



**Helsingin kaupunki**  
Tietokeskus

**Heikki Helin**

# **KUNTATALOUSJOURNALISMIA**

**Kirjoituksia kuntataloudesta  
vuosilta 1980–2013**

**TIEDUSTELUT  
FÖRFÄGNINGAR  
INQUIRIES**

Heikki Helin p. – tel. 040 516 5976  
helin.heikki@phnet.fi  
Helsingin kaupungin tietokeskus:  
Timo Cantell, p. – tel. 09 310 73362  
timo.cantell@hel.fi

**JULKAISIJA  
UTGIVARE  
PUBLISHER**

Helsingin kaupungin tietokeskus  
Helsingfors stads faktacentral  
City of Helsinki Urban Facts

**OSOITE  
ADRESS  
ADDRESS**

PL 5500, 00099 Helsingin kaupunki  
(Siltasaarenkatu 18-20 A)  
PB 5500, 00099 Helsingfors stad  
(Broholmsgatan 18-20 A)  
P.O.Box 5500, FI-00099 City of Helsinki  
Finland (Siltasaarenkatu 18-20 A)

**PUHELIN  
TELEFON  
TELEPHONE**

09 310 1612

**INTERNET  
WWW.HEL.FI/TIETOKESKUS/**

**TILAUKSET, JAKELU  
BESTÄLLNINGAR, DISTRIBUTION  
ORDERS, DISTRIBUTION**

p. – tel. 09 310 36293  
tietokeskus.tilaukset@hel.fi

**KÄTEISMYYNTI  
DIREKTFÖRSÄLJNING  
DIRECT SALES**

Tietokeskuksen kirjasto  
Siltasaarenkatu 18-20 A, p. 09 310 36377  
Faktacentralens bibliotek  
Broholmsgatan 18-20 A, tel. 09 310 36377  
City of Helsinki Urban Facts Library  
Siltasaarenkatu 18-20 A, tel. +358 09 310 36377  
tietokeskus.kirjasto@hel.fi

Helsingin kaupungin tietokeskus

HEIKKI HELIN

# **KUNTATALOUSJOURNALISMIA**

**Kirjoituksia kuntataloudesta vuosilta 1980–2013**

HELSINKI 2013

TAITTO  
Heikki Helin

KANNEN ULKOASU  
Tarja Sundström-Alku  
Kansikuva Heikki Helin

PAINO  
Edita Prima Oy, Helsinki 2013

PAINETTU  
ISBN 978-952-272-517-2  
VERKOSSA  
ISBN 978-952-272-518-9

**Heikki Helin**

# **Kuntatalousjournalismia**

**Kirjoituksia kuntataloudesta vuosilta 1980–2013**



Pohjanmaan lakeutta Ilmajoella. (HH)

# Sisällysluettelo

Esipuhe .....	7
Johdanto.....	9
Kirjoituksista ja niiden valintaperusteista.....	13
Luettelo kirjan artikkeleista .....	23
Kirjoitukset 1980-2013.....	704



Laillista graffittiseinää Lahdessa Vesijärven tuntumassa. (HH)



## Esipuhe

Kuntatalous on tutkimuskohteena vaativa ja alan asiantuntijoita on valitettavasti hyvin vähän. Heikki Helin lukeutuu alan johdajiin ja konkareihin. Hän on vuosikymmenten varrella paneutunut kuntatalouden kysymyksiin niin tekijänä kuin tutkijanakin. Heikki on paneutunut runsaat kaksi vuosikymmentä kuntatalouden saloihin Helsingin kaupungin tietokeskuksen erikoistutkijana. Tutkimusten päähuomio on kiinnittynyt Helsinkiin, mutta Heikki on jatkuvasti viennyt mukanaan laveampaakin laivaa, sillä hän on systemaattisesti vertaillut suurimpien suomalaisten kaupunkien tilannetta ja välillä kuntakenttää kokonaisuutena. Heikin laaja tarkastelutapa ja kyky kommunikoida kuntapäätäjien kielellä on tehnyt hänestä laajasti arvostetun ja seuratun asiantuntijan kuntakentällä valtakunnallisesti.

Jos tämän käsissä olevan lähes mammuttimaisen julkaisun kuvittelee kattavan suurimman osan Heikin tuotannosta, erehtyy pahasti. Jo johdantotekstissään Heikki viittaa tuotantonsa laajuuteen. Tällä hän viittaa nimenomaan kuntatalouden kenttään. Sillä

saralla julkaisuja riittää runsaasti tämän kokonaisuuden jatkoksi. Toisaalta hän on vaatimaton, sillä kuntatalusteemojen ohella Heikki on ansioitunut myös paikallishistoria-asiantuntijana sekä urheilutoimittajana ja -kuvaajana. Hiljattain Suomen Urheilumuseon kokoelmiin liitettiin tiettävästi sivumäärältään laajin suomalainen seurahistoriikki, katsaus Sysmän Sisun vaiheisiin, tekijänä Heikki Helin. Sivuja on lähes 900, kuvia reilut 1100.

Tämä mittava kokoomajulkaisu kuvaa tilannetta Heikin jäätyä eläkkeelle toukokuun lopussa 2013. Eläköityminen ei suinkaan tarkoita sitä, että hän jättäisi kuntien taloustilanteiden tutkimuksen taakseen. Motivoitunut tutkija tuskin voi itselleen mitään, vaan uskoakseni saamme seurata Heikin tarkasteluja jatkossakin.

Lämmin kiitos näistä vuosista!

Helsingissä elokuussa 2013

Timo Cantell  
tutkimuspäällikkö  
Helsingin kaupungin tietokeskus



# Johdanto - kirjoittamisen taustoja

Minusta piti tulla toimittaja. Ei tullut toimittajaa, vaan tuli ensin kaupungin taloushallinnon virkamies ja sen jälkeen tutkija. Kirjoittamista on riittänyt, niin työasioissa kuin vapaa-ajan harrasteenakin.

Olen kirjoittanut kuntatalouteen liittyviä tekstejä vuodesta 1980 alkaen. Laskutavasta riippuen erilaisia artikkeleita on julkaistu noin 650 kpl. Vanhan sanonnan mukaan ”joka härillä kyntää, se häristä puhuu”. Niinpä kirjoituksen ovat liittyneet työhöni, tekemiini selvityksiin ja kirjoitushetkellä ilmassa olleisiin ajatuksiin. Erilaisia tutkimuksia, jotka ovat olleet selvityksiä, tutkimuskatsauksia ja keskustelualoitteita, on noin 150.

Olen työskennellyt kuntapuolella Helsingin kaupunginkansliassa taloussuunnittelijana 1975–1980, Suomen Kaupunkiliitossa suunnittelusihteerinä 1980–1981, Lahden kaupungin apulaiskaupunginkamreerina ja talousarviopäällikkönä 1981–1993 ja Helsingin kaupungin tietokeskuksen erikoistutkijana etätyössä 1993–2013.

Opiskelin Helsingin yliopiston valtiotieteellisessä tiedekunnassa ja Helsingin kaupakorkeakoulussa. Valmistuin valtiotieteen kandidaatiksi ja ekonomiksi.

Lahdessa ollessani aloitin jatko-opinnot opiskeluajalta tutun professori Tuomo Martikaisen johdolla. Yleisen valtio-opin alaan kuuluneen tutkimuksen aiheena oli kuntien talouden liikkumavara. Sivuaineena opiskelin tiedotusoppia. Vuonna 1991 valmistui väitöskirja ”Isäntä vai renki?”. Olen myös Tampereen yliopiston kunnallistalouden dosentti.

Tuomo Martikaisen kanssa yhteistyö on jatkunut näihin päiviin asti ja edelleenkin meillä on suunnitteilla yhteisiä hankkeita.

Kaupunkiliitossa suunnittelusihteerin tehtäviin kuului myös taloustiedon levittäminen. Eräs tapa oli kirjoittaa talon lehteen. Siitä se alkoi kirjoittaminen kuntataloudesta ja sitä on jatkunut.

Liikkumavaraa tutkittiin Suomen kaupunkiliiton, Helsingin kaupungin ja Helsingin yleisen valtio-opin laitoksen yhteishankke-

na. Helsingin kaupunginkansliasta mukana oli erityissuunnittelija Paavo Poteri.

Huomasimme pian miten tutkimaton alue kunnallistalous oli. Saimme käyttöömme verohallinnon tilastoja, joita ei oltu aikaisemmin käytetty. Kuntien taloudesta saimme pitkiä sarjoja ja analysointivälineet kehittyivät. Taulukkolaskenta mahdollisti tietojen monipuolisemman tarkastelun. Kuntataloutta ei kuvattu enää pelkillä meno- ja tulolajeilla, vaan rahoituslaskelmalla, joka edelsi nykyisiä tulos- ja rahoituslaskelmia.

Liikkumavaraprojektissa ilmestyi kaikkiaan 23 julkaisua vuosina 1988–1993.

Lahdessa yhteistyö kaupunginkamreeri Veikko Jäntin kanssa sujui hyvin, sain harrastaa jatko-opiskelua ja kirjoittaa. Lahdessa oli monia paikallisia kuntatalouden kannalta ajankohtaisia aiheita, joista kirjoitin Etelä-Suomen Sanomiin yliöitä. Olin ollut lehden urheiluosastolla kesätoimittajana Helsingin yleisurheilun EM-kisavuonna 1971, joten tunsin toimituksen, mikä helpotti yhteistyötä.

Jäntin jälkeen päällikökseni tullut rahoitusjohtaja Pauli Ihamäki kirjoitti aktiivisesti Etelä-Suomen Sanomiin. Niinpä julkasimme koosteen yliöstämme 1991. Harvassa kaupungissa virkamiehet kirjoittivat paikallisissa lehdissä kaupunkinsa taloudesta silloin ja vielä harvemmat nykyään.

Lahdessa perustimme Lahden kaupungin rahatoimiston julkaisujasarjan. Sarjassa ilmestyi kaikkiaan parikymmentä julkaisua 90-luvun alussa.

Lahdessa ollessani aloitin Talouselämä-lehden kanssa suurimpien kaupunkien tilinpäätösten tarkastelun, ns. Kuntapelisarjan<sup>1</sup>. Siinä analysoitiin kaupunkien tilinpäätöksiä heti niiden valmistuttua keväällä. Se oli ensimmäinen yritys arvioida laajasti kuntien tilinpäätöksiä. Ensimmäinen Kuntapelikierron tehtiin keväällä 1988 vuoden 1987 tilinpäätöksestä. Viimeisin oli 1992 tilinpäätökset. Vieläkin olen kiitollinen Jouni Luotoselle ja Esko

<sup>1</sup> Kuntapelit löytyvät esimerkiksi Talouselämän vuosittaisista raporteista suuryrityksistä (1988, 1989, 1990, 1991, 1992, 1993).

Rantaselle saamastani kirjoitusopetuksesta. Siinä karsiutui tekstistä turha ja oleellinen korstui ilman kaarteluja.

Talouselämän Kuntapelit loppuivat ja yhteistyö Helsingin Sanomien kaupunkitoimituksen kanssa tiivistyi. Toimituksen esimies Kaarina Sinerkari oli Suomen paras kuntataloudesta kirjoittanut toimittaja. Kaarina siirtyi myöhemmin muille osastoille, mutta yhteistyö lehden kanssa jatkui.

Vuonna 1995 alkoi Kuntaliitossa kymmenvuotinen ns. KuntaSuomi -projekti. Helsingin kaupungin tietokeskus laati vuosittain taloustarkastelun. Mukana olivat kaikki kunnallishallintoa tutkivat yliopistot. Tein raportin vuosittain, joten kirjoitin hankkeessa kaikkiaan 10 julkaisua.

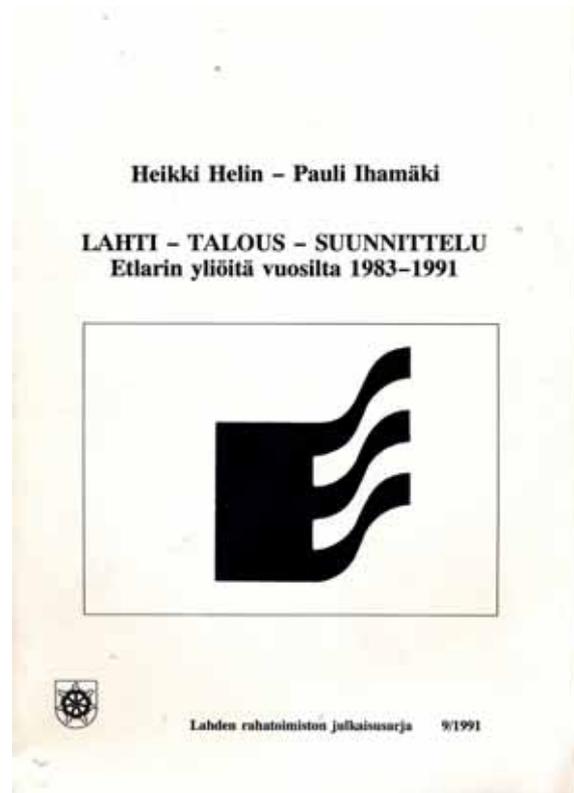
Valtioneuvosto käynnisti keväällä 2005 ns. Paras-hankkeen kunta- ja palvelurakenteen uudistamiseksi. Suunnilleen sama organisaatio kuin KuntaSuomi -hankkeessa tutki hankkeen edistymistä ja kunnallishallintoa. Osallistuin tietokeskuksen edustajana hankkeeseen ensimmäisellä kaudella, enempään eivät motivaatio ja aika ei riittäneet.

Olin koonnut suurimpien kaupunkien talousarvio- ja tilinpäätöstietoja jo 1980-luvulla Lahden rahatoimistossa. Talouselämän Kuntapelisarja oli sen jatkoa.

Helsingin kaupungin tietokeskuksessa suurten kaupunkien talouden seuraaminen on ollut osa työtäni. Niinpä olen laatinut vuosittain yhteenvedot talousarvioista ja tilinpäätöksistä. Tietokeskuksen sarjoissa molempia on ilmestynyt parikymmentä kappaletta. Ne eivät ole mitään suurta tutkimusta, vaan pikatietao kuntien talousjohdolle.

Talousarvio- ja tilinpäätösyhteenvedojen lisäksi olen laatinut tarkasteluja palvelujen kustannuksista, verotuloista ja valtionosuuksista. Suurin osa niistä on julkaistu tietokeskuksen sarjoissa.

Valtionosuusjärjestelmä on kuntien kannalta keskeinen. Sitä on yritetty uudistaa jokaisen hallituksen toimesta. Helsinki seurasi uudistushankkeita tiiviisti. Kaikista uudistuksista ja uudistuskaavailuista olen laatinut arvioita ja julkaisuja. Kaksi kertaa olen ollut mukana laatimassa vaihtoehtoista mallia Helsingin kannalta epäoikeudenmukaiselle mallille.



Molemmilla kerroilla selvitysmiehen ehdotus jäi toteuttamatta.

Kuntatalouden analysointi on yhteistyötä. Tärkeää yhteistyö on ollut suurten kaupunkien talousjohdon kanssa. On ilo kiittää monia vuosien mittaan tutuksi tulleita yhteistyökumppaneitani ja työtovereitani.

Tiivistä kanssakäymistä oli jo eläkkeelle siirtyneiden Porin kaupunginkamreerin Martti Katajan ja Vantaan talousjohtaja Anders Kaustisen kanssa. Nykyistä talousjohtajista olen keskustellut eniten Jyväskylän talousjohtaja Ari Hirvensalon kanssa. Yhteistyön tiivistä kuvaa se, että tilinpäätöstiedot on koottu samassa tahdissa kuin ne ovat valmistuneet. Niinpä kaupungit ovat voineet käyttää yhteenvetotietoja esitellessään omaa tilinpäätöstään kaupunginhallitukselleen.

Kuntien keskusjärjestöjen henkilöstö on tullut tutuksi vuosien varrella. Suomen Kuntaliitolla on nykyään erinomaiset tiedot kuntien taloudesta, verotuloista ja palveluista. Kuntaliitossa keskustelukumppaneita ovat olleet mm. Martti Kallio, Mikael Enberg, Jouko Heikkilä ja Heikki Pukki. Yhteistyötä on ollut keskeisimpien ministeriöiden asiantuntijoiden kanssa. Erityisesti sosiaali- ja terveysministe-



riön finanssineuvos Raimo Jämsen on auttanut monissa valtion ratkaisujen tulkintaongelmissa. Merkittävä yhteistyötaho on ollut Tilastokeskus ja erityisesti kuntatalouden tilastojen parissa työskennelleet, jo eläkkeelle siirtyneet Salme Röksä ja Matti Laine.

Yhteistyötä on ollut toimittajien kanssa. Kuntataloudesta kirjoittavia toimittajia olen pyrkinyt auttamaan mahdollisuuksieni mukaan. Lehdille en kuitenkaan ole suostunut kommentoimaan kuntataloutta enkä yksittäisen kunnan tilaa, joten ainakaan ”päivystäväksi dosentiksi” minua ei voi kutsua.

Jatkuvaa keskustelua olen käynyt Etelä-Suomen Sanomien toimittajien kanssa. Olen laatinut Etlariin noin 180 kuntatalouteen liittyvää kirjoitusta vuosina 1983–2013. Yhteistyö lehden kuntatoimittaja Jukka Airon kanssa on ollut tiivistä. Etelä-Suomen Sanomat onkin ollut edelläkävijä kuntien talouden uutisoinnissa. Mikään muu sanomalehti ei ole julkaissut levikkialueensa/maakuntansa kuntien taloudesta (talousarviot ja tilinpäätökset) taulukon pohjalta laadittuja uutisia ja kunnittaisia yhteenvetoja.

Talouteen liittyvien uutisten lisäksi olen kirjoittanut Etelä-Suomen Sanomiin Vieraili-

ja-tekstejä ja 1980-luvulla yliöitä, jotka olivat nykyisiä Vierailija-tekstejä huomattavasti laajempia.

Etelä-Suomen Sanomien ohella keskeinen yhteistyökumppani on ollut Kuntalehti ja sen edeltäjä, Suomen Kaupunkiliiton julkaisema Suomen Kunnallislehti. Lahden rahatoimiston julkaisusarjaan (5/1992) kokosin 50 Suomen Kunnallislehdessä julkaistua artikkelia.

Keskusjärjestöjen yhdyttyä 1993 syntyi Kuntalehti. Toimituspäällikkö Mikko Tapanisella oli jatkuva tilaus kuntatalouskirjoituksista. Kuntalehti on maan tärkein kuntien asioita seuraava lehti. Sanomalehdissä on aina rajoitteena merkkien määrä. Kuntalehteen olen voinut laatia laajempia tekstejä.

Kolmas keskeinen julkaisukanava on ollut Tilastokeskuksen Kuntapuntari. Siihen laadin vuosittain laajahkot yhteenvedot kunkin vuoden kuntataloudesta vuosina 1997–2008.

Tietokeskuksen Neljännesvuosikatsaukseen ja Kvarttiin olen kirjoittanut vuosittain.

Monien lehtien (mm. Helsingin Sanomat, Keski-suomalainen) kanssa on ollut yhteistyötä. Keski-suomalaiseen olen laatinut monena vuonna 90-luvulla yhteenvetoja Keski-Suomen kuntien taloudesta. Silloin kuntatoimittajana oli Jorma Rahkonen.

Siirryin Lahden talousarviopäällikön tehtävistä Helsingin kaupungin tietokeskuksen erikoistutkijaksi Eero Holstilan kutsusta 1993. Työ on ollut etätöitä, mikä on mahdollistanut kirjoittamisen aivan uudella tavalla. Talousarviopäällikön työ Lahdessa oli kokouksissa istumista ja kirjoittaminen piti tehdä vapaa-ajalla.

Etätö on tarjonnut työolosuhteet, joissa olen voinut tutkia ja kirjoittaa ilman organisaation ja hallinnon velvollisuuksia. Se on edellyttänyt työantajan luottamusta. Eero Holstila ja Asta Manninen sekä tutkimuspäälliköt Antti Karisto, Harry Schulman ja Timo Cantell ovat työnantajan puolelta antaneet pitkän liekanarun. Olen voinut melko vapaasti tehdä sitä, mikä kiinnostaa.

Helsingin rahoitusjohtaja Tapio Korhonen on ollut tärkein yhteistyökumppani. Korhonen erottuu kuntien talousjohdosta laajalla tietämyksellään. Olemme vuosien varrella keskustelleet lähes kaikesta mahdollisesta kuntataloudesta kellonaikaan katsomatta. Välillä on



Kuntien talouden perusta on heikentynyt valtion toimenpiteiden seurauksena. Kunnille on annettu jatkuvasti lisää velvoitteita ja valtio ei ole osallistunut kustannuksiin lain hengen mukaisesti.

keskusteltu niin innokkaasti, että puhelin on tuntunut tarpeettomalta Lahden ja Helsingin välillä.

Tietokeskuksen tutkijan työ on muokkautui vuosien varrella elämäntavaksi, jollainen ei

ole monellekaan mahdollista. Siitä suuret kiitokset tietokeskuksen johdolle.

Sysmän Liikolassa  
Heinäkuun lopulla 2013  
Heikki Helin

# Kirjoituksista ja niiden valintaperusteista

Tässä yhteenvedossa on 197 tekstiä vuosilta 1980–2013. Artikkeleita on jokaiselta vuodelta. Valinnalla on tarkoitus kuvata niitä asioita, jota ovat olleet keskeisiä kuntien taloudessa ko. vuosina. Artikkelien kirjo kattaa melkein koko kuntien talouden.

Tekstejä löytyy kaikista valtiosuus uudistuksista ja uudistussuunnitelmista. Kuntien ja valtion suhde on esillä koko tarkastelukauden. 2000-luvulla olen arvioinut hallitusten toimintaa kuntien kannalta. Viimeisin on Kataisen hallituksen puolivälin arviointi (Kuntalehti 5/2013).

Artikkelikoostetta selaamalla pitäisi saada yleiskuva siitä, mitä kuntien taloudessa on viimeisen kolmenkymmenen vuoden aikana tapahtunut. Jos koosteesta ei löydy riittävästi tietoa, löytyy sitä lisää kirjoitusten taustalla olevista selvityksistä.

Koko tarkastelukauden esillä ovat olleet kuntien talouden vertailun ongelmat sekä kuntatalouden analysoinnin ja uutisoinnin kehittäminen.

Samaa aihetta olen käsitellyt useissa eri julkaisuissa. Tähän koosteeseen olen valinnut tekstit niiden luettavuuden perusteella. Tällä perusteella Kuntalehti on ohittanut Helsingin kaupungin tietokeskuksen Kvartin ja Kunnallistieteellisen aikakauskirjan tekstit. Särmiykkyyden lisäämiseksi mukana on Etelä-Suomen Sanomien Vierailija-tekstejä, joissa tulkitaan sen hetkistä kuntatalouden tilaa ja esillä olleita asioita.

Entinen päällikköni, nykyinen professori Antti Karisto julkaisi 2010 kokoelman artikkeleitaan otsikolla ”Yksi piano vai kymmenen lehmää? Kirjoituksia arjen ilmiöistä”. Karisto muokkaasi<sup>2</sup> kirjoituksiaan poistaen päällekkäisyyksiä, korjaten sanontaa ja tehden tarpeelliseksi katsomiaan lisäyksiä.

Tällaisen koosteen ongelma onkin päällekkäisyys ja toisto. En kuitenkaan lähtenyt Karisaton tapaan korjaamaan tekstejä enkä edes poistamaan toistoa. Samat fraasit käsitteiden määrittelyistä toistuvat monissa kirjoituksessa. Päällekkäisyyttä ja toistoa olen yrittänyt välttää kirjoitusten valinnalla.

Mukaan olen ottanut joitakin kirjoituksia, vaikka nykyään ole eri mieltä niissä esitetyistä asioista.

Kirjoituksista yli puolet oli tietokoneen kovalevyllä. Ne on siirretty tähän siinä muodossa kuin ne on lehdille lähetetty. Toimitus on saatanut muutella sanontaa, mutta suuria eroja ei ole.

Vanhemmat tekstit olen skannannut paperikopioista. Se oli työläs vaihe, koska skannerit eivät pystyneet tarkkaan muuntaamaan tekstiä word-tiedostoksi. Tämä edellytti hidasta käsityötä ja tarkistamista.

Tämä kooste on nimenomaan kirjoituksia kuntataloudesta eikä mikään yliopistomainen, arvokashenkinen artikkelikokoelma. Sitä kuvaa otsikkokin on Kuntatalousjournalismia.

Jotta kooste ei näyttäisi pönäkältä ja raskas-soutuiselta, on mukaan skannattu kirjoitusten otsikoita ja ingressejä. Samoin kirjoituksissa olevat piirroksot, kuvat ja taulukot on skannattu eloisuuden lisäämiseksi.

Koska tekstejä on paljon ja jokaisen tekstin pitää alkaa sivun yläreunasta, olisi koosteen jäänyt paljon tyhjää tilaa. Taittovaiheessa kirjoitusten väliin on lisätty kuvia. Niillä ei ole yleensä mitään yhteyttä samalla sivulla tai alueella olevaan tekstiin.

2 ”Vaikka en muuten ryhtynyt valitsemaan tekstejä tai pudottamaan pois vähemmän onnistuneita tekeleitä, en malttanut olla muokkaamatta niitä, sillä – kuten Andre Breton kirjoittaa Nadjan uudistetun laitoksen esipuheessa lähes puoli vuosisataa alkuperäisversion ilmestymisen jälkeen – ’ei varmaankaan ole kiellettyä havitella sanoihin lisää sopivuutta ja toisaalta tiettyä sulavuutta’. – Pyöristin ’viime viikolla’ -tyyppisiä aikalomareita, uusin otsikoita ja silottelin sanontaa. Muokkasinkin juttuja hieman jazzlevytysten alternate take -otosten hengessä. Myös sisältöön puutuinkin, kovallakin kädellä. Poistin päällekkäisyyksiä, karsin tarpeetonta ja tein lisäyksiä, jotka nyt tuntuivat tarpeellisilta. Otin

tavoitteeksi, että kirjasta tulee kokonaisuus, ei vain vanhoista kirjoituksista hätäisesti harsittu tilkkutäkki. – Koetin antaa sille ryhtiä järjestämällä jutut temaattisesti ja täydentämällä kolumneista koostuvaa runkoa muissa yhteyksissä ilmestyneillä pikkukirjoituksilla ja parilla pitemmälläkin. Joitakin juttuja työstin eri yhteyksissä pitämieni esitysten pohjateksteistä, ja mukaan tuli kokonaan uusiakin kirjoituksia.” (Antti Karisto, Yksi piano vai kymmenen lehmää? Kirjoituksia arjen ilmiöistä. Gaudeamus. Helsinki 2010.)

Kuvia on etenkin Helsingistä, Lahdesta ja Sysmästä. Siis paikoista, joissa olen viettänyt suurimman osan ajastani. Myös muista kauhungeista on joku kuva.

Paljon on kuvia rakennuksista ja patsaista. Kuvatekstiin olen pyrkinyt saamaan perustiedot kohteesta. Useimmiten se on tapahtunut googlaamalla.

Kuvilla ja otsikoiden skannaamisella on kirjoituskokoelmasta pyritty nimenomaan luomaan helposti selattava, aikakauslehtimäinen kooste.

Seuraavassa luonnehditaan kuntatalouden kehitystä vuosina 1980–2013 ja siihen liittyviä kirjoituksiani. Ensin kuvaan kuntatalouden muutoksia ajan mukaan. Toisessa vaiheessa olen listannut omalta kannaltani mielenkiintoisimpia kirjoitusten kohteita.

## **1980-luku: päätöksenteko, valtionosuudet ja talouden vertailu**

### **Päätöksenteon ja suunnittelun kehittäminen**

1980-luvun alkupuolella kuntien talousarviot ja kuntasuunnitelmat eivät enää tukeneet päätöksentekoa. Päätöksiä tehtiin hyvinkin pienistä asioista, minkä takia kokonaiskuva uhkasi hämärtyä. Nykyään voi olla vaikea ymmärtää, että kaupunginhallitukset talousarviota käsitellessään tutkivat tarkoin hallintokuntien esityksiä kalustojen hankinnoista. Ne oli helppo ymmärtää, mutta samalla miljoonapäätösten pohdinta saattoi jäädä vähemmälle. Tehtiin tarpeettomia päätöksiä, koska sitovuustaso oli alhainen. Jos määrärahat olisivat olleet karkeammalla tasolla, päätöksiä lisämäärärahoista olisi tarvinnut tehdä.

Budjetit olivat määrärahabudjetteja. Ne eivät kertoneet mitä määrärahoilla piti saada aikaan. Tavoitteiden asettelu oli vaikeaa. Suunnittelumyly pyöri raskassoutuisesti ja siitä saatava hyöty väheni. 80-luvulla päätöksenteko talousarvion määrärahoista muuttuikin ja sitovien määrärahojen lukumäärä väheni. Samalla ehkä päätösvaltaakin siirtyi virkamiehille.

### **Valtion toimenpiteet ja valtionosuusjärjestelmä**

Vaikka 1980-luku oli kuntatalouden kannalta rauhallista aikaa, valtio leikkasi joinakin vuosina valtionosuuksia. Kaupunginliiton hallituksen puheenjohtaja, ylipormestari Raimo Ilaskivi puolusti kuntia ponnekkaasti ja värikkäästi: välillä ylipormestari nimitti hallituksen leikkauksia Pekkalan penniksi, välillä Louekosken loveksi. Silloin leikkaukset olivat kuitenkin pieniä verrattuina 1990-luvun ja 2000-luvun leikkauksiin.

Valtionosuusjärjestelmästä keskusteltiin, mutta vain periaatteellisella tasolla. Raskassoutuiseen kustannusperusteiseen järjestelmään ei saatu muutoksia. Keskeinen valtionosuusjärjestelmän osa, kantokykyluokitus, muodostui ongelmaksi 90-luvun alussa.

### **Analysoinnin välineet ja tietopohja kehittyivät**

Kunnallistalouden tilastointi ja analysoinnin välineet kehittyivät 80-luvulla. Erityissuunnittelija Paavo Poterin kanssa huomasimme pian, miten tutkimaton alue kunnallistalous oli. Saimme käyttöömmä verohallinnon tilastoja ja kunnallistalouden pitemmän aikavälin lukusarjoja, joita ei oltu aikaisemmin käytetty.

Kehittelimme projektissa ns. liikkumavaran käsitettä. Sen pohjalta laadimme ns. toimintapoliittisen typologian, jolla kuvattiin kuntien taloutta suhteessa toisiinsa. Typologia perustui käyttötalouden ylijäämään (nykyinen vuosikate), joka korjattiin kuntien keskimääräisellä veroprosentilla ja vakavaraisuuteen (siirtomäärärahat + rahastot - lainat). Molemmat suhteutettiin äyrimäärään, joten kunnat saatiin vertailukelpoisiksi.

1980-luvulla otettiin käyttöön laskukaavan muotoinen rahoituslaskelma, jossa oli yhdistettyinä nykyiset tulos- ja rahoituslaskelmat. Tilastokeskus muokkasi 1980-luvun tilastoaineiston uuden laskelman muotoon. Uudet välineet mahdollistivat kuntien talouden vertailun uudella tavalla.

Etelä-Suomen Sanomien kanssa kehiteltiin taulukko, johon tiivistettiin kunnan tilinpää-



töstiedot kolmelta vuodelta. Kun lehti uutisoi kunnan tilinpäätöksestä, oli toimittajan helpo rakentaa uutinen taulukon pohjalle. Tekstissä ei tarvinnut toistaa kaikkia mahdollisia lukuja. Samaa kaavaa sovellettiin talousarvioiden esittelyssä.

## Kuntatalouden uutisointi ja vertailu

Kuntatalouden analysoinnissa merkittävä vaihe oli se, että Talouselämä-lehti alkoi analysoida suurten kaupunkien tilinpäätöksiä. Tähän on otettu esimerkkinä Talouselämässä olevia yhteenvetoja<sup>3</sup> ja Helsingin tilinpäätöksiä esittelevät analyysit<sup>4</sup>.

Tässä koosteessa on monta artikkelia kuntien taloustietojen esittelystä ja vertailuun liittyvistä ongelmista. Kuntatalousuutiset ovat edelleenkin heikkoja.

Olen laatinut Etelä-Suomen Sanomille maakunnan kuntien talousarvioiden ja tilinpäätösten yhteenvetoja. Samanlaisia maakunnan kattavia uutisluonteisia kirjoituksia olen tehnyt monista muistakin aiheista. Tässä kirjassa on mukana muutamia E-SS:ssä julkaistuja, valtionosuus- ja yhteisöverouudistukseen liittyviä tekstejä.

## 1990-luku: lama, valtionosuus- ja verouudistukset

Vuosikymmenen kirjoitusten keskiössä on 90-luvun alun lama, siitä toipuminen sekä vero- ja valtionosuusuudistukset. Jokainen hallitus pyrki suurielisesti uudistamaan valtionosuusjärjestelmää. Kaikista uudistamishankkeista olen jotain kirjoittanut. Jos ei jaksa selata Tapausten kulku- julkaisua, tästä koosteesta löytyy kuvauksia uudistuksista ja uudistusyrityksistä.

3 Talouselämä 20/1988, 19/1990, 21/1991, 19/1992

4 Talouselämä 16/1988, 14/1989, 15/1990, 14/1991, 14/1992, 14/1994

## Päätöksenteon vetkuttelua valtionosuusuudistuksissa

Selvitysmies Teemu Hiltusen valtionosuusuudistus vesittyi osin kompromissiksi. Laskennallisen järjestelmän osaksi jäi kantokykyluokitus. Sisäasiainministeriön neuvotteleva virkamies Aulis Pöyhönen<sup>5</sup> sai tehtäväkseen selvittää, miten kantokykyluokituksen voisi korvata jollain muulla järjestelmällä. Pöyhönen teki esityksensä, mutta se ei toteutunut. Valtiosihteerä Timo Relander<sup>6</sup> yritti seuraavana, mutta hänkään ei onnistunut.

Relanderia selvitysmiehenä seurasi Heikki Koski<sup>7</sup>, joka teki perusteellista työtä. Kosken esittämä väliaikainen ratkaisu toteutettiin vuodelle 1996 ja uusi järjestelmä vuonna 1997.

Laman takia valtio leikkasi valtionosuuksia. Vaikka kunnat karsivat menojaan, niiden talous kiristyi<sup>8</sup>. Yhteisöveron kasvu yllätti kuitenkin kunnat ja valtionkin. Vuonna 1993 päätettiin että yhteisövero jaetaan kunnille vuoden 1993 tilanteen mukaan. Tämän takia laman pohjalla olleet teollisuuspaikkakunnat eivät hyötäneet muiden tapaan veron kasvusta.

Yhteisöveron jakoperusteita uudistettiin ja Kuntaliitto horjui ratkaisuisissa. Välillä se oli valmis muuttamaan jakoperusteeksi markkaa/asukas -pohjankin.<sup>9</sup> Heti kun Kosken malli oli saatu käyttöön, alettiin puuhata uudenlaista mallia<sup>10</sup>. Sekin yritys kuivui kasaan.

## Kuntien talouden analysoinnin ja vertailun välineet

Vuonna 1991 talouden liikkumavaran tarkastelut tiivistyivät väitöskirjaksi ”Isäntä vai renki? Kunnallistalouden liikkumavapaus ja valtiollinen säätely.” Eräs johtopäätös oli, että kunnan talouden liikkumavara oli paljolti kunnan oimien päätösten seurausta. Silloin valtio ei vielä leikannut valtionosuuksia eikä lisännyt kunti-

5 Kuntalehti 20/1994, 1/1995, 9/1995

6 Kuntalehti 9/1995

7 Kuntalehti 8/1996

8 Kuntalehti 20/1994, 1/1995

9 Etelä-Suomen Sanomat 8.3.1998

10 Kuntalehti 2/1998

en tehtäviä sillä vauhdilla kuin se on 2000-luvulla tehnyt, vaikka 1980-luvullakin kunnat olivat tuotuneita valtion toimenpiteistä. Tässäkin koosteessa on muutamia toimintapolitiittisen typologian mukaisia kuntien sijoittumisia.<sup>11</sup>

Sisäasiainministeriössä konsultit kehittivät talousluvun<sup>12</sup>, johon tiivistettiin kuntien talouden tila. Se erotteli kohtalaisen hyvin vahvimmat ja heikoimmat, mutta heikon arvon saaneet kunnat eivät olleet oikeasti heikkoja. Muutaman kerran kritisoin luvun käyttöä, koska se liioitteli laskutapansa takia kriisikuntien määrää. Ehkä sitä olikin tarkoitus käyttää ministeriön ”ruoskana” kuntien kurissapitämiseksi.

## Talouden pitkä kaari

Parantuneet tilastot mahdollistivat talouskehityksen uudenlaisen tarkastelun. Laadin kunnallistalouden 1980-luvun kuvauksen.<sup>13</sup> Tarkastelin myös Helsingin talouden kehitystä 1980–92 (Minne menivät veromarkat)<sup>14</sup>. Antti Kariston kanssa hahmotelimme lamasta seuranneita kunnallistalouden käännteitä ja kierteitä.<sup>15</sup> Helsingin talouden kehityksen pitempää linjaa olen hahmotellut useassakin kirjoituksessa.<sup>16</sup> Samalla on tullut tarkastelluksi taloustilaston pitkän aikavälin ongelmia.<sup>17</sup>

Kunnallistalous oli koko 1990-luvun vuorisitoradalla, jollaiseksi kuvasin kehitystä muutama julkaisun nimessä.<sup>18</sup> 90-luvun kuntatalouspuheissa toistui sana kriisi. Erään artikkelin otsikoinkin ”Kriisissä, kriisiytymässä, lähestymässä kriisin esiastetta. Kuntatalouspuheta Suomessa”. Kaikista uhkakuvista ja synkistä puheista huolimatta kunnat selvisivät. Aamu-

lehti pääsi ilakoimaan otsikoimalla ”Kuntien konkurssi peruttu.”

## 2000-luku: Valtio yrittää luistaa vastuustaan

### Sopivan kireä kuntatalous

Selvitysmies Jukka Pekkarinen yritti uudistaa valtionosuujärjestelmää, mutta laskelmat levähtivät viime vaihessa epätasapainoon. Valtiosihteeri Raimo Sailas totesi, että kuntatalous on pidettävä sopivan kireänä. Kuntien taloudessa oli hänen mukaansa sellainen sisäänrakennettu piirre, että kunnat käyttävät kaiken minkä saavat. Muuten on Sailaksen mukaan vaarana, että kunnat eivät hoida palveluitaan tehokkaasti vaan syntyy samanlaista ”löysää”, joka kunnista purettiin 1990-luvun laman aikana. (HS 12.10.2002).

Valtio onkin pyrkinyt noudattamaan tätä periaatetta. Aina kun mahdollista valtio on pyrkinyt leikkaamaan valtionosuuksia tai vetkuttelemaan niiden maksua.

Kuntien tuloja leikkasi myös verotuksen keventäminen siten että kunnallisveron vähennyksiä korotettiin. Ainoan väljyyden kunnallistalouteen toi hetkeksi yhteisöveron voimakas kasvu. Valtio tosin yritti ”imuroida” tämän yllättävän tuoton mahdollisimman nopeasti eri tavoin.

Kunnallistalous meni vuorisitorataa alas ja ylös valtion vauhdittamana. Kansatalouden kehityksen lisäksi taustalla olivat em. valtion toimenpiteet. Koosteessa on monia tekstejä, joissa kuvataan valtion ja kuntien suhdetta.

Mukaan ei ole otettu vuosittaisia muutoksia kuvaavia kirjoituksia, koska ne toistavat itseään. Tavallaan yhteenveto kehityksestä on vuoden 2012 Metropolikirjassa julkaistu artikkeli ”Valtion vaikutus kuntien talouteen”.

Vuonna 2008 ilmestyi ehkä tärkein kirjani ”Tapausten kulku. Valtionosuus- ja verouudistukset ja uudistussuunnitelmat 1990–2006 ja valtion toimenpiteiden vaikutus kuntien talouteen”. Sitä edelsi monia aiheeseen liittyviä ar-

11 Suomen Kunnallislehti 17/1988, Hyvinvointikatsaus 3/1991, Kuntalehti 10/1993, Talouselämä 40/1993

12 Kuntalehti 2/1994, 18/1998

13 Suomen Kunnallislehti 14–15/1992

14 Kvartti 2/1994

15 Teoksessa: Lama sulkee, lama avaa. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1994:11.

16 Kvartti 1/1998, 4/1998

17 Kuntien taloustilaston sadan vuoden ongelmat. Tilastokeskuksen teoksessa Suomen vuosisata. 1999

18 Kuntapuntari 6/1998, lama.nousu@fi

tikkeleita ja verkkojulkaisuja. Tässä koosteessa on monia tällaisia tekstejä.<sup>19</sup>

## Hallitusten toimenpiteet

Olen arvioinut hallitusten toimintaa Kuntalehdelle puolivuotiskausittain 2005–2013<sup>20</sup>. Tällaisia pikatarkasteluja kuntataloudesta ei lie ne tehty. Tapausten kulku -kirjassa on käyty läpi aiempienkin hallitusten toiminta kuntien kannalta.

Lipposen hallitukset kevensivät verotusta kuntien kustannuksella. Kuntien veropohjasta katosi yli 800 miljoonaa euroa.

Vanhasen ykköshallitus polkaisi kunta- ja palvelurakennemuutoksen kesken kauden ilman, että siitä oli merkintää hallitusohjelmassa. Kustannustenjaon tarkistusten maksua vetokuteltiin, eli kunnilta leikattiin valtionosuuksia 650 miljoonaa euroa. Indeksitarkistukset maksettiin 75 prosenttisesti ilman perusteluja 2004–2006.

Vanhasen kakkoshallitus hoiti maksunsa (kustannustenjaon tarkistus, indeksitarkistukset, veromenetysten kompensointi) lain hengen mukaan, korotti kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta, mutta sekoili valtionosuusmuutoksessa ja lisäsi kuntien tehtäviä heikoin laskelmin.

Kataisen hallitus on kurmoottanut kuntia enemmän kuin aikaisemmat hallitukset. Kuntien valtionosuuksia leikataan 1,6 miljardia euroa. Kunnille on lisätty tehtäviä hyvin heikoin kustannusvelvityksin. Pahin virhe lienee hallitusohjelmaan pikaisen pohdinnan tuloksena kirjattu kuntauudistushanke, jonka toteutus on saattanut kunnallishallinnon ennennäkemättömän epävarmuuden aikaan.

Vanhasen ja Kataisen hallitukset ovat levittäneet ilosanomaa siitä, miten ne ovat lisänneet kuntien valtionosuuksia ja vahvistaneet kuntien taloutta. Mitään ylimääräistä ne eivät ole antaneet, ovat vain korvanneet verokevennyksistä seuranneet kuntien verotulojen menetykset lisäämällä valtionosuuksia. Tämäkin

oli tietysti myönteinen asia, koska Lipposen hallitukset eivät niitäkään korvanneet. Lain mukaan kunnille piti maksaa kustannustenjaon tarkistukset ja indeksitarkistukset. Ne ovat kirjautuneet ministereiden puheissa kuntatalouden vahvistamiseksi.

## Mielenkiintoisimmat aiheet

Kuntien talousarvioiden ja tilinpäätösten tarkastelu on ollut rutiinia, tosin mielenkiintoista sellaista. Rutiinia ovat olleet myös erilaiset palvelujen kustannusten vertailut.

Koska lehdet tekevät nykyään listoja kaikista mahdollisista asioista, niin miksen minäkin omista kirjoituksistani? Seuraavassa on ryhmitelty omalta kannaltani mielenkiintoisimpia kokonaisuuksia.

### 1 Kuntien ja valtion välinen suhde

Olen seurannut kuntien valtionosuus- ja verouudistuksia läheltä. Niiden arviointi on ollut mielenkiintoista. Aineistoa kertyi niin paljon, että kokosin laajan ja yksityiskohtaisen raportin ”Tapausten kulun”. Sitä edelsi melkoinen määrä artikkeleita Kuntalehdessä ja verkkojulkaisuja. Ne toistavat itseään ja ovat päivitettyinä seuraavissa artikkeleissa uusimmilla tiedoilla. Siksi niitä ei ole tarkoituksenmukaisesti ottaa tähän julkaisuun.

Kuntien edunvalvoja on Kuntaliitto. Kunnat ovat olleet tyytymättömiä liiton edunvalvontaan. 90-luvulla Jussi-Pekka Alasen aikaan liitto korotti ääntään, kun valtio leikkasi valtionosuuksia tai kiristi jollain muulla tavalla kuntien taloutta.

Risto Parjanteen aikana tyyli muuttui. Edunvalvonnan tehoa ei mitattu enää desibeleillä. Kun liitto haluaa varjella suhteitaan hallitukseen, se uhkaa muuttua se hampaatomaksi hallituksen apuorganisaatioksi. Onpa sitä moitittu hallituksen sylikoiraksikin. Tämä on mahdollistanut minulle melko kriittisten tekstien kirjoittamiseen Kuntalehteen, joka on myös julkaissut kipakatkin tekstit.

Ehkä ensimmäinen kokonaisesitys kunta-valtio-suhteen kehityksestä oli Kuntalehdessä

19 Kuntalehti 13/2002, 1/2004, 11/2004, 9/2005, 11/2006, 17/2006, 1/2007, 1/2008, 15/2008, 15/2008, 13/2010, 4/2011, 13/2012

20 Hallitusten arviointia, Kuntalehti 20/2005, 13/2007, 8/2009, 8/2011, 5/2013

9/2005 ”Kuntien kassoista puuttuu ennätysmäärä valtion rahaa.” Tuorein päivitys - Valtion vaikutus kuntien talouteen - on julkaistu vuonna 2012 ilmestyneessä Metropolialueen talous-julkaisussa. Valtionosuus- ja verouudistuksia seurasin tarkkaan. Lähes kaikista löytyy tekstiä tässä koosteessa.

## 2 Liikkumavaraprojektin julkaisut

1980-luvulla Paavo Poterin kanssa käytimme tilastoja uudella tavalla. Niiden pohjalta hahmottelimme mm. kuntien talouden kuvaamisessa käytetyn toimintapoliittisen typologian, jota käytin myös väitöskirjassa ”Isäntä vai renki”(1991). Uutta oli kuntien talouden analysointi ja vertailu. Melkein kaikki mitä kirjoitimme, tuntui olevan uutta.

## 3 Talouden vertailu

Talouden vertailu lehdissä alkoi Talouselämä-lehden Kuntapelisarjan myötä. Se jatkui tietokeskuksen sarjoissa julkaistuin suurten talousarvioiden ja tilinpäätösten yhteenvetoina, joista laadin uutistekstit Etelä-Suomen Sanomiin. Siihen olen koonnut vastaavalla tavalla Päijät-Hämeen maakunnan 12 kunnan talousarviot ja tilinpäätökset. Sinänsä niissä ei ole mitään erikoista, mutta minkään maakuntalehden toimittajat eivät sellaisia itse kokoa. Muutaman vuoden kokosin vastaavia tarkasteluja myös Keski-suomalaiseen.

## 4 Pitkät sarjat - kehityslinjat<sup>21</sup>

Vuonna 1994 valmistui Helsingin talouden 1980-luvun kehityksen tarkastelu ”Minne menivät Helsingin veromarkat? Helsingin talous ja toiminta 1980–1992”. Kaupunkiliiton liikkumavaraprojektin julkaisussa ”Suomen kunnal-

21 Suomen kunnallistalous 1980-luvulla: Palvelujen kasvu rasitti – keskinäiset erot vähentyneet. Suomen Kunnallislehti 14–15/1992. Helsingin talouden 1980-luku – vakaan kehityksen vuosikymmen. Kvartti 2/1994. Helsingin talous 1980–97: Lamasta on toivuttu. Kvartti 3/1998. Kunnallistalous 1990-luvulla: vuoristorataa valtion tahdissa. Tilastokeskuksen Kuntapuntari 6/1998.

listalous 1980-luvulla” oli tarkastellut kuntatalouden kehitystä pidemmällä aikavälillä. Tässä koosteessa on mukana Suomen Kunnallislehdessä ollut artikkeli (14–15/1992).

1990-luvulla olin kirjoittanut Kuntatalouden 1980-luvusta sekä Helsingin veromarkkojen käytöstä. Tavallaan luonnollinen jatke näille oli Helsingin sodanjälkeisen talouden historian kirjoittaminen. Se taas mahdollisti monien aiheiden tarkastelussa pitkän aikavälin käyttämisen. Siitä syntyi monia artikkeleita ja julkaisuja.

Pitkän aikavälin tarkasteluja olen kirjoittanut mm. Helsingin verotulojen kehityksestä. Osa on ilmestynyt laajempina verkkojulkaisuin. Tässäkin koosteessa on muutamia Helsingin talouden ja verotulojen kehitystä kuvaavia artikkeleita sekä yksi Lahden talouden kehitystä kuvaava kirjoitus<sup>22</sup>.

Kunnallistalouden tutkimuksen heikkous näkyy myös kuntien historiakirjoissa, joissa kuntatalouden kuvaus on jäänyt melko ohueksi.

## 5 Sivuraiteita

Silloin kun mennään hieman sivuun totutuista raiteilta, kasvaa mielenkiinto. Tällaisia ovat olleet Sakari Möttösen kanssa tehdyt kuntien tavoitteisiin ja strategioihin liittyneet selvitykset ja artikkelit. Jatko-opiskelujeni ohjaajan, professori Tuomo Martikaisen kanssa testasimme kuntatypologioita ja talouden kuvaamista.

Vähän kepeämmällä otteella Etelä-Suomen Sanomien kuntatoimittaja Jukka Airon kanssa pohdimme, löytyykö yhteyttä kaupungin ta-

22 Helsingin kaupungin verotulot 1945–1998. Kvartti 1/2000. Lahden talous 1990–2005. Aina on ollut vaikeaa. Uusi Lahti lehdessä 25-vuotisjuhlanumero 14.10.2006.

Yhteisöjen maksamat verot – jatkuvan kiistan kohteena. Kvartti 2/2011.

Helsingin talouden muutos 1950–2009. Yhä suurempi osa verorahoituksesta kohdistuu peruspalveluihin. Teoksessa: Helsinki tiedon kohteena. Helsingin kaupungin tietokeskus 100 vuotta.

Helsingin talouden kolme notkahdusta. Artikkelijulkaisussa Helsingin tila ja kehitys. Helsingin kaupungin tietokeskus 2012.

louden sen urheiluseurojen menestyksen välillä. Joskus olen kirjoittanut Päijät-Hämeen kuntien 50 vuoden väestökehityksestä ja kunnallisvaalien voimasuhteiden muutoksista.

## 6 Hallinnonalakohtaiset tarkastelut - Helsingin kalleus

Vuonna 2002 kirjoitin artikkelin tietokeskuksen julkaisuun - Pohjoinen metropoli - otsikolla ”Turhaan kadehdittu Helsingin rikkaus”. Artikkelin pohjalta pelkkä veroprosentin alhaisuus ei paljon osoita, jos asumisen kustannukset ovat suuret. Suomen Kuvalehti laati sen pohjalta laajan jutun otsikolla ”Helsinki köyhtyy”. (SK 1/2003)

Samaan aikaan Helsingin palvelujen tuotantokustannukset olivat muita kaupunkeja suuremmat. Se ilmeni mm. julkaisusta ”Kallis Helsinki”. Kun hallitus, jossa oli vahva Helsingin ja pääkaupunkiseudun edustus, ylipormestari Eva-Riitta Siitosen sanoin ”puhalsi” Helsingiltä 170 miljoonaa euroa, oli Helsingin pakko alkaa karsia menojaan. Sen teki kaupunginhallituksen puheenjohtaja Jussi Pajusen johtama organisaatiokomitea.

Kirjoitin lahtelaiseen kaupunkilehteen Uuteen Lahteen sarjan kulttuurilaitosten (kirjasto, teatteri, orkesteri) kustannuksista. Kehitystä tarkastelin noin 10 vuoden sarjojen avulla. Vastaavia tarkasteluja toimittajat eivät ole tehneet, vaikka kaikki tiedot ovat helposti saatavissa. Samoihin aikoihin laadin muutaman julkaisun suurimpien kaupunkien teattereiden ja orkestereiden talouden kehityksestä. (Esimerkiksi ”Teattereiden ja orkestereiden talous ja toiminta vuosina 1990–2000”, 2002). Vaikka käytössä oli hyvät tilastot, tuollaisia vertailuja ei oltu tehty. Näihin liittyi Helsingin kulttuuritoimen kustannusten tarkastelu<sup>23</sup>.

Mikko Martikaisen kanssa laadimme ”Helsingin koulumarkat” julkaisun 1997. Siitä on tässä Kvartin artikkeli ”Koulujen kustannuseroille löytyy selitykset”. (Kvartti 1/1997)

## 7 Tieteen yhteishankkeet

Tietokeskus on maan vahvin kuntatutkimuslaitos. Muutaman kerran on tutkijat koottu laatimaan artikkelikokoelmaa jostain ajankohtaisesta aiheesta. Niissä on voinut Kvartin tekstejä perusteellisemmin tarkastella aihetta. Tällaisia artikkeleita ovat:

- o Kunnallistalouden käännteet ja kierteet (yhdessä Antti Kariston kanssa). Teoksessa: Lama sulkee, lama avaa (toim. Vesa Keskinen). Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1994:11.
- o Kriisissä, kriisiytymässä, lähestymässä kriisin esiastetta. Kuntatalouspuhetta Suomesa. Artikkelit teoksessa lama.nousu@hel.fi. Havaintoja vuosituhannen vaihteen Helsingistä. (toim. Vesa Keskinen). Helsingin kaupungin tietokeskus. 1999.
- o Turhaan kadehdittu Helsingin rikkaus. Teoksessa Helsinki - pohjoinen metropoli. 16 ajankohtaisnäkökulmaa Helsingistä suurkaupunkina. Toim. Vesa Keskinen, Martti Tuominen, Mari Vaattovaara. Helsingin kaupungin tietokeskus. 2002.
- o Helsingin talouden muutos 1950–2009. Yhä suurempi osa verorahoituksesta kohdistuu peruspalveluihin. Teoksessa: Helsinki tiedon kohteena. Helsingin kaupungin tietokeskus 100 vuotta.

## 8 Erilaisia näkökulmia

Kuntalehdessä olen saanut vapaasti kirjoittaa aiheista, jotka ovat itseäni kiinnostaneet ja joiden taustalla ei ole mitään laajempaa julkaisua. Tällaisia ovat olleet esimerkiksi seuraavat kirjoitukset:

- o Kolkutteliko taloudellinen kuolema vai armahtiko kuntaliitos? Kuntalehti 19/2008.
- o Mahdollisuudet kilpailla veroprosentein vähentyneet. Kuntalehti 20/2004.
- o Kun karikat lähestyvät ja kunnan ”konkursi” uhkaa: Merkit vaarasta havaittava ja talouden kehitys ymmärrettävä. Kuntalehti 20/1993.

23 Liisa Kähkönen, Kulttuuri- ja vapaa-aikatoimen 1990-luku. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuksia 2004:7, Helsinki 2004.

## 9 Päätöksenteon rationalisointi

Nykyiset päättäjät tuskin osaavat kuvitella, millaista nappikauppaa päätöksenteko suurten kaupunkien talousarvioista oli 1980-luvulla. Kaupunginhallituksissa käytiin läpi virastojen kaluston hankintalistoja. Yksityiskohdat olivat tietysti kiinnostavia ja ymmärrettävämpiä kuin kokonaisuus, joka hämärtyi yksityiskohdista pohtiessa.

Kirjoitin aika vauhdikkaita tekstejä Kunnallislehteen. Usein niitä oli väritetty Paavo Haavikon tai jonkun muun kirjailijan aforismeilla. Kyllä se siitä vähitellen muuttui.

## 10 Kuntatalouden tutkimus

Suomessa kuntatalouden tutkimus on vähäistä. Pekka Valkaman kanssa kartoitimme tehtyjä tutkimuksia<sup>24</sup>. Tutkimus tuntuu vähentyneen edelleen.

### Tutkimusta vai journalismia?

Professori Matti Viren<sup>25</sup> on pohdiskellut sitä, onko taulukkolaskennan käyttäminen tutkimusta. Virenin mukaan tutkimus-sanaan törmää entistä useammin. Hänen mielestään tutkimus-sana on otettu uskäyttöön. Viren esittää artikkeleissaan esimerkkejä tutkimuksista, joilla hänen mielestään on kyse vain alkeellisesta aritmetiikasta.

Kunnallistalouden tutkimus Suomessa on vähäistä. Näin siitä huolimatta, että valtion budjetissa valtionosuudet ovat viidesosa. Kukaan ei liene laskenut, montako päätoimista kuntatalouden tutkijaa maassa on ja millaisissa yhteisöissä he työskentelevät? Montaa en tunne, vaikka kaikki luulen tuntevani. Ilmeisesti parhaat kuntatalouden asiantuntijat ovatkin muualla kuin yliopistoissa.

Kun siirtymiseni Lahdesta Helsinkiin uutisoitiin, todettiin siinä tehtävänä olevan kun-

nallistalouden perusselvitysten tekeminen. Sitä se on ollutkin, perusasioiden selvittelyä pyrkimättäkään hienostelevaan metodeilla ja vaikeilla termeillä. Minulle on jopa leikkimielisesti huomautettu, että vaikein matemaattinen toimitus julkaisuissa saa olla prosenttilasku. Tämän takia mahdolliset viittaukset korrelaatiokertoimiin yms. onkin esitetty yleensä alaviitteissä.

Kuntien johdolla ei ole aikaa lukea laajoja selvityksiä. Tulos pitää tiivistää tarvittaessa yhdelle liuskalle. Joskus olen käyttänyt Helsingin kaupungin tietokeskuksen verkkojulkaisuissa keltaista merkintäväriä osoittaen sillä sellaisia kohtia, joihin lukijan raporttia selatessa kannattaisi kiinnittää huomiota. Eihän se pitempään käynyt päinsä tutkimuksiksi luonnehdituissa julkaisuissa, vaikka se olisi ollut kuinka lukijaystävällistä.

Tehtävänäni on ollut tuottaa tietoa, jota Helsingissä ja muissa kunnissa voidaan suoraan käyttää hyväksi. Välistä tuntuu, että siinä on onnistunut<sup>26</sup>. Kun monet taustaltaan kansantaloustieteen tutkijat puhuvat kuntataloudesta, tuntuu minusta siltä, että he puhuvat aivan eri asiasta kuin siitä, jonka kanssa olen tekemisissä. Olen tuntenut itseni oman tieni kulkijaksi kuntien taloushallinnon ja yliopistojen välissä.

Olen yrittänyt irtautua virallisesta jargonista ja käyttää mahdollisimman yksinkertaista kieltä. Välillä laiskuus yllättää ja tyytyy siteeraaman virallista liturgiaa. Paljosta olen kiitollinen kielentarkastajalleni.

Olin yleisurheilun Helsingin vuoden 1971 EM kisojen aikaan Etelä-Suomen Sanomissa. Tehtäviin kuului mm. urheilu-uutisten otsikointi. Se näkyy vielä raporttien ja lehtijuttujen nimissä. Usein verkkojulkaisusta on ensimmäisenä valmiina kansi ja nimi. Kannenteon mielikuvitusta on jarruttanut tietokeskuksen julkaisu-uudistus, jossa julkaisujen kansien piti olla turkoosin värisiä. Sellaiseen väriin on vaikea yhdistää valokuvaa. Onneksi tämä jul-

24 Kunnallistaloudellinen tutkimus 1980- ja 1990-luvuilla (yhdessä Pekka Valkaman kanssa). Teoksessa: Ari-Veikko Anttiroiko (toim.), Kunnallistaloudellinen tutkimus. Menneisyys, nykyisyys ja tulevaisuuden haasteet. Juhlakirja Pertti Ruuskalle 31.12.1992. Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 1/1993.

25 Matti Virén, Onko taulukkolaskenta tutkimusta? Tie-teessä tapahtuu 3–4/2005.

26 Olavi Borg kyseli kuntajohtajilta 2000, ketkä tutkijat tuottavat parhaiten mielenkiintoista ja käyttökelpoista tietoa. Tulos: Heikki Helin 80, Krister Ståhlberg 52, Risto Harisalo 18, Markku Sotarauta 16, Pentti Rönkkö 14, Pentti Meklin 13, Aimo Rynnänen 13, Paavo Hoikka 12, Perttu Vartiainen 10, Olavi Borg 8 mainintaa. (Polemiikki 3/2000.)

kaisu on vapaa sarjojen muotojen pakkopaidasta. Kansi on juuri sellainen kuin olen halunnut.

Tietokeskuksen julkaisuissa ei ole tarvinnut osoittaa oppineisuuttaan, vaan on voinut mennä suoraan asiaan. Olen selaillut monien tutkijoiden julkaisuja. Monissa ensimmäinen kappale on otsikoitu ”Aluksi” ja viimeinen ”Lopuksi”. Niin mielikuvituksettomia otsikoita ei minun ole tarvinnut käyttää. Aluksi -lopuksi -otsikointi tuskin herättää mielenkiintoa tekstiä kohtaan.

Etätyö on pakottanut opettelemaan tekstinkäsittelyn ja kuvioden teon. Verkkojulkaisujen nopeus perustuu osittain siihen, että on itse tehnyt julkaisun valmiiksi. Olenpa taitannut tämänkin kirjoituskoosteen itse.

Välillä miettii kirjoittamisen mielekkyyttä. Vaikka on kirjoittavinaan kuinka räväkästi tahansa, ei kukaan reagoi mitenkään. Tietysti on syytä myös epäillä, ettei ole kyennyt kuvaamaan asiaa riittävän selkeästi. Etelä-Suomen Sanomien Vierailija-palsta ja uutisten kommentti- ja kinalo-osiot ovat mahdollistaneet rautalangasta vääntämisen.

Tämän kirjoituskokoelman otsikko on ”Kuntatalousjournalismia. Kirjoituksia kuntataloudesta 1980–2013”. Ei siis mitään tieteellisiä artikkeleita vaan lehtikirjoituksia. Tyypillistä niille on ollut usein tiukka kirjoitusaikataulu. Välillä teksti on ollut valmis seuraavana aamuna, jos niin on sovittu.

Tiedotusvälineille en ole suostunut lausuntoja antamaan ja kommentoimaan. Joskus on tuntunut, ettei kysyjä ole edes ymmärtänyt asiaa, josta kysyy. Silloin on ollut paras olla sanomatta mitään. Toimittajia olen kuitenkin aina pyrkinyt kaikin tavoin auttamaan.

## Takkiakin olen joutunut kääntämään

Muutaman kerran olen joutunut kääntämään takkini ts. muuttamaan mielipiteeni. Lahden talousarviopäällikkönä ollessani kirjoitin Etelä-Suomen Sanomiin useita tekstejä, joissa olin maakunnan kokoisen kunnan kannalla. Mitä enemmän olen tutkinut pienten kylien ja kunnan vaiheita, sitä vakuuttuneempi olen,

että parempiakin malleja kuin maakunnan kokoinen kunta löytyy. Niistä tarkemmin viime vuosien Vierailija-teksteissä.

1990-luvun vaihteessa totesin, että kunnille voisi asettaa lainakaton velkaantumisen jarruttamiseksi. Nykyoloissa lainakatto ei toimisi, koska kunnilla on monia tapoja hankkia rahoitusta investoinneille. Tämän takia lainojen vertailukin on vaikeaa.

Talouskirjoitukset ovat totista tekstin vääntämistä. Sitä vakuuttavammalta vaikuttaa, mitä järeämpiä ratkaisuja esittää. Siksipä leikinlaskuun ei ole varaa. Vuonna 2000 esitin provosoidakseni, että Lahden talousongelmien ratkaisuksi voisi myydä energiayhtiön. Moni provosoituikin, mutta onneksi energiayhtiö on edelleen kaupungin omistuksessa. Olen vakaasti sitä meiltä, että kunnan monopoliasemassa olevia yhtiöitä ei pidä myydä ulkopuolisille.

## Kuntatalouden uutisointi heikkoa

Kuntatalouden uutisoinnista olen huolissani. Vaikka kuntatalouden arvioinnin välineet ovat kuin eri maailmasta 80-luvun alkupuoleen verrattuna, pinnallista se tuntuu edelleen olevan. Esimerkiksi Helsingin Sanomissa oli Helsingin vuoden 2011 tilinpäätöksestä viime vuonna pieni kahden palstan uutinen, sekin STT:n laatima.

Kuntataloutta ymmärtävien toimittajien määrä on vähäinen. Viime vuosina kokeneita pitkän linjan toimittajia on siirtynyt tai siirretty eläkkeelle melkoinen määrä. Lehtien kuntatalouden tietämykseen on tullut pelottava aukko, joka valitettavasti on nähtävissä lehtien sivuilla.

Kokemattomat toimittajat kirjoittavat sen, mitä kunnan johto tai valtiovarainministeriö sanoo mitenkään sanomisia kyseenalaistamatta. Esimerkkinä tästä ovat nykyisten ministerien puheet kuntien talouden uhkaavasta heikentymisestä. Harvoin toimittajalle on juolahtanut mieleen kysyä, mistä se kuntien talouden kiristyminen kehitys oikein johtuu. Ministerit ovat paljolti huolestuneet itsensä ja hallituksen aikaansaamasta ongelmasta.

Pienemmällä rahalla tehdään huonompaa lehteä. Lehtiutiset ovat lyhentyneet ja saman-



Kuntien taloudessa on ongelmia riittänyt. Aina on ollut edessä jonkinlainen uhka. (Kommunal Ekonomi 5/1991)

kaltaistuneet. Juttuja kopioidaan netistä ja toisista lehdistä. Virheiden määrä kasvaa, lähdekritiikki heikkenee, uutislähteet vähenevät ja pr-koneiston valta kasvaa. Jutut pinnallistuvat.

Lehtien on helppo kritisoida kuntia kaikista mahdollisista aiheista ja välillä kritiikkiin on aihettakin.

Olen ollut lehtien kanssa tekemisissä nelisenkymmentä vuotta. Jos kunnat ovat jäykkiä ja byrokraattisia kuten väitetään, ovat sitä lehdetkin. Suurissa lehdissä eri osastojen raja on ollut ylittämätön.

Kirjoittaminen on ollut kivaa ja sitä on riittänyt. Kuntatalouden rinnalle on 2000-luvulla tullut Sysmään liittyvät kotiseutuaiheiset kirjoitukset ja Lahden Ahkeran toiminnan kuva-

minen<sup>27</sup>. Yhteen kylään<sup>28</sup>, kirkonkylään<sup>29</sup> ja paikallisen urheiluseuran<sup>30</sup> vaiheisiin paneutumisen on heijastunut koko kunnallishallintoakin sivuaviin kirjoituksiini.

27 Urheilukuvia löytyy Lahden Ahkeran sivuilta osoitteesta <http://www.lahdenahkera.fi/yleisurheilu/kuva-galleria/>

28 Liikola-Taipale kyläkirja, Sysmän Liikolan Nuorisoseura. Padasjoen kirjapaino 2004. (480 sivua.) Liikola-Taipale kyläkirja II, Sysmän Liikolan Nuorisoseura. Padasjoen kirjapaino 2008. (906 sivua.)

29 Sysmän muuttuva keskus 1, Lopperista Markkalan risteysen kautta Simolaan 1. Sysmän Liikolan Nuorisoseura. Padasjoen kirjapaino 2009. (247 sivua.)

30 Sysmän Sisu, Kuvia vuosien varrelta. Voimistelu- ja Urheiluseura Sysmän Sisu ry. Padasjoen kirjapaino 2011. (80 sivua.) Uutisia Sysmän Sisusta. Voimistelu- ja Urheiluseura Sysmän Sisu ry. Padasjoen kirjapaino 2012. (895 sivua.)



# Artikkelit

1980

Laskentatoimen kehittäminen Helsingissä 1970-luvulla (yhdessä Erkki Kokkosen kanssa).  
Suomen Kunnallislehti 14/1980 ..... 35

Puuttuuko kuntien budjetoinnista tavoitteellisuus. Suomen Kunnallislehti 16/1980. .... 39

1981

Suoritteiden käyttö kunnallishallinnossa. Helsingin kaupungin tilastokeskus, 1/1981..... 43

1982

Talousarvio – valtuuston johtamisvälinekö? Suomen Kunnallislehti 4/1982. .... 48

Talousarvion sitovuustaso – toiminnan joustavuus. Suomen Kunnallislehti 8/1982..... 52

Suunnittelumyly pyörii mukavasti. Suomen Kunnallislehti 17/1982..... 55

1983

Valtava on valtava parannus. Etelä-Suomen Sanomat 14.3.1983. .... 58

Valtionosuusjärjestelmän uudistaminen: Yksinkertaistaminen työlästä.  
Etelä-Suomen Sanomat 11.5.1983..... 62

Kunnat maksumiehiksi: Julkinen talous järjestyksen kourissa.  
Etelä-Suomen Sanomat 16.6.1983. .... 64

”Kuppaus, välistä veto, nävertäminen”. Kaikki on suhteellista  
Etelä-Suomen Sanomat 5.10.1983. .... 67

1984

Ei pelkkää byrokratiaa, kunnissa liikkuu suuri raha.  
Etelä-Suomen Sanomat 24.2.1984. .... 71

Talousarvioiden ja kuntasuunnitelmien sisältö: Paljon rihkamaa, vähän tietoa.  
Suomen Kunnallislehti 6/1984. .... 74

Talousarvioiden ja kuntasuunnitelmien sisältö: Päätöksentekijöiden tarpeet huomioitava.  
Suomen Kunnallislehti 6/1984. .... 77

Niin monta mieltä kuin esittäjääkin. Kuntien ja valtion ”oikea” kustannustenjakoa.  
Etelä-Suomen Sanomat 23.7.1984. .... 80

Kuntien ja valtion välinen suhde: Kunnista tulossa vähitellen toimeenpano-organisaatioita.  
Etelä-Suomen Sanomat 7.9.1984..... 83

## 1985

Kuntien kantokykyluokituksen ongelma: Kuntien talouden tilan määrittely on vaikeaa. Etelä-Suomen Sanomat 17.3.1985. ....	86
Kaupunkien huolenaihe: Verotulojen kasvun hitaus. Suomen Kunnallislehti 6/1985. ....	89
Kaupunkien talouden liikkumavara on poliittisten päätösten tulos. Suomen Kunnallislehti 9/1985. ....	94
Analyysi vähäistä, kunnallistalous myötätuulessa. Etelä-Suomen Sanomat 17.8.1985 .....	99

## 1986

Taloudellisen liikkumavaran mittareita. Käyttötalouden ylijäämä kantokykyluokitusta selittämässä. Suomen Kunnallislehti 1/1986. ....	103
Kaupunkien taloudellinen liikkumavara. Suomen Kunnallislehti 8/1986. ....	110
Liiketoiminta ei ole verotusmuoto. Suomen Kunnallislehti 16/1986. ....	114

## 1987

Kaupunkien verotulojen kehitys 1975–85: Verotulojen rakenteessa merkittäviä eroja. Suomen Kunnallislehti 11/1987. ....	118
Suurten kaupunkien talousarviot vuodelle 1988. Liikkumavara supistuu ja paine äyryin hintaan kasvaa. Etelä-Suomen Sanomat 20.11.1987. ....	123

## 1988

Kunnallisveroaste kuntalaisen verorasituksen mittari (yhdessä Paavo Poterin kanssa). Suomen Kunnallislehti 10/1988. ....	128
Talouselämä-lehden kuntapelisarja: Kunnat peliin 16/1988. ....	132
Helsinki hengittää ahtaammin, 16/1988 .....	135
Kuntapelien yhteenveto: Lappeenranta paransi parhaiten, Vantaan talous ongelmallisoin, Talouselämä 20/1988.....	137
Velkaantumisen vie umpikujaan. Liikkumavara on toimintapolitiikan tulos (yhdessä Paavo Poterin kanssa). Suomen Kunnallislehti 17/1988. ....	140
Kunnan sijainti määrää pitkälle veropohjan (yhdessä Paavo Poterin kanssa). Suomen Kunnallislehti 18/1988. ....	145

1989

Tasausjärjestelmät toimivat: Valtionapu korvaa pienet verotulot.  
(Yhdessä Paavo Poterin kanssa.) Suomen Kunnallislehti 3/1989.9 ..... 149

Toivoton ja välttämätön tehtävä. Talouselämä 36/1989. .... 155

Toimittajien työn helpottamiseksi. Tehkää yhteenveto tilinpäätöksistä  
Suomen Kunnallislehti 5/1989. .... 155

Talouselämä-lehden kuntapelisarja

- Ylipormestarin mylly (Helsinki), Talouselämä 14/1989 ..... 159

- City sykkii säästöliekillä (Lahti), Talouselämä 14/1989..... 165

Kuntien itsehallinto laajenee, mutta haluavatko kunnat sitä?

Etelä-Suomen Sanomat 27.8.1989. .... 167

1990

Kantokykyluokituksen perusteet, osa 1: Harkinnalle paljon tilaa, vääristymiä vaikea oikaista.

Etelä-Suomen Sanomat 13.1.1990. .... 170

Talouselämä-lehden kuntapelisarja:

- Realistista varovaisuutta (Helsinki), 15/1990 ..... 173

- Kaupunkien hyvä tulos lykkäsi luoton tarvetta, 19/1990 ..... 175

1991

Kuntien taloustiedot ymmärrettävään muotoon. Suomen Kunnat 1/1991..... 178

Kaavaperiaatteet odottavat ratkaisuaan. Kuntien itsekkyyden saattaa käydä

talouden rasiiteeksi. Etelä-Suomen Sanomat 25.5.1991..... 181

Lahden seudun kunnat yhteen. Hallintoa saneeraamalla voi säästää paljon

veromarkkoja. Etelä-Suomen Sanomat 11.8.1991 ..... 184

Talouselämä-lehden kuntapelisarja

- Kuntapelissä uusia käsitteitä, 14/1991 ..... 188

- Ylipormestarin testamentti (Helsinki), 14/1991 ..... 189

- Kunnilla edessä sopeuttamisen aika, 21/1991 ..... 191

Kunnan talouden liikkumavara: omien päätösten vai sijainnin seuraus?

Hyvinvointikatsaus 3/1991..... 193

Yhtiöittäminen yksi tapa aktivoida maksupolitiikkaa. Suomen Kunnallislehti 3/1991 ..... 198

1992

Talouselämä-lehden kuntapelisarja - Helsinki, Espoo, Vantaa: Kahden miljardin veroaukko velkaannutti, 14/1992 .....	201
Kuntapelin surkea sato: Veroaukko parsittiin velalla, 19/1992 .....	204
Kuntien lainanotolle asetettava katto. Helsingin Sanomat 14.6.1992. ....	206
Lahti tarvitsee tiivistämistä - kerrostalot säästävät luontoa. Etelä-Suomen Sanomat 16.10.1992. ....	208
Kilpailua pöhöttyneeseen kuntakoneeseen. Talouselämä 32/1992.....	211
Verotulojen kasvun pysähdys: Kunnallistalous velkakierteeseen. Suomen Kunnallislehti 5/1992. ....	214
Suomen kunnallistalous 1980-luvulla: Palvelujen kasvu rasitti - keskinäiset erot vähentyneet. Suomen Kunnallislehti 14-15/1992. ....	220

1993

Rahapula pakottaa pohtimaan, osa I: Karsinnat ovat mahdollisia vanhoja rakenteita purkaen. Etelä-Suomen Sanomat 7.2.1993.....	223
Verouudistuksen vaikutukset 1988-91: Vähennysten kasvu leikkasi verotuloja. Kuntalehti 8/1993.....	227
Vuoden 1992 tilinpäätökset: Jarruja ei ehditty painaa ajoissa. Keskisuomalainen 23.7.1993. ....	230
Reittaamiseen ei tarvetta. Jyvät erottuvat akanoista. Kuntalehti 10/1993.....	234
Kauhajoki kärkeä, Karkkila hännillä. Talouselämä 40/1993. ....	238
Kun karikat lähestyvät ja kunnan "konkurssi" uhkaa: Merkit vaarasta havaittava ja talouden kehitys ymmärrettävä. Kuntalehti 20/1993.....	242

1994

Talouselämä liioittelee selvästi kriisikuntien määrää. Kuntalehti 2/1994.....	246
Ankea aika jatkuu kuntataloudessa. Talouselämä 16/1994.....	251
Helsingin talouden 1980-luku - vakaan kehityksen vuosikymmen. Kvartti 2/1994. ....	256
Kunnan talousarvioiden esittely. Oleellisen ja riittävän taloustiedon tiivistäminen ei ole helppoa. Kuntalehti 18/1994.....	261
Kantokykylookituksen poistaminen on tarpeen. Pöyhösen esitys askel oikeaan suuntaan, mutta koska? Kuntalehti 20/1994.....	266

Kunnallistalouden käänneet ja kierteet (yhdessä Antti Kariston kanssa). Teoksessa: Lama sulkee, lama avaa (toim. Vesa Keskinen). Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1994:11 .....	269
Kunnilla yllättävän hyvä vuosi 1993. Valtionosuuksien kasvu paransi köyhien kuntien taloutta. Kuntalehti 1/1995. ....	277
Kuntien kustannusten tasaustarve ei tilastoista selviä. Yleiskuva oikea, vaikka tilastoilla voi todistaa melkein mitä haluaa. Kuntalehti 5/1995. ....	280
Tutkija Heikki Helin: Muutosten kohtuullistaminen johti kerrointen virityksiin. Vaihtoehto valtionosuustoimikunnan esitykselle. Kuntalehti 9/1995.....	285
Vahvempi, onnellisempi, innovatiivisempi, menestyvämpi, taitavampi. Kuntien vertailu on kivaa – mutta missä on perusteltu selitysmalli. Kuntalehti 22/1995. ....	290
1996	
Onnellista kuntaa ei ole. Hyvinvointikatsaus 1/1996 .....	293
Hyödytön kesämökkivero. Vieraskynä. Helsingin Sanomat 24.2.1996. ....	299
Verossa ja maksuissa eroja: Tamperelainen selviää muita vähemmällä. Kuntalehti 7/1996.....	300
Lama vei työpaikkoja, leikasi tulopohjaa ja lisäsi menoja. Kvartti 3/1996. ....	302
Tutkimus antoi suuntaviivat valtionosuusjärjestelmän kriteereiksi. Kriteerien valinta ja painotus on tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Kuntalehti 8/1996. ....	308
1997	
Koulujen kustannuseroille löytyy selitykset. Kvartti 1/1997. ....	312
Valtionapujen leikkaus vie kunnilta pelivaran. Etelä-Suomen Sanomat 20.3.1997.....	316
Tuoko raha menestystä? Vahvan talouden kaupungit jylläävät palloilun pääsarjoissa. (Yhdessä Jukka Airon kanssa.) Etelä-Suomen Sanomat 6.4.1997.....	318
Maaseutukunnat kuihtuvat nuorten muuttaessa muualle. Etelä-Suomen Sanomat 7.7.1997.....	323
Työpaikkoja syntyy keskusten ympärille. Etelä-Suomen Sanomat 23.6.1997. ....	326
Yhteisöveron kasvu tukenut eniten metsäkuntien taloutta. Etelä-Suomen Sanomat 5.10.1997.....	328

1998

Mökkiläiset – siunaus vai rasite? Etelä-Suomen Sanomat 25.1998.....	330
Painostus syrjäytti periaatteet kuntaliiton yhteisöveropäätöksessä. Etelä-Suomen Sanomat 8.3.1998.....	332
Lähikirjastojen alasajo koskisi kipeimmin lapsiin ja vanhuksiin. Etelä-Suomen Sanomat 22.3.1998. ....	333
Muutama tunnusluku riittää. Helsingin Sanomat 27.4.1998. ....	335
Kunnat ulkopuolisten palvelujen ostajina (yhdessä Markku Hyypiän kanssa). Kvartti 1/1998. ....	336
Valtionosuusjärjestelmän muutoksiin ei ole perusteita. Kuntalehti 2/1998. ....	344
Helsingin talous 1980–97: Lamasta on toivuttu. Kvartti 3/1998.....	344
Yhteisöverojaon muutos. Lahti ja Heinola saavat lisää, maaseudun menetykset tasataan. Etelä-Suomen Sanomat 8.6.1998 .....	349
Talouselämä vain kunnat kriisissä. Kuntalehti 18/1998.....	351
Kunnallistalous 1990-luvulla: vuoristorataa valtion tahdissa. Tilastokeskuksen Kuntapuntari 6/1998.....	355
1999	
Hienosäätö korjaa kuntien tulopohjaan. Vieraskynä. Helsingin Sanomat 2.3.1999.....	360
Kuntien taloustilaston sadan vuoden ongelmat. Tilastokeskuksen teoksessa Suomen vuosisata toim. Kristiina Andreasson ja Vesa Helin. 1999.....	361
Kuntatalous korjaantuu virkatyönä. Vieraskynä. Helsingin Sanomat 12.10.1999.....	365
Kriisissä, kriisiytymässä, lähestymässä kriisin esiastetta. Kuntatalouspuhetta Suomessa. Artikkeliteoksessa lama.nousu@hel.fi. Havainnot vuosituhat- vaihteen Helsingistä. (toim. Vesa Keskinen). Helsingin kaupungin tietokeskus. 1999. ....	367
Talouselämän sitovat tavoitteet – Tarua vai totta. Kuntalehti 3.1999.....	373
Helsingin terveysmenot: Kasvoivatko vai vähenivätkö 1990-luvulla. Kvartti 4/1999.....	378
2000	
Lamasta toipuminen tuskallisen hidasta. Suurissa kaupungeissa yhä selvästi vähemmän työpaikkoja ja enemmän työttömiä kuin vuonna 1989. Etelä-Suomen Sanomat 1.5.2000.....	383

Helsingin kaupungin verotulot 1945-1998. Kvartti 1/2000.....	385
Veroprosentin korotus tai energiayhtiön myynti. Etelä-Suomen Sanomat 1.10.2000.....	390
Vaikeatkin päätökset uskallettava tehdä. Etelä-Suomen Sanomat Lukijan sana 28.3.2001. ....	391
2001	
Päijät-Hämeen kuntien tilinpäätökset kirjanpitolaitoksesta surkeutta. Kainalojutu: Väärät signaalit. Etelä-Suomen Sanomat 9.4.2001.....	392
Ei mikään yllätys. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 27.4.2001. ....	394
2002	
Turhaan kadehdittu Helsingin rikkaus. Teoksessa Helsinki - pohjoinen metropoli. 16 ajankohtaisnäkökulmaa Helsingistä suurkaupunkina. Toim. Vesa Kaskinen, Martti Tuominen, Mari Vaattovaara. Helsingin kaupungin tietokeskus. 2002.....	397
Kuntien talous jatkuvan kriisin varjossa. Kunnilta puuttuvat edellytykset selvittää niille annettuja tehtäviä. Kuntalehti 3/2002.....	408
Kunnallistalouden näytelmä. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 21.2.2002 .....	412
Kaupungin rahoitus teatterissa väheni 1990-luvulla 19 milj. mk. Uusi Lahti 1.5.2002.....	414
Lahti on karsinut orkesterin rahoitusta vähemmän kuin muiden kulttuurilaitosten Uusi Lahti 15.5.2002.....	417
Lahden kulttuurilaitoksista on kaupunginkirjastolta leikattu eniten määrärahoja. Uusi Lahti 9.10.2002.....	420
2003	
Poukkoilevat muutokset ja näyttävyyden tavoittelu hävittävät taloustietoa. Kuntalehti 2/2003.....	424
Painaako Kuntaliiton kanta? Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 14.11.2004.....	428
2004	
Kunnissa kaivataan vakaata ja ennustettavaa toimintaympäristöä. Kuntalehti 1/2004.....	430
Päijät-Hämeen surkeus osin tilastotekniikkaa. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 20.2.2004. ....	436

Valtio imuroinut kunnilta kaiken ylimääräisen tuoton. Kuntalehti 11/2004.....	438
Mahdollisuudet kilpailla veroprosentein vähentyneet. Kuntalehti 20/2004.....	444
Jarrujen painamisen aika? Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 11.9.2004. ....	449
2005	
Kuntien kassoista puuttuu ennätysmäärä valtion rahaa. Kuntalehti 9/2005. ....	451
Vahvistamista vai heikentämistä. Verkkokolumni 7.4.2005. ....	
Vanhasen hallituksen kaksi ja puoli vuotta arvioitavana: Valtio luistelee vastuustaan – kuntatalous joustaa. Kuntalehti 20/2005.....	459
Kunnallistalous valtion kurimuksessa. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 5.8.2005.....	465
Ei tullut suurta uudistusta taaskaan. Valtionosuusuudistus surkastumassa jälleen pieniin tarkistuksiin. Etelä-Suomen Sanomat 15.8.2005. ....	467
2006	
Kunnat jakautuvat keskus- ja reuna-alueiksi (yhdessä Tuomo Martikaisen kanssa). Kuntalehti 1/2006.....	469
Kuntien talouden vertailu ongelmallista. Kuntalehti 3/2006. ....	474
Miksei puhuta reilusti valtionosuuksien leikkauksista. Kuntalehti 11/2006. ....	478
Uudistusten pysyvät tavoitteet: Yksinkertaisuus ja selkeys talousasioiden ainoissa vain kadoksissa. Kuntalehti 17/2006.....	484
Lahden talous 1990–2005. Aina on ollut vaikeaa. Uusi Lahti -lehden 25-vuotisjuhlanumero 14.10.2006. ....	489
Veromalli ilman sisältöä. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 24.2.2006.....	492
Ministerin muunneltu totuus. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 15.4.2006. ....	493
Investoinnit rahoitetaan velalla. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 28.6.2006.....	495
Laskennallinen vähennys. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 22.10.2006. ....	496
Suurta käännettä hyvään suuntaan ei ole tullut. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 1.11.2006. ....	497



Verovähennykset valtion ”rasitukseksi?” Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 30.12.2006. ....	499
2007	
Kunnittaisia muutoksia jarrutetaan menetysten välttämiseksi. Kuntalehti 1/2007. ....	501
Kriisikuntien valintakriteerit sekavat. Kuntalehti 9/2007. ....	507
Kuntatalous aina joutanut maan tavan mukaan. Kuntalehti 13/2007.....	511
Taskusta toiseen kuntalaisen kustannuksella. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 20.1.2007. ....	517
Miesmuisti ja kvartaalitalous. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 4.4.2007. ....	518
Arvaus, ennuste, totuus? Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 6.5.2007. ....	520
Valtio maksaa vain osuutensa. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 17.9.2007. ....	521
Näytelmä jatkuu – roolit vaihtuvat. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 10.10.2007. ....	522
Lahden työpaikat: Lähestytään lamaa edeltävää tasoa. Etelä-Suomen Sanomat, maaliskuu 2007.....	523
2008	
Kiistanalainen kuntien yhteisövero-osuus ja kunta-valtio-suhde: Yhteisöveron muutos itsehallinnon peruspilarista talouden tasapainottajaksi. Kuntalehti 1/2008. ....	526
Verotulojen ja valtionosuuksien muutokset 1993–2008: Kuntien talous pysynyt valtion jatkuvassa pyöryksessä. Kuntalehti 15/2008.....	532
Kolkutteliko taloudellinen kuolema vai armahtiko kuntaliitos? Kuntalehti 19/2008. ....	538
Liikaa energialaitosten varassa. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 19.1.2008.....	543
Kunniakkaat kulttuurimenot. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 31.3.2008. ....	544
Oppia rakastamaan tuottavuuden kasvua. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 25.4.2008. ....	546
Paraskaan ei riitä. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 25.6.2008. ....	547
Liikenteen tukea taskusta toiseen. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 22.8.2008. ....	549
Ministerien puheet muunnettua totuutta. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 10.10.2008.....	550
Vanhasen verokatto harkitsematon heitto. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 13.12.2008. ....	551

Podiumin peruste: paljon vai vähän. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 24.12.2008.....	553
2009	
Valtiovallan kuntapolitiikan ennakoitavuus parantunut. Matti Vanhasen II hallitus ja kuntatalous. Kuntalehti 8/2009. ....	555
Valtiota tarvitaan apuun: Kuntaliitokset ja yhteistyön lisääminen eivät riitä. Kuntalehti 18/2009 .....	559
Puhutaan vaihteeksi totta. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 22.2.2009. ....	564
On takaisinmaksun aika. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 16.3.2009.....	565
Vauraus hajotti – rahanpuute yhdistää. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 2.10.2009.....	567
Vain yksi vaihtoehto – suurkunta? Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 5.11.2009.....	568
Kunnallistalouden vertailun ongelmia. Kvartti 2/2009.....	570
2010	
Optimaalinen väestöpohja vaihtelee toiminnoittain. Tieto&trendit 1/2010.....	574
Kuntien talous 2000–2008, Kuntaliitokset kaunistavat taloustilastoja. Kuntalehti 10/2010.....	578
Suattaahan tuo olla niinnii. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 16.1.2010.....	581
Leveämmät hartiat – kenen kustannuksella. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 6.2.2010. ....	583
Maakuntahallinto turvaisi paikallisen päätöksenteon. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 20.3.2010. ....	585
Valtio lastaa ylikuormaa kuntalaivaan. Kuntatalous ui syvällä, mutta pysyy pinnalla. Kuntalehti 13/2010.....	587
Aina on ollut vaikeaa kuntataloudessa. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 24.5.2010.....	591
Hohto on mennyt talousarvioiden julkistamiselta. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 27.11.2010. ....	593
2011	
Yhteisöjen maksamat verot – jatkuvan kiistan kohteena. Kvartti 2/2011.....	596
Kyllä se siitä tai sitten ei. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 3.1.2011. ....	602

Kunnat häviävät taloudessa aina. Kuntalehti 4/2011 .....	604
Eduskunnassa unohtuvat kuntien talousongelmat Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 9.6.2011.. .....	609
Suurimmat kaupungit suuryritysten kokoisia. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 21.5.2011. ....	611
Henkilökunnan määrä ei ole byrokrattisuuden mitta. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 11.5.2011. ....	613
Vanhanen II/Kiviniemi ja kuntien talous: Maksut ajallaan – mutta tehtäviä heikoin kustannusselvityksin. Kuntalehti 8/2011 .....	615
Kavahda kuntarankeerauksia! Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 21.8.2011. ....	620
Kunnille delegoidaan likainen työ. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 4.9.2011. ....	621
Sumeaa totuutta moneksi. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 26.9.2011. ....	623
Kunnat Kreikan tiellä. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 22.10.2011. ....	625
Helsingin talouden muutos 1950–2009. Yhä suurempi osa verorahoituksesta kohdistuu peruspalveluihin. Teoksessa: Helsinki tiedon kohteena. Helsingin kaupungin tietokeskus 100 vuotta.....	627
2012	
Kunnat velkaantuneet 2000-luvulla – Lainojen toivoton vertailu. Kuntalehti 2/2012 .....	637
Kuntastrategiat eivät vastaa – vaan herättävät kysymyksiä (yhdessä Sakari Möttösen kanssa). Kuntalehti 7/2012 .....	643
Mikään ei pidä paikkaansa. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 28.1.2012. ....	649
Halpa vai kallis terveydenhuolto? Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 4.3.2012. ....	650
Maakuntahallinto ratkaisisi ongelmat. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 25.3.2012. ....	652
Valtion vaikutus kuntien talouteen. Julkaisussa: Heikki A. Loikkanen, Seppo Laakso ja Ilkka Susiluoto (toim.), Metropolialueen talous. Näkökulmia kaupunkitalouden ajankohtaisiin aiheisiin. Helsingin kaupungin tietokeskus 2012. ....	654

Helsingin talouden kolme notkahdusta. Artikkelijulkaisussa Helsingin tila ja kehitys. Helsingin kaupungin tietokeskus 2012. ....	688
Valtuustosopimus kunnallisessa demokratiassa. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 26.9.2012 .....	677
Löysää ja tarkoitushakuista kuntauutisointia. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 12.11.2012. ....	679
Veroprosenttien ja veroasteen erot. Hartola: Kunnallisveroaste vain 12,92 .....	681
Kainalojuttu: Valtionosuusriippuvuus kasvaa. Etelä-Suomen Sanomat 15.2.2012. ....	682
Valtio tasapainottanut talouttaan kuntien kustannuksella. Kuntalehti 13/2012. ....	683
Varovainen budjetointi kuntatalouden kulmakivi. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 2.12.2012. ....	687
2013	
Ei tullut takkia, ei tullut tuppea. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 8.2.2013.....	688
Valtionosuusjärjestelmä kuntaliitosten vauhdittajaksi? Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 3.3.2013. ....	690
Kuntien tilinpäätösten uutisointi on muuttunut. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 30.3.2013. ....	692
Kuntatalous navigoi sumussa. Tilinpäätös: Lahden kaupungin luvut ovat keskitasoa paremmat. Kainalojuttu: Kuntia kurmuutetaan. Etelä-Suomen Sanomat 14.4.2013. ....	694
Valtio leikkasi, kate supistui. Tilinpäätökset: Hartola ja Kärkölä joutuivat ottamaan syömävelkaa. Kainalojuttu: Edessä vain huonompia aikoja. Etelä-Suomen Sanomat 21.4.2013 .....	696
Kunnat ahdingossa ja epävarmuudessa. (Kataisen hallituksen puoliväliarvio) Kuntalehti 5/2013.....	698
Avoin ja keskusteleva Lahti? Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 28.4.2013. ....	703

# Laskentatoimen kehittäminen Helsingissä 1970-luvulla

Suunnittelusihteri Heikki Helin, Kaupunki-  
liitto

Talousarviopäällikkö Erkki Kokkonen, Hel-  
sinki

SKL 14/1980

Viime vuosikymmenen lopulla tiedostettiin Helsingin kaupungin taloushallinnossa olevan lukuisia ongelmia. Talousarvio vahvisti sitovasti ja yksityiskohtaisesti resurssit antamatta kuvaa hallintokuntien toiminnasta ja aikaansaannoksista. Vastuualuejako oli hallintokunnissa usein epäselvä ja tavallisesti toiminta ja talous olivat eri henkilöiden vastuulla. Kirjanpito ja talouden tarkkailu keskittyivät pelkästään määrärahojen seurantaan. Kaiken kaikkiaan hallintokunnilla ja keskuhallinnolla ei ollut välineitä taloudellisuuden ja tehokkuuden mittaamiseen.

Niinpä Helsingissä paneuduttiinkin voimaperäisesti suunnittelujärjestelmän ja laskentatoimen kehittämiseen. Kaupunginjohdaja asetti 1973 työryhmän valmistelemaan ehdotusta Helsingin suunnittelujärjestelmän kehittämiseksi. Työryhmän mietintö valmistui 20.1.1976.

Samanaikaisesti perustettiin kaupunginkanslian talous- ja suunnitteluosastolle yksikkö laskentatoimen kehittämistehtäviin. Myöhemmin siitä muodostettiin laskentatoimistoniminen kehittämissyksikkö, jolle vahvan teoreettisen asiantuntemuksen takasi konsulttina koko ajan toiminut kauppatieteen tohtori Veijo Riistama.

Kehittämistyö käynnistettiin esitutkimuksella, jossa selvitettiin hallintokunnissa havaittuja ja tiedostettuja laskentatoimen ongelmia. Sitä seurasi laskentatoimessa noudatettavien

periaatteiden määrittely. Soveltamiskelpoisia ideoita etsittiin yrityksen laskentatoimen teoriasta, valtionhallinnosta ja suurimmista pohjoismaisista kaupungeista.

Toteutettavan järjestelmän periaatteet ja toteuttamistapa määriteltiin laskentatoimiston julkaisussa, joita olivat: Budjetoinnin Periaatteet (1974) ja Kirjanpidon ja kustannuslaskennan periaatteet (1975).

## Tavoitteet

Laskentatoimen kehittämisen tavoitteita olivat:

1. Suunnittelujärjestelmän kehittäminen siten, että eri suunnitelmat muodostaisivat yhtenäisen kokonaisuuden (PTS-KTS-TA-TB)
2. Talousarvioasetelmien kehittäminen siten, että pääpaino siirtyisi resurssien sitovasta vahvistamisesta toiminnan ja aikaansaannosten tarkasteluun. Asetelmien muuttamisella pyrittiin samalla delegeoimaan päätösvaltaa keskushallinnolta hallintokunnille niin, että kaupunginvaltuusto päättäisi suurista toimintalinjoista ja hallintokunnat (lautakunnat ja virastot) saisivat valita keinot asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.
3. Vastuualueiden selkiinnyttäminen sekä toiminnallisen ja taloudellisen vastuun yhdentäminen.
4. Vuotta lyhyemmän aikavälin suunnittelun (tavoitebudjetointi) käyttöönotto asteittain hallintokunnissa.
5. Apuvälineiden tarjoaminen tavoitejohtamiselle.
6. Paremman tiedon tuottaminen luottamushenkilöille.

## Tavoitebudjetointijärjestelmä

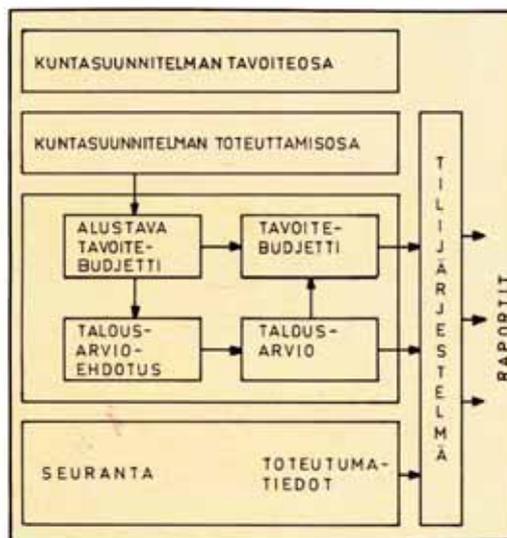
Tärkeäksi hallintokunnan suunnittelu- ja seurantavälineeksi on muotoutunut tavoitebudjetti. Se on hallintokunnan sisäinen, taloudellisen päämäärän sisältävä, vuotta lyhyemmän ajan toimintasuunnitelma.

Hallintokuntien järjestelmät on rakennettu niiden omien hankeryhmien toimesta ennalta määriteltyjen periaatteiden mukaisesti. Näissä ryhmissä on ollut hallintokunnan linjajohdon ja taloushallinnon edustus sekä edustaja kaupunginkansliasta. Tällä tavoin kunkin hallintokunnan omat erityistarpeet ovat tulleet huomioiduiksi. Järjestelmiä kehitettäessä on pyritty noudattamaan seuraavia periaatteita:

- o Talousarvioasetelmat muutetaan toiminnonittaisiksi, jotta talousarviosta selviäisi tietyn toimintamuodon kustannukset, tuotot ja suoritteet.
- o Talousarvioasetelmaan merkityt kokonaisuudet jakautuvat hallintokunnan omassa tavoitebudjetissa vastuualueisiin ja kustannuspaikkoihin, joilla on yksi vastuuhenkilö.
- o Toimivaltaa jaetaan organisaatiossa mahdollisuuksien mukaan alaspäin (delegointi).
- o Toimivalta merkitsee samalla budjetointivastuuta, ts. toiminnasta vastaavien on myös suunniteltava oma toimintansa, sen aiheuttamat kustannukset, tuotot sekä vastattava niiden toteutumisesta.

Kukin vastuuhenkilö siis suunnittelee oman toimintansa. Hän laatii alustavan tavoitebudjetin, jota käytetään hallintokunnan talousarvioehdotuksen laadinnan pohjana. Talousarvion tultua hyväksytyksi hän laatii tavoitebudjetin, josta ilmenee hänen yksikkönsä tavallisimmin kuukauden pituisille kausille jaksotetut menot, tulot ja suoritteet.

Kaiken kaikkiaan vastuuhenkilöillä on näin ollen melko laajat valtuudet yksikkönsä toiminnan järjestämiseen tavoitebudjetin antamisissa puitteissa. Heille jää oikeus valita keinot, toimenpiteet annettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Luonnollisesti kunnallishallinnossa monet resurssit ovat annettuja (henkilöstö,



Helsingissä toteutettua suunnittelujärjestelmää voidaan kuvata oheisen kaavion avulla. Keskeisen osan siitä muodostaa vuotta lyhyemmän aikavälin suunnittelu.

huonetilat) ja näiden lyhyellä tähtämellä si-  
dottujen resurssien osuus kustannuksista saat-  
taa olla useissa yksiköissä melko korkea.

## Suunnitteluprosessi ja tavoitejohtaminen

Tavoitebudjetointijärjestelmällä ja koko laskentatoimen uudistamisella on läheiset yhteydet tavoitejohtamiseen. Laskentatoimen kehittämistyön yhteydessähän suunnittelu- ja tarkkailujärjestelmää on kehitetty tavoitejohtamista paremmin palvelevaksi. Erityisesti tavoitebudjetointijärjestelmä tarjoaa välineet tavoitteelliselle johtamiselle.

Suunnittelun eri vaiheissa käytävillä tavoiteneuvotteluilla on tärkeä merkitys suunnitelmien laadinnan onnistumiselle. Niissä määritellään kunkin vastualueen toiminta- ja kustannuspuitteet, joissa pitäisi pysyä. Näin välttään paljon suunnitelmien korjaamiselta.

## Tarkkailujärjestelmä

Oleellinen osa laskentatoimen kehittämistyötä oli sellaisen tietojenkäsittelyjärjestelmän rakentaminen, jonka avulla voitaisiin toteuttaa hallintokuntakohtaisen hankeryhmytyön tuloksena syntyneet tietojenkäsittely- ja raportointitarpeet. Laskentatoimen kehittämispro-

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
	Alkuvuorot	Tavoitekeuhastelu	Laatimishjeet	Osuussuunnitelmat	ATB:n, TSE:n kokoaminen	TAE:n laadinta	TAE:sta ja TSE:stä päättyminen	Koko kaup. tasapainotus	TA:n ja kuntosuunnitelman toteuttamisosan hyväksyminen	TB:n tarkistamishjeet	TB:n tarkistaminen	TB:n viimeistely	TB:n hyväksyminen
1 Keskushallinto	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>					<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
2 Lautakunta		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				<input type="checkbox"/>						<input type="checkbox"/>
3 Virastopaällikkö		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				<input type="checkbox"/>			
4 Vastuualueiden edustajien neuvottelu		<input type="checkbox"/>											
5 Viraston talous- ja suunnitteluyksikkö	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	
6 Vastuualueet		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>							<input type="checkbox"/>		
7 Kustannuspaikat		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>							<input type="checkbox"/>		

Suomen Kunnallislehti 14/80

Oheisessa kaaviossa on esitetty eri organisaatiotasojen osallistumisvaiheet suunnitteluun.

jektin puitteissa hankittiin Pääkaupunkiseudun tietokeskuskuntainliittoon (Silloinen Helsingin kaupungin tietokeskus) kaupungin käyttöön laskentatoimen yleisohjelmisto. Se tarjosi valmiit mekanismit kirjanpidossa ja hallintokuntakohtaisessa kustannuslaskennassa tarvittavien tietojen keräilyyn, taltiointiin ja raportointiin.

Yleisohjelmiston avulla oli mahdollista toteuttaa hallintokuntakohtaisesti toisistaan poikkeavat raportointitarpeet. Oleellista raportointijärjestelmälle oli, että se seurasi suunnittelujärjestelmää ja tuotti raportteja suunnittelussa käytettyjen dimensioiden mukaan, ts. raportteja toiminnan, vastualueen, kustannus-, tuotto- ja suoritelukujen mukaisesti.

### Muita kehittämiskohteita

Samanaikaisesti suunnittelujärjestelmän ja siihen perustuvan tarkkailujärjestelmän uudistamisen sekä hallintokuntakohtaisten sovellutusten kanssa on kehitetty muitakin laskentatoimen osa-alueita. Helsingissä uusittiin käyttöomaisuuden arvostus- ja poisto-ohjeet jo vuonna 1972. Näin ollen Helsinki on ollut edelläkävijä kunnallisella sektorilla pääomakustannusten huomioon ottamisessa. Parhaillaan on hallintokunnilla lausunnolla tänä vuonna valmisteltu ehdotus käyttöomaisuuden arvostusohjeiden ja käyttöomaisuuden poistosuunnitelman tarkistamiseksi. Ehdotus poikkeaa periaatteiltaan ratkaisevasti KULAUKSEN nykyisestä suosituksesta.

Kaupunginkansliassa on käynnissä keskushallinnon taloussuunnittelun kehittäminen. Sen tarkoituksena on taloussuunnittelu- ja talousarviotyötä palvelevien sovellutus-

ten kehittäminen keskushallinnon ja hallintokuntien tarpeisiin.

Lisäksi on seurattu laskentatoimen kehitystä yksityisellä sektorilla ja ulkomailla. Niinpä esimerkiksi nollapohjabudjetointiin liittyvää ajattelutapaa eli toiminnan uudelleenarviointia on suunniteltu kokeiltavaksi joissakin toimintamuodoissa. Vaikka Helsinki jo kokonsa vuoksi joutuu poikkeamaan muiden kuntien toimintalinjoista monissa taloushallinnon kysymyksissä, on viime vuosina pyritty kuitenkin mahdollisuuksien mukaan noudattamaan Kunnallisen laskentatoimen uudistamistoimikunnan suosituksia.

Kehittämistyön tulokset Helsingissä voidaan yhteenvedon omaisesti kiteyttää seuraavasti:

- o Saatu toimimaan yhtenäinen suunnittelu- ja siihen perustuva tarkkailujärjestelmä. Toteuttamisosan ensimmäinen vuosi tarkennettuna on talousarvio, joka vastaavasti jakaantuu hallintokuntien vastuualue- ja kustannuspaikakajaan pohjalta laadittuihin tavoitebudjetteihin.
- o Hallintokuntakohtaiset tavoitebudjetoitijärjestelmät ovat käytössä kaikissa pääluokkien 0-6 hallintokunnissa vuonna 1982. Hallintokuntien järjestelmät ovat eri kehitysvaiheessa riippuen hallintokunnan tarpeista ja valmiudesta. Liikelaitoksilla on perinteisesti ollut omat, kehittyneet järjestelmänsä.
- o Hallintokuntien suunnitelmat ovat muuttuneet realistisemmiksi. Tämä johtuu KTS-tasoisesta suunnittelun aseman vahvistumisesta.
- o Ylitysten lukumäärä on vähentynyt, koska hallintokunnat

voivat toimia suurempien määräraha-  
konaisuuksien puitteissa.

- o Toiminta on muuttunut joustavammaksi, osittain edellisessä kohdassa mainituista syistä, osittain siksi, että toimivaltaa on delegoitu toisaalta keskushallinnolta lautakunnille ja virastoille ja toisaalta virastojen sisällä vastuualueille ja kustannuspaikoille.
- o Kustannustietoisuuden lisäys, koska toiminnallinen ja taloudellinen vastuu on yhden-

netty ja suunnitteluvastuuta on viety alas-  
päin organisaatiossa.

- o Yhteydet tavoitejohtamisen kehittämisprojektiin, joten laskentatoimen kehittäminen ja tavoitejohtamisen kehittäminen tukevat toisiaan.

Edelleen kehittämistä tarvitaan suoritteiden käytön osalta, koska eräiden hallintokuntien järjestelmiin niitä ei ole saatu kytketyksi mukaan. Lisäksi useimpien hallintokuntien kohdalla on niiden hyväksikäyttöä pyrittävä tehostamaan.



Helsingin tuomiokirkko (alun perin Nikolainkirkko, 1917–1959 Suurkirkko) on Helsingin Tuomiokirkkoseurakunnan ja Helsingin hiippakunnan pääkirkko. Carl Ludvig Engelin suunnittelema kirkko sijaitsee Senaatintorin laidalla. Aleksanteri II:n patsas on Venäjän tsaarille ja Suomen suuriruhtinaalle Aleksanteri II:lle omistettu muistopatsas Helsingin Senaatintorilla. Johannes Takasen ja Walter Runebergin suunnittelema muistomerkki paljastettiin vuonna 1894, ja se on yksi Helsingin vanhimpia ja huomattavimpia julkisia muistomerkkejä. (HH)



# Puuttuuko kuntien budjetoinnista tavoitteellisuus?

SKL 16/1980

Kotkan suunnittelusihteri Hannu Tuittu käsittelee Kunnallislehdessä 5/1980 ansiokkaasti kunnallisen budjetointijärjestelmän kehittämistä. Artikkelissaan hän totesi mm:

- o Suorite- ja tavoiteperusteiseen suunnitteluun ja budjetointiin tähtäävä kehitystyö on lähes pysähtynyt.
- o Painopistettä tulisi siirtää enemmän itse toimintaan ja sen tuloksiin ja yleensäkin suoritteiden merkitystä tulisi korostaa kunnallisen toiminnan suunnittelussa, toimeenpanossa ja tarkkailussa, mutta suoritteiden käyttö on jokseenkin sattumanvaraista ja kirjavaa.
- o Nykyinen määrärahabudjetointi ei ota vielä riittävässä määrin huomioon niitä palveluksia eli suoritteita, joita on ollut tarkoitus saada aikaan eikä sitä, mitä nämä suoritteet ovat tulleet maksamaan. Nykyiselle budjetoinnille on tunnusomaista marginaalinen päätöksenteko.
- o Nykyinen budjetointisysteemi ei sisällä riittävästi tavoitteellisen dynaamisen suunnittelun aineksia. Tavoitebudjetointijärjestelmän voidaan katsoa edustavan uutta, tulevaa suuntaa ja on syytä toivoa, että budjettikäytäntö saa jo 1980-luvulla aineksia suorite- ja tavoitebudjetoinnin johtavista periaatteista.
- o Kunnissa on hallintokuntia, jotka eivät tiedosta omaa toiminta-ajatustaan.

Pääosan edellä luetelluista ajatuksista Hannu Tuittu on esittänyt jo vuonna 1974 julkaisutussa tutkimuksessaan "Suoritebudjetoinnin soveltamismahdollisuudet kunnallishallinnossa". Koska kuitenkin samat ajatukset ovat

tälläkin hetkellä aivan ajankohtaiset, ei voitane kiistää, että jonkinlainen pysähdys kehittämissä työssä lienee tapahtunut ainakin suorite- ja tavoitebudjetoinnin kohdalla.

## Valtio edelläkävijänä

Laskentatoimen ja yleisemmin suunnittelu- ja laskentajärjestelmien kehittämistarve tiedostettiin valtionhallinnossa jo 1960-luvun alkupuolella, jolloin pantiin alulle tarvittavat kehittämisohjelmat. Tulo- ja menoarviota ja hallinnollista kirjanpitoa koskevat säännökset on uudistettu ja ohjeita laskentatoimen eri osa-alueille valmistettu. Tällaisia alueita olivat mm. kustannuslaskenta, tavoitebudjetointi ja tavoitteellisen johtamisen kehittäminen.

Virastojen ja laitosten sisäisessä laskentatoimessa on valtionhallinnossa tavoitebudjetoinnilla keskeinen asema. Se ilmenee esimerkiksi valtiovarainministeriön suunnittelusihteeristön julkaisemasta Sisäisen laskentatoimen käsikirjasta sekä erilaisista laskentatoimeen liittyvistä lukuisista ohjeista.

## Salaus, tavoitejohtaminen ja tavoitebudjetointi

Periaatteessa samansuuntaisia ajatuksia esitti Sairaaloiden laskentatoimen uudistamistoyhdistys (Salaus) vuonna 1972 ilmestyneessä julkaisussaan "Ehdotus sairaaloiden laskentatoimen uudistamiseksi". Siinä pääpaino sairaalan laskentatoimen kehittämisessä asetettiin talousarvioita alemman kustannuspaikka-kohtaisen tavoitebudjetointijärjestelmän sekä

siihen liittyvän kustannuslaskennan kehittämiseen.

Lisäksi yleisenä kehittämistavoitteena pidettiin pyrkimystä entistä suurempiin, järjestelmällisiin määräraha-kokonaisuuksiin, joiden taustatietoina esitettäisiin valtuustolle kuitenkin tarpeelliset, sitomattomat määrärahojen käyttösuunnitelmat.

Vuonna 1975 ilmestyneessä Periaateosassa todettiin, että johtamisjärjestelmän ja sitä avustavan laskentatoimen kehittäminen asettaa sairaalan organisaatiolle vaatimuksia ja edellyttää tältä osin organisaation kehittämistä. Tavoitejohtamisen soveltaminen vaatii organisaatiolta mm.

1. toiminnan tavoitteiden täsmällistä määrittelyä
2. selkeää organisaatorakennetta
3. asenteita, jotka mahdollistavat johtamismenetelmän kehittämisen
4. teknologiaa, joka tarjoaa apuvälineitä.

Resurssien käytön tehostamiseksi täytyy vastuuhenkilöillä olla käsitys tekemiensä päätösten taloudellisista seurauksista. Tätä varten on luotava järjestelmä, joka tuottaa tietoja toteutuneesta toiminnasta ja tekee mahdolliseksi verrata näitä tehtyihin suunnitelmiin. Tavoitejohtamisjärjestelmä käsittää:

- o toiminnan ja talouden eri aikavälin suunnittelujärjestelmät (suunnitteluosa)
- o suoritteiden, kustannusten ja resurssien käytön seurannan osajärjestelmän (seurantaosa)

TALOUSARVIO-NO		ARVIO
313 4700	MUUT MENOT	200,00
313 5100	VALTIOSUUBET	34420,00
313 5400	MAKSUT JA KORVAUKSET	14500,00
313 5500	HEMILÖSTÖN SOSIAALITULOT	100,00
LUKU 313 YHT.		
LASTEN PERHEPIIRIHOITO MENOT		64835,00
LASTEN PERHEPIIRIHOITO TULOT		51489,00
LASTEN PERHEPIIRIHOITO NETTOMENOT		13346,00
314 LASTEN PÄIVÄKODIT		
314 0100 PALKAT		
314 0101	LUOTTAMUSHENK. PALKKIOT	2700,00
314 0102	UKKINAISTEN VIRKOOEN PALKAT	7744,00
314 0104	IVUSUUNTEISTEN KUUKAUSSIPALKAT	33300,00
314 0105	ERILLISKORVAUKSET	5565,00
314 0106	SAIRAUS- JA RITTYLOMANSAISET	30000,00
314 0107	UUDSILOMANSIOT JA MUUT SIAISET	5000,00
MON 31401 YHT		86165,00
314 0200 MUUT HEMILÖSTÖN MENOT		
314 0201	SOSIAALITURVAMAKSUT	106115,00
314 0202	ELÄKKEET	89740,00
314 0204	RAKORVAUKSET	500,00
314 0210	HEMILÖSTÖN KOULUTUS	2000,00
314 0215	TERVEYDENHUOLTO	20077,00
MON 31402 YHT		197184,00
		791107 SIVU 038
TALOUSARVIO-NO		EHDOITUS
		ARVIO
314 0300 TARVIKKEET		
314 0301	KALUSTO	2000,00
314 0302	TOIMISTOTARVIKKEET	1000,00
314 0303	KIRJALLISUUS	1000,00
314 0304	ELINTARVIKKEET	95000,00
314 0305	LAKKHEET JA HOITOTAAV. SET	1500,00
314 0306	PUNOISTUSVALINEET	5000,00
314 0307	OPETUSVALINEET	2000,00
314 0310	VAAJTEISTO	4750,00
314 0315	TYÖVAINEET	2200,00
MON 31403 YHT		113050,00
314 0400 HUONEISTOMENOT		
314 0401	SISÄISET VUOKRAT	195712,00
MON 31404 YHT		195712,00
314 0500 PALVELUKSET		
314 0501	POSTI- JA Puhelinmaksut	4000,00
314 0502	PAIKATUKSET JA ILMOITUKSET	2000,00
314 0503	MUUT TOIMISTOPALVELUT	
314 0505	KONEIDEN JA KALUSTON RENNOSAPITO	1500,00
314 0507	PESICAPALVELUKSET	3500,00
314 0508	KULJETUKSET	300,00
314 0510	OHJAISUUSVAKUUTUKSET	1470,00
MON 31405 YHT		10400,00
314 0600	KOROT JA POISTOT	500,00
314 4700	MUUT MENOT	1200,00
314 4800 KORVAUKSET VALTIOLLE		
314 4803	VANHAN VALT. OS. PALAUTUS	
MON 31448 YHT		
314 5100	VALTION OSUUBET	858420,00

Talousarvioiden ulkoasu ja sisällön taso vaihtelevat. Talousarviot ovat perinteisesti olleet määrärahabudjetit, jotka ovat vahvistaneet hallintokunnille resurssit. Pyrkimyksenä on ollut kehittää talousarvioita niin, että ne taloudellisten puitteiden lisäksi osoittaisivat, mitä niihin merkityillä määrärahoilla pyritään tuottamaan ja millaisin ehdoin. Tässä esimerkissä päätöksentekijä saa erittäin yksityiskohtaisia menoerittelyjä, mutta ei mitään suoritustietoja. Lisäksi monistetut atk-tulosteet ovat vaikeita lukea. Kiinnittäkö tällainen asetelma huomion päätöksentekijän kannalta oleellisiin asioihin?

- o toteutuneen toiminnan ja talouden raportoinnin ja tietojen hyväksikäytön tulevien ajanjaksojen toiminnan suunnittelussa ja juoksevassa päätöksenteossa (raportointi ja hyväksikäyttöosa)

Lisäksi luetellaan tavoitejohtamisjärjestelmän toteuttamisen sairaalalle asettamat seuraavat vaatimukset:

- o sairaala jaettava vastuualueisiin, joilla on vastuuhenkilöt

- o päätösvaltaa ja vastuuta delegoitava
- o vastuuhenkilöiden osallistuttava tavoitteiden asetteluun ja suunnitteluun
- o laskentajärjestelmää kehitettävä siten, että toimintaa voidaan seurata vastuualueittain.

Soveltamisosassa on otettu esille käsite kausisuunnitelman tavoitebudjetointi sijaan. Sillä tarkoitetaan kuitenkin samaa asiaa eli sairaalan ja sen vastuualueiden toiminnallisen taloudellisen päämäärän sisältävä, vuotta lyhyempien ajanjaksojen suunnitelmia. Kausisuunnitelma on näin ollen talousarvion ja toimintasuunnitelman tarkennus, jossa ilmaistaan jaksotetut tavoitteet seurattavina toiminta-, suorite- ja kustannuslukuina.

Edellä olevat referoinnit sairaalaliiton julkaisuista käsitteellisen tavoitebudjetti - kausisuunnitelma - tavoitejohtaminen osoittavat, että sairaaloiden puolella on budjetoitijärjestelmää pyritty kehittämään todella tavoitteellisempaan suuntaan.

### Helsinkikö ainoana kuntana tavoitteellinen?

Kunnallislehdessä no 14/1980 selvitettiin Helsingin laskentatoimen kehittämistä 1970-luvulla. Tärkeäksi hallintokunta-kohtaiseksi suunnittelu- ja seurantavälineeksi on Helsingissä muotoutunut tavoitebudjetti. Se on hallintokunnan sisäinen, taloudellisen päämäärän sisältävä, vuotta lyhyemmän ajan toimintasuunnitelma.

Helsingissä järjestelmä on tällä hetkellä toteutettuna lähes kaikissa pääluokkien 0-6 hallintokunnissa jossain muodossa. Sen hyväksikäytön tehostamisessa ja järjestelmän edelleen kehittämässä on kuitenkin vielä paljon tehtävää.

Samanaikaisesti on Helsingissä ollut käynnissä tavoitteellisen johtamisen kehittämissuunnitelmia eri hallintokunnissa.

Sekä laskentatoimen että tavoitteellisen johtamisen kehittämissuunnitelmilla on yhteydet toisiinsa.

Vasta valmistuneessa tavoitteellisen johtamisen käsikirjassa todetaan, että tavoitteellinen johtaminen asettaa vaatimuksia hallintokunnan suunnittelu- ja seurantajärjestelmälle, jotta se voisi toimia tavoitejohtamisen informaatiojärjestelmänä. Keskeisin apuväline on tavoitebudjettijärjestelmä seurantaraportteineen.

Lisäksi todetaan: -Tavoitebudjetoitijärjestelmä lisää ratkaisevasti hallintokunnan edellytyksiä tavoitteelliseen johtamiseen. Sen avulla voidaan asettaa toiminnan lyhytkautiset tavoitteet (alle vuoden) ja esittää suunnitelman kunkin toiminnon vaikutukset menoihin ja tuloihin. Lisäksi tavoitebudjetoitijärjestelmä parantaa toiminnan mittaamismahdollisuuksia ja kiinnittää johdon huomion avainongelmiin. Sen avulla voidaan mahdollistaa myös itsenäisen toimivallan jakaminen alaspäin hallintokunnassa ja säilyttää kuitenkin ylimmän johdon riittävä ohjausvalta.

Helsingissä pyritään siis toteuttamaan samantyyppistä suunnittelu- ja laskentajärjestelmää kuin valtionhallinnossa ja sairaaloissa ja tätä kehittämistyötä tukee johtamisen kehittämistyö ja päinvastoin. Yksityiskohdissa saattaa olla pieniä korostuseroja, mutta periaatteet ovat pitkälti yhtenevät.

		MENOT JA TULOT 1000 MK				
A S I A S E L I T Y S		1980	1981	1982	1983	1984
3.14.02	PÄIVÄKOTI					
01	PALKAT	520	527	533	538	543
02	MUUT HENKILÖSTÖMENOT	108	109	110	112	113
03	TARVIKKEET	83	83	83	83	83
04	HUONEISTOMENOT	83	83	83	83	83
05	MUUT PALVELUKSET	8	8	8	8	8
06	KOROT JA POISTOT	142	142	142	142	142
07	MUUT MENOT	4	4	4	4	4
08	OSUUDET JA KORVAUKSET	7	7	7	7	7
51	VALTION OSUUDET	422	423	425	427	428
54	MAKSUT JA KORVAUKSET	109	109	109	109	109
55	HENKILÖSTÖN SOSTJLOT	20	20	20	20	20
99	MUUT TULOT	5	5	5	5	5
	HENKILÖKUNTAA KPL	13	13	13	13	13
	LÄSNÄKÖLÖPÄIVÄT KPL	17.237	17.237	17.237	17.237	17.237
	MENOT MK/KPL	55	55	56	56	57
	KUST. PAIKAN MENOT	955	963	970	977	983
	TULOT	556	557	559	561	562
	NETTOMENOT	399	406	411	416	421

Esimerkki erästä kuntasuunnitelman toteuttamishojelmasta. Mikä on päätöksentekijän tarvitsema tiedon tarkkuustaso? Mitä tekee luottamushenkilö päiväkoodeittaisella viiden vuoden menoierittelyllä? Päätöksenteon perustaksi saattaisi riittää lukutason menojen ja tulojen summat.

## Mutta miten muu kuntasektori?

Kunnallisen laskentatoimen kehittäminen kuuluu KULAUKSEN tehtäviin. Se onkin pystynyt antamallaan suosituksillaan yhdentämään ja kehittämään kuntien laskentatoimintaa merkittävästi. Kuitenkin KULAUKSEN suosituksista ei ole löydettävissä käsitteitä tavoitebudjetointi eikä tavoitejohtaminen, jotka ovat keskeisiä valtionhallinnossa, sairaalasektorilla ja Helsingissä kuten edellä olleesta on käynyt ilmi.

Teoksessaan Julkisyhteisöjen laskentatoimi Eero Pitkänen toteaa, että tavoitebudjettikäsitettä ei ole kunnissa yleisesti omaksuttu, vaikka mm. suoritebudjetointi on asiallisesti samansisältöinen.

Kaupunginkamreerit Aatos Hallipelto ja Martti Kataja esittävät teoksessaan ”Kunnan laskentatoimi”, joka on ensimmäinen yleiskuvaus kuntien nykyisestä laskentatoimesta, laskentatoimen kehittämissuuntaviivoja käsitellessään mm. seuraavaa:

- Kokemus on osoittanut, että kustannusten vertaaminen edellisen vuoden vastaaviin kustannuksiin on usein vain tavoitteettoman ja epätaloudellisen asiainhoitotilanteen vertaamista toiseen samanlaiseen. Tavoitteiden asettaminen on eräs johtamisen funktioita ja tämä on todettava myös laskentajärjestelmää kehitettäessä. Jotta laskennan avulla voitaisiin verrata toiminnan tuloksia asetettuihin tavoitteisiin, on pyrittävä ennakoimaan kunkin laskentapaikan kustannukset, suoritteet ts. laatimaan tavoitebudjetti sekä tarkkailemaan ennakoitujen ja syntyneiden suoritemäärien ja kustannusten eroja. Vasta tämän kautta voidaan saada aikaan kustannusten asiallinen ja tehokas valvonta sekä ohjata ja johtaa toimintaa entistä tehokkaampaan ja taloudellisempaan suuntaan.”

Kuitenkaan käsite tavoitebudjetti ei tule teoksessa esille muutoin kuin käsitteiden määrittelyn muodossa, koska se ei ole käytössä kunnissa yleisesti.

Tilanne on siis sellainen, että tiedossa on resepti, miten asioita pitäisi hoitaa, jotta kustannuksia pystyttäisiin valvomaan ja ohjaamaan ja johtamaan tehokkaampaan ja taloudellisempaan suuntaan, mutta sitä ei ole jostain syystä rohjettu kokeilla.

## Suoritteiden käyttö - käyttämättömyys

Suoritteiden käyttö kuntien toiminnan suunnittelussa, toimeenpanossa ja tarkkailussa on vielä nykyään sattumanvaraista ja kirjavaa kuten alussa todettiin. KULAUKSEN suoritelaskentasuosituksista (julkaisu no 21/77) ei siten ole suuressa osaa kuntia otettu käyttöön.

Suosituksessa todetaan, että suoritemäärittelyssä on ensisijaisena pyrkimyksenä saada kuntien yleiseen käyttöön toiminnan määrää kuvaavia mittareita ja tunnuslukuja, joiden avulla voitaisiin talousarvioissa, kuntasuunnitelmissa ja sektorisuunnitelmissa lisätä informaatiota kuntien toiminnasta, mahdollistaa entistä selkeämpi tavoiteasettelu ja edesauttaa taloudellisempien vaihtoehtojen etsintää toiminnan järjestämisessä.

Suoritelaskenta, jolla suosituksen mukaan tarkoitetaan suoritteiden ja niiden sijaismittojen rekisteröintiä, yksikkökustannusten ja muiden tunnuslukujen raportointia, on väline, jonka avulla kunnat voivat kehittää kustannuslaskentaansa.

Suosituksen noudattamisesta on Kaupunkiliitossa parhailtaan laadittavana selvitys. Jo tässä vaiheessa voidaan kuitenkin todeta, että suoritteiden käytössä on todella kehittämisen tarvetta. Suoritebudjetoinnista (vrt. Pitkänen edellä) ei voida puhua kuin ehkä Kuopion kohdalla. Kaiken kaikkiaan jää kaipaamaan suoritteille aktiivisempaa käyttöä budjetoinnissa sekä seurannassa.

## Atk-tekniikan hyväksi- vai väärinkäyttöä

Kuntien laskentatoimen suunnittelu- ja tarkkailujärjestelmien kehittyessä ja laajetessa on entistä enemmän ryhdytty käyttämään automaattista tietojenkäsittelyä sekä suunnittelun että seurannan apuna. Atk:n pitäisikin olla vain apuväline, joka mahdollistaa nopeasti kasvavien tietomäärien taloudellisen ja nopean käsittelyn sekä monipuolisen raportoinnin. Tarkasteltaessa kuntien talousarvioita ja kuntasuunnitelman toteuttamisosia, ei voi kuin ihmetellä atk-tulosteiden monessa tapauksessa varsin kritiikitöntä käyttöä päätösasiakirjoissa. Monistetut tulosteliuskat sisältävät suuren määrän yksityiskohtaista tietoa, jonka informaatioarvo on vähäinen ja joka saattaa

hukuttaa päätöksentekijöiden kannalta tärkeät kokonaisuudet yksityiskohtien joukkoon.

Tuskin on tarpeeksi pohdittu sitä, mikä on päätöksenteossa tarpeellinen tulostuksen taso. Nykyiset tietojenkäsittelymenetelmät antavat myös mahdollisuudet laatia todella helppolukuisia asetelmia, jotka suuntaavat päätöksentekijän huomion todella tärkeisiin kohteisiin. Luonnollisesti suunnittelun pohjana on käytettävä hyvinkin yksityiskohtaista tietoa, mutta päätöksentekijä tuskin tarvitsee saman tarkkuustason tietoa kuin suunnittelija.

## Miten eteenpäin?

Yhteenvetona edellä olevasta voi esittää kysymyksiä:

- o Tarvitaanko kunnallistaloudessa vuotta lyhyemmän aikavälin suunnittelua, tavoitebudjetoitua?
- o Toisaalta miksi ei tarvittaisi, jos sitä tarvitaan valtionhallinnossa, sairaalasektorilla ja Helsingin kaupungissa?
- o Miten johtamismenetelmiä voidaan kehittää tavoitteellisempaan suuntaan ts. ottaa käyttöön tavoitejohtaminen, jos ei vastaavasti kehitetä laskentajärjestelmää samaan suuntaan?
- o Miten kauan päätöksentekijät hyväksyvät nykyisen määrärahabudjetoitijärjestelmän, jossa kerrotaan erittäin vähän siitä, mitä määrärahoilla aiotaan saada aikaan?
- o Mikä on talousarvion ja kuntasuunnitelman toteuttamisen mielekäs sisältö? Kuinka yksityiskohtaista tietoa päätöksentekijä tarvitsee?

# Suoritteiden käytöstä kunnallishallinnossa

TILK 1981:1

Kunnallistaloudessa on huomio perinteellisesti kiinnittynyt resursseihin ja niiden lisäämiseen. Se, mitä resursseilla saadaan aikaan, on ollut taka-alalla. Toimintaa on ohjattu säätelemällä panoksia, vahvistamalla sitovasti menolajit. Monasti ei päätöstä tehdessä varmasti olla oltu selvillä siitä, mitä tiettyä menolajia lisäämällä voidaan saada aikaan.

Edellä olevat kunnallisen budjetoitijärjestelmän puutteet liittyvät suoritteiden käyttöön tai pikemminkin käyttämättömyyteen. Kunnallisen laskentatoimen uudistamistoimikunta on antanut suosituksen suoritteiden käytöstä (Suoritelaskentasuositus no 3/1977).

Kaupunkiliiton kunnallistaloudellisella osastolla on syksyn 1980 aikana selvitelty, miten suositusta noudatetaan eli suoritteiden käyttöä kaupunkien kuntasuunnitelman toteuttamisosissa, talousarvioissa ja tilinpäätöksissä.

Tässä kirjoituksessa esitellään ko. selvityksen havaintoja ja rinnan selvitetään suoritteiden käyttöä Helsingin kaupunginhallinnossa.

## Kuntasuunnitelman tavoiteosat

Hyvin harvan kaupungin tavoiteosissa on toimintaa ja toteuttamissuunnittelua yksiselitteisesti ohjaavia tavoitteita. Niinpä esimerkiksi Helsingin rahoitusjohtaja Erkki Linturi totesi Helsinki aikajanalla -seminaarissa 1981:

- Kuntasuunnitelman tavoiteosa, PTS-78, ei ole tarpeeksi konkreettinen. Siinä ei ole esitetty tavoitteita sellaisessa muodossa, että ne voisivat toimia 5-vuotissuunnittelun lähtökohina. Tavoitteiden puuttumattomuus vaikeuttaa jatkuvasti

Pi	Luku	Nimike - Beteckning	Kehitys - Utveckling (1000 mk)			Suunnitelma - Plan (1000 mk)				
			TP 78 1	TA 79 2	TA 80 3	1981	1982	1983	1984	1985
3	19	Kasvatusneuvola - Rådgivningsbyrå för uppfostringsfrågor								
		Menot - Utgifter	236	290	356	358	384	385	380	380
		Tulot - Inkomster	143	203	265	266	279	279	277	277
		Netto	93	87	91	92	105	106	103	103
		Suorite: Käyntikerta - Prestation: Besök (1000)	2,0	2,0	2,0	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
		mk/suorite - mk/prestation	47	44	46	44	50	50	50	50
		mk/asukas - mk/invånare	5	5	5	5	6	6	5	5
3	21	Kehitysvammaisten avohuolto Öppen vård av utvecklingsstörda								
		Menot - Utgifter	6	6	7	7	7	7	7	7
		Tulot - Inkomster	-	-	-	-	-	-	-	-
		Netto	6	6	7	7	7	7	7	7
		Suorite: Huolettava - Prestation: Vårdad	34	34	36	36	36	36	36	36
		mk/suorite - mk/prestation	177	177	194	194	194	194	194	194
		mk/asukas - mk/invånare	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4

taloudellisten voimavarojen kohdentumista kaupungin kehityksen kannalta tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Kärjistäen voisi sanoa, että kaikille välttämättömille toiminnoille on asetettavissa selkeät, usein määrällisesti ja laadullisesti mitattavissa olevat tavoitteet.

Helsingin PTS-78 sisälsi eräiden toimintojen selkeitä tavoitteita. Esimerkiksi lasten päivähoidossa määriteltiin, monelleko prosentille tietystä ikäluokasta olisi järjestettävä päiväkotij- ja perhepäivähoitopaikka. Tällaiset tavoitteet edellyttävät usein tarvetutkimuksia eikä niihin voida kaikissa toiminnoissa päästä. Kuitenkin useimpien toimintojen tavoitekuvaukset ovat kehittämisen tarpeessa Helsingissä puhumattakaan muiden kaupunkien tavoiteosien tavoitteista.

### Kuntasuunnitelman toteuttamisosat

Voidaan kysyä, että jos tavoiteosan tavoitteiden lähtökohtana on vain olemassa olevan toiminnan pyörittäminen ja sen laajentaminen mahdollisuuksien mukaan vähän joka suuntaan, kuten Linturikin totesi em. seminaarissa, niin miten se ohjaa toteuttamissuunnittelua?

Suoritteita jollain tavoin käyttäneitä kaupunkeja oli 51. Pääluokittain näissä kaupungeissa suoritteita oli seuraavasti:

Pääluokka	Pääluokassa suoritteita käyttäneitä kaupungeja
0 Yleishallinto	35
1 Järjestystoimi	39
2 Terveystoimi	26
3 Sosiaalityö	45
4 Sivustustoimi	49
5 Kaavoitus ja yleiset työt	30
6 Kiinteistöt	26
7 Liike- ja palvelutoiminta	35

Tässä esitetyt kokonaisluvut antavat liian hyvän kuvan suoritteiden käytöstä toteuttamisosissa, koska jossain pääluokassa ei tarvinnut olla kuin yksi suorite, niin kaupunki tuli mukaan lukuihin. Esimerkiksi monella kaupungilla sivistystoimen ainoa suorite on oppilasmäärä peruskoulussa. Kymmenessä kaupungissa oli jonkinlaisia suoritteita vain kahdessa pääluokassa. Kaikissa käyttötalouden pääluokissa suoritteita käyttäneitä kaupunke-

ja oli 17, seitsemässä pääluokassa oli käyttänyt suoritteita 12 kaupunkia.

Kuopio on niitä harvoja kaupunkeja, jotka ovat antaneet suoritteille todella aktiivisen roolin. Ne voivat olla joko toiminnan tai kustannuspaikan menojen laskentaperusteena tai vain yleisesti toimintaa kuvaavina selittäjinä. Se, että suoritteet ovat menojen laskentaperusteena, tarkoittaa yksinkertaistettuna sitä, että ennakoitaan suoritettävien kehitys seuraavalle viisivuotiskaudelle ja lasketaan yhden suoritteiden hinta lähtökohtatilanteessa. Menosummat viisivuotiskaudelle saadaan kertomalla suoritehinta kunkin vuoden suoritettävällä. Kuopiossa pyritään siten korostamaan markkamääräisten menosummien sijasta suoritteiden osoittamia palvelutasoja ja niiden kehittymistä. Päätöstä tehdessä päätehtävälläan ensin palvelutason kehittämistä - kaikki muu on seurausta tästä - menojen määrä, kasvu, henkilökunnan lisäys jne.

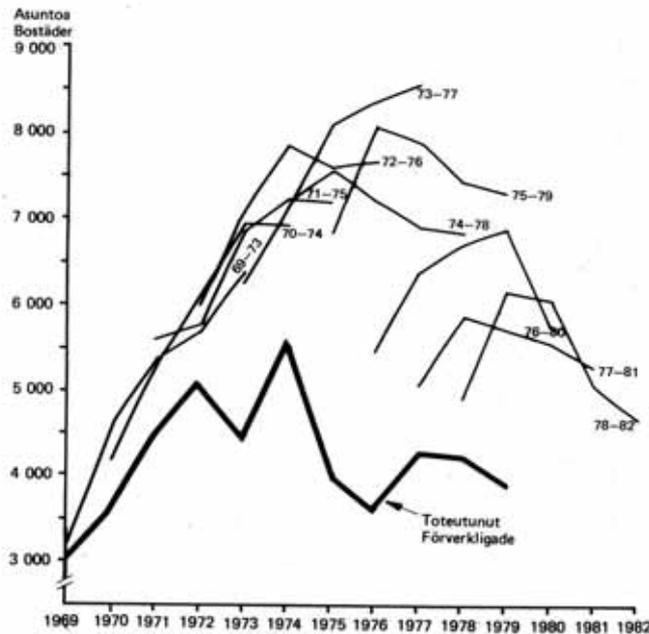
Eräissä kaupungeissa on suoritetiedot esitetty kytkettynä liitteenä olevaan meno- ja tulotaulukkoon. Tällaisesta esittämistavasta ovat hyvinä esimerkkeinä mm. Raisio ja Kuopio. Vastaavaa menettelyä kannattaisi harkita Helsingissäkin.

Helsingin kuntasuunnitelman toteuttamisosassa on suoritteita käytetty, mutta ei mitenkään systemaattisesti. Monet toimintamuodot ovat jääneet suoritteita. Hallintokuntien taloussuunnitelmaehdotukset tosin sisältävät suoritetietoa huomattavasti enemmän kuin toteuttamisosan yhteenveto-osa. Periaatteessahan suunnitteluohjeet ovat edellyttäneet hallintokunnilta toiminnan kuvaamista suoritteiden avulla.

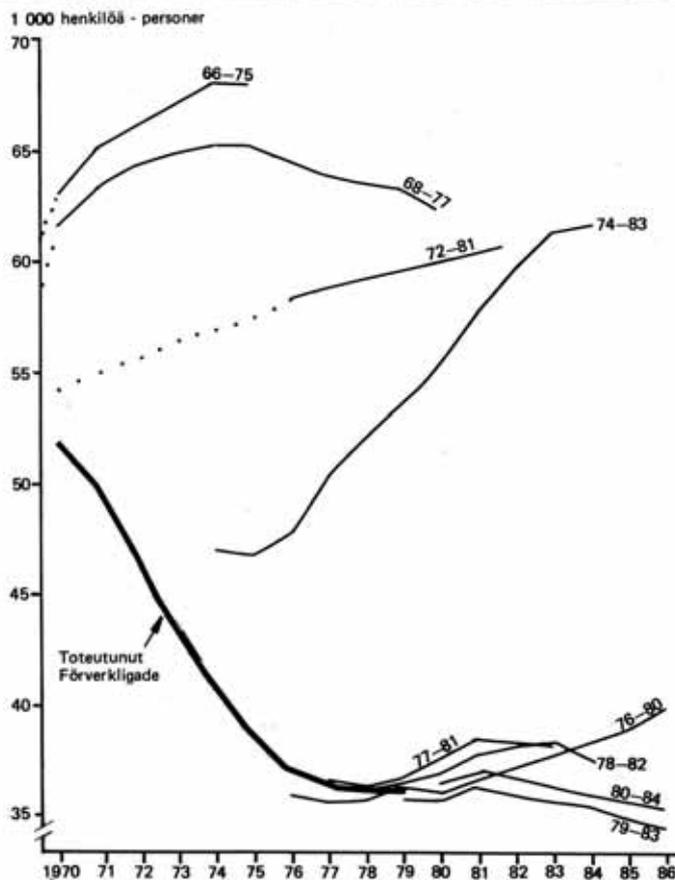
Toimintojen suunnittelu ilman suoritteiden käyttöä ts. ilmaisematta mitä aiotaan saada aikaan, ansaitsee tuskin suunnittelun nimeä.

Suunnittelu perustuu tietyille oletuksille, joiden mukaan vastaisen kehityksen uskotaan tapahtuvan. Nämä oletukset olisi syytä testata käyttämällä testiaineistona esimerkiksi edellisen kymmenen vuoden lukuja. Helsingin kaupunginkanslian talous- ja suunnitteluosastolla on tehty mielenkiintoisia kokeiluja tämän tyyppisestä tarkastelusta. Tätä kautta joudutaankin usein pohtimaan käytettyjä oletuksia

Kuvio 1. Asuntotuotanto asunto-ohjelmien mukaan sekä toteutunut tuotanto Helsingissä  
 Figur 1. Bostadsproduktionen enligt bostadsprogrammen samt den förverkligade produktionen i Helsingfors



Kuvio 2. 0-6-vuotiaiden lukumäärä eri ennusteissa Helsingissä  
 Figur 2. Antalet 0-6-åringar i Helsingfors enligt olika prognoser



ja mennyttä toimintaa aivan uudesta näkökulmasta.

Useinhan on tilanne niin, että suunnittelijat tietävät hyvinkin tarkkaan mitä lähitulevaisuudessa on suunniteltu tapahtuvaksi. Sen sijaan menneestä kehityksestä ja puhumattakaan kehitykseen vaikuttaneista syistä muutamankaan vuoden takaa ei ehkä ole tietoja. Osittain tätä puutetta korvaavat Helsingin kaupungin tilastokeskuksen eräät uudet julkaisut, esimerkiksi "Sosiaalitoimi 1978" omalta sektoriltaan.

Toisaalta tuskin tietotuotantokaan 1970-luvulla on parhaalla mahdollisella tavalla tukenut suunnittelua. Nyt tapahtuvalla tilastojen uudistamistyöllä tämä ongelma korjautuu.

## Suunnitelmien seuranta alkutekijöissä

Mikäli toteuttamisosa ei sisällä suoritteita ts. vastaista kehitystä ei ole kuvattu suoritteiden avulla, on suunnitelman toteutumisen seuranta melkein mahdotonta. Yleensä näyttää olevan tilanne se, ettei kunnissa ole minkäänlaista toteuttamissuunnittelun seurantaa. Eräät kaupungit ovat koonneet sanallisia kuvauksia aikaisempien suunnitelmien toteutumisesta, mutta niissä jää liian paljon selittelyvaraa inflaation yms. syiden takia.

Varsin mielenkiintoinen hanke onkin tämän vuoksi Helsingin kaupunginkanslian ja tilastokeskuksen yhteistyönä valmistelema selvitys Helsingin kehittäminen 1970-luvulla. Siinä tosin käsitellään muutakin kuin vain kuntasuunnitelmien toteutumista. Oheinen mainitun julkaisun kuvio 1 osoittaa millaiseksi asuntotuotanto kaavailtiin

eri asunto-ohjelmissa 1970-luvulla ja miten paljon asuntoja lopulta tuotettiin. Kaupungin hallinnossa mukana olleet varmaan tietävät montakin selitystä kuvion esittämään asian tilaan.

Periaatteessa samantyyppinen on kuvio 2, josta ilmenee eri suunnitteluohjeisiin sisältyneet ennusteet 0-6-vuotiaiden määrästä ja toteutuneesta kehityksestä. Näillä ennusteilla oli aikanaan ratkaiseva vaikutus mm. päiväkotipaikkojen mitoittamiseen eli sitä kautta varsin ylimitoitettuihin päivähoitosuunnitelmiin.

Missään kaupungissa ei liene systemaattista ja tyydyttävää suunnitelmien seurantamennettelyä. Ainakin seuraavia asioita olisi syytä seurata:

- suunnittelun lähtötiedot
- suoritteiden, palveluiden kertyminen,
- rakennushankkeiden toteutuminen,
- henkilökunnan määrä.

Toteuttamisosan seurantatiedot antavat mahdollisesti impulssin korjata jatkuvasti virheelliseksi osoittautuvia suunnitelmia tai ainakin ne saavat päätöksentekijät ja hallintokoneiston pohtimaan syitä suunnitelmien toteutumattomuuteen. Ehkä hallintokoneisto ei ole tarpeeksi aktiivisesti pyrkinytkään toteuttamaan kaupunginvaltuuston päätöstä tai hallinnossa saattaakin ilmetä muuta tehottomutta.

## Talousarvio

Pyrkimyksenä on ollut kehittää talousarvioita nykyisenkaltaisesta hallinto- ja määräraha-budjetista sellaisiksi, että ne osoittaisivat toiminnan taloudellisten rajojen lisäksi toiminnalliset puitteet, jotka kertoisivat mitä tietyllä aikavälillä pyritään tuottamaan ja millaisin ehdoin. Samalla valvonta kohdistuisi laillisuusvalvonnan ohella suorite- ja kustannuspoikkeamiin.

Helsingissä on laskentatoimen kehittämistyön tuloksena menty ilmeisesti kaikkein pimmälle talousarvion rakenteen kehittämisessä. Samalla kun huomiota on pyritty siirtämään resurssien sitovasta vahvistamisesta

toiminnan ja aikaansaannosten tarkasteluun on delegoitu päätösvaltaa keskushallinnolta ao. lautakunnille. Kuitenkaan suorit tiedot eivät ole Helsinginkään talousarviossa läheskään tyydyttäviä.

Huolimatta siitä, että suoritteiden käytöstä on puhuttu ja asiasta annettu suositus, ei suoritteita ole käytössä kuin 30 kaupungin talousarviossa. Niissäkin suorit tiedot ovat kovin epätasaisia. Pääluokittain suoritteita on em. 30 kaupungissa käytetty talousarvioissa seuraavasti:

**Pääluokittain suoritteita on em. 30 kaupungissa käytetty talousarvioissa seuraavasti:**

Pääluokka	Pääluokassa suoritteita käyttäneitä kaupungeja
0 Yleishallinto	27
1 Järjestystoimi	25
2 Terveystoimi	21
3 Sosiaalityö	30
4 Sivustustoimi	30
5 Kaavoitus ja yleiset työt	19
6 Kiinteistöt	19
7 Liike- ja palvelutoiminta	24

Periaatteessa pitäisi eri kuntien välisten suoritekohtaisten tietojen olla vertailukelpoisia. Kunnallisen laskentatoimen uudistamistoimikunta on antanut talousarvioasetelmasuosituksen, jolla on vakioitu toimintaluokittelu (pääluokat, luvut ja kustannuspaikat) ja panostekijät (menolajit), sekä suoritelaskentasuosituksen suoritteineen ja niiden sijaismittoineen.

Noudattamalla em. suosituksissa esitettyjä luokitteluja pitäisi siis kuntien tietojen olla vertailukelpoisia. Näin kuitenkin ei ole. Kustannukset on ryhmitelty eri tavoin eri kunnissa. Toisaalta suoritteiden käytön vähäisyys rajoittaa vertailut alle 30 kaupunkiin. Toisaalta saattaa itse suoritteissakin olla eroja. Niinpä tilastojat ovat löytäneet yli 30 erilaista hoitopäivän määritelmää. Ulkopuolisen tarkastelijan on melko toivotonta ryhtyä arvailemaan mitä hoitopäivä missäkin tarkoittaa. Tässä korostuukin suoritteiden määrittämisen tärkeys.

Espoon kaupungin kanslian toiminta- ja taloussuunnitteluosasto julkaisee vuosittain Espoon tilastollisia käsikirjoja -sarjassa Talousarviosuoritteet-nimisen käsikirjan. Se sisältää



mm. talousarviossa käytettävien suoritteiden tietokuvaukset. Näin ollen se mahdollistaa talousarviossa ja tilinpäätöksessä käytettyjen suoritettietojen sisällön hahmottamisen, vertailun ja analysoinnin. Vastaavanlaista julkaisua kannattanee harkita muuallakin.

Vaikka vertailut eri kaupunkien välillä ovatkin vaikeita, ovat ne kuitenkin hyödyllisiä siinä mielessä, että näin joudutaan pohtimaan mistä erot eri paikkakuntien välillä johtuvat. Toiminnan tehokkuus ja taloudellisuus vaihtelevat. Oleellista olisi, että ainakin jokaisessa kaupungissa tiedot olisivat vertailukelpoisia kaupungin omiin aikaisempiin lukuihin.

Suoritettietojen esittämistapa vaihtelee melkoisesti eri kaupungeissa. Helsinkiläinen käytäntö esittää suoritettiedot kunkin talousarvioluvun alussa kestäneen vertailun eikä siinä lie-  
ne muuttamisen tarvetta.

## Tilinpäätökset

Mikäli talousarviot muuttuvat asetelmiltaan suppeammiksi ja joustavammiksi, edellyttää se toiminnallisten tietojen lisäämistä talousarvioon. Tällöin niiden merkityksen pitäisi korostua myös siten, että niistä tulisi velvoittavampia tavoitteita hallintokunnille. Tilinpäätökseen kuuluu tällä hetkellä mm. toteutumislaskelma, jossa esitetään, miten talousarvio on toteutunut. Loogista olisi, että suoritteista, ts. toiminnasta yleensä, esitettäisiin vastaavanlainen laskelma.

Suomessa ei ole kuin kymmenkunta kaupunkia, joiden tilinpäätöksissä on käytetty suoritettietoja. Monella kaupungilla on suoritettietoja joko kunnalliskertomuksessa tai erillisessä tilastojulkaisussa, mutta näiden julkaisujen asema on aivan toinen kuin tilinpäätöksen.

Mikäli tilinpäätöksessä olisi jonkinlainen toteutumislaskelman tyyppinen esitys suoritteista, voisivat päätöksentekijät ja kuntalaiset tehdä niistä monenlaisia johtopäätöksiä. Arvioituja ja todellisia suoritemääriä vertailemalla voidaan todeta, miten tuotettavien palveluiden ennustaminen on onnistunut, onko toimitettu suunnitelman mukaan.

Myöskään se, että rahaa on jollain tilillä jäänyt käyttämättä, ei osoita välttämättä, että on toimittu säästävää ja taloudellisesti. Suoritteita saattaa olla kertynyt huomattavastikin suunniteltua vähemmän ja niiden yksikkökustannukset olla vastaavasti myös korkeammat. Päätöksentekijät eivät kovin helposti tällaisiin tietoihin pääse käsiksi, vaikka heillä siihen halua sattuisi olemaankin. Näin ollen suoritettiedot pitäisi ehdottomasti löytyä tilinpäätöksistä.

Helsingin tilinpäätökseen on perinteellisesti muita kuntia huomattavasti aikaisemmin sisältynyt suoritettietoja. Suoritemääristä ja niiden yksikkökustannuksista esitetään viiden vuoden sarjat. Ehkä esittämistapaa voisi kehittää edellä esitettyyn suuntaan.

## Yhteenveto

Toimintojen suunnittelu ilman suoritteiden käyttöä ts. ilmaisematta mitä aiotaan saada aikaan, on tuskin mitään suunnittelua.

Suunnitelmien toteutumisen seuranta on melkein mahdotonta ellei käytetä suoritteita. Toisaalta, jos suunnitelmien toteutumista ei seurata, ei ehkä opita suunnittelussa tapahtuneista virheistä eikä aleta pohtia mahdollisesti kaupungin hallintokoneistossa piileviä syitä suunnitelmien toteutumattomuuteen.

Suunnittelu perustuu tietyille oletuksille vastaisesta kehityksestä. Nämä oletukset olisi syytä testata käyttämällä testiaineistona edellisten vuosien lukuja. Tätä kautta joudutaankin mahdollisesti pohtimaan käytettyjä oletuksia ja mennyttä toimintaa aivan uusista näkökulmista. Tämäkään ei ole mahdollista ellei käytössä ole suoritettietoja.

Suunnittelu ja tilastointi tulisi tapahtua käyttäen samoja yksiköitä ja suoritteita, jotta niistä olisi tukea toinen toisilleen. Samaten olisi määriteltävä selkeästi mitä mikin suorite merkitsee.

Suoritteita pitäisi käyttää ainakin kaikissa tärkeimmissä toimintamuodoissa, etenkin niissä, joiden mitoitusta ja sijoitusta joudutaan pohtimaan kaupunkisuunnittelussa. Hallinto-  
tehtävät voi jättää suoritteita.

Talousarvioasetelmien kehittäminen edellyttää suoritettietojen lisäämistä

Tilinpäätöksiin olisi saatava suoritteista toteutumislaskelman tyyppinen esitys. Nykyään kiinnitetään huomiota pelkästään siihen, riittivätkö määrärahat eri tileillä. Rahojen säästymiseenkin saattaa liittyä tehottomuutta, jos suoritelmäärät ovat jääneet suunniteltua pienemmiksi ja yksikkökustannukset vastaavasti kohonneet.

Vaikka Helsingin suunnitelmissa ja tilinpäätöksissä on suoritettietoja, on suoritteissa edelleen runsaasti kehittämisen tarvetta. Näin erityisesti kuntasuunnitelman toteuttamisosan kohdalla. Periaatteessa kysymys ei ole suoritettietojen puutteesta tai vaikeudesta, vaan siitä, että selvitetään mitä ja millä tavoin tietoja eri asiakirjoissa esitetään.



Hirvi on kuvanveistäjä Jussi Mäntynen veistos vuodelta 1923. Sen pronssivalokset on pystytetty Viipuriin 1928, Lahteen 1955, Turkuun 1969 ja Helsinkiin 1972. Mäntynen teki Hirvi-veistoksensa, lähes nelimetrisen realistisesti kuvatun uroshirven, alkuaan kipsisenä Helsingin pohjoismaiseen metsästysnäytelyyn vuonna 1923. Kuvassa on Lahden Hirvi. (HH)

## Talousarvio - valtuuston joh- tamisvälinekö

*Liikeyrityksen, sodanjohdon asiana ja työnä on heti kysyä mikä tässä asiassa, tilanteessa on olennaista, keskeistä merkitsevää. Huonolle johdolle, sodan ja yrityksen, on ominaista että kaikki on tärkeintä. Aina muuttuvassa järjestyksessä. Niin hajoaa organisaation voima, hajoaa sen tavoite. Kaikki on komennossa, kaikki hajoaa. Se joka komentaa divisioonaa on lakannut johtamasta yritystä, sotaa, hän huijoo.*

*Paavo Haavikko:  
Ikuisen rauhan aika*

SKL 4/1982

Kunnan talousarvion rakenne ja sitovuustaso luovat puitteet toiminnalle. Talousarviot ovat perinteellisesti olleet varsin yksityiskohtaisia. Valtuustot ovat ohjailleet hyvinkin pieniä määräraharavauksia. Kun suhteutetaan tilanne mottona oleviin Paavo Haavikon ajatuksiin, voidaan todeta:

- Talousarvioasiakirjat eivät useimmissa kaupungeissa tuo päättäjille esille olennaista, keskeistä eikä merkitsevää. Kun halutaan puuttua yksityiskohtiin, hajoaa kokonaisuus eikä pystytä enää ohjaamaan rationaalisella tavalla koko kaupunkia. Valtuustotasolle ei kuulu päättäminen niistä keinoista, joilla hallintokunnat saavuttavat tavoitteensa. Jotta valtuusto pystyisi johtamaan kaupunkia, on sen kyettävä antamaan tavoitteet hallintokunnille eikä johtaa niiden toimintaa yksityiskohdissa.

Voi sanoa kuten Haavikko, että nyt vain huijotaan, komennetaan pikkuyksikköjä, muttei johdeta koko yritystä, kaupunkia. Tässä pyritään pohtimaan sitä, miten talousarvio toimii valtuuston johtamisvälineenä ja miten sitä oli-

Lisämääräraha Tili	01	02	03	04	05	06	47	48	49	ei vakio- momentit	yhteensä kpl	%- osuus
999	12	7	2	2	-	-	2	-	1	5	31	9,4
1 000- 4 999	21	16	5	2	7	-	6	-	-	8	65	19,8
5 000- 9 999	12	3	2	3	3	-	2	1	2	9	37	11,3
10 000- 49 999	40	10	7	5	10	-	6	4	1	26	109	33,1
50 000- 99 999	16	2	3	-	3	-	-	-	1	7	32	9,7
100 000-499 999	11	-	2	3	4	1	3	-	-	16	40	12,2
500 000-999 999	-	-	1	-	1	-	-	1	-	8	11	3,3
1 000 000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	4	1,2
<b>Yhteensä kpl.</b>	<b>112</b>	<b>38</b>	<b>22</b>	<b>15</b>	<b>28</b>	<b>1</b>	<b>19</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>83</b>	<b>329</b>	
<b>%-osuus</b>	<b>34,0</b>	<b>11,6</b>	<b>6,7</b>	<b>4,6</b>	<b>8,5</b>	<b>0,3</b>	<b>5,8</b>	<b>1,8</b>	<b>1,5</b>	<b>25,2</b>		<b>100,00</b>

**Asetelma: 1: Lahden kaupungin vuoden 1980 lisämäärärahat menolajeittain ja suuruusluokittain.**

Lisämääräraha Tili	01	02	03	04	05	47	48	49	ei vakio- momentit	vastuu- alue, kustannus- paikka	Yhte- ensä	%
-999	1	16	2	-	-	-	-	-	-	-	19	6,7
1 000- 4 999	3	15	7	5	7	2	-	-	-	1	40	14,2
5 000- 9 999	13	2	6	7	1	1	-	-	-	1	31	11,0
10 000- 49 999	26	2	7	17	9	1	-	-	1	14	78	27,6
50 000- 99 999	6	1	4	8	4	-	1	1	1	10	33	12,8
100 000-499 999	2	3	2	3	3	-	3	1	2	25	44	15,6
500 000-999 999	3	-	-	1	2	-	-	-	-	12	18	6,4
1 000 000-	1	-	-	-	1	-	1	-	-	13	16	5,7
<b>Yhteensä kpl.</b>	<b>55</b>	<b>39</b>	<b>28</b>	<b>41</b>	<b>27</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>76</b>	<b>282</b>	<b>100</b>
<b>%-osuus</b>	<b>19,5</b>	<b>13,8</b>	<b>9,9</b>	<b>14,5</b>	<b>9,6</b>	<b>1,4</b>	<b>1,8</b>	<b>1,1</b>	<b>1,4</b>	<b>27,0</b>	<b>100,00</b>	

**Asetelma 2: Porin kaupungin lisämäärärahat vuonna 1980.**

*Suomen Kunnallislehti 4/82*

si kehitettävä, jotta se palvelisi paremmin nimenomaan tässä tehtävässä. Keskeisenä asiana nähdään nimenomaan sitovuustason vaikutus.

### Tarpeettomia pakkopäätöksiä

Suunnittelujärjestelmän, talousarvion sen osana, pitäisi olla valtuuston johtamisväline. Onko järjestelmä huono vai käytetäänkö sitä väärin? Monessa kaupungissa kaupunginvaltuuston esityslistat ovat täynnä lisämäärärahaesityksiä. Useimmiten kyse on vain tapahtuneen tilanteen toteutamisesta. Tili on mennyt tai juuri menemässä yli ja rahat on pakko myöntää. Päätäjät ovat seinää vasten.

Mitä muuta valtuuston päätöstä kuin talousarviota muutetaan yhtä kevyesti ja vähäl-

lä miettimisellä? Vai onko niin, että jos ylityksiä tapahtuu paljon, valtuuston päätös on ollut huono? Vai ovatko hallintokunnat toimineet valtuuston tahdosta täysin piittaamatta? Missään muussa asiassa tämä vaihtoehto ei lie ne mahdollinen. On vielä eräs mahdollisuus: talousarvio on rakenteeltaan ja sitovuustasoltaan sellainen, että se ei vastaa nykyajan johtamis-, suunnittelu- ja seurantajärjestelmien vaatimuksia.

Mikäli talousarvion rakenne ja sitovuustaso eivät ole järkevällä tasolla, joutuu kaupunginvaltuusto käsittelemään asioita, jotka ovat taroituksenmukaisinta käsitellä muualla: kaupunginhallituksessa, lautakunnissa tai pelkästään virkamiesten toimesta.

Merkityksettömien asioiden käsittely valtuustotasolla vie pohjaa valtuuston päätösten

arvovallalta, aiheuttaa turhaa byrokratiaa ja tekee hallintokuntien toiminnan todella jäykäksi. Ei siis ole perusteetonta puhua vähän naureskellen kunnan hommista, koska päätöksenteko saattaa olla hidasta ja joustamatonta ja kohdistua vielä tarpeettomiin asioihin.

## Ja päätösten rutiininomaista muutosta

Kun ylitysasioista muodostuu luonnollinen rutiini, on jossain vikaa. Talousarvion käsittelyn yhteydessä puhuminen siitä, että asia hoidetaan vasta lisätalousarviossa, on silmien sulkemista tosiasioilta. Se on myös päätöksentöön lykkäämistä kipeistä asioista.

Toisaalta kaupunkivaltuustotasolla tapahtuva yksityiskohtainen hallintokuntien toiminnan ohjailu ei varmaan rohkaise hallintokuntia ottamaan taloudellista vastuuta toimistaan. Hallintokuntien kädet saatetaan sitoa talousarviossa. Niiltä puuttuvat keinot toiminnan järjestämiseksi mahdollisimman taloudellisella tavalla. Pelkkä kehotus säästäväisyyteen on yhtä tyhjän kanssa.

Lahdessa vuonna 1979 päätti kaupunginvaltuusto ylityksistä 26 tilille. Vuonna 1980 oli vastaava luku 329. Vuonna 1981 on tammikuun ensimmäiseen kokoukseen mennessä ylityksiä päätetty yli kolmelle sadalle tilille. Ylitysten määrä on siis edelleen kasvussa. Lahden sitovuustaso on periaatteessa momentti, joka merkitsee menolajia.

Porissa kertyi ylitysoikeuksia vuonna 1980 kaikkiaan 282 tilille. Suuruusluokaltaan asiat olivat isompia kuin Lahdessa, kuten oheisista asetelmista ilmenee. Lisämäärärahoista/ylityksistä noin 27 % oli suurempia kuin 100 000 mk. Vastaava luku Lahdessa oli noin 12 %. Vastaavasti alle 10 000 markan asioita oli Porissa noin 32 % ja Lahdessa noin 45 %.

Kuvaavaa ylitysten kohdalla on, että esimerkiksi Porissa yli 62 prosenttia ylitysten lukumäärästä käsiteltiin vasta lisätalousarvion jälkeen. Lisätalousarviossa käsiteltiin vähän yli neljännes ylitysten lukumäärästä. Toisaalta Porin lisätalousarviossa ylitykset myönnettiin pääasiassa kustannuspaikka- ja vastuualuetasolle ja ylitysoikeuksista suurin osa oli suuruudeltaan yli 500 000 markkaa. Kuopiossa kaupunginvaltuusto hyväksyi vuoden 1980 ta-

lousarvioon muutoksia yhteensä 148 pykälän kohdalla. Pöytäkirjaan näistä kertyi sivuja 247. Muutosten käsittelyn katsottiin muodostuneen jo sellaiseksi, että se aiheutti varsin suuren työmäärän kaupungin eri virkamiespor- taissa. Niinpä kaupunginvaltuusto päättikin 29.6.1981 niistä periaatteista, joiden mukaan talousarvion rakennetta ja käsittelyä tarkiste- taan.

## Suosituksset nykyajan vaatimusten tasolle

Sitovuustasosta sanotaan talousarvioasetel- masuosituksessa mm. seuraavaa:

- Talousarviokäsittelyssä tulee painopis- teen olla toiminnan, suoritteiden ja kunnan antamien palvelusten arvioinnissa sekä kus- tannusten että vaihtoehtoisten ratkaisujen vertailussa. Tällöin tulee ensisijaisesti ajatella toimintaa ja tehtäviä, joita on tarkoitus suorit- ta eikä niinkään sitä, millä tuotantotekijöillä toimintaa saadaan aikaan ts. miten toiminta jakaantuu eri meno- ja tulolajien kesken. Toi- minnallisten suureiden lisäksi valtuustolla on kuitenkin oltava mahdollisuus päättää myös siitä, miten tuotantotekijöitä, menolajeja tava- roiden ja palvelusten tuottamiseen käytetään.

Eihän suositus kiellä kaupunkia päättämäs- tä sitovuustasoa omien tarpeidensa mukaan, mutta suosituksessa pitäisi olla mukana ny- kyistä joustavampia malleja esimerkkinä. Vai onko niin, että pienten maalaiskuntien tarpeet ovat olleet päällimmäisinä kuntien suunnitte- lu- ja ohjausjärjestelmiä hahmotettaessa?

## Jotain voi sentään tehdäkin

Kuopiossa muutettiin talousarvion sitovuusta- soa periaatteessa lukutasolle. Vastaavaa kehi- tystä on tapahtunut myös muualla.

Helsingissä on kertynyt kokemuksia vuosi- en varrelta kun asetelmaa on asteittain muu- tettu. Vuonna 1975 oli ylityksiä 326 kpl, vuo- teen 1978 ne vähenivät peräti 62 kappaleeseen ja vuonna 1980 ylityksiä oli 111 kpl.

Näin ollen ylitysten lukumäärä on vähenty- nyt kolmasosaan, jopa viidesosaankin entises- tä. Lisäksi on huomattava, että osa menoylityk- sistä Helsingissä on tehty tarkoituksenmukai- suusharkintaan perustuen.



Lahden kaupungintalo on arkkitehti Eliel Saarisen 1911 suunnittelema, myöhäisjugendia tyyliltään edustava rakennus. Talo on rakennettu tummasta punatiilestä, ja siinä on korkea kellotorni. Kaupungintaloa laajennettiin 1934, jolloin sen avoimesta pihasta tuli sisäpiha. Laajennuksen suunnitteli arkkitehti Kaarlo Kõnönen. Kaupungintalon ullakko paloi 1981 syyskuun 21. päivä. Sen jälkeen talo korjattiin sekä saneerattiin. Työt valmistuivat vuonna 1985. (HH)

Esimerkiksi suhdannepoliittisista tai muista syistä on rahoitustilanteen niin salliessa katsottu tarkoituksenmukaiseksi eräiden hankkeiden nopeuttaminen. Mikäli otetaan huomioon vain täysin ennalta arvaamattomat ylitykset, on ylitysten yhteissumma ollut noin 60–70 Mmk eli noin 1 prosentti talousarvion loppusummasta.

Turussa otettiin uusittu sitovuustaso käyttöön vuonna 1977. Vuoden 1976 talousarvioon liittyi 29 ylitysasiasiaa, joista yksi asia saattoi sisältää ylityksiä useammallekin tilille. Vuotta myöhemmin asetelman muutoksen jälkeen luku oli 200 eli asioiden lukumäärä oli supistunut kolmanneksella. Samanaikaisesti myös käsiteltävien asioiden suuruusluokka oli kasvanut.

”Käytä silmiäsi, päätäsi, korviasi”

– Älä johda nuppineuloja, älä tuijota numeroita. Mitkään taistelut eivät mene suunnitelmien mukaan, paitsi hävityt.

– Älä käytä laskutikkua, taskunäppäintä, käytä päätäsi, silmiäsi, korviasi; käytä ihmistä.

Näin Haavikko ja alussa olleessa sitaatissa hän vaati johtoa kysymään, mikä on olennaista, keskeistä ja merkitsevää. Myöhemmin hän täsmentää luetteloon myös suuruusluokan.

Kaupunkien talousarviota selaillessa alkaa epäillä, että nuo Haavikon mainitsema piirteet on unohdettu. Keskeiset ja tärkeät kysymykset hukkuvat atk-listojen yksityiskohtien hetteikköön. Huomio kiinnittyy väkisinkin väärin asioihin.

Nykytilannetta ei pidä hyväksyä. Päätöksentekijät pitää saada päättämään todella oleellisista asioista. Kunnankin on pyrittävä saamaan jotain aikaan eikä vain käyttämään määrärahoja ohjeiden mukaisesti. Talousarvion on oltava valtuuston johtamisväline eikä harhaanjohtaja.

# Talousarvion sitovuustaso – toiminnan joustavuus

*Kuntien toiminta pyörii usein hyvinkin ahtaan määrärahakäsitteen ympärillä. Toimintaa ohjallaan yksityiskohtaisesti päättämällä valtuustotasolla aivan pienistäkin yksityiskohdista. Ei sitten ole ihme, että hallintokuntien toiminta on*

*jäykkää. Ei myöskään siten pidä ihmetellä, että kunnalliset päätöksentekokoneistot jauhavat periaatteessa aivan tarpeettomia asioita. Joustavammalla päätösvallan delegoinnilla moni nykyisin valtuustotasolla käsitelty asia olisi voitu hoitaa*

*lautakuntatasolla tai peräti hallintokuntien virkamiesten päätöksillä. Samalla olisi valtuustotasolla jäänyt aikaa pohtia niitä suuria periaatekysymyksiä, jotka nyt jäävät paljolti käsittelemättä.*

SKL 8/1982

## Suuria linjoja ja nappikauppaa

Suomen Kunnallislehden numerossa 4/1982 tarkasteltiin, miten talousarvion rakenne vaikuttaa lisämäärärahojen lukuun. Paavo Haavikko siteeraten todettiin, että keskeinen, olennainen ja merkitsevä on useimmiten unohtunut. Kun valtuustotasolla päätetään yksityiskohdista, unohdetaan kokonaisuus, huidotaan, lakataan johtamasta koko kaupunkia. Tässä kirjoituksessa tarkastellaan kymmenen suurimman kaupungin talousarvioiden sitovuustasoja koskevia määräyksiä sekä käyttötalouden että pääomatalouden puolella.

Kaupunkien talousarvioissa on menot eritelty eri tarkkuustasolla. Kuvioissa ilmenee, miten Jyväskylässä ja Espoossa esitetään kaupungin päiväkoteihin budjetoidut määrärahat. Esitystarkkuus on erilainen. Molemmissa kaupungeissa valtuustot päättävät, kaupungin omien tarpeiden ja näkemysten mukaisesti, miten talousarviossa esitettyjen määrärahojen erittelyt ovat hallintokuntia sitovia. Tämä päätös ratkaisee kunkin kaupungin toiminnan joustavuuden.

Mitä yksityiskohtaisemmalla tasolla määrärahat päätetään sitoviksi, sitä kankeampaa on hallintokuntien toiminta. Entistä useammin joutuu silloin myös valtuusto käsittelemään määrärahojen siirtoja tililtä toiselle tai lisämäärärahaesityksiä, vaikka saman talousarvioluvun (esimerkiksi päivähoitolaitosten) sisällä rahaa säästyisi joillakin toisilla tileillä.

Kymmenestä suurimmasta kaupungista useimpien sitovuustaso on joko luku- tai kustannuspaikkataso. Määrittely ei ole aivan suoriivainen, koska poikkeuksia löytyy eri toimintamuotojen kohdalla samassakin kaupungissa. Selkeintä lukutason sitovuus on Kuopiossa ja Jyväskylässä. Jyväskylässä tiedot esitetään kuitenkin alamomenttitasolla (kuten kuvio osoittaa).

Turussa on lukutaso käyttötaloudessa lukuun ottamatta eräitä liiketoiminnan talousarviolukuja. Momenttitason sitovuus valtuustoon nähden on ainoastaan kolmessa kaupungissa: Tampereella, Vantaalla ja Lahdessa. Seuraava taulukko osoittaa, mikä on sitovuustaso valtuustoon nähden käyttötaloudessa kymmenessä suurimmassa kaupungissa ja millä tarkkuudella tiedot esitetään talousarviossa:

	Sitovuus- taso käyttö- taloudessa	Esitystaso talous- arviossa
Helsinki	luku/kp	mom
Tampere	mom	alamom
Turku	luku	alamom
Espoo	luku/kp	kp
Vantaa	mom	mom
Lahti	mom	alamom
Oulu	luku/kp	mom
Pori	kp/mom	kp/mom
Kuopio	luku	mom
Jyväskylä	luku	alamom

Tilin-päätös Bokslut 1980 1000 mk	Talous-arvio Budget 1981 1000 mk	Lautak.ehd. Nämnd. förslag 1982 1000 mk	Pääluokka, luku, kustannus- paikka Huvudtitel, kapitel, kostnads- ställe	Talousarvio Budget 1982 mk
			<b>3 14 LASTEN PÄIVÄKODIT • DAGHEM FÖR BARN</b>	
			<b>02 Kunnalliset päiväkodit Kommunala daghem</b>	
30 042	37 285	48 111	Menot . Utgifter .....	46 243 467
12 763	14 478	20 329	Tulot . Inkomster .....	18 658 499
17 278	22 806	27 782	Netto . Netto .....	27 584 968
			6 738 720 mk (T)	

**Espeen talousarviossa näkyy ainoastaan, paljonko kunnallisten päiväkotien menot ja tulot ovat. Esittämistapa on kaikkein pelkistetyin Suomessa. Huolimatta siitä, että esitystarkkuus Jyväskylän ja Espoon kohdalla poikkeaa, on sitovuustaso valtuustoon nähden sama eli päiväkotien menojen yhteissumma.**

On joustettava, on sidottava

Koska toiminnan joustava ja tarkoituksenmukainen hoito edellyttää tiettyä joustoa suora- viivaisista ohjeista, on kaupunginhallituksella eräissä tapauksissa päätösvaltaa poiketa yleisestä sitovuustasomäärittelystä. Espoossa on kustannuspaikkatason sitovuus käyttö- taloudessa. Kaupunginhallitus voi kuitenkin suorittaa hallintokuntien esityksestä vähäisiä määrärahojen siirtoja saman luvun eri kustannuspaikkojen välillä oleellisesti perusteluista poikkeamatta. Vastaavasti Lahdessa voi kaupunginhallitus päättää eräistä pienistä ylitysoikeuksista, mikäli samanaikaisesti osoitetaan säästö saman talousarvioluvun jollakin toisella tilillä.

Vaikka sitovuustaso päätetään yleisluontoisesti, on useimmissa kaupungeissa haluttu sitoa eräiden menojen käyttö. Niinpä palkkaliitte on sitova lähes kaikissa kaupungeissa. Tosin siitähän joustetaan monesti. Kuopiossa ei palkka- momenteille syntyvää säästöä saa käyttää muiden menojen katteeksi. Turussa palkka- momentin alamomenteille 02,03 ja 04 saa sisältyä ainoastaan talousarvion palkkaliitteen perustuvat määrärahat.

Talousarvion perusteluna olevan palkkaliitteen sisällön ei tarvitse olla kovinkaan yksityiskohtainen, mikäli sitä käytetään vain perusteluna. Usein se on kuitenkin palkanlaskennan

ja henkilöstöhallinnon perusta. Tämä edellyttää hankesuunnittelun kehittyneisyyttä. Näin varsinkin kun se sisältää tiedot viranhaltijan nimestä alkaen eläkeläisiin.

Mitä yksityiskohtaisempi palkkaliitteen sisältö on, sitä suurempi on laatimisessa tarvittava työ ja sitä enemmän se johtaa päättäji- en mielenkiinnon talousarvion kannalta epäoleellisiin asioihin.

Palkkaliitteen lisäksi on eräitä muita sito- via liitteitä. Esimerkiksi Espoossa näitä ovat avustus-, koulutus- ja atk-liitteet. Osa on kuitenkin sitovia kh:n tasolla.

### Pääomatalous yleensä liian yksityiskohtainen

Pääomatalouden puolella sitovuustaso vaihtelee ja yleinen suunta on se, että sitovuustaso on viety useissa kaupungeissa kustannus- paikka- ja alakustannuspaikkatasolle. Tämän vuoksi toiminta jäykistyy. Esimerkiksi talon- rakennuksen kohdalla osoitetaan valtuustota- salla sitovat määrärahat suhteellisen pieniin- kin rakennuskohteisiin.

Seuraava asetelma kuvaa, miten suuriin ko- konaisuuksiin talonrakennuksen luku (902) on eri kaupungeissa jaettu:

TP 1980	TA 1981	EHD 1982		TALOUSARVIO 1982	SUUNNITELMA 1000 MK			
1000 MK	1000 MK				1983	1984	1985	1986
			3 14	<b>LASTEN PÄIVÄHOITOLAITOKSET</b>				
12 275	13 557	15 920 434	01	PALKAT	15 829 663	16 483	16 483	16 522
0	0	0	01 01	LUOTTAMUSHENKILÖPALKKIOT	0			
0	12 161	14 221 173	01 02	VAKIN VIRANHALT KK-PALKAT	14 259 727			
0	906	937 943	01 04	TYÖSUHTEISTEN KK-PALKAT	883 356			
0	0	0	01 05	ERILLISKORVAUKSET	0			
0	0	0	01 06	SAIRAUUS- JA ÄITYSLOMASIJ	0			
0	178	198 300	01 07	VUOSILOMAN YLIM. SIIJAISET	198 300			
0	65	88 280	01 09	TUNTI- JA URAKKAPALKAT	88 280			
0	0	0	01 11	ANSIONMENETYKSEN KORV	0			
0	246	474 738	01 99	MUUT PALKAT	400 000			
			*					
1 601	1 652	2 327 552	03	TARVIKKEET	2 095 676	2 357	2 437	2 520
0	171	360 876	03 01	KALUSTO	230 000			
0	14	17 550	03 02	TOIMISTOTARVIKKEET	17 550			
0	1 185	13 000	03 03	KIRJALLISUUS	13 000			
0	1 185	1 581 000	03 04	ELINTARVIKKEET	1 480 000			
0	0	300	03 05	LÄÄKKEET JA HOITOTARVIKKEET	300			
0	55	62 000	03 06	PUHDISTUSAINEEET	62 000			
0	110	126 000	03 07	LEIKKI- JA OPETUSVÄLINEET	126 000			
0	88	119 300	03 10	VAATTEISTO	119 300			
0	16	47 526	03 99	MUUT TARVIKKEET	47 526			
			*					
20 019	22 609	27 283 958	3 14	MENOT YHT	26 985 356	28 031	28 426	28 761
10 907	14 443	15 125 464	3 14	TULOT YHT	15 325 464	15 591	16 087	16 560
9 112	8 165	12 158 494	3 14	NETTOMENOT	11 659 892	12 439	12 338	12 201

Talousarviossa voidaan markat esittää joko hyvinkin korkealla tasolla tai yksityiskohtaisesti. Jyväskylässä esitetään tiedot alamomenttitasolla. Siitä ilmenee esimerkiksi, paljonko kaupungin päiväkotien elintarvikkeisiin on varattu rahaa. Jyväskylässä käytetään talousarvion painovaiheessa atk-teknikka huomattavasti enemmän hyväksi kuin useimmissa muissa kaupungeissa eikä jälki ole pelkkää atk-listaa kuten usein muualla.

	sitovia määrä- rahoja	luvun loppu- summa mmk
Helsinki	24	195,6
Tampere	40	48,5
Espoo	8	73,0
Vantaa	17	43,0
Lahti	18	71,3
Oulu	26	89,8
Kuopio	39	62,7
Jyväskylä	50	96,5

Tämä asetelma ei välttämättä kuvaa sitä miten joustavaa tai kankeaa rakennustoiminta on, koska huolimatta talousarvioon merkityistä määrärahoista saatetaan eräissä kaupungeissa jonkin hankkeen käynnistyminen joutua käsittelemään useaan kertaan sekä kaupunginhallituksessa että valtuustossa.

Espoossa sitovat määrärahat on osoitettu kustannuspaikoille, jotka muodostuvat hallinnonhaaroista. Alajaotteluna on esitetty kustannuspaikkaan sisältyvät rakennuskohdet kustannusarvioineen. Toiminnan joustavuuden takaa kuitenkin se, että sitovuustasona on kustannuspaikan, esimerkiksi terveydenhuollon, rakennuskohdet yhteissummuna. Toisaalta valtuuston tahdon noudattamisen varmistaa se, että määrärahaa saa käyttää ai-

noastaan kustannuspaikan alla lueteltuihin kohteisiin. Tämä edellyttää hankesuunnittelun kehittyneisyyttä. Muiden hankkeiden ottaminen työkohteiksi edellyttää kaupunginvaltuuston erillispäätöstä.

Periaatteessa valtuuston on päästävä aina ratkaisemaan, mitä uusia hankkeita kaupungissa aletaan toteuttaa, mutta toimintaa ei saisi jäykistää erittäin pienillä määrärahoilla niin kuin useimmissa kaupungeissa näyttää olevan käytäntö.

## Miten eteenpäin?

Tarkastelu antaa yleiskuvan suurimpien kaupunkien talousarviotietojen yksityiskohtaisuudesta ja sitovuustasosta. Kuva on kirjava, korjaamisen ja kehittämisen tarvetta on. Seuraavassa on lueteltu eräitä periaatteita, joita kannattaisi pyrkiä toteuttamaan:

- o sitovuustaso käyttötaloudessa luku- tai kustannuspaikkataso,
- o pääomataloudessa pyrittävä nykyistä suurempiin määrärahoihin, mutta kaupunginvaltuuston ohjausvalta säilyttäen,
- o vältettävä alamomenttitason esittämistä varsinaisessa talousarviossa, koska päättäjien huomio saattaa kiinnittyä kokonaisuuden kannalta turhiin yksityiskohtiin,



- o samasta syystä luovuttava koko viisivuotiskauden lukusarjojen esittämisestä talousarvion yhteydessä, talousarvio ja kuntasuunnitelma on erotettava eri asiakirjoiksi,
- o pyrittävä esittämään toimintaa kuvaavaa suorite- ja yksikkökustannustietoa sitä enemmän, mitä pelkistetympiä markkatiedot ovat,
- o muodostettava palkkaliite pelkäksi talousarvion perusteluliitteeksi ja karsittava siitä kaikki talousarvion kannalta tarpeettomat tiedot,
- o pyrittävä käyttämään atk-tekniikkaa sekä talousarvion että palkkaliitteen valmistuksessa ja painatuksessa,
- o pohdittava, miten ja millaiset talousarvion perustelut esitetään päätöksentekijöille.

Keskusjärjestöillä olisi syytä ryhtyä pohtimaan edellä olevan kaltaisia talousarvioon liittyviä kysymyksiä talousarvion rakenteen kehittämisen ohella. Ehkä niistä olisi annettava ohjeita ja suosituksia samaan tapaan, kuten parhaillaan on valmisteilla tilinpäätöksestä.



Helsingin Rautatientorilla Kansallisteatterin edustalla on Wäinö Aaltosen veistämä Aleksis Kiven pronssipatsas. Veistos paljastettiin Kiven syntymäpäivänä 10. lokakuuta 1939. Taustalla Sofi Oksasen uuden näytelmän mainos. (HH)

## Suunnittelumylly pyörii mukavasti

### MOTTO

#### Arvostelma

*Kesällä minusta on mukavaa.  
Talvella minusta on mukavaa.  
Syksyllä minusta on mukavaa.  
Toukokuussa minusta on mukavaa.  
Helsingissä minusta on mukavaa.  
Lähterannassa minusta on mukavaa.  
Jollaksessa minusta on mukavaa.  
Ruijassa minusta on mukavaa.  
Tukholmassa minusta on mukavaa.  
Pariisissa minusta on mukavaa.  
Yöllä minusta on mukavaa.  
Kylpyammeessa minusta on mukavaa.  
Portailla minusta on mukavaa.  
Lattialla minusta on mukavaa.  
Ruohikossa minusta on mukavaa.  
Tuolilla minusta on mukavaa.*

*Wäinö Kirstinä*

SKL 17/1982

Periaatteessa suunnittelun pitäisi parantaa ja tehostaa päätöksentekoa. On pestattu lisää sekä toiminnan että maankäytön suunnittelijoita, jotka ovat suoltaneet suunnitelmia liukuhinnalta. Kuitenkin yhä useammin päätöksentekijät ja suunnitteluun osallistumaan joutuvat yksiköt ovat olleet tyytymättömiä. Onpa moni suunnittelija turhautunut. Mikä systeemissä on vialla?

Harvoin kuitenkin itse suunnittelijat kritisoivat nykyistä käytäntöä. Olisihan se kuin sahaus omaa leipäpuutaan kumoon. Keskustelu on motossa olevan runon tapaista liturgista hymistelyä.

Kun Aleksander Solzhenitsyn tuo tuhansia nimettömiä todistajia arkipelagista, vankeleirien saaristosta, kertomaan järjestelmän hirmuisuudesta, siteeraan minä päinvastoin muutamia, mutta sitäkin korke-arvoisempia henkilöitä, jotka ovat ilmaisseet esitelmisään ja kirjoituksissaan epäilyksensä nykyisen suunnittelumyllyn järkevyyteen. Kun he kerta

uskaltavat todeta, että jotain on pielessä, luulisi muidenkin uskaltavan alkaa ainakin epäillä. Kuitenkin on muistettava, että lasta ei pidä heittää pois pesuveden mukana eli jotain hyvääkin varmasti löytyy, mutta se on pystyttävä tunnistamaan.

## Epäilijöitä näköalapaikoilla

Kuopion lääninhallituksen suunnittelupäällikkö, valt.kand. Hannu Magnusson kirjoitti mm. näin:

- Yhteiskuntasuunnittelu on valtionhallinnossa usein eräänlaista älyllistä leikkelyä, joka ei läheskään aina hyödytä päätöksentekoa. Aika rientää usein suunnittelijan ohi eikä tarpeellista varojen saatavuutta oteta riittävästi huomioon.

- Vaikuttaa siltä, että suunnittelun yhteensovittamiseen on kiinnitetty niin ylen määrin huomiota, että pelkän suunnittelujärjestelmän, sen ohjeistojen, määräysten, rajoitusten ja palautetietojen yms. laadinta vie niin paljon aikaa, että koko koneisto väsyä tietojen edestakaiseen liikutteluun. Itse asia, suunnitteluhan ei edisty, vaan mylly jauhaa suunnittelun suunnittelua (Miksi suunnittelumylly jauhaa tyhjää, HS 17.6.1976)

Lappeenrannan terveys- ja sosiaalijohtaja Jaakko Tuomikin on tyytymätön:

- Tämän päivän suomalainen hallinto- ja tuotantosuunnittelu julkisella sektorilla on paljolti vielä poikien käänös- ja nimikeleikkiä. General Motor muuntuu vaivattomasti VR:ksi ja sen suunnittelumekanismi uskotaan soveltuvan yhtä luotettavasti terveyskasvatukseen kuin lasten päivähoitoonkin, vaikka alkuperäiskuviot autotuotannon ja ratasuunnittelun kehittämiseksi vähäisen ihmisorgaanien kuvioista poikkeavatkin. Suunnittelupoloneesin askelet ovat tärkeämpiä kuin sisällöllinen tarverakentaminen. Ja syykin on yksinkertainen: kun ei ymmärrä asiasta mitään, voi ainakin kaavoissa roikkua. Näin vain tehdään ja teetetään työtä, jonka tuottavuus sitten jää kyseenalaiseksi.

- Nykyiset seurantamenetelmät kunnallishallinnossa rakentuvat lähinnä määrälliseen eivätkä laadulliseen seurantaan. (Sosiaalihalintomme elefanttitauti, HS 20.10.1976)

Tampereen yliopiston nykyinen kunnallistieteen apulaisprofessori Risto Harisalo kirjoitti suunnittelun kuolemansyynistä mm. näin:

- Käytännön suunnittelutyö on kunnissa määrämuotoihin ja menettelytapoihin sidottua toimintaa. Suunnitelmien tekeminen muistuttaa lomakkeen täyttämistä, jolla ei ole mitään tekemistä vaihtoehtojen etsintään rohkaisevan ja harkitsevan luovan toiminnan kanssa. Niinpä kuntien suunnittelussa rutiinitehtävät ja ohjelmoidut tehtävät ovat Greshmin lain mukaisesti syrjäyttäneet ei-rutiinitehtävät ja ohjelmoimattomat tehtävät.

- Kun kaikki suunnitelmat otetaan huomioon, kunnat tekevät ja/tai tarkistavat keskimäärin 13-16 suunnitelmaa kahdessa vuodessa. Vuodessa näitä suunnitelmia on keskimäärin 6-8. Kohtuuden raja suunnittelussa on todella ylitetty eikä ole ihme, että suunnitteluun aletaan kyllästyä ja suhtautua kielteisesti. (Suunnittelun kuolemansynnit, Kunnan asioiden joustava hoito jäämässä suunnittelu-tehtailun varjoon, HS 19.3.1978).

Suomen Kaupunkiliiton kunnallistaloudellisen osaston osastopäällikkö Urpo Ryönänkoski kyseli mm. luovuuden perään:

- Kaiken kaikkiaan jää kysymään eikö kunnallisessa suunnittelussa ripaus luovuutta kankeitten kaavojen sijasta ja aimo annos lisää kansanvaltaisuutta olisi parempi? Onko kuntien toiminta kahlehdittu viideksi vuodeksi eteenpäin niin, ettei pystytä reagoimaan nopeasti esiintuleviin tarpeisiin?

- ...Päätöksentekijöille tuotetaan valtavat määrät yksityiskohtaista tietoa, jolloin päätöksenteon kannalta oleelliset asiat hukkuvat yksityiskohtien joukkoon. Käytännössä ei siten ole pohdittu riittävästi sitä, mitkä tiedot ovat oleellisia päätöksenteon kannalta (Kaupunkimme kehitystä keskiajalta nykypäivään, SKL 4/1981)

Toinen Kaupunkiliiton osastopäällikkö Antti Viinikka teki seuraavanlaista yhteenvevtoa viimeaikaisesta suunnittelusta Vääksyssä keväällä:

- Yli kymmenen vuotta kestänyt voimakkaan suunnittelun ajanjakso on päättymässä. Suunnitelmia tosin tarvitaan edelleenkin, mutta niiden on oltava joustavia ja lähdettävä käytännön ongelmien ratkaisemisesta.

- Voimakkaasti ennakoineesta suunnittelusta ollaan siirtymässä tulosten seurantaan. Suunnittelussa on alkanut kokonaan uusi aikakausi. Suunnittelun aikaisempi painotus on osoittautunut liian suureksi. Byrokratia on lisääntynyt ja voimakas suunnittelu on tuonut eräänlaista suunnitteluväsymystä. Suunnitelmat eivät ole toteutuneet eivätkä ole auttaneet virkamiehiä tehtävissä. (ESS 4.2.7982)

Lopuksi siteerataan vielä Kaupunkiliiton hallituksen puheenjohtajan, ylipormestari Raimo Ilaskiven ajatuksia. Uusi Suomi otsikoi 30.8.1980 seuraavasti; "Ilaskiven seuraava byrokratiaisku: Lopetamme suunnittelun suunnittelun vuoksi." Uutinen jatkui näin:

- Helsinki luopunee ylipormestari Raimo Ilaskiven aloitteesta useiden eri viisivuotissuunnitelmien tekemisestä vuosittain. Ilaskivi sanoo tämän olevan seuraava askel byrokratian muurien murtamisessa. Tässä kaupungissa suunnitellaan suunnittelun vuoksi, Ilaskivi sanoo. "Tällainen suunnittelu sitoo valtavasti työvoimaa. Voisimme kaventaa suunnittelun alaa tekemällä suunnitelmat todella viisivuotisivälein. Vuosittain riittää vain tarkennukset".

Kaupunginjohtajien neuvottelupäivillä ylipormestari Ilaskivi toi esille eräitä kunnalliseen johtamiseen liittyviä ongelmia:

- Kaupunkien kehittäminen toteutuu lukuisten ristipaineiden alla. Johtamiseen kuuluu aina kehittämistavoitteiden asettaminen ja niiden toteutumisen seuranta. Johtamiselle julkisyhteisöissä on tyypillistä kehittämistavoitteiden runsaus ja yleispiirteisyys. Vaikeasti täsmennettävien tavoitteiden toteutumista on siten hankala seurata. Lisäksi toiminnan kannattavuus on perinteisesti mielletty toissijaiseksi. (SKL 13/82)

## Ongelmia on? Missä remonttimiehet?

Kun näinkin merkittävässä asemassa olevat henkilöt ovat ilmaisseet tyytymättömyytensä nykyiseen suunnitteluun, niin sopinee kysyä, miksi ei ole tapahtunut mitään. Suunnittelijat pääasiassa hymistelevät, pääosa kuntien ja kaupunkien johtajista yhtyy tähän.

Tarvitaanko siihen, että ongelmista uskalltaa puhua, sellaista asemaa ja näkökulmaa, kuten edellä siteeratuilla henkilöillä on? Kui-

tenkin koko ajan suunnittelumylyllä jauhaa. Energiaa ja aikaa niin hallintokunnissa kuten keskushallinnossakin kuluu tarpeettoman paperin täyttelyyn.

Suunnittelussa on ainakin seuraavantalaisia ongelmia edellä mainittujen tekstien mukaan:

- tavoitteet vaikeasti täsmennettävät
- seuranta hankalaa
- taloudellisuus toissijainen
- huomio kiinnittynyt muotoihin, ei sisältöön
- suunnitelmia liian paljon
- suunnitelmia tarkistetaan/laaditaan liian tiheään
- päätöksentekijöille tuodaan tarpeettomia tietoja
- suunnitelmien ala liian leveä
- sektorisuunnittelu hyödytöntä nykyisessä muodossa.

Ongelmista voisi esittää muunkinlaisia luetteloita, mutta jääköön se tässä yhteydessä tekemättä. Riittääköön edellä oleva hajanainen lista.

Jonkinlaisen yhteenvedon voisi lainata tekniikan lisensiaatti, nykyiseltä yritysjohtajilta Björn Immoselta:

o Tavoitteet on määriteltävä mitattavalla tavalla. Jollei määrällisiä tavoitteita aseteta, ei voida myöskään tietää, mitä itse kunkin on saatava aikaiseksi ja se taas on todellisen delegoinnin edellytys.

o Olennaista on, että vastuu jaetaan käytännössä aina yksilöille, että tiedetään kuka tekee mitäkin ja kuka mistäkin vastaa.

o Ainoastaan pakko jatkuvasti vertailla toteutuneita tuloksia alkuperäiseen budjettiin takaa ajan mittaan tavoitteisiin pääsemisen (Talouselämä 36/1987).

## Suunnittelua tarvitaan

Jotain muutakin keskusjärjestöjen pitäisi tehdä kuin sorvilla kuntasuunnittelusuosituksia yhä pienemmistä asiakokonaisuuksista. Missä on suunnittelulle ominainen uutta luova näkemys, joustavuus, kokeilevuus? Onko niin, että suun-

nittelijat ovat leipääntyneet ja muuttuneet pelkiksi hallintovirkamiehiksi, jotka ovat takertuneet oman suunnittelupoloneesinsa kuvioihin tai jääneet luuppiin sekoiltuaan atk-tekniikan kanssa?

Vaikka edellä on tullut koottua ankaraakin arvostelua nykyistä suunnittelukäytäntöä kohtaan, on sen lähtökohtana ollut huoli suunnittelusta ja sen arvostuksesta.

Vanha sananparsi ”Hyvin suunniteltu on puoliksi tehty” pitää paikkansa kyllä kunnan kuvioihin siirrettynä. Suunnittelu on välttämätöntä, mutta se on saatava järkevälle tasolle. Kunnissa tehdään nykyään jo niin paljon tarpeetonta työtä ja monia toimintoja hoidetaan epärationaalisesti, ettei ainakaan suunnittelu saisi olla sellainen.

On siis ryhdyttävä pohtimaan vakavasti, millaista suunnittelua kunnissa tarvitaan, mitkä ovat ne oleelliset asiat, jotka on suunniteltava, mitkä ovat menettelytavat suunnitelmien kokoamiseksi ja miten niitä seurataan.



Sibeliuksen monumentti on Eila Hiltusen tekemä teräksestä valmistettu veistos Helsingin Töölössä, Sibeliuksen puistossa. Se valmistui vuonna 1967. (HH)

## Valtava on valtava parannus

ESS 14.11.1983

Ensi vuoden alusta kunnat alkavat suunnitella sosiaali- ja terveydenhuoltoa samoilla perusteilla. Silloin astuu voimaan ns. Valtavalainsäädäntö eli sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu- ja valtionosuusjärjestelmä.

Tähän asti kunnat ovat kehittäneet erityisesti niitä toimintojaan, joihin on saatu suurin valtionosuus. Tästä on usein seurannut kokonaisuuden kannalta epätarkoituksenmukaisia ratkaisuja.

Nyt voidaan siis järjestää toiminnot mahdollisimman taloudellisella tavalla. Näin säästyy sekä kuntien että valtion rahaa. Samalla säästetään hallintokustannuksissa kuntien ja valtion välisen paperisodan pienentymisen ansiosta.

Se, että sosiaali- ja terveydenhuoltoon suoritetaan erisuuruisia valtionosuuksia, on johtanut kalliisiin ja epätarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin. Niinpä monessa kunnassa vanhukset on hoidettu terveydenhuollon laitospaikoilla, vaikka muut ratkaisut olisivat olleet koko yhteiskunnan ja henkilönkin kannalta edullisemmat. Kunnan kannalta on kuitenkin ollut edullista rakentaa laitospaikkoja, koska niihin on saatu valtionosuus. Vanhainkotien kustannuksiin valtio ei ole tähän asti osallistunut ja kodinhoidossakin valtionosuus on ollut vaatimaton terveydenhuoltoon verrattuna.

Sosiaalitoimen laitoshoidon ja erityisesti avohuollon kehittäminen on yleensä toiminnallisesti ja taloudellisesti edullista. Tähän asti valtion puuttuva tai merkityksetön tuki on ollut sosiaalitoimen toimintojen tasapuolisen kehittämisen esteenä.

Valtion puolella on laskettu, että noin 10–15 prosenttia terveydenhuollon laitoksissa olevista voitaisiin hoitaa halvemmilla laitospaikoilla ja avohuollossa. Tällaisesta liian korkeatasoisen hoidon järjestämisestä on yhteiskunnalle aiheutunut 300–500 milj. markkaa tarpeettomia kustannuksia. Käytännössä siis

sosiaalipalvelujen tarpeessa olevien henkilöiden hoitaminen terveydenhuollon laitoksissa on merkinnyt terveydenhuollon voimavarojen epätarkoituksenmukaista käyttöä.

Nykyinen tilanne, jossa eri toimintoihin myönnetään erilaisin perustein valtionosuutta, merkitsee mittavia papereiden siirtoja kuntien ja valtion välillä. Niinpä esimerkiksi Lahdessa tehdään käyttötalouden osalta terveydenhuollossa ja sosiaalitoimessa alun viidettäkymmentä anomusta vuosittain. Kun tämä kertautuu kaikissa kunnissa ja kuntainliitoissa, voi siitä päätellä, miten paljon henkilöstöä näin on työllistetty.

Se, että terveydenhuolto ja lasten päivähoito ovat jo useita vuosia olleet yksityiskohtaisen suunnittelun kohteena, on merkinnyt näiden toimintojen palvelutason nousemista. Toisaalta erilaiset lakisääteiset suunnitelmat (kansanterveysyö, sairaanhoitolaitokset, kehitysvammaisten erityishuolto ja lasten päivähoito) ovat olleet erittäin yksityiskohtaisia ja valtion ohjaus sen mukaista.

Kunnallinen päätösvaltakain on välillä ollut kyseenalaista.

## Tavoitteena tasapuolisuus

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelua ja valtionosuutta koskevan uudistuksen tavoitteena on lakiesityksen mukaan ensinnäkin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tasapuolinen kehittäminen ja toiseksi näiden sektoreiden yhteistyön parantaminen. Samanaikaisesti kun taloudellinen tilanne on kiristynyt, on julkisessakin taloudessa tullut välttämättömäksi huolehtia tarkemmin niukkojen voimavarojen käytön tehokkuudesta.

Sosiaali- ja terveydenhuollosta laaditaan siis yksi yhtenäinen suunnitelma seuraavalle viisivuotiskaudelle. Kaikki entiset sektorisuunnitelmat poistuvat käytöstä. Tilalle tuleva uusi suunnitelma on luonteeltaan ns. puitesuunnitelma. Se ei siten ole sisällöltään niin yksityiskohtainen kuin nykyiset sektorisuunnitelmat.

Samalla uudistuu myös valtionosuusjärjestelmä. Entiset valtionosuudet yksittäisiin toimintoihin poistuvat ja sosiaali- ja terveydenhuoltoon tulee yksi valtionosuus. Käytännössä tästä seuraa, että terveydenhuollon valtionosuudet laskevat ja sosiaalitoimen lisäänty-

vät. Koko kunnan kannalta tuskin merkittäviä muutoksia tapahtuu.

## Rahanjaossa ei muutoksia

Valtionosuus lasketaan kantokykyluokan mukaan niin, että valtionosuusprosentti vaihtelee 32–65 prosentin välillä. Lahden 6. kantokykyluokka merkitsee 47 prosentin valtionosuutta.

Vaikka järjestelmä muuttuu, se ei tuo kunnille oleellisesti aikaisempaa enempää valtion rahaa. Kaiken kaikkiaan valtio jakaa rahaa 150 milj. mk aikaisempaa enemmän valtionosuuksina. Tehtyjen laskelmien mukaan koko sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskeva asteikko ei aiheuttaisi olennaisia muutoksia monenkaan kunnan kohdalla. Pääomatalouden puolella joku yksittäinen hanke tai sen puuttuminen saattaa aiheuttaa pienen heilahduksen. Kun kuntia ja kuntainliittoja on satoja, ei 150 miljoonasta markasta ole paljoa jakaa.

Näin ollen esimerkiksi Heinolassa esiin pulpahtaneet laskelmat jäähallin rahoittamisesta osittain Valtavan tuomilla lisätuloilla olivat vähintään heikolla pohjalla.

## Suurpiirteisiä suunnitelmia

Uudessa järjestelmässä valtion ohjauksen pitäisi keskittyä entistä enemmän sosiaali- ja terveydenhuollon yleisten tavoitteiden ja toimintalinjojen luomiseen. Näissä puitteissa kunnille turvataan mahdollisuus toteuttaa paikalliset tarpeet. Käytössä ovat seuraavat asiakirjat:

- valtioneuvoston vuosittain hyväksymä sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallinen suunnitelma,
- kunnan vuosittain hyväksymä kuntasuunnitelma,
- kunnan kuntasuunnitelman yksityiskohtaisista tiedoista kokoama sosiaali- ja terveydenhuollon yhdistelmä (toteuttamissuunnitelma), jonka lääninhallitus vahvistaa.

Kunnan kannalta Valtavan suunnittelujärjestelmä on sopeutettu kuntien nykyiseen suunnitteluun. Ilman ongelmia ja kangertelua tuskin alkuvaiheissa kuitenkaan selvittää.

Kuntien on alistettava kuntasuunnitelman yhdistelmä eli toteuttamissuunnitelma lääninhallitukselle 31.12.1983 mennessä. Suun-

nitelma on täsmättävä talousarvion kanssa. Tästä ei tule ongelmia, koska talousarvio laaditaan vuosittain samaan aikaan. Jonkin verran lisätyötä tulee niille kunnille, jotka tekevät kuntasuunnitelmansa toteuttamisosan (KTS) eri rytmiin kuin talousarvion.

### Edellyttää jäntevää suunnittelua

Lääninhallitus vahvistaa kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttamissuunnitelman ensimmäisen vuoden osalta. Toiselle vuodelle se antaa ennakkoratkaisun voimavaroista. Tämä merkitsee osittain kahden vuoden vahvistamismenettelyä.

Näin kunta saa melkoisen varmuuden toisenkin vuoden hankkeiden toteutumisesta. Toteuttamissuunnitelman 3–5 vuosille lääninhallitus antaa vielä ohjeita suunnitelman kehittämiseksi.

Esitetty kahden vuoden vahvistamismenettely edellyttää kunnilta itseltään myös jänteistä suunnittelua. Hankkeiden ajoittamisen kanssa ei voi enää pomppoilla kuten ennen. Ainakin sosiaali- ja terveydenhuollon hankkeiden on edettävä suhteellisen vakaasti, mikäli ne aiotaan toteuttaa.

### Vähentää hallintokuluja

Kunnilla on perinteellisesti ollut mittava paperityö valtion osuusselvitysten kanssa. Valtion tietotarpeet ovat vaihdelleet toimintamuodosta riippuen. Oman lukunsa ovat muodostaneet eräät ”tarkoituksenmukaisuusharkinnat” eli onko tietyn tavaran hankkiminen ollut välttämätöntä. Valtionosuusjärjestelmä muuttuu huomattavasti yksinkertaisemmaksi.

Valtionosuutta ei suoriteta enää erikseen kuntien erityislakien mukaan laitoksittain vaan yhtenä kokonaisuutena. Näin valtionosuussuoritusten määrä tulee laskemaan vaajaan kymmenenteen osaan nykyisestä.

Uudessa järjestelmässä kunta laatii kunnalliskertomuksen 31.10.1985 mennessä vuodelta 1984. Kunnalliskertomukseen liitetään kaikki vaadittavat selvitykset. Periaatteessa tullaan valtionosuusselvitysten laadinnassa säästämään melkoisesti työtä sekä kuntien että valtion puolella.

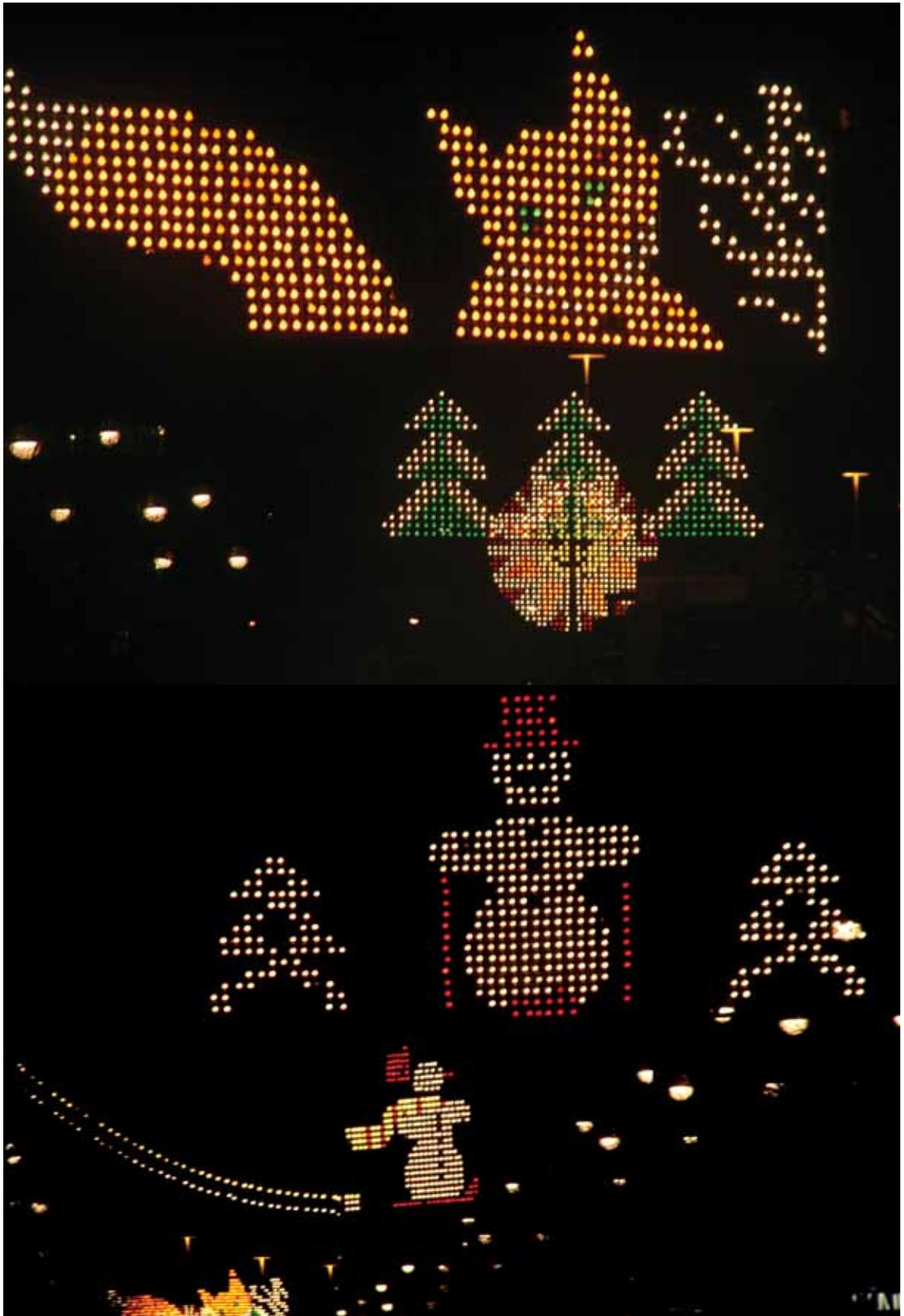
### Mikä on lopputulos?

Tavoitteet ovat kuntien kannalta kauniit. Rahaa kunnille ei tule nykyistä enempää. Paperisota ja hallintokulut vähentyvät melkoisesti, mikäli näitä tavoitteita ei vesitetä. Periaatteessa luvataan kunnioittaa kunnallista itsehallintoa eli kunnille annetaan tietyissä puitteissa oikeus järjestää toiminta tarkoituksenmukaisella tavalla. Tähän asti kunnat ovat saaneet tehdä sosiaalitoimessa harkintansa mukaan, mutta omalla kustannuksellaan. Nyt valtio alkaa ”maksomiehen” oikeudella ohjailta sosiaalitoimintakin.

Kuitenkin kaikista epäilyistä huolimatta sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu- ja valtionosuusjärjestelmä (Valtava) on nimensä mukainen valtava parannus nykyiseen tilanteeseen.



J. K. Paasikiven patsas on Paasikivenaukion reunalla Lahden Aleksanterinkadun länsipäässä. Patsas on paljastettu 1961 ja sen on veistänyt Veikko Leppänen. (HH)



Lahden 80-vuotisjuhlavuonna 1985 sytytettiin Aleksanterinkadun jouluvalot, jotka suunnitteli graafikko Tapani Aartomaa. Valot ovat ilahduttaneet lahtelaisia joulunavauksesta Salpausselan kisoihin. (HH)

## Valtionosuusjärjestelmän uudistaminen:

# Yksinkertaistaminen työlästä

ESS 11.5.1983

Kunnat ja kuntainliitot saivat vuonna 1982 valtionosuuksia ja avustuksia noin 13 miljardia markkaa. Näitä koskevia säännöksiä on noin 150. Erilaisia kantokykyluokitukseen käytettäviä asteikkoja on yli 30. Periaatteessa jokainen kunta voi hakea yli 100 valtionosuutta ja -avustusta. Hakemuksia kertyy 461 kunnan lisäksi noin 300 kuntainliitolta. Asiakirjatuotantoa on runsaasti. Tämä edellyttää noin tuhatta henkilötyövuotta kuntien ja valtionhallinnossa. Yksinkertaistamisen tarvetta siis on.

Kunnissa lausunnolla oleva kunnallistalouden neuvottelukunnan ehdotus kuntien valtionosuus- ja avustusjärjestelmän kehittämiseksi (komiteamietintö 1982:66) pyrkii tarpeettoman papereiden siirtelyn lopettamiseen ja asian tarkasteluun aivan uudesta näkökulmasta. Se milloin ehdotukset toteutuvat, onkin toinen asia.

Kuntien ja kuntainliittojen menoista noin neljännes rahoitetaan valtionosuuksilla ja -avustuksilla. Osuudet ovat lakisääteisiä: valtion on maksettava tietty osuus tietyistä menoista.

Avustukset ovat harkinnanvaraisia; valtio voi osallistua esim. joihinkin kuntien rakennushankkeisiin - valtionviranomaisten parhaaksi katsomalla summalla. Valtion rahoitus keskittyy kolmelle alueelle: terveydenhuoltoon, sosiaalitoimeen ja opetus- ja sivistystoimeen. Eniten määrällisesti ja suhteellisesti valtion tukea saavat peruskoulu, kirjasto, lukio, ammatillinen koulutus, kansanterveystyö ja sairaanhoito, lasten päivähoito ja kehitysvammaisten huolto.

Kuntien menoista em. kolmessa pääluokassa valtionosuustehtävien osuus menoista on erittäin suuri, terveydenhuollon menois-

ta 99,7 %, sosiaalitoimen 69,4 % ja sivistystoimen 89,4 %.

Periaatteessahan valtionosuusjärjestelmän tarkoituksena on tasata kuntien taloudellisissa mahdollisuuksissa olevia eroja. Tämän vuoksi kaikki keskeisimmät valtionosuudet ja avustukset myönnetään kunnille porrastettuna kantokykyluokan mukaan.

Niinpä köyhimmissä ensimmäisen kantokykyluokan kunnissa valtionosuudet ovat keskimäärin 35,7 % ja rikkaimmissa kymmenennen kantokykyluokan kunnissa noin 8 % kaikista kunnan tuloista.

Joissakin kunnissa valtionosuudet voivat nousta jopa 40–50 prosenttiin kunnan tuloista. Asukasta kohti laskettuna vaihtelee valtion tuki noin 500 markasta jopa 4 000 markkaan olleen keskimäärin 1 500 markkaa asukasta kohti. Tämän vuoksi on ymmärrettävää, että kunnat ovat alistuneet erittäin työläiseen paperisotaan ja holhoukseen saadakseen valtiolta kaiken mahdollisen.

## Tarpeetonta työtä

Valtionosuusasiat ovat muodostaneet melkein oman tieteenhaaransa kunnallistaloudessa. Kunnan kannalta asioiden juonikkaalla hoidolla voidaan kassaa kartuttaa. Koko yhteiskunnan kannalta on kuitenkin kyse täysin tuottamattomasta paperinsiirtelystä.

Kuten alussa todettiin on erilaisia valtion tukea koskevia säännöksiä 150 kappaletta. Työt kertautuvat 461 kunnassa ja 500 kuntainliitossa. Kun otetaan huomioon valtionosuuksien ennako- ja loppusuoritukset, nousee yksittäisten suoritusten määrä yli 100 000. Erilaisia selvityksiä ja hakemuksia joudutaan tekemään vuodessa 20 000 – 30 000. Ei olekaan ihme, että valtionosuuksien parissa työskentelee kunnallishallinnossa 3 000 – 5 000 henkilöä, joiden työpanos on noin 600 – 800 henkilötyövuotta. Valtionhallinnossa vastaava luku on 200.

## Kustannukset ratkaisevat

Toiminnan tehokkuuden kanalta on epäkohta se, että valtionosuus suoritetaan kunnille prosentiosuutena ao. tehtävien hoidosta aiheutuvista kustannuksista. Kun eräissä toiminnoissa prosentit ovat korkeat, on tämä saattanut hou-



kutella menolisäyksiin. Järjestelmä ei siis kannusta kuntia säästäväisyyteen.

Toisaalta kantokykyloukitusjärjestelmän laskentaperusteet ovat ilmeisesti houkuttelevat kuntia ohjaamaan toimintansa sellaisiin toimintoihin, joihin saadaan paljon valtionosuutta.

Tiukat säädökset ja valtionvalvonta ovat rajoittaneet kuntien mahdollisuuksia vaihtoehtoisten toimintatapojen valintaan ja toiminnan järjeistämiseen paikalliset olosuhteet huomioiden. Ovatpa kunnat eräissä tapauksissa joutuneet perustamaan virkoja ja ylläpitämään toimintoja, vaikka vastaavien palvelujen hankkiminen ostamalla niitä joltakin ulkopuoliselta yhteisöltä olisi taloudellisesti edullisempaa. Vastaavasti säännökset saattavat rajoittaa virkojen tehokasta, yhteistä hyödyntämistä tai palvelujen yhteiskäyttöä.

Periaatteessa yksityiskohtiin menevä valtion ohjaus ja valvonta ovat rajoittaneet merkittävästi kunnallista itsehallintoa.

## Muutama suuri valtionosuus

Esityksen mukaan käyttötalouden valtionosuusjärjestelmä rakentuisi kahdesta pääosasta:

### I. Yleiset rahoitusavustukset

- verotulojen täydennys
- asukaskohtainen valtionosuus
- harkinnanvarainen avustus

### 2. Tehtäväkohtaiset valtionosuudet ja avustukset

- opetus- ja sivistystoimen valtionosuus ja -avustus
- sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuus ja -avustus

Esitetty uudistus merkitsisi, että nykyiset lukuisat eri lakien nojalla myönnettävät valtionosuudet ja -avustukset käyttökustannuksiin yhdistettäisiin muutamiksi suuriksi valtionosuuksiksi: yleisiksi rahoitusavustuksiksi ja ns. tehtäväkohtaisiksi valtionosuuksiksi opetus- ja sivistystoimen käyttökustannuksiin sekä sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannuksiin.

Valtionosuuksien aineellisia määräytymisperusteita muutettaisiin niin, että kustannusten perusteella suhteellisenä osuutena määräytyvistä valtionosuuksista luovuttaisiin. Tä-

män sijasta käyttökustannusten valtionosuus suoritettaisiin asukaslukua, oppilasmäärää yms. asianomaisen toiminnan laajuutta kuvaavaa mittalukua kohti laskettuna rahamääränä. Käyttökustannusten valtionosuudet suoritettaisiin kuntainliittojen hoidettavina olevien tehtävien osaltakin suoraan kunnille eikä enää nykyiseen tapaan kuntainliittojen kautta.

## Valtion valvonta vähenee

Valtionosuuksien määräytymisperusteiden muuttaminen loisi mahdollisuuden kuntiin kohdistuvan valtionvalvonnan olennaiselle yksinkertaistamiselle ja lieventämiselle. Valtionvalvonnan tarkoituksena olisi vain valvoa, että kunnallishallintoa ja -taloutta hoidetaan voimassa olevien lakien mukaan ja seurata, että asetetut tavoitteet saavutetaan. Millä keinoin tavoitteisiin päästäisiin ja tehtävät hoidettaisiin, jäisi ensisijassa kunnallishallinnon asiaksi.

Kuvattujen periaatteiden varaan rakentuva käyttökustannusten valtionosuus- ja -avustusjärjestelmä mahdollistaisi turhan hallinnollisen työn ja byrokratian vähentämisen ja lisäksi tuntuvasti kunnallishallinnon omavastuisuutta sekä korostaisi sen itsehallinnollista asemaa.

Järjestelmä ohjaisi myös kunnallisen palvelutuotannon järjestämisessä tehokkaan ja taloudellisen toimintatavan valintaa.

Tavoitteena on tilanne, jossa kuntien taloudellinen asema tasoitettaisiin pääosin yleisillä rahoitusavustuksilla ja eri tehtäviin kohdistuvat valtionosuudet jaettaisiin mahdollisimman vähän porrastettuna. Esitetty järjestelmä merkitsee sitä, että käyttötalouden valtionosuuksissa yleisten rahoitusavustusten osuus kasvaa kymmenisen prosenttiyksikköä.

Edelleen on kuitenkin nähty välttämättömäksi säilyttää kantokykyloukitusjärjestelmä. Tehtäväkohtaisissa valtionosuuksissa osuuden perustana oleva rahamäärä kerrotaan ao. kunnan kantokykyluokan osoittamalla kertomella.

## Vesitys ja lykkääntyminen?

Kuntien kannalta valtionosuusjärjestelmän uudistaminen on mitä kannatettavin asia pel-

kästään erilaisten selvitysten vähentymisen vuoksi. Vaikka periaatteet olisivatkin kuinka yksinkertaiset tahansa, ei niiden toteuttaminen tule olemaan helppoa. Jokainen kunta näet vastustaa muutosta, jos se merkitsee nykyisen valtionosuuden vähenemistä.

Tasapainoilua lisää se, että tavoitteena on valtion ja kuntien kustannustenjaon säilyttäminen ennallaan. Toisaalta eri kuntien saamien valtionosuuksien pitäisi muuttua mahdollisimman vähän.

Lahden osalta tehdyt koelaskelmat ovat osoittaneet kaupungin valtionosuuksien säilyvän nykyisellä tasolla. Kaiken kaikkiaan edellä esitetyt vaatimukset saattavat vesittää sinänsä yksinkertaisen järjestelmän ja muuttaa sen lähes yhtä vaikeaselkoiseksi kuin nykyisenkin.

Entisten ongelmien ja epäkohtien osittaista jatkumista merkitsee se, että noin 87 prosenttia valtion rahoituksesta jaettaisiin edelleen kantokykyluokitusta käyttäen.

Vaikka mietinnössä ei tarkemmin selvitetäkään millaista valtion valvonta tulisi olemaan, saattaa epäillä, että keskusvirastot tulevat suosituksillaan, yleisohjeillaan ja normeillaan ohjailemaan kuntia melko yksityiskohtaisesti. Jos näin käy, vesittyvät puheet kuntien on kunnioittamisesta.

Toisaalta ei voi kuin arvailla, mikä on ensi vuoden alusta kangerrellen mahdollisesti liikkeelle lähtevän sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu ja valtionosuusjärjestelmän (Valtavan) vaikutus esitetyn järjestelmän aikatauluun. Voi ounastella, että esitetty uudistus saattaa lykkääntyä seuraavalle vuosikymmenelle. Se edustaa ajattelua, joka perusteiltaan poikkeaa ilmeisesti liian paljon vanhasta totutusta.

Kunnat maksumiehiksi

## Julkinen talous järjestyksen kourissa

E-SS 16.6.1983

Kunnallisliiton toimitusjohtaja Eero Koivukoski puhuu edessä olevasta kunnallistalouden rospuuttokaudesta. Kaupunkiliiton hallituksen puheenjohtaja ylipormestari Raimo Ilaskivi arvioi, että valtio pyrkii ajamaan kuntia kustannussirtojen avulla samaan talouskriisiin ja lainakierteeseen, johon se itse on joutunut. Ilaskivi vaatii, että julkisen talouden hoidossa tulisi ottaa oppia niistä, jotka ovat eläneet suu sakkia myöten.

Elinkeinoelämän valtuuskunta (EVA) esittää julkiselle taloudelle parin kolmen vuoden katkaisuhuolto. Valtion budjetin tekijöillä on sama sävel lausunnoissaan. Kun lisäksi kuntien keskusjärjestöjen ja valtion väliset neuvottelut ns. järjestysasiakirjaan liittyvistä suosituksista ovat karilla, ei voi kuin ennakoida kunnallistalouden olevan järjestyksen kourissa. Seuraavassa pyritään kartoittamaan kunnallistaloutta koskevia arvioita ja kaavailuja ensi vuodeksi.

Kunnallistalouden synkät näkymät johtuvat hallituksen vaikeuksista valtion budjetin tasapainottamisessa. Valtion velkakierre pitäisi pystyä katkaisemaan. Vuonna 1984 kuitenkin velanhoitomenot vievät budjettipäällikkö Juhani Korpelan mukaan koko kasvuvaran ja muiden menojen kasvattamiseen ei jää varaa. Toisaalta inflaatio pitäisi rajoittaa kuuteen prosenttiin.

Kunnallistalouden rahoitusasema on viime vuosina ollut keskimäärin hyvä. Menojen kasvu vuosittain on ollut korkea, vaikkei veroäyrin hintaa olekaan tarvinnut korottaa eikä velkaa lisätä. Kuitenkin hidas taloudellinen kehitys alkaa heijastua kuntiinkin.

Valtion menoista on siirtomenoja kunnille ja kuntainliitoille noin viidennes. Jo säädetyt uudistukset lisäävät näitä siirtoja automaatin

lailla. Valtionavut kunnille ovat tänä vuonna noin 15,5 mrd. markkaa. Ensi vuonna on niiden arvioitu nousevan peräti 12,5 % reaalisesti, jos mitään ei tehdä. Tällaiseen kasvuun ei valtiolla ole varaa.

## Uudistukset jäihin - asteikkoja leikataan

Niinpä ainoaksi keinoksi jää lykätä jo päätettyjä uudistuksia ja jaksottaa niitä suunniteltua pitemmälle aikavälille. Valtio on kaavaillut erilaisia säästötoimia. Näitä ovat valtion ja kuntien kustannusten jaon muuttaminen, uusien hankkeiden lykkääminen ja maksujen korottaminen.

Valtion ja kuntien väliseen kustannusten jakoon vaikuttaisivat mm. seuraavat toimenpiteet:

- o Palo- ja pelastustoimen valtionosuusjärjestelmän voimaan tulon hidastaminen ja asteikon alentaminen 5 prosenttiyksiköllä.
- o Peruskoulu- ja lukiolain voimaantulon lykkääminen vuodella.
- o Kirjaston valtionosuusasteikon alentaminen yhdellä prosenttiyksiköllä.
- o SVOL:n (sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettu laki) mukaisen valtionosuusasteikon alentaminen yhdellä prosenttiyksiköllä.
- o Peruskoulun ja lukion valtionosuusasteikon alentaminen yhdellä prosenttiyksiköllä, uusia valtion rahoittamia hankkeita lykätään ja niiden toteutusta hidastetaan. Lisäksi peruskouluille ja lukioille on kaavailtu annettavaksi yhden prosentin säästötavoite.

Toisaalta valtiovalta pyrkii hyvittämään kuntien menettämiä valtionosuuksia eräillä maksujen korottamisilla. Tällaisia saattaa olla uudelleen käyttöön otettava terveystakeskukset. Vastaavasti verotukseen on suunniteltu eräitä kuntien tuloja lisääviä muutoksia.

## Suunnitelmilta pohja - talousarviot ilmassa

Valtion ja kuntien keskusjärjestöjen välisissä neuvotteluissa on esitetty säästötoimien vaikutuksista erilaisia arvioita. Valtionapuusteikkojen alentaminen vähentäisi kuntien tuloja

385 miljoonaa markkaa. Hankkeiden lykkäämisellä valtio säästäisi vuonna 1984 noin 310 miljoonaa markkaa ja erilaisilla säästötoimilla 140 miljoonaa markkaa. Verotuksen perusteiden muuttaminen ja maksujen korottaminen toisivat 500 miljoonan tulonlisän kunnille.

Muodollisesti kunnille luvatut tulonlisäykset melkein vastaavat esitettyjä tulojen vähennyksiä. Ongelma on vain siinä, että tulolupa-ukset Valtavaa lukuun ottamatta ovat täysin ilmassa ja jopa mahdottomia toteuttaa.

Esitetyt toimenpiteet vievät pohjan monien kuntien taloudelta. Tuloperusteet muuttuvat valtionosuuksien pienentyessä niin, että painetta veroäyriin nostamiseksi on keskusjärjestöjen laskelmien mukaan 0,3 - 0,6 penniä. Köyhimmässä kunnissa, joissa valtionosuuksien osuus tuloista on suurempi, vaikutus on yli pennin.

Ei siis ihme, että Kaupunkiliiton hallituksen puheenjohtaja, ylipormestari Ilaskivi jyrisee kuntien ajamisesta talouskriisiin.

## Ovatko tavoitteet liian korkealla?

Vaikka valtio rakentaa vain vuoden 1984 budjettia ja tekee karsintoja tätä silmälläpitäen, näkyy kaikesta, että tavoitteena on kuntien ja valtion kustannustenjaon pysyvä muuttaminen. Asteikkoja on helppo alentaa, vastaavia esimerkkejä löytyy naapurimaista.

Kuntien on pakko sopeutua tilanteeseen sekä talousarvioita että kuntasuunnitelmia laatiessaan. Rahaa valtiolta tulee lähivuosina suhteessa nykyistä vähemmän.

Toisaalta olisi ilmeisesti valtion puolellakin ryhdyttävä keskustelemaan, ovatko eri toiminoille asetetut tavoitteet nykyisin liian korkeat. Kun asetetaan kaikki jo säädetyt uudistukset ja niiden taloudelliset vaikutukset sekä olemassa olevat varat rinnakkain, on ero lähivuosina melkoinen. Tavoitteita on pakko karsia, jollei lähdetä korottamaan veroäyriä ja maksuja.

Erityisenä silmätikkuna valtion talousmiehillä on ollut viime aikoina valtionosuusjärjestelmä. Valtiosihteerä Teemu Hiltunen toteasi kuntainliittojen hallitusten puheenjohtajien tilaisuudessa viime viikolla:

- Pitkällä aikavälillä on voitava purkaa valtionapuihin liittyvä automatiikka, joka on omi-

aan kannustamaan maan kuntia menonlisäykseen ilman täyttä rahoitusvastuuta.

## EVA:n lääke: katkaisuhuolto

Elinkeinoelämän valtuuskunta (EVA) julkaisi vastikään raportin ”Isännätön raha”. Siinä vaa-dittiin harkittavaksi, että katkaistaisiin pariksi kolmeksi vuodeksi se menoja lisäävä automa-tiikka, joka sisältyy julkisen sektorin toimintaa ohjaavaan lainsäädäntöön. Tällainen katkai-suhoito antaisi EVA:n mielestä aikaa julkisen talouden tasapainottamiseksi tarvittavien toi-menpiteiden toteuttamiselle.

Kun EVA puhuu isännättömästä rahasta, se tarkoittaa valtionosuusjärjestelmään sisälty-vää, menoja ruokkivaa automatiikkaa. Järjes-telmässä kukaan ei tunnu vastaavan mistään. Raportissa kärjistetään tilanne:

- Kun arvioidut valtionosuudet ovat yli vii-dennes valtion vuoden 1983 budjetista eli 15,5 mrd. markkaa. Tällä rahaosuudella eduskunta vaikuttaa kolmeen neljännekseen kaikista kuntien ja kuntainliittojen menopäätöksistä. Ja päinvastoin. Kunnan-valtuustot ja kuntainliitot vaikuttavat yli vii-dennekseen valtion menoista ilman, että menon lopullista suuruutta ennakolta voi-daan määrätä.
- Toisaalta valtion sektoriviranomaiset (sosi-aali-, terveys-, opetus-, kulttuuri-, kaavoitus ym.) eri hallintotasoilla puolestaan vaikut-tavat normien ja ohjeiden annolla yli vii-dennekseen valtion menoista ilman, että niillä on rahoitusvastuuta. Sektoriviran-omaiset pyrkivät niin hyvätasoiisiin ratkai-suihin kuin se on mahdollista ja kaikkialla yhtäläisin sovellutuksin.
- Järjestelmä siis takaa, että menot kasvavat.

## Heijastukset Lahdessa

Kaupunkisuunnittelupäällikkö Pauli Ihamä-ki valtuuston tiedotustilaisuudessa kts:aa esi-tellessään ilmaisi, ettei kokonaismenoja ole suunnittelukaudella varaa kasvattaa tulope-rusteisiin kajoamalla. Jopa ensi vuoden talous-

arvio on laadittava nyt tehtyä viiden vuoden suunnitelmaa tiukemmaksi (E-SS 10.6.1983).

Näyttää ilmeiseltä, että vuoden 1984 ta-lousarvion laadinta on vaikea. Monet perus-teet ovat ehtineet muuttua siitä, mitä valtuus-ton viime maanantaina hyväksymä kts 1984-88 ensi vuodelle osoitti.

Valtion säästötoimet muuttavat tuloperus-teita monilla miljoonilla markoilla. Tehtyjen palkkaratkaisujen vaikutukset ovat suunnitel-tua suuremmat. Lisäksi kalleusluokan muut-tuminen tulee lisäämään palkkamenoja eräi-den arvioiden mukaan 1,4-4,9 prosenttia.

Niin Lahden kuten muidenkin kuntien kun-tasuunnitelmien hankkeiden ajoituksilta val-tionvarainministeriön kaavailut vievät pohjan täysin pois. Useimmiten rakentamiseen ryh-dytään vain jos saadaan valtionosuus. Näin ollen tuntuu suorastaan kohtalon ivalta Lah-den KTS 1984-1988 käsittely ja äänestykset hankkeiden ajoituksesta, kun tiedot valtion toimenpiteistä sattuivat näin samaan aikaan. Seurauksena on hankkeiden toiveiden tynny-rin perusteellinen uudelleen sekoitus sekä ko-vakourainen karsinta.

Mikäli valtiovarainministeriö pitää tiukasti kiinni 6 prosentin inflaatiotavoitteesta, heijas-tuu se myös kuntasektorille. Tehdyt palkkarat-kaisut ylittävät VM:n tavoitetason ja näin ollen karsintaa on tehtävä muissa menoissa. Onpa esitetty, että muiden kuin palkkamenojen kas-vu on rajoitettava 5-6 prosenttiin.

Kaiken kaikkiaan on todettava että kunnal-listalous on todella järjestyksen kourissa. Men-neitä ovat 1980-luvun vaihteen lihavat vuodet, jolloin menoja kasvatettiin, kun veroäyrimää-rät kasvoivat nopeasti. Nyt alkaa maistua sil-tä, että valtiovarainministeriön lääkkeissä on yhtäläisyyksiä Margaret Thatcherin reseptien kanssa.

Toisaalta talouden kiristyminen saattaa pakottaa päätöksentekijät todella pohtimaan mikä on välttämätöntä, ja lisätäänkö palvelu-ja, jos se edellyttää veroäyryn ja maksujen ko-rottamista.



siaali- ja terveydenhuollon alueille varsin hyvä palvelutaso.

Kuntien talous on nojannut siihen, että valtio osallistuu toimintojen rahoitukseen omalta osaltaan tehtyjen sopimusten mukaisesti.

Keskusjärjestöt katsovatkin nyt, että valtio on hylännyt ns. järjestelyasiakirjan periaatteet siirtämällä vastuun julkisen talouden tasapainottamisesta kunnille. Näin ollen periaate, että kuntien ja valtion välinen kustannustenjakso pidetään vakaana, on hylätty.

### Kuntiin kohdistuvat toimenpiteet budjetissa

Tärkeimmät kunnallistalouteen vaikuttavat leikkaukset ovat seuraavat:

- o Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusasteikkoa alennetaan 1 %-yksiköllä, arvioitu vaikutus - 200 milj. mk vuonna 1984.
- o Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksien loppuerien maksatusta lykätään, arvioitu vaikutus - 350 milj. mk vuonna 1984.
- o Peruskoulun, lukion ja kirjaston käyttökustannusten valtionosuusasteikkoja alennetaan 1 %-yksiköllä, arvioitu vaikutus - 80 milj. mk vuonna 1984.
- o Palo- ja pelastustoimen valtionosuusjärjestelmän voimaan tuloa lykätään 6. kantokäytöksen kuntien osalta ja alennetaan valtionosuusasteikkoja 2-10 kantokäytöksen osalta 5 prosenttiyksiköllä, arvioitu vaikutus vuonna 1984 - 60 milj. mk.

Edellä olevat luvut merkitsevät sitä, että valtion menojen kasvu hidastuu ensi vuonna 700 milj. markkaa. Vastaavasti valtion laskelmien mukaan kuntien saama hyöty Valtava-uudistuksesta on 240 milj. markkaa. Tämän lisäksi Valtavasta johtuva sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksien maksatuksen nopeutuminen toisi ensi vuonna 500 milj. markkaa aikaisempaa nopeammin maksuun. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista perittävät maksut tuovat kunnille 150 milj. markkaa lisää.

Lisäksi on eräitä toimia, jotka vaikuttavat kuntien verotuloihin tai säästävät kuntien menoja. Kaiken kaikkiaan edellä esitettyjä kokonaislukuja tarkastellen puntit ovat melkein tasan: toisesta taskusta otetaan suunnilleen sama kuin toiseen annetaan.

### Paineita veroäyrin hinnan korottamiseksi

Kunnallisliitto on huolestunut pienten kuntien asemasta eikä ehkä aiheetta. Laskelmien mukainen valtionosuuksien leikkaukset merkitsevät noin 0,2-1,5 pennin äyrin korotuspainetta. Samansuuntaisiin lukuihin on päätyneet Kaupunkiliittokin.

Suurimmat korotuspaineet kohdistuvat Kunnallisliiton mukaan kehitysalueen köyhiin kuntiin, missä jo tälläkin hetkellä maksetaan 17-18 pennin hintaisia veroäyriä.

Kunnallisliitto jyrisee köyhien pienten kuntien puolesta. Kuitenkin kirpaisu tuntuu etelän rikkaissa kaupungeissakin, joiden rasitukseksi pohjoisen lähetystöt tahtovat kaataa kaikki kustannukset.

### Erilainen laskutapa - epävarmat luvut

Kiista kilpistyy siihen, että keskusjärjestöt eivät usko valtiovarainministeriön esittämiin laskelmiin budjetin vaikutuksesta kuntien talouteen. Ministeriön mukaan kuntien rahoitusasema pysyy ensi vuonna vähintään yhtä hyvänä kuin kuluvanakin vuonna. Lisäksi valtion puolelta todetaan tylysti, että kuntien keskusjärjestöt eivät ole pystyneet perustellusti kiistämään valtiovarainministeriön laskelmia.

Valtion tulonsiirrot kunnille kasvavat peräti 19 prosenttia. Keskusjärjestöt eivät hyväksy täysin tätäkään lukua. Tiettyjä teknisiä siirtoja siihen kyllä sisältyykin. Käytettävän matematiikan eroista kielii sekin, että valtiovarainministeriö arvelee Valtavan tuovan kunnille lisätuloja 240 milj. markkaa, keskusjärjestöt arvelevat vaikutuksen jäävän puoleen. Niinpä esimerkiksi Helsinki on laskenut menettävänsä Valtavan voimaantumisen takia noin 150 milj. markkaa. Budjettipäällikkö Juhani Korpela kommentoi vain, että Helsingin laskelmat ovat väärät.

### Syyttelyä ja uhoa

Pääkaupunkiseudun kuntien talousarvioiden esittelytilaisuudessa ylipormestari Raimo Ilaskivi totesi, että valtio ehdoin tahdoin nävertää päätöksillään kunnallista itsemääräämisoikeutta ja kansanvaltaa. Lisäksi Ilaskivi neuvoi val-

tiovaltaa säästämään omissa menoissaan. Espoon kaupunginjohtaja Seppo Tiihonen sanoi samassa tilaisuudessa, että ”valtio ei enää tyydy heittelemään kapuloita kunnallistalouden rattaisiin, nyt on otettu käyttöön halot”.

Keskusjärjestöjen mielestä valtion finanssi-politiikka noudattaa kunnallista itsehallintoa rajoittavaa linjaa ja että valtiovalta säästämisestä puhuessaan sysää omia kustannuksiaan kuntien harteille.

Valtiosihteeri Teemu Hiltunen jyrisi vastikään Suomen Kuvalehdessä (2.9.1983) valtionapujärjestelmästä näin:

- Nykyinen valtionapujärjestelmä on rakennettu menoja silmälläpitäen eikä tehokkuuteen ole kiinnitetty huomiota. Periaatteessa raha pitäisi antaa suoritteiden mukaan. Se joka tekee työn halvemmalla, saa suuremman edun.

### Tiukkeneva talous on haaste päätöksentekijöille

Oikeastaan on vaikea ymmärtää miten se, että valtio vähentämällä menojaan ja edellyttämällä samaa kunnilta, vähentää kunnallista itsemääräämisoikeutta. Valtion keinot kuntien menokehityksen hillitsemiseksi ovat juuri valtionosuusasteikkojen muutos, uudistusten voimaantumisen lykkääminen ja valtakunnallisten suunnitelmien mukaisen toiminnan laajenemisen rajoittaminen.

Miten kunnat olisivat reagoineet, jos esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisissa suunnitelmissa ensi vuodelle ei olisi luvattu mitään? Senkin maamme jo varsin pitkälle kehittynyt sosiaali- ja terveydenhuolto olisi kestänyt. Epäillä saattaa, että kunnallismiesten puheet olisivat olleet yhtä närkäsytneitä kuin nyt.

Valtion säästötoimien luulisi päinvastoin herättävän kunnat miettimään omia toimintojaan uudelleen ja pohtimaan, mikä todella on välttämätöntä. Tähän asti on voitu toimia taloudellisen kasvun tuomien varojen ansiosta melko huolettomastikin. Juuri sen, että toimintojen kustannuksista on vastattava itse, luulisi lisäävän kuntien vastuuta taloudestaan. Kuntien on uskottava, että valtiovarainministeriö tähtää pysyvään kustannustenjaon

muutokseen kuntien ja valtion välillä. Toiveita muusta ei kannata elätellä.

Periaatteessa kuntien suhde valtioon muistuttaa lautakuntien suhdetta keskushallintoon kunnissa. Molempien rooliin kuuluu esittää ”oikeutettuja ja perusteltuja” vaatimuksia toimintojen kehittämiseksi ja pyrkiä saamaan niille rahat. Jonkun on aina vastattava kokonaisuudesta. Tässä maassa se on valtiovarainministeriö. Valtion budjetinäytelmän seuraamisen jälkeen päästään seuraamaan samaa näytelmää kunnallisella tasolla. Sävel tulee olemaan samankaltainen.

Vertasipa Veronmaksajien keskusliitto kuntia entisaikojen vaivaisukkoihin, joiden ruikutuksella ei ollut loppua. Vaikka kunnat ovat itse aiheuttaneet menojensa kasvun ja samalla pakkotaneet valtion leikkaamaan, ei malkaa nähdä omassa silmässä eikä hyväksyttyä valtion toimenpiteitä.

Joensuun kaupunginjohtaja Aaro Heikkilä totesi tällä viikolla, että paikallispoliitikot niin valtuustoissa kuin eduskunnassakin rakastavat yli kaiken laitoksia. Tämä on alku menojen kasvulle. Näistä totesi maaherra Kauko Sipponen elokuussa seuraavasti:

- Ei pidä tyytyä vain siihen, että on rakenneltu suuria laitoksia. On katsottava, miten järkevästi nämä laitokset toimivat. Suorituksen mittaaminen on meillä laiminlyöty pahasti. Tyydytään vain siihen, että toimet tarkoittavat hyvää. Ei mitata mitä käytännössä saadaan aikaan. (SK 5. 8 1983)

### Lahdella ei aihetta moittia valtiota

Moneen yksittäiseen kaupunkiin ja kuntaan valtion toimet iskevät todella raskaasti, vaikka kokonaisvaikutus kuntatasolla olisi mikä tahansa. Vaikutus kaksinkertaistuu, jos Valtava vähentää valtionosuuksia ja päälle tulee edellä esitetyt leikkaus- ja säästötoimenpiteet. Helsinginhän on sanottu menettävän kaikkiaan yli 200 milj. markkaa.

Alkuperäisten laskelmien mukaan Lahti ei Valtavan voimaantullessa olisi menettänyt ainakaan valtionosuuksia, odoteltiinpa jäätävän hieman plussan puolellekin. Tämän hetken arvioiden mukaan terveydenhuollon ja

sosiaalitoimen nettohyöty Valtavasta on noin 9 milj. markkaa. On korostettava, että laskelmat ovat vasta suuntaa-antavia. Se, että näin on käymässä, johtuu Lahden sosiaalitoimen korkeasta palvelutasosta. Lahteen on rakennettu laitoksia ja kehitetty toimintoja kaupungin tarpeitten mukaan eikä pitäen silmällä yksinomaan saatavaa valtionosuutta. Nyt se siten palkitaan.

Toisaalta valtion budjettiin sisältyvät valtionosuusasteikkojen leikkaukset merkitsevät Lahdessa noin 5-6 milj. markkaa. Palo- ja pelastustoimen valtionosuuden lykkääntyminen vähentäisi luvattuja valtionosuuksia 3.5 milj. markkaa. Näin ollen Valtavan tulolisäykset katkaisivat tehdyt leikkaukset.

### Mutta tiukkaa tekee

Kaupunginjohtaja totesi valtion budjetin julkistamisen jälkeen (E-SS 22.9.1983), että karsintoja Lahdessa joudutaan suorittamaan. Näin tulee käymään, mutta Lahti ei voi vierittää syytä valtiolle kuten monet muut kunnat.

Syytä on etsittävä kaupungin omasta toiminnasta.

Viime vuosina kaupungin väkiluku ei ole kasvanut, verotulojen kasvu on ollut hidasta eikä maksuihin ja taksoihin ole oikeastaan puututtu. Siitä huolimatta on vuosittain perustettu satakunta uutta virkaa, tänä vuonna jopa 175 ja työllistämisestä on otettu vastuuta ilmeisesti muita enemmän. Lisäksi on koko ajan rakennettu ja vielä enemmän ajateltu rakennettavan tällä vuosikymmenellä. Ei siis ole ihme, että rahastot ovat tyhjentyneet ja paine äyrin hintaa kohtaan kasvanut.

Ehkäpä lahtelaisten päätöksentekijöiden on syytä tiedostaa Kaupunkiliiton toteamus, että on siirrytty pysyväisesti hitaan kasvun kauteen ja toiminnoissa, niiden suunnittelussa ja uudelleen arvioinnissa on kiinnitettävä entistä enemmän huomiota tehokkuuteen ja taloudellisuuteen sekä niukkojen voimavarojen tarkoituksenmukaiseen käyttöön.”

Käytännössä tämä merkitsee sitä, että viimeiseen KTS:n hankkeista suuresta osasta luovutaan, jollei puututa tuloperusteisiin.



Lahden Kisapuiston jalkapallokentän vanhaa katsomoa. Se purettiin 2012 ja tilalla ovat vihreät kuppi-istuimet. (HH)



*Ei pelkkää byrokratiaa*

# Kunnissa liikkuu suuri raha

E-SS 14.2.1984

Kunnallisella sektorilla on viime vuosina kiinnitetty voimakkaasti huomiota johtamismenetelmien kehittämiseen. Kunnallisiltakin yksiköiltä aletaan vaatia tehokkuutta. Tämä on merkinnyt myös perinteisesti jäykkäliikkeisen päätöksentekomenettelyn kehittämistä. Päättösvaltaa on delegoitu ketjussa kaupunginvaltuusto - kaupunginhallitus - lautakunta - virasto.

Kaupungit ja niissä suurimmat hallintokunnat ovat kooltaan melkoisia yksiköitä. Monasti ne ovat suurempia kuin paikalliset liikeyritykset. Tämän vuoksi onkin syytä kiinnittää huomiota toiminnan tehokkuuteen. Toiminnan laajuus oikeuttanee myös vertailemaan kunnallisten yksiköiden virkamies- ja luottamushenkilöjohtoa vastaavan suuruisten liikeyritysten vastaaviin elimiin. Toimitusjohtaja vastaisi siis virastopäällikköä, talousjohtaja talouspäällikköä, yrityksen hallitus lautakuntaa jne. Kunnissa tuskin kuitenkaan tällaista ajattelutapaa on sisäistetty.

## Suurimmat kaupungit yritysten listalla

Seuraavassa vertailussa ovat lähtökohtana Talouselämä-lehden keräämät tiedot 250 suurimmasta yrityksestä (Talouselämä 19/1983) sekä kaupunkien tilinpäätöstiedot vuodelta 1982 (Mmk):

Helsinki	8 272
Tampere	2 370
Turku	2 532
Espoo	1 474
Vantaa	1 447
Oulu	1 312
Lahti	1 406
Pori	1 162
Kuopio	1 104
Jyväskylä	1 060

Helsingin kaupunki sijoittuisi yritysten listalla neljänneksi SOK:n ja Hankkijan väliin. Turku ja Tampere olisivat sijoilla 26 ja 27 Teboilin ja Esson kanssa. Espoo, Vantaa, Oulu ja Lahti valtaisivat sijat 41-45. Ne painisivat samoissa sarjoissa Elannon, Puolimatkan, Pohjanmaan ja Lemminkäisen kanssa. Kaupungeista kymmenentenä oleva Jyväskylän valtaisi 65. sijan ennen Rautakirjaa.

Rahaa siis kuntasektorilla liikkuu. Miten tehokkaasti sitä käytetään palvelujen tuottamiseen, on toinen kysymys. Yrityssektorilla toiminnan tehokkuus ja taloudellisuus on yritysten toiminnan jatkumisen edellytys.

## Julkiset liikelaitokset

Samassa Talouselämän numerossa olivat myös 25 suurimman julkisen yhtiön liikevaihdot vuodelta 1982. Listan ykkösenä oli Posti- ja telelaitos 4 380 milj. markan liikevaihdollaan. Ensimmäinen kunnallinen liikelaitos oli Helsingin kaupungin energialaitos seitsemännellä sijallaan ja 1 161 milj. markan liikevaihdollaan. Lahden kaupungin energialaitos oli 18. sijalla 247 milj. markan liikevaihdolla.

Kuntien liikeaitosten kohdalla on huomattava, että liikevaihto ei ole sama kuin talousarviossa oleva markkamäärä. Jos Lahden kohdalla otetaan energialaitoksen lukuihin Lahden Lämpövoima Oy, jonka liikevaihto oli 106 milj. markkaa, muodostuisi niistä melkoinen yritys. Tosin se jäisi vielä Tampereen kaupungin energialaitosta pienemmäksi.

Kunnallisten liikelaitosten puolelta löytyvät myös suurimmat kunnalliset määrärahat. Helsingin energialaitoksella oli vuotena 1983 sähkön ja lämmön hankintaan 959 milj. markan määräraha. Summan suuruutta kuvaa se, että ainoastaan kymmenen suurimman kaupungin kokonaismenot olivat tätä suuremmat.

## Lahtelaiset yritykset

Lahtelaisia (pääkonttori Lahdessa) yrityksiä sijoittui Talouselämän 250 suurimman listalle yhdeksän. Seuraavassa taulukossa on esitetty sijoitus Talouselämän mukaan sekä liikevaihto listalla olevista lahtelaisyrittäjistä (Mmk):

32	Starcjohann Telko	1860,2
93	Asko	592,9
141	Isku	346,2
143	Uponor	341,9
149	Mallasjuoma	330,2
153	Luhta	302,8
171	POK	260,2
179	LOK	247,9
230	Lahden Rautateollisuus	171,8

## Suurimmat virastot melkoisia yrityksiä

Kuten alussa todettiin, kiertää kuntien kautta mittava rahamäärä. Kaupungin sisällä suurimmat virastot, hallintokunnat ovat melkoisia yrityksiä.

Seuraavassa on luettelo Lahden kaupungin suurimpien hallintokuntien käytössä olleista rahamääristä vuonna 1982 (Mmk):

Teknillinen virasto	328,0
Energialaitos	269,2
Terveysvirasto	168,8
Kouluvirasto	133,4
Sosiaalivirasto	133,1

Teknillisen viraston kohdalla luvut ovat osittain tulkinnanvaraisia, mutta suuruusluokka on oikea. Kaupungin puitteissa edellä lueteltujen viiden hallintokunnan osuus kaupungin kokonaismenoista on kolme neljäsosaa.

## Naapurikunnat Lahden virastoja pienempiä

Lahden kaupungin suurimpien hallintokuntien kautta kulkeva rahamäärän suuruus korostuu kun rinnalle otetaan naapurikuntien kokonaisbudjetit (Mmk):

Heinola	209,3
Nastola	126,2
Hollola	122,9
Orimattila	100,1
Asikkala	63,8

Lahden viisi suurinta virastoa käyttävät siten rahaa enemmän kuin naapurikunnat. Kaksi suurinta käyttävät jopa enemmän kuin Heinolan kaupunki. Näin ollen ei siis ole yhden-tekevää miten taloushallinto järjestetään ja miten tehokkaasti toiminta saadaan järjestettyä hallintokuntatasolle.

## Lahtelaiset työnantajat

Työntekijämäärältään suurimmat lahtelaiset yritykset olivat l. 8.1983 (Tietoja Lahdesta 1983 -kirjassen mukaan):

Asko	2 232
Isku	1 422
Luhta	1 100
Enso-Gutzeit	950
Raute	687
Karl Fazer	680
Mallasjuoma	640

Vuoden lopussa 1983 oli Lahden kaupungin palveluksessa 6622 henkilöä. Luku on siten suurempi kuin monen Päijät-Hämeen seutukaavaliiton alueella olevan kunnan asukasluvu. Suurimmissa kaupungin hallintokunnissa oli henkilökuntaa seuraavasti:

Teknillinen virasto	1 219
Energialaitos	305
Terveysvirasto	1 305
Sosiaalivirasto	1 167
Kouluvirasto	1 176

Jos Lahden luvut tuntuvat suurilta, ovat Helsingin henkilöstömäärät aivan toista suuruusluokkaa. Helsingin kaupungin palveluksessa on yli 34 000 henkilöä. Suurimmassa virastossa, terveysvirastossa on henkilöstöä lähes 8 500 eli enemmän kuin esimerkiksi Espoon tai Vantaan kaupungeilla. Sosiaalipuolella pelkästään päivähoito työllistää noin 5 000 henkilöä Helsingissä.

## Ei pelkkää byrokratian kasvua

Julkisten menojen osuus bruttokansantuotteesta on ollut voimakkaassa kasvussa. Erityisesti Elinkeinoelämän valtuuskunta on raporteissaan ollut siitä huolestunut. Julkisen talouden kasvu on nähty keskeiseksi yhteiskuntapoliittiseksi ongelmaksi. Valtion ja kuntien menot ovat kasvaneet nopeammin kuin bruttokansantuotteemme. Tämän takia on täytynyt jatkuvasti joko lisätä veroja tai valtion velkaa tai molempia. Näin ei Evan mielestä voi kuitenkaan jatkua loputtomiin. Samanlaisia ajatuksia esitti myös osastopäällikkö Heikki Koivisto KOP:n taloudellisessa katsauksessa.

Kuitenkin on oleellista huomata, että julkisen kulutuksen kasvu on kanavoitunut voimakkaasti kunnallisen sektorin kautta. Kasvu

on siis merkinnyt erilaisten hyvinvointipalvelusten (terveys-, sosiaali-, koulutoimi) lisäämistä. Näin ollen julkisen sektorin kasvu ei ole yksinomaan byrokratian kasvua, kuten usein esitetään.

Kun kaupunkien taloushallintoa on kehitetty, on päätösvaltaa siirretty hallintokunnille, ts. virastoille ja lautakunnille, on se korostanut lautakuntien roolia oman hallinnon alansa taloudesta vastaajana. Vastaamistahan on, kuten edellä olevat luvut osoittavat. Harvoin lautakunnat tulevat miettineeksi sitä, miten suuria rahamääriä niiden päätöksillä liikutellaan ja miten tehokkaasti toiminta on järjestetty. Taloudellisen kasvun ehtyessä ja jaettavan ”kakun” pienentyessä tulevat nämä seikat entistä korostetummin esille.



Lahden Mannerheimin ratsastajapatsas on Lahden rautatieaseman vierisellä asematorilla. Se paljastettiin 19. joulukuuta vuonna 1959, noin puoli vuotta aikaisemmin kuin Helsingin ratsastajapatsas. Patsaan tekijä oli lahtelainen kuvanveistäjä Veikko Leppänen. Leppänen luonnosteli patsaan alun perin Helsingin ratsastajapatsashanketta varten. Helsingin veistoskilpailun voittajaksi valittiin kuitenkin kuvanveistäjä Aimo Tukiaisen ehdotus Leppäsen jäädessä kunniamaininnalle. Lahtelaiset halusivat Lahteen ratsastajapatsaan ja sen rahoittamiseksi perustettiin toimikunta. Leppäsen mallina toimi silloinen luutnantti Veikko Kustaa Simola, joka myöhemmin 1977–1985 toimi everstiksi ylennettynä Lahden sotilaspiirin päällikkönä. (HH)

# Paljon rihkamaa, vähän tietoa

SKL 4/84

Yhteiskuntaa on kehitetty, hyvinvointia edistetty ja hallintoa tehostettu viimeiset vuosikymmenet. Samat fraasit ovat kertautuneet kaupunkien suunnitelmissa. Suunnittelujärjestelmistä on rakennettu mittava laatikostokokonaisuus, joka on kaiken kattava ja kokonaisvaltainen. Tekniikkaa on otettu avuksi. Asiakirjat ovat satasivuisia atk-listakopioita. Päätöksentekijöille kaikki näyttää mystiseltä ja hienolta, vaikkei siitä oikein selvää kuvaa saakaan. Mylly pyörii vuodesta toiseen, hallinto työllistetään, mutta kun mitään ei taida tapahtua, aletaan turhautua.

Talousarvion ja kuntasuunnitelman pitäisi antaa päätöksentekijälle selkeä kuva asiasta, ohjata huomio oleellisimpiin asioihin. Vastatämän jälkeen hän voisi tarvittaessa syventyä yksityiskohtiin. Näin ei valitettavasti ole asian laita nykyään.

Talousarvion ja kuntasuunnitelman toteuttamisosan kohdalla on kyse päätöksentekijän informaatio-ongelmasta (kts Hannu Tuittu, KTA 2/1983). Ongelmat ovat tiedon laadussa eikä niinkään määrässä. Tämän vuoksi onkin asiakirjojen sisällöllä keskeinen asema pyrittäessä kehittämään päätöksentekoa.

Millaisia sitten ovat kuntasuunnitelman toteuttamisosat ja talousarviot päätöksentekijän kannalta? Mitä ne pitävät sisällään? Mitä niistä puuttuu? Onko todella pohdittu millaista tietoa päättäjät tarvitsevat?

Seuraavassa esitetään eräitä näkökohtia yhteistyössä Kaupunkiliiton kanssa tehdystä suppeasta kartoituksesta. Siinä tehtiin toteuttamisosaa ja talousarviota koskeva kysely kahdelle kaupunkiopiston järjestämällä korkeimmalle luottamushenkilöjohdolle tarkoitettulla kurssilla ja 30 suurimman kaupungin suunnittelusta vastaavalle virkamiehelle. Lisäksi käytiin läpi samojen kaupunkien talousarviot ja toteuttamisosat arvioiden niiden sisältöä päätöksentekijän kannalta.

### Toteuttamisosan suhde talousarvioon

Tarkastelun kohteena olivat 30 suurimman kaupungin kuntasuunnitelman toteuttamisosat vuosille 1983–87. Hyvinkään ja Rauman suunnitelmia ei ollut käytössä, Turun ja Savonlinnan kohdalla oli suunnitelma vuosille 1981–85, Helsingin, Espoon ja Tampereen suunnitelmat olivat vuosilta 1982–86.

Toteuttamisosaa ja talousarvio ovat samana asiakirjana viidessä kaupungissa (Pori, Mikkele, Varkaus, Kerava ja Järvenpää). Tämän lisäksi talousosaa on yhteinen kolmessa kaupungissa, mutta tekstiosaa on toteuttamisosan erillinen asiakirja (Joensuu, Hämeenlinna ja Kokkola). Kyse on siis erilaisia viisivuotisbudjetointijärjestelmiä käyttävistä kaupungeista.

Toteuttamisosan laadinta ja käsittely suhteessa talousarvioon voi tapahtua jo ennen, rinnakkain tai jälkeen talousarvion. Rinnakkain tapahtuvasta valmistelusta selkein ryh-

mä on edellä luetellut kaupungit, joissa asiakirja on kokonaan tai osittain sama. Kuitenkin parhaillaan on tapahtumassa siirtymistä joko rinnakkain tai jälkeen tapahtuvaan laadintaan ja käsittelyyn valtion asettamien vaatimusten johdosta.

Toteuttamisosan ja talousarvion valmistelun organisoinnista johtuu pitkälle se, miten rationaalista suunnittelu on. Valmisteluorganisaatioissa on melkoisia eroja, mutta yhteistyö tulee pakostakin lisääntymään.

Kaiken kaikkiaan olisi jälleen kerran tarpeen pohtia toteuttamisosan ja talousarvion suhdetta perusteellisesti. Miten niiden laadinta organisoidaan, ajoitetaan ja miten asiakirjat tulostetaan, vaikuttaa suunnittelun rationaalisuuteen ja viimeksi mainittu seikka myös ilmeisesti päätösten laatuun.

### Toteuttamisosissa sivuja, muttei asiaa

Toteuttamisosien pääsisällön muodostavat atk-tulosteina monistetut meno/tulotaulukot. Kun atk-tulosteen sivumäärät ovat yli sadan sivun, on tuskin mietitty asiaa päätöksentekijän kannalta. Eniten sivuja kertyi luonnollisesti niiden kaupunkien asiakirjoihin, joissa talousarvio ja toteuttamisosat olivat samassa asiakirjassa. Momenttitason tulostuksella viidelle vuodelle ei liene minkäänlaisia perusteita. Yleisin vaihtoehto onkin luku- tai kustannuspaikkatason meno- ja tulotaulukot.

Toteuttamisosissa esitetäänkin liian laajasti meno/tulotaulukot. Päätöksenteolle niillä ei ole sellaista merkitystä kuin ne vievät sivuja suunnitelmasta. Periaatteessa riittää niin kunnan omia kuin valtion tarpeita varten yleiskirjeessä esitetyt talousohjelman tulostusmallit, jotka ovat lukutasolla. Voidaankin esittää kysymys: ovatko atk-järjestelmät johtaneet toteuttamisosat-asiakirjan sisällön vinoutumiseen tältä osin?

Henkilöstösuunnitelman osalta virkojen ja toimien muutosten esittämistapa vastaa edellä käsiteltyä menojen ja tulojen esittämistä. Suunta esitystavassa on selvä: 17 pienintä tutkituista kaupungeista esitti tapahtuvat muutokset viran/toimen tarkkuudella. Tämä

lieneekin tarkoituksenmukaista kaupunkien koko huomioon ottaen. Uusia virkojahan ei viidessä vuodessa näissä kovin paljoa perusteta. Ne mahtuvat 1-3 sivulle. Suuremmat esittivät tiedot yhteenlaskien joko kustannuspaikalle tai lukuun perustettavat virat.

Kuitenkin eräissä kaupungeissa henkilöstösuunnitelma viidelle vuodelle esitetään niin, että kaikki olemassa olevat virat ja toimet tulostetaan henkilöstösuunnitelmaan ja ne toistuvat jokaisen suunnitelmavuoden kohdalla. Näin ollen, mikäli halutaan kiinnittää päätöksentekijöiden huomio oleelliseen asiaan eli virkojen ja toimien muutoksiin, eivät tällaiset esitystavat palvele tätä tarkoitusta lainkaan.

### Rahasta ei huolta

Kaupunkiliiton toimitusjohtaja L. O. Johansson on korostanut suunnitteluresurssien painopisteen siirtämistä rahoituksen suunnitteluun. Toisaalta suosituksissa talous on jäänyt erittäin vähälle huomiolle. Kuitenkin rahoituksen riittävyys on kaiken toiminnan edellytys.

Jos katsotaan, että tiettyjen asioiden esittäminen rahoituksen ymmärtämiseksi on tarpeen, ovat suunnitelmat todella puutteellisia.

Maksujen ja taksojen korotukset ja korotusajankohdat esitettiin ainoastaan kahdessa suunnitelmassa. Mikäli tekstissä todetaan, että maksuja korotetaan kustannustasoa vastaavasti ilmoittamatta siitä täsmällisemmin, ovat korotukset usein jääneet tekemättä ja asia ei ehkä ole päätöksentekijöille riittävästi konkretisoitunut, vaikka korotukset olisivat olleet välttämättömät.

Talousarviolainojen korkojen ja lyhennyksen määrän joko tekstissä tai omana taulukkonaan esitti kuusi kaupunkia. Rahastoittainen rahastojen kehitys oli viidessä suunnitelmassa. Maksuvalmiuden kehittymisestä esitettiin arvio ainoastaan neljässä suunnitelmassa.

Näinkin karkea tarkastelu osoittanee, miten pienelle huomiolle toteuttamisosissa on jätetty rahoituksen tarkastelu. Rahoituksesta kuitenkin riippuu koko suunnitelman toteutamisedellytykset.

## Nappikauppaa ja suuria linjoja

Tarkastelussa mukana olleen 30 talousarvion (vuosi 1983) sitovuustaso oli seuraava:

luku	14
kustannuspaikka	11
momentti	5

Se, millä tasolla kaupunginvaltuustossa asioita käsitellään ja päätetään, vaikuttaa ilmeisesti ratkaisevasti itse päätökseen ja kunnan toimintaan. Mitä pienemmistä yksityiskohdista päätetään ja käsitellään, sitä heikoman yleiskuvan päätöksentekijä todennäköisesti saa. Talousarvio voidaan esittää tarkemmallalla tasolla kuin varsinainen päätöksentekotapahtuu. Esitystaso tarkastelun kohteina olleissa talousarvioissa oli käyttötalouden osalta seuraava:

luku/kustannuspaikka	3
momentti	16
alamomentti	11

## Taustatietojen puute

Useimmat kaupungit esittävät seuraavat tietoryhmät talousarviossaan:

edellinen tilinpäätös,  
edellinen talousarvio,  
tilin numero ja nimike,  
hallintokunnan esitys,  
talousarvio ja  
suoritetiedot.

Päätöksentekoa helpottaa ja asian saa helpommin oikeisiin mittasuhteisiin kun esittää historiatietoa ts. edellisen tilinpäätöksen ja talousarvion markkamäärät nimikkeittäin. Näin ei kuitenkaan ole kaikissa suurissa kaupungeissa.

Kuntasuunnitelman toteuttamisosan yhteydessä ilmeni, että rahoitukseen liittyvät seikat ovat jääneet erittäin pienelle huomiolle. Samoin on tilanne talousarvioiden kohdalla.

## Yhteenvetoa puutteista

Mikäli tarkastelukriteerinä pidetään sitä, että talousarvio ja toteuttamisosat ohjaisivat päätöksentekijän huomion oleellisiin asioihin, minkä jälkeen hän voisi siirtyä yksityiskoh-

tiin, eivät kovin monet asiakirjat täytä tätä vaatimusta.

## Eräitä puutteita:

- o Heikkotasoisten ja tarpeettoman laajojen atk-listojen käyttö.
- o Liian yksityiskohtaisen tiedon tulostaminen ja esittäminen (toteuttamisosan meno/tulotaulukot, henkilöstösuunnittelun talousarvio alamomenttitasolle, palkkaliite henkilönimieen).
- o Rahoituksen tarkasteluun kiinnitetty liian vähän huomiota, suunnitelmien taloudellinen perusta jää heikoksi ja käsittämättömäksi.
- o Asiakirjojen hajanaisuus (eräissä kaupungeissa talousarvion yleis- ja erityisperustelut, menot ja tulot sekä palkkaliite omine asiakirjoineen)
- o Perustelujen esittämistapa.



Tampereen Ratinan stadionin katsomoa 2008. (HH)

## Päätöksentekijöiden tarpeet huomioitava

SKL 5/1984

Miten suhtautuvat luottamushenkilöt nykyiseen suunnittelujärjestelmään? Mitä he haluaisivat korjata suunnittelumylyssä? Mitkä ovat virkamiesten parannusehdotukset? Onko luottamushenkilöiden vaikutus sellaista kuin juhlallisissa yhteyksissä annetaan ymmärtää?

Lehtemme edellisessä numerossa oli kuntasuunnitelmien ja talousarvioiden sisältöä käsittelevää tekstiä höystetty vähän provosoiden toteamuksella ”Paljon rihkamaa, vähän tietoa”. Kyse on pitkälle informaatio-ongelmasta. Mikäli asiakirjojen hyvyyden yhtenä kriteerinä on, että ne ohjaavat lukijan ts. päätöksentekijän huomion oleellisimpiin kohtiin, vain hyvin harvat asiakirjat täyttävät tämän kriteerin. Näin ollen päätelmä on tässä mielessä oikeutettu.

### Luottamushenkilöt haluavat vaihtoehtoja ja keskustelua

Kahdella Kaupunkiopiston korkeimmalle luottamushenkilöjohdolle tarkoitettulla kursilla tehtiin kysely, jossa selvitettiin luottamushenkilöiden käsityksiä nykyisestä toteuttamisosan ja talousarvion sisällöstä, rakenteesta, käsittelyprosessista ja ohjausvaikutuksesta. Kurssit olivat kaupunginhallitusten jäsenten kurssi (21.–29.9.1983) ja valtuustoryhmien puheenjohtajien kurssi (21.–28.10.1983).

Kysymykseen keskustellaanko kuntasuunnitelman eri päätöksentekovaiheissa tarpeeksi kaupungin kehittämismuutoksista, vastattiin kieltävästi. Peräti 69 % kh:n jäsenten kursseilla oli tätä mieltä.

Kaupunginvaltuuston roolia kuntasuunnitelman käsittelyssä tiedusteltiin kysymyksellä: Käytetäänkö kuntasuunnitelman käsittelyyn kaupunginvaltuustossa aikaa liian vähän, sopivasti vai liian paljon. Noin 2/3 molemmis-

ta ryhmistä vastasi, että aikaa käytettiin liian vähän.

Syyksi keskustelun puutteeseen esitettiin erilaisia ajankäyttöön ja aikatauluihin liittyviä rajoituksia. Toinen syyryhmä oli vaihtoehtojen puute. Virkamiehet eivät valmistele tai esittele vaihtoehtoja eivätkä luottamushenkilöt pysty keskustelemaan ilman pohjapapereita.

### Sanahelinästä selkeään tekstiin

Kun luottamushenkilöitä pyydettiin vapaamuotoisesti esittämään toiveensa ja ehdotuksensa oman kaupunkinsa kuntasuunnitelma-asiakirjan kehittämiseksi ja parantamiseksi, olivat ehdotukset varsin yhdensuuntaisia.

Varsin monessa vastauksessa esitettiin ”turhan sanahelinän” jättämistä pois, ”yleisten pyöreiden lausumien” tilalle selvää kieltä, nykyisin kun on ”kapulakieltä”. Vaadittiin siis tiivistetystä, selkeämpää ja konkreettisempaa tekstiä. Jotkut olivat väsyneet atk-listojen lukemiseen.

### Talousarvion käsittelyssä sorrutaan pikkuasioihin

Talousarvion käsittelyä varten vastaajista noin 3/4 saa kaikki tarvitsemansa tiedot. Lähes yhtä monen mielestä talousarvio antaa oikean kuvan kaupungin taloudesta.

Kysyttäessä talousarviosta päättämisen taustasta kaupunginvaltuustossa suurin osa oli sitä mieltä, että se tapahtuu liian pikkuasioihin takertuen. Samansuuntaista kritiikkiä on esitetty muutenkin. Eräs syy tähän saattaa olla asioiden esittämistavassa.

Kaiken kaikkiaan luottamushenkilöt siis haluavat keskustella enemmän, saada enemmän valmisteltuja vaihtoehtoja ja päättää suuremmista linjoista kuin nykyään tapahtuu.

*”Totuus on vähän kuin pippuri. Siitä saa moneen soppaan hyvän maun kun sitä ripottelee varovasti. Mutta sitä ei auta lapiolla mättää eikä joka paikkaan muuten palaa suu ja maha on sekaisin.”*

*Kunnanhallituksen puheenjohtaja Oskari Sievänen Simo Hämäläisen teoksessa ”Kättenpäällepanijat”.*

## Päätäjien sitoutumattomuus

Kolmenkymmenen suurimman kaupungin suunnittelusta vastaavalla virkamiehellä on melko yhdenmukainen käsitys kuntasuunnitelman toteuttamisosan ohjausvaikutuksesta. Se ohjaa heidän mielestään kaupungin kehitystä melko hyvin tai keskinkertaisesti.

Vastaajia pyydettiin erittelemään kolme tärkeintä toteuttamisosan hyväksikäyttöä vähentävää tekijää.

Suurimmaksi esteeksi nähtiin luottamushenkilöiden sitoutumattomuus suunnitelmaan. Se ilmaistaisiin mm. seuraavasti: Tilannekohtaiset välistävedot, kunnallispoliittiset pelailut, kunnallisvaalit, haluttomuus sitoa käsiä jne.

Toinen ongelma virkamiesten mielestä oli valtion toimenpiteiden aiheuttamat yllätykset ja ennakoimattomuus. Sanottiinpa valtion harjoittavan ”despotismia” budjetinteossa.

## Tiivistetympään raporttiin

Kun virkamiehiltä kysyttiin miten suunnittelu-prosessia voisi keventää, tuli vastauksista esiin selkeä linja: Pitäisi siirtyä tiiviimpään raporttiin. Siinä olisi keskityttävä vain olennaisiin asioihin ja nimenomaan muutoksiin. Muuten samat asiat toistuvat vuodesta toiseen. Hallintokuntien työtä helpotettaisiin sillä, että joka toinen vuosi ei ole tarpeen pyytää perustietoja niistä.

Suunnittelijoiden ammattitaidon mittana ei siis heidän itsensä mielestä ole syytä pitää suunnitelmien paksuutta vaan päinvastoin. Mitä selkeämmin ja tiiviimmin olennaiset ja päätettävät asiat pystytään suunnitelmassa esittämään, sitä todennäköisemmin

myös päätöksentekijät saadaan ottamaan kantaa näihin asioihin.

## Virkamiesten resepti

Kaiken kaikkiaan virkamiesten vastauksista voidaan tehdä seuraavanlainen yhteenveto toteuttamisosan kehittämismahdollisuuksista:

- o Asiakirjan luettavuutta, tiiviyyttä ja selkeyttä on lisättävä.
- o On korostettava suurempia kokonaisuuksia ja painopistealueita, olennaisia asioita ja muutoksia.
- o Talousarvion ja toteuttamisosan valmistelu nähtiin tarkoituksenmukaisena tehdä samanaikaisesti, mutta ne nähtiin parhaana tulostaa omina asiakirjoinaan ja käsitellä eri kokouksissa.
- o Laadintaprosessissa nähtiin erityisesti hankesuunnittelussa kehittämisen tarvetta.
- o Luottamushenkilöt tulee kytkeä mahdollisimman aikaisessa vaiheessa valmistelutyöhön ja heille on järjestettävä koulutusta ja seminaarityypisiä tilaisuuksia, muttei joka vuosi.
- o Luottamushenkilökäsittelyyn on varattava riittävästi aikaa, mutta aikatauluista on pidettävä tiukasti kiinni.
- o Näillä toimenpiteillä varmistetaan luottamushenkilöiden sitoutuminen suunnitelmaan.

## Pieniä päätöksiä entistä rataa

Nykyinen suunnittelukäytäntö ja suunnitelmat ovat johtaneet entistä selvemmin inkrementalistiseen päätöksentekoon, jossa hyväksytään vain asteittaisia, aikaisemmasta käytännöstä vähän poikkeavia muutoksia. Tähän ovat



omalta osaltaan houkuttelleet päätöksenteon kannalta puutteelliset asiakirjat. On ollut turvallista tehdä pikkulisäyksiä entiseen.

Suunnittelun kehittämistä ajatellen mielenkiintoista on se, että ongelmat ovat olleet yleisesti tiedossa jo pitkään, samoin myös ratkaisuehdotukset kuten edellä ilmenee. Mitään ei kuitenkaan ole tapahtunut. Kaikki on pyörinyt entistä rataansa. Ammattitaitoa ei kuitenkaan tulisi käyttää kuten Haavikko sanoo:

”Vääriä toimenpiteitä ei pidä tehdä oikein. Vaikka sitä koko ajan sanottaisiin ammattitaidoksi” (Haavikko, Puhua, vastata, opettaa 1972).

### Kasvun pysähtyminen uusi haaste

Kaupungit ovat kuitenkin pystyneet hoitamaan toimintansa, mutta tämä ei vielä todista sitä, että suunnittelu on selvinnyt tehtävästään kunnialla. Ruotsin kunnallisiiton johtaja Karl Knutson totesi kaupunginjohtajien neuvottelupäivillä, että kasvukaudella luodut hienot järjestelmät, joita ei koskaan oikeastaan todella asetettu koetukselle, osoittautuvat vähemmän soveliaiksi tämän hetken todellisuudessa, jolle on ominaista ulkoisten edellytysten muuttuminen. Jatkuva kasvu on siten peittänyt alleen puutteet.

Kasvun heikkeneminen ja pysähtyminen asettavat koko suunnittelun uuteen tilanteeseen. Knutsonin mielestä tulevalle suunnittelulle on ominaista konkreettisuus, ongelmakeskeisyys, uudelleenarviointimenetelmät, lyhyempi tähtäys ja joustavuus. Päätöksentekijän kannalta tämä tulee merkitsemään turhan tekniikan pelkistymistä pois asiakirjoista ja niiden keskittymistä todella oleellisiin kysymyksiin.

### Ongelmia ei ratkaista uusilla ohjeilla

Kuntien taholta usein vaaditaan keskusjärjestöjä antamaan suosituksia melkein jokaisesta esiin tulevasta ongelmasta. Tämä ei kuitenkaan ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaistakaan. Jo nyt saattaa kuntasuunnittelusta olla annetun tarpeettomia suosituksia, mutta siitä minkä varassa koko rakennelma seisoo

- kunnallistalous - ei ole kuin muutama rivi yleissuosituksessa. Toisaalta sekä toteuttamisosaa että talousarviota koskevat lait, suositukset ja ohjeet mahdollistavat järkevän ja tarkoituksenmukaisen suunnittelun ja päätöksentekijöiden kannalta keskeiset asiat sisältävät asiakirjat.

Kunnan luottamushenkilöt saavat sellaiset asiakirjat käsiteltäväkseen kuin he ansaitsevat, ts. virkamiehet valmistelevat sellaiset asiakirjat kuin luottamushenkilöt ymmärtävät vaatia. Kuitenkin virkamiehiltäkin voitaneen vaatia, että he pyrkivät jo laatimisvaiheessa tekemään sellaiset asiakirjat, että päätöksentekijöiltä saadaan ratkaisut kunnan kannalta keskeisimpiin kysymyksiin.

Kun keskustellaan suunnittelun kehittämisestä ja todetaan, että jotain pitäisi tehdä, aletaan filosofoida. Vauhtia otetaan kunnallisen demokratian ihanteista ja vähintäänkin kaupunkipäivien ponsista. Toinen helposti esitetty parannuskeino on atk-tekniikan kehittäminen eli ns. suunnittelun apuvälineiden luominen.

Jos halutaan pikaisia parannuksia, on filosofia ja tekniikka jätettävä hetkeksi syrjään. Suunnittelijoiden on mietittävä yksinkertaisesti sitä, mitä nykyisistä asiakirjoista puuttuu ja mitä siellä on liikaa. Asiaa on pohdittava päätöksentekijän kannalta.

Nykyiset asiakirjat ovat mauttomia, pitkästyttäviä koosteita, joista varsinaisen asian löytäminen ei ole helppoa. Tasapaksu puuro tarvitsee mausteita, on se sitten pippuria tai jotain muuta.

Tuntuu kohtuuttomalta ajatella, että suunnittelu olisi epärationaalisesti järjestetty toiminto kunnassa.

**Niin monta mieltä kuin esittäjäkin**

# Kuntien ja valtion välinen "oikea" kustannustenjakko

E-SS 23.7.1984

Käsitykset kuntien ja valtion välisestä kustannustenjaosta ja sen oikeellisuudesta ovat viime vuosien aikana olleet hyvin erilaiset riippuen siitä, kuka on mielipiteen esittäjä. Eroja on ensinnäkin valtion ja kuntien välillä ja toiseksi myös eri kuntaryhmien sekä kuntien keskusjärjestöjen välillä.

Mikään osapuoli ei uskalla tunnustaa, että sillä menee hyvin. Jos niin tekee, seuraa siitä tulojen pieneneminen. Asian tekee mutkikkaaksi se, että periaatteessa kaikki osapuolet ovat oikeassa, mutta vain osittain.

Suomen Kunnallisliiton kantaa kuvastelee Suomen Kunnat -lehden (9/1982) pääkirjoitus, jossa todettiin mm. seuraavasti:

- Kuntien talouteen tulo- ja menoarvioesitys (1983) vaikuttaa varsin kielteisesti, merkitsee siis toteutuessaan varsin huomattavaa valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon muutosta kuntien vahingoksi. Kuntien taloudellinen tilanne on yleisesti heikkenemässä varsin nopeasti. Tästä tosiasiasta huolimatta valtiovallan käsitys näyttää olevan kuntien taloudellisesta tilanteesta varsin optimistinen. Taloudellinen tilanne sekä valtion että kuntien välisessä kustannusten jaossa suoritettavat muutokset tulevat aiheuttamaan varsin selvää painetta erityisesti heikompien kuntien veroäyriin hintojen korottamiseen.

Vuoden 1984 valtion tulo- ja menoarvioesitystä arvosteli Suomen Kaupunkiliiton varoitumisjohtaja Pekka Alanen Kaupunkioipistolla elokuussa 1983 mm. näin:

- Kaupunkiliitto ei pidä hyväksyttävänä sitä, että valtiovalta säästämistä puhuessaan syysää omia kustannuksiaan kuntien harteille. Kaupunkiliitto ei voi myöskään ottaa vastuuta siitä, että jo saavutettua keskeistä palvelutasoa joudutaan supistamaan tai sen ylläpitämiseksi joudutaan nostamaan kunnallisveroäyriin kautta jo muutoinkin korkeata veroastetta.

Periaatteessa Kunnallisliitto on samaa mieltä. Suomen Kunnat -lehden pääkirjoitus (18/1983):

- Valtiontalouden eikä julkisen talouden ongelmia voida pysyvällä ja terveellä tavalla ratkaista siirtämällä kustannusvastuuta kunnallistalouden kannettavaksi. Kunnallistaloutta koskevat laskelmat on laadittu poikkeuksellisen yksipuolisesti pitäen lähtökohtana, että kuntien ja valtion välisen kustannustenjaon muutos kuntien vahingoksi voidaan perustella päättäjille. Edellä mainittujen toimenpiteiden toteuttaminen aiheuttaa voimakkaan paineen veroäyriin hintoihin.

## Kuntien rahoitusasema

Valtiovarainministeriön näkemys poikkeaa melkoisesti keskusjärjestöjen edustajien kannanotoista. Budjettipäällikkö Juhani Korpela on eri yhteyksissä todennut:

- Kunnallistalouden rahoitusasema on viime vuosina ollut parempi kuin valtiontalouden. Keskimääräinen veroäyriin hinta on voitu säilyttää melko vakaana eikä kunnallistalouden velkarasituskaan ole mainittavasti kasvanut... yksi nopeimmin kasvavista valtion menoeristä vuoden 1984 budjetissa ovat siirrot kunnille ja kunnallistalouden menojen nopea kasvu on ollut mahdollista valtionosuuksien kasvun johdosta.

Kuntien keskusjärjestöt ovat siis olleet yhtä mieltä, että kuntien taloudellinen tilanne on viime vuosina heikentynyt. Viimeksi 24.6.1982 allekirjoitetun järjestelyasiakirjan eräänä tavoitteena oli kuntien ja valtion välisen kustannustenjaon vakaana pitäminen. Koska tätä sopimusta ei keskusjärjestöjen mielestä noudatettu vuoden 1984 valtion tulo- ja menoarvion valmistelun yhteydessä, katsoivat keskusjärjestöt sopimuksen rauenneeksi syksyllä 1983. Vuotta 1985 koskeva sopimus saatiin allekirjoitetuksi tämän kuun alussa.

Keskusjärjestöjen kesken ei ole kuitenkaan oltu yhtä mieltä siitä, miten valtion toimenpi-

teet erilaisia kuntia kohtelevat. Kunnallisliitto on korostanut, kuinka eriarvoisuus on lisääntynyt kuntien välillä (SK 20 1983) ja miten veroäyriin korotustarve on suurin taloudelliselta kantokyvyltään heikoimmista kunnissa. Kaupunkiliitto on vastaavasti tuonut esiin kaupunkien erityisrasitukset.

### Valtionavut - kuntien ja valtion välinen tasaaja

Kuntien kesken tapahtuvan taloudellisten voimavarojen tasaamisen keskeisin instrumentti on valtionapujärjestelmä. Sitä on arvosteltu ja sen uudistamiseksi on tehty esityksiä. Järjestelmän epäkohtina ovat lueteltu mm. seuraavat seikat:

- valtionosuuksien ja -avustusten suuri lukumäärä
- valtionosuuksien aineellisten perusteiden erot
- valtionosuuksien määräytyminen prosentuaalisena osuutena menoista (kustannusperusteisuus)
- kuntien kantokykyluokituksen eräät epäkohdat
- kuntien talouden yleisen tukemisen riittämättömyys
- järjestelmästä johtuva kuntien itsenäisen päätäntävällän ja omavastuisuuden rajoittuminen
- järjestelmän byrokraattisuus ja työläisyys
- järjestelmän taloudellisten vaikutusten ennakoinnin vaikeus.

### Kantokykyluokitus kuntien välinen

Suurin osa valtionosuuksista jaetaan kantokykyluokituksen perusteella. Tämän vuoksi kantokykyluokitusjärjestelmällä on merkittävä asema kuntien välisten taloudellisten voimavarojen arvioimisessa ja tasaamisessa. Melko yksimielisesti katsotaan mm. että:

- luokitus ei enää ole johdonmukainen,
- luokitus ei mittaa kuntien taloudellisessa kantokyvyssä eikä myöskään valtionosuiden tarpeessa olevia eroja tavalla, joka olisi "talonpoikaisjärjellä" selitettävissä,
- eräät kunnat ovat sijoittuneet luokkaan, johon ne eivät muilla yleisesti kunnan talou-

dellista asemaa kuvaaviksi katsotuilla tunnusluvuilla mitaten näyttäisi kuuluvan,

- edellä tarkoitettujen kuntien sijoittaminen "oikeampaan" luokkaan ei ole nykyisen järjestelmän voimassaollessa mahdollista,
- luokituksen laskentajärjestelmä, joka selittää kuntien valtionosuustarpeen perusteella määriteltyä "kantokykyä" pääasiassa kunnan saamalla valtionosuudella, on epä johdonmukainen ja jättää monien kuntien taloudellisen ahdingon huomioon ottamatta,
- laskentajärjestelmän eräät tarkistustekijät (asukaslukutarkistus, veroäyritarkistus) eivät perustu todellista tilannetta selittäviin tekijöihin, vaan ovat sopimuksenvaraisia ja on otettu käyttöön, jotta lopputulos saataisiin paremmin hyväksyttäväksi.

### Mitään ei kuitenkaan saisi muuttaa

Sekä kuntien että valtion taholla on yleisesti oltu sitä mieltä, etteivät luokituksen perusteet enää vastaa niille asetettuja vaatimuksia.

Tarvittavia muutoksia ei kuitenkaan ole voinut tehdä, koska järjestelmä on kehitetty pitkälle kuntien keskusjärjestöjen ehdoin ja nimenomaan siten, että muutoksista on luovuttu, kun jokin järjestöistä on katsonut muutoksen uhkaavan jäsenkuntiensa asemaa.

Kunnallisliiton taholta on eri yhteyksissä todettu, että järjestelmä ei ole riittävästi mitannut kuntien erilaista verotuspohjaa, mikä on johtanut monen Kunnallisliiton kunnan "kohutuuttomiin" taloudellisiin vaikeuksiin. Lisäksi liiton taholta on korostettu harkinnan merkitystä.

Suomen Kaupunkiliiton taholta ei harkintaan ole suhtauduttu kovin myönteisesti, koska kokemus osoittaa, että mitä enemmän harkinnanvaraisia aineksia kantokykyluokitus sisältää, sitä huonommin kaupunkien käy. Tämän vuoksi kaupunkiliitto on koko kantokykyluokitusjärjestelmän elinaikana kannattanut laskennallisille perusteille nojaavaa järjestelmää.

Vuosina 1984-85 noudatettavaa menettelyä kaupunkiliitto pitää vain eräänä välivaiheena kantokykyluokitusmenettelyn värikkäässä historiassa. Valtiovallan toimenpiteet ja aloitteet

ovat kuitenkin puuttuneet uuden ja entistä selkeämmän sekä oikeudenmukaisemman kantokyluokitusjärjestelmän luomiseksi. Nyt alkaa tulla kiire, sillä vuodeksi 1986 olisi tarjottava jotain muuta nykyjärjestelmän tilalle.

### Kuntien väliset erot kasvavat

Valtion näkökulmasta kunnilla menee hyvin. Kuntien keskusjärjestöjen mielestä kuntien asema on heikkenemässä, mutta keskusjärjestöt eivät ole yhtä mieltä siitä, millaisilla kunnilla menee hyvin ja millaisilla huonosti. Kunnallistalouden neuvottelukunnan pääsihteeri Raimo Lindberg arvioi tilannetta Kaupunkien rahoituspäivillä toukokuussa Lappeenrannassa näin:

- Kuntien taloudellinen tilanne on pysynyt vuosina 1982–83 keskimäärin vähintään tyydyttävänä. Kuitenkin kuntakohtaisesti on esiintynyt suuria eroja. Rahoitusasema on heikentynyt erityisesti kunnissa, joissa verotus pohja on kapea ja joissa kuntainliittojen menojen osuus taloudesta on suuri. - -. Samat kunnat, jotka ovat joutuneet veroäyrin hinnan nousukierteeseen, ovat usein myös ylivelkaantumassa - -. Valtio ei pysty tukemaan kuntia enää läheskään siinä määrin kuin tähän asti on tapahtunut. Tämä merkitsee myös kuntien rahoitusaseman kiristymistä yleensäkin, mutta erikoisesti kehitys näyttää johtavan kuntien välisten erojen kasvamiseen.

	Kaupungit	Muut kunnat	Lahti
Kokonaismenot	13.6	20.8	15.9
Valtionosuudet	18.8	21.3	21.9
Verot	8.6	15.3	12.8

### Menojen kasvua rahoitettu valtionosuuksilla

Mikäli tarkastelee pelkkiä lukuja viimeisimpien Tilastokeskuksen kuntien taloutta koskevien tilastojen avulla, ei valtiovarainministeriön edustajien näkemyksiä voi kiistää.

Vuosina 1978–1982 ovat kaupunkien, muiden kuntien (maalaiskunnat) ja Lahden kaupungin kokonaismenot, valtionosuudet ja verotulot reaalisesti kasvaneet seuraavasti:

Yllä esitetyt kasvua kuvaavat prosenttiluvut merkitsevät siis reaalista kasvua. Toisaalta kokonaismenojen kasvun ollessa pienempi kuin valtionosuudet ja toisaalta verotulojen kasvun ollessa valtionosuuksia pienempi, on kuntien reaalisesta kasvusta aikaisempaa suurempi osa rahoitettu tulonsiirroilla valtiolta.

Lahden luvut ovat hieman kaupunkien keskimääräisiä lukuja suuremmat, mutta samansuuntaiset. Kunnan menot pyrkivät siis olemaan aina sen suuruiset kuin tulot antavat myöten.



Mainostaulu Lahden sisääntulotien varressa 2008. (HH)

## Kuntien ja valtion suhde:

# Kunnista tulossa vähitellen toimeenpanevia organisaatioita

E-SS 7.9.1984

Kuntien ja valtion suhteet ovat olleet kiistojen kohteena jo ennen nykyistä kuntajärjestelmää. Erimielisyyttä on ollut työn ja kustannusten jaosta. Toisaalta on kiistelty kuntien itsemääräämisoikeudesta ja valtion toimenpiteiden vaikutuksesta siihen. Kehitys on kuitenkin johtanut paineeseen tarjota palveluja kansalaisille yhdenmukaisella tavalla. Tämä on edellyttänyt valtion osallistumista kustannuksiin entistä enemmän ja samalla myös valtion valvontaa. Seuraavassa tarkastellaan kuntien ja valtion välisten tehtävien ja kustannustenjaon kehityspiirteitä.

Ennen nykyistä kuntajärjestelmää kaupunkien poliittinen merkitys oli huomattava ja valtion mielenkiinto kohdistui ensisijaisesti kaupunkien hallinnon kehittämiseen. Näin ollen kaupunkien ja valtion välisiä suhteita on määrännyt suuressa määrin kaupunkien valtiota hyödyttävä, elintärkeä asema, minkä vuoksi kaupungit jo hyvin varhain saivat erilaisia etuja ja oikeuksia. Toisaalta tämä osaltaan johti niiden itsehallinnon kehitystä varsin aktiivisesti ja ammattimaisesti hoidettuun suuntaan itsehallinnon periaatteiden mukaisesti.

Toisaalta tämä johti myös moniin valtion ja kaupunkien välisiin oikeudellista suhdetta koskeviin erimielisyyksiin. Tällaisia syntyi mm. siitä, oliko nämä edut ja oikeudet luovutettu kaupungeille yleisesti vaiko tiettyjen tehtävien suorittamista varten.

Siirtyminen nykyiseen kuntajärjestelmään merkitsi hallinnon voimakasta yksinkertaistamista. Samalla kaupunkien ja maalaiskuntien itsehallinto asetettiin samalle pohjalle. Itsenäisestä kunnasta tuli paikallishallinnon yksikkö ja valtion ja kuntien väliset suhteet selvennettiin.

Helsingin yliopiston valtio-opin professorin Tuomo Martikaisen mukaan nykyisen kuntajärjestelmän kehitystä voidaan kuvata niin, että valtio ja kunnat ovat ikään kuin vähitel-

len kasvaneet yhteen julkisen hallinnon kiinteäksi kokonaisuudeksi. Kuntajärjestelmän varhaiseen perustamisajankohtaan verrattuna kehitys on tapahtunut riippumattomuuden kustannuksella: alkuaan laaja-alainen itsehallinnon autonomisuus on tosiasiallisesti joutunut vähitellen väistymään yhdenmukaisuuden edessä.

Kunnallinen sektori on saanut ensisijaisesti toimeenpano-organisaation luonteen. Valtio puolestaan valvoo ja ohjaa palveluorganisaatioiden toimintaa. Erityisesti näyttää valtion pyrkimyksenä olevan asettaa kasvava hyvinvointipalvelujen tuotanto (koulutoimi, terveydenhuolto ja sosiaali-toimi), jonka määrää ja luonnetta valtio itse lainsäädäntöteitse ohjaa, kuntien vastuulle.

Sosiaalihuollon palvelujen tuotannon ohjauksesta tutkittaessa on todettu, että ohjaus on kehittynyt tiukempaan suuntaan kahden viimeisen vuosikymmenen aikana. Sosiaalihuollon menoista on entistä suurempi osa käytetty pakko-ohjattujen tai muuten melko tarkasti ohjattujen tehtävien hoitoon, jolloin kuntien omalle harkinnalle ei ole jäänyt enää kovin paljon tilaa. Valtionapu on osaltaan vaikuttanut tähän suuntaan.

## Paine yhdenmukaisiin palveluihin

Itsenäisyyden kuntajärjestelmä sai nimenomaan julkisten tehtävien hoitamiseksi, toisin sanoen julkisten palvelujen tuottajana omien päättävien elintensä harkinnan ja edellytysten pohjalta. Näin ollen oikeastaan se tehtävä, jota varten kuntajärjestelmä sai itsenäisen ja riippumattoman asemansa, on ajanoloon muodostanut myös perustan riippumattomuuden kaventamiselle. Näin tiukentuneet vaatimukset tuottaa julkisia palveluksia kansallisesti yhdenmukaisella tavalla ovat korostetusti johtaneet vaatimukseen yhdenmukaistaa julkisia

palveluksia tuottavan kuntajärjestelmän toimintaa, toiminnan ohjausta ja valvontaa. Kuntien ja valtion etujen yhdenmukaisuudesta on tullut kova ja keskeinen vaatimus.

Kuntien ja valtion välinen periaatteellinen ja tosiasiallinen tehtäväjako eivät ole yhtenevät. Pakollisten tehtävien lisääntyminen on kuitenkin kaventanut sitä aluetta, johon kunnat aktiivisen itsehallinnon periaatteen mukaisesti voivat suuntautua. Valtion osoittaessa lisääntyvästi kunnalliselle sektorille tehtäviä ja velvoitteita julkisten palvelusten tuottamiseen, on esille tullut näistä aiheutuva kustannustenjako.

Oleellinen ja merkittävä seuraus edellä kuvatusta kehityksestä on se, että kunnat eivät ilman ulkopuolista apua kykene yhtäläisesti suoriutumaan kaikista tehtävistään.

### Vallitsevan kustannustenjaon turvaaminen

Kustannustenjako merkitsee sitä, että valtio tiettyjen tärkeinä pitamiensä tavoitteiden toteutumisen turvatakseen on katsonut tarpeelliseksi osallistua kuntien ohella toiminnasta aiheutuvien kustannusten kattamiseen. Toisaalta valtionapu on useissa tapauksissa käsitettävä vain valtion korvauksena sellaisten tehtävien aiheuttamista korvauksista, jotka kunnat ovat valtion puolesta suorittaneet.

Kuntien ja valtion väliselle kustannustenjaolle on ollut ominaista se, että eri osauudistuksia suoritettaessa on vain pyritty säilyttämään vallitseva kustannustenjako.

Tehtävien ja kustannusten jako eivät ole identtisiä, vaan kunnille siirrettyjen tehtävien osittaiseksi rahoittamiseksi on kehitelty valtionapujärjestelmä. Eräissä tapauksissa tehtävä määrättiin kunnille lähinnä siksi, että valtion menot täten säästyisivät.

### Valtiovalan tavoitteet valtionapujen ohjailussa

Valtion ja kuntien väliset siirrot tekevät noin viidenneksen valtion budjetista. Toisaalta mitä köyhempi kunta on, sitä enemmän se on riippuvainen valtiolta saatavasta rahasta. Täten

valtionapujärjestelmä voi palvella valtiovalan ohjailua monella tavalla.

Valtionapujen tehtävät voidaan Tampereen Yliopiston tutkijan Samuli Koivulan mukaan ryhmitellä seuraavasti:

- 1) Voimavarojen jakaminen yksityisen ja julkisen sektorin kesken:
  - a) pyrkiä lisäämään tai supistamaan tiettyjen kunnallisten palvelujen tuotantoa.
  - b) pyrkiä lisäämään tai supistamaan kuntien omaa panosta joidenkin julkisten tehtävien tuottamisessa.
  - c) pyrkiä lisäämään tai supistamaan julkisiin tarkoituksiin suunnattujen voimavarojen yleistä tasoa kuntasektorissa.
- 2) Voimavarojen uudelleenjako alueiden välillä.
- 3) Muut tehtävät (esimerkiksi saada kunnat sopeuttamaan toimintansa valtion harjoittaman suhdannepolitiikan suuntaisiksi).

Valtion ja kuntien välisen tehtävien jaon määrittely kunakin ajankohtana osoittaa sen tehtäväalueen, jonka hoitamisen valtio on asettanut kunnille pakolliseksi velvollisuudeksi ja joka on jäänyt kuntien vapaaehtoisen harkinnan varaan.

Kustannusten jako merkitsee sitä, että valtio tiettyjen tärkeinä pitamiensä tavoitteiden toteutumisen turvatakseen on katsonut tarpeelliseksi osallistua kuntien ohella toiminnasta aiheutuvien kustannusten kattamiseen.

### Valtionosuudet vuosisadan alussa uudistusten vauhdittajina

Oikeustieteen tohtori Matti Niemivuo on osoittanut, kuinka valtionapuinstituutio näyttää ajallisesti jakautuneen kolmeen toisistaan erottuvaan jaksoon, joita voidaan kutsua:

- 1) Aktiivisia ja varakkaita kuntia suosivan valtionapupolitiikan kaudeksi.
- 2) Osittain kuntien varallisuuden huomioon ottavaksi kaudeksi.
- 3) Kuntien taloudellisen kantokyvyn huomioon ottamaan pyrkiväksi kaudeksi.

Ensimmäinen kausi ajoittuu autonomian aikaan ja itsenäisyyden alkuun. Kunnallistalous etenkin maalaiskunnissa oli vähäistä. Johtavana periaatteena oli menojen pitäminen mahdollisimman alhaisena. Kun uudistusten toimeenpano kunnissa oli suhteellisen hidasta, pyrki valtio nopeuttamaan kehitystä myöntämällä valtionapuja eräisiin kuntien tehtäviin, kuten kansakoulutoimeen sekä joihinkin terveyden- ja sairaanhoidon toimintoihin.

Ensimmäisten valtionapujen tehtävä oli siis uudistusten vauhdittaminen. Kun kuntien päätettävissä oli uudistuksiin ryhtyminen, oli valtionavun perimmäisenä tarkoituksena kannustaa kuntia ko. toimintaan.

Tästä seurasi, että 1890-luvulla taloudellisesti varakkaat kunnat Etelä-Suomessa saivat valtionavuista enemmän tuloja kuin muissa osissa sijaitsevat, yleensä köyhät kunnat. Yleisenä piirteenä oli myös se, että kaupunkikunnat saivat kaikissa lääneissä enemmän valtionapuja asukasta kohti kuin maalaiskunnat.

### **Erot varakkuudessa osittain huomioon vuosina 1920–70**

Toisessa vaiheessa 1920-luvulta alkaen 1960–70-luvuille kuntien tehtävät lisääntyivät, mutta yleinen vaurastuminen loi edellytykset samalla tulojen kasvulle ja menojen lisäämiselle. Kun päätösvalta julkisten palvelujen käynnistämistä oli kunnilla itsellään, ottivat nämä tarkoin huomioon omat taloudelliset voimavaransa. Uusiin hankkeisiin ryhdyttiin vain taloudellisten voimien rajoissa. Tilanne muuttui sen jälkeen kun valtio lainsäädännöllä velvoitti kunnat määrättyjen tehtävien hoitamiseen. Kunnilla ei tuolloin enää ollut mahdollisuutta omien voimavarojensa huomioon ottamiseen. Tehtävä oli joka tapauksessa suoritettava. Tästä syystä näkyi entistä selvemmin taloudellisten voimavarojen epätasainen jakautuminen maassa ja sen seuraamukset.

Tämän vuoksi alettiin kiinnittää huomiota kuntien varakkuudessa oleviin eroihin. Valtionapupolitiikan yhdeksi tavoitteeksi määriteltiin kuntien taloudellisten mahdollisuuksien tasoittaminen. Tähän pyrittiin siten, että valtionavut porrastettiin kuntien kantokyvyn mukaan. Porrastus oli varsin karkea, valtionavut olivat erisuuruiset eri kuntamuodoille. Porrastus oli kuitenkin liian karkea. Ylimääräisetkään valtionavut eivät voineet tasoittaa riittävästi kuntien välisiä eroja.

Taloudellisesti varakkaat kunnat saattoivat käynnistää erilaisia toimintoja ja saada niihin valtionapua. Sen sijaan köyhät kunnat jäivät vaille uudistuksia. Lakisääteisten tehtävien lisääntyminen saattoi köyhät kunnat taloudellisesti vaikeaan asemaan. Vaikka valtionapupolitiikka otti huomioon tasoittamisnäkökohdan, se osaltaan kuitenkin lisäsi eroja köyhien ja varakkaiden kuntien palvelujen välillä.

### **Taloudellinen kantokyky valtionapujen jakoperusteena**

Kolmas vaihe, kuntien taloudellisen kantokyvyn huomioon ottava kausi alkaa 1970-luvun taitteesta. Kuntien varallisuuden erot määritteliään kantokykyluokitusjärjestelmän avulla, missä siinäkin on omat ongelmansa.

Kantokykyluokitusjärjestelmä jakaa kunnat niiden taloudellisen aseman perusteella luokkiin. Vaikka luokitus olisikin suhteellisen oikea, ovat erot kuntien taloudellisessa asemassa kasvaneet. Vankan verotuspohjan omaavilla kunnilla menee hyvin, muilla enemmän tai vähemmän huonosti. Näin on käynyt siitä huolimatta, että valtionosuudet ovat kasvaneet viime vuosina erittäin voimakkaasti. Tämän vuoksi onkin viime aikoina ehdotettu mm. kahden uuden luokan ottamista käyttöön. Tämä leikkaisi varakkaampien kuntien valtionosuutta ja siirtäisi niitä alhaisen luokan omaaville kunnille. Tällaisen ehdotuksen teki viimeksi ylijohtaja Pertti Sorsa kaupunginjohdajien neuvottelupäivillä Kokkolassa.

Kantokykyluokituksen ongelma:

# Kuntien talouden tilan määrittely on vaikeaa

E-SS 17.3.1985

Meneekö kunnilla huonosti? Siirtääkö valtio omia kustannuksiaan kunnille? Millä kunnilla menee hyvin tai huonosti? Siinä kysymyksiä, joihin ei löydyksiselitteistä vastausta. Osittain ei täsmällistä vastausta ilmeisesti halutakaan esittää, osittain kyse on määrittelyongelmista.

Vuosittaiset budjetin valmisteluaikaan tapahtuvat kädenväännöt valtiovallan ja kuntien keskusjärjestöjen välillä ovat tuttua kaikille. Seuraavassa vaiheessa tapahtuu voimainkoe tus kantokykyluokitustoimikunnassa harkittaessa kuntien luokkien muutoksia ja tällöin ovat vastakkain Kaupunkiliitto ja Kunnallisiitto.

Koska yksittäisten kuntien luokkia on tarvetta tarkistaa, on valtio vetäytynyt viisaasti syrjään päättämällä, että vuosittain "nostettavien" ja "laskettavien" kuntien asukasmäärien pitää olla yhtä suuret. Näin valtion kustannukset eivät kasva ja kunnat saavat kiistellä keskusjärjestöjensä toimesta keskenään. Oheisessa artikkelissa tarkastellaan erilaisia kuntien taloudellisesta tilanteesta tehtyjä tutkimuksia ja selvityksiä. Niistäkin selvinnee, että joillakin kunnilla menee paremmin kuin toisilla, mutta siihen miksi niin käy, ei oteta kantaa.

Valtiovallan toimesta on kuntia luokiteltu varallisuuden mukaan 1930-luvulta lähtien. Aluksi luokittelu oli harkinnanvaraista kehittyen kohti laskennallista luokittelua palataksseen taas viime vuosina kohti harkintaa.

Eri aikoina tehdyissä luokitteluissa huolimatta niiden painotuksissa olevista eroista on käytetty monia samoja tekijöitä. Keskeisimmiksi muuttujiksi ovat osoittautuneet veroäyrin hinta ja veroäyrimäärä asukasta kohden. Eri ehdotuksissa ovat olleet jollain tavoin esillä lähes kaikki relevantit muuttujat. Kyse on vain miten ne painotetaan.

Toisaalta kyse ei ole pelkästä muuttujien valinnasta ja painottamisesta, vaan eri kuntaryhmien välisistä näkemyseroista. Sovellettiinpa millaista luokittelua tahansa, eri kuntien saamat valtionosuudet eivät saa muuttua paljon eikä eri keskusjärjestöjen kuntien asema.

## Luokat nousevat, luokat laskevat

Nykyinen kantokykyluokitusjärjestelmä on laaja-alaisin selvitys kuntien keskinäisissä taloudellisissa voimavaroissa tapahtuneista eroista ja niiden kehityksestä. Se on myös tavallaan auktorisoitu, koska juuri sen perusteella tapahtuu valtion rahanjako kunnille.

Kun kunnan kantokykyluokka laskee, merkitsee se, että kunnan talous on kehittynyt heikompaan suuntaan. Kun luokka nousee, on se merkki päinvastaisesta kehityksestä. Luokan muutoksen perustelut ovat melko yleisluonteiset. Koska ratkaisu perustuu harkintaan, vaikuttavat siinä myös inhimilliset tekijät.

Toisaalta kunta voi vaikuttaa luokan harkinnassa käytettävien muuttujien arvoihin omilla päätöksillään kuten lienee tapahtunut. Panokset ovat siksi suuret, että kaikkia tempuja kannattaa yrittää. Kantokykyluokan lasku merkitsee kunnille enemmän tuloja kuin veroäyrin hinnan korottaminen pennillä.

Vuosina 1978–85 on 20 kaupungin luokka noussut, vastaavasti 15 laskenut. Loviisalla on luokka noussut kolme kertaa, Keravalla ja Kaskisilla kaksi kertaa, Outokummun luokka on laskenut kolme kertaa ja Karkkilan kaksi kertaa.

Perusteellinen erilliselvitys kuntien taloudesta tehtiin Tampereen yliopistossa valtio-neuvoston kuntien kantokykyluokitusta tar-



## Kaupungit, joiden luokka on noussut tai laskenut 1978—85.

Luokka noussut	Luokka laskenut
<b>1979</b>	<b>1979</b>
Vantaa	Joensuu
Kajaani	Lapua
Varkaus	Hanko
Järvenpää	Tammisaari
Pietarsaari	*Outokumpu
Loviisa	Karjaa
*Kerava	Suolahti
<b>1981</b>	<b>1981</b>
Kemi	Lohja
Kristiinankaupunki	Maarianhamina
Loviisa	Loimaa
<b>1982</b>	<b>1982</b>
Alavus	*Karkkila
Parkano	
*Kaskinen	
<b>1983</b>	<b>1983</b>
Espoo	Valkeakoski
	*Outokumpu
	Suonenjoki
<b>1984</b>	<b>1984</b>
Ikaalinen	Toijala
*Kaskinen	
Pieksämäki	
Mänttä	
*Loviisa	
<b>1985</b>	<b>1985</b>
*Kerava	*Karkkila
Raisio	Parkano
Rovaniemi	*Outokumpu
Kajaani	
Kemijärvi	

kistamaan asetetun komitean toimeksiannosta 1970-luvun alussa. Kuntien talouden tarkastelun tuloksena olivat mm. seuraavat havainnot:

- o Kunnan taloudelliset resurssit kasvavat kunnan koon kasvaessa.
- o Kunnan menojen rakenne muuttuu asukasluvun kasvaessa siten, että pääomamenojen sekä muiden kuin kolmen suurimman pääluokan käyttömenojen osuus kasvaa asukasluvun kasvaessa.
- o Kuntien kokonaismenot ovat köyhemmissä kunnissa keskiarvoa pienemmät.
- o Valtionavut tasoittavat kuntien välisiä eroja merkittävästi.

- o Äyrin hinta on suurin köyhissä kunnissa sekä niissä, joihin kohdistuu voimakas muuttoliike.

### Pienkunnilla tukalaa

Suomen Kunnallisliiton asettama pienkuntatoimikunta selvitti pienkuntien tilaa laajan tilastoaineiston perusteella. Selvityksessä käytettiin monipuolisesti talouteen liittyviä muuttujia.

Talouteen liittyviä havaintoja olivat:

- o Pienkuntien sosiaalitoimen menojen suhteellinen osuus kokonaismenoista on jatkuvasti kasvanut muita kuntia nopeammin.
- o Terveystalouden menot ovat pienkunnille huomattavasti raskaammat kuin muille kunnille.
- o Mitä pienempi kunta, sitä enemmän se maksaa kuntainliitoilta saaduista palveluista suhteessa veroäyriin.
- o Verotulot asukasta kohti 27 % pienemmät kuin kaikissa kunnissa ja veroäyrin hinta korkeampi.

### Hämeessäkin korjattavaa

Hämeen lääninhallitus on selvittänyt alueensa kuntien taloudellista tilaa. Kunnat asetettiin preferenssijärjestykseen eri osatekijöiden suhteen, joista yksi oli kunnallistalous.

Eräs tutkimuksen keskeisistä oletuksista oli, että valitut muutujat osoittaisivat suoraviivaisesti kunnan talouden olevan joko hyvässä tai huonossa kunnossa. Kunnan taloudellinen tila käsitettiin siis varsin yksilutteiseksi ilmiöksi.

Kunnan taloudellinen tila ei kuitenkaan ole näin yksiselitteisesti mitattavissa. Taloudenhoito saattaa poiketa laadullisesti eri kunnissa. Näin ollen samat muuttujat saattavat kertoa eri asioita erilaisten kuntien osalta. Niinpä Hämeen lääninhallituksen selvityksessä löydettiin kolme ulottuvuutta: kunnallistalouden yleinen tila, säästäväisyys ja investointiaktiivisuus. Eri kunnissa suuntauduttiin eri tavoin näihin ulottuvuuksiin. Oleellista on, että kunnallistalouden tila tuskin on yksiulotteinen ilmiö.

Lääninhallituksen selvityksen eräänä havaintona oli, että kantokykyluokitus ei vastannut selvityksen tulosta. Samassa luokassa, esimerkiksi kuudennessa, oli taloudelliselta kehittyneisyydeltään hyvinkin erilaisia kuntia.

### Uudenmaankaan kunnilla ei mene hyvin

Samantyyppisen selvityksen kuin Hämeen lääninhallitus teki Uudenmaan maakuntaliitto. Tavoitteena oli kartoittaa Uudenmaan maakunnan eri alueiden epätasaisen kehityksen perussyitä ja tehdä esityksiä epäkohtien poistamiseksi.

Työryhmän puheenjohtajana oli Orimattilan kunnanjohtaja Aulis Aaltonen. Uudenmaan 39 kuntaa jaettiin neljään eri ryhmään. Nämä olivat maatalousvaltaiset kunnat, vanhat teollisuuspaikkakunnat, uudet teollistuvat paikkakunnat sekä pääkaupunkiseutu.

- 1 Varsinkin pienet maaseutukunnat, mutta myös muutama vanha teollisuuskunta ovat taloudellisissa vaikeuksissa.
- 2 Veroäyrin hinta on eräissä kunnissa Suomen halvin, mutta monessa kunnassa se on jopa 17,0 penniä. Samoin äyrimäärät vaihtelevat voimakkaasti.
- 3 Kunnallisveron tuotto on vähentynyt yhdeksässä kunnassa, mikäli rahanarvon muutos otetaan huomioon.
- 4 Velkaantuneisuus vaihtelee runsaasti ja on vaikea rasite eräissä kunnissa.
- 5 Eräiden kuntien vaikea taloudellinen tilanne on nostanut käyttömenojen osuuden 91 prosenttiin. Palveluinvestoinneista huolehtiminen on sen takia vaikeaa.

Toimenpide-esityksenä on kantokykyluokituksen peruseremontti, joka ottaa huomioon elinkeinorakenteen muutoksen. Valtion tukea määriteltäessä tulisi selvityksen mukaan ottaa huomioon lakisääteisten tehtävien hoidon tuomat vaatimukset.

### Selvitettävä heikon talouden syyt

Kuntien taloudellisen aseman luokittelu on kieltämättä vaikeaa. Kuntien välisiä eroja tulisi myös tasoittaa valtion toimesta. Kuten edellä on todettu, on eri puolilla kuntia, jotka ovat jostakin syystä väliinputoajien asemassa. Kuitenkin luokitusta tehtäessä on otettava huomioon entistä enemmän syyt, joiden takia kunta on taloudellisesti vaikeuksissa. Kunta on voinut omilla tietoisilla poliittisilla päätöksillään ajaa taloutensa umpikujaan, minkä jälkeen on helppo kääntyä valtion puoleen apua pyytämään.

Kaiken kaikkiaan kuntasektorilla ei sittenkään taida mennä niin huonosti kokonaisuutena kuin annetaan kuva ulospäin. Kyse on entistä oikeudenmukaisemmasta voimavarojen jaosta kuntasektorin sisällä.



Sammonkadun seinää Lahdessa. (HH)

*Kaupunkien huolenaihe:*

# VEROTULOJEN KASVUN HITAUS

Kaupungit ovat huolestuneita verotulojen kasvun hitaudesta. Tämä ei kuitenkaan ole niiden ainut taloudellinen huoli. Vuoden 1978 jälkeen esimerkiksi lähes puolet kaupungeista on joutunut korottamaan äyrin hintaa taloutensa tasapainottamiseksi. Äyrin hinta on ylipäättäänkin enää harvan kaupungin keino taloudellisen liikkumavaran lisäämiseksi.

HEIKKI HELIN  
apulaiskaupunginkamreeri  
Lahti



Suomen Kunnallislehti 6/1985

Tarkasteltaessa kaupunkien talouden kehitystä ongelmia voidaan löytää kahdesta syystä: ensinnäkin menoja ei ole pystytty sopeuttamaan tärkeimmän tulolähteen verotulojen kehitykseen ja toiseksi eräissä kaupungeissa ovat maksujen korotukset jääneet liian alhaisiksi. Molemmissa tapauksissa kaupunkien taloudellinen liikkumavara on supistunut. Val-

tionapujen nopea kasvu on osittain korvannut verotulojen hidasta kasvua.

Koska verotulot ovat kaupunkien tärkein tulolähde, tarkastellaan seuraavassa sen kehitystä ja siihen vaikuttaneita osatekijöitä karkealla tasolla. Koska äyrimäärän kehitys on viime vuosina jäänyt kaupungeissa hitaammaksi kuin muissa kunnissa olisi ilmeisesti syytä tutkia kehityksen syytä perusteellisemminkin.

Verotulojen kehitys riippuu kahdesta tekijästä: äyrimäärän ja äyrin hinnan kehityksestä. Suurimmat äyrimäärän lisäykset vuosina 1978–83 ovat olleet sellaisissa kaupungeissa, joissa asukasluku on kasvanut. Monessa suuressa kaupungissa mm. Helsingissä, Lahdessa ja Porissa sekä eräillä vanhoilla teollisuuspaikkakunnilla äyrimäärän kasvu on jäänyt melko vaatimattomaksi.

Seuraavaan asetelmaan on koottu 20 nopeimman ja hitaimman äyrimäärän kasvun kaupunkia. Luku kuvaa äyrimäärän prosentuaalista muutosta 1978–83:

**Pieni äyrimäärä ja korkea hinta**

Veroäyrimäärä kpl/asukas vaihtelee melkoisesti kaupunkien välillä. Korkea asukaskohtainen äyrimäärä ja alhainen äyrin hinta ja toisaalta alhainen asukaskohtainen äyrimäärä ja korkea äyrin hinta esiintyvät useimmiten samoissa kaupungeissa, kuten seuraavasta asetelmasta ilmenee. Siihen on koottu 20 kaupunkia, joilla veroäyrimäärä kpl/asukas verovuonna 1983 oli suurin ja pienin. Lisäksi asetelmaan

Järvenpää	118.0
Espoo	117.7
Uusikaupunki	110.8
Oulainen	109.5
Kerava	109.1
Haapajarvi	106.3
Tornio	104.4
Raisio	103.9
Kemijärvi	103.8
Ylivieska	103.5
Alavus	103.3
Seinäjoki	102.7
Rovaniemi	102.7
Iisalmi	101.5
Vantaa	101.5
Kauniainen	100.0
Naantali	99.9
Raaha	96.1
Kuopio	96.0
Huittinen	95.8

Suonenjoki	84.1
Helsinki	84.0
Kuusankoski	83.8
Lahti	82.8
Hamina	82.7
Äänekoski	82.6
Mänttä	82.5
Rauma	81.6
Imatra	80.6
Outokumpu	80.5
Vaasa	80.4
Loviisa	80.0
Parkano	78.8
Pori	77.9
Maarianhamina	77.6
Jämsä	77.2
Kemi	76.3
Kotka	76.2
Valkeakoski	72.6
Uusikaarlepyy	71.4

Kauniainen	14,00	55465.6
Helsinki	15,00	49870.1
Espoo	14,50	46807.9
Naantali	15,00	43431.5
Vantaa	15,00	39456.2
Loviisa	17,00	38019.1
Turku	15,00	36136.8
Kerava	15,50	36103.8
Porvoo	16,50	35430.5
Kouvola	15,00	35228.3
Järvenpää	15,50	34923.4
Tammisaari	16,50	34876.5
Tampere	15,00	34836.5
Mänttä	15,50	34811.2
Vaasa	17,00	34758.4
Lohja	16,00	34647.4
Raisio	15,50	34183.9
Rovaniemi	17,00	33822.3
Seinäjoki	16,00	33791.6
Kaskinen	17,50	33707.5
Huittinen	17,00	26384.7
Suolahti	17,00	26309.8
Iisalmi	17,00	26279.1
Tornio	17,00	25624.1
Kristiinan- kaupunki	17,50	25481.5
Kokemäki	17,00	24850.8
Outokumpu	17,00	24806.4
Lieksa	17,00	24764.6
Ylivieska	17,00	24552.2
Ikaalinen	16,00	24356.2
Kankaanpää	17,00	24140.2
Lapua	17,00	22811.7
Nurmes	17,50	22680.9
Kurikka	17,00	22595.9
Suonenjoki	17,25	22499.7
Virrat	17,50	22326.8
Parkano	16,50	22091.7
Oulainen	18,00	21729.1
Haapajarvi	18,00	21150.2
Alavus	17,50	21142.7

on merkitty näiden kaupunkien vuoden 1983 vahvistettu äyrinhinta.

Vain neljällä korkean asukaskohtaisen äyrimäärän kaupungilla äyrin hinta oli vähintään 17,00 penniä (Loviisa, Vaasa, Rovaniemi ja Kaskinen). Toisaalta alhaisen asukaskohtaisen äyrimäärän kaupungeista vain kahdella oli äyri alle 17,00 penniä (Parkano ja Ikaalinen, jolla vuoden 1985 hinta on jo 17,75 penniä). Eri yhteyksissä on korostettu muuttujan veroäyrimäärä kpl/asukas tärkeyttä kantokykyluokistusta kehitettäessä.

Kun tarkastellaan muuttujan vaihtelua kantokykyluokittain havaitaan kunkin luokan keskiarvon alenevan luokan laskiessa. Toisaalta useimmissa luokissa on kaupunkeja, joiden muuttujan arvo joko ylittää seuraavan korkeamman luokan keskiarvon tai alittaa alemman luokan keskiarvon.

Kun tarkastellaan veroäyrimäärä kpl/asukas muuttujan kehitystä 1978–83, ovat suurimmat prosentuaaliset kasvut tapahtuneet kaupungeissa, joilla muuttujan arvo on ollut

pienin. Mikäli kehitystä tarkastellaan absoluuttisina lukuina, on näiden samojen korkean prosentuaalisen kasvun kaupunkien kehitys pienintä. Näin ollen kaupunkien väliset erot ovat kasvaneet kaikesta huolimatta.

### Äyriin hinnan nousu osoitus paineista

Kun puhutaan kaupungin taloudellisesta liikkumavarasta, voidaan veroäyriin hintaa pitää yhtenä potentiaalisena tekijänä. Mikäli äyriin hinta on alhainen, sitä voidaan nostaa ja saada lisätuloja. Mikäli hinta on korkea, ei sen nostaminen ehkä ole mahdollista.

Äyriin nostaminen merkitsee sitä, että kaupungin taloudellisessa tilanteessa on tapahtunut muutosta. Useimmiten muutos tarkoittaa talouden kiristymistä, mikä on pakottanut nostamaan äyriin hintaa.

Seuraavaan on koottu ne kaupungit, joissa äyriin hintaa on korotettu vuosina 1978–83. Tämän lisäksi on lueteltu muutokset vuosina 1984–85. Kaupungit on esitetty suuruusjärjestyksessä.

Vuosina 1978–83 neljän kaupungin äyriin hinta on noussut yli yhden pennin. Näitä ovat Valkeakoski, Forssa, Vammala ja Lohja. Tämä heijastuu näiden kaupunkien verotulojen suhteellisen nopeana kasvuna. Oma mielenkiintonsa on tarkastella äyriin hintoja ja niiden kehitystä kantokykyluokittain, mutta se ei kuulu tämän esityksen piiriin.

Aikaisemminkin on todettu miten Helsingillä ja muilla suurilla kaupungeilla on suuri painoarvo koko kaupunkilaitoksen lukuja laskettaessa. Keskivertokaupunkilainen ei välttämättä ole helsinkiläinen. Niinpä veroäyriin painostettu keskihinta vuonna 1983 oli 15,74 ja kaupunkien keskiarvo 16,41. Tilannetta valaisee hyvin se, että painotettua keskiarvoa alempi äyriinhinta oli vain 14 kaupungissa.

### Verotulojen kasvu, hitaat ja nopeat

Seuraavalla sivulla olevaan asetelmaan on koottu 20 kaupunkia, joissa verotulojen kasvu oli joko nopeinta tai hitainta. Hitaa kasvun listalta löytyvät suurista kaupungeista mm. Helsinki, Turku ja Pori sekä toisaalta voimakaina teollisuuspaikkakuntina tunnetut kau-

### Äyrihintojen muutokset 1978-83

Lahti	0,10
Kotka	0,10
Vaasa	1,00
Joensuu	0,75
Hyvinkää	0,50
Imatra	0,50
Kajaani	-0,25
Rauma	0,50
Kerava	-0,50
Varkaus	-0,50
Riihimäki	0,25
Nokia	0,50
Valkeakoski	1,50
Kuusankoski	1,00
Forssa	1,25
Lieksa	0,50
Vammala	1,50
Lohja	1,50
Pieksämäki	-0,50
Uusikaupunki	0,50
Kankaanpää	1,00
Hanko	0,50
Nurmes	0,50
Parainen	0,50
Tammisaari	1,00
Kokemäki	1,00
Maarianhamina	0,50
Virrat	0,50
Huittinen	0,50
Suonenjoki	0,25
Kristiinankaupunki	0,50
Parkano	0,50
Haapajarvi	0,50
Karkkila	0,50
Karjaa	0,50
Ikaalinen	0,50
Toijala	0,50

### Muutokset 1984-85:

Jämsä	0,75
Kristiinankaupunki	0,50
Parkano	1,25
Karjaa	0,50
Mänttä	0,50
Ikaalinen	0,50
Toijala	0,50
Kauniainen	-0,50

pingit kuten Varkaus, Kotka, Kemi, Salo, Imatra, Jämsä, Outokumpu ja Riihimäki. Nopean verotulojen kasvun kaupunkeja ovat useimmiten uudet, voimakkaasti kasvavat kaupungit. Asetelman luvut kuvaavat verotulojen prosentuaalista kasvua vuodesta 1978 vuoteen 1983.

Edellä olevaa luetteloa tarkasteltaessa on pidettävä mielessä veroäyrin hinnan kehitys. Näin luvut selittyvät osittain. Nopeimmin verotulojaan kasvattaneista kaupungeista korottivat äyrin hintaa Uusikaupunki (0,50), Haapajärvi (0,50), Lohja (1,50), Hanko (0,50), Karkkila (0,50), Vammala (1,50), Kankaanpää (1,00) ja Kokemäki (1,00). Keravalla äyrin hinta on laskenut 0,50 penniä. Muut verotulojaan nopeasti kasvattaneista kaupungeista olivatkin nopean äyrimäärän kasvun kaupunkeja.

Toisaalta verotulojen hidas kasvu yhdistyy äyrihinnan pitämiseen korottamattomana. Hitaan kasvun kaupungeista äyrin hintaa ovat korottaneet Vaasa (1,00), Lieksa (0,50), Riihimäki (0,25), Maarianhamina (0,50), Imatra (0,50), Joensuu (0,75) ja Kotka (0,10). Listan viimeisenä oleva Varkaus jopa alensi äyrin hintaa 0,50 penniä.

### Kaupunkien huolenaiheita

Näinkin suppean tarkastelun perusteella voidaan havaita eräitä kehityssuuntia, jotka antavat syytä huoleen. Nämä ovat:

- o Kokonaismenojen kasvu on useimmissa kaupungeissa ollut nopeampi kuin verotulojen kasvu.
- o Äyrimäärien kasvu on kaupungeissa ollut hitaampaa kuin muissa kunnissa.
- o Erot kaupunkien välillä ovat kasvaneet siten että absoluuttinen ero alhaisten ja korkeiden asukaskohtaisten äyrimäärien kaupunkien välillä on kasvanut.
- o Niissä kaupungeissa, joissa asukaskohtainen äyrimäärä on alhaisin, on useimmiten myös korkein äyrin hinta, joten äyrin hinta ei ole niillä enää keino taloudellisen liikkumavaran lisäämiseksi.
- o Lähes puolet kaupungeista on joutunut korottamaan äyrin hintaa taloutensa pitämiseksi tasapainossa vuoden 1978 jälkeen.

20 kaupunkia, joissa verotulojen kasvu 1978–83 oli joko nopeinta tai hitainta

Uusikaupunki	164.7
Haapajärvi	145.5
Lohja	126.1
Hanko	121.4
Järvenpää	118.4
Naantali	116.2
Karkkila	115.7
Raisio	115.0
Kemijärvi	113.9
Vammala	111.0
Kankaanpää	107.8
Kauniainen	106.1
Espoo	105.3
Kokemäki	104.6
Ylivieska	104.1
Alavus	103.6
Nokia	103.3
Kerava	103.1
Raahe	102.8
Vantaa	102.0
Vaasa	79.1

Riihimäki	78.1
Hämeenlinna	77.9
Lappeenranta	77.0
Outokumpu	75.2
Pori	75.0
Maarianhamina	74.2
Turku	74.1
Jämsä	73.3
Helsinki	72.8
Pietarsaari	69.8
Imatra	69.0
Salo	67.7
Joensuu	66.9
Kemi	66.7
Kotka	66.1
Uusikaarlepyy	62.3
Varkaus	57.4



Lahti on Suomen maastohiihdon keskus. Lahdessa on järjestetty MM-hiihdot kuusi kertaa, vuosina 1926, 1938, 1958, 1978, 1989 ja 2001. Seuraavat MM-kisat järjestetään Lahdessa vuonna 2017. Hyppymäet ovat Lahden maamerkki. (HH)

# Kaupungin talouden liikkumavara on poliittisten päätösten tulos

Mikäli tutkii eri kaupunkien ja kuntien kuntaesitteitä, ei voi olla vakuuttumatta, että maassa on toinen toistaan elinvoimaisempaa, kasvukykyisempää, korkean palveluvarustuksen omaavaa keskusta. Toisaalta kun selaa samojen kuntien perusteita ja lausuntoja esimerkiksi kantokykyluokituksesta jää hämmästelemään. Nuttu on käännetty nurin ja tuhkaa siroteltu pään päälle. Nyt löytyy ongelmia työllisyydessä, asukaskohtaiset äyrimäärät ovat alhaisia ja kasvavat muita

hitaammin, velkaa on ja talous on heikoilla eikä palveluvarustuskaan ole vielä vastaavien kuntien tasalla.

Kuntien talouden luokittelu on ongelma, johon ei kunnollista ratkaisua ole löydetty. Ei sitä helpolla löydetäkään, koska kyseessä ovat miljoonat markat, joita pitäisi siirrellä eri kuntien välillä. Esiin tulee aluepolitiikka, puoluepolitiikka, keskusjärjestöjen väliset mielipide-erot ja ties mitkä.

Suomen Kunnallislehti 9/1985

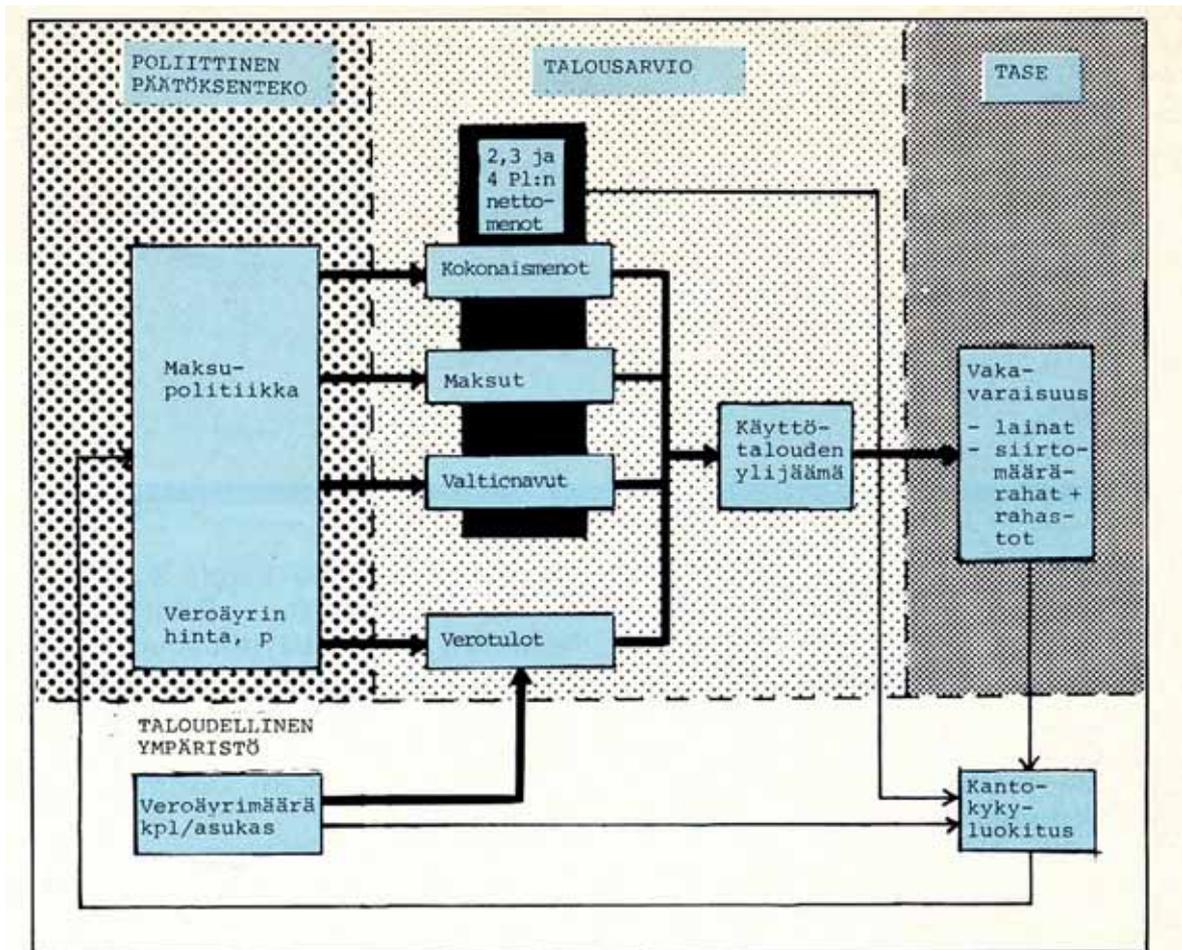
Sen tähden että kuntien talouden arviointi on vaikeaa, on se myös kiinnostavaa. Seuraavassa pyritään hahmottamaan eräitä näkökulmia kaupunkien talouden kehityksen ja tilanteen arviointiin. Aihetta on jo sivuttu lehtemme numeroissa 5 ja 6/85 olleissa artikkeleissa.

Käsitettä taloudellinen liikkumavara ei ole määriteltä yksiselitteisesti. Systemaattisimmin määrittelyyn on pyrkinyt tilinpäätöskertomusmallia valmistellut toimikunta. Tilinpäätöskertomusmallin mukaan taloudellinen liikkumavara tarkoittaa kunnan kykyä ylläpitää ja kehittää taloudellisia toimintaedellytyksiään. Tilinpäätökseen erilaiset taloudelliseen liikkumavaraan vaikuttavat ilmiöt heijastuvat mallin mukaan seuraavien tekijöiden kautta: tulojen rakenne, menojen rakenne sekä kunnan maksuvalmius ja rahoitusrakenne.

Oikeastaan parhaimman kuvan tilinpäätöskertomusmalliin sisältyvästä käsitteestä ”taloudellinen liikkumavara” saa niistä alaotsikoista, jotka sisältyvät käsitteen alle:

- tulojen kehitys varainhoitovuonna
  - tulolajit
  - niiden prosenttiosuudet
- varainhoitovuoden menojen vaikutus taloudelliseen liikkumavaraan
  - pääomamenojen osuus
- tase-erien kehitys
- maksuvalmius
  - maksuvalmiusmittari I
  - maksuvalmiusmittari II
- rahoitusrakenne
  - velkaantumista kuvaavat tunnusluvut (talousarviolainat, hoitokustannukset)





**Kuvio 2: Kunnan taloutta kuvaavien muuttujien suhde poliittiseen päätöksentekoon ja kantokykyluokitukseen**

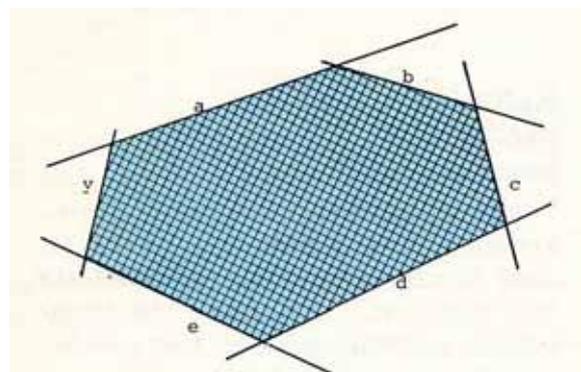
oman ja vieraan pääoman suhteelliset osuudet

oman pääoman koostumus: omat rahastot ja siirtomäärärahat vuoden lopussa % kokonaismenoista

Esimerkkinä tilinpäätöskertomusmallin mukaisesta käsitteen "taloudellinen liikkumavara" käytöstä on Turun kaupungin vuoden 1983 tilinpäätöskertomus:

"...Taloudellista liikkumavaraa on viime vuosina tuettu rahastoja kartuttamalla... Taloudellista liikkumavaraa tilapäisesti tukevista varauksista siirtomäärärahat ovat lisääntyneet... Kaupungin taloudellinen liikkumavara on jonkin verran parantunut vuonna 1983, liikkumavaran kapeus tulee ilmi taloutta tukevien rahastojen pääomien pienuutena".

Taloudellisen liikkumavaran käsitettä on käytetty myös kantokykyluokituksessa. Kantokykyluokitustoimikunnan mietinnössä



**Kuvio 1: Kuvion mukaan liikkumavara on erilaisten muuttujien (a-y) rajaama alue, jonka koko vaihtelee eri muuttujien arvoista riippuen.**

kantokykyluokituksiksi vuodelle 1984 todetaan kuntakohtaisissa perusteluissa Ikaalisten, Kaskisten ja Pieksämäen kaupunkien kohdalla

luokan korottamisen eräänä perusteena taloudellinen liikkumavara, joka ilmenee mm. korkeana investointiasteena.

Osittain samassa merkityksessä taloudellisen liikkumavaran kanssa käytetään käsitettä kunnallistalouden rahoitusasema. Sitä heikentää mm. valtionosuusasteikkojen alentaminen yhdellä prosenttiyksiköllä. Rahoitusasemaa/taloudellista liikkumavaraa kaventaa mm. sosiaaliturvamaksujen korottaminen ja tehdyt palkkausratkaisut.

Käsite taloudellinen liikkumavara/pelivara/rahoitusasema on täsmentymätön. Taloudellista liikkumavaraa voidaan havainnollistaa kuviolla 1.

Liikkumavaraa tarkasteltaessa on otettava huomioon, että eräät muuttajat, esimerkiksi tilinpäätöskertomusmallissa mainitut ovat sellaisia, ettei kunta voi niihin omilla toimenpiteillä kovinkaan paljoa lyhyellä tähtäimellä vaikuttaa. Toisaalta liikkumavaraa voivat supistaa kunnan/kaupunginvaltuuston tekemät tietoiset poliittiset päätökset. Tällaisia ovat mm. toimintojen nopea laajentaminen, henkilöstön lisääminen, investoinnit, maksujen korottamatta jättäminen kustannustason nousun mukaisesti ja veroäyriin hinnan pitäminen keinotekoisena alhaisena. Nämä saattavat johtaa kunnan talouden hyvinkin ahtaalle. Toisaalta päinvastaiset ratkaisut lisäävät liikkumavaraa.

## Taloudellinen liikkumavara ja kantokykyluokitus

Nykyinen kantokykyluokitusjärjestelmä ruokii kuntien taloudenhoidossa sellaista linjaa, että on edullista lisätä menoja, koska luokitus muuttuessaan tuo vastaavasti valtionapuja lisää. Näin uskotaan saatavan raha kiertämään ja kunta kehittämään.

Toisaalta säästävaisesti eläneitä kuntia tavallaan rangaistaan siitä, että niiden rahoitusasema on hyvä, mitä on käytetty luokan korottamisperusteena.

Kunta voi tietoisin poliittisin päätöksin ajaa taloutensa ahdinkoon, jolloin heikkoon rahoitusasemaan vedoten pyydetään kantokykyluokan alentamista. Tätä voidaan kuvata kuvion 2 mukaisesti, jolloin korostuu kunnan

poliittinen päätöksenteko ja luokituksen harjunnassa käytetyt tekijät. Uuden ehdotuksen mukaanhan ensisijaisena tekijänä on veroäyrimäärä kpl/asukas sekä lisätekijöinä kohtuullisen palvelutason mukaiset terveydenhuollon, sosiaalitoimen ja sivistystoimen käyttömenoista aiheutunut rasitus sekä muista saman kantokykyluokan kunnista poikkeava rahoitusasema.

Taloudellisen liikkumavaran käsite muodostuu, kuten kuviossa 1 pääteltiin eri tekijöiden yhteisvaikutuksesta. Toisaalta erilaisia liikkumavaraan vaikuttavia muuttujia voidaan yhdistää suuremmiksi kokonaisuuksiksi, jotka liittyvät esimerkiksi kuvion 2 perusteella seuraaviin tekijöihin:

- talousarviot
- verotulot
- tase.

## Talousarvio ja käyttötalouden ylijäämä

Kaupunkien menot voivat pitemmällä aikavälillä kasvaa vain tulokehitystä vastaavasti. Kuten SKL 6/1985 todettiin, tästä aiheutuu ongelmia kahdella tavalla:

o Kokonaismenot ovat kasvaneet nopeammin kuin tärkein tulolähde verotulot. Tällaisia kaupunkeja oli vuosien 1978–83 kehitystä tarkasteltaessa 64.

o Maksut ja korvaukset ovat jääneet jälkeen kokonaismenojen kehityksestä.

Käyttötalouden ylijäämä osoittaa paljonko käyttötaloudesta verotulot mukaan lukien jää investointien rahoitukseen. Periaatteessa käyttötalouden ylijäämään tiivistyy talousarvioon/toteutumisvertailuun liittyvien muuttujien yhteisvaikutus.

Ylijäämän kaventuminen voitaneen yhdistää taloudellisen liikkumavaran kaventumiseen ainakin osittain. Mitä pienempi on käyttötalouden ylijäämä, sitä heikommat ovat investointimahdollisuudet sekä mahdollisuudet uusien toimintojen aloittamiseen.

Tässä käytetty käyttötalouden ylijäämän määrittely ei kuitenkaan ole täysin kiistaton, koska se sisältää menoina poistot, joiden laskemistapa ei kaupunkien kesken ole yhdenmukainen. Joka tapauksessa muuttuja ilmaisee suuntaa, mihin kaupungin talous on kehittymässä.

Seuraavaan asetelmaan on koottu ne kaupungit, joilla käyttötalouden ylijäämä on suurin ja ne joilla se on pienin (vuonna 1983 p/äyri):

Hanko	6.1	Lieksa	1.4
Kauniainen	6.0	Ylivieska	1.4
Kajaani	5.6	Oulainen	1.4
Raahe	5.5	Maarianhamina	1.3
Oulu	5.3	Kotka	1.2
Seinäjoki	5.1	Loimaa	1.1
Kerava	4.6	Parkano	1.1
Rovaniemi	4.5	Karjaa	0.9
Äänekoski	4.5	Kurikka	0.9
Hamina	4.5	Karkkila	0.8
Järvenpää	4.3	Nurmes	0.8
Kaskinen	4.3	Savonlinna	0.6
Helsinki	4.2	Jämsä	0.5
Haapajärvi	4.2	Suonenjoki	0.4
Pieksämäki	4.1	Anjalankoski	0.3
Joensuu	4.1	Virrat	0.3
Riihimäki	4.1	Naantali	0.1
Lappeenranta	3.9	Ikaalinen	-0.0
Raisio	3.9	Kokemäki	-0.0
Uusikaarlepyy	3.8	Huittinen	-0.7
Espoo	3.8		
Tampere	3.8		

Kauniainen	14.00	Oulainen	18.00
Espoo	14.50	Haapajärvi	18.00
Helsinki	15.00	Kaskinen	17.50
Tampere	15.00	Kristiinankaupunki	17.50
Turku	15.00	Virrat	17.50
Vantaa	15.00	Alavus	17.50
Kouvola	15.00	Nurmes	17.50
Nokia	15.00	Suonenjoki	17.25
Naantali	15.00	Kajaani	17.25
Hyvinkää	15.50		
Kerava	15.50	22 kaupunkia	17.00
Järvenpää	15.50		
Raisio	15.50		
Jämsä	15.50		
Harjavalta	15.50		
Mänttä	15.50		
Riihimäki	15.75		
11 kaupunkia	16.00		

## Verotuloihin liittyvät muuttujat

Verotulojen kasvulla on yhteys käyttötalouden ylijäämän kehitykseen. Luettelo käyttötalouden ylijäämää eniten parantaneista kaupungeista on näet pitkälti yhtenevä verotulojaan eniten kasvattaneiden kaupunkien kanssa.

Verotuloihin liittyviä muuttujia tarkasteltaessa voidaan todeta:

- o Suurin liikkumavara on niillä, joilla äyrin hinta on alhaisin ja päinvastoin.
- o Liikkumavara on supistunut niillä, jotka ovat korottaneet äyrin hintaa ja päinvastoin.

Toisaalta veroäyrin hinnan korottaminen on vaikuttanut verotulojen kehitykseen ja sitä kautta käyttötalouden ylijäämän kehitykseen. Näin ollen, vaikka käyttötalouden ylijäämä ja sen kasvu osoittaisivatkin liikkumavaran kasvua, on siihen saatettu päästä äyrin hinnan kustannuksella, mikä vastaavasti kaventaa liikkumavaraa.

Koska SKL 6/1985 esitettiin melko yksityiskohtaisesti erilaista verotuloihin liittyvää tietoa, on seuraavaan koottu ne kaupungit joissa veroäyrin hinta vuonna 1983 oli korkein ja alhaisin:

## Tase-erät ja vakavaraisuus

Kunnan rahoitusaseman kuvaamisessa käytetään erilaisia muuttujia. Kantokykyluokitus- ja viimeisimmässä luokituksessaan käytti perusteluina useimmiten seuraavia muuttujia asukaslukuun suhteutettuna:

- talousarviolainat.
- kassalainat,
- kassavarat ja talletukset sekä
- siirtomäärärahat ja rahastot.

Näihin muuttujiin voidaan vaikuttaa tietoisin poliittisin päätöksin. Kaupunkia ei siten luokituksessa tulisi rangaista siitä, että se on elänyt säästävaisesti, rahastoinut ja pidättynyt lainan ottamiselta. Näin on kuitenkin valitettavasti käynyt. Toisaalta heikko tai heikentynyt rahoitusasema oli vastaavasti yleisimpiä luokitusta alentamaan käytettyjä perusteluja.

Taseeseen liittyvien erien yhteisvaikutus voidaan tiivistää vakavaraisuutta kuvaavaan indeksiin, joka netottaa talousarviolainojen sekä siirtomäärärahojen ja omien rahastojen yhteisvaikutuksen.

Indeksin laskukaava on seuraava: (siirtomäärärahat + omat rahastot) p/äyri + (talousarviolainat) p/äyri.

Tämä muuttuja kuvaa sitä, miten kunta on toimintansa rahoittanut. Siinä saavat korkeita arvoja kaupungit, jotka ovat eläneet säästeliäästi ja ottaneet vähän lainaa.

Seuraavaan asetelmaan on koottu ne kaupungit joissa indeksin arvo p/äyri vuonna 1983 oli korkein ja alhaisin:

9.7.	Tampere	-13.0	Virrat
8.2	Pieksämäki	- 9.4	Maarianhamina
7.8	Hämeenlinna	- 8.4	Kristiinan-
7.7	Kauniainen		kaupunki
5.8	Loviisa	- 8.4	Karjaa
5.1	Kajaani	- 8.4	Oulainen
4.3	Rovaniemi	- 8.3	Karkkila
3.9	Helsinki	- 7.8	Alavus
3.4	Heinola	- 7.3	Parkano
3.3	Harjavalta	- 6.6	Huittinen
3.0	Kurikka	- 6.4	Hamina
2.9	Joensuu	- 6.1	Kokemäki
2.8	Espoo	- 5.9	Kankaanpää
2.8	Järvenpää	- 5.4	Suonenjoki
2.4	Mikkeli	- 5.3	Loimaa
1.9	Kokkola	- 5.2	Vammala
1.8	Hyvinkää	- 5.0	Lohja
1.8	Äänekoski	- 4.6	Raisio
1.7	Turku	- 4.4	Jyväskylä
1.5	Raahe	- 4.2	Outokumpu
		- 4.1	Tornio

## Käsitteitä pyrittävä täsmentämään

Tässä artikkelissa on pyritty haarukoimaan niitä osa-alueita, jotka voisivat kuvata kaupungin

taloudellista liikkumavaraa. Erilaisia muuttujaryhmiä esitettiin kolme. Tämä osoittaa vain sen, että kaupungin talouden tilaa tai kehitystä ei pidä arvioida pelkästään yhden tekijän avulla.

Toisaalta kuntien taloutta ei pidä pitää pelkästään ajopuuna, joka tahdottomana ajelehtii talouselämän lainalaisuuksien ja onnettomien olosuhteiden virrassa. Kuntien taloutta kuvaavat muuttujat ovat tietoisten poliittisten päätösten tuloksia, jotka on pitänyt tietää päätöksiä tehdessä.

Se, onko tuota tarvittavaa tietoa ollut, onkin toinen asia. Kaupunkien suunnitelmien rahoitusta koskevien osien tarkastelu ei sitä ainkaan todista.

Eri tekijät vaikuttavat toisiinsa ja niiden yhteisvaikutus kuvanee liikkumavaraa. Toisaalta käsitteiden määrittely on tarpeen, jotta kuntien talouden tilaa pystyttäisiin luokittelemaan esimerkiksi kantokykyluokitusta varten. Tässä käsitellyt muuttujat kuvaavat pelkästään rahaprosessiin liittyviä tekijöitä. Kokonaan tarkastelun ulkopuolelle on ollut pakko jättää erilaiset palvelutasoa kuvaavat tekijät.



Vuonna 1833 valmistunut, arkkitehti Carl Ludvig Engelin suunnittelema, rakennus on toiminut Helsingin kaupungintalona vuodesta 1913. Rakennuksen sisätilat uudistettiin radikaalisti 1960-luvulla arkkitehti Aarno Ruusuvooren suunnitelmien mukaan. (HH)

# Analyysi vähäistä Kunnallistalous myötätuudessa

## Motto:

*Kuka nyt enää etsisi totuutta.  
On naurettava.  
Täysin naurettava  
Kaikki miettivät miten saada  
valheet uskottaviksi,  
parhaassa tapauksessa koet-  
taviksi,  
niin että ne sitten hallitessaan  
olisivat realiteetteja.  
Elämä on kunta.  
(Matti Paavilainen: En muis-  
ta, mistä puhut, 1985)*

E-SS 17.8.1985

Kuntien talouden kehityksen arviointi ei ole yksiselitteistä. Käsitykset kehityksen suunnasta vaihtelevat esittäjän taustan mukaan. Erilaisia näkemyksiä esittävät kuntien keskusjärjestöt, toisaalta valtion edustajat näkevät kuntien ja valtion kustannustenjaon ja rahoitusaseman omalla tavallaan. Lisäksi yksittäisten kuntien edustajat katselevat tilannetta omien kuntiensä edun kannalta usein melko suppeasta näkökulmasta. Tällöin tietyistä uskomuksista alkaa tulla realiteetteja, kuten motossa todettiin.

Erilaisia käsityksiä siis esitetään. Sanomalehdistössä ei kuitenkaan esiinny kuntien taloudesta tehtyjä analyyseja kuten esimerkiksi yritysten tilinpäätöksistä. Kuntien välisiä talouteen tai palvelutasoon liittyviä vertailuja ei myöskään tehdä. Tavallisesti tyydytään referoimaan kuntien talousarvioiden ja tilinpäätösten sisällöstä laatumia esitteitä. Oikeastaan voisi perustellusti kysyä, onko sanomalehdistö kunnallistalouden osalla jättänyt hoitamatta usein sen tehtäväksi mainitun julkisen vallan valvojan roolin. Pikkuasioihin ja yksityiskoh-

tiin kyllä puututaan, mutta perusteista ollaan vai. Kuitenkin kuntien toimintojen ja talouden analysointi on yksinkertaisempaa kuin yritysten.

Kun selaa paikallisten lehtien, mukaan lukien ilmaisjakelulehdet, esittämiä uutisia ja tulkintoja kaupungin taloudesta, jää epäily, että kaupunkilaisen mieleen jäävä kuva tuskin on oikea.

Seuraavassa pyritään esittämään karkealla tasolla eräitä kaupunkien talouden kehityspiirteitä ja toisaalta tuomaan esiin muutamia näkökohtia Lahden kaupungin talouden kehityksestä.

## Menojen kasvu nopeampi kuin verotulojen

Tässä tarkastellaan kokonaismenojen, verotulojen ja valtionapujen kehitystä niin, että vuoden 1978 arvoja kuvaavaa lukua merkitään 100:lla. Tällöin kaupunkien vuoden 1983 kokonaismenoja kuvaava luku oli 188,1, muiden kuntien 206,6 ja Lahden kaupungin 189,8. Kun kunnallistalouden kokonaisindeksin kasvua kuvaava luku oli vain 164,7, voidaan havaita, että menot kasvoivat reaalisesti melkoisesti.

Koska menot voivat pitemmällä aikavälillä kasvaa vain tulokehitystä vastaavasti, on tarkasteltava tärkeimpiä tulolähteitä. Verotulojen kasvua kuvaava luku oli kaupungeissa 184,0, muissa kunnissa 201,6.

Valtionosuudet ovat kasvaneet molemmissa kuntaryhmissä kokonaismenoja nopeammin. Tämä osoittanee, että kunnissa on kehitetty nimenomaan sellaisia toimintoja, joihin saadaan valtionosuus. Siitä, onko valtionosuuksien kasvu tästä huolimatta ollut riittävä, voidaan olla monta mieltä.

Kuviossa 1 on esitetty kaupunkien kokonaismenojen, verotulojen ja valtionapujen kehitys 1978–83. Siitä ilmenee edellä todettu valtionapujen voimakas kasvu sekä kokonaismenojen kasvu verotuloja nopeammin.

### Valtionapujen vertailu

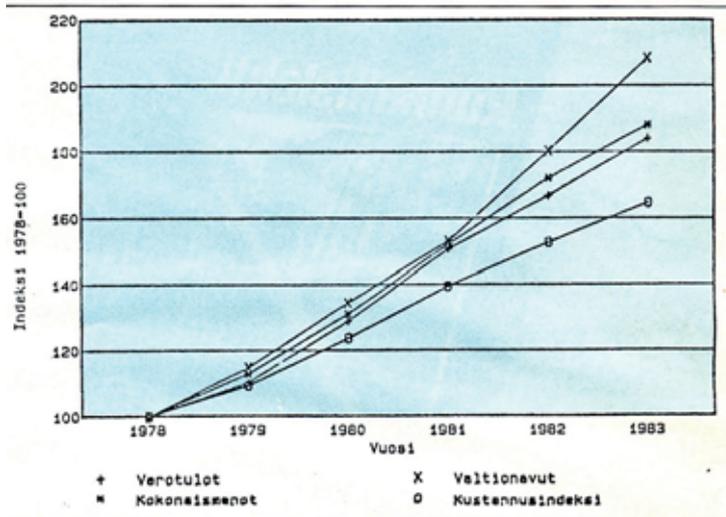
Missään nimessä ei kuitenkaan voi väittää, kuten eräässä lehdessä todettiin, että "valtio syyttää rahaa Lahteen". Kun tarkastellaan kaupungeittaisia tilastoja, joista ilmenee eri tulolähteiden prosentuaalinen osuus, ei sen perusteella voi tehdä kovinkaan pitkälle meneviä johtopäätöksiä.

Kunnat saavat valtionosuuksia pääasiassa terveydenhuoltoon, sosiaalitoimeen ja sivistystoimeen. Mikäli toiminnot on suurelta osin järjestetty esimerkiksi kuntainliittojen kautta, eivät ko. toimintaan kunnankaan osalle tulevat valtionosuudet tule kunnan kirjanpitoon ja tilastoihin vaan kuntainliiton. Tämä näyttää usein unohtuvan, kun tulkitaan tilastoja.

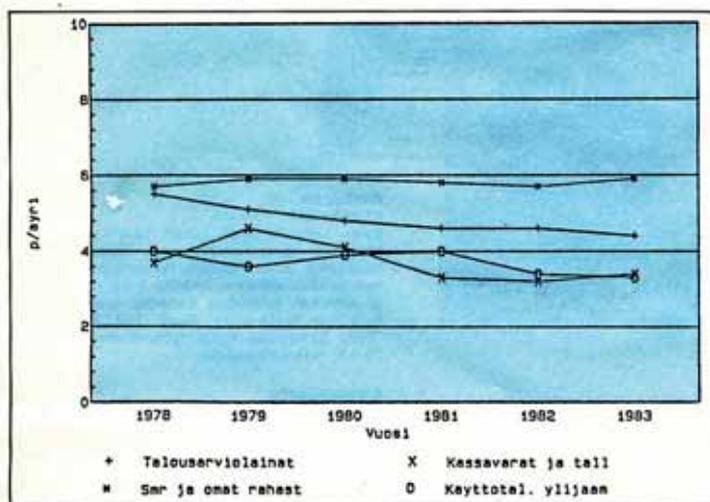
### Pääomatalous tasapainottajana

Kun tarkastellaan eri toimintojen nettomenoja penneinä veroäyriä kohden, saadaan eri toimintojen rasituksen kehitys. Taulukossa 1 on esitetty kaupunkien, muiden kuntien sekä Lahden kaupungin pääluokittaiset nettomenot p/äyri vuosina 1978 ja 1983.

Taulukosta ilmenee mm. että terveydenhuollon, sosiaalitoimen ja sivistystoimen nettomenot p/äyri olivat kaupungeissa 1978 8,6 ja muissa kunnissa 9,1. Vuonna 1983 olivat vastaavat luvut 9,2 ja 9,9. Molemmassa kuntaryhmissä rasituksen kasvu oli siten 0,6 p/äyri.



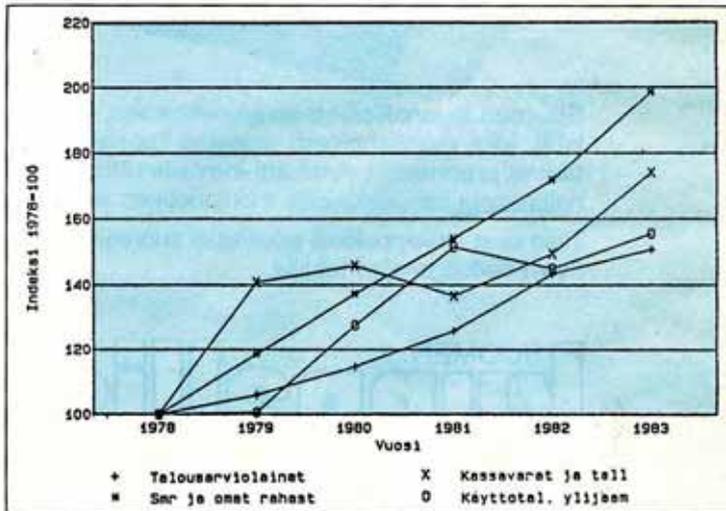
Kuvio 1. Kaupunkien verotulojen, valtionapujen ja kokonaismenojen kehitys 1978–1983 (1978=100). Lisäksi kuviossa on esitetty kunnallistalouden kustannus indeksin kehitys.



Kuvio 2. Kaupunkien talousarviolainojen, kassavarojen ja talletusten, siirtomäärärahojen ja omien rahastojen sekä käyttötalouden ylijäämä 1978–83 (1978/100).

	Kaupungit		Muutkunnat		Lahti	
	1978	1983	1978	1983	1978	1983
Yleishallinto	0,9	1,0	1,4	1,5	1,0	1,3
Järjestystoimi	0,7	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5
Terveydenhuolto	2,6	3,0	2,9	3,2	2,9	3,1
Sosiaalitoimi	3,0	3,1	3,1	3,6	3,0	3,2
Sivistystoimi	3,0	3,1	3,2	3,1	3,6	3,8
Kaavoitus ja yleiset työt	1,3	1,3	1,0	1,0	1,8	1,7
Kiinteistöt	-0,5	-0,5	-0,3	-0,4	-0,3	-0,4
Liiketoiminta	-1,6	-1,7	-0,2	-0,2	-2,8	-1,7
Rahoitustoimi	0,3	0,1	-0,2	0,0	0,8	0,5
Pääomatalous	5,8	5,3	4,3	3,6	4,7	4,3

Taulukko 1. Kaupunkien, muiden kuntien sekä Lahden kaupungin pääluokittaiset nettomenot p/äyri vuosina 1978 ja 1983.



Kuvio 3. Kaupunkien talousserviolainojen, kassavarojen ja talletusten, siirtomäärärahojen ja omien rahastojen sekä käyttötalouden ylijäämän 1978–83 (1978/100).

Lahden kaupungin terveydenhuollon, sosiaalitoimen ja sivistystoimen nettomenot olivat 1978 9,5 p/äyri ja 1983 10,1 p/äyri. Ne ovat siten kaupunkien keskiarvon yläpuolella, mutta niiden kasvu vuosina 1978–1983 oli muiden suuruinen.

Talouden tasapainottamiseen on jouduttu käyttämään pääomataloutta. Kaupungeissa 9 pl:n luku supistui 0,6 penniin/äyri, muiden kuntien 0,7 p/äyri ja Lahden luku vain 0,4 p/äyri. Lisäksi on korotettu veroäyriä hintaa.

Lahden kohdalla on aikaisemminkin todettu maksutulojen jääminen jälkeen kustannuskehityksestä, mistä on seurannut niiden osuuden supistuminen kokonaistuloista. Sama ilmenee taulukosta, jossa liiketoiminnan kaupungin kassaan tuoma rahamäärä on supistunut peräti 1,1 penniä/äyri, kun kaupungeissa keskimäärin liiketoiminnan tuoma nettotulo on kasvanut. Tämä on osaltaan aiheuttanut paineita kaupungin veroäyriä hintaan ja supistanut käyttötalouden ylijäämää.

Käyttötalouden ylijäämä on se markkamäärä, joka käyttötaloudesta jää verotulojen jälkeen investointien rahoitukseen. Kuten kuvio 2 osoittaa, on se kaupungeissa supistunut. Myös muissa kunnissa on kehitys samankaltainen. Lahdessa on jo useana vuonna todettu ongelmaksi käyttötulojen ylijäämän pienuus. Tämä on osaltaan pienentänyt investointimahdollisuuksia. Kehitys on johtunut siitä, että käyttötalouden menot ovat kasvaneet nopeammin kuin tulolähteet.

### Milloin kaupunki on valmis?

Voidaan esittää kysymys, onko käyttötalouden ylijäämän supistuminen huolestuttavaa, kun ottaa huomioon sen, että monet kaupungit alkavat olla valmiiksi rakennettuja. Vastaavasti on syytä kysyä, tarvitaanko pienissä maalaiskunnissa kaikkia niitä kulttuuriin ja liikuntaan ym. sivistystoimen

alueeseen kuuluvia palveluja, joita on rakennettu eri puolille ja ollaan rakentamassa.

Tätä on tarkasteltava Suomen Kaupunkiliiton kaupunkipalvelututkimuksen tulosten perusteella. Siinä kaupunkilaiset ilmoittivat, että he ovat ensimmäisinä tinkimässä, jos tarve on, erilaisista kulttuuri- ja liikuntatoimen hankkeista. Lahtelaisten kannalta mielenkiintoinen näkökulma tutkimuksessa oli se, että kaupunkilaiset muualla Suomessa haluavat pieniä, lähellä asuntoalueita olevia puistoja, leikkipaikkoja ja kenttiä, ei suuria laitoksia ja halleja.

### Rahoitusasema ennallaan

Kuviossa 2 on tarkasteltu kaupunkien kassavaroja ja talletuksia, siirtomäärärahoja ja omia rahastoja sekä talousserviolainoja suhteutettuna äyrimäärään. Tulos on yllättävä. Muuttujien kohdalla ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia. Ainoastaan käyttötalouden ylijäämä on hivenen supistunut.

Kuvio 3 osoittaa, että talousserviolainat ovat kasvaneet hitaammin kuin kassavarat ja talletukset sekä siirtomäärärahat ja omat rahastot.

Lahden kaupungin lukujen kehitys tarkasteluajalta ei vastaa kaupunkien kehitystä, mutta vuoden 1984 tilinpäätös osoittaa lukujen pienoista parannusta. Ei kuitenkaan voi väittää kuten eräässä lehdessä, että "turhaa velkaa tekemällä Lahden kaupunki on halunnut antaa maksuvalmiudesta todellista huonomman kuvan". Väite on väärä kahdella tavalla. Ensiksikin lainat nimenomaan tuovat kassaan rahaa ja

parantavat maksuvalmiutta ja toiseksi Lahden maksuvalmius ei ole "loistava". Lahden maksuvalmius on kaupungin kannalta riittävä, mutta se on huomattavasti alle kaupunkien keskiarvon ja kaupunkiliiton suosituksen tyydyttävästä maksuvalmiudesta.

### Kokonaiskuva myönteinen, kaupunkikohtaisia eroja

Kaupunkien ja kuntien taloudellinen tilanne on silloin hyvä, kun koko kansantalouden kehitys on myönteistä. Talouden kehityspiirteistä viime vuosina voidaan todeta seuraavat kehityssuunnat, jotka antavat syytä huoleen:

- o Kokonaismenojen kasvu on useimmissa kaupungeissa ollut nopeampi kuin verotulojen kasvu.
- o Äyrimäärien kasvu on kaupungeissa ollut hitaampaa kuin muissa kaupungeissa.
- o Erot kaupunkien välillä ovat kasvaneet siten että absoluuttinen ero alhaisten ja korkeiden asukaskohtaisten äyrimäärien kaupunkien välillä on kasvanut.
- o Niissä kaupungeissa, joissa asukaskohtainen äyrimäärä on alhaisin, on useimmiten

myös korkein äyri hinta, joten äyri hinta ei ole niillä enää keino taloudellisen liikkumavaran lisäämiseksi.

- o Lähes puolet kaupungeista on joutunut korrattamaan äyri hintaa taloutensa pitämiseksi tasapainossa vuoden 1978 jälkeen.

Myönteisinä seikkoina on todettava seuraavat:

- o Kuntien ja valtion väliset suhteet ovat kehittyneet myönteiseen suuntaan.
- o Rahoitusasemaa kuvaavat muuttujat ovat säilyneet ennallaan kun tarkastellaan kaupunkeja ja kuntia kokonaisuuksina.
- o Valtionapujen kehitys on ollut ilmeisesti myönteisempi kuntien kannalta kuin etukäteen on odotettu.

Kaupunkien talouden kokonaiskuva näyttää tällä hetkellä myönteiseltä, vaikka tilanteen arviointi onkin ollut vähäistä. Kuitenkin kaupunkien välillä on melkoisia eroja. Monissa tapauksissa tällöinkin on ollut todettava, että kaupungin päätöksentekijät ovat päätöksillään ajaneet kaupungin talouden ahtaalle, eivät ulkopuoliset tekijät.



Kuvanveistäjä Aimo Tukiaisen Marsalkka Mannerheimin ratsastajapatsas Helsingissä paljastettiin 4. kesäkuuta 1960. Helsingin patsas on Mannerheimin patsaista kuitenkin järjestyksessä vasta neljäs. Lauri Leppäsen Mannerheimin patsas paljastettiin 4. kesäkuuta 1955 Seinäjoella, Evert Porilan jo 1939 veistämä Mannerheimin patsas 4. kesäkuuta 1956 Tampereella ja Veikko Leppäsen Mannerheimin ratsastajapatsas 19. joulukuuta 1959 Lahdessa. (HH)



# Käyttötalouden ylijäämä kantokykyluokitusta selittämässä

Suomen Kunnallislehti 1/1986

Oheisessa kirjoituksessa pyritään analysoimaan kuntien talouteen, pääasiassa talousarvioon liittyviä muuttujia ja niiden yhteyksiä. Keskeiseksi muodostuu käyttötalouden ylijäämän käsite, joka näyttää antavan suhteellisen luotettavan kuvan kaupungin taloudellisesta tilasta ja tapahtuneesta kehityksestä. On kuitenkin korostettava, ettei se voi olla mikään luokittelun perusta, koska kunnat voivat päätoimillaan vaikuttaa siihen. Sen avulla on kuitenkin mahdollista kiinnittää huomio niihin tekijöihin, jotka kaupungin kohdalla ovat hyvin heikot.

Tässä yhteydessä esitetään käyttötalouden ylijäämät kantokykyluokittain. Niitä pyritään selittämään erällä muilla keskeisillä muuttujilla. Korostettakoon, että kun jäljempänä käsitellään kantokykyluokitusta, kyse on vain luokan kaupunkien keskiarvoista. Luvut eivät ole laskutapansa vuoksi vertailukelpoiset kantokykyluokitus toimikunnan käyttämiin lukuihin.

Pohdittaessa kuntien taloudellista kehitystä ja tilaa useimmiten ollaan eri mieltä jo käytettävistä muuttujista. Muuttujien sisältö ja merkitys vaihtelee kunnittain riippuen toimintojen järjestämistavasta. Tästä johtuen eri muuttujien kaupungeittain vertailu ei kaikkien kohdalla anna oikeaa kuvaa.

Talousarvioon liittyviä muuttujia ja niiden vaikutusta kaupungin talouteen voidaan käsitellä joko lajeittain tai toiminnoittain. Perin-

teellisesti pääpaino tarkasteluissa on kokonaismenojen, käyttömenojen ja pääomamenojen tarkastelussa sekä toisaalta eri tulolajien (verotulot, maksut, valtionavut, lainanotto) tarkastelussa.

Tällainen näkökulma ei kuitenkaan tuo esille sitä miten eri muuttujien erilaiset arvot vaikuttavat lopputulokseen, kaupungin taloudelliseen liikkumavaraan. Hidas menojen kasvu ei sinänsä ole osoitus siitä, että käyttötaloudesta jää esimerkiksi pääomatalouden katteeksi riittävän suuri ylijäämä. Toisaalta ei esimerkiksi valtionapujen kasvu yksin merkitse talouden keventymistä.

Suomen Kunnallislehden artikkelissa 9/1985 esitetään talousarvioon liittyvien muuttujien yhteydet. Oleellista on siten tarkastella eri toimintojen nettomenoja, käyttötalouden ylijäämää sekä verotuloihin liittyviä muuttujia.

Kun tarkastelun lähtökohtana on taloudellinen liikkumavara, on tarkasteltavat muuttujat tarkoituksenmukaisinta suhteuttaa kaupunkien tärkeimpään tulolähteeseen, äyrimäärään.

## Käyttötalouden ylijäämän määritelmä

Käyttötalouden ylijäämä on käyttötulojen ja käyttömenojen erotus. Se siis osoittaa paljonko käyttötaloudessa verotulot mukaan lukien jää pääomamenoihin (esimerkiksi investoinnit ja velkojen lyhennykset).

Kantokykyluokka	KTY p/äyri	2,3,4 pl nntomenot p/ä -83	7 pl nntomenot p/ä	Korot p/ä	Veroäyrimäärä kpl/as	Veroäyrin hinta, p	Vakavaraisuus p/ä
10	5,58	7,96	-1,02	0,25	48,893	14,62	3,02
8	5,44	10,02	-2,73	0,33	34,522	15,33	3,57
7	4,37	9,07	-0,49	0,34	33,744	15,65	1,07
6	4,51	9,78	-1,54	0,62	32,764	16,31	-2,00
5	5,23	9,53	-1,65	0,52	31,522	16,43	-1,56
4	5,38	9,26	-1,14	0,59	28,561	16,68	-0,83
3	5,13	9,04	-0,82	0,60	26,440	17,08	-0,82
2	5,27	9,31	-0,63	0,75	24,369	17,25	-4,20
1	4,71	8,76	-0,39	0,75	23,804	17,25	-3,02

**Taulukko 1. Yhteenveto vuoden 1983 kaupunkien taloutta koskevista muuttujista kantokykyluokittain.**

Käyttötalouden ylijäämä voidaan laskea useallakin eri tavalla. Mikäli laskutoimituksista ei eliminoida laskennallisia eroja (korot ja poistot) kaupunkien välinen vertailtavuus heikkenee.

Tässä käytettävästä käyttötalouden ylijäämästä on poistettu laskennalliset erät, korot ja poistot. Kuten myöhemmin ilmenee, on liiketoiminnan nettotuotolla siihen melkoinen vaikutus. Kaupunkien välisissä vertailuissa voitaneen perustellusti käyttää näin laskettua muuttujaa. Mikäli vertailu ulotetaan muihin kuntiin, saattaa olla tarpeen poistaa koko liiketoiminnan pääluokan vaikutus luvuista. Muissa kunnissa ei ole merkittäviä liikelaitoksia. Toisaalta kaupunkienkaan liikelaitosten todellisesta vaikutuksesta kaupunkien talouteen (kassayli- ja alijäämät) ei ole koottua tietoa, eikä tässä käytetty liiketoiminnan nettomenot/tulot p/äyri anna siitä oikeaa kuvaa.

### Käyttötalouden ylijäämää selittävät muuttujat

Kaupungit voivat saavuttaa hyvän tai heikon käyttötalouden ylijäämän arvon eri tavoin. Toisaalta korkea ei ole sinänsä itseisarvo vaan väline tiettyjen taloudellisten etujen saavuttamiseksi. Mitä suurempi muuttujan arvo on, sitä suuremman liikkumavaran se antaa

kaupungille esimerkiksi uusien investointien aloittamiseen.

Kuten alussa todettiin, voidaan käyttötalouden ylijäämän avulla saada nopea kuva kaupungin taloudesta. Tarkempi analyysi edellyttää kuitenkin useita taustamuuttujia, jotta voitaisiin pohtia mistä hyvä tai huono arvo johtuu.

Tässä tarkastelussa käytetään seuraavia taustamuuttujia:

- veroäyrimäärä kpl/asukas 1983
- veroäyrin hinta p/1983
- vakavaraisuus p/äyri 1983 (siirtomäärärahat ja omat rahastot) - (talousarviolainat) p/äyri 1983
- 2, 3 ja 4 pääluokkien nettomenot p/äyri 1983 (ilman korkoja ja poistoja)
- 7 pl nettomenot p/ä (ilman korkoja ja poistoja, taulukossa positiivinen arvo tarkoittaa nettotuloa, negatiivinen nettomenoa)
- talousarviolainojen korot p/äyri.

Taulukkoon 1 on koottu em. taustamuuttujat kantokykyluokittain laskien kuhunkin luokkaan kuuluvien kaupunkien muuttujien keskiarvot vuonna 1983. Taulukko osoittaa seuraavat piirteet:

- o Veroäyrimäärä kpl/asukas ja veroäyrin hinta noudattavat pitkälti kantokykyluokituksen porrastusta.

**Taulukko 2. Kaupunkien taloutta koskevat muuttujat (1983) kantokylöluokittain ja kaupungeittain.**

KAUPUNKI	Käyttö- talou- den yli- jäämä p/äyri -83	Vero- äyri- määrä kpl/asukas -83	Vero- äyri- hinta/p -83	Vaka varai- suus p/äyri -83	2,3,4 pl nto	7 pl	Korot
<i>Kantokylöluokka 10</i>							
HELSINKI	6,15	49870,08	15,00	3,84	9,07	1,87	0,3
ESPOO	4,87	46807,89	14,50	2,87	6,99	0,20	0,1
NAANTALI	4,12	43431,54	15,00	-2,35	8,93	2,25	0,5
KAUNIAINEN	7,18	55465,64	14,00	7,73	6,85	-0,22	0,1
KESKIARVOT:	5,58	48893,79	14,62	3,02	7,96	1,02	0,25
<i>Kantokylöluokka 8</i>							
TAMPERE	5,71	34836,46	15,00	9,70	10,24	2,71	0,1
TURKU	5,43	36136,46	15,00	1,78	9,82	2,91	0,4
RAUMA	5,18	32593,15	16,00	-0,77	10,00	2,58	0,5
KESKIARVOT:	5,44	34522,13	15,33	3,57	10,02	2,73	0,33
<i>Kantokylöluokka 7</i>							
VANTAA	3,93	39456,22	15,00	0,35	7,92	0,11	0,3
HYVINKÄÄ	4,43	33204,72	15,50	1,82	9,00	0,46	0,3
KOUVOLA	4,35	35228,25	15,00	1,41	9,19	0,35	0,3
JÄRVENPÄÄ	5,24	34923,38	15,50	2,81	7,67	0,45	0,4
NOKIA	4,46	30873,30	15,00	0,73	8,54	0,25	0,3
KUUSANKOSKI	3,90	33142,01	16,00	3,57	9,46	0,27	0,2
SALO	4,49	33074,29	16,00	-1,64	8,61	0,53	0,5
PORVOO	4,84	35430,45	16,50	1,14	10,73	1,97	0,4
HARJAVALTA	4,11	32969,91	15,50	4,39	9,20	0,59	0,2
TOIJALA	3,95	20141,73	16,50	-1,58	10,39	-0,05	0,5
KESKIARVOT:	4,37	33744,43	15,65	1,07	9,07	0,49	0,34
<i>Kantokylöluokka 6</i>							
LAHTI	3,52	32070,71	16,00	-1,72	10,06	1,75	0,5
VAASA	4,45	34758,37	17,00	0,97	9,94	0,68	0,4
HÄMEENLINNA	7,02	33121,93	16,00	7,77	8,71	2,48	0,2
IMATRA	3,44	31954,06	16,50	0,18	9,52	0,81	0,5
KERAVA	6,33	36103,83	15,50	0,15	7,20	1,33	0,4
RIIHIMÄKI	4,93	32379,06	15,75	-1,54	8,48	0,70	0,5
VALKEAKOSKI	4,17	31601,92	16,50	-0,64	9,42	1,24	0,7
ANJALANKOSKI	3,89	29964,44	16,00	-3,78	8,93	-0,11	0,4
FORSSA	4,27	29284,74	16,75	-2,96	10,51	1,70	0,9
HEINOLA	5,35	30663,17	16,00	3,41	10,60	2,72	0,5
LOHJA	2,64	34637,35	16,00	-4,98	8,26	0,13	0,6
HANKO	7,21	33215,19	16,50	-3,23	10,34	2,95	0,7
TAMMISAARI	3,68	34876,50	16,50	-2,62	11,15	1,14	0,6
HAMINA	7,04	33393,86	16,00	-6,35	10,42	5,75	1,0
MAARIAN- HAMINA	4,31	33277,84	16,50	-9,85	11,41	2,67	1,3

SUOMEN KUNNALLISLEHTI 1/86

- o Käyttötalouden ylijäämä p/äyri erot luokkien kesken ovat vähäiset.
- o Vakavaraisuus on luokissa 1-6 keskimäärin miinusmerkkinen, muuttujan arvot eivät kuitenkaan vaihtele luokan mukaan.

Analysoitaessa taulukossa 2 esitettyjä kaupungeittaisia lukuja on otettava huomioon se, että luokitus ja luvut ovat vuodelta 1983. Sen jälkeen on kantokykyluokituksessa tapahtunut seuraavat muutokset:

	1984	1985	1986
Korotettu:	Ikaalinen Kaskinen Pieksämäki Mänttä Loviisa	Kerava Raisio Rovaniemi Kajaani Kemijärvi	Mikkeli Seinäjoki Tornio
Alennettu:	Toijala	Karkkila Parkano Outokumpu	

Tarkastelussa kiinnitetään päähuomio kussakin kantokykyluokassa sellaisiin kaupunkeihin, joiden käyttötalouden ylijäämä poikkeaa huomattavasti luokan muiden kaupunkien arvoista.

### Seitsemännessä äyrin hinta alhainen

Seitsemännen luokan äyrin hintojen keskiarvo on alhainen verrattaessa sitä esimerkiksi kuudennen luokan äyrin keskiarvoon. Näin ollen seitsemännen luokan KTY paranisi mikäli äyrin hintaa korotettaisiin. Kuitenkin seitsemännen luokan kaupunkien käyttötalouden ylijäämien vaihteluväli on melko pieni.

Tarkasteltaessa seitsemännen kantokykyluokan kaupunkeja, taulukosta ilmenee, miten suhteellisen samansuuruinen käyttötalouden ylijäämä voidaan saavuttaa eri tavoin. Vantaan KTY on 3,93 p/ä ja Toijalan 3,95 p/ä.

Kaupunkien asukaskohtaiset äyrimäärät poikkeavat erittäin paljon (39 456 - 29 141) samoin äyrien hinnat (15,00-16,00). Samanaikaisesti Vantaan 2, 3 ja 4 pääluokkien nettomenot ovat erittäin alhaiset (7,92 p/ä) ja Toijalan yli keskiarvojen (10,39 p/ä). Liiketoiminnan vaikutus ei kummassakaan ole merkittävä. Edellä olevan perusteella voidaan todeta, että Toijala päästykseen samaan KTY:ään Vantaan kanssa joutuu käyttämään 1,50 p korkeampaa äyrin hintaa, koska asu-

kaskohtainen äyrimäärä on alhaisempi ja 2,3 ja 4 pääluokkien nettorasitus 2,47 p/ä suurempi. Osittain näistä syistä Toijalan luokkaa alennettiin 1984 seitsemännessä kuudenteen.

### Kuudennessa erilaisia kaupunkeja

Kuudennessa kantokykyluokassa vaihtelee kaupunkien KTY erittäin paljon. Alhaisin käyttötalouden ylijäämän arvo on Karkkilalla (1,57 p/ä). Sen asukaskohtainen äyrimäärä on myös alle luokan keskiarvon (2 863/3 216) ja sen 2, 3 ja 4 pääluokkien nettorasitus on huomattavan korkea luokan kaupunkien keskiarvoon nähden (11,35/9,18 p/ä) eikä liiketoimintaan oleellisesti tuo kassaan rahaa. Lukujen perusteella voi päätellä Karkkilan olleen 1983 väärässä luokassa. Niinpä kaupungin luokka alennettiin 1985 viidenteen.

Toiseksi alhaisin käyttötalouden ylijäämän arvo kuudennessa luokassa on Lohjalla, jonka asukaskohtainen äyrimäärä on huomattavan korkea (34 641), mutta veroäyrin hinta alle keskiarvon (16,00). Lisäksi 2, 3 ja 4 pääluokkien nettomenot ovat alle luokan keskiarvon (8,26 p/ä), mutta liiketoiminnalla ei ole vaikutusta.

Muista kaupungeista poiketen Lohjalla on rahoitustoimen nettomenot 2,0 p/ä kun se kaupungeilla on keskimäärin 0,1 p/ä. Vastaavasti Karjaa, jonka KTY on 2,75 p/ä, joutuu pitämään veroäyrin hinnan puoli penniä korkeampana kuin Lohja (16,50) saadakseen samansuuruisen KTY:n, koska 2, 3, 4 pääluokkien nettomenot ovat 2,10 penniä korkeammat.

Kuudennessa luokassa on Haminan KTY 7,04 p/ä, kun sen 2, 3 ja 4 pääluokkien nettomenot ovat 10,42 p/ä ja liiketoiminnan nettotuotto peräti 5,15 p/ä, mikä selittää korkean KTY:n arvon.

Loviisan luokka korotettiin 1984 ja Keravan 1985 korkean asukaskohtaisen äyrimäärän perusteella.

### Viidennessä suuria eroja

Viidennessä luokassa KTY:n vaihteluväli on 1,24-1,88 p/ä. Heikoin KTY:n arvo on Kokemäellä, jonka asukaskohtainen äyrimäärä on huomattavasti alle luokan kaupunkien keski-

LOVIISA	4,60	38019,07	17,00	5,82	9,44	0,63	0,5
KARKKILA	1,57	28,263,37	16,50	-8,26	11,36	0,72	0,8
KARJAA	2,75	32169,74	16,50	-8,46	10,36	0,47	0,8
KESKIARVOT:	4,51	32764,73	16,31	-2,00	9,78	1,54	0,62

*Kantokylaluokka 5*

OULU	7,88	33445,97	16,25	0,74	8,98	3,55	0,4
PORI	5,74	30062,91	17,00	0,45	11,20	2,60	0,4
JYVÄSKYLÄ	6,96	33232,49	16,50	-3,40	8,63	2,59	0,6
KOTKA	5,55	30256,21	16,50	-3,68	10,28	2,97	0,6
LAPPEENRANTA	5,65	30955,32	16,50	1,32	9,54	2,01	0,5
JOENSUU	7,52	30837,73	16,75	2,98	11,49	3,56	0,5
KOKKOLA	5,91	29496,35	16,50	1,87	9,47	2,45	0,4
SEINÄJOKI	7,93	33791,60	16,00	-0,62	8,73	2,23	0,3
PIETARSAARI	3,93	32433,44	16,50	-3,19	8,85	1,06	0,5
RAISIO	5,15	34183,95	15,50	-3,66	7,22	-0,02	0,7
UUSIKAUPUNKI	5,32	33400,47	16,50	-1,27	8,67	1,27	0,6
PARAINEN	2,68	30102,41	16,50	0,49	9,48	-0,42	0,3
KOKEMÄKI	1,24	24850,78	17,00	-6,05	11,59	-0,17	0,9
MÄNTTÄ	3,40	34811,23	15,50	-3,99	8,98	0,57	0,5
LOIMAA	3,51	30972,99	17,00	-5,37	9,93	0,52	0,6
KESKIARVOT:	5,23	31522,26	16,43	-1,56	9,53	1,65	0,52

*Kantokylaluokka 4*

KUOPIO	7,41	30829,04	17,00	-0,70	9,24	3,12	0,8
ROVANIEMI	6,54	33822,26	17,00	4,29	8,82	1,67	0,3
MIKKELI	7,51	31792,92	16,50	2,40	9,53	2,48	0,4
SAVONLINNA	4,24	28031,17	17,00	-1,77	10,61	1,18	0,6
RAAHE	6,55	30275,61	17,00	1,48	8,89	1,09	0,6
VAMMALA	4,83	26528,80	17,00	-5,20	9,17	0,14	0,7
PIEKSAMÄKI	6,73	29951,22	16,00	8,25	7,66	1,28	0,2
KANKAANPÄÄ	3,37	24140,20	17,00	-5,96	10,11	0,31	0,8
JÄMSÄ	4,24	26904,44	15,50	-3,23	9,04	0,32	0,4
ÄÄNEKOSKI	6,77	28658,70	16,50	1,72	9,02	1,14	0,5
HUITTINEN	3,15	26384,69	17,00	-6,54	6,27	0,19	1,2
PARKANO	2,15	22091,70	16,50	-7,31	10,31	0,21	0,9
UUSI- KAARLEPYY	6,55	26743,84	16,00	0,96	9,78	1,52	0,2
KASKINEN	5,26	33707,48	17,50	-0,07	8,32	1,34	0,7
KESKIARVOT:	5,38	28561,58	16,68	-0,83	9,26	1,14	0,59

*Kantokylaluokka 3*

KEMI	4,75	31398,81	17,50	-1,35	9,19	1,89	0,6
VARKAUS	5,39	29007,84	17,00	0,32	8,43	0,30	0,5
IISALMI	6,32	26279,08	17,00	0,46	8,42	1,46	0,5
YLIVIESKA	4,28	24552,21	17,00	-3,09	9,27	0,02	0,8
KURIKKA	4,77	22595,89	17,00	2,94	9,07	0,15	0,6
OUTOKUMPU	5,27	24806,43	17,00	-4,22	9,86	1,14	0,6
KESKIARVOT:	5,13	26440,05	17,08	-0,82	9,04	0,82	0,6

*Kantokylaluokka 2*

KAJAANI	8,69	29619,49	17,25	5,08	7,99	2,52	0,3
LIEKSA	3,63	24764,62	17,00	-3,43	9,74	0,39	0,5
LAPUA	5,26	22811,70	17,00	-1,09	8,71	0,11	0,6
ALAVUS	5,22	21142,67	17,50	-7,80	9,53	-0,07	1,1
VIRRAT	5,14	22326,78	17,50	-13,01	9,43	0,21	1,4
SUONENJOKI	4,51	22499,67	17,25	-5,36	9,65	0,24	0,8
KRISTIINAN- KAUPUNKI	3,49	25481,46	17,50	-8,37	9,41	0,17	0,7
SUOLAHTI	6,22	26309,84	17,00	0,41	10,04	1,52	0,6
KESKIARVOT:	5,27	24369,53	17,25	-4,20	9,31	0,63	0,75

*Kantokykyluokka 1*

TORNIO	4,81	25624,10	17,00	-4,11	8,58	0,96	0,7
KEMIJÄRVI	5,77	27286	17,00	2,13	9,00	0,42	0,4
NURMES	4,85	22680,93	17,50	-2,70	9,42	0,86	1,0
HAAPAJÄRVI	4,75	21150,22	18,00	-2,62	8,51	0,13	0,7
IKAALINEN	3,65	24356,23	16,00	-2,51	8,27	0,06	0,8
OULAINEN	4,43	21729,06	18,00	-8,32	8,79	-0,06	0,9
KESKIARVOT:	4,71	23804,44	17,25	-3,02	8,76	0,39	0,75

arvon (24 850/31 522) ja äyrin hinta alle 17,00 penniä. Lisäksi kaupungin 2, 3 ja 4 pääluokkien nettomenot ovat erittäin korkeat ollen 2,06 p/ä luokan keskiarvoa suurempi.

Paraisten KTY on 2,68 p/ä asukaskohtaisen äyrimäärän äyrin hinnan ja 2, 3 ja 4 pl:n nettomenojen ollessa lähellä luokan keskiarvoa. Liiketoiminta aiheuttaa kaupungille 0,42 p/äyri nettomenot kun liiketoiminnan tuotto on luokan kaupungeilla keskimäärin 1,65 p/äyri.

Viidennen luokan korkeimman KTY:n arvon (7,88 p/ä) saaneen Oulun asukaskohtainen äyrimäärä on luokan korkeimpia, äyrin hinta hiukan alle keskiarvon, 2, 3 ja 4. Oulun pääluokkien nettomenot ovat 8,98 p/ä eli 0,55 p/ä alle keskiarvon, mutta liiketoiminnan tuotto on 3,55 p/ä, mikä selittää pääosan korkeasta KTY:stä.

Seinäjoen, Raision ja Mäntän veroäyriä on korotettu. Niillä olikin vuonna 1983 luokan kaupungeista korkeimmat asukaskohtaiset äyrimäärät, käyttötalouden ylijäämä näistä oli huomattavan korkea ainoastaan Seinäjoella.

### Mikkeli, Rovaniemi, Pieksämäki, Kaskinen

Neljännän kantokykyluokan kaupunkien KTY:n vaihteluväli on 2,15–7,41 p/ä. Alhaisin arvo on Parkanolla 2,15 p/ä. Sen asukaskohtainen äyrimäärä on huomattavasti alle luokan keskiarvon (22 091/28 561) äyrin hinnan (16,50) ollessa hiukan alle keskiarvon. Parkanon 2, 3 ja 4 pääluokkien nettomenot p/ä ovat 10,31 p/ä eli 1,05 penniä yli keskiarvon ja samalla liiketoiminnan tuotto vain 0,21 p/ä, kun luokan keskiarvo on 1,14 p/ä. Parkanon luokka alennettiin 1984.

Neljännän luokan korkeimmat KTY:n arvot saaneilla Mikkellillä (7,51 p/ä) ja Kuopiollla (7,41 p/ä) on asukaskohtainen äyrimäärä

yli luokan keskiarvon. Kuopion äyrin hinta (17,00) on keskiarvon yläpuolella ja Mikkelin hiukan alapuolella (16,50). Molempien kaupunkien 2, 3 ja 4 pääluokkien nettomenot vastaavat luokan keskiarvoa ja molemmilla liiketoiminnan nettotuotto on merkittävä (Kuopio 3,12 p/ä ja Mikkelillä 2,8 p/ä). Kuopiolla on velkojen takia talousarviolainojen korot 0,4 p/ä korkeammat kuin Mikkellillä, minkä korvaa 0,5 penniä korkeampi äyrin hinta.

Ehkä Mikkelin korkeampi asukaskohtainen äyrimäärä oli korotusperusteena vuodelle 1986. Rovaniemen, Pieksämäen ja Kaskisten luokka oli noussut jo aikaisemmin. Näistä Pieksämäen asukaskohtainen äyrimäärä oli alhaisin. Käyttötalouden ylijäämät ovat korkeat kaikilla luokasta korotetuilla kaupungeilla.

### Äyrimäärät korotusperusteina

Kolmannen kantokykyluokan kaupunkien KTY:ien arvot poikkeavat ainoastaan 1,57 p/ä. Outokummun luokka aleni vuonna 1985.

Toisen luokan kaupunkien käyttötalouden ylijäämien arvot vaihtelevat välillä 3,63–8,69 p/ä. Korkeimman arvon saaneen Kajaanin (8,69 p/ä) asukaskohtainen äyrimäärä on huomattavasti luokan keskiarvoa korkeampi (29 619/24 369), äyrin hinta luokan keskiarvossa 17,25. Sen sijaan 2, 3 ja 4 pääluokkien nettomenot ovat 7,99 p/ä eli 1,32 p/ä alle luokan keskiarvon.

Ensimmäisen luokan kaupunkien KTY:t ovat välillä 3,65–5,11 p/ä. Alhaisimman arvon saaneilla Ikaalisella (3,65 p/ä) on äyrin hinta vain 16,00 p, kun luokan keskiarvo on 11,25. Ikaalisten luokka korotettiin 1984, Kemijärven 1985 ja Tornion vuodelle 1986, perusteluina pääasiassa korkea asukaskohtainen äyrimäärä.

## Luokitus asettanut kaupungit oikeaan järjestykseen

Edellä oleva yksityiskohtiin ulottuva tarkastelu kaupunkien vuoden 1983 kantokykyluokitusta osoittaa:

- o Käyttötalouden ylijäämä p/ä on käyttökelpoinen taustamuuttuja arvioitaessa luokitusta.
- o Luokasta poikkeava KTY:n arvo herättää pohtimaan kaupungin talouden rakentamiseen liittyviä tekijöitä.
- o Koska samansuuruinenkin KTY:n arvo voidaan saada eri tekijöitä painottamalla, on analysoitava, mitkä keinot kaupunki on valinnut.
- o Kantokykyluokitus on asettanut kaupungit melko oikeisiin luokkiin näillä muuttujilla arvioiden ja muutokset luokitukseen vuosina 1984–1986 ovat olleet oikeansuuntaisia.
- o Luokituksessa näyttää korostuvan entistä selvemmin asukaskohtaisen äyrimäärän merkitys.

- o Tällä tavoin laskettu käyttötalouden ylijäämä korostaa ilmeisesti liikaa liiketoiminnan merkitystä eikä se sellaisenaan soveltune vertailuun muiden kuntien kanssa, joissa ei ole liikelaitoksia.
- o Palvelutaso ja -tarve jäävät tässäkin huomioida.

Artikkelissa on pyritty analysoimaan kantokykyluokitusta käyttäen käyttötalouden ylijäämän käsitettä, joka osoittautui melko hyväksi mittariksi antamaan yleiskuvan kaupungin taloudesta/taloudellisesta liikkumavarasta ja lähtökohdaksi tarkemmalle analyysille. Tällaista muuttujaa ei ole käytetty luokituksissa eikä se luokituksen perustana voi ollakaan, koska kaupungit voivat vaikuttaa omin päätöksin sen arvoon.

Aikaisemmat kaupunkien taloudellista liikkumavaraa käsittelevät artikkelit on julkaistu SKL:n numeroissa 5, 6 ja 9/85.



Lahden Suurhalli sijaitsee Lahden urheilukeskuksessa. Se on vuonna 1980 rakennettu, 12 000 neliömetrin laajuinen sisäurheiluhalli, jonka on toteuttanut Lahden urheiluhalliyhdistys. Rakentaminen toteutettiin Lahden kaupungin takauksella. Se markkinoitiin yksityisenä hankkeena, koska sitä ei olisi voitu siihen aikaan toteuttaa vastustuksen vuoksi suoraan kaupungin omana hankkeena.

Tampereen kaupunginjohtaja Pekka J. Paavolan elämänkerrassa todetaan: "Paavola sanoi yhtäkkiä, että rakennetaan urheiluhalli, joka on metrin pitempi kuin Lahden suurhalli. Se meni ohi kaikkien viisivuotissuunnitelmiin. Kaupungille kertyi niihin aikoihin vuosittain 50 miljoonaa markkaa korkotuloja. Vuonna 1985 avattu Pirkkahalli maksoi 50 miljoonaa markkaa. (Apulaiskaupunginjohtaja Arvo Sipilä Olli Helenin kirjoittamassa teoksessa Tampereen pomo).

# Kaupunkien taloudellinen liikkumavara

*Tarkasteltaessa kaupunkien taloudellista kehitystä käytetään erilaisia muuttujia esittäjästä riippuen. Yksittäisten muuttujien arvojen esittäminen ei kuitenkaan kerro koko totuutta. Taloudellinen liikkumavara ei kasva tai supistu pelkästään yhden ainoan muuttujan muutoksen seurauksena. Tässä artikkelissa pyritään havainnollistamaan taloudellisen liikkumavaran käsitettä sekä esittämään miten eri liikkumavaraan vaikuttavat muuttujat ovat kehittyneet kaupungeissa vuosina 1978–83. Kaupunkiliitto julkaisee lähiaikoina Kaupunkien taloudellinen liikkumavara -raportin, johon tämä artikkeli perustuu.*

Suomen Kunnallislehti 8/1986

Kaupunkien talouden kehitys näyttää keskiarvolukuja tarkastellen melko hyvältä huolimatta siitä, että liikkumavara on jonkin verran supistunut. Tätä osoittaa käyttötalouden ylijäämän kaventuminen ja äyrin hinnan korotukset. Voimavaroja on siirretty terveydenhuoltoon, sosiaalitoimeen ja sivistystoimeen, joiden nettomenot p/äyri ovat kasvaneet. Vastaavasti on jouduttu supistamaan pääomatalouden osuutta. Taseen erät ovat useimmissa kaupungeissa kehittyneet myönteiseen suuntaan. Erityisesti tätä osoittavat koko kaupunkilaitoksen luvut, joissa suurten kaupunkien painoarvo on suuri. Tässä artikkelissa käytetään kuitenkin kaupunkien lukujen aritmeettisiä keskiarvoja, jolloin jokaisen kaupungin luvuilla on yhtä suuri vaikutus.

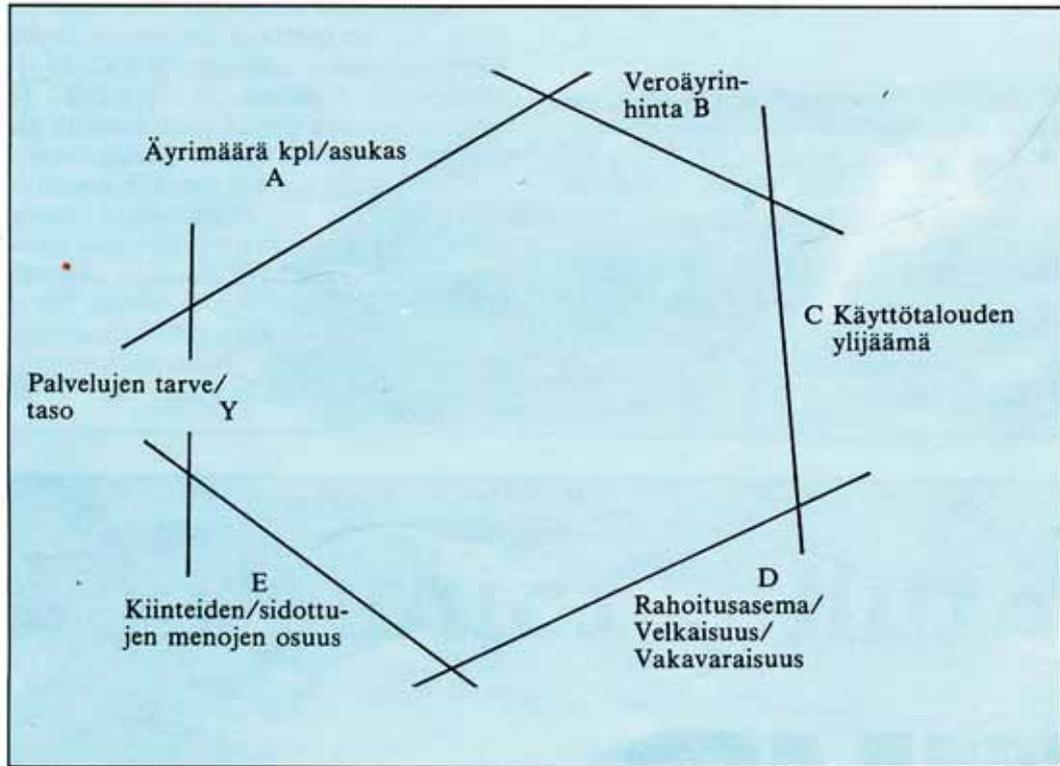
Taloudellinen liikkumavara käsitteenä on täsmentymätön. Kuviossa 1 sitä pyritään havainnollistamaan. Kuvion mukaan liikkumavara on muuttujien a-y rajaama alue, jonka koko vaihtelee eri muuttujien arvojen mukaan. Kuvioon on sijoitettu eräitä esimerkinomaisia muuttujia konkretisoimaan käsitettä.

Keskeistä liikkumavaran kannalta ei ole yksittäisen muuttujan kehitys vaan useiden eri muuttujien yhteisvaikutus.

Tätä kuvaa käyttötalouden ylijäämä. Kuviossa 2 on esitetty eri muuttujien yhteydet käyttötalouden ylijäämään. Käyttötalouden ylijää-







Kuvio 1: Esimerkki taloudelliseen liikkumavaraan vaikuttavista tekijöistä. Tämän mukaan liikkumavara on muuttujien A—Y rajaama alue, jonka koko vaihtelee muuttujien arvojen mukaan.

	Valtionav.	Maksut	Muut		
2,3, ja 4 pl				2,3 ja 4 pl netto	Verotulot - äyrin hinta - äyri-määrä kpl/as. - äyri-määrä
7 pl				7 pl netto	
Muut				Muut	
				Käyttötalouden ylijäämä	
9 pl				9 pl netto	

Kuvio 2: Käyttötalouden ylijäämään tiivistyy talousarvioon liittyvien muuttujien vaikutus. Korkea tai alhainen käyttötalouden ylijäämän arvo voidaan saavuttaa usealla eri tavalla.

mä on käyttötulojen ja käyttömenojen erotus. Se osoittaa paljonko käyttötaloudesta verotulot mukaan lukien jää pääomamenoihin (esimerkiksi investoinnit ja velkojen lyhennykset).

Verotuloissa kaupungeittaiset erot kasvaneet

Tarkasteltaessa kaupunkien tärkeimmän tulolähteen, verotulojen kehitystä vuosina 1978-

83 ja siihen vaikuttaneita tekijöitä voidaan yhteenvedonomaaisesti todeta:

- o Verotulojen kehityksessä on huomattavia eroja prosentuaalisen kasvun vaihdellen Varkauden 51,4 prosentin ja Uudenkaupungin 164,7 prosentin välillä.
- o Verotulojen nopeaan kasvuun liittyy joko veroäyrin hinnan korottaminen tai äyrimäärän voimakas kasvu.
- o Asukaskohtaisen äyrimäärän kohdalla on huomattavia eroja kaupunkien välillä ja erot näyttävät kasvaneen edelleen vuosina 1978–83.
- o Korkea asukaskohtainen äyrimäärä on kaupungeissa, joissa äyrin hinta on alhainen.
- o Kaupunkien veroäyrin hinnat vaihtelivat vuonna 1983 Kauniaisten 14,00 pennin ja Oulaisten 18,00 pennin välillä, kaupunkien painotettu keskiarvo oli 15,71 penniä sekä aritmeettinen keskiarvo 16,41 penniä.
- o Vuosina 1978–83 kaikkiaan 33 kaupunkia joutui korottamaan äyrin hintaa, neljässä kaupungissa äyrin hinta oli 1983 alempi kuin 1978.

Taloudellinen liikkumavara on periaatteessa suurin niissä kaupungeissa, joissa äyrin hinta on alhaisin. Tarkasteltaessa kaupunkilaitoksen lukuja antaa äyrin hinnan aritmeettinen keskiarvo oikeamman kuvan kuin Helsingin ja muiden suurten kaupunkien vaikutuksesta melko alhaiseksi jäävä painotettu keskiarvo.

### Käyttötalouden ylijäämä kaventunut

Tässä tarkastelussa käytetään käyttötalouden ylijäämää, josta on poistettu laskennalliset erät, korot ja poistot. Kaupungit ovat näin vertailukelpoisia, mutta laskutapa korostaa ilmeisesti liikaa liiketoiminnan vaikutusta.

Tällä tavoin laskettu käyttötalouden ylijäämä säilyi vähintään ennallaan 28 kaupungissa ja supistui 56 kaupungissa. Keskimääräinen muutos oli -0,5 p/äyri ia vuoden 1983 tilanne 5,0 p/äyri. Monessa kaupungissa käyttötalouden ylijäämä oli säilynyt joko korkeana tai alhaisena koko tarkastelukauden, mikä lienee yhteydessä kaupungin tapaan hoitaa taloutaan.

Periaatteessa kaupunki voi omilla päätöksillään nopeasti parantaa tai heikentää käyttötalouden ylijäämän arvoa. Seuraavaan asetelmaan on otettu 10 kaupunkia, joilla käyttötalouden ylijäämä oli vuonna 1983 korkein ja alhaisin sekä 10 kaupunkia, joilla käyttötalouden ylijäämä kasvoi ja supistui eniten:

Tilanne p/ä 1983	Muutos p/ä 1978—83
Kajaani 8,6	Hanko 5,2
Seinäjohti 7,9	Uusikaupunki 3,2
Oulu 7,8	Hamina 2,4
Joensuu 7,5	Äänekoski 1,4
Mikkeli 7,5	Kauniainen 1,3
Kuopio 7,4	Lohja 1,3
Hanko 7,2	Kerava 1,1
Kauniainen 7,1	Kemijärvi 1,1
Hamina 7,0	Nokia 1,0
Hämeenlinna 7,0	Karjaa 0,9
---	
Imatra 3,4	Kaskinen -2,3
Mänttä 3,4	Joensuu -2,4
Kankaanpää 3,3	Parkano -2,6
Huittinen 3,1	Varkaus -2,7
Karjaa 2,7	Jämsä -2,7
Parainen 2,6	Kristiinankaupunki -2,7
Lohja 2,6	Kurikka -2,8
Parkano 2,1	Pietarsaari -2,9
Karkkila 1,5	Salo -3,0
Kokemäki 1,2	Imatra -3,2

### Menot kasvaneet tuloja nopeammin

Yksinkertaisin selitys käyttötalouden ylijäämän kaventumiseen on se, että kokonaismenot ja käyttömenot ovat kasvaneet nopeammin kuin tärkein tulolähde, verotulot. Kun tähän yhdistyy vielä maksujen kustannustason nousua hitaampi kehitys, seurauksena on liikkumavaran supistuminen.

Valtionapujen kehityksen tarkastelu pelkästään lajeittain on ongelmallista johtuen toiminnan järjestämisestä kuntainliittojen kautta. Valtionapujen lisäys heijastuu kuitenkin niiden pääluokkien nettomenoista, joihin se kohdistuu. Toisaalta kaupungeissa valtionapuprosentti kantokykyluokasta johtuen on sellainen, että toimintojen laajentaminen merkitsee aina nettomenojen kasvua valtionavusta huolimatta.

Maksujen kaupungeittainen vertailu tulee tehdä varauksellisesti, koska toimintojen organisoimisessa on huomattavia eroja. Mikäli kaupungissa on oma energialaitos tai satama, ovat

maksutulot merkittävät, mutta tästä ei kuitenkaan välttämättä seuraa suurta liiketoiminnan tuomaa kassaylijäämää.

Toiminnoittaisesta ja lajeittaisesta kehityksestä voidaan yhteenvedonmaisesti todeta:

- o Kokonaismenojen kasvun aritmeettinen keskiarvo oli 98,2 %, käyttömenojen 104,1 %, verotulojen 91,2 %, valtionapujen 104,1 % ja maksujen 100,6 %.
- o Liiketoiminnan nettotuotto kasvoi keskimäärin 0,1 p/äyri vuosina 1978–83 ja oli 1983 1,7 p/äyri
- o Terveystyötoimen, sosiaalitoimen ja sivistystyötoimen nettomenot kasvoivat keskimäärin 0,8 p/äyri ja olivat 1983 keskimäärin 9,3 p/äyri.

Tarkasteltaessa kaupungeittain nettorasituksen kasvua on myönnettävä, että merkittävä osa kasvusta on kohdistunut ns. harkinnanvaraisiin palveluihin. Tämä osoittaa omalta osaltaan, että kaupungeilla on ollut taloudellista liikkumavaraa. Kaiken kaikkiaan talousarvioon liittyvien muuttujien kehitys osoittaa käyttötalouden ylijäämän kaventuneen, vaikka monissa kaupungeissa on jouduttu korottamaan äyrin hintaa. Tästä on seurannut pääomatalouden osuuden supistuminen.

#### Tase-erät osoittavat: rahoitusasema vakaa

Rahoitusaseman kuvaamisessa voidaan käyttää monenlaisia muuttujia. Keskeisimmiksi ovat osoittautuneet talousarviolainat p/äyri, sekä siirtomäärärahat ja omat rahastot p/äyri.

Maksuvalmiustunnusluvut sekä kassavarojen ja talletusten määrä kuvaavat osittain samaa kuin siirtomäärärahat ja omat rahastot, mitä osoittaa näiden muuttujien korkea korrelaatiokerroin. Seuraavaan asetelmaan on netotettu siirtomäärärahojen ja omien rahastojen sekä talousarviolainojen vaikutus käsitteeseen vakavaraisuus. Se osoittaa plusmerkkisenä, että siirtomäärärahat ja omat rahastot ovat talousarviolainoja suuremmat ja miinusmerkkisenä päinvastaisen tilanteen. Asetelmassa on 10 kaupunkia, joilla muuttuja oli paras ja heikoin 1983 sekä 10, jolla muutos pa-

Tilanne p/äyri 1983	Muutos p/äyri 1978—83		
Tampere	9,7	Raahe	11,0
Pieksämäki	8,2	Haapajärvi	8,6
Hämeenlinna	7,8	Suolahti	8,1
Kauniainen	7,7	Oulu	8,1
Loviisa	5,8	Tampere	8,0
Kajaani	5,1	Kaskinen	7,9
Harjavalta	4,4	Kauniainen	7,7
Rovaniemi	4,3	Suonenjoki	7,5
Helsinki	3,8	Kokemäki	6,9
Kuusankoski	3,6	Ylivieska	5,5
-----			
Hamina	-6,4	Alavus	-3,8
Huittinen	-6,5	Imatra	-4,1
Parkano	-7,3	Loimaa	-4,6
Alavus	-7,8	Seinäjoki	-4,6
Karkkila	-8,3	Kuopio	-5,0
Oulainen	-8,3	Kristiinankaupunki	-5,0
Kristiinankaupunki	-8,4	Jyväskylä	-5,8

rempaan ja huonompaan suuntaan oli ollut suurin:

Tase-erien kehityksestä voidaan yhteenvedonmaisesti todeta seuraavaa:

- o Talousarviolainojen määrä p/ä väheni 0,2 p/ä ollen 1983 6,6 p/ä, lainamäärä pieneni tai säilyi ennallaan 42 kaupungissa.
- o Siirtomäärärahojen ja omien rahastojen määrä kasvoi 0,5 p/ä ja se oli vuonna 1983 5,5 p/ä, muuttujan arvo säilyi entisellään tai parani 51 kaupungissa.
- o Vakavaraisuus parani 0,7 p/ä ollen 1983 -1,1 p/ä, mikä merkitsi, että tilanne parani 50 kaupungissa.

Aritmeettiset ja painotetut keskiarvot antavat kehityksestä hieman erilaisen kuvan, koska suurten kaupunkien muita myönteisempi kehitys ja suuret luvut vaikuttavat koko kaupunkilaitoksen lukuihin merkittävästi. Tässä ei kuitenkaan käsitellä painotettuja keskiarvoja.

Muuttujien arvot ovat seurausta päätöksentekijöiden päätöksistä ja valinnoista sekä kaupungissa noudatettavasta rahoituspolitiikasta. Näin ollen ei kaupunkia tulisi ainakaan rangaista kantokykyluokituksessa siitä, että se on valinnut investointien rahoitusmuodoksi ennakkosäästämisen rahastoinnin ja siirtomäärärahojen kartuttamisen muodossa.

Arvioitaessa kaupunkien velkaantuneisuutta on otettava huomioon myös käyttötalouden rakenne. Mikäli käyttötalouden yli-

jäämä on ”riittävä” ja investoinneissa ollaan jonkin aikaa pidättyviä, voidaan lainat hoitaa ongelmitta. Tämän vuoksi muutos muuttujien arvoissa on mahdollista saada melko suureksi sekä hyvään että huonoon suuntaan lyhyessäkin ajassa.

Kaiken kaikkiaan edellä olevat luvut osoittavat kaupunkien rahoitusaseman säilyneen vakaana, osittain parantuneen tarkastelukauden aikana.



Lanun tekemä patsas Lahden yhteiskoulun pihassa. (HH)

## Liiketoiminta ei ole verotusmuoto

*Ovatko kaupungit muita kuntia edullisemmassa asemassa, koska niillä maksutulojen osuus rahoituksessa on suurempi? Osoittaako se, että kunnilla on suuri liiketoiminnan pääluokka sitä, että näin voidaan keventää paineita äyrin hinnan korottamiseen?*

*Maksurahoituksen merkitystä kaupunkien taloudelliselle liikkumavaralle on tutkittu vähän. Siksi käsitykset ovatkin enimmäkseen uskomusten varassa.*

*Kuntien taloustilaston perusteella ei voida tehdä johtopäätöksiä kaupunkien liiketoiminnan kannattavuudesta. Tämän vuoksi tiedot on koottava erillisillä kyselyillä. Seuraavassa esitellään Kaupunkiliiton kunnallistaloudellisen osaston kanssa yhteistyönä tehtyä kyselyä liiketoiminnan kassavaikutuksista 1978-1984.*

SKL 16/1986

Maksujen prosentuaalinen osuus kaupunkien kokonaistuloista vuosina 1978-84 vaihteli painotetulla keskiarvolla mitaten 18,7 - 21,1 prosentin välillä. Suurin maksujen osuus vuonna 1984 oli Haminassa (33,6 %) ja alhaisin Ikaalisissa (4,3 %). Muiden kuntien maksujen osuuden painotettu keskiarvo vuosina 1978-84 vaihteli 6,7-7,1 prosentin välillä.

Taulukosta 1 ilmenee maksujen prosentuaaliset osuudet kokonaistuloista ja maksut p/äyri vuosina 1978-84. Sen mukaan maksut olivat kaupungeissa vuonna 1984 keskimäärin 7,6 p/äyri ja muissa kunnissa 2,8 p/äyri.

% Kokonais- tuloista	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Kaupungit	20,5	20,4	20,9	21,1	18,8	19,2	18,7
Muut	6,7	6,8	6,8	6,9	6,9	7,1	7,1
Yhteensä	16,4	16,4	16,6	16,7	15,2	15,4	15,0
p/äyri							
Kaupungit	8,2	8,2	8,4	8,5	7,6	7,6	7,6
Muut	2,5	2,6	2,6	2,7	2,7	2,8	2,8
Yhteensä	6,5	6,4	6,6	6,7	6,0	6,1	6,1

Taulukko 1: Maksut % kokonaistuloista ja p/äyri kaupungeissa ja muissa kunnissa vuosina 1978–83.

Kaupunkikohtainen vaihteluväli vuonna 1984 oli Haminan 16,8 p/äyri ja Haapajärven 1,7 p/äyri välillä.

Tämänkaltainen karkea tarkastelu viittaisi maksuilla olevan suuren merkityksen erityisesti kaupunkien taloudessa. Lähempi tarkastelu kuitenkin osoittaa, että maksutulojen suuruus riippuu kaupungin liiketoiminnan laajuudesta ja sen organisointitavasta. Kaupungeilla, joilla on suuret maksutulot on usein oma energialaitos ja/tai satama. Kaiken kaikkiaan maksuista kertyy tällaisissa kaupungeissa valtaosa liike- ja palvelutoiminnasta.

Pelkkä käyttötalouteen kohdistuva tarkastelu ei kuitenkaan anna todellista kuvaa liikelaitosten vaikutuksesta kaupunkien talouteen. Tällöin jäävät investoinnit huomioimatta tai mikäli ne huomioidaan, pääomakustannusten laskutapa ei ole yhdenmukainen kaikissa kaupungeissa.

Liiketoiminnan nettotuotto kaupungeissa oli keskimäärin 1,7 p/äyri ja muissa kunnissa 0,2 p/äyri - vuonna 1984. Ainoastaan neljäsä kaupungissa (Espoo, Parainen, Kokemäki ja Kauniainen) näin mitaten nettotuotto olisi ollut negatiivinen ja yhdessä (Alajärvi) tulos oli +/- 0. Laskutapa ei kuitenkaan huomioi laskennallisia eriä oikein eikä investointeja.

## Maksut liikkumavaran lähteenä

Maksujen merkityksestä itsehallinnolle Koivula toteaa seuraavasti:

”Itsehallinnon toteutumisessa kuntien maksupolitiikassa on erittäin suuria eroja kuntien välillä. On pieniä kuntia, joissa maksuja kerätään hyvin pieni määrä ja ne ovat kaikki valtion määräämiä asetusten mukaisia maksuja. Toisaalta on suuria kuntia, joissa maksutulojen merkitys kokonaiseräilyksessä on lähes yhtä suuri kuin verotulojen merkitys, ja kunta voi itse päättää suurimmasta osasta maksuistaan.

Tämä tuo kyseisen kunnan talouteen joustavuutta ja itsemääräämisoikeutta runsaasti lisää sellaisena aikana, jolloin veroäyri hinnan nousua pyritään välttämään. itsehallinto toteutuu sitä paremmin mitä suuremmassa määrin palvelun tuottaja eli kunta voi itse päättää, miten paljon maksuja kerätään ja mihin varat käytetään, millaisia maksuja, maksuobjekteja ja maksuporrastuksia käytetään sekä milloin maksuja kerätään ja käytetään. Maksupolitiikkaan liittyviä eräitä etuja menetetään, kun muu kuin palvelujen tuottava osapuoli päättää maksun suuruudesta.”

Periaatteessa siis kaupungeilla, joilla on suuria liikelaitoksia, on potentiaalista liikkumavaraa ja itsehallintoa maksuista päätettäessä. Tosiasiallisesti sitä kaventaa mm. kuntien

ja valtion välinen järjestelyasiakirja ja toisaalta maksujen korottamiset eivät ole poliittisesti helposti toteutettavissa.

## Kassavirtojen mittaaminen

Yksittäisen liikelaitoksen tai koko liiketoiminnan pääluokan vaikutuksen kaupungin talouteen voi selvittää seuraavalla tarkastelulla:

### Liiketoiminnan kassavaikutus

- 1 7 pl tulot
- 2 7 pl menot
- 3 7 pl korot ja poistot
- 4 7 pl netto ilman korkoja ja poistoja -(2-3)
- 5 9 pl liikelaitosten pääomamenot yht.
- 6 liikelaitosten pääomatulot yhteensä
- 7 liikelaitosten poistot
- 8 liikelaitosten po.talouden netto 5 - (6-7)
- 9 liiketoiminnan kassavaikutus (4-8)

Kaupunkiliiton kunnallistaloudellinen osasto lähetti kaikille kaupungeille 27.1.1986 kyselyn, jossa pyrittiin selvittämään liiketoiminnan pääluokan kassavaikutusta. Kyselyyn vastasi 72 kaupunkia.<sup>1</sup>

## Liiketoiminta ei ole verotusmuoto

Kyselyllä saatuun aineistoon liitettiin tieto kaupunkien tiettyjen vuosien äyrimääristä. Tämän jälkeen liiketoiminnan kassavaikutus laskettiin kustakin kaupungista vuosittain penneinä äyriä kohden. Koska yhden vuoden luvut vaihtelevat investointien ajoituksen mukaan, laskettiin kullekin kaupungille seitsemän vuoden keskiarvo 1978-84 p/äyri.

Asetelmassa mainittujenkaan kaupunkien kohdalla liiketoiminta ei kaikkina vuosina ole tuonut kassaan rahaa. Toisaalta näiden kaupunkien lisäksi on kaupungeja, joiden liiketoiminnan kassavirta useimpina vuosina on ollut positiivinen, mutta yksi tai kaksi investointivuotta alentavat keskiarvon. Tällaisia ovat esimerkiksi Kuopio, Kemi, Seinäjoki ja Raahe.

<sup>1</sup> Vastaamatta: Rauma, Hanko, Nurmes, Alavus, Maarianhamina, Kristiinankaupunki, Suonenjoki, Haapajärvi, Ikaalinen, Uusikaarlepyy, Suolahti ja Kaskinen. Muuten karsittu: Vantaa, Imatra, Raisio, Lapua, Lohja, Tammisaari ja Kauniainen. Lisäksi jouduttiin käsittelystä poistamaan seitsemän kaupungin luvut ilmeisten virheiden takia.

Selvitys osoitti selkeästi, että liiketoiminta (7 pl) toi kaupungin kassaan rahaa 13 kaupungissa:

Helsinki	0.19
Tampere	0.10
Turku	0.61
Oulu	2.17
Lahti	0.37
Jyväskylä	1.44
Joensuu	0.84
Hämeenlinna	0.39
Kokkola	0.09
Kouvola	0.09
Heinola	0.27
Naantali	0.23
Outokumpu	0.29

Tarkasteltaessa edellä olevassa asetelmassa lueteltuja ja yllä mainittuja kaupunkeja, voidaan havaita, että erityisesti suuremmat kaupungit ovat käyttäneet liiketoimintaa pienentämään painetta äyriin hinnan korottamiseen. Toisaalta useimmissa näistä kaupungeista äyriin hinta on myös kaupunkien aritmeettista keskiarvoa alhaisempi.

Perusedellytys sille, että liiketoiminta tuottaa merkittävää kassaylijäämää on se, että kaupungissa on energialaitos/kaukolämpölaite. Ainoastaan Kouvola ei kassaylijäämää saaneista kaupungeista ollut em. laitosta, mutta sen ylijäämäkin oli melko pieni.

Liiketoimintaa ei siis voi pitää kaupungeissa ainakaan verotusmuotona. Maksuja muita kuntia suurempi osuus johtuu pääasiassa erilaisesta organisaatiosta ts. siitä, että kaupungeilla on ollut energialaitoksensa, joillakin myös suuri satama. Tästä huolimatta liiketoiminta ei tuo kaupunkien kassaan ylijäämää.

Tarkastelu kattoi liiketoiminnan yhtenä kokonaisuutena. Näin ollen ei ole mahdollista ottaa kantaa yksittäisten liikelaitosten kannattavuuteen. Kaupunkiliitto on parhaillaan selvittämässä erilaisten liikelaitosten ja erityisesti energialaitosten talouteen liittyviä kysymyksiä.

## Liiketoiminnan tulisi kattaa kustannuksensa

Edellä oleva merkitsee sitä, että liiketoiminta ja maksut eivät yleensä kaupungeissa lisää

taloudellista liikkumavaraa, vaikka tällainen käsitys onkin erityisesti yleinen. Kunnalliset liikelaitokset ovat erityisesti energialaitosten osalta periaatteessa potentiaalinen liikkumavaran lähde, jota voidaan käyttää, mikäli tulee pakkotilanne, jossa esimerkiksi vaihtoehtona lisätulojen hankkimiseksi on äyrin hinnan korottaminen. Tämä edellyttää, että kyse on sellaisesta laitoksesta, jonka maksun kaupunki saa päättää itse.

Kunnallisten liikelaitosten tuotto on ehkä julkisessa keskustelussa ollut esillä sen vuoksi, että kassavirtaa syntyy nimenomaan suurissa kaupungeissa. Helsingissä esimerkiksi liiketoiminta ilman liikennelaitosta vuonna 1984 tuotti 213 milj. markan kassavirran. Samana vuonna kuitenkin liikennelaitoksen alijäämä oli 367 milj. markkaa eli liiketoiminta ei pystynyt kattamaan liikennelaitoksen kustannuksia, vaan ne oli katettava verovaroin. Tämä onkin ilmeisesti perusteltua ja noudattaa maksupoliittista suositusta.

Taloudellisen liikkumavaran kannalta kunnalliset liikelaitokset ovat potentiaalinen liikkumavaran lähde, mitä on mahdollista käyttää. Toisaalta liiketoiminnalla on vaikutuksia, jotka eivät suoraan ilmene kunnan taloutta kuvaavissa luvuissa. Esimerkiksi sataman luvut saattavat osoittaa kassa-alijäämää, mutta satama saattaa olla edellytys monenlaiselle muulle toiminnalle, josta sitten kertyy kunnan kassaan verotuloja.

Kunnallistalouden hoidon kannalta kunnille pitäisi turvata mahdollisimman laaja oikeus päättää itse maksuistaan. Toisaalta mikäli kunnat eivät saa katettua liiketoiminnastaan aiheutuvia kustannuksia palveluiden käyttäjiltä, katetaan ne yleisin verovaroin. Tällöin palveluista joutuvat maksamaan myös sellaiset, jotka eivät niitä käytä. Tilanne näyttää tällaiselta useimpien kaupunkien kohdalla.



Kauppatori on yksi Helsingin suosituimmista matkailukohteista. Se sijaitsee keskeisellä paikalla Eteläsatamassa, Esplanadin puiston päässä. Läheltä löytyy suuri osa Helsingin tärkeimmistä nähtävyyksistä ja rannasta lähtevät sekä sightseeing-alkuset että lautat Suomenlinnaan ja Korkeasaareen. Kauppatori on ollut torikäytössä 1800-luvun alusta lähtien. Tuolloin Helsingin keskusta rakennettiin uudelleen Suomen suuriruhtinaskunnan pääkaupungiksi. Etualalla on Havis Amanda, kuvanveistäjä Ville Vallgrenin Pariisissa vuonna 1906 muovailema pronssipatsas ja suihkulähde. Helsingin kaupungintalo on Helsingin kaupungin keskeisin hallinto- ja edustusrakennus. Taustalla näkyy Helsingin ortodoksisen seurakunnan pääkirkko, vuonna 1868 valmistunut Uspenskin katedraali. (HH)

*Kaupunkien verotulojen kehitys 1975–85:*

# Verotulojen rakenteessa merkittäviä eroja

Suomen Kunnallislehti 11/1987

Verotulot ovat kuntien tärkein tulolähde. Siitä huolimatta niiden kehitystä ja kehitykseen vaikuttavia tekijöitä on tutkittu hyvin vähän. Verotulojen ja niiden osatekijöiden kehityksessä on huomattavia eroja kaupunkien välillä.

Periaatteessa verotulojen kehitys heijastelee tapahtunutta yhteiskuntakehitystä, mikä selittää osaksi kaupunkien väliset erot. Tämän lisäksi verotulojen kehitykseen ovat vaikuttaneet ratkaisevasti lainsäädännössä viime vuosina tapahtuneet muutokset. Monessa kaupungissa ainoastaan nämä muutokset ovat turvanneet edes kohtuullisen kasvun.

Tämä artikkeli perustuu tekijän yhteistyössä Kaupunkiliiton kunnallistaloudellisen osaston kanssa laatimaan raporttiin ”Kaupunkien verotulojen ja niiden osatekijöiden kehitys 1975–85, väliraportti”. Raportti on lähetetty vastikään kaupungeille.

Toinen osa siitä valmistuu tämän vuoden (1987) lopulla. Seuraavassa tarkastellaan kunnallisverojen kehitystä verovelvollisryhmittäin taulukon 1 mukaisesti. Taulukossa luvut on muutettu vuoden 1985 rahanarvoon. Taulukko osoittaa selkeästi miten pääpaino kunnallisverotuksessa on luonnollisissa henkilöissä ja erityisesti palkansaajissa. He maksavat yli 2/3 kunnallisveroista. Palkansaajien jälkeen seuraavaksi suurimmat ryhmät ovat eläkeläiset (8,8 %), muut, joka tarkoittaa pääasiassa erilaisia päivärahoja saavia (6, %) ja osakeyhtiöt (6,0 %).

Tarkasteltaessa vuosien 1975–85 muutosta samasta taulukosta selviää verolainsäädännön muutosten vaikutus. Erityisesti eläkeläisten ja ryhmän muut maksamat kunnallisverot ovat kasvaneet voimakkaasti.

Taulukossa 2 on esitetty ryhmittäiset kunnallisverojen muutokset vuosittain 1980–85. Se osoittaa miten verojen kasvu on perustunut pääasiassa verotuspohjan laajenemiseen lainsäädännön muutosten seurauksena. Esimerkiksi vuonna 1985 kunnallisverojen kasvu oli suurin taulukossa olevista vuosista, mutta se perustui pääasiassa ryhmän muut erittäin voimakkaaseen kasvuun. Ryhmän muut muodostavat mm. työttömyysturvaetuudet, sairaus- ja äitiyspäivärahat ja kotihoidon tuki.

Kaikkien kuntien 1 733,8 milj. markan verotulojen kasvusta tuli siten 986,9 milj. markkaa verolainsäädännön muutosten seurauksena. Varsinaisten palkansaajien verot kasvoivat 535,4 milj. markkaa. Varsin monet kunnat totesivat vuoden 1986 tilinpäätöksiä esitellessään, että verotulojen kasvu oli yllättävän hyvä. Monikaan ei tiennyt, mistä se johtui. Se siis perustui lainsäädännön muutoksista seuranneeseen verotuspohjan laajenemiseen. Seuraavina vuosina ei vastaavia yllätyksiä ole odotettavissa. Verotulojen kasvu on sidoksissa ansiotason kehitykseen.

## Hitaan ja nopean äyrikehityksen kaupungit

Seuraavassa asetelmassa on esitetty kaikkien kaupunkien osalta äyrimäärin ja verotulojen reaalin kehitys 1975–85. Tarkastelussa on



**Taulukko 1:**  
Maksetut kunnallisverot verovelvollisryhmittäin 1975 ja 1985 sekä näiden muutokset

	1975	1985	Muutos		% -osuus 1985
			milj. mk	%	
Luonnolliset henkilöt	20 536.2	27 700.3	7 164.1	34.9	91.0
Palkansaajat	16 480.6	20 643.5	4 162.9	25.3	67.8
Maatal.harj.	908.8	1 281.3	372.5	41.0	4.2
Liikk. ja amm.harj.	1 024.4	937.4	-87.0	91.5	3.1
Eläkeläiset	1 209.5	2 665.4	1 455.9	120.4	8.8
Ulkokuntalaiset	272.5	274.7	2.2	0.8	0.9
Muut	640.2	1 897.7	1 257.5	196.4	6.2
Osakeyhtiöt	1 480.8	1 814.9	334.1	22.6	6.0
Osuuskunnat	149.1	126.2	-22.9	-15.4	0.4
Yhdistykset	164.4	220.4	56.0	34.0	0.7
Rek.yhtymät	202.0	384.2	182.2	90.2	1.3
Asuntoyhteisöt	60.8	63.0	2.2	3.6	0.2
Kuolinpesät	128.5	125.5	-3.0	-2.3	0.4
Yhteisöt yhteensä	2 185.9	2 734.4	548.5	25.1	9.0
<b>Yhteensä</b>	<b>22 722.1</b>	<b>30 434.7</b>	<b>7 712</b>	<b>33.9</b>	<b>100.0</b>

**Taulukko 2:**  
Verovelvollisryhmittäiset kunnallisverojen muutokset milj. markkoina 1980—85

	1980	Kasvu milj. mk				
		1981	1982	1983	1984	1985
Luonnolliset henkilöt	22 971.0	349.9	1 056.0	793.9	953.2	1 576.5
Palkansaajat	18 213.3	371.8	364.5	525.4	633.1	535.4
Maatal.harj.	1 016.0	-40.6	113.7	117.9	28.8	45.6
Liikk. ja amm.harj.	988.6	-19.9	-11.0	-14.4	-12.7	6.8
Eläkeläiset	1 890.0	55.6	159.5	95.7	252.7	211.9
Ulkokuntalaiset	254.7	-1.6	9.0	11.2	-0.3	1.8
Muut	608.1	-15.4	420.3	58.1	51.6	775.0
Osakeyhtiöt	1 537.0	106.7	38.0	33.2	-30.7	130.7
Osuuskunnat	146.0	-1.5	0.8	-7.1	-6.7	-5.4
Yhdistykset	164.2	11.1	8.5	17.8	11.9	6.8
Rek.yhtymät	260.9	34.9	14.7	25.6	21.2	26.9
Asuntoyhteisöt	54.6	-0.8	0.3	6.5	-1.8	4.2
Kuolinpesät	122.1	-4.5	6.5	10.2	-2.9	-5.9
Yhteisöt yhteensä	2 285.1	145.9	68.8	86.4	-9.0	157.3
<b>Yhteensä</b>	<b>25 256.0</b>	<b>495.8</b>	<b>1 124.8</b>	<b>880.3</b>	<b>944.2</b>	<b>1 733.8</b>

otettava huomioon tapahtuneet alueliitokset. Tämän vuoksi mm. Kotkan, Kajaanin, Kokkolan, Uudenkaupungin ja Mikkelin luvut eivät ole vertailukelpoisia.

Myös eräiden muiden kaupunkien kohdalla on tapahtunut alueliitoksia. Ne on merkitty seuraavaan äyrimäärän ja verotulojen kehitystä kuvaavaan asetelmaan o-merkillä.

Äyrimäärän ja verotulojen reaalin muutokset 1975–85 on esitetty seuraavalla sivulla muutoksen suuruusjärjestyksessä kaupungeittain.

Kaupunkien tilanteen tekee huolestuttavaksi se, että muilla kunnilla äyrimäärän kasvu oli 6,6 prosenttiyksikköä suurempi kuin kaupungeilla. Tilastoja tarkastellen voidaan päätellä, että erityisesti maakunnallisten keskuksen ympärillä olevat maalaiskunnat ovat voimakkaasti lisänneet äyrimääräänsä. Tällaiset kunnat ovat lisänneet voimakkaasti asukasluokkaan ja saaneet lisää hyvätuloisia veronmaksajia. Kaupunkien olisikin tärkeää pohtia, mistä tekijöistä tällainen kehitys johtuu.

## Äyrimäärän muutos-%

Kaupunki	%
Kaskinen	122.3
o Kotka	102.1
o Kajaani	86.5
Järvenpää	70.4
o Kokkola	68.3
Tammisaari	65.3
Espoo	64.2
Kannus	59.9
Alajärvi	58.7
Kerava	54.2
o Uusikaupunki	52.5
Vantaa	52.5
Oulainen	49.8
Ylivieska	47.7
Kauniainen	46.1
Saarijärvi	45.4
Seinäjoki	45.3
Loviisa	45.2
Raisio	44.1
Iisalmi	44.0
Ähtäri	43.0
Haapajarvi	41.7
Uusikaarlepyy	41.3
Alavus	40.7
Kankaanpää	38.7
o Mikkeli	38.5
o Rovaniemi	37.9
Virrat	37.6
Pieksämäki	37.6
Lapua	37.2
Tornio	37.1
Kuopio	36.9
Nurmes	36.3
o Hanko	35.3
Joensuu	35.1
Kauhava	35.0
Suolahti	34.2
Forssa	33.3
Parkano	32.7
Kurikka	32.6
Äänekoski	32.5
Jämsä	32.5
Hyvinkää	32.4
Ikaalinen	32.3
Laitila	32.1
Keuruu	31.5
Orivesi	31.1
Naantali	30.9
Lieksa	30.7
Loimaa	30.6
Savonlinna	30.5
Raahe	29.8
Kuhmo	29.3
Hämeenlinna	29.3
Kemijärvi	29.3
Huittinen	29.1
o Kouvola	29.0
Varkaus	27.0
Suonenjoki	25.9
Hamina	25.8
Anjalankoski	25.7
Lappeenranta	25.6

Maarianhamina	25.2
Riihimäki	24.9
Jyväskylä	24.1
Jämsänkoski	23.6
Heinola	23.4
Salo	23.3
Karjaa	23.3
Lohja	23.3
Oulu	23.2
Kristiinankaupunki	22.3
Harjavalta	22.1
Rauma	21.4
Porvoo	21.3
Toijala	21.0
o Vammala	20.8
Kokemäki	20.2
Parainen	19.5
o Kuusankoski	19.1
Tampere	19.0
Vaasa	18.4
Imatra	17.4
Helsinki	16.4
Valkeakoski	16.2
Turku	16.2
Outokumpu	14.8
Lahti	14.4
Karkkila	14.2
Pori	14.2
Kemi	12.7
Nokia	12.3
Mänttä	11.7
Pietarsaari	10.8
Kaupungit	28.3
Muut kunnat	34.9
Kaikki kunnat	30.3

## Verotulojen muutos-%

Kaupunki	%
Kaskinen	162.7
Kotka	90.0
Kajaani	85.2
Kannus	83.3
Espoo	74.4
Tammisaari	65.6
Kokkola	64.5
Kauhava	61.2
Alajärvi	60.6
Järvenpää	60.2
Joensuu	59.5
Oulainen	56.8
Kerava	54.0
Saarijärvi	53.5
Kauniainen	53.0
Haapajarvi	52.9
Ähtäri	52.9
Kankaanpää	52.6
Laitila	50.6
Ylivieska	50.3
Jämsä	49.8
Seinäjoki	48.0
Hyvinkää	47.4
Vantaa	46.2
Uusikaupunki	45.7
Raisio	45.7
Virrat	45.5

Orivesi	45.5
Uusikaarlepyy	45.0
Ikaalinen	44.7
Huittinen	43.7
Parkano	43.7
Raahe	40.3
Lapua	40.1
Nurmes	40.0
Suolahti	39.9
Loimaa	39.7
Hanko	39.6
Iisalmi	39.4
Alavus	39.4
Mikkeli	39.2
Forssa	37.4
Vammala	36.6
Kouvola	35.5
Äänekoski	34.5
Savonlinna	34.1
Kristiinankaupunki	34.1
Lieksa	33.6
Tornio	32.9
Pieksämäki	32.8
Rovaniemi	32.2
Keuruu	31.7
Kuopio	31.4
Oulu	31.4
Karjaa	30.8
Rauma	30.5
Suonenjoki	29.9
Lohja	29.8
Riihimäki	29.0
Hämeenlinna	28.8
Kurikka	28.3
Jämsänkoski	28.0
Toijala	27.9
Harjavalta	27.8
Kokemäki	27.3
Anjalankoski	26.0
Kuhmo	25.9
Jyväskylä	25.7
Hamina	25.0
Vaasa	24.9
Kemijärvi	24.7
Salo	24.7
Pietarsaari	22.5
Naantali	22.0
Kuusankoski	20.6
Valkeakoski	19.8
Porvoo	19.7
Lappeenranta	19.6
Heinola	19.3
Helsinki	18.8
Mänttä	18.1
Tampere	18.0
Pori	16.6
Varkaus	15.7
Turku	15.7
Loviisa	15.6
Outokumpu	15.2
Parainen	13.2
Karkkila	12.1
Maarianhamina	11.0
Kemi	10.5
Nokia	10.1
Imatra	9.2
Lahti	8.9
Kaupungit	29.9
Muut kunnat	44.3
Kaikki kunnat	34.1

Kaupunkien kehitystä tarkastelemalla voidaan löytää erilaisia ryhmiä, joissa kehitys on ollut samankaltaista. Seuraavassa esitetty ryhmittely ei ole kattava vaan pelkästään esimerkinomainen.

#### 1 Kasvukeskukset:

- o Maakunnalliset keskukset (esimerkiksi Seinäjoki, Kuopio, Mikkeli, Rovaniemi, Joensuu).
- o ”Lähiöt” (esimerkiksi Espoo, Vantaa, Kerava, Järvenpää, Kauniainen, Raisio).
- o Merkittävän kasvavan yrityksen kaupungit (esimerkiksi Naantali, Kaskinen, Loviisa, Uusikaupunki).

#### 2 Hitaan tai taantuvan äyrikehityksen kaupungit:

- o Hitaan äyrikehityksen suuret kaupungit (esimerkiksi Helsinki, Turku, Tampere, Oulu, Lahti, Jyväskylä, Vaasa).
- o Taantuvat teollisuusyhdyskunnat (esimerkiksi Pori, Kemi, Karkkila, Outokumpu, Valkeakoski, Imatra, Kuusankoski, Toijala, Mänttä).

#### 3 Pienemmät alueelliset keskukset (esimerkiksi Jämsänkoski, Parkano, Forssa, Lohja, Vammala, Ikaalinen, Kankaanpää, Karjaa, Loimaa jne.).

#### 4 Maaseutumaiset kaupungit (esimerkiksi Lieksa, Lapua, Kuhmo, Keuruu, Kurikka, Nurmes, Alavus, Saarijärvi, jne.) eli kaupungit, joissa kiinteistötulojen osuus kokonaisäyrimäärästä on yli 10 %.

Tässä ei käsitellä yksityiskohtaisemmin näiden ryhmittelyn perusteita. Se on tarkoitettu vain kuvaamaan verotuloihin liittyvien muuttujien kehitystä ja tilannetta.

### Äyrimäärän ja äyrin hinnan kehitys

Taulukon 3 ristiintaulukoinnissa on esitetty kaupunkien äyrimäärän reaalin kasvu ja äyrin hinnan muutos. Taulukoinnin perusteena on ollut kaupunkien jako neljään yhtä suureen ryhmään äyrimäärän kehityksen mukaan. Em. jako voidaan pelkistää myös kahteen kuvion

Taulukko 3: Kaupunkien ristiintaulukointi vuosien 1975–85 äyrimäärän reaalisien muutosprosentin ja äyrin hinnan muutoksen suuruuden mukaan.

		ÄYRIMÄÄRÄN KASVUPROSENTTI							
Äyrin hinnan muutos, p		41.1-	31.0-40.0	23.3-30.9	-23.2				
1.0-	A	Oulainen (Tammisaari)	B	Parkano Forssa Hanko Ikaalinen Kankaanpää Laitila Orivesi	C	Jämsänkoski Lohja Hamina Huittinen Karjaa Loimaa	D	Karkkila Valkeakoski Vammala Kokemäki Kristiinankaupunki Kuusankoski Mänttä Parainen Toijala Vaasa	26
	E	Espoo Haapajärvi (Kotka) Saarijärvi Uusikaarlepyy (Uusikaupunki) Ylivieska	F	Joensuu Jämsä Hyvinkää Nurmes Vierri	G	Kuhmo Lieksa Maarianham. Naantali Anjalankoski Suonenjoki Riihimäki	H	Nokia Imatra Outokumpu Lahti Rauma Oulu Tampere	26
0.1-0.9	I	Alajärvi Vantaa Iisalmi Järvenpää Kannus Kaskinen Kauniainen (Kokkola) Loviisa Raisio Seinäjoki Ähtäri (Kajaani) Kerava	J	Alavus Kauhava Keuruu Kuopio Kurikka Lapua Mikkeli Rovaniemi Suolahti Tornio Äänekoski Pieksämäki	K	Heinola Hämeenlinna Jyväskylä Kouvola Kemijärvi Lappeenranta Raabe Salo Savonlinna Varkaus	L	Harjavalta Helsinki Kemi Pietarsaari Porvoo Turku	42
								94	
-0.0								42	
								94	

Taulukko 4: Kaupunkien ristiintaulukointi vuoden 1985 äyrin hinnalla ja asukaskohtaisen äyrimäärän mukaan.

		ÄYRIN HINTA				
Äyrimäärä kpl/asukas		-15.99	16.00-16.49	16.50-16.99	17.00-17.49	17.50-
43 798	Kauniainen Espoo Helsinki Vantaa Naantali Kerava	6		1	1	8
	Uusi- kaupunki					8
38 885 43 797	Tampere Turku Kouvola Hyvinkää Järvenpää Raisio Harjavalta Riihimäki	8	9	8	2	2
	Lahti Hämeenlinna Rauma Seinäjoki Kuusankoski Salo Lohja Hamina Mänttä					29
30 957 38 884	Nokia					
	Anjalankoski Heinola Pieksämäki Keuruu Orivesi Uusikaarlepyy Jämsä	1	7	11	15	34
30 956	Kotka Lappeenranta Kokkola Mikkeli Pietarsaari Äänekoski Parainen Karkkila Joensuu Forssa Jämsänkoski					
	Laitila Ikaalinen					
	Suonenjoki Vammala Kankaanpää Kuhmo Ylivieska Kurikka Outokumpu Kokemäki Kauhava	2		10	10	23
	Nurmes Alavus Saarijärvi Vierri Ähtäri Kannus Parkano Alajärvi Kristiinankaupunki Haapajärvi Oulainen					23

vahvennuksen mukaisesti. Tällöin jakoperuste on erittäin lähellä kaikkien kuntien keskiarvoa (30.3 %). Ainoastaan Naantali, Lieksa, Loimaa ja Savonlinna jäävät "väärälle" puolelle tätä keskiarvoa.

Äyrin hinnan suhteen oman ryhmänsä muodostavat ne kaupungit, joissa äyrin hinta on tarkastelukauden pysynyt ainakin ääri vuosien osalta ennallaan tai jopa laskenut (42). Äyrin hintaa korottaneet kaupungit on kuvion kentässä jaettu kahteen ryhmään muutoksen suuruuden mukaan.

Taulukko 3 osoittaa miten 14 kaupunkia on pystynyt pitämään äyrin hinnan ennallaan huolimatta siitä, että äyrimäärän kasvu on ollut keskitasoa hitaampi. Äyrin hinta on säilynyt ennallaan myös 26 kaupungissa, joissa äyrimäärän kasvu on ollut keskitasoa nopeampi.

### Äyrin hinta ja asukaskohtainen äyrimäärä

Taulukossa 4 on esitetty ristiintaulukointi kaupunkien vuoden 1985 äyrin hinnoista ja asukaskohtaisista äyrimäärästä. Asukaskohtaisen äyrimäärän osalta jakajina ovat kaupunkien keskiarvo (43 798), kaikkien kuntien keskiarvo (38 885) ja muiden kuntien keskiarvo (30 956). Äyrin hinnan osalta jakajina ovat kaikkien kuntien painotettu keskiarvo (15,98, pyöristettynä 16,00 p), muiden kuntien painotettu keskiarvo (16,48 pyöristettynä 16,50 p) sekä 17,00 p ja 17,50 p.

Kuvio osoittaa, miten korkea asukaskohtainen äyrimäärä ja alhainen äyrin hinta ovat useimmiten samoissa kaupungeissa ja päinvastoin. Mielenkiintoisia ovat myös kuvion muista poikkeavat kaupungit. Uudessakaupungissa, Loviisassa, Vaasassa, Rovaniemellä

lä, Kemissä ja Kaskisissa on äyrin hinta korkeampi kuin muissa vastaavan asukaskohtaisen äyrimäärän kaupungeissa. Mikä mahtaa olla taustalla syynä tähän?

Alhainen asukaskohtainen äyrimäärä on useimmiten sellaisissa kaupungeissa, joissa kiinteistötulojen osuus kokonaisäyrimäärästä on merkittävä. Tällä on yhteys kaupungin elinkeinorakenteeseen. Pääosa alhaisen asukaskohtaisen äyrimäärän kaupungeista on ns. uusia kaupunkeja.

### Kehityksen pääpiirteet

Verotulojen osatekijöiden kehityksessä voidaan havaita seuraavia piirteitä:

- o Pääpaino verotuksessa on siirtymässä entistä selvemmin henkilökohtaisiin tuloihin liike- ja ammattitulojen jopa reaalisesti vähentyessä monissa (41) kaupungeissa.
- o Verotulojen kasvun taustalla viime vuosina on ollut verotuspohjan laajeneminen verolainsäädännön muutosten johdosta.
- o Eläkeläisten ja ryhmän ”muut” kasvaneiden verojen vastapainona on otettava huomion eräät kunnille kohdistetut ylimääräiset velvoitteet (mm. sosiaaliturvamaksun korotus).
- o Vaikka kokonaisluvut antavat kehityksestä suhteellisen myönteisen kuvan, on kaupunkien välillä huomattavia eroja ja erityisen ongelman muodostavat eräät rakennemuutosten ongelmia läpikäyvät kaupungit.



## Suurten kaupunkien talousarviot vuodelle 1988

### Liikkumavara supistuu ja paine äyrin hintaan kasvaa

Etelä-Suomen Sanomat 20.11.1987

Suurimpien kaupunkien vuoden 1988 talousarvioehdotukset osoittavat niiden talouden kiristyvän. Taloudellista liikkumavaraa kuvaava käyttötalouden ylijäämä on supistumassa. Turussa ja Espoossa korotetaan äyrin hintaa. Monissa joudutaan tyhjentämään rahastoja ja lisäämään lainanottoa.

Lahden kaupunginjohtaja Seppo Välisalo voi pitkästä aikaa esitellä talousarviotaan muiden kaupunginjohtajien rinnalla melko tyytyväisenä. Lahden talousarvion käyttömenojen kasvu on pienin ja kaupungin rahoitusasema säilyy edellisen vuoden tasolla. Tästä huolimatta Lahdenkin talouden yllä leijuu monenlaisia uhkia ja rahoitusasema tulee heikkeneämään seuraavina vuosina.

Seuraavassa luonnehdintoja suurimpien kaupunkien vuoden 1988 talousarvioista. Lähteinä ovat niistä kertovat lehtien uutiset ja eräät niiden sisältöä valottamaan kootut numerotiedot.

#### Ilaskivi hillitsee

”Vauhtia on hillittävä ja välillä on vedettävä henkeä”, esittelee ylipormestari Raimo Ilaskivi Helsingin ensi vuoden talousarvioehdotusta. ”Hyvä rahoitustilanne on historiaa. Vastuullisuutta vaaditaan päättäjiltä, jos aiotaan pitää äyrin hinta 15 penninä”, Ilaskivi varoittelee. Hän kuitenkin lupaa, että äyrin hinta säilyy ennallaan, jos rahoitusjohdon ääntä kuunnellaan.

Helsingin talousarvion käyttömenojen kasvu on 7.9 prosenttia ja kokonaismenojen 7.0 prosenttia. Verotulojen kasvu prosentuaalisesti yhtä suuri kuin käyttömenojen.



Useassa kaupungissa on tänä syksynä keskustelu veroäyrin hinnankorotuksesta.

## Espoon mennyt vauraus

Tyhjän kassan kanssa kamppailevalla Espoolla on edessään kireät ajat. Talousarvion tärkein tehtävä on kaupungin johdon mukaan talouden vakauttaminen. Veroäyrin hinnan korotus 15,75 penniin riittää kattamaan vain viime vuoden tilinpäätöksen alijäämän, sanoo kaupunginjohtaja Pekka Löyttyniemi.

Espoon väkiluku on kasvanut kaupungeista nopeimmin viime vuosina. Siitä on tietysti aiheutunut paineita palvelusten nopeaan tuottamiseen. Se lienee kuitenkin vain yksi syy ongelmiin. Asioiden on ilmeisesti vain uskottu hoituvan itsekseen. Äyrin hintaa ei ole uskallettu nostaa silloin, kun sitä olisi pitänyt. On oltu liiaksi kiinni Helsingin 15 pennin äyrin hinnassa. Seurauksena on tyhjä kassa ja vain muistot menneestä vauraudesta.

## Vantaa velkaantuu

Vantaa joutuu ottamaan historiansa suurimmat lainat selvitäkseen pahojen vuosien ylitse.

Syksyn mittaan on Vantaalla jopa eletty päivän mittaisilla pankkivipeillä. Kassalainoja joudutaan ensi vuonnakin käyttämään maksuvalmiuden ylläpitoon.

"Holtiton meno saa nyt loppua. Sekä virka- että luottamushenkilöt voivat jättää turhat haaveet. Vantaalaisillekin on "uskallettava kerrota avoimesti mikä on kaupungin rahatilanne", sanoo kaupunginhallituksen suunnittelujaoston puheenjohtaja Kaj K. Kronman.

Kronman on tiukkana: "Yksityisellä sektorilla pannaan vastuuhenkilöitä ulos, jos tulokset ovat vantaalaisia". Hän muistuttaa, että tulosajattelun on toimittava myös käytännön tasolla jokaisessa hallintokunnassa ja jokaisen kohdalla henkilökohtaisesti. Hän haluaa myös pätevää taloustietämystä kaupunginhallitukseen, jolta hän siirtäisi näpertelytason asiat virkamiesten käsiin.

Vantaa ensi vuoden taloutta varjostaa myös vuoden 1986 tilinpäätöksen yli 100 milj. markan alijäämä. Talouden tasapainottamiseksi otetaan lainaa 179 milj. markkaa. Kun käyttömenot kasvavat peräti 13,8 prosenttia ja

äyrimäärä vain 7.9 prosenttia, voi ennakoida että Vantaan tappiopotki jatkuu myös vuonna 1988.

## Tampere investoi

Tähän asti suurista rahastoistaan ja vakava-raisuudestaan tunnetun Tampereen rahastot ovat hupenemassa, talous kiristyy ja velkataakka kasvaa.

Tampereen käyttömenojen kasvu on peräti 12,5 prosenttia. Suurista kaupungeista ainoastaan Vantaan luvut ovat suuremmat. Tampereen luvuissa tosin saattaa olla tiettyä taktiokoinnin makua kantokykyluokituksen takia. Ilmeisesti ainoana kaupunkina se on varautunut työllisyyslakiin raskaimman vaihtoehdon mukaan ja työllisyysmäärärahoja on peräti 130 milj. markkaa.

Rahoitusjohtaja Reijo Hautala myöntääkin, että kaupungin liikkumavarat ovat käymässä vähiin. Ainoaksi pelivaraksi jää käytännössä veroäyriin hinta, joka on tällä hetkellä maan alhaisimpia (15,00 p). Äyriin hinnan korotuksesta keskusteltiin jo tänä syksynä. Hautala ennustaa, ettei 15 penniä kestä paineita vuotta kauemmin, vaikka se on kirjattu kuntasuunnitelmaan seuraavaksi viideksi vuodeksi.

Tampereen suurimmat investointikohteet ovat yli 400 milj. markkaa maksava kaasuvomala ja Tampere-talo.

Toisaalta Tampereen rahastojen käyttäminen voidaan nähdä suunnitelmallisena toimenpiteenä: suurinvestointeja varten on säästetty etukäteen rahastoihin. Nyt on varaus-ten purkamisen aika. Kaikki on kuitenkin suhteellista; vaikka rahastoja pienennetään, ovat ne Tampereella edelleen merkittävät jopa lainamääräänkin verrattuna.

## Turku velkaantuu

Turku rakentaa ensi vuoden talousarvionsa äyriin hinnan korotuksen ja velan varaan. Velka kasvaa nettomääräisesti 144 milj. markkaa. Myös seuraavina vuosina velkaa joudutaan ottamaan. Kun tänä vuonna turkulaista kohden on velkaa 2 500 markkaa, on sitä ensi vuonna 3 420 mk ja vuonna 1992 peräti 4 590 markkaa. Silti lainalaskelmissa ei ole otettu huomioon

kaupungin oman lämpö- ja sähkövoimalaitoksen rakentamista eikä Pyhäjärven veden johtamista Turkuun.

Kokoomus ja sosiaalidemokraatit pääsivät nyt ensimmäisen kerran yli kymmenvuotisen oikeistovallan aikana sopimukseen talousarvion ja kuntasuunnitelman painotuksista. Talousarvion taakse on pitkästä ajasta tulossa selkeä enemmistö. Sopimuksen kulmakivenä on äyriin hinnan korottaminen. Rasituksena on viime vuoden sadan miljoonan tilinpäätöksen alijäämä, jonka kattamiseen menee koko äyriin korottamisen tuotto.

Kaupunginjohtaja Väinö J. Leino murehtii-kin syystä, että Turku on jo ennen korotusta-kin elänyt korkeamman äyriin mukaan. Äyriin korotus estää vain palvelujen huonontumisen eikä anna turkulaisille mitään uutta.

Turkulaisen menon hulvattomuutta kuvaa se, että konsensussopimuksen mukaan kaupungin merkittävimmäksi rakennushankkeeksi tulee viime keväänä tyrmätty ja kokoomuksen ajama monitoimihalli.

Kun ottaa huomioon Turun taloudellisen tilanteen, päätös tuntuu yllättävältä. Tietyltä asosiaatiolta Lahden tilanteeseen ei voi välttyä, kun taas ollaan herättelemässä henkiin Lau-teen vapaa-ajankeskuksen rakentamista.

## Oulussa ja Porissa menee melko hyvin

Oulun talous on kehittymässä maltillisesti poukkoilematta. Menojen kasvu on kohtuul- lista. Käyttötalouden ylijäämä supistuu jon- kun verran, mutta on edelleen noin kolmin- kertainen Lahteen verrattuna. Samanaikai- sesti lisätään velanottoa ja rahastoihin siirtoa. Lievää liikkumavaran supistumista luvut kui- tenkin osoittavat. Osasyynä tähän on kanto- kykyluokan nousu tänä vuonna viidennestä kuudenteen.

Porin taloudella on ollut paljon yhtymä- kohtia Lahteen. Viime vuosina molemmilla on mennyt huonosti. Nyt näyttää vuosi 1988 tyydyttävältä. Käyttömenojen kasvu on pieni (8,8 prosenttia).

Rahoitusasema parantuu Porissa kaikkein selvimmin. Rahastojen määrä kasvaa 24 milj. markkaa ja lainanotto 11,8 milj. markkaa eli näiden nettomuutos on 12,2 milj. markkaa.

## Kuopio ottaa velkaa ja siirtää rahastoihin

Kuopiossa on viime vuosina mennyt todella hyvin. Nyt kaupunki on purkamassa investointisumaansa ja raha alkaa liikkua. Yleensä liike tällaisessa tilanteessa on kaupungin kassasta pois päin. Tämän korvikkeeksi on lainanottoa lisättävä, mutta samanaikaisesti rahastojen suuruus pidetään lähes entisellä tasolla. Periaatteessa Kuopio siis selviäisi ensi vuoden investoinneistaan lainaa lisäämättä, jos niin haluaisi.

Kun investoidaan, aiheutuu niistä myös käyttömenoja. Kasvua on ensi vuonna 8,8 prosenttia, mikä on melko kohtuullinen. Samalla kuitenkin käyttötalouden ylijäämä hieman supistuu. Vuonna 1988 se on Kuopiossa 103,3 milj. markkaa (Lahti 29,5 milj. mk), joten pelivaraa vielä. Kantokykyluokan nousu neljänestä viidenteen tänä vuonna tietysti vaikuttaa.

## Jyväskylässä olisi pitänyt korottaa äyrin hintaa

Kaupunginjohtaja Jaakko Loven olisi halunnut korottaa äyrin hintaa nykyisestä 16,50 pennistä 17 penniin. Tähän ei kuitenkaan päätöksentekijät suostuneet. Painetta äyrin hinnan korottamiseen lisäsi ensi vuonna tapahtuva kantokykyluokan kohoaminen viidennestä kuudenteen eli samaan, jossa Lahti on. Luokan muutoksen vaikutus on Jyväskylässä noin 15 milj. markkaa eli puolen pennin verran.

Käyttömenojen muutos on kohtuullinen (7,9 prosenttia). Kaupunki joutuu kuitenkin tyhjentämään verontasausrahastonsa. Velkaa lisätään erityisesti asuntotuotannon takia. Kaiken kaikkiaan Jyväskylän kohdalla on kyse ongelmien lykkäämisestä seuraavan vaalien jälkeiseen aikaan. Tilanne saattaa olla silloin vielä hankalampi ja äyrin hinnan korotus voi olla syöty jo etukäteen, kuten Espoossa ja Turussa näyttää tapahtuneen.

## Business Cityssä vihertää

Kaupunginjohtaja Seppo Välisalo on niitä harvoja suurten kaupunkien kaupunginjohtajia,

jotka suhteellisen tyytyväisinä voivat esitellä ensi vuoden talousarviotaan. Lahdessa on pystytty pitämään käyttömenojen kasvu muita alhaisempana (6,7 %). Tästä huolimatta tämäkin kasvu lienee liian suuri.

Kaupungin rahoitusasema säilyy suunnilleen ennallaan. Huolestuttavaa on se, että lainakantaa joudutaan lisäämään 12,5 milj. markkaa, vaikka investointien osalla onkin väli vuosi.

Lahten tyydyttävien talousarviolukujen taustalla on oikein ajoitettu äyrin hinnan korottaminen ja melko pieneksi saatu käyttötalouden kasvu.

Taloudellinen liikkumavara käyttötalouden ylijäämällä mitaten on kuitenkin Lahdella Vantaan ja Jyväskylän kanssa muita pienempi. Lahtelaisilla päätöksentekijöillä ei ole varaa improvisointiin eikä innostumiseen päätöksenteossaan. Muihin kaupunkeihin verrattaessa Lahden vuoden 1988 tilannetta parantaa tilapäisesti se, että muut investoivat ensi vuonna.

Lahti panostaa kirjastoon vasta vuonna 1989 ja sen rakentaminen joudutaan rahoittamaan täysin lainoilla. Sen sijaan Kuopio ja Tampere voivat investoinneissaan halutessaan turvautua rahastoihinsa.

Vaikka tilanne siis näyttääkin tyydyttävältä näin tarkasteltuna, on kaupungin taloudessa monia uhkia. Eräs oire niistä on pääomataloutteen sisältävä hankkeiden luettelo. Pystytäänkö ne asettamaan sellaiseen järjestykseen, että ne voidaan toteuttaa ilman talouden raunioitamista? Se nähdään viimeistään KTS-käsittelyn yhteydessä.

## Talouden kiristyminen seuraus palveluiden tuottamisesta

Suurimpien kaupunkien ensi vuoden talousarvioiden karkea tarkastelu osoittaa, että niidentaloudellinen liikkumavara on kapenemassa. Lisääntyviä palveluita ei pystytä tuottamaan entisellä äyrin hinnalla kovin montaa vuotta. Toisaalta kuntien tehtävänähän on tuottaa kuntalaisilleen niiden tarvitsemat peruspalvelut. Jotain niistä kuntalaisten on maksettavakin.



Kehityksen tarkastelu osoittaa myös, miten talouden hoito vaikuttaa kaupungin edellytyksiin tuottaa näitä palveluita. Kun on äyrin hinnan korottamisen paikka, on se uskallettava tehdä.

Jos rahaa on käytössä vähän, on päätöksentekijöiden pystyttävä valitsemaan ne painopistealueet, joihin varoja suunnataan. Toisaalta taloutta kuvaavat tunnusluvut eivät ole itseisarvo. Esimerkiksi rahoitusasemaa kuvaavat luvut osoittavat, haluavatko ja kykenevätkö päätöksentekijät rahoittamaan eräät suurinvestoinnit etukäteissästämisellä, rahastoja ja

siirtomäärärahoja kartuttamalla vai turvaudutaanko velan ottoon.

Kymmenestä suurimmasta kaupungista erottuvat omaksi ryhmäkseen Helsinki, Tampere, Oulu ja Kuopio hallitulla talouden hoidollaan. Liikaksi äyrin hinnan korotuksen kanssa vitkastelleet Turku, Espoo, Vantaa ja Jyväskylä painiskelevat keskenään samankaltaisten ongelmien kanssa. Lahti ja Pori ovat ilmeisesti oppineet, että vaurauden perusta eivät olekaan suuret tulot, vaan pienet menot.



Lahden ydinkeskusta pohjautuu kauppalan asemakaavaan, jossa sommitelman pääkadut ovat Aleksanterinkatu ja siitä kohtisuoraan risteävä Mariankatu. Mariankadun päät sijoittuvat kaupunkia halkoville harjuille. Mariankadun seremonia-akselin keskelle, maaston matalimpaan kohtaan sijoittuu kauppatori. Kadun toisena monumentaalipäätteenä on 1912 valmistunut arkkitehti Eliel Saarisen suunnittelema kaupungintalo ja toisena päätteenä 1978 valmistunut akateemikko Alvar Aallon suunnittelema Ristinkirkko. Akselilla on Veikko Leppäsen, vuonna 1967 paljastettu Eetu Salin -patsas. Toinen vaikuttava patsas kaupungintalo-tori-Ristinkirkko akselilla on Pentti Papinahon Hakkapeliittojen kotiinpallu, joka on sijainnut nykyisellä paikallaan vuodesta 1991 (HH)

# Kunnallisveroaste kuntalaisen verorasituksen mittari

**Kunnallisveroaste tarkoittaa tunnuslukua, joka osoittaa paljonko luonnollisten henkilöiden maksamat kunnallisverot ovat prosentteina veronalaisista tuloista. Se mittaa kunnallisverotuksen rasi- tusta paremmin kuin pelkkä äyrin hinta.**

**Usein äyrin hinta mielletään kunnallisveron rasi- tuksen mittariksi. Kunnallisveroaste on**

**sitä parempi mittari, koska se eliminoi vähennysten vaikutuksen ja ottaa huomioon äyrin hinnan ja tulotason.**

**Palkansaajien kunnallisveroastetta on mahdollista vertailla kuntien välillä. Vertailu osoittaa, että kunnallisveron rasi- tuksen erot ovat huomattavasti pienemmät kuin pelkästään äyrin hintojen arvioinnin perusteella voisi odottaa.**

Heikki Helin - Paavo Poteri  
Suomen Kunnallislehti 10 1988

Kunnallisveroasteen käsitettä on tarkasteltu yksityiskohtaisemmin lähiaikoina julkaistavassa Kaupunkiliiton raportissa "Kuntien verotulojen rakenne", joka kuuluu liiton, Helsingin kaupunginkanslian ja Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen yhteiseen kuntien talouden ja palvelujen alueellisia eroja tutki- vaan projektiin. Helsingin kaupunginkanslian talous- ja suunnitteluosaston -julkaisusarjassa on ilmestynyt myös Kunnallisveroaste nimi- nen raportti.

Kunnallisveroaste voidaan laskea esimerkiksi luonnollisille henkilöille tai eri verovel- vollisryhmille. Se on mahdollista laskea myös tuloluokittain.

## Tulotaso, vähennykset ja äyrin hinta

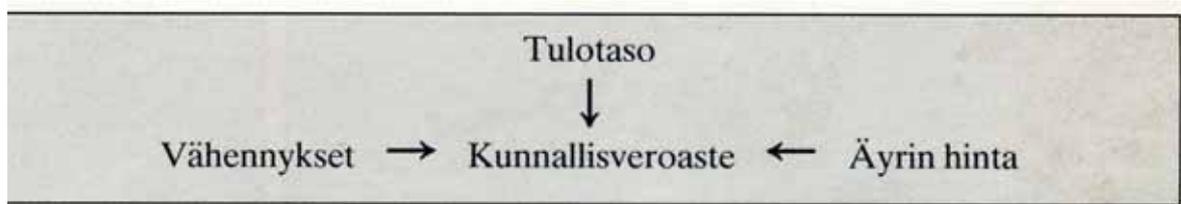
Kunnallisveroasteen ja äyrin hinnan välinen ero on sitä suurempi, mitä suurempi on vähen- nysten osuus veronalaisesta tulosta. Kuviossa on kuvattu eräiden verotusten keskeisten kä- sitteiden suhteita.

Vähennysten määrään vaikuttavat väestön rakenteeseen ja ominaisuuksiin liittyvät tekijät (lapset, sairauskulut) sekä väestön toiminnas- ta johtuvat tekijät (tulonhankkimismenot, eri- laiset korkovähennykset).

Eri tekijöiden suhdetta kuvaa oheinen ase- telma. Kunnallisveroasteessa merkittävää on, että vähennykset ovat useimmiten joko tasa- suuruisia tai niille on määritelty tietty yläraja. Kun vähennykset suhteutetaan eri suuruisiin tuloihin, on niiden osuus luonnollisesti pie- nemmistä tuloista suurempi. Äyrin hinnan vaikutus on kuitenkin ratkaisevin, kuten tau- lukko 3 ja lopussa oleva esimerkki sen koro- tuksen vaikutuksesta kunnallisveroasteeseen osoittaa.

## Palkansaajien kunnallisveroaste vertailukelpoinen

Taulukossa 1 on esitetty luonnollisten henki- löiden kunnallisveroaste verovelvollisryhmit- täin. Palkansaajien erot ovat pienemmät kuin muiden ryhmien. Tämä johtuu siitä, että pal- kansaajien veronalaisen tulon käsite on sel- keämpi ja laajempi kuin maataloudenhar-



joittajilla ja liikkeen- ja ammatinharjoittajilla. Myös tulosta tehtävät vähennykset ovat hyvin samankaltaiset. Kaikilla niillä on tarkoin määritellyt normit tai ylärajat. Näin ollen kunnallisveroasteen kunnittaisessa vertailussa on perusteltua rajoittua palkansaajiin.

Kun lasketaan palkansaajien äyrimäärä prosentteina kunnallisveron alaisesta tulosta, kuvaa se myös vähennysten määrää, kun luku vähennetään 100:sta.

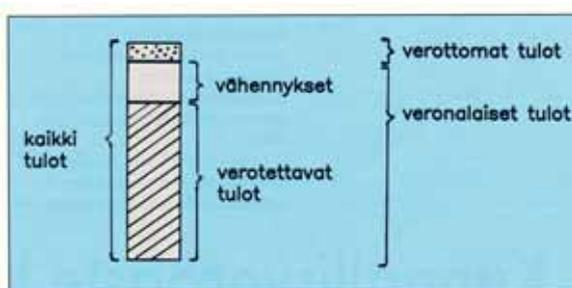
Palkansaajien äyrimäärä on koko maan painotetun keskiarvon mukaan veronalaisista tuloista 88,1 prosenttia. Aritmeettinen keskiarvo on 85,1 prosenttia, mikä viittaa siihen, että pienten kuntien luvut ovat pienempiä. Samalla se osoittaa, että pienissä kunnissa vähennysten osuus on suurempi.

Palkansaajien äyrien prosenttiosuus veronalaisista tuloista on suurimmillaan 90,8 prosenttia ja minimi on 75,9 prosenttia.

Palkansaajien kunnallisveroaste on koko maassa 14,0 prosenttia. Kun lasketaan kaikkien kuntien aritmeettinen keskiarvo, saadaan kunnallisveroasteeksi 14,3. Kunnittain luku vaihtelee välillä 12,2–15,8. Kuntien ero on siten vain 3,6 prosenttiyksikköä. Samanaikaisesti kuitenkin vuonna 1985 äyri hinnat vaihtelivat välillä Kauniaisten 13,50 ja Reisjärven 18,75 pennin välillä eli eroa oli 5,25 penniä.

### Kunnittaiset kunnallisveroasteet

Taulukossa 3 on lueteltu palkansaajien kunnallisveroasteet ja äyri hinnat vuodelta 1985.



Kuvio 1. Luonnollisten henkilöiden verotuksen keskeiset käsitteet.

Korkein kunnallisveroaste on Reisjärvellä, jossa vuonna 1985 oli myös korkein äyri hinta.

Kunnallisveroasteen erot ovat merkittävästi pienemmät kuin äyri hintojen erot. Sitä kuvaa taulukko 2. Sen mukaan peräti 266 kunnassa (57,7 %) on kunnallisveroaste välillä 14,00–14,99. Äyri hinnan vaihtelut näissä kunnissa ovat välillä 16,00–18,50 penniä.

Listan kärkipäässä on korkean äyri hinnan kuntia. Kaupungeista korkein veroaste on Kemmin palkansaajilla.

Seuraavina kaupungeista ovat Kristiinan kaupunki, Haapajärvi, Oulainen, Kaskinen, Parkano, Alajärvi, Varkaus, Vaasa ja Kajaani.

### Äyri hinnan muutos

Koska kyseessä on vuoden 1985 veroäyri hinta ja saman vuoden tuloista lasketut palkansaajien kunnallisveroasteet, ovat ne muuttuneet monessa kunnassa äyri hintojen kohoamisen myötä.

Mikäli oletetaan, että vähennysten osuus on säilynyt entisellä tasolla, voidaan laskea kunnallisveroaste uudella äyri hinnalla. Esimerkiksi Vantaan kunnallisveroaste on 13,35 ja äyri hinta 15,00 penniä. Uudella 16,00 pennin äyri hinnalla kunnallisveroaste olisi 14,24. Tämä voidaan laskea seuraavasti:

- 1 Lasketaan ensin äyrimäärän %-osuus veronalaisista seuraavasti:  $13,35/15,00=0,89$
- 2 Lasketaan uusi kunnallisveroaste:  $0,89 \times 16,00=14,24$

Näin ollen Vantaan sijoitus muuttuisi 15,00 pennin mukaisesta 425:sta 16,00 pennin mukaisesti 258. sijaksi. Näin ei tietenkään todellisuudessa ole, koska myös monien muiden kuntien äyri hinnat ovat muuttuneet. Esimerkki kuitenkin osoittaa, miten pienet kuntien väliset erot ovat.

**Taulukko 1:**  
Luonnollisten henkilöiden kunnallisveroaste verovelvollisryhmittäin

	Pain. ka	Aritm. ka	Max	Min
Palkansaajat	14.0	14.3	15.8	12.2
Maatal. harj.	14.1	14.0	16.2	6.8
Liikk/amm. harj.	14.9	15.2	19.7	8.6
Eläkeläiset	8.9	7.1	11.9	3.5
Muut	13.7	13.5	16.2	5.3
Yhteensä	13.3	13.1	14.9	9.7

**Taulukko 2:**  
Palkansaajien kunnallisveroasteen vaihtelut 1985

Kunnallisveroaste	Kuntia	Äyrin hinta
15.00-	55	17.00-18.75
14.00-14.99	266	16.00-18.50
13.00-13.99	121	15.00-17.50
-12.99	19	13.50-16.00

## Uusi näkökulma

Usein pienten kuntien edustajat ovat vaatineet äyrin hintojen tasausta. Pääkaupunkiseudun taloudellisten ongelmien ratkaisuun on esitetty suoraviivaisesti äyrin hinnan korottamista. Tällöin unohdetaan yksittäisen kaupunkilaisen todellinen verorasitus.

Palkansaajien kunnallisveroaste osoittaa, että kunnallisveron rasituksen erot kuntien välillä ovat melko pienet. Kun näkökulmaa

laajennetaan ja otetaan huomioon valtionverotuksen rasitus yksittäiselle kuntalaiselle, muuttuu tilanne täysin toisenlaiseksi. Valtionverotuksen progression takia maksajina ovat luonnollisesti niiden kuntien asukkaat, joissa tulotaso on korkein.

Luonnollisten henkilöiden vuoden 1985 maksamat erilaiset verot ja veroluonteiset maksut asukasta kohden olivat 12 086 mk. Aritmeettinen kuntien keskiarvo oli 9 413 mk. Alhaisin arvo oli 5 683 mk ja korkein 29 876 mk.



Aurajoki on yksi Suomen ympäristöministeriön vuonna 1994 määrittelemästä 27 kansallismaisemasta. Taustalla on Turun tuomiokirkko, jota kutsutaan Suomen kansallispyhäköksi. Vaikka nimitys ei olekaan virallinen, Turun tuomiokirkko kuuluu maan merkittävimpiin historiallisiin rakennuksiin. (HH)

Taulukko 3. Kunnallisveroaste ja äyrin hinnat kunnittain		Kunn.	Äyrin vero- aste	hinna
1. REISJÄRVI	15,84	18,75		
2. LUOTO	15,80	18,50		
3. ISOJOKI	15,69	18,50		
4. KEMI	15,69	17,50		
5. KESTILÄ	15,68	18,50		
6. TERVO	15,59	18,50		
7. DRAGSÖFJÄRD	15,52	17,50		
8. PULKKILA	15,43	18,00		
9. VUOLIJOKI	15,43	17,75		
10. KANNONKOSKI	15,43	18,50		
11. RISTIJARVI	15,41	18,50		
12. LEHTIJA	15,40	18,50		
13. HAAPAVESI	15,40	18,00		
14. KRISTINANKAUP.	15,40	18,00		
15. HAAPAJARVI	15,39	18,00		
16. OULAINEN	15,38	18,00		
17. KASKINIEMI	15,35	17,50		
18. VIMPELI	15,30	18,00		
19. TOHOLAMPI	15,26	18,00		
20. KARSTULA	15,25	18,00		
21. PELKOSENNIEMI	15,25	17,50		
22. MAALAHTEI	15,22	18,00		
23. SUOMUSSALMI	15,22	18,00		
24. PARKANO	15,22	17,75		
25. ALAJARVI	15,20	18,00		
26. VARKAUS	15,19	17,00		
27. KORTESJARVI	15,13	18,00		
28. VAASA	15,12	17,00		
29. KAJAANI	15,12	17,25		
30. RANTSIILA	15,11	18,00		
31. LAPPAJARVI	15,10	18,00		
32. PUDASJARVI	15,09	18,00		
33. LOVISA	15,08	17,00		
34. TOIJALA	15,08	17,00		
35. KARSAMÄKI	15,08	18,00		
36. PORI	15,07	17,00		
37. KARJAA	15,08	17,00		
38. JUANKOSKI	15,08	17,50		
39. NURMES	15,08	17,50		
40. KEITTELE	15,06	17,50		
41. KAAVI	15,05	17,50		
42. POHJA	15,04	17,00		
43. PIEKAVESI	15,03	17,00		
44. SUOLAHTEI	15,03	17,00		
45. KÄLVIA	15,03	17,75		
46. EVIJARVI	15,02	18,00		
47. RANUA	15,02	18,00		
48. RAAHE	15,02	17,00		
49. KITTILÄ	15,02	17,75		
50. VARPASJARVI	15,02	17,50		
51. SAARIJARVI	15,01	17,50		
52. PUOLANKA	15,01	18,00		
53. KUOPIO	15,01	17,00		
54. PYHÄJARVI	15,01	17,50		
55. POMPARKKU	15,00	18,00		
56. KYJJÄRVI	14,98	18,00		
57. NIVALA	14,98	17,75		
58. JUKKA	14,97	17,50		
59. KIUKAINEN	14,97	17,50		
60. LAVIA	14,97	18,00		
61. VIRRAI	14,96	17,50		
62. SAVONLINNA	14,96	17,00		
63. MERIKARVIA	14,95	17,50		
64. JALASJÄRVI	14,95	18,00		
65. VESANTO	14,95	17,50		
66. SALLA	14,95	18,00		
67. INARI	14,94	17,00		
68. SODANKYLÄ	14,94	17,50		
69. YLIHARMA	14,93	17,50		
70. TAIVALKOSKI	14,93	17,50		
71. VIHANTI	14,92	17,50		
72. SOINI	14,92	18,50		
73. LOHTAJA	14,91	17,75		
74. LIMINKA	14,90	17,50		
75. PALTAMO	14,90	17,50		
76. PETAJAVESI	14,90	17,50		
77. KRUIUNIPYVY	14,89	17,50		
78. SUONENJOKI	14,89	17,25		
79. VIIALA	14,88	17,00		
80. KIVYANIEMI	14,88	18,00		
81. VAALA	14,87	17,50		
82. ROVANIEMI	14,87	17,00		
83. ALAVIESKA	14,87	17,75		
84. HANKO	14,86	16,50		
85. SIKAJOKI	14,86	18,00		
86. LÄNGELMÄKI	14,86	17,50		
87. LOBMAA	14,85	17,00		
88. RAUTALAMPI	14,84	17,50		
89. JOENSUU	14,84	16,75		
90. PUUMALA	14,83	17,50		
91. IMATRA	14,83	16,50		
92. SIEVI	14,82	17,75		
93. OULOKUMPU	14,82	17,00		
94. ISAJOKI	14,82	17,00		
95. KIVIJARVI	14,82	18,00		
96. JÄMSÄNKOSKI	14,82	16,75		
97. AHTARI	14,81	17,50		
98. UTSJOKI	14,81	17,00		
99. URJALA	14,80	17,25		
100. MÄNTTÄ	14,80	16,50		
101. VILPPULA	14,79	17,00		
102. KOTKA	14,79	16,50		
103. KANNUS	14,78	17,50		
104. PERHO	14,78	18,00		
105. FORSSA	14,78	16,75		
106. KANKAANPÄÄ	14,76	17,00		
107. HYRYNSALMI	14,76	17,50		
108. LESTIJARVI	14,75	18,25		
109. ENO	14,75	17,00		
110. HOUTSKARI	14,75	17,00		
111. NELSÄ	14,75	17,25		
112. PERNAJA	14,75	17,00		
113. MUONIO	14,75	17,50		
114. LIEKSA	14,74	17,00		
115. KARJOKI	14,74	18,00		
116. KINNULA	14,74	17,50		
117. KEMIJARVI	14,74	17,00		
118. VETELI	14,72	17,50		
119. KIIKOINEN	14,71	18,00		
120. ENONTEKIO	14,72	17,00		
121. VEHMERSALMI	14,72	18,00		
122. ALAVUS	14,71	17,50		
123. HAUSJARVI	14,71	17,00		
124. TAMMISAARI	14,71	16,50		
125. VALKEAKOSKI	14,71	16,50		
126. PERÄJOKI	14,70	17,75		
127. NAUVO	14,70	17,00		
128. KAUSTINEN	14,70	17,50		
129. UTAJARVI	14,69	17,50		
130. AANEKOSKI	14,69	16,50		
131. HALSUA	14,69	18,00		
132. JYVÄSKYLÄ	14,68	16,50		
133. VETILÄ	14,68	17,00		
134. PIETARSAARI	14,68	16,50		
135. PYHÄNTÄ	14,68	17,50		
136. VAMMALA	14,68	17,00		
137. TERVOLO	14,68	17,50		
138. KOLARI	14,68	17,50		
139. SOTKAMO	14,67	17,00		
140. KORHONAS	14,67	17,50		
141. RUKUKI	14,66	17,50		
142. TUUSNIEMI	14,66	17,50		
143. KUOREVESI	14,65	16,75		
144. PATTIJOKI	14,65	17,00		
145. MIKKELI	14,65	16,50		
146. ORAVAINEN	14,65	17,00		
147. LÄHJÄ	14,65	17,50		
148. II	14,65	17,50		
149. MUURLA	14,65	17,00		
150. LAPPEENRANTA	14,64	16,50		
151. HIMANKA	14,64	18,00		
152. JURVA	14,64	17,50		
153. VAHÄKYRÖ	14,63	17,50		
154. KOSKINKANGAS	14,62	16,50		
155. KÄRPI	14,61	17,00		
156. PERNIO	14,61	17,00		
157. KUUSAMO	14,61	17,00		
158. USIKAUPUNKI	14,61	16,50		
159. TORNI	14,61	17,00		
160. YLIVIESKA	14,60	17,00		
161. KIURUVESEI	14,60	17,00		
162. PÄIKÖNKÄKI	14,59	17,00		
163. PUNKALAUDUN	14,58	17,50		
164. PYLÖNMAKI	14,58	18,00		
165. LAPINLAHTI	14,57	17,00		
166. KORPILAHTI	14,57	17,50		
167. KORPOO	14,57	16,50		
168. VALTIMO	14,57	17,50		
169. KANGASLAMPI	14,57	17,50		
170. PERÄSEINÄJOKI	14,57	17,50		
171. KULLAA	14,57	17,50		
172. PORVOO	14,55	17,50		
173. PIIPPOLA	14,55	17,50		
174. ALAHARMA	14,53	17,00		
175. TENHOLA	14,53	17,00		
176. KANGASKOSKI	14,52	17,00		
177. KOKKOLA	14,52	16,50		
178. KALANTI	14,52	17,00		
179. VÄSTANFIJÄRD	14,52	17,25		
180. KALHAVA	14,51	17,00		
181. YLITORNIO	14,51	17,50		
182. TAIVASSALO	14,51	17,00		
183. KALVOLA	14,51	17,00		
184. LAPUA	14,50	17,00		
185. KOKEMÄKI	14,50	17,00		
186. TOHMALAJARVI	14,50	17,00		
187. KURIKKA	14,50	17,00		
188. TOYSA	14,50	17,50		
189. MUHOS	14,49	17,00		
190. VIILAKKALA	14,48	17,50		
191. EURA	14,48	16,50		
192. VÄRTSILÄ	14,48	17,00		
193. SÄYNSALO	14,48	16,50		
194. RAUTAJARVI	14,48	16,50		
195. PUKKILA	14,47	17,00		
196. VOYRI	14,47	17,00		
197. ROVANIEMEN MLK	14,47	17,00		
198. KUSTAJARVI	14,47	17,00		
199. TYRNÄVÄ	14,47	17,50		
200. SIMO	14,46	17,00		
201. VIITASAARI	14,45	17,00		
202. VESILAHTI	14,45	17,50		
203. SÄRKISALO	14,44	16,50		
204. HARTTILA	14,44	17,00		
205. VAMPULA	14,44	17,50		
206. KUORTANE	14,44	17,50		
207. KARKKILA	14,42	16,50		
208. JOUTSA	14,42	17,00		
209. LIPERI	14,42	17,00		
210. OULU	14,42	16,25		
211. NURMO	14,41	17,00		
212. ARTIJARVI	14,41	17,00		
213. PIHTIPUDAS	14,41	17,00		
214. YPAJA	14,40	17,00		
215. TEUVA	14,39	17,00		
216. HANKASALMI	14,39	17,00		
217. PYHÄSELKÄ	14,39	17,00		
218. KARTTILA	14,39	17,50		
219. ITTI	14,39	16,50		
220. RAKKYLÄ	14,38	17,00		
221. ISOKYRÖ	14,38	17,50		
222. PARAINEN	14,38	16,50		
223. ANJALANKOSKI	14,38	16,00		
224. KAUHAJOKI	14,38	17,00		
225. HONKAJOKI	14,37	17,00		
226. LAPINJARVI	14,37	17,00		
227. ORIPÄÄ	14,36	17,00		
228. INHO	14,35	17,00		
229. MIEHKALÄ	14,35	17,00		
230. KOKKIJARVI	14,35	17,00		
231. ILOMANTSI	14,35	17,00		
232. PIKKIO	14,34	16,50		
233. KANGASNIEMI	14,33	17,00		
234. HIRVENSALMI	14,33	17,00		
235. SULKAVA	14,33	17,00		
236. KERIMÄKI	14,32	16,50		
237. HALIKKO	14,32	16,50		
238. MUURAME	14,31	16,50		
239. HEINOLA	14,28	16,00		
240. RAUMA	14,28	16,00		
241. PARIKKALA	14,28	16,50		
242. SAVONRANTA	14,27	17,50		
243. VIEREMA	14,27	17,00		
244. PERTUNMAA	14,27	17,00		
245. JOKIOINEN	14,27	16,50		
246. HARTOLA	14,27	17,00		
247. JÄMSÄ	14,27	16,25		
248. KUHMO	14,26	17,00		
249. LUHANKA	14,26	17,00		
250. LAHTI	14,26	16,00		
251. HAMMENKYRÖ	14,25	17,00		
252. HAMINA	14,25	16,00		
253. MAANINKA	14,25	17,00		
254. KOVILJO	14,25	17,00		
255. MAKSAMAA	14,25	17,00		
256. ILMAJOKI	14,24	17,00		
257. RAUTAVAARA	14,24	17,00		
258. KAHMALAHTI	14,23	17,00		
259. KUUSIPYHTÄÄ	14,23	16,50		
260. LEPPÄVIRTA	14,23	16,50		
261. VEHMAA	14,22	17,00		
262. YLISTARO	14,22	17,50		
263. RYMÄTTYLÄ	14,22	17,00		
264. KIHNIÖ	14,22	17,00		
265. LUORAINEN	14,21	17,75		
266. KONTIOINEN	14,21	16,00		
267. LAITILA	14,20	16,50		
268. SAVUKOSKI	14,20	17,50		
269. MULTIA	1			

Talouselämä mittaa suurimpien kaupunkien talouskehityksen. Vaikka kunnat eivät ole voittoa tavoittelevia yhteisöjä, niiden taloudellista suoritusta voi arvioida.

# KUNNAT PELIIN

Talouselämä 16 1988

Talouselämä julkaisee suurimpien kaupunkien vuoden 1987 tilinpäätösten jälkipelejä. Niissä tarkastellaan kaupunkien taloudellista tilaa, viime vuosien kehitystä ja kehitykseen johtaneita syitä. Jokaisessa analyysissä on mukana taulukko keskeisimmistä taloutta kuvaavista tekijöistä.

Kunnallistalouden analysointi ja vertailu on ollut vähäistä. Sopivia tunnuslukuja ei ole ollut. Usein on vedottu siihen, että kuntia ei voi vertailla, koska ne ovat niin erilaisia. Eivätkö yritykset ole erilaisia, voisi kysyä vertailujen vastustajilta. Talouselämän kuntapeliin sarja onkin ensimmäinen yritys arvioida näinkin laajasti tuoreeltaan kuntien tilinpäätöksiä.

Kuntien jälkipelissä ei pysty esittämään yhtä yhtenäistä laskentakaavaa kuin yrityspeleissä. Jokaisessa kuntapelissä esitetään samanlainen taulukko. Siinä on esitetty keskeisimmät taloutta kuvaavat tunnusluvut. Niiden tehtävänä on osoittaa, miten taloudellinen liikkumavara on kehittynyt tilinpäätösvuonna ja edellisinä vuosina. Koska kunnallistalous saattaa useimmille yritystalouden seuraajille olla outoa, selvitetään tässä jutussa eräitä kunnallistalouden keskeisimpiä tunnuslukuja ja niiden merkitystä.

Liikkumavara usean muuttujan tulos

Kuntien taloudellista pelivaraa voidaan havainnollistaa kuviolla 1. Se osoittaa, että taloudellinen liikkumavara on usean eri muuttujan rajaama alue, jonka koko vaihtelee muuttujien arvojen mukaan. Näin ollen taloudellisen liikkumavaran arvioinnissa ei voida rajoittua vain muutaman yksittäisen muuttujan arvoihin.

Äyrin hinta ja äyrimäärä kpl/asukas

Alhainen äyrin hinta antaa lisää pelivaraa. Sitä on mahdollista korottaa ja saada lisätuloja. Kunnan tulopohjaa ja tärkeimmän tulolähteen, verotulojen, perustaa kuvaa asukas-



kohtainen äyrimäärä. Mikäli asukaskohtainen äyrimäärä on korkea, antaa se kunnalle pelivaraa.

### Käyttötalouden ylijäämä

Käyttötalouden ylijäämään tiivistyy kunnan käyttötalouden eri tekijöiden yhteisvaikutus. Se on sisällöltään hyvin lähellä yksityissektorin käyttökattetta. Se lasketaan vähentämällä käyttötuloista käyttömenot ja puhdistamalla luvuista laskennalliset erät.

Kun suhteutetaan käyttötalouden ylijäämä tärkeimmän tulolähteen, verotulojen, perustana olevaan äyrimäärään, voidaan eri kokoisten kuntien luvut asettaa samalle lähtöviivalle.

Käyttötalouden ylijäämän arvioinnissa on otettava huomioon se, millä äyriin hinnalla se on saatu aikaan. Korottamalla äyriin hintaa, paranee käyttötalouden ylijäämä. Toisaalta kun äyriin hintaa on korotettu, on tulevaa pelivaraa siltä kohdin syöty.

Käyttötalouden ylijäämä ei kuitenkaan ole mikään itseisarvo. Sen pitää kuitenkin olla tietyn suuruinen, jotta kunta pystyisi reagoimaan muuttuviin tilanteisiin ilman että se heti joutuisi maksuvalmiusongelmiin ja olisi pakotettu korottamaan äyriin hintaa.

### Rahoitusasema

Kuntien rahoitusasemaa on kuvattu monilla eri muuttujilla. Niillä on kuitenkin vahva keskinäinen yhteys esimerkiksi korrelaatiokertoimilla mitaten, mikä johtuu niiden asemasta taseessa.

Taloustarviolainoja käytetään investointihuippujen rahoituksen järjestelyihin. Viime vuosina niistä näyttää muodostuneen vakiintunut erä talouden tasapainottamiseksi, vaikkei kyse olisikaan investointihuipuista. Kehityksinä mielessä on ollut arveluttava.

Taloustarviolainojen vertailussa on muistettava kuntien toiminnan organisoinnissa olevat erot. Esimerkiksi yhtiöpohjalle järjestetyn energialaitoksen velat eivät näy peruskunnan veloissa. Kunnan omana toimintana hoitaman energialaitoksen velat taas lisäävät kunnan lainamäärää.

<b>KAUPUNKIEN VERTAILUSSA ESITETTÄVÄT TUNNUSLUVUT</b>	
Äyriin hinta, p	
Kantokykyluokka	
<b>Milj. mk</b>	
Kokonaismenot	
Käyttömenot	
Käyttötalouden ylijäämä	
<b>Muutos %</b>	
Käyttömenot	
Verotulot	
Valtionavut	
Maksut	
<b>Milj. mk</b>	
Taloustarviolainat	
Siirtomäärärahat ja omat rahastot	
Vakavaraisuus	
<b>P/äyri <sup>1)</sup></b>	
Käyttötalouden ylijäämä	
Vakavaraisuus	
<small><sup>1)</sup>perustana ao. verovuoden äyrimäärä, mistä johtuen vuoden 1987 äyrimäärä on vuoden 1988 talousarvion valmistelun perustana ollut arvio. Luvut esitetään vuosilta 1984—87.</small>	

Rahastointi on eräs ennakkosäästämisen muoto. Siten kerätään etukäteen varoja kunnan tiettyjen hankkeiden toteuttamiseksi. Viime aikoina niiden tehtävä on muuttunut erilaisten hankkeiden rahoittamisesta kunnan vakaan taloudellisen aseman ylläpitämiseksi.

Myös siirtomäärärahamenettely on tarkoitettu palvelemaan pääomamenojen rahoittamista. Sen avulla voidaan etukäteen varautua erilaisiin pääomatalouden hankkeisiin.

Vakavaraisuus netottaa taloustarviolainojen sekä siirtomäärärahojen ja omien rahastojen vaikutuksen. Se lasketaan seuraavalla kaavalla: (siirtomäärärahat + omat rahastot) +/- (taloustarviolainat). Näin ollen mikäli velkaa on enemmän kuin varauksia, tunnusluku on negatiivinen ja päinvastoin. Usein silmätikkuihin ovat olleet kuntien kassavarat ja talletukset sekä niiden sijoittelu.

Kuntien häiriöttömän toiminnan turvaamiseksi on oltava tietyn suuruiset kassavarat. Niiden sijoittelu on viime aikoina saanut ehkä tarpeetonta julkisuutta ja kiinnittänyt huomi-

on kuntien talouden kannalta toisarvoisiin tekijöihin.

## Palvelutaso

Tässä sarjassa ei ole mahdollista ottaa kantaa palvelutasoon. Sen kuvaamisessa käytettävät tunnusluvut ovat erittäin puutteellisia eikä yhtenäisiä vertailukelpoisia tilastoja ole käytössä. Palvelutasoon kohdistuvat vaatimukset esimerkiksi terveydenhuollossa, lasten päivähoidossa ja vanhustenhuollossa merkitsevät tulevaisuudessa resurssien kohdistamista näihin ja lisääntyviä käyttökustannuksia sekä pelivaran hupenemista.

## Pelivarat on turvattava

Käyttötalouden ylijäämä on pystyttävä pitämään tietyllä tasolla. Keinoina ovat menojen kasvun hillintä, maksujen ja äyrin hinnan korottaminen.

Suuri viisaus sisältyy äyrin hinnan oikea-aikaiseen korottamiseen. Se vaatii myös rohkeutta päätöksentekijöiltä. Korotuksen lykkäämisestä on monia varottavia esimerkkejä. Pakkotilanteessa tehty äyrin hinnan korotus on syöty etukäteen.

Rahoitusasema voidaan saada muutamassa vuodessa hyvin heikoksi, mutta sen palauttaminen tyydyttävälle tasolle on kivulias prosessi. Erityisesti se käy päätöksentekijöiden luonnolle, koska on pidättäydyttävä investoinneista.

## Käyttömenojen ja verotulojen kasvu

Kunnallistalouden kuten muunkin talouden perussääntö on, etteivät käyttömenot saisi ylittää kovin monena vuonna peräkkäin käyttötuloja. Kunnallistaloudessa tämä voidaan konkretisoida niin, että käyttömenot eivät saisi ylittää verotulojen ja niiden perustana olevan äyrimäärän vuosittaista kasvua. Tämän vuoksi taulukossa onkin esitetty käyttömenojen verotulojen, valtionosuuksien ja maksujen vuosittaiset prosentuaaliset muutokset.

Mikäli käyttömenojen kasvu ylittää mone- na vuonna verotulojen ja äyrimäärän kasvun, seuraa siitä käyttötalouden ylijäämän kaventuminen. Samalla se merkitsee painetta äyrin hinnan korottamiseen.

Vaikka valtionapujen vuosittainen kasvu voikin olla prosentuaalisesti suurta, ei se kuntien taloudellista liikkumavaraa lisää, vaan usein päinvastoin. Valtionosuudet näet kohdistuvat pääasiassa terveydenhuollon, sosiaalitoimen ja sivistystoimen toimintoihin ja ne suurten kaupunkien kohdalla kattavat tuskin puolta niiden nettomenoista. Näin ollen näiden toimintojen laajentumisesta jää automaattisesti pääosa verotuloin katettavaksi, koska maksut ovat useimmiten symbolisia.

Maksujen suurikaan vuosittainen muutos tuskin merkitsee kunnan liikkumavaran kasvua, koska niistä pääosa tulee liiketoiminnasta. Kuntien liiketoiminnan maksut ovat taas sellaiset, että hyvin harvoissa kunnissa liiketoiminta kattaa siitä aiheutuneet kustannukset. Useimmiten maksujen kehitys kunnissa noudattelee energian hinnan kehitystä. Kun energian hinta nousee, nousevat maksutkin ja päinvastoin.

Kuntapelissä mukana olevien kuntien lukujen saamiseksi vertailukelpoiksi suhteutetaan käyttötalouden ylijäämä ja vakavaraisuus kunkin vuoden tuloista tapahtuneeseen verotukseen. Niinpä vuoden 1987 kohdalla oleva äyrimäärä on arvio, joka on esitetty vuoden 1988 talousarviossa. Tarkka luku tulee vasta syksyllä.

Käytettävä aineisto ei ole suoraan vertailukelpoinen mihinkään yleiseen tilastoaineistoon. Esimerkiksi kuntien taloustilastoja puhdistetaan monin tavoin. Tässä käytetään suoraan kaupunkien tilinpäätöksistä saatavia lukuja, jotka kaupungit ovat koonneet. Kuten edellä todettiin, vuoden 1987 äyrimäärään suhteutetut luvut ovat äyrimäärän osalta kaupungin omia arvioita. Luvut antavat kuitenkin selvän kuvan kehityksestä, minne kaupunkien talous on menossa.



# Helsinki hengittää ahtaammin

Talouselämä 16/1988

Helsinki on Suomen kunnallistalouden lippulaiva. Sen liikkeet vaikuttavat koko kunnallistalouden lukuihin. Kuntien kokonaismenoista Helsingin osuus oli 1986 noin 13,6 prosenttia, mutta esimerkiksi talletuksista jopa kolmannes.

Helsingin talouden turvana on ylipormestari Raimo Ilaskivi, joka tuntee talouden ja uskaltaa myös esittää mielipiteensä, vaikka se olisi erilainen kuin luottamushenkilöiden.

Helsinki on kieltämättä naapurikaupunkeihinsa nähden paremmassa asemassa, koska sillä on peruspalvelut melko pitkälle järjestetty. Ongelmia ja investointitarpeita tosin on terveydenhuollossa, vanhustenhuollossa, lasten päivähoitossa ja asuntopolitiikassa.

## Meni paremmin kuin talousarvio edellytti

Vuosi 1987 meni Helsingissäkin paremmin kuin sen talousarviota laadittaessa osattiin odottaa. Kuitenkin se merkitsi taloudellisen liikkumavaran pientä kaventumista.

Käyttötalouden ylijäämä kasvoi markkoissa mitaten 65,6 miljoonaa markkaa, mutta äyrimäärään suhteutettuna se supistuu 0,2 penniä. Talousarvion mukaan käyttötalouden ylijäämä olisi ollut 63,7 miljoonaa pienempi. Tämä johtui pääasiassa siitä, että verotuloja kertyi 77,5 miljoonaa markkaa enemmän kuin ennakoitiin.

Helsingin talousarvio toteutui palveluja tarjoavien pääluokkien (0–6 pl.) osalta kokonaisuudessaan erittäin hyvin. Nettomenot olivat 24,6 miljoonaa markkaa budjetoitua suuremmat, mikä merkitsee vain 0,3 prosenttia. Sosiaalitoimen menojen kasvulle löytyi katteeksi säästöjä muista toiminnoista.

Verotulojen arviointi näyttää olleen viime vuonna ongelma useille kaupungeille. Nyt on-

neksi veroja kertyi odotettua enemmän. Ongelmia kuvaa se, että vielä marraskuussa ei ollut varmuutta edes verotulokohdan toteutumisesta, mitä käytettiin eräiden lisämäärärahojen eväämisen perusteena. Ongelma ei ole yksin kuntien, vaan verottaja ei pysty enakoimaan riittävän tarkasti tulossa olevia verovirtoja.

Vaikka taulukossa käyttömenot vuosien 1986 ja 1987 osalta ovat kasvaneet hitaammin kuin verotulot, on kehityksessä ongelmia. Mikäli käyttömenojen kasvun tarkastelu rajataan pääluokkiin 0–6, oli se peräti 14,2 prosenttia 1986 ja 9,7 prosenttia vuonna 1987.

Käyttömenojen kasvua on pienentänyt liiketoiminnan hidas kasvu, joka paljolti johtuu energian hinnasta. Toisaalta liiketoiminta on Helsingissä tuonut kaupungin kassaan rahaa äyrin hinnan katteeksi.

## Kassavarat supistuivat

Rahoitusasemaa kuvaava vakavaraisuus heikkeni sekä markoissa mitaten että äyrimäärään suhteutettuna. Kehitys kuitenkin oli parempi kuin talousarviossa pelättiin. Lainakanta jäi noin sata miljoonaa markkaa pienemmäksi. Se on kaupungin talouden kannalta myönteinen piirre tässä rahamarkkinoiden tilanteessa.

Helsingin kassavarat ja talletukset ovat olleet luottamushenkilöiden ja kateellisten muiden kuntien silmätikkuna. Ne ovat vastanneet parin kuukauden kassastamaksuja. Tilinpäätös merkitsee niiden supistumista edellisvuodesta 386,2 miljoonalla markalla. Äyrimäärään suhteutettuna supistuminen on 1,6 penniä.

Ottaen huomioon Helsingin kaupungin aseman, on perusteltua säilyttää rahoitusasema riittävän vankkana. Naapurimaissa on surullisia esimerkkejä suurkaupunkien taloudellisista ongelmista. Pääkaupunkiseutu on saanut tuntea myös valtiovallan toimenpiteet muita karheampina. Peruspalvelujen investointeja, jotka muualla on toteutettu valtionosuuksien avulla, on jouduttu rahoittamaan itse.

## Helsinkiläisen kunnallisveroaste keskitasoa

Lääkkeeksi Helsingin ongelmiin sivulliset esittävät äyrin hinnan korotusta nykyisestä 15,00 pennistä. Helsingin turva on ollut korkea asukaskohtainen äyrimäärä, jota ovat korottaneet osaltaan yhteisöjen äyrit. Helsinkiläisen kunnallisverorasitus on kuitenkin maan keskitasoa, jos se mitataan kunnallisveroasteella (maksetut kunnallisverot % veronalaisista tuloista).

Tämä johtuu siitä, että Helsingin väestön rakenne on sellainen, että verotuksen vähennyksen merkitys on pienempi. Samalla on muistettava progressiivisen valtionveron vaikutus. Näin ollen keskiverto helsinkiläinen maksaa

**TAULUKKO 1: Kaupungit käyttötalouden ylijäämän (p/ä) mukaisessa järjestyksessä**

<b>1</b>	Käyttötalouden ylijäämä p/ä	Muutos 1987	Äyri, p 1987	Äyrin muutos
Kuopio	6,7	-0,6	17,00	—
Hämeenlinna	5,4	+0,3	16,00	—
Oulu	5,3	-0,7	16,75	0,50
Tampere	4,9	+0,5	15,00	—
Jyväskylä	4,9	-0,5	16,25	—
Kotka	4,8	-0,9	16,50	—
Lappeenranta	4,8	+0,9	16,50	—
Helsinki	4,6	-0,2	15,00	—
Joensuu	4,5	+0,0	17,25	0,50
Pori	4,4	-0,2	17,00	—
Vaasa	3,9	+0,6	18,00	1,00
Lahti	3,7	+0,6	16,75	0,75
Espoo	3,6	+1,1	15,00	0,50
Turku	3,3	-0,8	15,00	—
Vantaa	1,9	-0,5	16,00	—

15 pennin äyrin hinnallaan suhteellisesti enemmän veroa kuin esimerkiksi kokemäkeläinen 17,25 pennillään.



Suomenlinnan Kuninkaanportti on eteläisimmällä saarella Kustaanmiekan salmen edustalla sijaitseva porttirakennus. Sitä pidetään yleisesti yhtenä Suomenlinnan tunnusmerkeistä. Se rakennettiin alun perin 1753–1754 paikalle, jolle silloinen Ruotsin kuningas Aadolf Fredrik oli kiinnittänyt laivansa tullessaan tarkkailemaan linnoituksen rakennustöitä vuonna 1752. Tästä tuli nimi Kuninkaanportti. Sen kuva oli vuosina 1986–2002 myös tuhannen markan setelissä. (HH)

## Kuntapeliien yhteenveto

# Lappeenranta paransi parhaiten, Vantaan talous ongelmallisin

Talouselämä 20/1988

Suurten kaupunkien talouden liikkumavara kapeni viime vuonna ennakoitua vähemmän. Budjetintekijät olivat varovaisia syksyllä 1986.

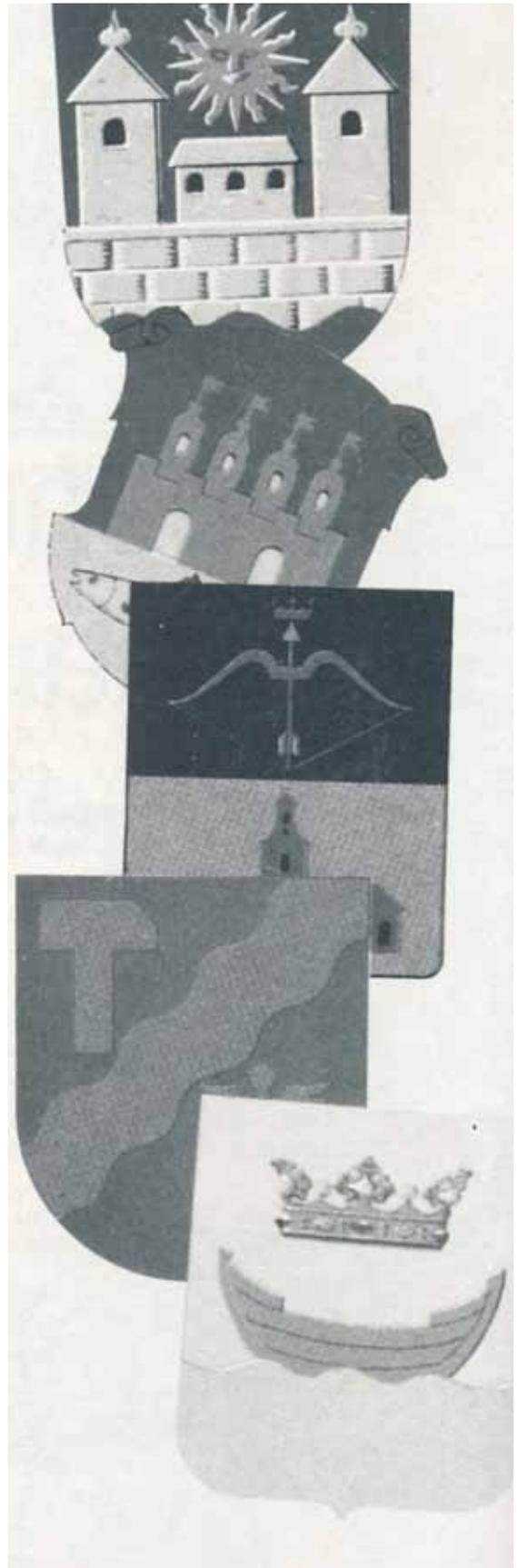
Vuosi 1987 meni suurilla kaupungeilla paremmin kuin talousarviossa uskottiin käyvän. Kustannustaso nousi ilmeisesti vähemmän kuin ennakoitiin, mutta samalla verotuloja kertyi useimmissa kaupungeissa huomattavasti enemmän kuin talousarvioissa uskottiin kertyvän. Kukaan tosin ei osaa selittää, mistä verotulojen yllättävä kasvu johtui.

Äyrimäärään suhteutettu käyttötalouden ylijäämä parani tai säilyi ennallaan seitsemässä (Tampere, Espoo, Lahti, Vaasa, Lappeenranta, Joensuu ja Hämeenlinna) viidestätoista suurimmassa kaupungissa.

Liikkumavaran kapenemista kuvaa kuitenkin se, että viisi kaupunkia joutui vuodelle 1987 korottamaan äyrin hintaa (Espoo, Oulu, Lahti, Vaasa ja Joensuu). Osittain käyttötalouden ylijäämän kasvun takana oli äyrin hinnan korotuksesta johtunut verotulojen kasvu.

Osaltaan taloudellista pelivaraa supisti kantokykyluokan korottaminen vuonna 1987 Vantaalla, Oulussa ja Kuopiossa. Tänä vuonna on luokka noussut Jyväskylällä. Tämä merkitsee kaupungista riippuen noin puolen pennin verotuottoja vastaavaa valtionapujen supistamista. Se näkyi selvästi kaikkien kolmen korotetun luokan kaupunkien luvuissa. Joutuvatpa Vantaa ja Oulu osittain kantokykyluokan korotuksen takia korottamaan äyrin hintaansakin.

Korkein käyttötalouden ylijäämä on Kuopiossa 6,7 p/ä ja alhaisin Vantaalla 1,9 p/ä. Taulukkoon 1 on koottu kaupungit käyttötalouden



ylijäämän suuruusjärjestyksen mukaiseen järjestykseen ja esitetty myös millä äyrin hinnalla ylijäämä on saavutettu.

Kun käyttötalouden ylijäämä supistuu tietyllä tasolle, seuraa siitä äyrin hinnan korotus. Kaupunkikohtaisissa jälkipeleissä tuli esille miten tärkeää on pystyä ajoittamaan äyrin hinnan korotuspäätös oikein. Turku ja Espoo, joiden käyttötalouden ylijäämät olivat melko pienet, ovat tänä vuodeksi korottaneet äyrin hintaansa.

Tässä laskettu käyttötalouden ylijäämä ei anna täysin oikeaa kuvaa tapahtuneesta kehityksestä. Mikäli kaupunki tulouttaa käyttötalouden rahastojensa pääomia, parantaa se käyttötalouden ylijäämää. Toisaalta jos kaupunki siirtää käyttötalouden ylijäämiä rahastoon, näkyy se menona ja heikentää käyttötalouden ylijäämää. Nämä muutokset tosin heijastuvat vakavaraisuuteen joko heikentäen tai parantaen sitä.

Tampereella käyttötalouden ylijäämän paraneminen perustui rahastojen käyttämiseen. Sen sijaan esimerkiksi Espoossa, Lahdessa, Lappeenrannassa ja Vaasassa ylijäämä olisi ollut hivenen parempi, mikäli rahastosiirrot olisi puhdistettu. Laskentatapaa on siten kehitettävä tältä osin mahdollisilla seuraavilla kierroksilla.

### Rahoitusasema heikkeni selvästi

Selvä suunta vuoden 1987 tilinpäätöksissä oli suurten kaupunkien rahoitusaseman heikkeneminen. Sekään ei ollut niin jyrkkä kuin talousarvioita valmisteltaessa pelättiin. Viidestä-

**TAULUKKO 1: Kaupungit käyttötalouden ylijäämän (p/ä) mukaisessa järjestyksessä**

1	Käyttötalouden ylijäämä p/ä	Muutos 1987	Äyri, p 1987	Äyrin muutos
Kuopio	6,7	-0,6	17,00	—
Hämeenlinna	5,4	+0,3	16,00	—
Oulu	5,3	-0,7	16,75	0,50
Tampere	4,9	+0,5	15,00	—
Jyväskylä	4,9	-0,5	16,25	—
Kotka	4,8	-0,9	16,50	—
Lappeenranta	4,8	+0,9	16,50	—
Helsinki	4,6	-0,2	15,00	—
Joensuu	4,5	+0,0	17,25	0,50
Pori	4,4	-0,2	17,00	—
Vaasa	3,9	+0,6	18,00	1,00
Lahti	3,7	+0,6	16,75	0,75
Espoo	3,6	+1,1	15,00	0,50
Turku	3,3	-0,8	15,00	—
Vantaa	1,9	-0,5	16,00	—

toista kaupungista ainoastaan neljässä vakavaraisuus (p/ä) parantui. Nämä kaupungit olivat Vaasa, Lahti, Lappeenranta ja Joensuu.

Suurin muutos heikompaan suuntaan oli Tampereella (-3,1). Tampereen kohdalla kuntapelissä todettiin otsikossa Tampereen vaurauden vaikean historian. Vaikka supistus oli raju, oli Tampereella lähtötaso kaupunkien korkeimpia. Kaikkiaan yhdeksällä kaupungilla vakavaraisuus oli positiivinen, ts. varaukset olivat suuremmat kuin lainakanta.

Kuntapeleissä tuli esille, miten vakavaraisuuden vertailussa on oltava huomattavasti varovaisempi kuin käyttötalouden ylijäämän, koska kaupunkien toimintojen organisoinnissa on eroja. Vantaan ja Espoon vakavaraisuus näyttää muihin verraten liian hyvältä ja Jyväskylän liian huonolta.

Käyttötalouden ylijäämä ja rahoitusasema (vakavaraisuus) ovat riippuvaisia toisistaan. Käyttötalouden ylijäämä osoittaa, paljonko käyttötaloudessa jää pääomatalouden (erityisesti investointien) rahoittamiseen. Mikäli käyttötalouden ylijäämä on alhainen ja investointiastetta ei haluta laskea, on ne rahoitettava lainalla ja/tai varauksia (rahastoja ja siirtomäärärahoja) käyttämällä. Tästä seuraa rahoitusaseman (vakavaraisuuden) heikkeneminen. Toinen vaihtoehto on äyrin hinnan korottaminen.

Toisilla on liikkumavaraa, toisilla ei

Taulukoiden tarkastelu osoittaa, että sekä käyttötalouden ylijäämä että vakavaraisuus ovat hyviä samoissa kaupungeissa. Näitä ovat Helsinki, Kuopio, Hämeenlinna. Tampere ja Oulu.

Sen muutos		
2	P/ä	
Helsinki	6,3	-0,5
Kuopio	5,1	-0,2
Tampere	4,4	-3,1
Hämeenlinna	3,1	-0,3
Lappeenranta	1,6	+0,8
Oulu	1,6	-0,7
Espoo	0,6	-0,2
Vaasa	0,4	+2,3
Vantaa	0,1	-1,7
Lahti	-0,2	+1,0
Turku	-0,6	-0,4
Pori	-2,0	-0,5
Joensuu	-3,8	+0,2
Jyväskylä	-3,8	-1,3
Kotka	-4,3	-2,4

Sen sijaan molempien tekijöiden kohdalla listan jälkipään kaupungit vaihtelevat. Kaiken lähtökohta on kuitenkin käyttötalouden ylijäämä, joka on Vantaalla selvästi muita heikompi. Muutenkin Vantaan taloudessa näyttää olevan suurista kaupungeista eniten ongelmia kuten kuntapelin tarkastelu osoitti.

Vuoden aikana selkeimmin taloudellista liikkumavaraansa paransi Lappeenranta. Sen lukujen parantuminen ei johtunut myöskään äyrin hinnan korottamisesta. Kaupunginjohdaja Jarmo Kölhi ei ehkä perusteetta istu kaupunkiliiton raha-asiainneuvoston puheenjohtajana.

### Kuntien talouden vertailu uutta

Kunnat eivät ole tottuneet siihen, että niiden talouden kehitystä ja tilaa arvioitaisiin kuten yritysten tilinpäätöksiä. Vertailu on teknisesti pienin varauksin mahdollista kuten tämäkin sarja osoittaa.

Eräessä Suomen Kunnallislehden (9/1985) artikkelissa kuvasin kuntien talouden tilan arviointia näin: "Mikäli tutkii eri kaupunkien ja kuntien kuntaesitteitä, ei voi olla vakuuttumatta, että maassa on toinen toistaan elinvoimaisempia, kasvukykyisempiä, korkean palveluvarustuksen omaavia keskuksia. Toisaalta kun selaa samojen kuntien perusteita ja lausuntoja esimerkiksi kantokikylyluokituksesta, jää hämmästelemään. Nuttu on käännetty nurin ja tuhkaa siroteltu pään päälle. Nyt löytyy ongelmia työllisyydessä, asukaskohtaiset äyrimäärät ovat alhaisia ja kasvavat muita hitaammin. Velkaa on, talous on heikoilla eikä palveluvarustuskaan ole vielä vastaavien kuntien tasalla."

Kaikki kunnat eivät halua lukujensa kriittistä analysointia. Jos kunnalla menee hyvin, oli ennen pelkona, että valtio rankaisee korottamalla kantokikylyluokkaa. Muutama vuosi sitten vielä oli luokituksessa eduksi, jos kunnan talous oli ajettu rempalleen. Nyt onneksi luokittelun kriteerit ovat selkiintyneet.

Toinen syy analyysin pelkoon on kunnallispoliitikka. Jos kunnalla näyttää menevän oikein hyvin, saattavat päätöksentekijät innostua liikaa ja vankkakin taloudellinen asema pystytään tuhoamaan nopeasti. Toisaalta jos kunnalla menee huonosti, saatetaan sitä pyrkä peittelemään ja esitetään mahdollisimman myönteisiä tulkintoja.

Kunnallistalous on olevinaan niin erityinen saareke, että siihen erikoistuneita toimittajia on harvassa. Tämän takia lehdet kirjoittavat enimmäkseen kunnallistaloudesta hampaatomasti toistaen sen mitä heille esitetään. Toimittusten omat analyysit ovat harvinaisia.

Toimittajien työtä helpottaisi, jos keskusjärjestöt pystyisivät sopimaan kuntien talousarvioiden tilinpäätösten esittelyssä käytettävistä suppeista yhteenvetotaulukoista, joissa olisi tarvittavat perustiedot. Suppeimmillaan se voisi olla kuntapeleissä esitetyn taulukon mukainen.

Velkaantuminen vie kuntia umpikujaan

# Liikkumavara toimintapolitiikan tulos

Taloudellinen liikkumavara on pitkälle kuntien oman toimintapolitiikan tulos. Toisilla kunnilla on liikkumavaraa, toisilla ei sitä ole. Mutta miten sitä mitataan?

Tässä artikkelissa hahmotellaan taloudellisen liikkumavaran arvioimismenetelmiä.

Liikkumavaraa kuvaavat muuttajat pyritään pisteyttämään ja asettamaan kuntia järjestykseen sen suhteen. Toisaalta kuvataan, miten taloudelliseen liikkumavaraan liittyvät muuttajat ovat yhteydessä kuntien toimintapolitiikkaan.

Heiki Helin - Paavo Poteri

Suomen Kunnallistalous 17 1988

Artikkeli perustuu kirjoittajien laatimaan ja Kaupunkiliiton julkaisemaan raporttiin "Taloudellinen liikkumavara, alueelliset ja kunnittaiset erot". Se on liiton, Helsingin kaupunginkanslian ja Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen yhteisen ns. Liikkumavaraprojektin viides raportti.

Taloudellisen liikkumavaran mittaaminen

Taloudellisen liikkumavaran kannalta keskeisimmiksi muuttujiksi osoittautuivat seuraavat:

- o asukaskohtainen äyrimäärä
- o äyri hinta
- o käyttötalouden ylijäämä (KTY)
- o vakavaraisuus.

Käyttötalouden ylijäämästä on käytetty nimenomaan KTY III:a, josta on puhdistettu laskennalliset erät ja liiketoiminta. Se on osoitautunut käyttökelpoisimmaksi kaikkia kuntia koskevilla vertailuilla.

Käyttötalouden ylijäämän arvioinnissa on keskeistä se, millä äyri hinnalla KTY on saavutettu. Käyttötalouden ylijäämän tavoin tiivistyy eräin varauksin rahoitusasema vakavaraisuus -nimiseen muuttuun. Se saadaan taaseen eristä (siirtomäärärahat+ omat rahastot - talousarviolainat).

Liikkumavaran tarkastelussa on oleellista tarkastella rinnakkain käyttötaloutta ja rahoitusasemaa. Näin saadaan monipuolisempi kuva kuin yksittäisiä muuttujia tarkastelemalla.

Liikkumavaran pisteytys

Muuttujien yhteisvaikutuksen, taloudellisen liikkumavaran, kuvaamiseksi on kullekin nel-

		P/ä							
		- 9.68	- 6.97	- 4.25	- 1.54	1.18			
SUURI STOR	VEITSENTÄRÄLLÄ BALANSERAD PÅ KNIVSUDD 29	4	3	4	14	103	17	27	4.88
		5	2	8	11	21	13		4.05
KÄYTTÖTA- LOUDEN YLI- JÄÄMÄ DRIFTSHUS- HÄLLNINGENS ÖVERSKOTT		11	9	20	25	20	11		3.22 P/ä
		8	19	33	28	18	8		2.39
PIENI LITEN	UMPIKUJÄ ÅTERVÄNDSGRÄND 88	17	13	17	8	25	8	1	1.56
		15	15	20	6	0	2		
		HEIKKO SKRAL			VAKAVARAISSUUS SOLIDITET		HYVÄ GOD		

jälle muuttujalle laskettu pisteet. Pisteytyksen perustana ovat kunkin muuttujan kaikkien kuntien aritmeettiset keskiarvot ja keskihajonnat. Mikäli muuttujan arvo ylittää keskihajonnan ylärajan (aritmeettinen keskiarvo + keskihajonta), tulee muuttujasta pisteitä 6. Näin ollen kunnan maksimipistemäärä on 24 ja minimi vastaavasti 4 pistettä. Koska pisteytyksellä haetaan nimenomaan taloudellista liikkumavaraa, veroäyrin hinnan kohdalla alhainen äyrin hinta tuo pisteitä enemmän.

Kuntien taloudellisen liikkumavaran kuvauksen tiivistäminen pistearvoiksi merkitsee tilanteen yksinkertaistamista. Myös muuttujissa on tiettyjä ongelmia. Pisteet asettavat kunnat kuitenkin suunnilleen oikeisiin ryhmiin liikkumavaran suhteen, mutta ei ryhmän sisällä tarkkaan järjestykseen.

Koska kyse on vuoden 1985 tilinpäätösten luvuista, on monen kunnan asema nyt ehkä muuttunut. Heikon pistemäärien kunnissa ei kuitenkaan nopea muutos ole mahdollista.

Liikkumavaran parantaminen on hidas ja pitkäaikainen prosessi.

Taulukossa 1 on lueteltu 49 kuntaa, joiden näin laskettu pistemäärä on vähintään 20. Luettelo on merkitty myös kunnan vuoden 1985 kantokykyluokka. Koska yhtenä muuttujana on asukaskohtainen äyrimäärä, ovat korkean pistemäärän kunnat pääsääntöisesti ylemmissä kantokykyluokissa.

Taulukossa 2 on esitetty ne 48 kuntaa, joiden pistemäärä on kahdeksan tai vähemmän. Korkein kantokykyluokka on neljä (Kiukainen). Peräti 35 on ensimmäisessä kantokykyluokassa. Näin kantokykyluokitus antaa ainakin heikoimmille samansuuntaisen tuloksen, vaikka sen kriteerit ovatkin toiset.

Yksi ongelma tässä esitettyyn pisteytykseen sisältyy. Monen heikon veropohjan kunnan käyttötalouden ylijäämä on saatu kohtuulliseksi verotulojen täydennysten ja harkinnanvaraisten rahoitusavustusten ansiosta. Näiden vaikutus ei ilmene tässä esitettyissä pisteissä.

Taulukko 1:

Suurimman liikkumavaran kunnat asukaskohtaisen äyrimäärän, äyrihinnan, käyttötalouden ylijäämän ja vakavaraisuuden mukaan 1985:

	Pistemäärä	Kantokykyluokka
JÄRVENPÄÄ	24	7
KAUNIAINEN	24	10
SEINÄJOKI	23	5
VANTAA	23	7
KAARINA	23	6
ESPOO	23	10
RAISIO	23	6
KOUVOLA	23	7
MIKKELI	22	4
KUUSANKOSKI	22	7
KIRKKONUMMI	22	8
HYVINKÄÄ	22	7
VIHTI	22	6
SÄKYLÄ	22	5
SIILINJÄRVI	22	4
SALO	21	4
KUOPIO	21	4
HELSINKI	21	10
NURMIJÄRVI	21	9
LOHJAN KUNTA	21	7
PORVOON MLK	21	8
UUSIKAUPUNKI	21	5
HARJAVALTA	21	7
TUUSULA	21	8
KERAVA	21	7
HÄMEENLINNA	21	6
OULU	21	5
EURAJOKI	21	6
MÄNTSÄLÄ	21	4
RUSKO	21	7
JÄMSÄ	21	4
PIEKSÄMÄKI	21	5
NOKIA	21	7
PÖYTYÄ	21	4
LUUMÄKI	21	4
MUSTASAARI	21	4
YLÖJÄRVI	20	6
PIRKKALA	20	8
JANAKKALA	20	7
TAMPERE	20	8
VALKEAKOSKI	20	6
HEINOLA	20	6
JOENSUU	20	5
TURKU	20	8
JYVÄSKYLÄN MLK	20	4
HOLLOLA	20	6
KORPPOO	20	1
PÄLKÄNE	20	3
VALKEALA	20	4

Taulukko 2:

Taloudelliselta liikkumavaryltaan heikoimmat 48 kuntaa asukaskohtaisen äyrimäärän, äyrihinnan, käyttötalouden ylijäämän ja vakavaraisuuden osalta 1985

	Pistemäärä	Kantokykyluokka
KIUKAINEN	8	4
LIMINKA	8	1
LEMI	8	2
TUUSNIEMI	8	1
PUNKAL Aidun	8	3
KERIMÄKI	8	3
LOHTAJA	8	3
SUMIAINEN	8	1
KIURUVESI	8	1
PIELAVESI	8	1
KANNONKOSKI	8	1
KIIHTELYSVAARA	8	1
ENONKOSKI	8	1
LUOTO	8	3
PYHÄJÄRVI	8	1
MOUHIJÄRVI	8	3
LIPERI	8	2
KESTILÄ	8	1
RUUKKI	8	1
TÖYSÄ	8	1
SUODENNIEMI	8	2
KINNULA	8	1
II	7	1
HAAPAJÄRVI	7	1
KANGASNIEMI	7	1
RISTIJÄRVI	7	1
YLI-II	7	1
UTAJÄRVI	7	1
HARTOLA	7	3
HALSUA	7	1
MERIKARVIA	7	1
LAVIA	7	1
JÄMIJÄRVI	7	2
KARIJOKI	7	1
MERIJÄRVI	7	1
PARKANO	6	3
PALTAMO	6	1
KEITELE	6	2
KIVIJÄRVI	6	1
LESTIJÄRVI	6	1
LUMIJOKI	6	1
PIIPPOLA	6	1
PELKOSENNIEMI	5	1
PYLKÖNMÄKI	5	1
KÄRSÄMÄKI	4	1
KUIVANIEMI	4	1
PYHÄJOKI	4	1
RANTSILA	4	1



## Toimintapolitiikkaa kuvaavat tyypologiat

Kuntien toimintapolitiikkaa voidaan kuvata kuvion 1 mukaisen nelikentän avulla. Se on muodostettu äyrin hinnalla korjatusta käytötalouden ylijäämästä ja vakavaraisuudesta. Nelikenttä kuvaa toimintapolitiikan ääriyyppejä. Sen ruudut ovat seuraavat:

1. Varovainen varakas, jolla KTY ja vakavaraisuus hyvät.
2. Veitsenterällä oleva, jossa rahoitusasema on heikko (yleensä velkaa on paljon), mutta KTY korkea, joten velan hoito ei tuota kovin suuria ongelmia, mutta kunnan taloudellinen tilanne on erittäin riskialtis.
3. Umpikuja, jossa KTY ja vakavaraisuus ovat heikot, toimintoja on laajennettu liian nopeasti ja pelkästään velan hoito on vaikeaa heikon KTY:n takia.
4. Köyhä mutta velaton, jolla KTY on heikko, mutta rahoitusasema on hyvä.

Typologiaan voidaan lisätä myös viides tyyppi:

5. keskitien kulkijat, joilla muuttujien arvot ovat lähellä kaikkien kuntien aritmeettisia keskiarvoja.

Taulukon taustalla muuttujien pisteytys on tehty keskiarvojen ja keskihajontojen perusteella. Kummallekin muuttujalle on laskettu kunnittaiset pisteet keskiarvojen ja keskihajontojen avulla samalla tavoin kuin neljän muuttujan pisteytyksessä.

Kuviossa 2 on esitetty edellä nimettyjen ääriyyppeiden kunnat. Näin ollen kunnalla, joka on kuvion oikeassa ylänurkassa, on pisteitä 6/6 ja sillä on liikkumavaraa suhteessa muihin kuntiin runsaasti. Sen vakavaraisuus on parempi kuin 1,18 p/ä ja kaikkien kuntien keskimääräisellä äyrin hinnalla korjattu KTY III on suurempi kuin 4,88 p/ä.

Toisaalta vasemman alanurkan kunnilla on pisteitä vain 1/1 ja liikkumavara olematon. Vakavaraisuus on heikompi kuin -9,68 ja äyrin hinnalla korjattu KTY III heikompi kuin 1,56 p/ä.

Kuvio osoittaa, miten sellaisia kuntia, joissa molempien arvot ovat yhtä aikaa hyvät tai huonot on enemmän kuin sellaisia, joissa toisen arvo on hyvä ja toisen heikko. Tyyppejä

2 ja 4 voidaan pitää tietyllä tavalla kiikkulautatyyppeinä. Kun toinen arvo on hyvä ja toinen heikko, ei kunnalla ole kovin monia mahdollisuuksia toimintapolitiikassaan. Jos valinnat ovat heikot, on seurauksena tipahtaminen ryhmän 3 eli umpikujaan.

Kuvion oikean yläkulman kunnat ovat pitkälle samoja kuin alussa luetellut neljän muuttujan pisteytyksessä eniten pisteitä saaneet kunnat. Vastaavasti heikoimmat pisteet saaneet kunnat löytyvät myös kuvion vasemmas-ta alanurkasta.

On korostettava, että kuntien rajaaminen kuvion 2 laatikossa on perusteltua tehdä toisinkin. Tällöin ns. ääriyypin kuntia olisi vähemmän.

## Velkaantuminen vie pelivarat

Tässä ei oteta kantaa siihen, millainen toimintapolitiikka kunnissa olisi optimaalinen. Liikkumavaraa on kuitenkin tarkasteltava suhteessa palvelutasoon ja -tarpeeseen. Liikkumavara ei ole itsetarkoitus, vaan väline kuntien toiminnan hoidossa. Sen on oltava tietyn suuruinen, jotta kunnalla olisi todellista itsenäistä päätösvaltaa ja kykyä reagoida yllättäviin tarpeisiin.

Kunnat, jotka sijoittuvat nelikentän ruudun ”umpikuja” heikompaan osaan, ovat vaikeuksissa. Samanlainen on tilanne alussa esitetyn neljän muuttujan pisteytyksessä niiden kuntien, joilla on heikot arvot monella eri muuttujalla.

Tässä ei ole mahdollista arvioida syitä kuntien heikkoon tai hyvään tilanteeseen. Joka tapauksessa yksi tekijä on kunnan valitsema toimintapolitiikka. Tätä vahvistaa sekin, että samat lähtökohdat omaavilla kunnilla voi olla hyvinkin erilainen taloudellinen liikkumavara.

E erityisen huolestuttava on tilanne niissä kunnissa, joissa vakavaraisuus on heikko ja samalla käytötalouden ylijäämä on pieni sekä äyrin hinta korkea. Monessa heikon liikkumavaran kunnassa verotulojen täydennykset ja harkinnanvaraiset rahoitusavustukset menevät lainojen hoitokuluihin.

Toisaalta on joukko kuntia, joissa on taloudellista liikkumavaraa. Periaatteessa liikkumavara on tahdon asia. Se riippuu kunnan valitsemasta toimintapolitiikasta.

Kuntien toimintapolitiikka keskimääräisellä äyrin hinnalla korjatun käyttötalouden ylijäämän ja vakavaraisuuden mukaan

		p/äyri						
		-9.68	-6.67	-4.25	-1.55	1.18		
KTY pisteet	Kuvio 2:	Arjärvi Himanka Maksamaa Alastaro	Oulunsalo Vöyri Liljendal	Nousiainen Juva Hattula Kempele	Koski TI Lieto Hollola Oripää Karjalohja Vampula Nurmo Sipoo Värö Salo Yläjärvi Nuutti-Pesula Marttila Keuruu	Kuusamo Pirkkala Vakeala Lohjan kunta Säkylä Nurmijärvi Kerava Rusko Sottunga Sammatti Kaarvia Kangasala Tuusula Jämsä Eurajoki Kaarina Vihti	Kökar Luumäki Seinäjoki Raision Siilinjärvi Kaunainen Pieksämäki Kouvola Espoo Pöytyä Ylitornio Mäntsälä Kuusankoski Velkua Nokia Aetsä Uusikaupunki Korpoo Ponio Kauhajoki Pälkäne Järvenpää Kirkkonummi Helsinki Vantaa Mikkeli Mustasari	4.88
	6	Kihniö Savonranta Siikainen Sievi Ullava	Anttola Kauhava			Joensuu Vesilähti Elimäki Leppävirta Enontekiö Somero Huomppala Loppi Orivesi Hauho Vammala Ulvila Toijala Laitila Lammi Huittinen Ypäjä Tarvasjoki Hämeenkyrö Ruokolampi Kontiolampi	Hämeenlinna Rovaniemen mlk Kalajo Särkisalo Kaespio Tampere Kajaani Kitee Parikkala Hyvinkää Ainokoski Jyväskylän mlk Heinavesi	4.05
	5	Pukkila Ikaalinen Lemu Honkajoki Tobolampi Kustavi Perho Uusikaarlepyy Uurainen Veteli Myrskylä					Hailuoto Valkeakoski Turku Purvoon mlk Kittilä Harjavalta Oulu Heinola Kemijärvi Hyrynsalmi Rovaniemi	3.22
	4	Kinnula Mellilä Suodenniemi Reisjärvi Konnevesi Askainen Foglö Teuva					Rana Jurva Isojoki Haukivuori Juuka Uusuniemi Kemi Inkoo	2.39
	3	Suomisen Kiuruvesi Kivijärvi Pippola Merikarvia Il Merijärvi Kestilä Kannus Kihlatelysvaara Kuru Pyhäjärvi Enontkoski Hartola Maarianhamina Punkalaidun Jomala	Ylämaa Vihari Karjoki Ruukki Petäjävesi Kangaslampi Viikaryö Viikkala Lohtaja Hirvensalmi Rantasalmi Rymättylä Asikkala			Multia Kaavi Kylmäkoski Kemiö Forså	Lappeenranta	1.56
	2	Parkano Pelkonen Oravainen Pyhäjoki Kärämäki Säynäsalo Pyhäntä Keitele Lemi Rantsila Kuivaniemi Kangasniemi Geta Paltamo Lumparland	Jämijärvi Joutsa Nauvo Liperi Ristijärvi Liminka Haapajärvi Kuukainen Utajärvi Lumijoki Luoto Yli-I Kerimäki Pylkämäki Mouhijärvi	Kannoskoski Tohmajärvi Tuusniemi Ristina Lestijärvi Jaala Pielaveni Kolari Pernaja Tuulos Masilähti Kokemäki Hanko Kodisjoki Dragsfjärd Lappi Korpilampi Hamina Kristinankaup. Lavia	Lovisa Nuijamaa Vuolijoki Uusjoki Inari Halsua	Värtsilä Ylikiminki		
1								
		1	2	3	4	5	6	

HEIKKI HELIN  
apulaiskaupunginkamreeri  
Lahti

PAAVO POTERI  
johtava suunnittelija  
Helsinki



# Kunnan sijainti määrää pitkälle veropohjan vahvuuden

Verotuloista keskusteltaessa päähuomio kohdistuu useimmiten äyrin hintaan. Kuntien väliset erot siinä ovat kuitenkin suhteellisen pienet, jos lasketaan kunnittaiset poikkeamat prosentteina äyrin

hinnan kaikkien kuntien aritmeettisesta keskiarvosta. Sen sijaan sen taustalla olevissa tekijöissä on eroja sitäkin enemmän. Äyrin hinta on kuitenkin näiden tekijöiden yhteisvaikutuksen tulos.

Kunnat ovat sijaintinsa vankeja. Veropohja riippuu pitkälle kunnan sijainnista. Sijainnin pakkopaitaa kunnan on vaikea murtaa omin toimenpitein. Todennäköisesti erot tulevat kasvamaan.

Suomen Kunnallislehti 18 1988

Tässä artikkelissa tarkastellaan verotulojen eri osatekijöiden yhteyksiä. Toisaalta kuvataan vahvan ja heikon veropohjan kuntien väestö- ja elinkeinorakenteeseen liittyviä tekijöitä. Artikkelin perustuu Kaupunkiliiton, Helsingin kaupunginkanslian ja Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen yhteiseen ns. Liikkumavaraprojektin kuudenteen raporttiin "Verotulojen osatekijät, alueittaiset ja kunnittaiset erot".

## Henkilökohtaisten äyrien taso

Tarkasteltaessa verotulojen ja tavanomaisten äyrilajien yhteyksiä korrelaatiokertoimien avulla havaitaan tietyt yhteydet:

- kunnissa, joissa äyrinhinta on korkea, asukaskohtainen äyrimäärä on usein alhainen,
- asukaskohtainen äyrimäärä on korkea, kun henkilökohtaiset äyrit kpl/asukas on korkea,
- henkilökohtaiset äyrit kpl/asukas ollessa korkeat, ovat kiinteistöäyrit kpl/asukas al-

haiset ja niiden osuus kokonaisäyrimäärästä on pieni;

- mitä korkeampi on henkilökohtaisten äyrien osuus kokonaisäyrimäärästä, sitä pienempi on kiinteistöäyrien osuus ja päinvastoin.

## Kunnan sijainti määrää veropohjan

Kunnan veropohjan varmuudella on yhteys kunnan kehitysasteeseen. Raportissa käytetty professori Tuomo Martikaisen ryhmittelyanalyysin avulla kuntien kehitystä ja tilaa kuvaavilla muuttujilla muodostama kuntatypologia, joka jakaa kunnat kymmeneen keskenään homogeeniseen ryhmään.

Toisessa päässä ovat kaupunkimaiset kunnat (suuret kaupungit, aluekeskukset, satelliittit, teollisuustuotantajat) ja toisessa primäärituotannon keskeisen aseman säilyttäneet kunnat (pohjoinen periferia, metsäperiferia, maatalusperiferia).

Kuntaryhmien sijaintia voidaan karkeasti esittää kuvion 1 mukaisesti. Kaupunkimaisien yhdyskuntien ympärillä on teollistuneita kuntia, jotka ovat kasvaneet voimakkaasti. Eri-

tyisen voimakkaasti ovat kasvaneet palvelut ja myös teollisuus. Seuraavana ovat kehittyneet maalaiskunnat, joissa palveluiden ja teollisuuden työpaikkojen kasvu on melkein pystynyt korvaamaan maatalouden supistumisen.

Uloimpana kuviossa ovat ns. periferiaryhmittä, joissa väkiluku on laskenut voimakkaasti. Primäärituotanto on yhä keskeisessä asemassa. Maatalouden työpaikkojen supistumista ei ole pystytty korvaamaan.

Kuvio kuvaa lisäksi kuntien veropohjassa olevia eroja. Kaupunkimaisissa kuntaryhmissä veropohja on vahva. Niiden välittömässä tuntumassa olevat teollistuneet kunnat ovat saaneet elinvoimansa osittain viereisestä suuresta keskuksesta.

Kehittyneet maalaiskunnat ovat alueellisista keskuksista sillä etäisyydellä, että pendelöintikin on vielä mahdollista tieyhteyksien kehittyessä. Niiden asukaskohtainen äyrimäärä on kuitenkin selvästi heikompi kuin teollistuneiden kuntien.

Heikoimmassa asemassa ovat eri talousalueiden rajamailla ja kaukana alueellisista keskuksista olevat periferiaryhmien kunnat. Niidenkin joukossa ryhmän sisällä on alueellisia eroja.

Kunnan sijainnin vaikutuksen pystyy tietämissä tapauksissa ”kumoamaan” yksi merkittävä yritys. Tällöisiä kuntia ovat esimerkiksi Eurajoki, Inko, Vuolijoki. Kunnan omat mahdollisuudet veropohjansa parantamiseen ovat ilmeisen vähäiset rakennemuutoksen edettyä riittävän pitkälle.



**Kuvio 1:**  
**Kuntaryhmien sijainti ja veropohja**

## Veroprofiili verotulojen osatekijöiden kuvaajana

Kunnan tai kuntaryhmän verotulojen osatekijöitä voidaan kuvata veroprofiililla. Se osoittaa, miten monta prosenttia mikin muuttuja poikkeaa prosentteina kyseisen muuttujan kaikkien kuntien aritmeettisesta keskiarvosta.

Kuviossa 2 on esitetty suurten kaupunkien (13 suurinta kaupunkia Espoota ja Vantaata lukuun ottamatta) veroprofiili. Kyseessä on näiden kaupunkien keskiarvojen poikkeamat kaikkien kuntien keskiarvosta.

Kuvion ja muun taustatiedon perusteella voidaan arvioida suurten kaupunkien verotulojen osatekijöillä olevan seuraavat piirteet:

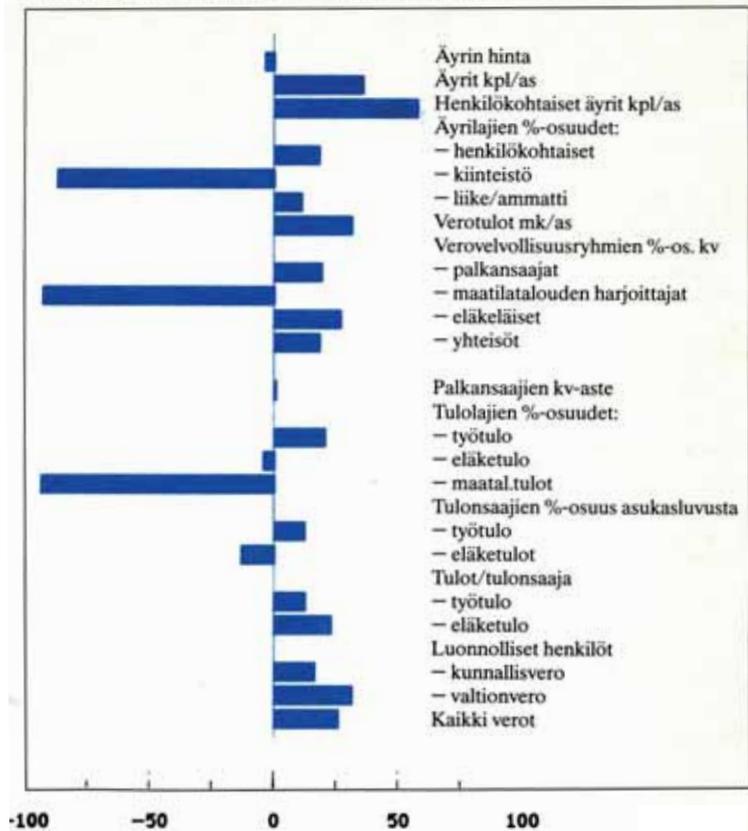
- alhaiset äyriin hinnat, vaihteluväli 15,00–17,00 p,
- vahva veropohja asukaskohtaisella äyrimäärällä mitaten,
- henkilökohtaisten äyrien taso kpl/asukas korkea,
- kiinteistöäyrien prosentuaalinen osuus kokonaisäyrimäärästä alhainen, samoin kuin alhainen maatalouden- harjoittajien %-osuus kunnallisveroista ja alhainen maatilatalouden tulojen osuus valtionveronalaisista tuloista,
- tulotaso korkea, mikä ilmenee korkeina työtulot mk/saaja ja eläketulot mk/saaja
- korkea työtulon saajien prosentuaalinen osuus asukasluvusta,
- verot ja veroluonteiset maksut asukasta kohden ovat erittäin korkeat.

## Verotulojen osatekijöiden yhteydet

Vahva veropohja (korkea asukaskohtainen äyrimäärä) liittyy korkeaan henkilökohtaisten äyrien tasoon. Kun henkilökohtaiset äyrit kpl/asukas ovat korkeat, ovat yhtä aikaa korkeat myös

- palkansaajien osuus kunnallisveroista,
- työtulojen osuus valtionveronalaisista tuloista,
- työtulon saajien %-osuus väestöstä,
- työtulojen ja eläketulojen taso saajaa kohden.

**Kuvio 2:**  
Suurten kaupunkien veroprofiili (ryhmän verotulojen osatekijöiden keskiarvojen prosentuaaliset erot kaikkien kuntien kyseisten muuttujien aritmeettisista keskiarvoista)



Kun kiinteistötulojen %-osuus on korkea, saavat myös seuraavat muuttujat korkeat arvot:

- maataloudenharjoittajien %-osuus kunnallisverosta,
- maatalouden puhtaan tulon %-osuus valtionveronalaisista tuloista.

Kun kiinteistötulojen osuus on korkea, on samalla asukaskohmainen äyrimäärä alhainen.

### Veropohja ja rakennetekijät

Korkea asukaskohmainen äyrimäärä voi johtua kahdesta eri tekijästä: henkilökohtaisten ja yhteisöjen äyrien tasosta.

Korkeaan henkilökohtaisten äyrien tasoon liittyvät seuraavat väestö- ja elinkeinorakenteen tekijöiden korkeat arvot: jalostuksen ja palvelujen osuus, koulutustaso, työvoiman osuus, naisten työhön osallistumisaste ja toimihenkilöiden ja työntekijöiden osuus.

Työpaikkojen omavaraisuusasteessa on selvää kaksinapaisuutta. Yli puolessa vahvan veropohjan kunnista se on erittäin korkea. Toisaalta satelliittikunnissa se jää alhaiseksi. Samalla tavoin vaihtelee ulkopuolella työssäkävien osuus kunnan työvoimasta.

Heikon veropohjan kunnissa ovat edellä mainitut piirteet heikkoja. Alhaiseen henkilökohtaiseen äyrimäärään kpl/asu-

kas liittyy korkeahko äyrin hinta ja maatalouden muita kuntia korkeampi osuus työllisestä työvoimasta. Siihen liittyy myös väestörakenteen vinoutuminen siinä mielessä, että 20-64-vuotiaiden osuus on suhteellisen alhainen ja eläkeläisten korkea.

Alhaiseen henkilökohtaiseen äyrimäärään liittyy niin ikään pendelöinnin vähäisyys, koulutuksen alhaisuus, työvoiman osuuden ja naisten työhön osallistumisasteen alhaisuus.

### Äyrin hinta monen tekijän tulos

Ryhmittäisten veroprofiilien tarkastelussa yllättävää oli se, että ryhmän keskiarvojen poikkeamat kaikkien kuntien keskiarvosta olivat melko pienet monessa ryhmässä. Kaikkein pienimmät erot olivat äyrin hinnassa.

Äyrin hinta on kuitenkin saanut useimmiten keskeisimmän aseman kunnan verotulojen tarkastelussa. Se ei ole mikään itsenäinen muuttuja, vaan oikeastaan kaikkien verotulojen osatekijöiden sekä eräiden muiden lopputulos.

Periaatteessa äyrin hinta on monen eri tekijän seuraus:

- o valtion tasaustoimenpiteet (valtion osuusjärjestelmä, aluepolitiikka),
- o kunnan yleiset toimintanedellytykset (sijainti),
- o kunnan oma toimintapolitiikka (palvelujen tuottaminen, elinkeinopolitiikka),
- o verolainsäädännöstä johtuvat veropohjaan vaikuttavat tekijät.

Peruskysymys onkin, pyritäänkö vaikuttamaan vain äyriin hintaan vai sen perustana oleviin muihin tekijöihin. Ja miten pyritään?

Ryhmittäisessä tarkastelussa ilmeni, että hyvin samanlaisen veropohjan kunnissa saattoi äyriin hintojen ero olla jopa kaksi penniä. Koska kunnat oli ryhmitelty mahdollisimman homogeenisiin ryhmiin kehityksen ja tilanteen mukaan, ei eroja voi selittää kuntien rakenteissa olevilla eroilla. Erojen syyt ovat kuntien erilaisessa toimintapolitiikassa. Toimintapoliittisia eroja tyypiteltiin taloudellista liikkumavaraa käsitelleessä raportissa (ks. Suomen Kunnallislehti 17/88).

### Tarvitaan uudenlaista näkemystä

Verotulot ovat kunnallistalouden tärkein tulolähde. Valtionapujärjestelmällä voidaan tasata tulopohjassa olevia eroja, mitä suurempi valtion osuus on, sitä pienemmäksi uhkaa kunnan todellinen päätösvalta supistua.

Verolainsäädännöstä seuraa, että kunnan veropohjan vahvuus riippuu pitkälle palkkatyöstä. Kunnan ja kuntalaisen hyvinvointi eivät kuitenkaan ole sama asia.

Veropohja on vahva yleensä alueilla, joilla väestö kasvaa. Tällöin monenlaiset ongelmat saattavat kasautua. Aikaa kuluu ruuhkissa, kustannustaso nousee, palveluvaatimukset ovat korkeat. Asuntopula on ollut tehokkain pääkaupunkiseudun kasvun rajoittaja. Tämä ei ole voinut olla heijastumatta asukkaiden hyvinvointiin.

Toisaalta heikon veropohjan kunnissa saattaa kuntalainen voida hyvin, vaikka tulevaisuuden näköalat saattavat olla heikot.

Kunnat ovat aktiivisella elinkeinopolitiikallaan pyrkineet turvaamaan verotulojensa kehityksen. Kuntien välinen kiivas kilpailu tuskin kasvattaa jaettavaa kakkua. Toisen voitto on toisen tappio. Monessa kunnassa elinkeinopolitiikan nimissä tehdyt investoinnit ovat tosiasiallinen äyriin hinnan korotuksen syy.

Taloudellinen kasvu siis jakaantuu hyvin epätasaisesti. Erot kuntien veropohjassa tulevat kasvamaan. Mikäli halutaan turvata periferian kuntien tulevaisuus, se edellyttää uudenlaista näkemystä, mutta onko siihen tahtoa ja rahaa?



Helsingistä kerätyillä verotuloilla on pidetty pystyssä melkoista kuntajoukkoa, jonka lukumäärä vaihtelee laskutavan mukaan. Tässä osoitetaan, että Helsingistä kerätyillä valtionveroilla maksettiin 140 kunnan valtionosuudet

HEIKKI HELIN  
apulaiskaupunginkamreeri  
Lahti

PAAVO POTERI  
johtava suunnittelija  
Helsinki

TASAUSJÄRJESTELMÄT TOIMIVAT:

# Valtionapu korvaa pienet verotulot

Suomen Kunnallislehti 3 1989

Kuntien väliset erot valtionapujen ja kunnallisverojen määrässä asukasta kohden ovat jääneet vähälle huomiolle. Vahvan veropohjan kunnat saavat enemmän kunnallisveroa ja heikommat vastaavasti enemmän valtionapuja asukasta kohden. Yhteenlaskettu, eri tavoin veroina kerätty julkinen rahoitus on siten melko tasaisesti jakautunut. Poikkeamia kuntien välillä tosin löytyy.

Kuntien budjettirakenne heijastelee monia eri tekijöitä. Se vaihtelee kunnan kehitysasteen mukaan. Käytettävissä oleva tilastomateriaali rajoittaa vertailujen tekemistä. Tarkastelun on tapahduttava nettomenoilla. Niihin vaikuttaa voimakkaasti valtion tasaustoimenpiteet, ts. kantokykyluokituksen perusteella jaettavat valtionavut.

Toisaalta nettomenoissa voi olla suuria eroja siitä huolimatta, että kuntien olot ja kantokykyluokka ovat suhteellisen samankaltaiset. Tätä ei voi selittää mitenkään muuten kuin kuntien toimintapolitiikassa olevilla eroilla.

Kunnallistalouden tilaa ja kehitystä on kuvattu monin eri muuttujin. Usein on valittu tilanteeseen sopivat muuttujat, joilla voidaan todistaa se, mikä on esittäjän tarkoitus ollut. Tämä ei välttämättä ole auttanut kokonaiskuvan hahmottamisessa.

Tässä artikkelissa esitetään eräitä näkökohtia kuntien budjettirakenteissa olevista eroista. Artikkelin perustuu Kaupunkiliiton, Helsingin kaupunginkanslian ja Helsingin yliopiston yleisen valtio-opinlaitoksen yh-

teiseen ns. Liikkumavaraprojektin seitsemänten raporttiin "Budjettirakenne, alueittaiset ja kunnittaiset erot".

## Vertailujen heikot perusteet

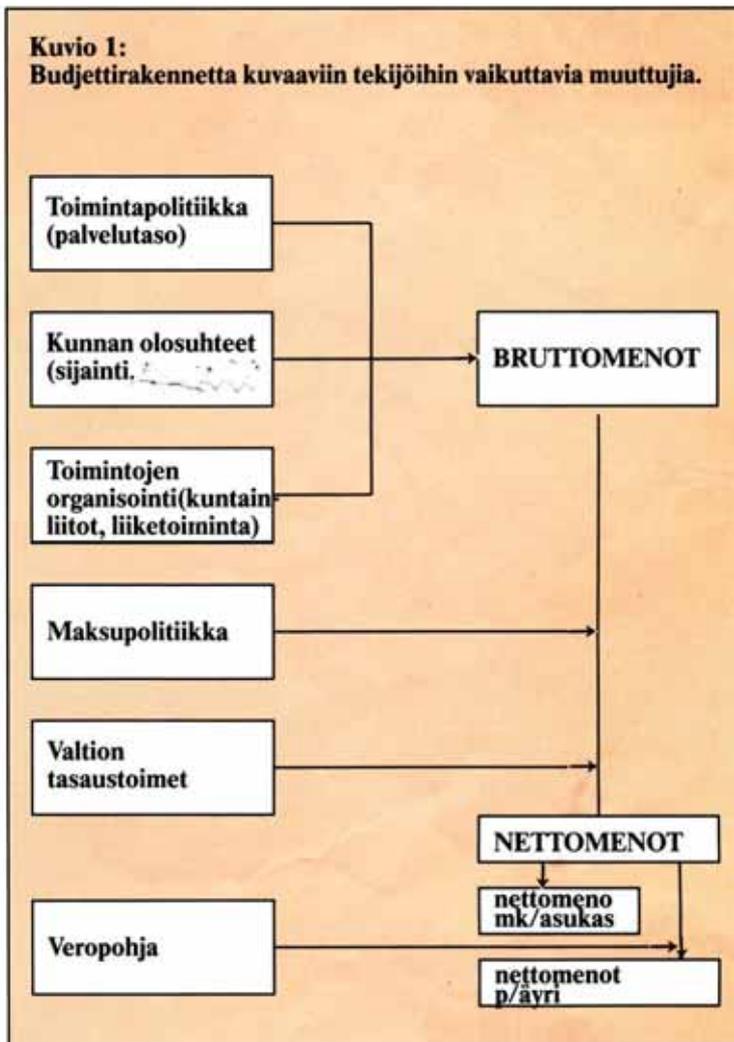
Kuntien talouden vertailussa käytetään runsaasti erilaisia taloutta kuvaavia muuttujia, jotka enimmäkseen johtavat lukijaansa harhaan. Tämän vuoksi onkin tärkeä tiedostaa eri muuttujiin liittyvät rajoitukset ja puutteet. Esimerkkeinä kuntien välisessä vertailussa täysin tarpeettomista muuttujista ovat käyttömenot ja kokonaismenot mk/asukas, eri tulolajien prosenttiosuudet ja eri pääluokkien prosenttiosuudet, joita jopa keskusjärjestöt markkinoivat.

Kuviossa 1 on esitetty budjettirakennetta kuvaaviin muuttujiin vaikuttavia tekijöitä. Se osoittaa, että bruttomenojen vertailu ei nykyisen tilastoaineiston pohjalta ole mielekäästä. Nettomenoihin vaikuttaa ratkaisevasti valtion tukitoimenpiteet eli kantokykyluokitus.

## Suuria eroja kunnittain

Eri toimintojen nettomenoissa on kuitenkin huomattavia eroja, vaikka kuntien lähtökohdat ja kantokykyluokka vakioidaan. Ne eivät voi johtua muusta kuin kunnan omista päätöksistä.

Ensinnäkin palvelutaso voi vaihdella ja toiseksi toimintojen organisoinnin rationaalisuudessa on ilmeisiä eroja. Esimerkiksi terveydenhuollon, sosiaalitoimen ja sivistystoimen nettomenojen aiheuttama rasitus ei pal-



joa kerro, koska ei ole tietoa edellä mainitusta kahdesta eroja aiheuttavasta tekijästä.

Toisaalta sivistystoimi ei ole yksi yhtenäinen kokonaisuus. Koulutus muodostaa eräänlaisen pakollisten palveluiden kokonaisuuden ja muut ovat harkinnanvaraista ja vapaaehtoista.

### Suurten kaupunkien budjettiprofiili

Suomen Kunnallislehden numerossa 18/1988 on esitetty suurten kaupunkien budjettiprofiili. Se osoittaa, miten tämän kaupunkiryhmän eri muuttujien keskiarvot poikkeavat prosentteina kaikkien kuntien samojen muuttujien keskiarvoista Suuriin kaupunkiin on tässä luettu raportissa käytetyn, professori Tuomo Martikaisen laatiman kuntatypologian mukaisesti 13 suurinta kaupunkia. Espoo ja Vantaa eivät kuulu tähän joukkoon, vaan on käsitelty satelliitteina.

Kuvion ja muun aineiston perusteella suurten kaupunkien budjettirakenteelle ovat ominaisia seuraavat piirteet:

- o korkeat kantokykyluokat, mistä seuraa valtionapujen vähäisyys,

- o vahvasta veropohjasta seuraa eri toimintojen nettomenot p/äyri alhaisuus lukuun ottamatta sivistystoimintaa,
- o asukasta kohden lasketut nettomenot yleishallintoa lukuun ottamatta ylittävät keskiarvon erityisesti terveydenhuollossa, sosiaalitoimessa ja sivistystoimessa,
- o suurten kaupunkien alueellisen keskuksen asemasta aiheutuvia kustannuksia ovat sivistystoimen harkinnanvaraisten, vapaa-aikaan liittyvien toimintojen korkeat kustannukset,
- o suurten kaupunkien erityispiirre on liiketoiminnan laajuus, mikä johtuu lähinnä kaupunkien omista energialaitoksista,
- o liiketoiminnan laajuudesta johtuen maksut p/äyri ja liiketoiminnan nettotuotto p/äyri ovat erittäin korkeat, vaikka ne eivät tukisikaan äyrin hintaa,
- o liiketoiminnan vaatimiin investointeihin liittyy pääomatalouden nettomenojen p/äyri korkeus,
- o äyrin hinnan alhaisuus, joka kuitenkin prosentuaalisena erona kaikkien kuntien keskiarvosta ei ole suuri.

Taloudelliseen liikkumavaraan liittyviä muuttujia on käsitelty projektin viidennessä raportissa, jota käsittelevä artikkeli on tämän lehden numerossa 17/1988.

### Moninainen kuntakenttä

Kuntien budjettirakenteessa on suuria eroja, mikäli tarkastellaan yksittäisiä kuntia. Taulukossa 1 on esitetty eräiden budjettirakenteeseen liittyvien muuttujien





Tampereen talous on perinteisesti ollut suurten kaupunkien vahvimpia. Tamperetta Näsineulasta vuonna 2005. (HH)

keskiarvot, maksimi- ja minimiarvot vuoden 1985 aineiston pohjalta.

Tasaustoimenpiteitä tarkastellaan uudesta näkökulmasta. Valtion tasaustoimenpiteiden vaikutus on suuri. Valtionapujen maksimi on peräti 46,9 p/äyri. Voidaan kysyä, mikä on tällaisen kunnan itsehallinnon merkitys. Kun lasketaan kunnan saamat valtionavut ja kunnallisvero asukasta kohden, saadaan taulukon 1 mukainen asetelma. Se osoittaa, että

- o verotuksella (valtionapu + kunnallisvero) koottu markkamäärä vaihteli välillä 7681-17 582 mk ja aritmeettinen keskiarvo on 10 569 mk,
- o kuntien käytössä oleva, verotuksella koottu rahamäärä asukasta kohden on melko suurella osalla kuntia tasainen,
- o kunnan veropohja ei erottele kuntia tämän rahamäärän suhteen, vaikka kunnallisvero asukasta kohden onkin vahvan veropohjan kunnissa korkeampi, koska valtionapu korvaa heikon veropohjan,

o valtion tasausjärjestelmä toimii, mutta onko sen tarkoitus toimia myös näin?

### Paljon ja vähän julkista rahoitusta saavat kunnat

Kunnallisverona kerättiin 30,4 miljardia markkaa vuonna 1985. Valtionavut olivat 21,9 miljardia markkaa. Valtionverona maksettiin tuloja varallisuusverona 25,7 miljardia markkaa, joten valtiolle jäi 3,8 miljardia markkaa.

Kolme neljännestä kunnista saa valtionapuja enemmän kuin sen alueelta maksetaan valtionveroja. Yli puolella valtionavut ovat suuremmat kuin kunnallisveron tuotto. Tässä laskelmassa on valtionapuihin laskettu Tilastokeskuksen peruskunnille kohdistamat valtionavut. Näin ollen osa kuntainliittojen valtionavuista jää kohdistamatta peruskunnille.

Kuntien väliset erot julkisessa rahoituksessa voidaan tarkastella poikkeamina keskiarvoista. Mikäli lasketaan keskiarvosta 10 569 mark-

**Taulukko 1:  
Kuntakentän moninaisuus eri muuttujien valossa (1985)**

	Aritm. keskiarvo	Maksimi	Minimi
Äyri, p	16.80	18.85	13.50
Äyrit kpl/as	30771	68717	19981
Asukasluku	617	484122	147
Valt.av p/ä	12.6	39.9	3.2
Kaikki valt.av	19.0	46.9	3.9
Maksut p/ä	3.4	17.1	0.3
0 pl nto p/ä	1.8	5.4	0.6
0 pl nto mk/as	516	1415	245
1 pl nto p/ä	0.4	21.1	-0.3
1 pl nto mk/as	129	521	-82
2 pl nto p/ä	4.2	6.8	2.3
2 pl nto mk/as	1270	2669	807
3 pl br p/ä	8.2	16.3	2.8
3 pl br mk/as	2402	3872	1409
3 pl nto p/ä	3.3	6	1.8
3 pl nto mk/as	1008	2082	550
4 pl nto p/ä	3.2	5.3	1.4
4 pl nto mk/as	1001	2389	434
Per.k. br p/ä	6.4	20.8	1.8
Per.k br mk/as	1872	6148	820
Per.k nto p/ä	1.6	4.6	0.3
Per.k nto mk/as	494	2020	88
Lukio nto mk/as	94	351	3
Amm.op mk/as	79	314	-29
Kirj. nto mk/as	41	212	-30
Urh/liik mk/as	99	378	2
Kaav nto p/ä	1.0	2.0	0.0
Kaav. mk/as	301	819	-5
Kiint. nto p/ä	-0.4	0.9	-3.4
Liiketoim. nto p/ä	-0.3	0.5	-5.7
Liiket. nto mk/as	-119	242	-2392
9 pl nto p/ä	3.3	8.2	-2.4
KTY II p/ä	3.6	8.8	-2.2
KTY I p/ä	1.5	7.5	-5.9
KTY III p/ä	3.2	7.6	-2.3

kaa 10 prosentin poikkeama, on sen sisällä 260 kuntaa. Jos poikkeama on 20 prosenttia, on sen sisällä peräti 410 kuntaa.

Taulukossa 2 on lueteltu ne 37 kuntaa, joiden julkinen rahoitus on 20 prosenttia suurempi kuin kuntien keskiarvo ja ne 14 kuntaa, joiden rahoitus on vähintään 20 prosenttia keskiarvoa pienempi.

Yleensä julkista rahoitusta saivat paljon ensimmäisen kantokryluokan kunnat. Raha tuli nimenomaan suurina valtionapuina. Ainoa poikkeus kuntien joukossa oli Loviisa vahvalla veropohjalla ja siihen verrattuna korkealla äyrihinnalla.

Vähän julkista rahoitusta saavia kuntia voidaan pitää väliinpuotoajina. Eräiden kantokryluokka oli asukaskohtaiseen äyrimäärään nähden korkea. Korkeista kantokryluokista johtuen niissä ei ehkä ole ollut resursseja kehittää niitä toimintoja, joihin valtionosuuksia tulee runsaimmin.

## Antajat ja saajat

Kuntien välistä erilaista veroina kerättyjen varojen uudelleenjakoa voidaan tarkastella myös listaamalla antajia ja saajia. Kun lasketaan kunnasta kerättyjen valtionverojen ja kunnan saamien valtionapujen erotus, saadaan mielenkiintoinen luettelo.

Taulukossa 3 on esitetty ne kunnat, joissa valtionveroja kerätään enemmän kuin kuntaan virtaa valtionapuja. Valtionapuihin sisältyvät tässä, kuten julkisen rahoituksen määrää tarkasteltaessa, myös kuntainliittojen kautta peruskunnille kohdistetut valtionavut.

Kaikkiaan 112 kuntaa on antajan osassa. Kaikkein "iloisin antaja" on Helsinki. Helsingin saamien valtionapujen ja sieltä kerättyjen valtionverojen erotuksella pystytään hoitamaan noin 250 pienimmän kunnan valtionavut. Seuraavina antajien listalla ovat Espoo ja Vantaa.

Valtion vaikutus kuntien taloutta kuvaaviin lukuihin on ilmeisesti uskottua suurempi. Valtionapujärjestelmä tasaa kuntien välisiä eroja voimakkaasti. Sen ja verotuksen pienetkin muutokset vaikuttavat kunnan talouteen enemmän kuin äyrihinnan muutokset.

Ilmeisesti kaupunkien edunvalvonta edellyttää nykyistä enemmän panostamista näihin kahteen kokonaisuuteen. Äyrihinnan määrääminen heijastelee kunnallista itsehallintoa, mutta sen vaikutus kunnan talouteen eliminoituu valtion toimenpiteillä. Näin ollen esimerkiksi keskustelut äyrihintojen eroista käsittelevät vain kunnallistalouden pintaa, ei sen perusrakenteita.

**PALJON  
JULKISTA RAHAA**

	Kantokykyl. 1985	Verorah/ asukas	Kunn.v mk/as	Valt.apu mk/as
Enontekiö	1	17 582	4 699	12 883
Utsjoki	1	16 083	5 037	11 046
Hailuoto	1	15 519	4 174	11 345
Muonio	1	14 918	5 259	9 659
Pelkosenniemi	1	14 573	4 905	9 668
Kestilä	1	14 468	4 298	10 170
Inari	1	14 348	5 922	8 426
Ranua	1	14 304	3 966	10 338
Ristijärvi	1	13 980	4 841	9 139
Loviisa	7	13 952	9 412	4 540
Savukoski	1	13 812	5 586	8 226
Taivalkoski	1	13 693	4 643	9 050
Korppoo	1	13 668	5 389	8 279
Rautavaara	1	13 626	4 395	9 231
Kittilä	1	13 554	5 083	8 471
Kolari	1	13 489	4 980	8 509
Salla	1	13 456	4 479	8 977
Tuupovaara	1	13 430	4 307	9 123
Houtskari	1	13 383	4 687	8 696
Kannonkoski	1	13 874	4 841	8 533
Sodankylä	1	13 362	5 590	7 772
Tervola	1	13 304	5 026	8 278
Pulkkila	1	13 300	5 009	8 291
Iniö	1	13 262	4 242	9 020
Vehmersalmi	1	13 161	4 406	8 755
Kuusamo	1	13 138	4 754	8 384
Hyrnsalmi	1	13 094	4 638	8 456
Korsnäs	3	13 059	4 968	8 091
Vuolijoki	2	13 022	6 068	6 954
Kuivaniemi	1	12 991	4 038	8 953
Vaala	1	12 963	5 254	7 709
Puolanka	1	12 949	4 365	8 584
Tervo	1	12 930	4 328	8 602
Kemi	3	12 816	6 967	5 849
Lehtimäki	1	12 783	3 774	9 009
Puumala	1	12 781	5 225	7 556
Perho	1	12 740	3 679	9 061

**VÄHÄN  
JULKISTA RAHAA**

Luvia	7	7 681	5 222	2 459
Kodisjoki	5	7 854	4 187	3 667
Pyhäranta	5	7 862	4 678	3 184
Eckerö	5	7 917	4 492	3 425
Lappi	5	7 973	4 744	3 229
Pyhtää	6	8 004	5 149	2 855
Hammarland	5	8 091	4 764	3 327
Noormarkku	6	8 196	4 971	3 225
Rusko	7	8 199	5 623	2 576
Lumparland	4	8 236	4 328	3 908
Sammatti	6	8 258	5 052	3 206
Mietoinen	6	8 281	5 260	3 021
Aura	4	8 324	5 035	3 289
Taipalsaari	5	8 374	5 181	3 193

Taulukko 2:  
Kunnat, joissa julkinen rahoitus  
(kunnallisvero + valtionavut)  
mk/asukas ylittää tai alittaa vä-  
hintään 20 prosenttia kaikkien  
kuntien aritmeettisen keskiarvon  
(10 569 mk)

Taulukko 3:  
Kunnat, joissa ke-  
rättyjen valtionvero-  
jen määrä on suu-  
rempi kuin kunnan  
saamien valtion-  
apujen (valtionverot  
- valtionavut) 1985

	milj. mk		milj. mk
Helsinki	4027.4	Lempäälä	9.9
Espoo	1287.9	Mikkeli	9.9
Vantaa	558.4	Hanko	9.7
Turku	496.5	Siuntio	8.3
Tampere	448.4	Pori	7.6
Kauniainen	119.9	Inkoo	7.4
Jyväskylä	94.5	Säkylä	7.2
Nurmijärvi	91.3	Eura	6.8
Kirkkonummi	90.7	Sahalahti	6.5
Hyvinkää	81.1	Muurame	6.2
Tuusula	80.1	Kuopio	6.2
Kerava	79.3	Rusko	6.0
Järvenpää	77.4	Pietarsaari	5.9
Kouvola	76.4	Piikkiö	5.4
Rauma	68.8	Joutseno	5.2
Lahti	57.4	Toijala	5.1
Oulu	56.4	Vehkalahti	4.9
Vaasa	53.4	Pyhtää	4.9
Porvoo	49.3	Luvia	4.3
Hämeenlinna	46.2	Nakkila	4.3
Salo	44.8	Jyväskylän mlk	3.8
Lappeenranta	42.9	Kaskinen	3.6
Kaarina	42.4	Hattula	3.1
Kuusankoski	41.7	Pieksämäki	3.1
Imatra	40.3	Nastola	2.9
Lohjan kunta	38.5	Loviisa	2.8
Riihimäki	38.2	Noormarkku	2.8
Sipoo	37.3	Mietoinen	2.6
Seinäjoki	32.5	Jomala	2.5
Valkeakoski	32.0	Pertteli	2.4
Nokia	30.7	Muurla	2.0
Kotka	30.6	Taipalsaari	2.0
Naantali	30.0	Rauman mlk	2.0
Raisio	29.5	Heinolan mlk	1.9
Maarianhamina	29.0	Karjaa	1.8
Vihti	27.1	Somero	1.8
Ylöjärvi	26.7	Halikko	1.6
Pirkkala	25.9	Sammatti	1.1
Parainen	25.6	Rymättylä	0.9
Anjalankoski	25.5	Mustasaari	0.7
Uusikaupunki	25.5	Aura	0.6
Hollola	25.0	Ruotsinpyhtää	0.6
Kangasala	23.4	Pöytyä	0.6
Porvoon mlk	22.7	Tarvasjoki	0.5
Ulvila	20.0	Finström	0.5
Lohja	18.1	Merimasku	0.5
Rovaniemi	16.7	Liljendal	0.4
Joensuu	16.2	Lemu	0.4
Tammisaari	14.6	Tuulos	0.4
Janakkala	14.6	Särkisalo	0.3
Hamina	14.1	Lemland	0.3
Heinola	13.9	Sottunga	0.3
Lieto	12.5	Marttila	0.3
Mänttä	12.5	Jokioinen	0.2
Harjavalta	12.3	Lappi	0.2
Masku	10.1	Kylmäkoski	0.2

Apua! Valtionavut nielaisevat neljänneksen tasavallan budjetista. Jotain tarttis tehdä.

# Toivoton ja välttämätön tehtävä

Talouselämä 36 1989

Valtion budjetissa valtionavut kunnille ovat 36 miljardia markkaa 84 eri momentilla. Ne ovat useimpien kuntien tärkein tulolähde.

Kun valtionapu on tullut prosentteina menoista, ei se ole kuntiakaan houkuttanut kovin paljon säästämään. Samalla se on kuitenkin ohjannut resursseja niihin toimintoihin, joihin valtiolta saa rahaa.

Kunnissa ja valtiolla on väkeä sitoutunut rahanjakoautomaatin vaatimiin selvityksiin ja tilityksiin. Kyse on kaikkea muuta kuin tuottavasta työstä. Samalla kunnallinen itsehallinto on menettänyt pitkälti merkityksensä valtion sektoriviranomaisten sanellessa, mikä on viisasta. Kunnat ovat tottuneet nöyrän lakeijan osaan, koska valtiolta on tullut isälliset ohjeet siitä, mihin rahat on kohdennettava ja kuuliaisuuden korvauksesi rahaa on virrannut turvallisen varmasti.

Valtionapujärjestelmän historian aikana on syntynyt vääristymiä kuntien kesken. Osittain siihen liittyy kantokykyluokituksen ongelmat. Sen seurauksena kuntien välillä on palveluissa melkoisia eroja.

Nykytilanne on kuntien mielestä kuitenkin saavutettu etu, johon ei saa kajota. Kyse on kuitenkin resurssien ja palveluiden oikeudenmukaisesta kohdentamisesta kuntien kesken. Uudistusyrityksiä on tehty säännöllisin väliajoin. Kaikki on kuitenkin kilpistynyt siihen, että minkään kunnan saamaa valtionapua ei saisi vähentää.

Nyt valtionapubyrokratiaa perkaa selvitysmies, valtiosihteeri evp Teemu Hiltunen. Hän on ilmeisesti ainoa henkilö, jolla on edellytykset selvittää urakasta.

Hiltunen alkaa epäillä mahdollisuuksiaan tai ehdotustensa läpimenoa. Hän näet on todennut kyynisesti, että asiaa saattaa selvittää vielä toinenkin selvitysmies.

## Kunnat haluavat valtion holhousta

Vaikka kuntasektorilla pontevasti valitellaan valtion ohjauksen ja kontrollin kasvua, ollaan sen turvallisuuteen totuttu. Valtionapu tulee automaattisesti.

Toisaalta kunnilla on kova halu saada uusia toimintoja valtionavun piiriin. Näin saadaan valtiolta rahaa, mutta sen vastapainona valtio ohjaa toimintaa ja sille joutuu tekemään yksityiskohtaisia selvityksiä.

Nykyisin toimintojen ollessa lakisääteisiä ja kuntien saadessa niihin valtionosuutta, kunnan oma päätösvalta on jäänyt pieneksi. Toisaalta kunta on saanut valtionosuutta tietyn prosentin valtionosuuteen oikeutetuista menoista. Tämän takia ei ole ollut huolta, vaikka menot ovat olleet suuremmat kuin alkuperäiset suunnitelmat. Valtion on ollut pakko maksaa.

Kustannusperusteinen järjestelmä on siis kuntien kannalta ollut turvallinen. Mitä alhaisempi kantokykyluokka ja sen mukaan mitä suurempi osuus menoista katetaan valtionosuuksilla, sitä vähemmän tarvetta säästäväisyyteen ja rationalisointiin.

Valtiovarainministeriön kannalta tällainen järjestelmä on hankala. Siirrot kunnille ovat säännöllisesti suuremmat kuin budjetin teossa on laskettu.

## Uudistuksen lähtökohdat

Hiltunen on esittänyt mallinsa perustamiskustannusten valtionosuusjärjestelmän uudistamiseksi vuoden 1990 alusta. Toteutuessaan se merkitsee asiakirjatuotannon ja valtion valvontatarpeen vähenemistä. Myös kuntien oma vastuu lisääntyisi.

Käyttökustannusten järjestelmän vaikutukset ovat huomattavasti suuremmat. Karkeistettuna Hiltusen tavoite on siirtyä valtionavuuissa laskennallisiin perusteisiin ja luopua kustannusidonnaisuudesta sekä jälkiseurannasta.

Pääosa nykyisistä valtionavuuista on ns. tehtäväkohtaisia valtionapuja, joiden käytön määräävät sosiaali- ja terveysministeriö ja opetusministeriö. Nämä on porrastettu kantokykyluokan mukaan.

Hiltusen mallissa näitä tehtäväkohtaisia valtionapuja vähennettäisiin ja luovutettiin kantokykyluokituksesta niiden osalta. Näin vapautuvat markat siirrettäisiin yleisiin valtionapuihin ja verotulojen täydennyksiin.

Tämän seurauksena köyhäkin kunta saisi liikkumavapautta sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen alueella.

### Asukaskohtaisuus apujen perustaksi

Hiltusen laskelmien mukaan on laskennallisen asukaskohtaisen valtionavun perusteina esimerkiksi eri tavoin painotettu ikäjakautuma ja kunnan asukastiheys sekä mahdollisesti muita kunnan rakennetekijöitä.

Näiden kuntakohtaisten lukujen avulla lasketaan kullekin

### SOSIAALISEKTORI VIE YLI PUOLET

Kuntien valtionavut vuoden 1990 budjetissa

	milj. mk	%	Momentteja
Sosiaali- ja terveysministeriö	20 563	56,4	26
Opetusministeriö	12 078	34,1	20
Työministeriö	1 409	3,5	1
Sisäministeriö	1 115	3,2	8
Valtiovarainministeriö	485	1,4	3
Liikenneministeriö	349	1,0	11
Ympäristöministeriö	36	0,1	10
Maa- ja metsätalousministeriö	64	0,2	2
Kauppa- ja teollisuusministeriö	0	0,1	2
Oikeusministeriö	0	0,0	1
<b>Yhteensä</b>	<b>36 099</b>	<b>100,0</b>	<b>84</b>

Valtionavut budjetista 25,8 prosenttia

kunnalle terveydenhuollon, sosiaalitoimen ja opetustoimen laskennalliset asukaskohtaiset valtionavut. Näin tulee otetuksi huomioon kuntien erilainen väestörakenne.

Nykyään kunta saa valtionapua sitä enemmän mitä suuremmat sen menot ovat. Uudessa järjestelmässä kunta saisi tietyn laskennallisen asukaskohtaisen valtionavun riippumatta kyseisen toiminnon menoista. Tästä seuraa se, että kunnan kannattaa harkita toimintojen hoitamista mahdollisimman taloudellisesti. Järjestelmä paljaksisi tehokkaasta toiminnasta.

Nykyään monessa kunnassa on toiminnot hoidettu tehottomasti. Resursseja on käytössä runsaasti. Mitään tarvetta tällaisen tilanteen purkamiseen ei ole ollut, koska valtio on maksumiehenä.

Kunnat, joissa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen menot ovat korkeat joko korkeasta palvelutasosta tai tehottomasta toiminnasta johtuen, tulevat häviämään uudistuksessa. Hiltunen lupaakin viitenä ensimmäisenä vuonna vuosittain pienenevää kustannusten tasausta.

Toisaalta kunnat, joissa esimerkiksi terveydenhuoltoon ja sosiaalitoimeen on kohdistettu muita vähemmän resursseja, tulevat hyötymään uudistuksesta. Kunta voi siten kehittää toimintojaan entistä paremmin tai sitten pyrkiä pitämään äyriin hintaa vastaavasti alhaisempana.

Heikon veropohjan kuntien asema turvataan yleisillä valtionavuilla, verotulojen täydennyksellä ja harkinnanvaraisilla valtionavuilla.

### Välikädet pois

Hiltusen mallin eräs merkittävä uudistus olisi kuntainliittojen valtionapujen kohdistaminen suoraan peruskunnille.

Hänen mukaansa kuntien itsehallinto korostuisi. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön alan valtionavuista noin 45 prosenttia menee kuntainliitoille. Kunnat ovat vuosikaudet valitelleet kuntainliittomenojen kasvua, mutta eivät ole voineet sille mitään.

Ongelman ydin saattaa piillä siinä, että kuntien edustajista kuntainliitoissa tulee pian kuntainliiton edustajia peruskunnassa. Kun edustajat ovat vielä useimmiten luottamushenkilöitä, ymmärtää muodonmuutoksen.

Kunnat maksaisivat tulevaisuudessa kuntainliitoille täyden korvauksen ostamistaan palveluista nykyisen osittaiskorvauksen sijasta. Näin saataisi lisääntyä myös kustannustietoisuus. Ainakin se selkiinntäisi kunnan ja kuntainliiton isäntä-renki -suhdetta.

## Mitä on kunnallinen itsehallinto?

Eri yhteyksissä vaaditaan äyrin hintojen tasausta kuntien välillä. Toisaalta vaaditaan samaa palvelutasoa asuinkunnasta riippumatta.

Periaatteessa kunnallisen itsehallinnon eräänä perusteena on se, että itsehallinnon avulla pystytään parhaiten sopeuttamaan palvelut paikallisiin olosuhteisiin. Tämän seurauksena on vääjäämättä erilaiset äyrin hinnat ja palvelutaso.

Jos äyrin hinnan ja palvelutason pitää olla samat kaikissa kunnissa, ei kunnallisella itsehallinnolla ole mitään merkitystä.

Joissakin kunnissa epäillään, että Hiltusen malli johtaa sivukoulujen lakkauttamiseen. Mikään ei pakota kuntaa lakkauttamaan kouluja. Kunnanvaltuutetut siitä lopulta päättävät. Nyt heidän olisi päätettävä, mihin kunnan opetustoimen rahat käytetään. Periaatteessa valtuutetut on valittu tekemään tällaisia periaatepäätöksiä, mutta tositilanne alkaa ilmeisesti pelottaa.

Tähän asti koulut on pidetty toiminnassa niin kauan kuin valtio on suostunut maksamaan ts. kun oppilasraja on ylittänyt tietyn tason.

## Sektoriministeriöillä omat mallit

Sosiaali- ja terveysministeriö sekä opetusministeriö ovat valmistelleet omia mallejaan. Ne

vastustavat omien alojensa valtionosuuksien kaventamista ja näin vapautuvien rahojen siirtämistä yleisiin valtionapuihin ja verotulojen täydennyksiin.

Sosiaali- ja terveysministeriön mielestä valtionosuuden määrittämisen perusteena on aina oltava kunkin kunnan ja kuntainliiton todelliset kustannukset, joskin laskennallisuutta voidaan ottaa huomioon tulevien kustannusten lisäyksiä arvioitaessa. Ministeriö siis vastustaa Hiltusen mallia, joka perustuu asukasmääriin, ikäryhmiin, väestötiheyteen ja muihin vastaaviin tekijöihin.

Opetusministeriö pyrkii muuttamaan kaikki valtionavut laskennallisiksi. Laskennalliset yksikkökustannukset määriteltäisiin keskimäärien todellisten kustannusten perusteella. Laskentaperusteina olisivat oppilaitoksissa tuntikehykset, sivistystoimessa asukasmäärät ja kulttuurilaitoksissa henkilökuntamäärät. Ministeriö vastustaa asukasmääriin ja niihin tekijöihin muiden tekijöiden laajentamista koko hallinnonalan valtionapuihin.

Sosiaali- ja terveysministeriön osastopäällikkö Markku Lehto ei usko siihen Hiltusen mallin perusajatukseen, että laskennallinen, kustannuksista irrotettu valtionapu johtaisi tehokkaampaan toimintaan ja säästäisi kustannuksia. Lehto pelkää, että vaikutus olisi päinvastainen.

Lehto pelkää myös sitä, että ne kunnat, jotka häviävät uudistuksessa, saneeraavat sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja ne jotka voittavat, eivät kohdistaisi lisäresursseja näille sektoreille.

Valtiovarainministeriön budjettisihteeri Esko Tainion mielestä sektoriministeriöiden malli on sitoutunut nykyisiin kustannuksiin jämähtäneeseen tilaan, joka ei ole oikeudenmukainen.

## Keskusjärjestöt varovaisen myönteisiä

Kuntien keskusjärjestöissä Hiltusen kaavailuihin suhtaudutaan varovaisen myönteisesti. Kaupunkiliiton varatoimitusjohtaja Pekka Alanen toivoo, että tehtäisiin mahdollisimman reippaita esityksiä. Luonnollisesti ollaan kiinnostuneita tietämään, miten erilaiset laskelmamallit kohtelevat erilaisia kuntia.

Kunnallisliiton varatoimitusjohtaja Leif Engfeltin mielestä uudistuksen suunta on oikea. Hän on huolestunut siitä, miten tulevaisuudessa markat kehittyvät ts. miten otetaan huomioon kustannustason, volyymin ja väestörakenteen muutokset.

Mikäli painopistettä siirretään tehtäväkohtaisista valtionavuista yleisiin, joutuisi Helsinki maksumieheksi. Ja Kaupunkiliiton hallituksen puheenjohtajana istuu ylipormestari Raimo Ilaskivi, joka on kaikissa viime vuosina tehdyissä uudistuksissa joutunut maksajan asemaan.

Voittajat ja häviäjät ovat useimmissa laskelmamalleissa samat. Voittajiin kuuluisivat ne eteläisen Suomen kunnat, jotka ovat panostaneet vähän sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin. Ehkä tämä johtuu siitä, että kantokykyluokitus on kohdellut näitä kuntia kaltoin. Uudistuksethan on aloitettu yleensä pohjoisesta.

Jos siirrytään laskennalliseen markkaperusteiseen järjestelmään, pitää kunnallisliiton varatoimitusjohtaja Leif Engfelt selvänä sitä,

että valtio samalla luopuu nykyisestä yksityiskohtaisesta norminannosta ja ohjauksesta.

Sosiaali- ja terveysministeriön osastopäällikkö Markku Lehto on huolestunut nimenomaan valtion ohjausmahdollisuuksista. Laskennallinen valtionapujärjestelmä merkitsisi nykyisen suunnittelu- ja ohjausjärjestelmän purkamista. Lehto ihmettelee, miten hallituksen ja eduskunnan tahto ilmenisi peruspalvelujen resurssien suuntaamisessa.

Lehdon mielestä yksittäiset viisaat kunnittaiset päätökset eivät välttämättä tuo koko maan kannalta hyvää lopputulosta. Koulutuksen suunnittelun vaikeudet kasvaisivat ja työvoimapula olisi nykyistä pahempi.

Pahimpia esteitä uudistuksen läpimenolle ovat omia oikeuksiaan valvovat ministeriöt. Ne kuten kunnatkaan eivät halua luopua saavutetuista eduistaan.

Kyse on kuitenkin koko julkisen hallinnon toimintojen tehostamisesta ja kunnallisen itsehallinnon luonteesta. Mikäli mitään ei tehdä, fraasit kumisevat edelleen tyhjiyttään.



Unioninkatu on Helsingin vanhan keskustan keskeisimpiä katuja. Pitkäsillan pohjoispuolella Unioninkadun suorana jatkeena on Siltasaarekatu, joka johtaa Kallion kirkolle. (HH)



TOIMITTAJIEN  
TYÖN HELPOTTAMISEKSI

# Tehkää yhteenvedo tilinpäätöksistä

*Kunnallistalouden tilaa ja kehitystä on kuvattu monin eri muuttujin. Kokonaiskuvaa runsaslukuisesta muuttujien joukosta huolimatta ei ole pystytty hahmottamaan. Ei ole löydetty sitä merkittävää, ei ymmärretty asian suuruusluokkaa. Jokainen on voinut valita tarkoitukseensa sopivat muuttujat ja todistaa niillä haluamansa.*

*Kunnat laativat parhailaan vuoden 1988 tilinpäätöksiä. Tiedotusvälineet tulevat esittelemään niitä enemmän tai vähemmän laajasti. Lukija ei kuitenkaan uutisten perusteella useinkaan saa kuvaa siitä, mihin suuntaan kunnan talous on kehittynyt. Syyllinen ei kuitenkaan ole yksin toimittaja. Vikaa on myös kunnissa.*

Vaikka kunnat pyrkisivät noudattamaan tilinpäätöskertomusmallin esitystapaa, ei siitä välttämättä yleiskuvaa saa. Kertomusmalli ei pysty tiivistämään talouden kehityssuuntaa riittävän selkeästi. Siihen sisältyy monia kuviomalleja, joiden informaatioarvo on kyseenalainen ja jotka antavat osittain harhaisen kuvan. Kun talousarvioasetelmaa uudistetaan, tulee myös kertomusmalli uudistaa.

Tilinpäätöskertomus sisältää runsaasti erilaisia tunnuslukuja ja kuvioita, joiden merkitys ja yhteydet eivät ulkopuoliselle aina avaudu. Toimittajan asemaa vaikeuttaa se, ettei aina halutakaan antaa oikeaa kuvaa tilinpäätös-vuodesta. Lukuja voidaan järjestellä, detaljeja korostaa ja epämiellyttävät asiat jättää vähemmälle.

Kunnan tilinpäätös on kuitenkin kunnallistalouden keskeisimpiä asiakirjoja. Se pitäisi saada niin selkeäksi, että niin lehtimies kuin luottamushenkilö pystyy tekemään johtopäätökset tapahtuneesta kehityksestä.

### Tiivistettävä sanoma liuskalle

Tässä artikkelissa pohditaan mahdollisuuksia kuntien tilinpäätösinformaation parantamiseen. Lähtökohtana on, että tilinpäätöksen keskeisin sanoma pitää pystyä tiivistämään yhdelle liuskalle ja että sen perusteella pystytään vertailemaan eri kuntien lukuja.

Lehdistö pystyy tiivistämään yritysten tilinpäätösten sisällön melko pieneen taulukkoon. Kunta-alalla sen pitäisi olla ainakin yhtä helpo, koska kaikki tarvittava tieto on julkista.

Tämän kirjoittaja laati Talouselämä-lehteen viime keväänä kuntapelisarjan, jossa käsiteltiin kymmenkunnan suurimman kaupungin tilinpäätöksiä. Reaktiot olivat yleensä suopeat ja halua vastaavanlaisten yhteenvetojen tekoon oli monella muulla kunnalla. Sarjaa jatketaan tänä keväänä niin, että mukana on 15 suurinta kaupunkia.

### Käytettyjen lukujen merkitys tunnettava

Kaupunkiliiton, Helsingin kaupunginkanslian ja Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin lai-

toksen yhteisessä ns. liikkumavaraprojektissa on analysoitu erilaisia kunnallistalouden käsitteitä ja tunnuslukuja.

Yksi havainto oli, että talouteen liittyviä tunnuslukuja käytetään pohtimatta niiden sisältöä. Ongelmalliseksi asian tekee se, että käsitteitä, joiden informaatioarvo on kyseenalainen, vilisee jopa keskusjärjestöjen tilinpäätöskertomusmallissa.

Myös molempien kunnallisten keskusjärjestöjen lehdissä käytetään runsaasti kunnallistaloutta kuvaavia muuttujia, joilla annetaan väärä kuva asian tilasta tai kehityksestä. Tämän jälkeen ei ole ihme, jos peruskunnat käyttävät erilaisia muuttujia väärin.

Periaatteessa niin talousarvion kuin tilinpäätöksen esittelyyn pitäisi sopia sama malli. Siitä aiheutuu joitakin ongelmia, jotka eivät kuitenkaan ole ylivoimaisia. Tässä keskitytään pääasiassa tilinpäätöksen yhteenvedon laatimiseen.

### Käsitteiden sisällön analyysi

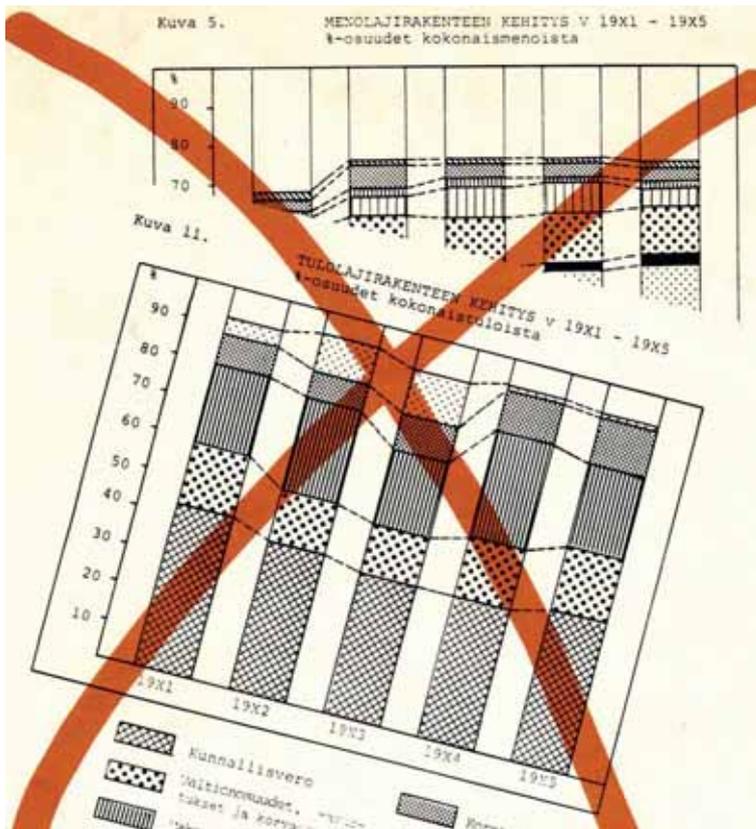
Kunnallistalous muodostaa tietyn mallin. Eri tekijät ovat yhteydessä toisiinsa. Pääluokittaitten menojen ja tulojen, eri meno- ja tulolajien yhteisvaikutus voidaan tiivistää käyttötalouden ylijäämä-käsitteeseen, joka on lähellä yksityissektorin käyttökattetta.

Kunnan tulojen perusta ovat verotulot, jotka pohjautuvat äyrimäärään ja äyriin hintaan. Käyttötalouden ylijäämässä tärkeää onkin, millä äyriin hinnalla se on saavutettu.

Rahoitusasemaa kuvaavat taseen erät ja niistä johdetut tunnusluvut korreloivat voimakkaasti joko muodostamistapansa ja taseen asemansa takia. Näin ollen rahoitusasemaa kuvaamaan ei tarvita kaikkea sitä tietoa, mitä taseesta löytyy. Vakavaraisuus-käsitteeseen on pyritty tiivistämään rahoitusasema. Siihen liittyy tosin tiettyjä ongelmia.

Lopulta tilinpäätöksen voi tiivistää kahteen riviin: äyrimäärään suhteutettuun käyttötalouden ylijäämään ja vakavaraisuuteen.

Liikkumavaraprojektin ensi syksynä ilmestyvässä loppuraportissa tullaan esittämään erilaisia kunnallistalouden eri osatekijöiden analyysimalleja ja havainnollistamistapoja. Periaatteessa saattaisi olla syytä myös tarkis-



Tilinpäätöskertomusmallissa esitettyjen kuvioiden informaatioarvo on kyseenalainen. Esimerkiksi pääluokittaisten menojen ja eri tulolajien prosentuaalisiin jakautumiin on viime vuosina vaikuttanut öljyn hinta enemmän kuin mitkään toimintapoliittiset ratkaisut.

**Kuvio 1:**  
**Taulukkomalli tilinpäätösten esittelemiseksi**

Kaupungin tilinpäätös 1988				
	TP 1985	TP 1986	TP 1987	TP 1988
Äyri, p				
Milj. mk				
Kokonaismenot				
Käyttömenot				
Käyttötalouden ylijäämä <sup>1)</sup>				
Muutos %				
Kokonaismenot				
Käyttömenot				
Äyrimäärä <sup>2)</sup>				
Verotulot				
Maksut				
Valtionavut				
Milj. mk				
Lainakanta 31.12.				
Smr + omat rahastot 31.12.				
Vakavaraisuus <sup>3)</sup>				
Päyri <sup>4)</sup>				
Käyttötalouden ylijäämä				
Vakavaraisuus				
Viitteiden selitykset:				
1) Käyttötulot - käyttömenot + poistot				
2) Esimerkiksi vuoden 1988 osalta käytetään vuonna 1988 verotettujen vuoden 1987 tulojen äyrimäärää				
3) Omat rahastot + siirtomäärärahat - talousarviolainat				
4) Kuten viite 2				

*Liikeryityksen, sodanjohdon, asi-  
ana ja työnä on heti kysyä mikä  
tässä asiassa, tilanteessa on  
olennaista, keskeistä ja merkit-  
sevää; mikä on asiansuuruus-  
luokka, ja kun tämä muuttuu ja  
on muuteltu, niin miten kaikki on  
muuttunut (Paavo Haavikko,  
Ikkuisen rauhan aika)*

taa tilinpäätöskertomusmalli eri-  
tyisesti esitettäviltä tiedoiltaan ja  
kuvioiltaan. Mallin monien ku-  
vioiden informaatioarvo on ky-  
seenalainen.

### Toimittajille taulukkomalli

Käsitteiden suppea tarkaste-  
lu osoittaa, että on löydettävissä  
muutamia harvinaisia muuttujia, jois-  
ta voi koota taulukkomallin. Ta-  
lousarvion ja tilinpäätöksen esit-  
tely edellyttää kuitenkin muuta-  
man vuoden kehityslukuja, jotta  
suunta ilmenisi. Talousarviota ei  
voi verrata yksin aikaisempaan  
talousarvioon, vaan lähtökohta-  
na on oltava toteutunut talousar-  
vio eli edellinen tilinpäätös.

Neljän vuoden lukusarja an-  
taa jo selkeän kuvan kehityksestä.  
Hätätilassa saattaa selvitä kolmel-  
lakin vuodelle. Oheisessa tauluk-  
komallissa on esitetty muuttujat,  
jotka ovat tarpeen kokonaiskuvan  
hahmottamiseksi. Ongelmia sen-  
kin kokoamisessa aiheutuu pää-  
asiassa ajanpuutteen vuoksi.

Taulukossa on kokonaismenot ja käyttömenot otettu suo-  
raan kunnan tilinpäätöksestä/ta-  
lousarviosta. Tällöin ne sisältävät  
laskennallisetkin erät. Tällaisessa  
tarkastelussa erilaiset pääoma-  
kustannuslaskennan soveltamis-  
perusteet tuskin haittaa tuottavat.

Suurin ongelma on siinä, mi-  
hin äyrimäärään suhteuttaa tau-  
lun käyttömenot ja ylijäämän ja  
vakavaraisuuden. Mikäli halu-

aa graafisesti kuvata tilinpäätöksen kehitystä, voi tehdä kuvion käyttötalouden ylijäämän ja vakavaraisuuden p/äyri kehityksestä.

### Mikä äyrimäärä suhteutusten perustaksi?

Tilastokeskuksen ”Kuntien talous 1986”-julkaisussa veroäyrimäärään suhteutettuja tunnuslukuja laskettaessa on käytetty tilastovuonna toimitetun verotuksen äyrimäärää. Aikaisemmissa saman sarjan julkaisuissa veroäyrimääränä käytettiin tilastovuotta seuraavana vuonna toimitetun verotuksen äyrimäärää.

Ongelma syntyy verotietojen valmistumisen hitaudesta. Esimerkiksi vuoden 1988 tuloista vuonna 1989 toimitetun verotuksen tiedot ovat valmiit vasta elo/syyskuussa 1989. Tällöin vuoden 1988 tilinpäätöskertomuksia laadittaessa ei ole käytettävissä ”oikeaoppista” toteutunutta äyrimäärää.

Talouselämän Kuntapelisarjassa vuoden 1987 tilinpäätöksiä arvioitaessa käytettynä äyrimäärinä oli kunkin kaupungin omissa suunnitelmissaan vuoden 1987 tuloista arvioima äyrimäärä. Tarkka se ei ollut, nopeassa vertailussa sen käyttö on perusteltu.

Mikäli tehdään vastaavanlainen taulukko kunnan talousarvioehdotuksen esittelemiseksi, on tällainen menettely paikallaan. Näin on, koska veroäyri hintalaskelmasta pitää ilmetä, millaisilla kasvuoletuksilla verotulot on arvioitu.

Toinen ja yleisimmin käytetty tapa on menetellä Tilastokeskuksen kuntien taloustilastossa omaksuman käytännön mukaisesti. Vuoden 1988 tilinpäätöksessä käytetään jakajana vuoden 1987 tuloista vuonna 1988 toimitetun verotuksen äyrimäärää.

### Perusteet todettava

Tärkeintä taulukoita esittäessä on ensinnäkin se, että eri vuosien luvut on laskettu samoilla perusteilla. Toiseksi on mainittava suhteutusten perusta.

Jakajana käytetystä äyrimäärästä voidaan esittää yhteenvedonomaaisesti seuraavat mallit:

1 Talousarvioiden esittelyssä käytetään verotulolaskelman perustana olevia äyrimääriä. Tällöin vuoden 1990 talousarviossa jakajana on vuonna 1990 ansaittavista tuloista vuonna 1991 verotettava äyrimäärä. Vertailutietona esitettävä vuoden 1988 tilinpäätösluku on jaettu elokuussa verovirastolta saatavalla vuoden 1988 tuloista tänä vuonna verotetulla äyrimäärällä.

2a Vuoden 1988 tilinpäätösten esittelyssä käytetään vuonna 1987 ansaituista tuloista vuonna 1988 verotettua äyrimäärää, kuten ilmeisesti kertomuksissa yleisesti on tehty. Oheinen taulukkomalli on rakennettu tältä pohjalta.

2b Vuoden 1988 tilinpäätöksen esittelyssä käytetään vuoden 1988 tuloista tänä vuonna verotettavaksi arvioitua äyrimäärää. Tällöin peruste olisi sama kuin talousarvion kohdalla. Varsinaisissa kertomuksissa ei ole kuitenkaan syytä käyttää tätä mallia, koska äyrimäärä on vain arvio.

Talousarviota esiteltäessä on vakavaraisuustunnusluku arvioitava talousarviovuosilta. Rahastojen ja lainojen kehitys ilmenee perusteista, mutta siirtomäärärahat voidaan arvioida edellisen vuoden suuruisiksi, jollei ole parempaa perusteta.

### Käyttötalouden ylijäämän laskutapa

Käyttötalouden ylijäämä on osoittautunut siinä mielessä taloudelliseksi kuvaajaksi, että siihen tiivistyy koko käyttötalouden yhteisvaikutus. Ongelmana on vain se, millä tavoin se lasketaan.

On esitetty kolme erilaista laskutapaa, joilla kaikilla on omat hyvät puolensa. Yhdessä käytettynä ne valaisevat talouden tilaa hieman eri puolilta monipuolisesti.

Käyttötalouden ylijäämän laskutavat ovat seuraavat:

- 1 Käyttötalouden ylijäämä I (KTY I): käyttötulot - käyttömenot.
- 2 Käyttötalouden ylijäämä II (KTY II). Edellisestä muuttujasta puhdistettu laskennalliset erät (käytännössä poistot), koska korot ovat menoina kussakin pääluokassa ja tuloina 8. pääluokassa.

- 3 Käyttötalouden ylijäämä III (KTY III): KTY II - liiketoiminta ts. KTY I:stä vähennetty poistot ja liiketoiminta 7 pl.

Kunnan omissa suunnitelmissa on yksinkertaisinta käyttää KTY I:ä. Kuntien välisissä vertailuissa on perusteltua käyttää joko KTY II tai KTY III:a, jotta pääomakustannuslaskennassa olevat erot eivät vaikuttaisi tuloksiin. KTY III on tarkoituksenmukaisin kaikkien kuntien vertailussa, koska liiketoiminta ei vääristä tuloksia.

Tilastokeskus on uusimmissa tilastoissaan käyttänyt KTY II puhdistuen siitä rahastosiirrot ja menoksi/tuloksi kirjatut ali-/ylijäämät. Tilastokeskuksen menettely on perusteltua. Vastaavalla tavalla tehdään Talouselämän Kuntapeli-sarjassa tänä keväänä.

Tässä taulukkomallissa on pitäydytty yksinkertaisuuden vuoksi KTY II:ssa, josta on siis puhdistettu poistot.

### Toimittajan työ helpottuu

Mikäli kunta laatii oheisen mallin mukaisen tilinpäätöksen yhteenvedon toimittajille, säästy näiltä aikaa. Heidän ei tarvitse lastata tekstiä monilla eri luvuilla, jotka valitettavan usein ovat vääriä. He voivat keskittyä esimerkiksi kaupunginjohtajan tai johtavan luottamushenkilön käsitysten esittämiseen tilinpäätöksestä.

Mikäli lehdet julkaisevat levikkialueellaan samanmuotoiset ja samoilla perusteilla laaditut taulukot, voivat lukijat mielessään vertailla kuntien lukuja. Nykyisten tilinpäätösuutisten perusteella se on mahdotonta. Joku opiskelija voisi opinnäytteenään laatia analyysin muuttaman lehden tilinpäätösuutisista. Tulos saattaisi olla parodia, eikä sellainen liene ”tiedettä”.

Lahdessa laadittiin vuoden 1989 talousarvion esittelyä varten oheisen mallin mukainen yhteenvedo. Kukaan toimittaja ei vaivautunut sitä kuitenkaan käyttämään, vaan yritti itse tulkita lukuja enemmän tai vähemmän menestyksekkäästi. Nyt on kuitenkin käyty keskusteluja taulukkomallin käyttämisestä tilinpäätösten esittelyssä.

## Ylipormestarin mylly

Talouselämä 14 1989

Helsinkiä ja pääkaupunkiseutua yleensä voi pitää kunnallistalouden sampona, joka jauhaa rahaa jaettavaksi valtionapuina muille kunnille. Jos vähennetään helsinkiläisten tulo- ja varallisuusveroina kerätystä summasta Helsingin saamat valtionavut, voidaan tällä yli neljän miljardin markan ”ylijäämällä” maksaa noin 250 pienimmän kunnan valtionavut. Tosin näistäkin kerätään tulo- ja varallisuusveroa, mutta valtaosassa kuntia se jää pienemmäksi kuin kuntaan tulevat valtionavut.

Tästä huolimatta pääkaupunki alhaisella äyrin hinnalla on muiden kuntien kateuden kohde. Ottaen huomioon pääkaupunkiseudun sammon merkityksen, saattaisi olla järkevää valtionkin silloin tällöin huoltaa koneistoa osallistamalla koko pääkaupunkiseudun merkittäviin hankkeisiin. Esimerkiksi metron jatkoon tai asuntotuotantoon osoitetut valtion varat ovat vähäiset verrattessa edellä mainittuun ”ylijäämään” tai helsinkiläisiltä autoilijoilta kerättyihin veroihin.

Helsingillä kuten muillakin meni vuosi 1988 todella hyvin talouden kannalta. Käyttötalouden ylijäämää kertyi 487 miljoonaa markkaa enemmän kuin talousarviossa ennustettiin. Vuoden 1987 tilinpäätökseen verrattuna kasvua oli 436 miljoonaa.

Suurin selittäjä hyvälle tulokselle oli se, että verotuloja kertyi 356 miljoonaa eli äyripennin verran talousarviota enemmän. Talousarvion pohjana olleet valtakunnalliset ennusteet esimerkiksi ansiotason osalta ylittyivät. Tämä on taustalla myös useimpien muiden kaupunkien verotulojen talousarvion ylittäneelle kasvulle.

Helsingin käyttötalouden ylijäämä on 5,1 penniä kohti. Kuopion luku oli peräti 6,2 penniä, mutta sen saavuttamiseksi äyrin hinta on kaksi penniä korkeampi ja kanto-kykyluokka 5.

Helsingin hallintoon on ylipormestarin Raimo Ilaskiven johdolla myös yritetty saada tehoa. Apulaiskaupunginjohtaja Heikki S. von Hertzen toteaa viime vuoden loppuilla ilmestyneessä kirjassaan "Puolet stadista", että tyhjäkäynti on suurin ympäristöhaitta kunnallishallinnossa.

Käyttötaloudesta kertyi katetta verotulojen ansiosta arvioitua enemmän. Ylipormestari ohjasi nämä varat tulevia suuria hankkeita varten. Tämä heijastui rahoitusaseman vahvistumisena edellisestä vuodesta.

Lainaa Helsinki otti 113 miljoonaa talousarviossa varauduttua vähemmän. Vastaavasti kaupunki tuloutti rahastoja ja siirtomäärärahoja. Näiden toimenpiteiden jälkeen vakavaraisuusluku on 6,6 penniä äyriä kohti. Se on suurista kaupungeista paras. Tosin se jää vielä pienemmäksi kuin Helsingin omat luvut vuosilta 1985 ja 1986.

Helsinkiä odottavat miljardiluokan sairaanhoidon, liikenteen ja energiahuollon investoinnit. Niiden rinnalla päivähoitopaikkojen rakentamisessa on kyse pienistä rahoista, vaikka niistä on pidetty suurta ääntä.

## Päivähoidon tarve ja todellisuus

Helsinki on saanut viime aikoina moitteita sosiaali- ja terveysministeri Tarja Haloselta. Ministeri on todennut Helsingin heränneen liian myöhään päivähoidon järjestämisessä. Kuitenkin Halonen on istunut Helsingin valtuustossa vuosikaudet. Ilmeisesti rivivaltuutetun sana ei paina.

Toisaalta ei pääkaupunkiseutu ole saanut samanlaista kohtelua kuin muut kunnat. Pääkaupunkiseudun päiväkotien rakentamiseen osoitetut valtionavut maksetaan jälkirahoitteisena eli monta vuotta päiväkodin valmistuttua.

Kuitenkin päivähoidon tarve on pääkaupunkiseudulla ilmeisesti suurempi kuin muualla maassa. Voisi kuvitella, että elinkeinorakenne ja naisten osuus työvoimasta vaikuttaisivat jotenkin päivähoitotarpeeseen. Kuitenkaan niillä ei ole korrelaatiota 0-6-vuotiaiden määrään suhteutettujen kokopäiväisten päivähoitopaikkojen määrään. Sopii epäil-

lä, että paikkojen jaon perustana on ollutkin enemmän aluepolitiikka kuin tarve.

Yksi mahdollisuus on, ettei pääkaupunkiseudun kunnilla ja muilla suurilla kaupungeilla ole ollut halua päivähoidon järjestämiseen. Toisaalta suunnitelmien voimakas karsiminen viittaa siihen, että ainakin viime vuosina on ollut halua, mutta onko sitä ilmennyt liian myöhään?

Heikki S. von Hertzen on ideoinut ratkaisun Helsingin päivähoito-ongelmaan. Se on kotihoidon tuen voimakas korottaminen. Totta onkin, että hoitopaikkojen rakentaminen ei auta, jos ei ole henkilökuntaa.

Ainoa ratkaisu Helsingin sosiaalitoimen ja terveydenhuollon ongelmiin on palkkatason tuntuva korottaminen. Ammattijärjestöjen on hyväksyttävä se, että kustannustaso pääkaupunkiseudulla on korkeampi. Toisaalta jos tällainen muutaman kymmenen prosentin pääkaupunkilisiä leviäisi myös yksityissektorin toimintoihin, saattaisi Helsingistä siirtyä nopeasti työpaikkoja halvemmille alueille. Suo siellä, vetelä täällä.

Pelkästään sormituntumalla voi päätellä, että valtion resursseja jaetaan paljolti aluepoliittisin perustein. Etelän suuret kaupungit ja Uudenmaan kunnat ovat jääneet muiden jalkoihin. Kaupunkiliiton liikkumavaraprojektin selvitysten mukaan peruspalveluissa useissa pienissä kunnissa on resursseja huomattavasti yli maan keskiarvon.

## Puolustustaistelu

Pääkaupunkiseudun ongelmia on ratkottu sisäministerin johdolla. Työryhmä korostaa asuntojen rakentamista ja yrittää hillitä työpaikkojen rakentamista. Itsensä ylipormestari Ilaskiven pisti hallitus selvitysmieheksi Helsingin seudun asunto-ongelmiin, kun tämä on rojhennut arvostella valtion toimenpiteitä.

Ylipormestarin roolina onkin käydä puolustustaistelua muuta Suomea vastaan. Ei ole helppo tehtävä saada ulkopuolisia ymmärtämään pääkaupunkiseudun tarpeita ja ongelmia. Tämän vuoksi aina on vaara, että pääkaupunkiseudun kunnat joutuvat maksumiehiksi eri uudistuksissa.

<b>HELSINKI</b>		1985	1986	1987	1988
Äyrin hinta, p		15	15	15	15
Kantokykyluokka		10	10	10	10
<b>Milj. mk</b>					
Kokonaismenot		11 241	12 051	12 829	13 631
Käyttömenot		9 776	10 218	10 782	11 677
Käyttötalouden ylijäämä		1 762	1 526	1 517	1 953
<b>Muutos %</b>					
Käyttömenot		12,9	4,5	5,5	8,3
Äyrimäärä		10,9	8,4	11,3	7,1
Verotulot		11,9	9,3	7,9	13,0
Valtionavut		10,0	12,1	13,1	11,7
Maksut		13,0	-5,1	4,7	4,0
<b>Milj. mk</b>					
Lainakanta		578	516	530	508
Siirtomäärärahat + rahastot		2 588	2 715	2 713	3 061
Vakavaraisuus		2 009	2 199	2 183	2 548
<b>P/äyri</b>					
Käyttötalouden ylijäämä		5,9	4,7	4,2	5,1
Vakavaraisuus		6,8	6,8	6,1	6,6

<b>LAHTI</b>		1985	1986	1987	1988
Äyrin hinta, p		16	16	16,75	16,75
Kantokykyluokka		6	6	6	6
<b>Milj. mk</b>					
Kokonaismenot		1 888	2 063	2 293	2 394
Käyttömenot		1 557	1 702	1 855	1 961
Käyttötalouden ylijäämä		134	118	179	183
<b>Muutos %</b>					
Käyttömenot		5,2	9,3	9,0	5,7
Äyrimäärä		12,0	6,9	8,4	9,0
Verotulot		11,3	5,9	14,4	7,3
Valtionavut		10,3	6,9	10,3	9,4
Maksut		10,7	10,9	18,0	-1,4
<b>Milj. mk</b>					
Lainakanta		170	183	182	178
Siirtomäärärahat + rahastot		168	136	172	206
Vakavaraisuus		-2	-47	-10	+28
<b>P/äyri</b>					
Käyttötalouden ylijäämä		3,6	3,0	4,2	3,9
Vakavaraisuus		-0,1	-1,2	-0,2	0,6

Esimerkiksi verouudistuksen hyöty leikattiin valtionosuusasteikkoja muuttamalla. Siinä ei auta edes se, että nykyinen pääministeri on entinen Helsingin kaupunginvaltuuston puheenjohtaja. Tosin nykyisellä sinipunahallituksella on ilmeisesti aikaisempia paremmat edellytykset ymmärtää ylipormestarin murheita.

Talouselämä 14 1989

Lahti muistuttaa varsaa, joka odottelee malttamattomana kevättä ja uusia vihreitä laitumia. Mahdollisuudet ovat kuitenkin rajatut. Kaupunki on toisaalta liian lähellä ja toisaalta liian kaukana pääkaupunkiseudusta.

Lahti ja seutukaavaliitto teetivät vastikään laskelmat nopean junayhteyden rakentamiskustannuksista Helsingistä Lahteen. Parilla miljardilla pääsisi 40 minuutissa Helsingistä Business Cityyn. Vaikka hanke olisi kuinka perusteltavissa, ei se toteutune aivan helposti.

Uusia lähiöitä tullaan rakentamaan Uudenmaan korpiin, vaikka kansantaloudellisesti olisi järkevintä tukeutua olemassa oleviin keskuksiin.

Business Cityssä alkavat MM-kisat väistyä ajatuksissa taka-alalle. Vauhti on edelleen kova, mutta niitä rahkeet sitten kestävätkö? Kaupunginjohtaja Seppo Välisalo ei lähtenyt saneeraamaan Turkuvaan yrittää pistää liikettä Cityyn.

### Paine äyrin korotukseen väheni

Vuonna 1987 korotettiin Lahdesa äyrin hintaa nykyiseen 16,75 penniin. Niinpä vuoden 1987 tilinpäätös osoitti talouden tervehdyksen merkkejä. Vuoden 1987 talousarvio alkoi enteillä uuden äyrin hinnan korotuksen olevan lähellä varsinkin, jos suuret hankkeet lähtisivät liikkeelle. Tällöin Välisalo löi jarrut päälle ja joulu-

kuussa. Myös koko viime vuoden hallintokuntia piiskattiin säästämään.

Kaupunginjohtaja on usein sitä, mitä hänen esikuntansa on. Tämän vuoksi Välisalolle oli melkoinen menetys saneeraustoimien arkkitehtina toimineen kaupunginkamreeri Veikko Jäntin menehtyminen tilinpäätöksen valmistamisen jälkeen. Pari vuolta sitten siirtyi kaupungin visioiden esittäjä, kaupunkisuunnittelupäällikkö Pauli Ihämäki Tampereen keskussairaalan hallintojohtajaksi. Vaikka kaupungin toimet eivät ole kiinni yhdestä tai kahdesta henkilöstä, ei keskeisimpien avustajien lähtö voi olla näkymättä.

Vuoden 1988 tilinpäätös osoittaa, että Välisalon talouden terveystämislinja onnistui. Menojen kasvu saatiin hillittyä ja kun tulojakin kertyi arvioitua enemmän, oli käyttötalouden ylijäämä 50 miljoonaa markkaa suunniteltua parempi. Äyrimäärään suhteutettuna ylijäämä pieni 0,3 penniä.

Tulojen kasvun taustalla ovat Lahdessakin odotettua suuremmat verotulot. Verotulot ylityivät alkuperäisestä talousarviosta 11 miljoonaa. Lisätalousarviossa tosin odoteltiin jopa kymmenisen miljoonaa markkaa suurempaa kertymää kuin tilinpäätös osoitti toteutuneen.

Lahtea maan hallituksessa edustaa veroministeri Ulla Puolanne, joka uskaltaa ottaa vastuun omista ja muidenkin päätöksistä. Siitä ei kuitenkaan ole apua erääseen kaupungin talouden pahimpaan ongelmaan eli veropohjan heikkouteen. Äyrimäärän kasvu jää joka vuosi alle koko maan kasvun. Vaikka yrityksiä perustetaan joka vuosi ennätysmäärät, eivät myöskään yhteisöjen äyrit kasva koko maan vauhtia. Useana vuonna ne ovat reaalisesti jopa vähentyneet.

## Energialaitos rahasampo

Käyttömenojen kasvu jäi Lahdessa erittäin alhaiseksi. Pienuus perustuu pitkälle öljyn hinnan alhaisuuteen. Tämän johdosta liiketoiminnan menot kasvoivat vain 2,3 prosenttia. Jos lasketaan käyttömenojen kasvu ilman liiketoimintaa, oli se 9,2 prosenttia. Tämä ylittääkin arvioidun äyrimäärän (9,0) ja verotulojen (7,3) kasvun.

Liiketoiminnan menojen säilyminen lähes edellisvuoden tasolla johtuu energian hin-

nasta. Lahden energialaitos voi ylpeillä maan alhaisimpiin kuuluvilla tariffeilla. Siitä huolimatta energialaitoksen ja Lahden Lämpövoima Oy:n toimitusjohtaja, teollisuusneuvos Lars Larsson pystyi tukemaan kaupungin äyri hintaa lähes pennillä.

Suurilla kaupungeilla energialaitokset ovatkin potentiaalinen liikkumavaran lähde. Niiltä voi ottaa välillä tukea äyri hinnalle. Tähän ovatkin valtion viranomaiset kiinnittäneet huomionsa, joten tämäkin pelivara hävinnee lähivuosina.

Edellisvuoden tasoisen käyttötalouden ylijäämän turvaamisen lisäksi Välisalo saa toisen sulan hattuunsa rahoitusaseman vahvistumisesta. Pitkästä aikaa Lahden kaupungin vakavaraisuus on plusmerkkinen. Lainakan-  
taa pystyttiin vähentämään neljä miljoonaa markkaa. Lainaa otettiin 19 miljoonaa markkaa vähemmän kuin talousarvion tasapainottaminen edellytti. Samanaikaisesti rahastot kasvoivat peräti 33 miljoonaa.

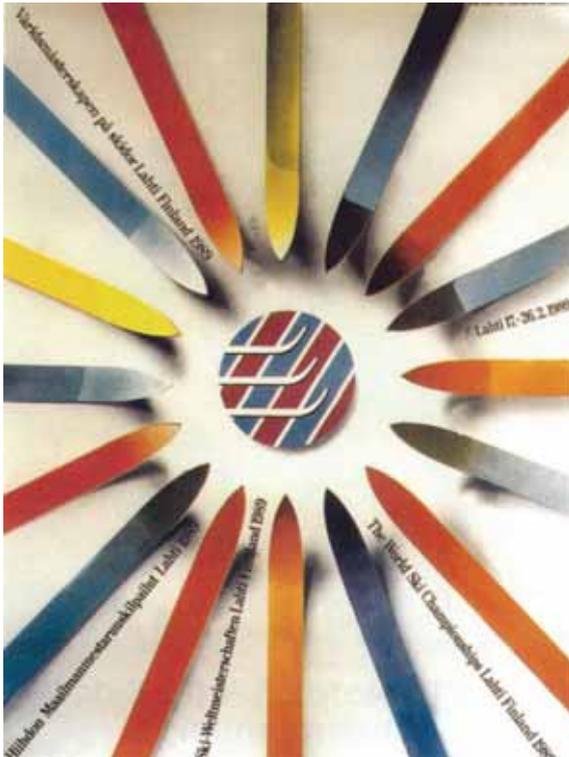
## Pienet pelivarat, suuret suunnitelmat

Lahden taloutta kuvaavat luvut kehittyivät myönteiseen suuntaan varsinkin jos ottaa lähtökohdaksi talousarvion. Pelivarat ovat kuitenkin pienet. Äyri hinnan korotus kummittelee, jos vähänkin ote kirpoaa. Päätöksenteko tapahtuu Lahdessa kokoomuksen ja sosialidemokraattien konsensuksen voimin. Kaupunginjohtaja Seppo Välisalo sai sen Lahteen tultuaan toimimaan. Välisalo muistaa myös huoltaa konsensuskoneistoa, jopa niin hyvin, että välistä omasta kokoomuksen ryhmästä kuuluu mutinaa.

Kaupunkien omissa suunnitelmissa siintele suuria hankkeita. Tämän vuoden talousarviossa on varaus Launeelle suunnitellun vapaa-ajankeskuksen osakepääomaa varten. Kustannusarviot ovat 120 miljoonan paikkeilla, mutta kukaan ei ole laskenut niitä kuumeneilla hinnoilla. Ongelma on myös siinä, että pääosa hankkeen rahoittajista elää valtion rahalla. Todellista sijoittajaa, jonka mukanaolo perustuisi hankkeen tuottoon, ei ole löytynyt.

Samanaikaisesti kaupunki on käynyt neuvotteluja Ykkösrahoitus Oy:n kanssa Viherparatiisin rakentamisesta Heinolan ja Jyväskylän teiden risteyksen tuntumaan kaupungin





## Kuntien itsehallinto laajenee, mutta haluavatko kunnat sitä?

Etelä-Suomen Sanomat 27.8.1989

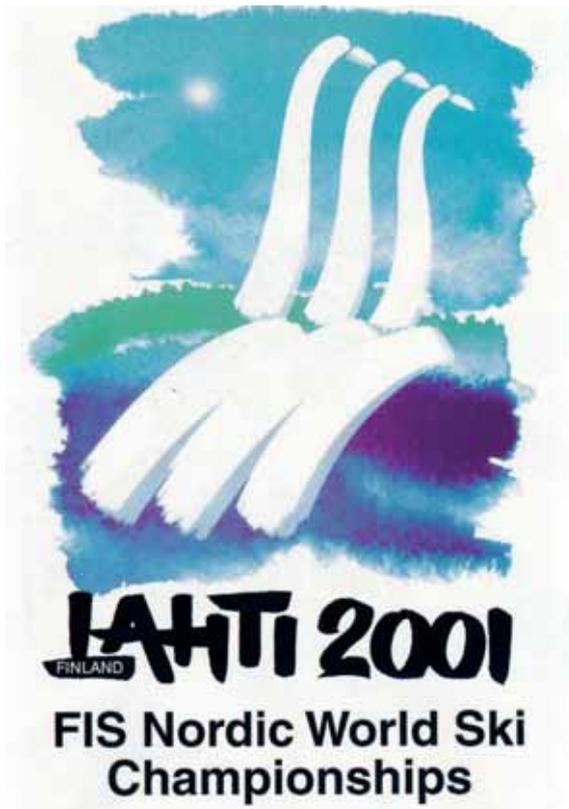
Valtionapujärjestelmän uudistaminen on kuntien kannalta keskeisin tekijä vapaakuntakokeilussa. Paradoksaalista kuitenkin on, että valtionapujärjestelmän uudistamisessa ei tarvita mitään kokeiluja. Kun tietyt periaatteet on selvitetty, järjestelmä pitää olla sama kaikille.

Jostain syystä kunnissa on sellainen uskomus, että vapaakuntakokeiluun liittyen kokeilemalla valtionapujärjestelmää ne voisivat saada enemmän valtion rahaa käyttöönsä. Uskomus on täysin väärä.

Tässä artikkelissa tarkastellaan valtionapujärjestelmän uudistamisen periaatteita niiden tietojen pohjalta, jotka on annettu julkisuuteen. Lisäksi arvioidaan valtionapujärjestelmää kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Valtionapujärjestelmän kokonaisuudistus on annettu selvitysmiehen, Teemu Hiltusen tehtäväksi. Mikään työryhmä, jossa olisi ollut edustettuna kuntien keskusjärjestöjen edustajia, ei sellaista mallia pystyisi esittämään.

Kaikki kunnathan ovat yksimielisiä siitä, että valtionapujärjestelmää pitää uudistaa. Tähän vaikuttaa valtion viranomaisten yksityiskohtainen ohjailu ja kyllästyminen toiminnan kannalta tarpeettomaan paperisotaan ja selvitykseen. Siihen sitten kuntien yksimielisyys yleensä loppuu. Jokainen kunta pitää kiinni saavuttamastaan valtionosuuden tasosta. Kuntien mielestä nykyiset rahat tai mieluummin vähän suuremmat pitäisi jakaa vähemmällä kontrollilla. Valtion puolella taas lähtökohtana on, että valtion ja kuntien välinen kustannustenjakko ei muutu. Siksi uuden mallin kehittäminen onkin tarkoituksenmukaista teettää valtiosihtööri Hiltusella.



pohjoispuolelle. Parisataa miljoonaa markkaa maksava hanke edellyttäisi kaupungilta noin kymmenen miljoonan markan kunnallistekniikan. Neuvottelut ovat kuitenkin kangerrelleet. Yrittäjä uskoo kuitenkin, että ensimmäiset kohteet avataan syksyllä 1990.

## Uudistuksen lähtökohdat

Hiltunen on jo esittänyt mallinsa perustamiskustannusten valtionosuusjärjestelmän uudistamiseksi vuoden 1990 alusta. Toteutuessaan se merkitsee asiakirjatuotannon ja valtion valvontatarpeen vähenemistä. Myös kuntien oma vastuu lisääntyisi.

Käyttökustannusten järjestelmän vaikutukset ovat huomattavasti suuremmat. Siihen tiivistyy suurin hyöty koko vapaakuntakokeilusta. Uudistusten periaatteet ovat seuraavat:

- o Tehtäväkohtaiset valtionavut ovat laskennallisia.
- o Tehtäväkohtaisissa valtionavuissa luovutaan kantokykyluokittaisesta porrastuksesta.
- o Osa tehtäväkohtaisista valtionosuuksista siirretään verotulojen täydennykseen yleisiin asukaskohtaisiin valtionosuuksiin, kustannusrasituksen tasaukseen sekä harkinnanvaraiseen avustukseen kunnille, joiden

nettokustannukset ylittävät laskennallisen valtioavun, suoritetaan kustannusten tasausta alkuvuosina.

- o Kantokykyluokan mukainen porrastus säilytetään yleisessä asukaskohtaisessa valtionosuudessa.

## Nykyjärjestelmä ei kannusta säästämään

Nyhtämisen toimintojen ollessa lakisääteisiä ja niihin tulee valtionosuutta, kunnan oma päätösvalta on jäänyt hyvin pieneksi. Toisaalta kunta on saanut valtionosuutta tietyn prosentin valtionosuuteen oikeutetuista menoista. Tämän takia ei ole ollut huolta, vaikka menot ovat olleet suuremmat kuin alkuperäiset suunnitelmat. Valtion on ollut pakko maksaa.

Kustannusperusteinen järjestelmä on siis kuntien kannalta ollut turvallinen. Mitä alhaisempi kantokykyluokka ja sen mukaan, mitä suurempi osuus menoista katetaan valtionosuuksilla, sitä vähemmän tarvetta säästäväisyyteen ja rationalisointiin. Saattaapa joissakin



Hietaniemen hautausmaa. (HH)

kunnissa virkojen perustaminen tuoda kunnalle lisätuloja, kun otetaan huomioon kunnan saama valtionosuus ja viranhaltijan maksama kunnallisvero.

Valtionvarainministeriön kannalta tällainen järjestelmä on hankala. Siirrot kunnille ovat säännöllisesti suuremmat kuin budjetissa on laskettu.

## Uusi malli palkitsee tehokkuuden

Mikäli Hiltusen laskutavat noudattelevat naapurimaiden mallia, on laskennallisen asukaskohtaisen valtionavun perusteina esimerkiksi eri tavoin painotettu ikäjakautuma ja kunnan asukastiheys sekä mahdollisesti muita kunnan rakennetekijöitä.

Näiden kuntakohtaisten lukujen avulla lasketaan kullekin kunnalle terveydenhuollon, sosiaalitoimen ja opetustoimen laskennalliset asukaskohtaiset valtionavut. Näin tulee otetuksi huomioon kuntien erilainen väestörakenne. Näissä toiminnoissa valtionavuissa ei edellä lueteltujen periaatteiden mukaan otetaisi huomioon kantokykyluokitusta kuten nykyään.

Nythän kunta saa valtionapua sitä enemmän, mitä suuremmat sen menot ovat. Uudessa järjestelmässä kukin kunta saa tietyn laskennallisen asukaskohtaisen valtionavun riippumatta ko. toiminnon menoista.

Tästä seuraa se, että kunnan kannattaa harkita toimintojen hoitamista mahdollisimman taloudellisesti. Järjestelmä palkitsee tehokkaasta toiminnasta.

Nykyään monessa pienessä kunnassa on toiminnot hoidettu tehottomasti. Resursseja on käytössä runsaasti. Mitään tarvetta tällaisen tilanteen purkamiseen ei ole ollut, koska valtio on ollut maksumiehenä. Tällaisessa kunnassa laskennallinen valtionapu jää alle nykyisen ja siitä seuraisi näiden toimintojen nettomenojen kasvu. Hiltunen lupaa viitenä ensimmäisenä vuonna vuosittain pienenevää kustannusten tasausta.

Toisaalta on kuntia, joissa esimerkiksi terveydenhuoltoon ja sosiaalitoimeen on kohdistettu muita vähemmän resursseja. Näissä laskennallinen valtionapu olisi suurempi ja kunta hyötyisi uudistuksesta. Kunta voi siten kehittää

toimintojaan entistä paremmin tai sitten pyrkiä periaatteessa tasavertaiseen asemaan tiettyjen väestö- ja kuntarakennetekijöiden avulla.

## Tasauksilla turvataan heikkojen kuntien asema

Heikon veropohjan kuntien asema turvataan yleisillä valtionavuilla, verotulojen täydennyksellä ja harkinnanvaraisilla valtionavuilla.

Suurten kaupunkien kannalta tilanne on ongelmallinen siinä mielessä, että kuntien keskusjärjestöjä ollaan yhdistämässä. Kunnallisliitto voi yhdistymisen ehtoina sanella vaatimuksia valtionapujärjestelmän uudistamiselle. Vaadittiinpa kunnallispäivillä pienentämään 10. kantokykyluokan valtionosuusteikkoja ja siirtämään säästyvät varat yleisiin rahoitusavustuksiin ja verotulojen täydennyksiin.

Ei tarvitse olla kummallinen ennustaja, jos toteaa, että kaikki suuret kaupungit tulevat olemaan maksumiehinä uudessa järjestelmässä - kuka enemmän kuka vähemmän. Toisaalta jonkin verran kannattaa maksaakin, jos nykyinen kuntakentän hajaannus saadaan poistettua.

## Mitä on kunnallinen itsehallinto?

Eri yhteyksissä vaaditaan äyrin hintojen tausta kuntien välillä. Toisaalta vaaditaan samaa palvelutasoa asuinkunnasta riippumatta. Periaatteessa kunnallisen itsehallinnon eräänä perusteena on se, että itsehallinnon avulla pystytään parhaiten sopeuttamaan palvelut paikallisiin olosuhteisiin. Tämän seurauksena ovat vääjäämättä erilaiset äyrin hinnat ja palvelutaso.

Jos äyrin hinnan ja palvelutason pitää olla yhdenmukaiset koko maassa, ei kunnallisella itsehallinnolla ole mitään merkitystä.

Tämän vuoksi ihmetyttää Hiltusen uudistusta vastustavat kannanotot. Joissakin kunnissa todetaan, että se johtaa sivukoulujen lakauttamiseen. Mikään ei pakota kuntaa lakauttamaan koulua. Kunnanvaltuutetut siitä lopulta päättävät. Nyt heidän on päätettävä, mihin kunnan opetustoimen rahat käytetään. Periaatteessa valtuutetut on valittu tekemään

tällaisia periaatepäätöksiä, mutta tositalanne alkaa ilmeisesti pelottaa. Tähän asti koulut on pidetty toiminnassa niin kauan kuin valtio on suostunut maksamaan ts. kun oppilasraja on ylittänyt tietyn tason.

### Halutaanko itsehallinnon kasvavan?

Hiltusen paketti siis tulee vahvistamaan kunnallista itsehallintoa, mutta samanaikaisesti on meneillä uudistuksia, joiden vaikutus on päinvastainen.

Kunnat yleensä valittelevat itsemääräämisoikeutensa supistumista. Valtio määrää niiden mukaan yhä enemmän joka vuosi. Sanotaanpa valtiovallan lisäävän kunnan menoja. Niin tai näin, mutta asia ei ole ollenkaan niin yksioikoinen kuin päältä näyttäisi.

Kunnat ovat tottuneet kustannusperusteiseen turvalliseen valtionosuusjärjestelmään. Ne ovat tyytyneet laajentamaan toimintojaan valtion hyväksymässä aikataulussa.

Jatkuvasti kuitenkin esitetään uusia toimintoja, joihin halutaan saada valtiolta rahaa. Kunnan hallintokunnat suorastaan haluavat lakisääteistä omia hallinnonalojaan, mikäli saavat niihin hieman valtionapua. Tässä heillä on taas tukenaan valtion ao. sektorien virkamiehet. He saavat näin turvattua oman toimialansa markat kuntien talousarviossa.

Tällaisia toimintoja, joihin on tullut tai tulla valtionosuutta, ovat mm. kulttuuritoimi, museot, teatteri, orkesteri jne. Kunnan itsemääräämisoikeuden kannalta kehitys on arveluttava, vaikka se näiden toimintojen kannalta voi olla suotava.

Näin sidotaan entistä suurempi osa kunnan resursseista kunnan ulkopuolella tiettyihin kohteisiin. Näin lisääntyy myös kuntien velvollisuudet tehdä erilaisia tilityksiä ja selvityksiä valtiolle.

Toisaalta siis vaaditaan kunnille lisää valtaa, mutta samaan aikaan sitä ollaan halukkaasti luovuttamassa pois. Ilmeisesti kuitenkin käy vielä niin, että kunnan saama valtionapu ei kasva yhtään, vaikka sitä kohdistetaan uudelleen ja uusille toiminnoille. Se on pois jostain toisesta toiminnosta. Kehitys on tältä osin täysin nurinkurinen Hiltusen esittämien mallien kanssa.

## Harkinnalle paljon tilaa, vääristymiä vaikea oikoa

Etelä-Suomen Sanomat 13.1.1990

Valtionavut kunnille ovat 36 miljardia markkaa. Niistä jaetaan suurin osa kantokykyluokituksen perusteella laadittujen asteikkojen mukaisesti. Kantokykyluokitus on siten keskeisiä valtionavun jakamisen instrumentteja.

Vuosittaiset kantokykyluokkien tarkistukset herättävät toiveita ja tuottavat useimmiten pettymyksiä. Tampere ja Heinolan maalaiskunta tuskastuivat viimeisimpään ratkaisuun niin, että valittivat KHO:een.

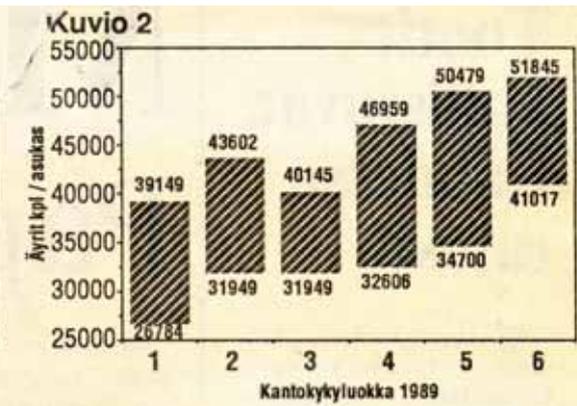
Luokituksen perusteita on tarkistettu muutamana kerran 1980-luvulla, mutta käytettävien tekijöiden painoarvoja ei ole määritelty. Tilaa jää paljon harkinnalle ja sen takia myös turhille toiveille.

Kaiken kaikkiaan tilanne on sekava. Se ei ole oikeudenmukainen kaikkia kuntia kohtaan. Korjaaminenkin on vaikeaa, koska luokitus on nollasummapieliä: toisen hyöty ulosmitataan toiselta vähentyneinä valtionapuina.

Kun vertaa vuosien 1980 ja 1990 kantokykyluokkia, voi luulla kuntien taloudellisen kantokyvyn heikentyneen. Alempien kantokykyluokan kuntien määrä on kasvanut. Kun vuonna 1980 luokissa 6-10 oli 23,9 prosenttia kunnista, oli niitä 1990 enää 12,8 prosenttia. Samalla kuntien heikkomman eli ensimmäisen kantokykyluokan kuntien määrä oli vähentynyt 17:llä.

Kuviossa 1 on esitetty kuntien jakautuminen luokkiin 1990. Jakautuma on hyvin epätasainen. Yli kolmasosa kunnista on ykkösluokassa. Jakautuma tuskin voi kuvata kuntien todellisessa kantokyvyyssä olevia eroja mitattiinpa niitä millaisilla tekijöillä tahansa.

Kantokykyluokituslain (649/85) mukaan kunnan taloudellista kantokykya arvioitaessa otettiin ensisijaisesti huomioon kunnan asukasta kohti laskettu äyrimäärä verrattuna maan kantokykyluokan muiden kuntien sekä kantokykyluokkaa lähinnä ylempään ja alem-



Kuvio 1. Kuntien jakautuminen kantokyykyluokkiin vuonna 1990 kuvaa luokituksen vääristymistä.-Kuvio 2. Asukaskohdaisen äyrimäärän vaihtelut: viidennessä luokassa äyrimäärä voi olla pienempi kuin ensimmäisessä.

man luokan kuntien vastaavaan veroäyrimäärään.

Lisäksi lain mukaan muita huomioitavia taloudellisia kriteereitä olivat kunnan terveydenhuollon, sosiaalitoimen ja sivistystoimen käyttömenoista kunnan taloudelle aiheutunut rasitus, jolloin kiinnitetään huomiota myös kunnan tuottamien tai kustantamien palvelujen tasoon verrattuna kaikkien kuntien vastaavaan keskimääräiseen palvelutasoon.

Lisäksi otetaan huomioon kunnan saman kunnan kantokyykyluokan kunnista huomattavasti poikkeava ja kantokyykyluokkaa lähinnä alemman tai ylempään luokan kuntiin verrattava rahoitusasema.

Järjestelmä olikin selkeä. Asukaskohtainen äyrimäärä oli harkinnan tärkein kriteeri. KHO jopa kumosi sisäasiainministeriön päätöksen 1986 Nurmijärven osalta, koska asukaskohtainen äyrimäärä oli alempi kuin kaksi luokkaa alemman luokan keskiarvo.

Näillä perusteilla tehtiin kantokyykyluokitus vuosille 1986-88. Asukaskohtaisen äyrimäärän ensisijaisuudella saatiinkin oikaistua monien kuntien luokkia. Esimerkiksi useimpien Päijät-Hämeen kuntien luokka aleni. Muuttamalla jopa kaksikin kertaa.

Lakia muutettiin vuoden 1989 luokitusta tehtäessä (690/88). Oleellisimmat muutokset olivat:

- o Asukaskohtaisen äyrimäärän kohdalta poistettiin sana ensisijaisesti.
- o Terveystoimen, sosiaalitoimen ja sivistystoimen osalla kiinnitetään huomiota palvelujen tason lisäksi tarpeeseen.
- o Rahoitusaseman merkitystä vähennettiin, aikaisemmin todettiin, että "otetaan huomioon"

poikkeava rahoitusasema. Nyt se "voidaan ottaa huomioon".

Periaatteessa lakiteksti mahdollistaa järkevän luokittelun tekemisen. Ongelmia syntyy ensinnäkin siitä, että perusta, jolle luokitus rakentuu, on vääristynyt. Vanhaa on vaikea paljolla kerralla muuttaa. Toiseksi selkeää ratkaisua vaikeuttaa eri muuttujien epätasaisuus ja epäselvyys niiden painoarvoista.

Kuviossa 2 on esitetty kanto kyykyluokkien 1-6 kuntien asukaskohtaisten äyrimääräiden vaihtelut vuoden 1989 kantokyykyluokissa. Kuvio osoittaa, että ensimmäisessä kantokyykyluokassa on kuntia, joiden asukaskohtainen äyrimäärä on suurempi kuin monen viidennen kantokyykyluokan kunnan.

Vastaavasti toisessa luokassa on veropohjaltaan vahvempia kuntia kuin kuudennessa kantokyykyluokassa. Tästä seuraa se, että moni luokkien 4-6 kunnista näkee hyvät perusteet luokkansa alentamiseen.

Kuntien jakautuma luokkiin vastaa kuntien kantokyykyssä olevia eroja. Ensimmäinen kantokyykyluokka on suhteettoman suuri. Osittain se johtuu lakitekstistä. Luokittelussa näet käytetään äyrimäärää, johon on lisätty verotulojen täydennys. Näin mukana on jo yhden valtion tasausinstrumentin vaikutus.

Verotulojen täydennyksestä johtuu, että ensimmäisenkin kantokyykyluokan asukaskohtaiset keskiarvot muodostuvat suhteellisen korkeiksi. Tästä taas seuraa, että laskettaessa kunnittaisia eroja luokan keskiarvosta ensimmäisen kantokyykyluokan vahvimman veropohjan kuntien poikkeama ei muodostu huomiota herättävän suureksi.



Kuvio 3. Kantokykyluokituksessa käytettävien tekijöiden painoarvoa ja sisältä ei le määritelty tarkoin. Lakitekstien pohjalta tehdyn tulkinnan mukaan äyrimäärän painoarvo on noin puolet.

Kuviossa 3 on hahmoteltu luokittelussa käytettäviä tekijöitä ja niiden painoarvot. Mitä suurempi alue muuttujalla sitä suurempi olisi sen vaikutus.

Kun lakia kantokykyluokituksessa murrettiin (690/88) hallituksen esityksen perusteluissa todettiin, että luokitus painottuu liiaksi veroäyrimäärään ja muut kunnallistalouteen keskeisesti vaikuttavat tekijät jäävät liian vähälle huomiolle.

Painoarvoja pyrittiin muuttamaan niin, että veroäyrimäärä otetaan huomioon arvioinnissa samalla painolla kuin muut tekijät yhteensä. Siksi kuvion 3 äyrimäärää kuvaava laatikko on saman suuruinen kuin muiden yhteensä.

Miten muut luokittelun perusteissa mainitut tekijät otetaan huomioon, onkin selvittämätön kysymys. Entistä epäselvemmäksi arviointi käy, kun ei ole selkeää näkemystä, mitä lukuja käytetään kuvaamaan terveydenhuollon, sosiaalitoimen ja sivistystoimen rasitusta, palvelutasoa ja tarvetta.

Laissa ei todeta, miten terveydenhuollon, sosiaalitoimen ja sivistystoimen rasitusta kunnan taloudelle arvioidaan. Kantokykyluokitustoimikunnan mietinnössä vuoden 1990 luokitusta tehtäessä todetaan käyttömenoista aiheutunutta rasitusta kuvaamaan käytettävän äyriä ja asukasta kohden laskettuja menoja vertaillen sitä ensisijaisesti maan keskimääräiseen kehitykseen. Perusteluissa on käytetty pelkästään nettomenoa veroäyriä kohden.

Muuttujan nettomenojen suhteuttaminen onkin vaikeaa. Nettomenot mk/asukas ja penniä/äyri antavat erilaisen kuvan. Asukaskohtaiset menot kasvavat kantokykyluokan kasvaessa. Penniä/äyri menot ovat korkeimmat kantokykyluokissa 3–6.

Terveydenhuollon, sosiaalitoimen ja sivistystoimen palvelut eivät ole kaikki pakollisia. Erityisesti vapaa-ajan ja kulttuurin toiminnot ovat harkinnanvaraisia. Näin ollen niiden mukanaolo vertailussa on kyseenalaista. Niiden kohdalla on

kyse menoista, joiden suuruuteen kunta voi itse omilla päätöksillään vaikuttaa.

### Mikä on rahoitusasema?

Laissa ei todeta, millä tekijöillä kuntien rahoitusasemaa arvioidaan. Vuoden 1990 luokittelussa toimikunta ilmoittaa käyttäneensä seuraavia muuttujia: veroäyri hinta, käyttötalouden ylijäämä, vakavaraisuus, lainanhoitokustannukset, maksuvalmius, kokonaismenojen muutos sekä pääomamenojen osuus kokonaismenoista.

Toimikunta ei kerro, miten se eri tekijöitä painottaa. Kunnittaisissa perusteluissa vain todetaan eräiden korotettavien ja laskettavien kuntien kohdalla sana "rahoitusasema".

Kaikkien korotettujen kuntien kohdalla rahoitusasema mainitaan ja se siten on otettu huomioon korotusta puoltavana tekijänä. Sen sijaan 15 alennettavan kunnan kohdalla ei perusteluissa ko. sanaa mainita.

### Luokitukseenkin selvitysmies

Selvitysmies Teemu Hiltunen raji valtiosuusjärjestelmän uudistamista koskeneen ehdotuksensa ulkopuolelle kantokykyluokituksen. Se olikin perusteltua, jos edes jotakin on tarkoitus saada hyväksytyksi.

Hiltunen säilytti ehdotuksensa verotulojen täydennykset koskemattomina. Kantokykyluokituksen kannalta niillä kuitenkin on melkoinen merkitys.

Kantokykyluokitukseen sisältyy niin paljon ongelmia, että sekin tarvitsisi oman selvitysmiehensä. Kuntien keskusjärjestöistä ei järjestelmän uudistajiksi ole.

# Helsinki – realistista varovaisuutta

Talouselämä 15 1990

Ylipormestari Raimo Ilaskivi totesi maaliskuussa kaupunkien rahoituskonferenssissa, että eräänä taloudenhoidon periaatteenaan hän on pitänyt realistista varovaisuutta. Tätä oppia hän onkin noudattanut yrittäen pitää kaupungilla turvallisen pelivaran. Näin Ilaskivi:

"Selviytyminen poikkeavissa tilanteissa rahamarkkinoilla edellyttää kaupungeilta hyvin hoidettua maksuvalmiutta. Juuri sillä kaupunki takaa itselleen eri tilanteissa liikkumavaraa ja mahdollisuuden itsenäiseen päätöksentekoon. Maksuvalmiudesta huolehtiminen on kaupunkien rahoitusjohdon keskeinen tehtävä."

Kun rahat ovat jossain hallintokunnassa vähissä tai asioita ei saada ajetuksi tarpeeksi nopeasti, on monen luottamushenkilön ratkaisu ongelman rahoittamiseen joko kaupungin kassavarojen käyttäminen tai äyrin hinnan korottaminen. Viimeksi tätä mieltä oli sosiaalilautakunnan puheenjohtaja Rakel Hiltunen, jonka mielestä sosiaalitoimen tämän vuoden talousarviosta puuttuu 50–60 miljoonaa markkaa. Hiltunen johtaa lautakuntaa, jonka talousarvio tänä vuonna ylittää kolme miljardia markkaa.

Helsinki				
	1986	1987	1988	1989
Äyrin hinta	15	15	15	15
Kantokykyluokka	10	10	10	10
<b>Milj.mk</b>				
Kokonaismenot	12 051	12 829	13 631	14 886
Käyttömenot	10 218	10 782	11 677	12 745
Käyttötalouden ylijäämä	1 526	1 517	1 953	2 048
<b>Muutos %</b>				
Käyttömenot	4,5	5,5	8,3	9,1
Äyrimäärä	8,4	11,3	12,1	10,1
Verotulot	9,3	7,9	13,0	11,9
Vaitionavut	12,1	13,1	11,7	2,5
Maksut	-5,1	4,7	4,0	0,4
<b>Milj.mk</b>				
Lainakanta	516	530	508	479
Siirtomäärärahat + rahastot	2 715	2 713	3 061	3 252
Vakavaraisuus	2 199	2 183	2 548	2 772
<b>P/äyri</b>				
Käyttötalouden ylijäämä	4,7	4,2	4,9	4,6
Vakavaraisuus	6,8	6,1	6,4	6,3

## Verotulot kasvoivat – kate pysyi

Varovaisuus verotulokohdan kohdalla onkin kunnallistaloudessa suurinta viisautta. Tällä kierroksella tosin kansantalouden kehitys toi kassaan ylimääräisiä markkoja useimmille. Vuoden 1989 kunnallistalouden peruskuvio toistuu useimpien suurten kaupunkien kohdalla samanlaisena. Taloutta kuvaavien käyrien piti kääntyä alaspäin jyrkästi, mutta niin ei käynytäkään.

Kun Helsingin talousarvion mukaan käyttötalouden ylijäämää piti kertyä 1 596 miljoonaa markkaa, tuli sitä lähes puoli miljardia enemmän. Suurin osa katteen kasvusta selittyy verotulojen kasvulla. Verotulokohta ylittyi 351 miljoonalla markalla. Niinpä äyrimäärään suhteutettuna ylijäämää kertyi 4,6 penniä. Se on pennin talousarviota enemmän, mutta 0,3 penniä edellisvuotta heikompi.

Vaikka Helsingin käyttötalouden lukujen kehitys on ollut vakaata, on suunta pienenemään päin. Vuonna 1984 käyttötalouden ylijäämä oli vielä 6,1 penniä.

Palveluja tuottavien hallintokuntien menot pysyivät hyvin talousarvioiden puitteissa sosiaalivirastoa lukuun ottamatta. Ylipormestari onkin pitänyt puhutteluja virastopäälliköilleen vaatien tehokkuutta, koska tuottavuutta kuvaavat käyrät ovat taipuneet alaspäin. Pienikin notkahdus merkitsee Helsingin suurissa luvuissa nopeasti miljoonien hukkamenoja.

Talousarvio edellytti tasapainottuakseen lainanottoa 265 miljoonaa markkaa. Sitä tarvittiin vain 28 miljoonaa. Siirtomäärärahat ja rahastot olivat vuoden lopussa 595 miljoonaa

suunniteltua suuremmat. Tämän johdosta vakavaraisuus oli 832 miljoonaa markkaa talousarviota parempi.

Tilinpäätökseen verrattuna vakavaraisuus parani 234 miljoonaa markkaa, mutta äyrimäärään suhteutettuna se supistui 0,1 penniä.

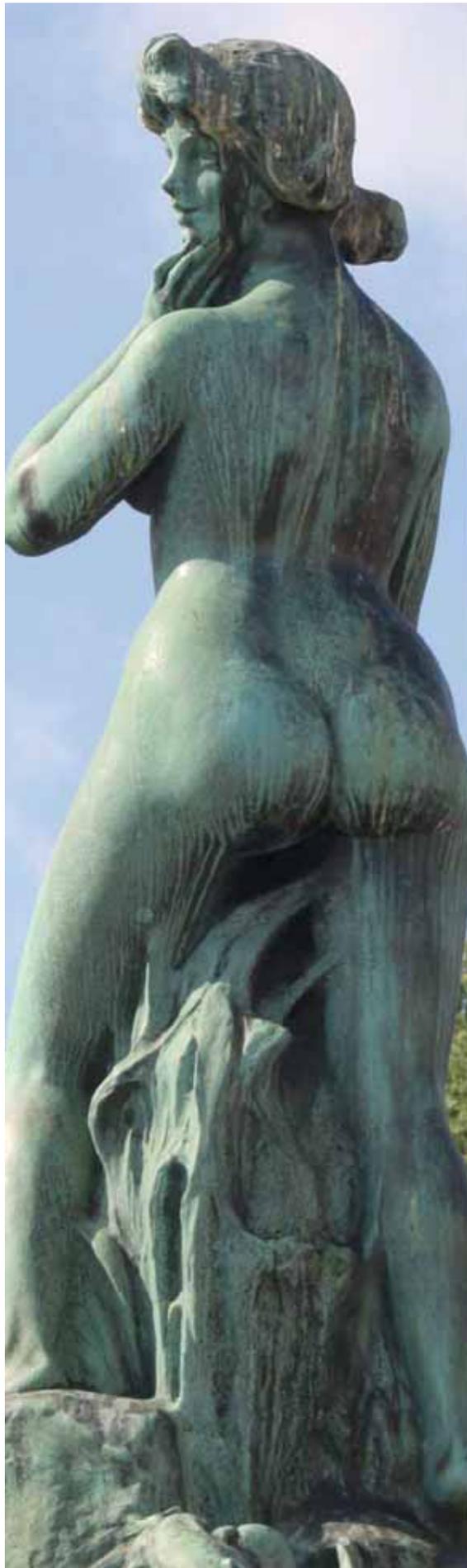
Ilkka Hakalehto on käynyt omaa taisteluun Ilaskiveä vastaan vanhentuneen kunnallislain turvin lainanottopäätöksistä ja saanut korkeimman hallinto-oikeudenkin taakseen. Se taas osoittaa, että kunnallislain säädökset eivät vastaa tälläkään kohtaa nykyistä tilannetta. Lakia on uudistettava pikaisesti, jotta kunnat voisivat toimia tehokkaasti rahamarkkinoilla. Lainanotosta ja lyhennyksistä otettaisiin talousarvioon vain niiden erotus, ja valtuusto voisi tietyissä rajoissa delegoida päätöksenteon vaikka virkamiehille. Hallitus on esityksensä antanut.

### Hallituksenkin tarttis tehdä jotain

Kunnallislain uudistaminen siis antaa odottaa itseään, ja kunnat joutuvat toimimaan lain kirjainta tarkkaan tulkiten laittomasti. Ylipormestari laati hallitukselle viime keväänä pikaisen maapoliittisen selvityksen. Ilaskivi näytti, että hallintokoneistoa käyttäen yksi mies pystyy tekemään nopeasti kokonaispaketin, jota kaikkia tahoja edustavat työryhmät saattavat jahkailla vuosikausia pääsemättä mihinkään konkreettiseen tulokseen. Nyt vain hallituksen tarttis tehdä jotain. Pääkaupunkiseudun ongelmat pahenevat asuntoasioista vastaavan ympäristöministerin Kaj Bärlundin pystymättä päättämään mitä tehdä.

Toinen samanlainen yhden miehen selvitys oli valtiosihteeri evp. Teemu Hiltusen esitys valtiosuusjärjestelmän uudistamiseksi. Senkin kohdalla ajan kuluminen näyttää vesittävän asian. Hiltusen malli mahdollistaisi kunnan keskeisimpien palvelujen tuottamisen niin tehokkaasti kuin kunta kykenee. Se saattaisi kääntää Ilaskiven murehtimien tuottavuuslukujen kääntymisen ylöspäin.

Havis Amanda on kuvanveistäjä Ville Vallgrenin 1906 muovailema pronssipatsas ja suihkulähde Helsingissä Kauppatorin laidalla. Patsas symboloi merestä nousevaa Helsinkiä. Alkuperäiseltä nimeltään se on Merenneito. (HH)





# Kaupunkien hyvä tulos lykkäsi luoton tarvetta

Talouselämä 19 1990

Kaupunkien talouden rankka kasvu tuntuu jo käyttötalouden kiristymisenä, vaikka äyritulva viime vuonna yllättikin.

Vaikka useimmissa kaupungeissa vuoden 1989 tilinpäätös osoitti isompaa ylijäämää kuin talousarvio, oli suunta selvä. Käyttötalous kävi ahtaammaksi useimmille. Sen sijaan rahoitusasema parani useissa kaupungeissa ja ne pysyivät lykkäämään kalliin lainan nostamista.

Talousarviota paremman tilinpäätöksestä teki verotulojen kasvu. Bruttokansantuotteen arvioitua kaksi kertaa nopeampi kasvu toi kunnille lisää verotuloja. Tästä huolimatta käyttötalouden ylijäämä äyrimäärään suhteutettuna supistui kaikissa muissa paitsi Lahdessa, Jyväskylässä, Kotkassa ja Vaasassa.

Kehityksen suunta ilmenee taulukosta vuosien 1984–89 käyttötalouden ylijäämän muutoksia tarkasteltaessa. Lukuaan on parantanut ainoastaan Lahti, Kotka on säilyttänyt ylijäämänsä entisellä tasolla. Lahden kuntapeli osoitti, että hyvän tuloksen takana oli yllättävä yhteisöäyrien kasvu, jonka jatkuvuudesta ei ole takeita. Lisäksi vuoteen 1984 parannusta selittää osittain Lahden lähtökohtavuoden heikko luku.

Kun korjataan käyttötalouden ylijäämä suurten kaupunkien keskimääräisellä äyrin hinnalla, voidaan kaupunkien lukuja vertailla. Äyrin hinta näet on keskeinen tekijä ylijäämän muodostumisessa. Ylijäämän suuruusjärjestys on ollut yleensä vakaa: Helsinki, Tampere, Kotka, Oulu ja Kuopio. Uutena listalla on Kotka, jonka taloutta kuvaavat käyrät kaupunginjohtaja Risto Parjanne ehti saneerata oikeaan suuntaan ennen siirtymistään Ouluun.

Pienimmän käyttötalouden ylijäämän kaupungit ovat heikoimmasta lukien Vaasa, Vantaa, Joensuu, Lappeenranta ja Turku. Turku ja Lappeenranta ovat vajonneet heikoimpaan viisikkoon ja siitä on noussut Lahti.

## Keskusjärjestöt jarruttavat investointeja

Kuntien keskusjärjestöt ja erityisesti Suomen Kaupunkiliitto ovat huolissaan kuntien vuoden 1990 talousarvioiden verotulojen tasosta. Kaupunkiliitto on laskenut, että verotulojen kasvu vuoden 1989 talousarviosta vuoden 1990 talousarvioon on kaupungeissa 14 prosenttia. Toimitusjohtaja Jussi-Pekka Alasen mukaan ennusteet viittaavat korkeintaan 11 prosentin kasvuun, mikä Alasen mukaan merkitsee miljardin markan rahoitusvajetta tämän vuoden talousarvioissa.

Tämän johdosta Kaupunkiliitto pelkää, että mikäli kaikki talousarvioihin merkityt hankkeet toteutetaan, joudutaan lisäämään lainanottoa ennakoitua enemmän tai purkamaan rahastoja. Tämä taas luo paineita vuoden 1991 talousarvioiden äyrin hintoihin.

Taulukko osoittaa, että 15 suurimman kaupungin verotulot ylittivät vuonna 1989 alkupe räisen talousarvion 611 miljoonaa markkaa. Siinä on melkoinen osa Alasen kaipaamasta miljardin markan vajeesta. Ongelma vain on siinä, että loppusummaa jää jakamaan 79 kaupunkia, joista 40 pienintä ei vielä vastaa asukasluvultaan Helsinkiä.

## YLIJÄÄMIEN VUOSI

Suurten kaupunkien käyttötalouden ylijäämä, äyrin hinta ja verotulot

	Käyttötalouden ylijäämä 1989		Korjattu käyttötalouden p/ä*			Tilin-pää-tökset ja budjetin ero	Äyrin hinta 1989
	p/ä	milj. mk	1989	88-89	Muutos 84-89		
1 Helsinki	4,6	2 048	6,1	-0,5	-1,5	351	15,00
2 Tampere	3,7	374	5,2	-0,3	-2,3	4	15,00
3 Espoo	4,0	574	4,8	-0,7	-1,9	114	15,75
4 Turku	3,3	344	3,8	-1,6	-3,6	-356	16,00
5 Vantaa	2,3	254	2,8	-0,5	-2,4	24	16,00
6 Oulu	5,2	289	5,0	-0,4	-2,6	28	16,75
7 Lahti	4,9	255	4,7	1,0	0,3	30	16,75
8 Kuopio	5,4	233	4,9	-0,8	-3,1	15	17,00
9 Pori	4,9	197	4,4	-0,1	-0,8	23	17,00
10 Jyväskylä	5,3	205	4,8	0,2	-2,1	28	17,00
11 Kotka	6,1	178	5,1	1,0	-1,2	16	17,50
12 Lappeenranta	3,5	99	3,5	-1,0	-1,2	-25	16,50
13 Vaasa	4,0	125	2,5	0,1	-0,9	18	18,00
14 Joensuu	4,1	102	3,4	-0,5	-3,0	7	17,25
15 Hämeenlinna	4,3	105	4,8	-0,8	-2,6	18	16,00
<b>Yhteensä</b>	<b>4,4</b>	<b>5 382</b>	<b>4,4</b>	<b>-0,3</b>	<b>-1,9</b>	<b>611</b>	<b>16,50</b>

\* Kunkin kaupungin käyttötalouden ylijäämää on korjattu niin, näiden kaupunkien äyrin hinnan keskiarvo on 16,50 penniä.

## VAIN JOKA KOLMANNEN VAKAVARAISUUS PARANI

Suurten kaupunkien vakavaraisuus ja sen muutos

	Vakavaraisuus		1989 Milj. mk	Muutos 88-89 Milj. mk	Muutos 84-89 p/ä	Muutos 84-89
	1984 p/ä	1989 p/ä				
1 Helsinki	4,8	6,3	2 773	224	1,5	1,5
2 Tampere	9,9	1,4	138	-58	-0,7	-8,5
3 Espoo	3,1	1,9	267	117	0,7	-1,2
4 Turku <sup>1)</sup>	2,9	-1,3	-139	52	0,8	-4,2
5 Vantaa	1,5	-0,4	-45	-21	-0,1	-1,9
6 Oulu	1,6	2,4	135	69	1,1	0,8
7 Lahti	-0,5	2,8	135	107	2,2	3,3
8 Kuopio <sup>2)</sup>	1,4	7,7	331	105	1,8	6,3
9 Pori <sup>3)</sup>	0,4	2,3	93	90	2,2	1,9
10 Jyväskylä <sup>4)</sup>	-3,5	-5,5	-214	-13	0,4	-2,0
11 Kotka	-2,4	-5,3	-154	21	-1,2	-2,9
12 Lappeenranta	1,5	-0,3	-9	-28	-1,0	-1,8
13 Vaasa	-0,5	3,0	95	44	1,2	3,5
14 Joensuu	1,1	-3,5	-87	3	0,6	-4,6
15 Hämeenlinna	5,3	0,9	-21	-66	-1,1	-4,4
<b>Yhteensä</b>	<b>1,8</b>	<b>0,8</b>	<b>3 296</b>	<b>646</b>	<b>0,6</b>	<b>-0,9</b>

1 Turun vakavaraisuus -396 milj. mk ja -3,5 p/ä kun nostamattomat lainat otetaan huomioon.

2 Kuopion vakavaraisuus +197 milj. mk ja +4,4 p/ä.

3 Porin vakavaraisuus +/-0 milj. mk.

4 Kun Jyväskylän luvuista puhdistetaan asuntotuotanto, vakavaraisuus +57 milj. mk ja +1,4 p/ä.

## Velanottoa lykättiin

Verotulojen kertyminen ennakoitua runsaampana mahdollisti velanoton lykkäämisen. Rahastoja voitiin joko kartuttaa tai niistä voitiin jättää tulouttamatta talousarvioon merkityt erät. Tämän johdosta kahdeksan kaupungin äyrimäärään suhteutettu vakavaraisuus parani.

Rahoitusaseman vertailu on vaikeutunut vuosi vuodelta. Tällä kuntapelin kierroksella oli kolmella kaupungilla nostamattomia lainoja niin paljon, että niiden vaikutus oli lukuihin merkittävä. Turun (231), Kuopion (137) ja Porin (100) vakavaraisuuslukuja on karsittava suluissa mainitulla nostamattomien lainojen määrällä.

Muutokset vakavaraisuudessa ovat pitkälti tahdon asia. Vaikka Tampereen luku on pienentynyt vuodesta 1984 peräti 8,5 penniä, on se Tampereella koko kuntakenttä huomioiden edelleen erinomainen. Kaikkien kuntien aritmeettinen keskiarvo tulee olemaan noin -5 pennin tasolla.

Suurista kaupungeista keskiarvon tuntumassa on satamaansa voimakkaasti investoinut Kotka. Kun Jyväskylän luvuista puhdistetaan asuntotuotannon rahoitus, on vakavaraisuusluiku peräti +1,4 penniä.

Kaikkien muiden vakavaraisuusluvut ovat erittäin hyvät. Tosin suurilla kaupungeilla on rahoitusasema oltavakin vahva. Ne eivät voi pyytää valtiota apuun joka asiassa.

## Kaikki on vain näennäistä

Vuosi siis näytti hyvältä näin jälkeinpäin. Kunnilla oli malttia vaurastua ja kuntien viisaat päätöksentekijät omilla harkituilla pää-

töksillään ohjasivat kunnallistalouden laivaa avarammille esille talouden karikoista.

Helsingin Sanomissa Pekka Vuoristo ihmetteli yleensä talouden hyvää menoa pankinjohdaja Eero Tuomaista kuunnellessaan näin:

”Mutta kysypäs asiaa taloustieteilijältä, niin hän kaivaa laatikostaan puntan papereita, jotka todistavat kuinka surkeaa kaikki oikeastaan olikaan.”

”Sillä kaikessa, mikä näyttää hyvältä, on huono puolensa. Jos joskus meneekin hyvin, se tarkoittaa, että kohta menee huonommin. Jos menee huonosti, se ei tarkoita, että kohta menee paremmin. Ja jos joskus jossain onnistutaan, se on luultavasti vain näennäistä, ja vaikei olisikaan, vain harvoin ansio kuuluu Suomen päättäjille.”

Tosiasia todella onkin, että odotettua paremmat luvut ovat pitkälle suhdanteiden ansiota.

Ongelma on nyt siinä, että rahat alkavat polttaa päätöksentekijöiden käsiä. Siitä esimerkkeinä ovat monet siirtomäärärahaajärjestelyt tilinpäätösten yhteydessä. Tällöin tulee rahaa kohdistettua huomattavasti pienemmällä harkinnalla kuin normaalissa järjestyksessä tapahtuva päätöksenteko. Moni iso hanke saatetaan pukata liikkeelle. Kaupunkiliitto on oikeassa heristellessään sormeaan talouden kehityksestä.

Huonommat ajat ovat edessä. Sitähän osoittavat kansantuotteen kasvuennusteetkin. Tosin tästä vuodesta saattaa muodostua kunnallistalouden kannalta vielä aivan siedettävä. Toisaalta kunnilla on laskijasta ja laskutavasta riippuen noin 2,5 pennin menojen kasvupaineet lähimmän viiden vuoden aikana.

### Saneerauksestako apu?

Ainakin suuret kaupungit ovat tiedostaneet kehityksen. Moni kaupunki on pistänyt liikkeelle erilaisia saneeraus-, rationalisointi- ja uudelleenarviointiprojekteja. Nimike vaihtelee ongelman laajuuden ja paikallisten poliitikkojen herkkyyden mukaan. Moni isokin kaupunki on mukana myös vapaakuntakokeilussa, jolta kukaan ei kuitenkaan tunnu odottavan mitään. Todellista vapaakuntaa ei kokeilun myötä synny. Valtion tsaristinen järjestelmä on sijoittanut kaiken viisauden keskusvirastoihin.

Todellista vapautta merkitsisi valtiosihteeri Teemu Hiltusen valtiosuusjärjestelmän uudistamisesityksen läpivienti. Puolueilta puuttuu kuitenkin rohkeus päätöksentekoon vaalien lähestyessä. Kunnallinen itsehallinto jatkaa siis lyhyessä, mutta turvallisessa kustannusperusteisessa liekaköydessä märehmistään osittain myös omasta halustaan.

### Konsernin hallinnasta ongelmia?

Kunnat ovat eräänä saneerauskeinona keskineet yhtiöittämisen. Toimintoja siirretään kuntaenemmistöisten yhtiöiden hoidettaviksi. Monesti perusteet ovatkin hyvät. Eräänä perusteena on varmasti ollut toimintojen saaminen joustavammaksi ja ehkä tehokkaammaksi. Toinen peruste lienee kunnan lukujen kaunistelu. Liikelaitosten investointien velat eivät rasita kunnan tasetta, jos toiminta on yhtiön kirjoissa.

Jyväskylään perustettiin vuosi sitten Orkesteri Oy. Nyt se on selvitystilassa, ts. kaupunki joutuu pumppaamaan siihen lisää osakepääomaa. Vastaavia varoittavia esimerkkejä löytyy muualtakin. Yhtiöittäminen ei ole kunnallisten ongelmien ainut ratkaisu. Päätöksentekoa voidaan tehostaa ja toiminta saada joustavammaksi pykäliä muuttamalla.

Erilaisten johtamisjärjestelmien käyttöön oton nimissä delegoidaan päätösvaltaa ja vastuuta virastoille. Samaan pyrkii myös kunnallisen laskentatoimen uudistamistoimikunta uudella talousarvioasetelmaa koskevalla suosituksellaan.

Kunnissa riittää delegoimista, mutta on melkoinen vaara, että konsernin hallinta liukuu kunnan keskusjohdon käsistä. Soittaako itsenäisistä yhtiöistä ja hallintokunnista koostuva orkesteri enää keskusjohdon tahdissa?

Esimerkiksi kuntainliitot ovat liukuneet peruskuntien ohjauksen ulkopuolelle, koska kuntien edustajista kuntainliitoissa tulee muutaman runsaan lounaan jälkeen kuntainliittojen etujen valvoja peruskunnissa. Tämä tulee asettamaan kaupunginjohdajille melkoisia vaatimuksia. Nykyisestäkin johtajajoukkueesta näkee, että kaikki eivät ole ilaskiviä, jonka pienikin murahdus palauttaa sooloilijat takaisin ruotuun.



## Kuntien taloustiedot ymmärrettävään muotoon

Suomen Kunnat 1 1991

*Motto: Liiketoiminnan, sodanjohdon asiana ja työnä on heti kysyä, mikä tässä asiassa, tilanteessa on olennaista, keskeistä ja merkitsevää: mikä on asian suuruusluokka ja kun tämä muuttuu ja on muutettu, niin miten kaikki on muuttunut. (Paavo Haavikko: Ikuisen rauhan aika).*

Kunnallistalouden tilaa/kehitystä on kuvattu lukuisin eri muuttujin. Määrä ei ole kuitenkaan korvannut laatua. Pikemminkin on käynyt päinvastoin: mitä enemmän sirpaletietoa esitetään, sitä sekavamman kuvan saa esimerkiksi lehden lukijat.

Vuoden lopulla tiedotusvälineet esittelivät jälleen kuntien talousarvioita - paremmalla tai huonommalla menestyksellä. Jos uutisen antama kuva ei ole selkeä tai lukija ei sen perusteella vielä ymmärrä, mihin suuntaan kunnan

talous on menossa, niin syy ei välttämättä ole toimittajan. Vika on myös kunnissa ja kuntien asiakirjoissa.

Kuntien talousarviot ja suunnitelmat vilisevät monenlaisia lukuja. Menoja esitetään bruttona ja nettona, on pääluokittaisia ja menolajeittaisia lukuja. Tilinpäätösten esittelyssä suorastaan vyörytetään erilaisia taseen eriä absoluuttisina lukuina, muutosprosentteina tai erilaisina suhteutuksina.

Kun kaikki on tärkeää, ei mikään ole tärkeää. Lukijalle - oli hän sitten kunnan luottamushenkilö tai toimittaja - ei muodostu kuvaa siitä mihin kunta todella on menossa. On pystyttävä tiivistämään, valitsemaan keskeinen, olennainen tieto.

Jotta pystyy valitsemaan keskeisen, olennaisen ja merkitsevän tiedon, on tunnettava

asia. Tämä edellyttää kunnallistalouden periaatteiden ymmärtämistä.

## Mallit vanhentuneet

Tilinpäätöskertomusmalli on aikansa elänyt. Sen antama informaatio kunnan talouden kehityksestä ei ole riittävä. Se sisältää runsaasti taulukko- ja kuviomalleja, jotka eivät anna minkäänlaista relevanttia lisätietoa kunnan luottamushenkilöille eikä toimittajille. Pelkillä pylväs- ja piirakkakuviolla ei viisastu, jos kuvioiden esittämisen perusteita ei ole pohdittu.

Kuntasuunnitelmat läkähdyttävät lukijan sivuilla ja taulukoilla. Näin siitäkkin huolimatta, että ne eivät sisältäisi mitään uutta ja ihmeellistä. Kuntasuunnitelmien pituus on kääntäen verrannollinen tekijän ammattitaitoon.

Talousarviot asiakirjoina ovat useissa kunnissa jo ulkoasultaan luotaan työntäviä tai lukemishaluja vähentäviä. Sekava atk-tulostus ei johdu enää tekniikasta. Parempi jälki on kaikkien ulottuvilla.

Vaikka kunnan talousarviot olisivatkin sisällöltään tarpeetonta sillisalaattia, pitäisi ainakin niiden yleisperusteluista ilmetä kehitys. Kuntien taloutta työkseenkin seuraaville kehityssuunnan ja varsinkin sen taustalla olevien syiden selvittäminen ei ole helppoa.

Jos kunnissa ei ole kykyä miettiä miten esittää lukunsa selkeästi, on siinä keskusjärjestöillä suosituksen paikka. Tosin ei se ymmärrys aina niihinkään tiivisty.

## Yksikin liuska riittää

Kunnan talouden kehityssuunnan pystyy tiivistämään yhdellekin liuskalle, jos niin haluaa. Tämä on välttämätöntä sekä luottamushenkilöiden että toimittajien kannalta. Kunnan käyttötalous voidaan tiivistää käyttötalouden ylijäämään. Kun se suhteutetaan äyrimäärään, saadaan vuosittainen vertailukelpoinen luku-sarja. Käyttötalouden ylijäämässä on oleellista se, millä äyriin hinnalla se saavutetaan. Jos korotetaan äyriin hintaa, kasvaa ylijäämä luonnollisesti. Tämä pitäisi muistaa kunnittaisissa vertailuissa.

Rahoitusaseman kuvaamisessa riittää pelkistetyimmillään vakavaraisuus (siirtomäärärahat + omat rahastot - talousarviolainat).

Usein on myös tarpeen esittää em. osateki-jät. Ne on tarkoituksenmukaista esittää sekä absoluuttisina lukuina että äyrimäärään suhteutettuna.

## Käsitteiden sisältö ymmärrettävä

Helsingin kaupunginkanslian johtava suunnittelija Paavo Poteri on kanssani laatinut vuosina 1988–90 ns. liikkumavaraprojektin puitteissa 14 eri raporttia, joissa on analysoitu kuntien talouden kuvaamisessa käytettyjä käsitteitä. Lisäksi on analysoitu kunnittaisia eroja taloudellisen liikkumavaran osatekijöissä.

Tarkastelut ovat osoittaneet, että monet hyvinkin yleisessä käytössä olevat taloutta kuvaavat tunnusluvut ovat puutteellisia kuntien välisessä vertailussa. Kunnan oman kehityksen kuvaamisessa saattaa useampikin luku antaa kehityksestä suhteellisen oikean kuvan.

Kuntien välistä vertailtavuutta vähentää toiminnan organisoinnissa olevat erot. Menoja kasvattaa liiketoiminta, erityisesti energialaitos ja satama. Toisaalta taas kunnan bruttomenoja vähentää laaja toiminnan organisointi kuntainliittojen kautta. Nämä organisointierot heijastuvat useimpiin taloutta kuvaaviin tunnuslukuihin.

Laaja liiketoiminta edellyttää, että käyttötalouden ylijäämä on liiketoiminnan vaatimien investointien verran suurempi kuin kunnassa, jossa vastaavaa liiketoimintaa ei ole. Toisaalta kuntainliittotoiminta keventää kuntien rahoitusasemaa kuvaavia lukuja. Kun kuntainliitto investoi, ei peruskunnan tarvitse ottaa velkaa näitä investointeja varten.

## Kehityssuunta oleellisin

Kuntien talouden vertailuun liittyy monia ongelmia ja varauksia. Joku saattaa pitää sitä suorastaan toivottomana tehtävänä. Taloutta kuvaavien tunnuslukujen perusteella ei voida määritellä kunnan ehdottoman oikeaa absoluuttista asemaa suhteessa muihin kuntiin. Eri muuttujille ei voida määritellä myöskään opti-

JYVÄSKYLÄN MAALAISKUNNAN TALOUSARVIO 1991				
	TP 1988	TP 1989	TA 1990	TA 1991
Äyri, p	16,0	16,0	16,75	16,75
<b>Milj.mk</b>				
Kokonaismenot	370,7	405,2	466,7	513,1
Käyttömenot	285,2	312,4	359,2	408,4
Käyttötalouden ylijäämä	39,4	62,8	52,2	43,6
<b>Muutos %</b>				
Kokonaismenot	12,5	9,4	15,2	9,9
Käyttömenot	10,8	9,6	15,0	13,7
Äyrimäärä	12,2	6,8	9,1	6,1
Verotulot	17,6	17,1	5,3	8,0
Maksut	2,5	23,6	1,7	7,8
Valtionavut	9,0	11,3	13,8	19,2
<b>Milj.mk</b>				
Lainakanta 31.12.	88,5	84,3	108,1	85,9
Smr + omat rahastot 31.12	60,3	76,9	67,4	67,7
Vakavaraisuus	-28,2	-7,4	-40,7	-18,2
<b>P/äyri</b>				
Käyttötalouden ylijäämä	3,61	5,15	4,02	3,08
Vakavaraisuus	-2,60	-0,21	-2,87	-1,21
TP = tilinpäätös TA = talousarvio Smr = siirtomäärärahat Käyttötalouden ylijäämä on hyvin lähellä yrityksen käyttökatetta = raha joka on käytettävissä investointeihin. Vakavaraisuus = omat rahastot + siirtomäärärahat - talousarviolainat.				

Keskisuomalainen on hahmottanut Jyväskylän mlk:n talousarvion 1991 taulukon muotoon.

maalaisia arvoja. Sormi- tai perstuntumalla voidaan kyllä päätellä suurin piirtein kohtuullinen tai järkevä taso.

Taloutta kuvaavat tunnusluvut eivät siis ole urheilutilastoja. Ne ovat signaaleja kunnan johdolle ja luottamushenkilöille siitä mihin ollaan menossa. Kunta ei ole ajopuu, vaan sen toimintaa ja taloutta voidaan ohjata. Muutenhan kunnallinen itsehallinto olisi vailla merkitystä. Kunnan taloutta kuvaavat tunnusluvut ovat siten periaatteessa kunnan luottamushenkilöiden tietoisten päätösten seurausta. Tietysti joskus tulee mieleen, että onko päätösten taloudelliset vaikutukset aina ymmärretty.

Taloutta kuvaavat tunnusluvut eivät ole itseisarvo. Kunnan tehtävänähän ei ole saavuttaa mahdollisimman vahvaa taloutta kuvaavia tunnuslukuja, vaan tarjota palveluja kuntalaisille.

### Uusi talousarvioasetelma - uudet tunnusluvut

Kulauksen uusi talousarvioasetelma tulee selkiinnyttämään eräitä keskeisiä käsitteitä. Nykyisinhän käyttötalouden ylijäämässä on käytössä useita eri laskentakaavoja. Kun eri tavoin lasketut ylijäämät saatetaan suhteuttaa eri vuosien äyrimääriin, on sekaannus väistämätön.

Uuden asetelman rahoitusosan laskelma sisältää keskeisimmät kunnan talouteen liittyvät tiedot. Keskeisimmäksi tunnusluvuksi muodostuu nykyistä käyttötalouden ylijäämää vastaava tulos 2.

Laskelma vaatii kuitenkin tukeeseen esimerkiksi eräiden keskeisimpien muuttujien prosentuaalisia muutoksia ja äyrimäärään suhteutuksia. Lisäksi on tarpeen esittää saman taulukon jatkona lainakannan, rahastojen ja siirtomäärärahojen kehitys.

Tilinpäätöksessä uusi laskelma näyttää mahdolliset tilinpäätösjärjestelyt, jos verrataan alkuperäisen talousarvion ja tilinpäätöksen laskelmia.

### Taulukko ja kuva

Suurten kaupunkien tilinpäätöksistä on allekirjoittanut laatinut Talouselämä-lehdelle ns. kuntapelejä. Niiden perustana on ollut kunnan taloudellisen kehityksen tiivistäminen suppeaan taulukkoon. Lahdesa ilmestyvä Etelä-Suomen Sanomat ja Jyväskylässä ilmestyvä Keskisuomalainen ovat käyttäneet vastaavaa menettelyä sekä talousarvioiden että tilinpäätösten esittelyssä.

Käytetyissä taulukoissa on ollut ehkä liikaakin tietoa. Osan voi korvata kuviolla. Esimerkiksi käyttötalouden ylijäämän ja vakavaraisuuden penniä/äyri kehitys usealta vuodelta osoittaa selkeästi kehityssuunnan. Kun käyttötalouden ylijäämä kaventuu tietyille tasolle, ei kunnalla ole enää monia keinoja tilanteen korjaamiseksi.

Kun talousarvio on pelkistetty muutamaan keskeisimpään

tunnuslukuun (käyttötalouden ylijäämä ja vakavaraisuus), on niiden kehitys pystyttävä analysoimaan niin luottamushenkilöitä kuin toimittajia varten. Jälkimmäiselle ryhmälle selvittäminen on tärkeää siksi, että kuntalaiset saavat tietonsa paikallisista sanomalehdistä. Jos toimittaja on ymmärtänyt asian, on sen ymmärtäminen mahdollista kuntalaisellekin talousarviota kuvaavan uutisen perusteella.



Vuonna 1978 valmistunut kirkko Ristinkirkko on Lahden kaupungin pääkirkko. Se on arkkitehti Alvar Aallon viimeisiä töitä. Kirkkokadun ja Mariankadun risteyksessä kirkon edustalla on Olavi Lanun (Istuva) Paju -veistos vuodelta 1991. (HH)

Kaavaperiaatteet odottavat ratkaisuaan

## Kuntien itsekkyyks saattaa käydä talouden rasitteeksi

E-SS 25.5.1991

Parhaillaan pohditaan Päijät-Hämeen seutukaavoja ja Lahden yleiskaavan tarkistusta. Niillä on erittäin suuri vaikutus alueen kuntien talouteen, vaikka sitä ei aina tiedosteta tai ainakaan tunnusteta. Muutama vuosi sitten tehdyssä kyselyssä tärkein strategia ahdingon uhatessa suomalaisen kunnallisjohdon mielestä oli verotuoton lisääminen työpaikkoja luomalla. Se ei näytä ainakaan nykytilanteessa toimivan, koska työpaikat tuntuvat vähenevän.

Toinen tapa verotulojen lisäämiseksi on hyvätuloisten veronmaksajien hankkiminen asumaan kunnan rajojen sisäpuolelle. Tämä saattaa johtaa epäterveeseen kilpailuun ja aluerakenteen hajaantumiseen.

Tässä artikkelissa tarkastellaan Lahden asunto- ja omakotitontteja koskevia tutkimuksia kaupungin talouden kannalta sekä pohditaan parhaillaan vireillä olevien kaavoitusratkaisujen taloudellisia vaikutuksia.

Lahdessa tehdyt palvelutarvekartoitukset osoittavat selkeästi vuokra-asuntojen saannin vaikeuden suurimmaksi ongelmaksi. Yleisessä keskustelussa kuitenkin usein päällimmäiseksi ongelmaksi on todettu omakotitonttien puute. Siihen näet liitetään kaupungin asukasluvun ja varakkaiden veronmaksajien lisäämismahdollisuudet. Vuokra-asuntojen verotulovaikutuksesta ei ole keskusteltu, mutta inhimillistä hätää niiden lisäyksellä ainakin pystytään poistamaan.

Lahdessa on muodostunut melkein päähänpinttymäksi omakotitonttien luovuttaminen ratkaisuna veropohjan vahvistamiseksi ja muuttoliikkeen katkaisemiseksi. Periaatteessa omakotitonttien tarjonnan lisääminen auttaakin nimenomaan lähtömuuton torjunnassa,



Taiteilija Jukka Hakasen tseinämaalaus valmistui syyskuussa 2012 vanhan Mallasjuoman tiilisenään Päijänteenkadun ja Kulmakadun risteyksessä. Teoksen nimenä on Hiihtoretki Vesijärvellä. (HH)

mutta tehdyt tarkastelut ovat olleet kapea-alaisia. Sekä koko kunnallistalous että kaavatalous ovat jääneet liian pienelle huomiolle. Lahdella ei ole varaa nykyisenkaltaiseen suurien, väljien, kunnallistekniikaltaan ja ylläpidoltaan kalliiden omakotitonttien luovutukseen pitemmän päälle.

### Asukasluvun kasvu ja palvelutarjonta

Timo Lehtomäen selvityksen mukaan kaupungin asukaslukua voidaan lisätä 100 000 asukkaaseen ilman, että palveluja tarvitsisi lisätä. Samalla väestön kasvun hidastuminen tai väheneminen johtaisivat kapasiteettireservien syntymiseen. Asukasluvun kasvu lisäisi puolestaan huomattavasti verotuloja. Lehtomäen ja muidenkin olettamuksiin liittyy seuraavia ongelmia.

- 1 Jos kaupungin eri toiminnoissa on väestökehityksen johdosta syntymässä kapasiteettireserviä, pyritään se poistamaan toimintojen terveystämisen yhteydessä.
- 2 Jos asukaslukua ja asumisväljyyttä kasvatetaan omakotiasumisen kautta, eivät nykyiset palvelut ole alueellisesti oikein sijoitettuja, mistä syntyy lisäresurssien tarve tai ainakin olemassa olevien resurssien siirtä-

mistarve, mistä päätöksenteko on yhtä vaikeaa kuin lopettamisvaihtoehdossakin.

Lehtomäki ei ota tarkastelussaan huomioon lisäasukkaiden sijoittamisesta aiheutuvia kunnallisteknisiä tai kaavataloudellisia kustannuksia, vaikka omakotitonttien sijoituksella ja tiiviydellä on ratkaiseva merkitys siitä aiheutuviin kunnallisteknisiin kustannuksiin.

### Kaavoitus vaikuttaa kunnallistalouteen

Ensi viikolla Päijät-Hämeen maakunta- ja seutukaavaliitto käsittelee vahvistettavaksi tarkoitettujen seutukaavojen suuria periaatteita. Ensimmäinen suuri periaatekysymys on väestöennuste. Päijät-Hämeessä uskotaan vuonna 2030 olevan 220 000 asukasta, kun tämänhetkinen väestömäärä on noin 198 000. Tämäkin edellyttää huomattavaa muuttovoittoa, koska luonnollinen väestökehitys uhkaa muuttua negatiiviseksi vuosituhaten alkupuolella.

Toinen periaatteellinen kysymys on päätös väestön sijoittumisesta maakunnan eri osiin. Seuraavassa suora lainaus liiton esityslistalta:

- Asutusrakenteen ääripäät ovat ns. hajautettu malli, joka on yhteiskuntataloudellisesti kallis, mutta kunnallispoliittisesti helppo toteuttaa. Sen valinta saattaa johtaa kuntien ta-



loudet umpikujan ja julkisten palvelujen ja joukkoliikenteen palvelutason laskuun. Tämä malli vastaa nykyisen harjoitetun maa- ja kaavoituspolitiikan jatkamista. Se ei salli suuria kasvulukuja, vaan kaupunkiseutujen nykyinen rakenne hajoaa. Nykyinen väestömäärä säilyy tai lievästi laskee.

– Keskitetty malli on taloudellinen ja tehokas, mutta kunnallispoliittisesti vaikea toteuttaa. Sen toteuttaminen edellyttää ratkaisuja, joista seuraa yhdyskuntarakenteen voimakas tiivistäminen julkisten investointien pitämiseksi kurissa ja riittävän väestöpohjan saamiseksi palveluiden ja joukkoliikenteen tuottamiseksi taloudellisesti.

– Tämä malli edellyttää suunnanmuutosta nykyisin vallitsevaan maa- ja kaavoituspolitiikan linjaan. Julkisten kustannusten kurissa pitämiseksi on kuntien otettava aktiivisempi ote yhdyskuntien rakenteen kehittämisessä.

## Omakotialueet tiiviillä rakenteella

Lahden teknisessä virastossa onkin tehty laskelmia uusien alueiden kaavataloudellisista kustannuksista. Ne osoittavat, että mahdollisimman tiivis, mutta toteutuva rakenne on taloudellisesti perustelluin. Toteutuminen varmistetaan sillä, että tuotanto vastaa kysyntää.

Maankäytön tehokkuus on siten ratkaiseva kokonaiskustannusten kannalta. Kun yleiskaavan mitoituksessa tarkastellaan tavallisesti tietyn asuntomäärän sijoittamista eri alueilla, rakentamisväljyyden taloudellisuusmerkitys korostuu entisestään, koska mitä tehokkaammin uudet alueet rakennetaan, sitä harvempia uusia alueita tarvitsee ottaa käyttöön.

Esimerkiksi toteuttamalla väljän rakenteen mahdollistama asuntojen lisäys tiiviin rakenteen tehokkuudella edullisimmille alueille jäävät kunnallistekniset kustannukset puoleen. Lahden mittakaavassa kysymys on satojen miljoonien markkojen säästöistä.

Seutukaavaliitossa tehtyjen laskelmien mukaan seutukaavan edellyttämä väestölisäyksen ja asumisväljyyden aiheuttama investointitarve vaihtelee toteutustavasta riippuen kolmesta kuuteen miljardiin markkaan.

Edellä esitetyt kustannushaarukat osoittavat, että tehtäessä johtopäätöksiä asuntopo-

liitikasta ja tonttipolitiikasta kaavatalous on otettava huomioon entistä selkeämmin.

## Eikö Lahden seudun kasvu riitä?

Vielä muutama vuosi sitten kaupungin talousarvioiden alussa todettiin tavoitteena olevan työpaikkojen saaminen Lahden kaupunkiseudulle. Toisena tavoitteena oli saada mahdollisimman moni Lahden alueella työskentelevä asumaan Lahden hallinnollisten rajojen sisään, jolloin hänestä tulisi lahtelainen veronmaksaja.

Tuntuu siltä, että viime aikoina tässä suhteessa seudullinen näkemys olisi jäämässä taustalle. Useimmiten omakotitonttien lisäämistä perustellaan juuri veronmaksajien naapurikuntaan muuton ehkäisykeinona.

Kuitenkin kyse on koko kaupunkiseudun väestökehityksestä. Lahden kaupungin myönteinen kehitys edellyttää myös naapurien kehitystä. Olisiko järkevintä asettaakin koko kaupunkiseutua koskevia väestötavoitteita kuten seutukaavassa ja vasta toissijaisesti puhua Lahden väestötavoitteista? Viime vuosina naapurien asukasmäärät ovat kasvaneet ja Lahden supistuneet.

## Vanhentunein ajatuksin kohti tulevaisuutta

Tulevaisuutta suunniteltaessa on eräs oletamus se, että nykyiset kuntarajat häviävät ja muodostetaan alueellisia yksiköitä esimerkiksi työssäkäyntialueiden mukaisesti. Tällöin on toissijaista, missä asukkaat asuvat nykyisten kuntarajojen mukaan. Ongelmia ja ylimääräisiä kustannuksia muodostuu asutusrakenteen hajoamisesta. Pystyykö nykyinen päätöksentekopolvi näkemään omien kuntarajakompleksiensa ylitse koko alueen edun ja pyrkimään Päijät-Hämeen tulevaisuuden kannalta mahdollisimman taloudellisiin ratkaisuihin?

Kannattaako Lahden kaupungin pyrkiäkään mahdollisimman laajaan omakotituo- tantoon? Jotta kaupunkilaiset olisivat tyytyväisiä, alueet tulisi rakentaa valmiiksi kerralla eikä pitää niitä vuosikautia keskeneräisinä. Esimerkiksi Juhani Pihlajan palvelutarvetutkimuksessa ympäristön valmius tai sen puute tuli esiin useassa kaupunginosassa.

Kaikki kaupunkilaiset eivät voi asua omakotitalossa, vaikka useimmat ilmoittavat sen ihanteekseen. Lahden vahvuus on nimenomaan kaupunkiasuminen. Aivan keskustassa on rakenteilla uusia asuinalueita, jotka tulevat korostamaan kaupunkiasumisen merkitystä Lahden mallina.

Irrallisten omakotialueiden luovutus merkitsee uusia alueita, joilla palvelut ovat pitkään puutteelliset. Joukkoliikenteen järjestäminen harvaanasutuille hajanaisille alueille ei ole taloudellisesti mahdollista. Tämä johtaa henkilöautoliikenteen kasvuun, joka vaikuttaa keskustan liikenteen sujuvuuteen ja ympäristöön.

Niin Lahdessa kuin koko Päijät-Hämeessä olisi miettimisen aika. Seutus suunnittelujohdaja Leo Barman totesikin taannoin, että koko seutukaavalta putoaa pohja, jos Lahden kaltainen iso kaupunki haluaa kaavoittaa väljiä pientaloalueita. Samalla saattaa pudota pohja myös Lahden taloudelta.

#### Samaan aiheeseen liittyviä kirjoituksia:

Lahden seudun kunnat yhteen  
Hallintoa saneeraamalla voi säästää paljon veromarkkoja  
E-SS 11.8.1991

Tofflerilainen tulevaisuus:  
Tavoitteena minimiorganisaatio, monoliittien tilalle mosaiikit.  
E-SS 8.11.1991

Kaavaperiaatteet odottavat ratkaisuaan  
Kuntien itsekkyyttä saattaa käydä talouden rasitteeksi  
E-SS 25.5.1991

Tarvitaan rakennemuutosta:  
Päijät-Hämeen liitoksella kilpailukykyinen suurkunta  
E-SS 26.1.1992

## Hallintoa saneeraamalla voi säästää paljon veromarkkoja

Etelä-Suomen Sanomat 11.8.1991

Ministerit heittelevät erilaisia säästöajatuksia. Julkista taloutta on todettu hoidetun hyllytomasti. Vuoron perään melkein kuin huutokaupassa ilmoitetaan paljonko kuntapuolella on karsittavaa. Viimeisin tarjous lienee kunnallisliiton toimitusjohtaja Mikko Jokelalla: 25 000 virkaa voi poistaa eikä se näy kuntalaisille tarjottavissa palveluissa.

Samanaikaisesti on vireillä monia hallintoon liittyviä kokeiluja. Vapaakuntakokeilua on puuhasteltu pari vuotta. Valtionosuusjärjestelmän uudistamisessa tutkitaan, miten pystytään vesittämään selvitysmies Teemu Hiltusen selkeä esitys. Maakuntaitsehallinnosta ollaan innostuneita.

Kuntaliitosten korvikkeeksi kehitelty kuntayhtymämalli ei näytä monia innostavan. Näyttääkin siltä, että kehittämisajatuksissa käy kuten varikselle tervatulla sillalla: ensin tarttuu nokka, sitten tarttuu pyrstö.

Tässä artikkelissa pyritään tarkastelemaan, miten kunnallishallintoa voidaan saneerata, jos niin halutaan. Tarkastelu perustuu viimeisen vuoden aikana esillä olleiden ajatusten kertaamiseen ja niiden yhdistämiseen.

Nykytilanteessa byrokratia on kolmiporainen kuvion mukaisesti. Periaatteessa sektoriministeriöiden valta on lääninhallinnon ja kunnan omien sektorivirkamiesten kautta suoraviivainen. Kullakin ministeriöllä ja keskusvirastolla on "etäispäätteensä" kunnan organisaatiossa. Kuntien sektorivirkamiehet on palkattu valtionavulla. Tehtävät on määritelty eikä niitä voi käyttää naapurisektorin tehtäviin.

#### Päällekkäisiä organisaatioita

Nykytilanteen ongelmat kasautuvat alimmalle tasolle. Valtion sektoroitunut hallinto on mo-

Asikkalan kunta	Hollolan k	Lahden kaupunki	Nastol	Orimattilan K
<b>KUNNANVIRASTO K</b> Vaihde..... Av. 8-16 kesäisin 8-1 Telekopio Kunnanjohtaja Matti Ran matkapuh. <b>Asuntoasiat, toimistosi</b> <b>Elinkeinoasiat</b> Asikkalan Kehitys ja A Henkilöstö-suunnittel. Mäkiaho <b>Hallinto-osasto</b> Kunnansihteeri Juhana Kanslisti-arkistonhoit. Neuvonta Kunnanhallituksen kol Lautakuntien kok.huoi <b>Kaavoitus- ja valvonta</b> Kaavoitusins. Risto J Mittausteknikko Jorm Rak.tarkastaja Juha S Rak.tarkastaja Unto J Ymp.suojelusiht. Siija	 <b>Hollolan k</b> Ohivalintanumeroita käyttämään vaihteer estämiseksi. Kunnan virastot ja lait <b>Palohälytys ja sairaus</b> <b>aluehälytyskeskus</b> Kunnan virastotalo Virastotie 3 15870 Vaihde Ohivalinta Telekopio Viraston aukioloaika Viraston palvelu aika talviaikana ma 9-17, ti-to 8-15.30, pe 8- kesäaikana ma 9-17, Virastotalon vahtime Automaattinen puhelin purnauspuhelin Vesikansalautakunta, Te	 <b>Lahden kaupunki</b> <b>Kaupunginhallitus</b> Kaupunginhallitu: Kaupunginjohtaja <b>Sihteeri Leena</b> Teknillisiä asioita apulaiskaupungin- johtaja Antti Kopr Sihteeri Ulla H Sosiaalitointa joht johtaja Kari Salmi Sihteeri Mirja O Vahtimestari <b>Kaupunginhallituksen</b> Harjuk. 31 Kaupunginlakimies suoraan Apulaiskaupunginla Juha Suopohja Ulla-Majaja Mänt <b>Kaupunginkanslia H:</b> PL 202, 15101 Lai Telekopio Avoimna klo 8-16, l Kaupunginsihteeri suoraan	 <b>Nastol</b> <b>Kunnanvirasto</b> Pekkalanatie 5 N: Vaihde ... Ohivalinta Telekopio Viraston aukiolo ti-pe 8.00-15.4 kesä-elokuu ma ti-pe 8.00-15.0 (Ohivalintanume aukioloajan ulko Kunnanjohtaja Hallintojohtaja Suunnittelupäällikkö Suunnittelunsihtööri <b>Asuntotoimi</b> Asuntosihtööri Kanslisti (asumis Kanslisti (asuntoi laskutus) Elinkeinoasiat	 <b>Orimattilan K</b> Telekopio <b>Palohälytys</b> Kunnallistekniikan päivystykse <b>Kunnanvirasto</b> Virastoaikana klo 8.00-16. Kesäaikana klo 8.00-15.00 Yhdistetään seuraaviin toin <b>Keskustoimisto</b> Kunnanjohtaja työajan jälke Hallintojohtaja työajan jälke Arkistonhoitaja Keskustoimisto työajan jälke Kokoushuone työajan jälke Kunnanjoht. Aulis Aaltonen Hallintojoht. Ailla Turunen k <b>Holhouslautakunta</b> Virkaholhooja <b>Taloustoimisto</b> Talousjohtaja Pääkirjanpitiäjä Palkanlaskijat Talousjohtaja Erkki Jussila <b>Koulutoimisto</b> Koulukuraattori Koulutoimenihtiäisiä Maunc

*Kunnallishallinnon organisaatio on monistettu 460-kertaisena. Kaikissa on asianomaisten sektoriviranomaisten valvoma hallinto.*

nistettu 460-kertaisena kuntatasolla. On melko vaikea kuvitella että kaikilla kunnilla on tarvetta samanlaiseen organisaatioon. Kun kaikkia toimintoja ei ole pystytty järjestämään kuntien pienuuden takia itse, on perustettu suuri joukko kuntainliittoja, joissa on myös oma vankka hallintonsa. Ongelmien ratkaisuksi on esitetty kuntayhtymää, joka ei näytä ketään innostavan. Kaiken kaikkiaan nykytilanteessa on paljon päällekkäistä ja tarpeetonta.

Sisäministeri Mauri Pekkarinen on kiinnittänyt huomionsa kuntien sihteerinvirkoihin Demarin haastattelussa. Liikuntasihtööri, raittiussihteeri, kulttuurisihteeri, nuorisosihteeri on ministerin mukaan turhia erillisiä virkoja (Demari 24.7.).

- Pienessä kunnassa näitä virkoja voisi yhdistää. On ihan turhaa, että niitä jokaista hoitaa eri henkilö. Yhdistämisellä säästyisi rahaa.

### Päällekkäisyyttä hallinnossa

Professori Erkki Pystynen totesi taannoin, että kunnissa on ruvettu heittämään lastia yli laidan. Samassa yhteydessä kyseltiin toimittajan tekstissä seuraavasti:

- Missä asioissa voitaisi lyödä hynttyitä yhteen ja kaataa kuntarajoja? Viidessä Lahden seudun kunnassa on yhteensä seitsemän kunnanjohtajaa ja kahdeksatta kaavaillaan. Tarvitaanko noin 150 000 asukkaan hallitsemiseen

kahdeksaa johtajaa? Eikö kaksi tai kolme riittäisi? (E-SS 10.6.1991)

Jyväskylän koulutoimen johtaja Pekka Käpin mukaan Jyväskylän seudulla on kuusi seitsemän ammatillista oppilaitosta. Kaikilla niillä on oma hallinto talousjohtajasta alkaen.

Jyväskylän kouluvirastolla on samanlainen hallinto ja yksi talousjohtaja. Kuitenkin sen volyyymi markoissa mitaten on suurempi kuin näiden erillisten koulujen yhteensä. Jos koulut saisi saman organisaation puitteisiin, olisi ainakin monta talousjohtajaa esikuntineen tarpeettomia. Lyseon yläasteen rehtori Ilkka Suomi totesikin vastikään, että Lahden kouluvirastokin pystyisi hoitamaan muutaman pienen kunnan kouluhallinnon (E-SS 4.8. 1991).

Periaatteessa samankaltainen tilanne on Lahden seudulla ammatillisessa opetuksessa. Täällä on Lahden, kuntainliiton, valtion ja yksityisiä ammatillisia oppilaitoksia. Kaikki varjelevat revierejään ja päällekkäisyydestä on hankala päästä eroon. Vastaavasti vuosikautia on puhuttu myös Lahden kaupunginsairaalan ja keskussairaalan yhteistyöstä ja työnjaosta. Pieniä edistysaskelia on saavutettukin.

### Maakuntaitsehallinto muoti-ilmiö

Nykyinen hallitus ja erityisesti sisäministeri Mauri Pekkarinen ovat innostuneet maakun-

taitsehallinnosta. Sisäasianministeriö valmistelelee syyskuun loppuun mennessä kuntainliittojen kokoamista ja maakuntahallinnon kokeilua koskevat esitykset.

Pekkarisen mukaan maakuntahallinto ei ole itsetarkoitus, vaan sen oikeutuksen on löydyttävä nykyistä taloudellisemmasta ja tehokkaammasta hallinnosta. Käytännössä Pekkarisen ajatukset johtaisivat lääninhallituksen supistumiseen (E-SS 4.7.1991).

Maakuntaitsehallinto sijoittuisi kuvion mukaan lääninhallinnon rinnalle. Vaikka sen ansiosta ehkä saataisiin kuntainliittohallintoa koottua samaan organisaatioon, lääninporras tuskin supistuisi uuden byrokratian kasvua vastavasti. Pahin ongelma lienee kuitenkin se, että muodikas maakuntahallinto jättäisi koko peruskuntatason tutkimatta.

### Kuka tarvitsee lääninhallintoa?

Tiihosen mielestä maassa on erilaisia hierarkiatasoja liikaa. Hänelle riittäisi vaaleilla valitut kunnanvaltuutetut ja laaja valtioneuvosto kuvion mukaisesti.

- Kaikki muut joutuvat pois, kaikki parikymmentä keskushallintoa, useimmat keskushallinnon virastot ja laitokset. Joitakin tutkimuslaitoksia voitaisi jättää. Läänenejä en ymmärrä ollenkaan. Ne ovat valtion totaalisia pesäkkeitä, jotka tekevät vain sitä, mitä valtio ylhäältä käskee (E-SS 22.4.1990).

Tiihosen malli edellyttäisi kuntakoon kasvattamista. Se on ilmeisesti liian radikaali. Maasta häviäisi melkoinen joukko hallintovirkoja.

Toisaalta mikäli halutaan todellista kunnallista itsehallintoa, on valtion valvojien suuri määrä sen pahin este.

### Kuntaliitos vähentää hallintoa

Tämän kirjoittaja laati maaliskuun lopulla rahatoimiston lausunnon Päijät-Hämeen kuntien kehittämisstrategioista. Lausunnossa todettiin mm. näin:

- Lahden kaupungilla ja sen ympäristökunnilla on nuorekas imago. Jos todella strategioiden avulla halutaan näkyä keskus-seutujen välisessä kilpailussa, saattaisi strategioissa olla perusteltua harkita alueen kuntien vapaaehtoisia kuntaliitosta - . Lahden seudun työssäkäyntialueesta olisi mahdollista muodostaa suurkunta, jonka asukasluku olisi 130 000–150 000 riippuen mukana olevien kuntien määrästä. Kuntaliitos mahdollistaisi erilaisten uusien kunnanosahallinnon mallien kokeilun. Vapaaehtoisen kuntaliitoksen pohtiminen toisi alueelle entistä ennakkoluulottomamman maineen ja myönteistä julkisuutta. Sitä korostaisi vielä se, että kyse ei ole ”köyhien pakkoliitoksesta”. Samalla olisi mahdollista kehittää Lahden seutua välittämättä nykyistä suunniteltua ahdistavista kuntarajoista, kuntien ristikkäisistä eduista ja siitä aiheutuvista tarpeettomista kustannuksista.

Kaupunginhallitus päättyi luonnollisesti teknisen lautakunnan esittämän lausunnon mukaisesti, jossa oli tavanomainen fraseologia yhteistyön tärkeydestä.

Lahden seudun kuntien yhdistämisen seuraukset hallintoon olisivat mittavat. Erityisesti se rassaasi hallintoa. Edellä mainituista ammattikouluista tulisi tulevan suurkunnan kouluja ja sen puitteissa järkevätkin ratkaisut olisivat mahdollisia, varsinkin, jos ammattikoulutus muodostaisi oman hallintokuntansa.



Kuntaliitos avaisi uusia näkökulmia keskusteluun koulujen lakkauttamisista ja rakentamisista. Nykyinen kapasiteetti lukioissa ja yläasteissa ilmeisesti riittäisi.

Vaikka nykyiset lait eivät ehkä mahdollistaisikaan, voisi ajatella Päijät-Hämeen keskussairaalan olevan osa suurkunnan terveydenhuoltoa. Tällöin sen ja kaupunginsairaalan toiminta olisi selkeää, koska niillä olisi sama johto. Hallinto karisisi melkoisesti.

Sosiaali ja terveysministeriön kansliapäällikkö Heikki S. von Hertzen totesi virkojen karsimisen onnistuvan parhaiten kuntaliitoksilla. Näin Hertzen (Uusi Suomi 30.7.1991):

”Meillä on uskallettava puuttua rakenteisiin. Muun muassa siihen, että Suomessa on 460 kuntaa. Ja pienimmässäkin pitää lakisääteisesti olla parikymmentä virkamiestä - - . Miten meillä kannattaa pitää vierekkäin esimerkiksi kahta noin 1 000 asukkaan kuntaa, joissa molemmissa kunnanjohtaja, koulutoimenjohtaja ja kaikkineen. Ainakin sektorikohtaisia päälliköitä ja näiden esikuntia voisi vähentää. Saman tien kävisi tarpeettomaksi Päijät-Hämeen liittokin nykyisessä muodossa.

## Säästöt suuria

Säästäminenkin on mahdollista, jos sitä halutaan. Tähän asti kuntien talous on ollut niin vahva, että halvimpia ratkaisuja ei ole tarvinnut miettiä. On voitu kehittää päällekkäisiä, sektoroituneita organisaatioita. Kunta ja valtio ovat muodostaneet omat linnakkeensa. Nyt on ilmeisesti aika katsoa uudelleen, millaista hallintoa todella tarvitaan.

Kysymys ei ole yksin hallintovirkojen ja markkojen säästämistä. Kysymys on Päijät-Hämeen pysymisestä kehittyvien keskusten joukossa. Mitä vahvempi kunta on, sitä paremmat mahdollisuudet ovat.

Kuka uskaltaisi laskea paljonko liitoksella säästettäisiin? Jos virka maksaa kunnalle keskimäärin 100 000 markkaa ja päällikkövirat 200 000 markkaa, voi mielessään tehdä kertolaskuja. Sadan viran säästö olisi 10–20 milj. markkaa.

Nastolassa aiotaan korottaa äyrin hintaa (ESS 5.8.1991). Sama on edessä Lahdessa ja monissa muissa kunnissa oli järjestelyasiakirjoihin kirjattu mitä tahansa.



Teollinen toiminta on vähentynyt kaupunkien keskustoissa ja samalle asumisella on vapautunut tilaa. Lahdessa järjestettiin suunnittelukilpailu 1990-luvun vaihteessa.



## KUNTAPELI

# Kuntapelissä uusia käsitteitä

Talouselämä 14 1991

Kunnat uudistavat talousarvioidensa rakenteen vuodeksi 1992. Muutamat ovat jo ottaneet uuden asetelman käyttöön. Talouselämän kuntapelit on laadittu uuden asetelman käsitteiden mukaisesti.

Kunnan talouden arvioinnin kannalta on tärkeintä rahoitusosan laskelma. Se on vähennyslaskukaavan muotoinen laskelma, ja havainnollistaa kunnan tulorahoituksen rakenteen, investointien rahoitusrakenteen ja oman pääoman muutoksen. Kun talousarvion ja tilinpäätöksen luvut ovat vierekkäin, nähdään miten talousarvion perustana olevat oletukset ovat pitäneet paikkansa. Sa-

malla ilmenee millaisia järjestelyjä tilinpäätöstä varten on tehty.

Käyttötalouden netto on se erä kunnan käyttötaloudesta, joka jää julkisin varoin (verot ja valtionavut) katettavaksi. Kun verotuloista ja käyttötalouden valtionavuista vähennetään käyttötalouden netto, saadaan toiminnallinen tulos (tulos 1).

Talouden tasapainon kannalta oleellista on käyttötalouden neton vuosittainen kasvu suhteessa verotuloihin. Mikäli käyttötalouden netto kasvaa nopeammin, kate kapenee (tulos 2). Talouselämän kuntapeleissä käytetään

<b>RAHOITUSOSA</b>	
Verotulot	+
Valtionosuudet	+
Käyttötalouden netto	+
<b>Tulos 1</b>	<b>=</b>
Korkotulot	+
Korkomenot	-
Muut rahoitustulot	+
Muut rahoitusmenot	-
<b>Tulos 2</b>	<b>=</b>
Alijäämän kattaminen	-
Ylijäämän tuloutus	+
Siirrot rahastoista	+
Siirrot rahastoihin	-
<b>Tulos 3</b>	<b>=</b>
Nettoinvestoinnit	-
Lainananto	-
Antolainojen lyhennys	+
Lainojen lyhennys	-
Lainanotto	+
<b>Yli/alijäämä</b>	<b>=</b>

käsitettä tulos 2, joka vastaa täysin edellisten kuntapelien käyttötalouden ylijäämää.

Kun investoinneista vähennetään maksut ja valtionavut, saadaan nettoinvestointi. Monessa kunnassa sen voimakas kasvu näkyy rahastojen käyttönä ja/tai lainanoton lisäyksenä.

Kuntapeli vertailee talousarviota ja tilinpäätöstä. Ensimmäisenä katsotaan miten tulos 2 toteutui. Poikkeamien syy löytyy useimmiten käyttötalouden netosta. Joskus selitys voi olla verotulojen alitus tai ylitys talousarviosta. Viime vuonna useimmilla kaupungeilla korkotulot ja korkomenot toteutuivat kaupungin kannalta talousarviota parempina.

Varsinaiset järjestelyt tai ainakin rahoitusaseman kehityksen näkee siitä, miten rahastosiirrot ovat toteutuneet. Toinen yhtä keskeinen kohta on lainanotto. Onko lainaa otettu enemmän vai vähemmän kuin alkuperäisessä talousarviossa oletettiin?

Lainanoton kohdalla on kuntapelin pahin tulkintaongelma. Kunnat voivat kirjata talousarvioon merkityn lainan tuloksi, vaikka niillä ei ole tietoa sen nostamisesta. Näin saadaan tilinpäätös kauniimmaksi, ja vältytään lainannostolta.

Nostamattomat lainat eivät näy vakavaraisuuskäsitteessä joka on varausten (omat rahastot + siirtomäärärahat) ja talousarviolainojen erotus. Tämän vuoksi pyritään ottamaan huomioon nostamattomien lainojen vaikutus, mikäli se merkittävä.

Kaupunkien lukujen saamiseksi vertailukelpoiseksi, suhteutetaan tulos 2 ja vakavaraisuus äyrimäärään. Jakajana käytetään verovuoden äyrimäärään. Verotuksen viivästymisen johdosta sekä vuoden 1989 että 1990 äyrimäärä on arvio. Useimmiten se on vuoden 1991 talousarvion valmistelun yhteydessä tehty arvio.

## Ylipormestarin testamentti

Talouselämä 14 1991

Ylipormestari Raimo Ilaskivi jyräsi kuin testamenttiaan kaupungin virastopäälliköille helmikuussa: ”Kaupungin lähtökohdat ovat hyvät, koska Helsingin talouden pohja on kunnossa. Kriisissä emme ole, mutta jos emme osaa hoitaa asioitamme, se on käsissä parin vuoden kuluessa. Jos jatkamme itsepintaisesti orastavia trendejä, kaupunki hukkaa nopeasti pelivaransa, menettää mahdollisuutensa nopeisiin itsenäisiin päätöksiin. Kysymys on siitä, että osaamme taitavasti toimia talouden uhkakuvien edessä.”

Toukokuussa eläkkeelle lähtevä yliormestari on pitänyt Helsingin talouden kurissa ja äyrin hinnan 15,00 penninä, mikä on kaupunkien toiseksi alin Kauniaisten jälkeen. Käyttömenojen kasvu alkaa tuntua ahdistavalta jopa vauraassa Helsingissäkin. Käyttötaloudesta veroin ja valtionavuin rahoitettava osa (käyttötalouden netto) kasvoi peräti 16,2 prosenttia, kun verotulojen kasvu jäi 7,8 prosenttiin. Tämän seurauksena tulos 2 väheni edellisvuodesta pari sataa miljoonaa markkaa ja se on kutistunut 1980-luvun puolivälistä pari penniä.

## HELSINKI

		1989	1990
Äyri	P	15,00	15,00
Kokonaismenot	Milj. mk	15 005	16 594
Käyttötalouden netto Tulos 2		6 247	7 258
		2 060	1 859
Verotulot	Muutos %	11,9	7,8
Valtionavut		3,6	16,5
Käyttötalouden netto		11,8	16,2
Lainakanta	Milj. mk	479	608
Siirtomäärärahat+rahastot Vakavaraisuus		2 772	2 749
Tulos 2	P/äyri	4,7	3,9
Vakavaraisuus		6,3	5,7

Siitä huolimatta vuosi 1990 meni lopulta paremmin kuin talousarvion perusteella olisi voinut odottaa.

### Rahoitusasema heikkenee

Kaupunki kirjasi tuloiksi talousarvioon merkityt lainat. Taseessa lainakannan kasvu jäi kuitenkin 129 miljoonaksi markaksi, koska 127 miljoonaa kaupunki nostaa vasta tammikuussa. Ylipormestari Raimo Ilaskivi korostaakin, että lainat kohdistuvat energialaitoksen ja vesihuoltolaitoksen investointeihin, jotka maksetaan tariffien kautta. Rahastoja Helsinki käytti 100 miljoonaa vähemmän kuin talousarvion tasapainotus edellytti. Se onkin tilinpäätöksen myönteisiä puolia. Rahoitusasemaa kuvaava vakavaraisuus heikkeni edellisvuodesta 0,6 penniä. Jos otetaan huomioon nostamattomat lainat, oli heikkeneminen 0,8 penniä.

### Puolustustaistelu

Ilaskivi on joutunut käymään talouden liikkumavaran turvaamiseksi puolustustaistelua moneen suuntaan. Kaikissa kunnallistalouteen liittyvissä uudistuksissa Helsingillä on maksumiehen rooli. Valtioapujärjestelmän uudistuksesta on viimeisten laskelmien mukaan tulossa Helsingille noin 130 miljoonan markan tulojen menetys. Senkin Helsinki kestää, jos se pääsee irti valtion yksityiskohtaisesta holhouksesta.

Helsingistä valittiin eduskuntaan 20 ja Uudeltamaalta 30 kansanedustajaa. Kun muualta Suomesta valitut edustajat ovat oman vaalipiirinsä tinkimättömiä edunvalvoja

puolustaan viimeisimmänkin siltarummun rakentamista, muuttuvat etelän edustajat valtakunnallisiksi yleispoliitikoiksi, jotka harvoin muistavat pääkaupunkiseudun ongelmia.

Toinen jatkuva vartiointia vaatinut lohko on Ilaskivellä ollut hallintokuntien paimentaminen, jotta nämä pysyisivät talousarvion puitteissa. Suurten kaupunkien johtajista selkeimmin vahvaksi talousmieheksi profiloitunutta Ilaskiveä harmittaa alaspäin kääntyneet tuottavuusluvut ja Helsingin terveydenhuollon ja sosiaalitoimen korkeat kustannukset, joille ei ole löytynyt kunnollista selitystä.

Ylipormestarin esikunta vaihtuu ja nuorentuu. Lasten päivähoidon kuntoon pistänyttä Heikki S. von Hertzeniä seurasi Timo Honkala. Erkki Tuomiojasta tuli kansanedustaja. Helsinki tulee muuten toimeen naapureitaan vähemmällä johtajilla. Rahoitusjohtajana on aloittanut Ilaskiven kouluma entinen rahoituspäällikkö Tapio Korhonen. Mutta mistä Helsinki löytää uuden ilaskiven, samettiaänisen menojen tappajan? Seurustelu-upseereista ei virkaan ole. Helsingin ylipormestarin sana painaa lähes kaikessa kunnallishallinnossa. Kuntien keskusjärjestöt ovat yhtymässä, kuntien ja valtion suhteita järjestellään uudelleen. Jos Helsingin johtaja ei ole rautainen talousmies, kärsii siitä koko kuntakenttä ja Helsingin äyrin hinta nousee hyvin nopeasti.



SUURIMMAT KAUPUNGIT 1990									
	Äyri Penniä	Tulos 2 Milj.mk.	P/Äyri	Muutos	Vakavaraisuus Milj.mk.	P/Äyri	Muutos	Muutos % VerotKäyttötalou- den netto	
Helsinki	15,00	1 859	3,9	-0,8	2 749	5,7	-0,6	7,8	16,2
Tampere	15,00	363	3,2	-0,5	127	1,1	-0,3	11,1	11,5
Espoo	15,75	476	2,9	-1,1	306	1,8	0,0	11,0	20,1
Turku	16,00	277	2,8	-0,7	-600	-6,0	-4,6	8,4	18,5
Vantaa	16,50	121	1,0	-1,3	-161	-1,4	-1,0	12,4	18,1
Oulu	16,75	263	4,3	-0,7	167	2,7	0,4	10,1	14,6
Lahti	16,75	192	3,4	-1,4	65	1,1	-1,6	6,3	13,8
Kuopio	17,00	206	4,4	-1,2	230	4,9	-2,8	9,4	17,9
Pori	17,00	172	4,1	-1,0	77	1,8	-0,6	5,3	12,9
Jyväskylä	17,00	173	4,2	-1,2	-206 <sup>1)</sup>	-5,0	-0,5	7,7	18,4
Kotka	17,50	162	5,1	-0,8	-133	-4,2	0,8	6,7	18,1
Vaasa	18,00	134	4,3	0,3	109	3,5	0,5	5,0	10,1
Lappeenranta	16,50	83	2,7	-0,7	-38	-1,2	-0,9	13,7	16,2
Hämeenlinna	16,00	103	3,9	-0,5	-92	-3,5	-2,4	9,4	14,3
Keskiarvo/ summa	16,48	4 584	3,6	-0,8	2 600	0,1	-1,0	8,9	15,8

<sup>1)</sup> Asuntotuotannosta puhdistettu luku 19,6

## Kunnilla edessä sopeutumisen aika

Talouselämä 21 1991

Kansantalouden myönteisen kehityksen ansiosta kasvaneilla verotuloilla kunnat pystyivät rahoittamaan 1980-lululla uusia ja laajenevia toimintojaan. Äyrimäärän kasvun on seurannut tiiviisti bruttokansantuotteen kasvua (TE 4/1991). Vuoden 1991 talousarvioiden perusteella oli ennakoitavissa kasvun hidastuminen. Kasvun täydellinen pysähtyminen oli kuitenkin yllätys lähes kaikille kunnille.

Tämänkertaiset kuntapelitekstit eivät ole olleet kunnallistalouden kannalta mieltä ylentäviä. Käyrät ovat vieneet selkeästi alaspäin. Pahinta on kuitenkin, että kierre huonompaan voimistuu tänä vuonna.

### Kate kapeni vaan ei Vaasassa

Kuntapelikaupunkien kate kapeni keskimäärin 0,8 penniä. Ainoa poikkeus oli Vaasa, jossa ei pystytty täysin selvittämään, miksi vuosi

1990 meni muita paremmin. Samankaltaisia puheita säästämisestä ja niukkuudesta on pidetty muissakin kaupungeissa. Onkohan Juhani Turunen uutena johtajana saanut enemmän uskottavuutta säästämisestä välttämättömyydelle?

Taulukko osoittaa selkeästi, miten julkisin varoin verotuloilla ja valtionavulla rahoitettava käyttötalouden netto kasvoi rönsyillen. Kehitys antaa tukea valtion edustajien puheille kuntien löysästä rahankäytöstä. Parhaiten käyttötalouden kasvua rajoittamaan onnistunut Vaasa paransi eniten tulostaan.

Vertailtaessa kaupunkikohtaisia katteita (tulos 2), on otettava huomioon kaupunkien äyri hintojen erot. Suurin tulos 2 on Kotkalla (5,1 p/äyri). Helsinki sai kuitenkin aikaan 3,9 pennin katteen 15 pennin äyri hinnalla, kun Kotka äyri hinta oli 17,5 penniä. Jos Helsingin äyri hinta olisi sama, kaupungille kertyisi tulosta 6,4 penniä.

Suurten kaupunkien tuloksia arvioitaessa pitää ottaa huomioon niiden laaja liiketoiminta. Liiketoiminta vaatii investointeja, jotka on rahoitettava juuri tulos 2:lla. Selkeän kuvan kehityksestä saa, kun tarkastelee tulos 2:n ja nettoinvestointien suuruutta.

### Vantaan vaikea paikka

Kaikkein heikoin tilanne on Vantaalla. Vantaan tulos on erittäin huono kasvavalle kaupungille. Kunta, jolla ei olisi tarpeita palveluiden laajentamiseen, tulisi toimeen penninkin katteella, jos se toimisi säästävaisesti. Vantaa on esimerkki siitä, että pelkkä väestönkasvu ei tuo onnea. Verotulojen määrän lisäys ei riitä, jos niiden taso on huomattavasti naapureita pienempi.

Vantaata ei kuitenkaan voi pitää täysin onnettomien olosuhteiden uhrina eikä julkisen talouden ajopuuna ilman omaa ohjauskykyä. Vantaan saattaisi olla syytä tarkastella kriittisesti, mihin varoja on viime vuosina kohdistettu. Kaikkea on tuskin käytetty peruspalvelujen kehittämiseen, kuten kunnissa tavallisesti väitetään.

Suurten kaupunkien rahoitusasema on muihin Suomen kuntiin nähden vankka. Suuret kaupungit eivät yksinkertaisesti voi velkaantua yhtä paljon kuin monet pienet kunnat. Heikoin tilanne on Turussa, jossa talous on tasapainotettu lainaa lisäämällä.

Vakavaraisuus parani tai säilyi ennallaan taulukon mukaan Kotkassa, Vaasassa, Oulussa ja Espoossa. Aina-kin Espoo ja Oulu tekivät reilusti alijäämäisen tilinpä-

töksen. Jos ne olisivat puhdistaneet alijäämän varauksia purkamalla tai lainaa lisäämällä, olisi vakavaraisuus muuttunut vastaavasti heikommaksi. Merkittävä muutos aikaisempiin vuosiin on Kotkan satamainvestointien valmistuminen, mistä seurasi Kotkan lainakannan kasvun päättyminen.

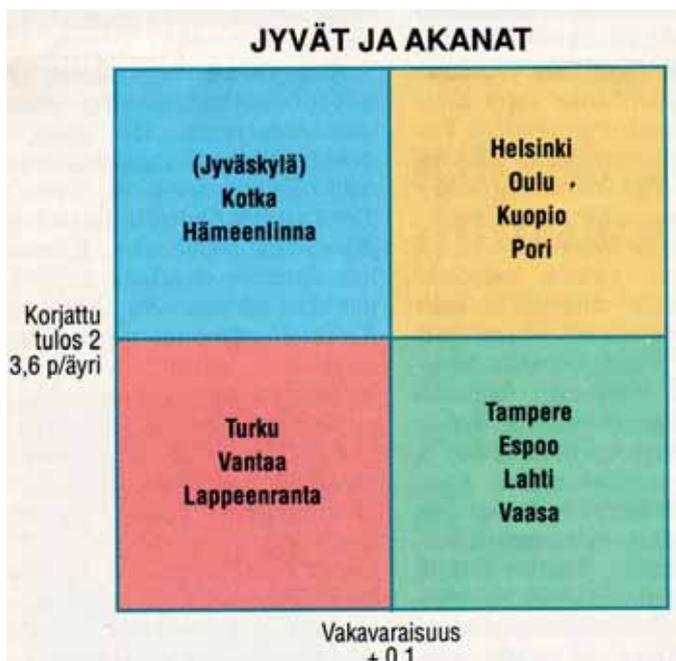
Rahoitusasema heikkeni Turun jälkeen eniten Kuopiossa, jossa on jouduttu käyttämään aikaisemmilta vuosilta taseessa olleita nostamattomia lainoja. Kuopion rahoitusasema on edelleen vankka. Hämeenlinna on viime vuodet investoinut järjestelmällisesti rahoitusasemaa heikentäen. Tämä on selkeimpiä kehityslinjoja. Samalla kaupunki on pitänyt kiinni 16 pennin äyrin hinnasta, joka alkaa olla todella alhainen.

Taulukko osoittaa Helsingin lukujen suuruuden. Ne pystyvät heiluttamaan kunnallistalouden tilastoja. Ylipormestari Raimo Ilaskivi on kuitenkin pitänyt Helsingin luvut vahvoina eikä taloudenhoidossa ole ollut muualla havaittavaa poukkoilua.

### ”Jyvät ja akanat”

Kuviossa on ristiintaulukoitu kuntapelissä mukana olleiden kaupunkien äyrin hinnan keskiarvolla korjattu tulos 2 ja vakavaraisuus. Oikeassa yläkulmassa ovat molempien muuttujien suhteen hyvät kaupungit. Vasemmassa alakulmassa ovat kuntapelien heikoimmat luvut esittäneet kaupungit.

Jotta mittasuhteet pysyvät oikeina, on muistettava, että kaikkia Suomen kuntia ajatellen ei suurista kaupungeista mikään vielä ole niin sanottu umpikujakaupunki.



# Kunnan talouden liikkumavara: omien päätösten vai sijainnin seuraus?

Hyvinvointikatsaus 3/1991

Ovatko kunnat oman onnensa seppiä vai etukäteen sijaintinsa takia köyhiksi tai rikkaiksi merkittyjä? Onko kunnan ”menestys” suora seuraus sen sijainnista, asemasta suhteessa muihin kuntiin? Mikä on kunnallisen itsehallinnon merkitys, jos valtio ohjaa yksityiskohtaisesti edellyttäen, että tietyt palvelut tarjotaan koko maassa samalla tavoin? Miten kuntien taloutta ja toimintaa voidaan yleensä vertailla? Näitä kysymyksiä on pohdittu ns. liikkumavaraprojektin puitteissa.

Tässä artikkelissa pyritään kuvaamaan ensinnäkin sitä, miten kunnan sijainti ja sen kehitys vaikuttavat kunnan taloudessa harjoitettuun toimintapolitiikkaan. Sijainnin analysoinnissa käytetään professori Tuomo Martikaisen laatimaa kuntatypologiaa, jonka pääpiirteet esitellään.

Toiseksi tarkastellaan miten kuntien palvelutuotanto on jakaantunut alueellisesti ja miten valtionosuusjärjestelmän uudistamisessa olisi käynyt, jos olisi pysytty alkuperäisissä laskelmissa.

## Kuntatypologia aluekuvauksen apuväline

Kunnan sijainnin analysoinnissa käytetään apuna Tuomo Martikaisen ryhmittelyanalyysin avulla laatimaa kymmenluokkaista kuntatypologiaa (josta tästä eteenpäin käytetään nimitystä aluetypologia).

Ryhmittelyanalyysi on tilastollinen menetelmä, jonka tarkoituksena on muodostaa käsiteltävistä tapauksista ominaisuuksiltaan mahdollisimman yhtenäisiä, toisistaan selvästi poikkeavia ryhmiä. Tuomo Martikainen ja Risto Yrjönen pyrkivät tutkimuksessaan muodostamaan sellaisia kuntaryhmiä, joissa viime vuosikymmenellä tapahtunut rakennemuutos olisi ollut mahdollisimman yhdenmukainen (Martikainen & Yrjönen 1991, 82–83).

Aluetypologia mahdollistaa kuntien toimintapolitiikan tarkastelun uudella tavalla. Kuntakenttä on niin heterogeeninen, että kaikkien kuntien vertailu keskenään ei ole kovin hedelmällistä. Kun vertaillaan rakenteiltaan samalaisten kuntien taloutta, voidaan päätellä osan eroista ehkä johtuvan kunnan omista päätöksistä, toimintapolitiikasta ja osan ehkä valtion toimenpiteistä.

## Kasvukeskukset talouden moottoreita

Kuviossa 11 on esitetty kuntatyyppien karkea sijainti toisiin ryhmiin nähden. Se osoittaa, että kaupunkimaisten ryhmien ympärillä on voimakkaasti kasvaneita, teollistuneita kuntia. Näistä seuraavina ovat kehittyneet maalaiskunnat. Uloimpana alueellisista keskuksista sijaitsevat periferiaryhmät.

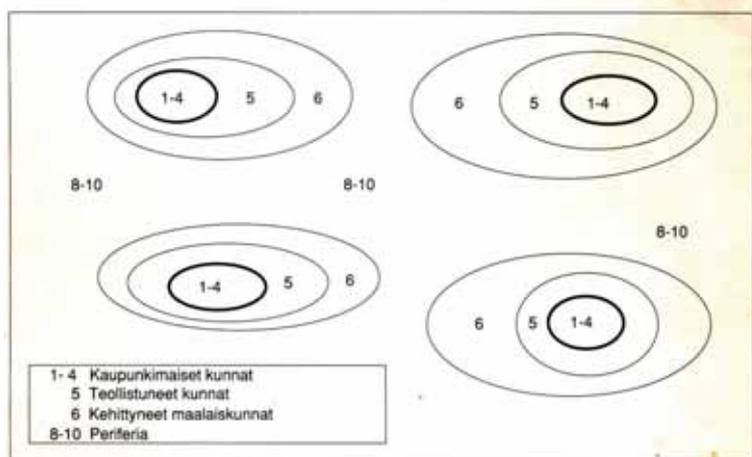
Kuvio ja typologia osoittavat, että kaupunkimaiset yhdyskunnat, alueelliset keskukset ovat oman alueensa talouden ”moottoreita”. Kasvukeskuksina ne säteilevät taloudellista aktiivisuutta ympäristöönsä. Niissä on runsaasti työpaikkoja ja niissä on mahdollista käydä töissä useista kehittyneistä maalaiskunnista.

## Talouden kuvaaminen toimintapolitiikkatypologian avulla

Perinteisissä kunnallistalouden kehityksen ja poikkileikkaustilanteen tarkasteluissa käytetään lukuisia eri muuttujia, jotka kuvaavat tiettyä piirrettä. Liikkumavaraprojektissa on kuntien talous pyritty tiivistämään muutamaa keskeisimpään muuttujaan.

Keskeisenä käsitteenä onkin kuntien toimintapolitiikka ja sitä kuvaava typologia. Sen lähtökohtana on se, että kunta pystyy omilla, kunnan johdon (luottamushenkilöt + virkamiehet) päätöksillä vaikuttamaan talouteensa. Taloutta kuvaavat tunnusluvut heijastelevat kunnan valitsemaa toimintapolitiikkaa.

**Kuvio 1. Kuntaryhmien sijainnin logiikka**



Typologia muodostuu kahden eri muuttujan ristiintaulukoinnin perusteella. Mukana on kunnan rahoitusasemaa kuvaava vakavaraisuus (siirtomäärärahat + omat rahastot - talousarviolainat).

Toinen muuttuja on yksityissektorin käyttökatetta suunnilleen vastaava muuttuja (tulos 2), joka on korjattu kaikkien kuntien äyriin hinnan aritmeettisen keskiarvon ja kunnan äyriin hinnan erotuksella. Näin saadaan luvuista puhdistettua äyriin hinnan vaikutus.

Molemmat muuttujat suhteutetaan äyrimäärään ja niistä lasketaan aritmeettisten keskiarvojen ja keskihajontojen avulla kunnittaiset pisteet 1-6. Ristiintaulukoimalla nämä kaksi muuttujaa saadaan kuvion 2 mukaisesti 36 ruutua, joista muodostetaan toimintapolitiikkaa kuvaavat tyypit.

Kuntien taloudellisen liikkumavaran kuvauksen tiivistäminen pistearvoiksi merkitsee tilanteen yksinkertaistamista. Myös muuttujien kohdalla on tiettyjä ongelmia. Pisteet asettavat kuitenkin kunnat suunnilleen oikeisiin ryhmiin liikkumavaran suhteen. Ehdotonta järjestystä minkään ryhmän sisällä ei voida kuitenkaan määrittellä.

Kuvion 2 ristiintaulukossa on nimetty toimintapolitiikan äärityypit. Kaikkien kuntien keskiarvoja lähellä olevat keskitienkulkijat on nimetty neljään ryhmään äärityyppin mukaisesti.

### Vahvat ovat varakaita ja varovaisia

Kunnan talouden heikkouden tai vahvuuden uskotaan usein riippuvan kunnan sijainnista tai kehitysvaiheesta. Kun yleensä puhutaan köyhistä kunnista, tarkoitetaan pohjoisessa ja idässä sijaitsevia heikon veropohjan kuntia. Toisaalta eräissä teollisuusyhdyskunnissa on syntynyt rakennemuutoksen seurauksina ongelmia.

Tarkastelun lähtöolettamuksena on se, että kuntien talous on pitkälle niiden omien poliittisten päätöksentekijöiden pää-

tösten seurausta. Mikäli näin todella olisi, ei edellä kuvatun toimintapolitiikkaa kuvaavan tyyppittelyn ja aluetypologian välillä olisi mitään yhteyttä, ts. kunnat jakaantuisivat tasaisesti näiden kahden typologian ristiintaulukoinnissa.

Ristiintaulukosta ilmenee seuraavat piirteet:

- 1 Veropohjaltaan vahvojen ryhmien kunnista suurin osa kuuluu varakkaisiin ja varovaisiin (suuret kaupungit, satelliitit, teollistuneet kunnat ja aluekeskukset).
- 2 Alkutuotantovaltaisissa periferiaryhmissä yleisin tyyppi umpikuja (jos käsitellään keskitienkulkijoita neljänä erillisenä ryhmänä), mutta hajonta on suuri.

### Kunnat eivät ole ajopuita

Näyttää siltä, että alueellisen keskuksen aseman saavuttaneilla kunnilla (suuret kaupungit ja aluekeskukset) tai sen välittömässä läheisyydessä olevilla kunnilla (satelliitit ja teollistuneet kunnat) on muita paremmat edellytykset vahvaan talouteen. Toisaalta myös tällainen asema voi vaikuttaa kunnan toimintapolitiikkaan niin, että taloutta hoidetaan varovaisesti säilyttäen koko ajan tietty pelivara.

Maaseutumaisia kuntia on kaikissa toimintapolitiikkatyypeissä. Näyttääkin siltä, että maaseutumaisissa ryhmissä kunnan oma toimintapolitiikka vaikuttaa selkeämmin kuntien taloutta kuvaavien tunnuslukujen eroihin. Jos heikon veropohjan kuntien taloutta kuvaavat tunnusluvut ovat vahvat, on näissä kunnissa tietoisesti valittu tähän tähtäävä toimintapolitiikka.



#### 5. Teollistuneet kunnat (29 kpl)

Teollistuneiden kuntien asukasluku on kasvanut vuosien 1960–1980 välisenä aikana lähes 60 prosentilla, teollisuudessa toimiva väestö yli 30 prosentilla ja palveluelinkeinoissa toimiva väestö yli 40 prosentilla. Ryhmän kunnat ovat kokeneet kaikkein voimakkaimmin yhteiskunnan kaupungistumisen ja ”uudenaikaistumisen” vaikutukset.

#### 6. Kehittyneet maalaiskunnat (88 kpl)

Ryhmän kunnat olivat elinkeinorakenteeltaan jo vuonna 1950 teollistuneempia ja palveluvaltaisempia kuin muut reuna-alueiden kuntaryhmät. Tämän jälkeen on palveluelinkeinoissa toimivien määrä lisääntynyt muita enemmän. Ryhmän väkiluku on vuosina 1960–1980 vähentynyt, mutta hitaammin kuin ryhmien 8–10.

#### 7. Ruotsinkieliset kunnat (23 kpl)

Voimakkain erotteleva tekijä on kieli. Sen merkitys kunnallistalouteen liittyvän tutkimuksen kannalta on kuitenkin ilmeisen vähäinen.

#### 8. Pohjoinen periferia (36 kpl)

Metsätaloudessa toimivien osuus vuonna 1950 on keskeinen erotteleva ominaisuus. Näissä kunnissa nyt jo lähes kokonaan kadonnut pientiloilla asunut, metsätöistä sivuansioita hankkinut väestö, oli suhteellisesti laajinta. Väkiluku on pienentynyt selvästi mutta vähemmän kuin tyypeissä 9 ja 10. Työttömyysaste on ollut selvästi korkein. Vuosina 1970–1975 ryhmän kunnista suuntautui voimakas muuttoliike Ruotsiin.

#### 9. Metsäperiferia (112 kpl)

Ryhmän kunnat olivat vuonna 1950 erittäin maatalousvaltaisia ja niissä on maatalouden asema edelleen keskeinen, vaikka maataloudessa toimiva väestö onkin niissä vähentynyt enemmän kuin minkään muun ryhmän kunnissa. Hitaan kehityksen ja taantumisen piirteinä kunnissa korostuu väestön alhainen tulo- ja koulutustaso sekä korkea työttömyysaste.

#### 10. Maatalousperiferia (84 kpl)

Maatalousperiferian kunnat olivat vuonna 1950 teollistuneempia kuin pohjoisen periferian ja metsäperiferian kunnat. Tämän jälkeen kuitenkin teollisuudessa toimivan väestön määrä on absoluuttisesti vähentynyt.

Myös maataloudessa toimivien määrä on vähentynyt vuoden 1950 tasosta jyrkästi. Niinpä ryhmän kuntien väkiluku onkin vuoteen 1980 mennessä vähentynyt koko maan kunta tyypeistä voimakkaimmin, jopa keskimäärin kolmanneksen vuodesta 1960.

### Valtionosuusuudistus ei palkitse säästäväisesti eläneitä kuntia

Palvelutarjonnan kunnittainen vertailu on tilastoaineiston puutteellisuuden kannalta melko mahdoton tehtävä. Jonkinlaisen yleiskuvan voi kuitenkin saada. Ryhmittäinen (alueittainen) tarkastelu osoittikin, että sosiaali- ja terveydenhuollon keskeisimpien palvelujen resursseissa on suuria kunnittaisia eroja.

Niitä on eri ryhmien kesken, mutta myös kunkin ryhmän sisällä. Ryhmien sisäisillä eroilla on ilmeinen yhteys kuntien erilaiseen toimintapolitiikkaan. Sen sijaan ryhmien välisten erojen taustalla olevat syyt ovat monimutkaisemmat.

Liikkumavaraprojektin sosiaali- ja terveydenhuollon resursseja käsitelleessä raportissa päädyttiin neljän toiminnon resurssien vertailuun. Vertaillut toiminnot olivat:

- 1 Yleissairaanhoidon sairaansijojen määrä/1000 asukasta.
- 2 Kotipalvelun henkilöstö/1000 asukasta.
- 3 Kokopäiväiset päivähoitopaikat/0–6-vuotiaat.
- 4 Vanhainkotipaikat/65 vuotta täyttäneet (1000).

### Maaseudun palvelutarjonta hyvä

Yhteenvedonomaaisesti voidaan todeta aluetytologian mukaisista neljän muuttujan yhteispisteistä ilmenevän palveluresurssien jakautumisen linja:

- Kehittyneemmissä ryhmissä (1–6) yli puolella resurssit ovat kuntien keskiarvoa pienemmät.
- Maaseutumaisissa ryhmissä (6–10) yli puolella kunnista resurssit olivat keskiarvoa suuremmat.

Palvelutaso tai tässä mitattu eri toimintojen resurssit ovat yhteydessä kunnan kehitys-

vaiheeseen. Eräänä selityksenä tähän on ilmeisesti valtionosuusjärjestelmä. Esimerkiksi kansanterveystyön liikkeellelähtö tapahtui pohjoisessa ja idässä. Etelän asutuskeskuksissa ei ole vielä saatu rakennettua riittävää kapasiteettia, koska valtio ei ole osoittanut hankkeisiin valtionapuja.

Kantokykyluokittainen tarkastelu viittaa samaan:

- o Heikoimman veropohjan (1. kantokykyluokka) kunnista vain kolmasosan resurssit ovat kuntien keskiarvoa pienemmät.
- o Vahvan veropohjan kunnista (kantokykyluokat 6-10) vain neljäsosan resurssit ylittävät kuntien keskiarvon.

### Valtionosuusuudistus ei palkitse

Valtionosuusjärjestelmän uudistamisen yhteydessä näyttääkin keskeisin tavoite olleen kunnittaisten muutosten minimointi. Oheisessa taulukossa esitetään ns. Korhosen työryhmän laskelmien perusteella valtionapujen muutoksen suuruus (luokiteltuna viiteen ryhmään muutoksen arvioidun voimakkuuden mukaan) edellä kuvatun aluetyypologian mukaan.

Taulukko osoittaa, että kaikissa aluetyypeissä on voittajia ja häviäjiä. Maatalousperiferian kunnat ovat enimmäkseen eteläisen Suomen maatalousvaltaisia kuntia. Erityisesti ne ja kehittyneet maalaiskunnat olisivat hyötynneet uudistuksesta Korhosen työryhmän laskentaperusteilla. Toisaalta eivät myöskään kaikki idän ja pohjoisen kunnat (pohjoinen periferia ja metsäperiferia) olisi olleet häviäjiä.

Aluetyypologia ja valtionosuuden muutos Korhosen työryhmän laskelmien pohjalta <sup>1)</sup>						
	Valtionosuuden muutoksen edullisuus					Yht.
	1	2	3	4	5	
1. Suuret kaupungit	3	6	4	0	0	13
2. Aluekeskukset	4	7	8	5	1	25
3. Satelliitit	0	3	0	3	0	6
4. Teollisuustajamat	8	6	5	5	5	29
5. Teollistuneet kunnat	3	3	5	8	10	29
6. Kehittyneet maalaiskunnat	10	8	18	26	26	88
7. Ruotsinkieliset kunnat	5	9	4	4	1	23
8. Pohjoinen periferia	12	6	2	8	8	36
9. Metsäperiferia	39	30	23	11	9	112
10. Maatalousperiferia	5	11	20	29	29	84
<b>Yhteensä</b>	<b>89</b>	<b>89</b>	<b>89</b>	<b>89</b>	<b>89</b>	<b>445</b>

1) Kunnat on asetettu järjestykseen muutoksen (mk/asukas) suuruuden perusteella ja jaettu viiteen yhtä suureen ryhmään. Kunnat, joilla muutos olisi ollut kunnan kannalta tappiollisin, kuuluvat ryhmään 1 ja ne, jotka olisivat voittaneet eniten, ovat ryhmässä 5.

Koska muutokset lopulta minimoitiin pitkällä ylimentoajalla, samalla hyväksyttiin kuntien nykyinen tapa hoitaa toimintojaan. Valtio ei siis pystynyt palkitsemaan valtionapujen lisäyksellä kuntia, jotka ovat järjestäneet toimintansa halvalla eikä rankaisemaan kalliisiin ja epä-tarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin sortuneita kuntia. Suurin hyöty uudistuksesta on, että kunnat vapautuvat tuloslaskennasta toimintaan, kun valtion ohjaamasta kustannusperusteisesta järjestelmästä luovutaan.

### Lähteet

Helin Heikki & Poteri Paavo, Taloudellinen liikkumavara, alueittaiset ja kunnittaiset erot. Liikkumavaraprojektin raportti no 5. Suomen kaupunkiliitto, 1988.

Helin Heikki & Poteri Paavo, Sosiaali- ja terveydenhuollon resurssit, alueittaiset ja kunnittaiset erot. Liikkumavaraprojektin raportti no 9. Suomen kaupunkiliitto 1989.

Helin Heikki & Poteri Paavo, Kuntien taloudellinen liikkumavara. Loppuraportti, raportti no 10. Suomen kaupunkiliitto, 1990.

Helin Heikki & Poteri Paavo, Valtionapu-uudistuksen ”voittajat ja häviäjät”. Liikkumavara-projektin raportti 18. Suomen kaupunkiliitto 1991

Martikainen Tuomo & Yrjönen Risto, Vaalit, puolueet ja yhteiskunnan muutos. Tilastokeskus. Tutkimuksia 178. Helsinki 1991.

# Yhtiöittäminen yksi tapa aktivoida maksupolitiikkaa

Suomen Kunnallislehti 3 1991

Kunnallistalouden pelivaran kavetessa pohditaan keinoja tilanteen korjaamiseen. Yksi sellainen on entisiä aktiivisempi maksupolitiikka. Onko siitä kunnallistalouden resurssien lisääjäksi? Mikä on maksupolitiikan tila tällä hetkellä?

Näyttää vahvasti siltä, että juuri yhtiöittäminen olisi yksi hyvä tapa aktivoida maksupolitiikkaa ja sitä kautta kohentaa kunnallistaloutta.

Periaatteessa kuntien liiketoiminnan maksut tulisi asettaa omakustannusperiaatteella. Maksuilla pitäisi siten kattaa liiketoiminnan käyttömenot ja investoinnit. Kunnallistalouden tilastoissa ei seurata liiketoiminnan kokonaisvaikutusta kuntien talouteen. Käytettävissä oleva aineisto ei anna muuta kuin suuntaantavan kuvan.

Liiketoiminnan vaikutus käyttötalouden ylijäämään on merkittävä. Kunnilla, joilla liiketoiminta on laajaa, on käyttötalouden ylijäämän oltava suuri, koska ylijäämän pitää kattaa myös liiketoiminnan investoinnit. Tämä usein unohtetaan, kun vertaillaan koko kuntakentän käyttötalouden ylijäämiä.

## Vertailuperusteet oltava selkeät

Liiketoiminnan vaikutusta kuntien talouteen voi kuvata kahdesta näkökulmasta:

- 1 liiketoiminnan nettomenot (7 pl. netto ilman laskennallisia eriä),
- 2 liiketoiminnan kokonaisvaikutus kunnan talouteen (otetaan mukaan myös investoinnit).

Kuntien liiketoiminnan vertailu luvuilla, joissa laskennalliset erät ovat mukana, ei ole perusteltua laskentateknisistä eroista johtuen.

Kun liiketoiminnan pääluokan luvuista puhdistetaan laskennalliset, tulisi neton olla positiivinen. Tämä olisi siten käytettävissä investointien kattamiseen.

Liiketoiminnan kokonaisvaikutuksen selvittämiseksi lisätään käyttötalouden nettoon liiketoiminnan pääomatalouden netto. Sitä on puhdistettu poistamalla siitä laskennallisena tuloksena olevat poistot. Lukuun liittyy kuitenkin muutamia ongelmia.

Ensinnäkin kyse on pelkästään yhden vuoden luvusta, johon vaikuttaa ratkaisevasti investointien ajoitus.

Toiseksi luvun taustalla on ajatus, että investoinnit katetaan omalla pääomalla, ts. se ei ota huomioon investointien rahoittamiseksi otettujen lainojen korkoja.

Kolmas ongelma on organisaatioiden erillaisuus, ts. yhtiömuotoisesti järjestetyn toiminnan menot ja tulot eivät sisälly lukuun.

Luotettavamman kuvan liiketoiminnan vaikutuksesta voi saada laskemalla useamman vuoden keskiarvon. Sekin antaa vain karkean kuvan, koska investointien jaksotusta ei voi ottaa huomioon. Kaudella on saatettu rakentaa kohde, jonka käyttöaika on esimerkiksi 50 vuotta.

## Käyttömenojakaan ei kateta

Kaikkiaan 124 kunnan liiketoiminnan käyttötalouden netto on pienempi tai yhtä suuri kuin +/-0. Näissä kunnissa siis liiketoiminnan pääluokan kustannuksia joudutaan kattamaan kunnallisveron tuotolla eikä investointien rahoittamiseen jää lainkaan katetta.

Liiketoiminnan käyttötalouden netto oli 23 kunnassa yli 2,0 penniä ja 28 kunnassa välillä 1,0–2,0 penniä. Näistä kahdeksalla kuitenkin liiketoiminnan kokonaisvaikutus on negatiivinen. Monet suuret liiketoiminnan neton kunnista ovat satamakaupunkeja ja niillä on useimmilla oma energialaitos.

Esimerkiksi Haminan liiketoiminnan netto oli 1988 peräti 5.2 penniä. Liiketoiminnan vaatimien investointien johdosta Haminan lainamäärä asukasta kohden on peräti 10 501 markkaa (20,1 p/ä).



## Miinusvaikutus 309 kunnassa

Kun otetaan huomioon myös investoinnit, saadaan liiketoiminnan kokonaisvaikutus. Peräti 309 kunnan liiketoiminnan vaikutus kunnan talouteen on negatiivinen. Kaikilla ei voi olla kyse vuodelle 1988 sattuneesta poikkeuksellisen suuresta investoinnista. Kun vielä otetaan huomioon, että laskelmissa ei ole mukana esimerkiksi investointeihin otettujen lainojen korkokuluja, on tosiasiallinen tilanne huomattavasti heikompi.

Kaikkiaan 15 kunnan liiketoiminnan vaikutus on suurempi kuin penni. Mukana on esimerkiksi mainittu Hamina, jolla 1988 oli pääosa satamainvestoinneista jo toteutettu. Tämän vuoksi pitkän aikavälin keskiarvo antaa Haminasta kuten monesta muustakin, esimerkiksi Tampereesta toisenlaisen kuvan.

Muutamassa suuressa kaupungissa liiketoiminnalla voidaan tukea äyrin hintaa. Tällaisia kuntia ei kuitenkaan ole lopulta monia.

## Maksupolitiikalla ei ahdingosta

Taloudellinen ahdinko ja uudistuva kaupunki -projektin kyselyssä kaupunkien johdon kymmenen tärkeimmän strategian joukkioon kuuluivat uudet kunnalliset maksut sekä maksujen ja taksojen korottaminen.

Maksuissa kuntien mahdollisuudet ovat rajatut. Peruspalveluiden (terveydenhuolto, sosiaalitoimi, opetus) maksut

päittää pitkälle valtio ja niiden merkitys on muutenkin vähäinen. Ne kattavat vain osan kustannuksista. Lisäksi ne vähentävät valtionosuuksien määrää.

Liiketoiminnan maksut pitäisi periaatteessa asettaa omakustannusperiaatteen mukaisesti. Toisaalta liiketoiminnan merkitys on useimmissa kunnissa vähäinen rajoittuen useimmiten vesihuoltolaitokseen. Ainoastaan niissä kunnissa, joissa on kunnan omana hallintokuntana esimerkiksi energialaitos, satama tai puhelinlaitos, maksujen korottamisella on merkitystä kunnan taloudelle. Kun vuonna 1988 vain 152 kunnalla liiketoiminta kattoi aiheuttamansa kustannukset, omakustannusperiaatteenkin toteutuminen on kyseenalaista.

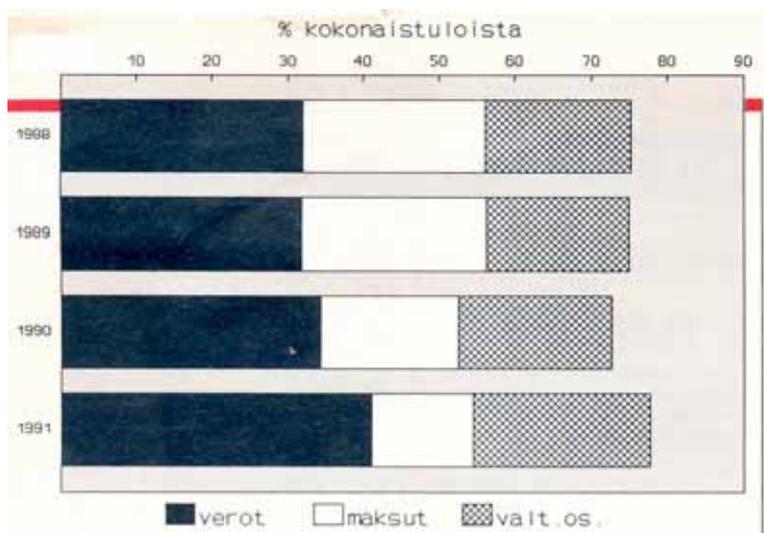
Uusien kunnallisten maksujen saaminen, entisten palauttaminen (esimerkiksi terveyskeskusmaksu) tai nykyisten korottaminen on vaikeaa. Sen on osoittanut vapaakuntakokeilun poikkeamisoikeusanomusten käsittely.

Näin ollen maksujen korotus strategiana on periaatteen tasolla. Kunnan mahdollisuudet maksupolitiikan tehokkaaseen käyttämiseen ovat rajatut. Periaatteessa ainoat todella merkittävät kohteet ovat kaavoitussopimuksista saatavat maksut ja tonttien myynti- ja vuokratulot. Tähän asti niitä on tarjottu erittäin subventoituun hintaan elinkeinopolitiikan ja asukasluvun kasvattamisen (lisää veronmaksajia) nimissä.

## Yhtiöittäminen tehostamiskeinona

Kuntaorganisaatioiden jäykkyyden johdosta on viime vuosina toimintojen organisointia pohdittu uudelleen. Tällöin on ollut kaksi vaihtoehtoa: joko toimintojen yhtiöittäminen tai yksityistäminen, ts. palvelujen osto yksityisiltä palvelujen tuottajilta.

Erityisesti liikelaitosluonteisia toimintoja on pyritty yhtiöittämään. Keskusteltavina ovat olleet myös teknisen alan eräät palveluyksiköt ja vanhusten asuintalot. Suurten kaupunkien suurimmat liikelaitokset (energiailaitokset) ovat useimmissa kaupungeissa olleet riippumattomia kaupunginvaltuustojen



päätöksistä, koska talousarvioiden sitovuus-taso on niitten kohdalla ollut väljä.

Yhtiöittäminen keventää kunnan taloutta. Sen seurauksena kunta välttyy yhtiöitettyjen toimintojen investoinneilta, mikä vähentää lainatarvetta. Vastaavasti kunta selviää pienemmällä käyttötalouden ylijäämällä 2:lla/tulos 2:lla. Yhtiöittäminen tarjoaakin mahdollisuuden entistä aktiivisemmän maksupolitiikan käyttämiseen. Maksujen korottaminen on kunnallisille luottamushenkilöille usein vaikeaa. Yhtiöissä se käy helpommin. Yhtiön on pystyttävä kattamaan kulunsa.

Yhtiöittäminen saattaa olla perusteltua myös monissa maaseutumaisissa kunnissa esimerkiksi vesihuoltolaitoksessa. Jos vesihuoltolaitos ei pysty kattamaan maksuilla kulujaan, joutuvat sitä tukemaan sen palvelujen ulkopuolella haja-asutusalueilla asuvatkin. Yhtiömuodossa kustannukset kohdistetaan palvelujen käyttäjille.

## Maksupolitiikan mahdollisuudet

Liiketoiminnan maksut pitäisi maksuperustelain mukaan asettaa omakustannusarvoa vas-

taaviksi. Omakustannushinnan ylittyessä on kyse piiloverosta, joka on lainvastainen. Toisaalta on tulkittu, ettei ole esteitä asettaa kunnallinen maksu sellaiseksi, että se tuottaa voittoa.

Esimerkkinä yhtiöittämisen vaikutuksesta kuviossa on esitetty Lahden kaupungin keskeisimpien tulolajien prosentuaalisten osuuksien kehitys. Kehitys johtuu energialaitoksen yhtiöittämisestä 1.7.1990. Kaupungin maksuista vuonna 1989 kertyi 24,3 prosenttia energialaitokselta. Kun se poistuu, muuttuvat muiden tulolajien suhteet. Kaupungin taloutta yhtiöittäminen kuitenkin paransi.

Eräissä kaupungeissa maksut ovat kiistatta tukeneet äyrin hintaa. Mutta ei ole yksiselitteistä sanoa, miten lasketaan jonkin liikelaitoksen mahdollinen tuki äyrin hinnalle, ts. piiloveron suuruus. Kyse on tarkastelukauden pituudesta. Laitos voi tuottaa ylijäämää monena vuonna, koska näin kerätään varoja jonkin suuren kertaluonteisen investoinnin kattamiseen. Energialaitosten investoinnit ovatkin kuntien suurimpia kertainvestointeja.

Yhteenvedona maksupolitiikasta ja organisoinnista kunnilla on mahdollisuudet

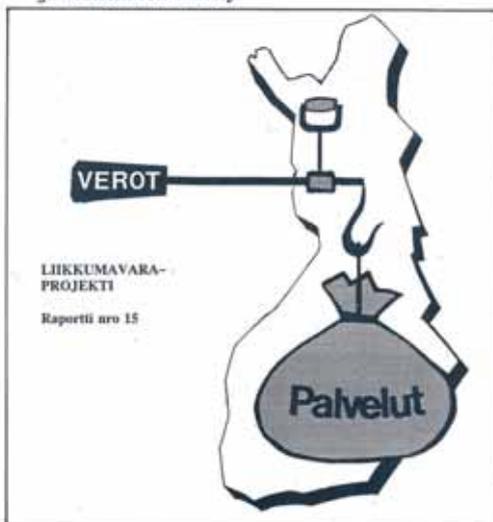
- o pyrkiä noudattamaan aktiivista maksupolitiikkaa niissä toiminnoissa, joissa se voi päättää itse maksuista,
- o huolehtia siitä, että liiketoiminnan maksut kattavat pitkällä aikavälillä kaikki siitä aiheutuneet kustannukset,
- o jos liiketoiminnan maksuissa päätöksenteossa ilmenee populistisia piirteitä, jotka ovat aikaisempaa aktiivisemmän maksupolitiikan esteenä, pyrkiä yhtiöittämään toiminta ja turvaamaan kunnalle tietty tuotto siihen sijoitetulle pääomalle.
- o analysoimaan verojen ja maksujen kohtaantoa ja pyrkiä kohdistamaan mahdollisimman paljon maksuja suoraan kutakin toimintaa käyttäville,
- o yhtiöittämään liikeluonteisia toimintojaan, millä varmistetaan maksujen kohdistumisen käyttäjille,
- o tutkitaan palvelusten hankkimista yksityisiltä tuottajilta, jotta pystytään pitämään oma organisaatio mahdollisimman pieneenä ja joustavana.



Heikki Helin

### ISÄNTÄ VAI RENKI?

Kunnallistalouden liikkumavapaus ja valtiollinen säätely



Helsinki 1991

Liikkumavara-projektin tulokset tiivistyivät vuonna 1991 tarkastettuun väitöskirjaan.

# Helsinki, Espoo, Vantaa: Kahden miljardin verotuloaukko velkaannutti

Talouselämä 14 1992

Kuntien verotulot seuraavat kansantalouden kehitystä. Äyrimäärien ja bruttokansantuotteen muutosprosentit ovat samansuuntaiset. Kun kasvu viime vuonna pysähtyi, ehtyivät myös kuntien verotulot.

Pääkaupunkiseudulla kunnilta katosi kaksi miljardia markkaa eli 15 prosenttia verotuloista. Se heijastuu kuntien tilinpäätöksiin, joita huonompia ei löydy viime vuosikymmeneltä. Veroaukko siirtyi melkein sellaisenaan rahoitusasemaan velkavuoreksi.

Viime vuoden alussa Helsingissä, Espoossa ja Vantaalla oli työttömänä 7 537 ihmistä. Vuoden loppuun työttömien määrä oli kasvanut 38 740:een. Tämän vuoden helmikuun loppussa työtä vailla oli jo 43 505 henkilöä. Kaikki on suhteellista. Vaikka prosentti on jotenkin siedettävä (esimerkiksi Helsingissä 10,1), on määrä suuri. Pelkästään Helsingin vuoden lopun 24 584 työttöntä on suurempi joukko kuin Iisalmen kaupungin koko asukasmäärää. Iisalmi on kaupunkien asukaslukutilastossa sijalla 31. Helmikuun lopussa kolmessa kaupungissa oli työttömiä enemmän kuin maan viidennesitoista suurimmassa kaupungissa Hämeenlinnassa on asukkaita.

Kun keskustajohtoinen hallitus katsoo vain prosentteja, se ei huomaa lähinnä valtioneuvostoa olevien kuntien ongelmia. Niinpä pääkaupunkiseudun on turha odottaa mitään tekoja hallitukselta.

Työttömyys on moni-ilmeinen. Kun tuotanto supistuu, ihmisiltä katoaa ostovoima. Tällöin myös palvelujen käyttö vähenee. Tämä heijastuu arvaamattoman suurena pääkaupunkiseudulla. Työttömyyden heijastusvaikutuksia on tutkittu hyvin vähän. Oheisessa taulukossa on esitetty kolmen kaupungin verotulot tilinpäätöksessä 1990, talousarviossa 1991, tilinpäätöksessä 1991 ja talousarviossa 1992.

Helsingin ja Vantaan verotulot jäivät pienemmiksi kuin vuonna 1990. Kaikilla vajeus talousarvioon oli 15 prosentin paikkeilla. Äy-

rimäärään suhteutettuna veroaukko oli 2,5 - 3,0 penniä.

Koska verotulojen vajeusta ei voi kattaa säästöillä kuin pieneltä osin, katteet kapenevat, rahoitusasema heikkeni ja tehtiin alijäämäisiä tilinpäätöksiä. Mitä sitten tehdään tänä ja ensi vuonna onkin toinen juttu.

## Helsingin käyrät alaspäin

Helsingin verotulot jäivät 1187 miljoonaa markkaa (15,3 %) alkuperäistä talousarviota pienemmiksi. Käyttötalouden nettoa kaupunki onnistui pienentämään vuoden aikana erilaisilla säästöillä 336 miljoonaa markkaa. Tämän jälkeen kate jäi 732 miljoonaa markkaa eli 1.5 penniä talousarviota heikommaksi.

Helsingin yhden äyripennin tuotto on noin 480 miljoonaa markkaa. Vaikka investointeja karsiutui, joutui Helsinki tulouttamaan rahastoista 185 miljoonaa markkaa enemmän kuin talousarviossa oli varauduttu. Lisäksi kaupunki joutui ottamaan lainaa noin 800 miljoonaa, joka oli kaksi kertaa enemmän kuin talousarviossa. Näiden tilinpäätösjärjestelyjen jälkeen alijäämä oli -2.5 miljoonaa markkaa.

Taulukon lainakanta kasvoi vain 487 miljoonaa markkaa, joten nostamattomiin lainoihin kirjattiin nyt tammikuun alussa nostetut 407 miljoonaa markkaa. Taulukko osoittaa, että Helsingin katteesta on kadonnut 910 miljoonaa markkaa ja rahoitusasema on heikentynyt 1 239 miljoonaa, kun nostamattomat lainat otetaan huomioon.

VEROTULOT HUPENEVAT			
	Helsinki	Espoo milj. mk	Vantaa
Tilinpäätös 1990	6 992	2 441	1 940
Talousarvio 1991	7 760	2 894	2 250
Tilinpäätös 1991	6 573	2 332	1 902
Talousarvio 1992	6 813	2 604	2 095
Ero Ta-Tp	1 187	562	348
Ero, %	15,3	19,4	15,5

HELSINKI		1988	1989	1990	1991
Äyri hinta	p	15,00	15,00	15,00	15,00
Kantokykyluokka		10	10	10	10
Kokonaismenot	milj.mk	14 886	15 005	16 594	17 753
Kate		1 920	2 059	1 820	1 148
Lainakanta		508	479	608	1 095
Vakavaraisuus		2 552	2 767	2 749	1 917
Kate	p/äyri	4,8	4,6	3,9	2,5
Vakavaraisuus		6,4	6,3	5,7	4,0

ESPOO		1988	1989	1990	1991
Äyri hinta	p	15,75	15,75	15,75	15,75
Kantokykyluokka		10	10	10	10
Kokonaismenot	milj.mk	3 297	3 696	4 274	4 540
Kate		583	574	467	113
Lainakanta		247	226	221	411
Vakavaraisuus		149	266	306	59
Kate	p/äyri	4,6	4,0	3,1	0,7
Vakavaraisuus		1,2	1,9	2,0	0,4

VANTAA		1988	1989	1990	1991
Äyri hinta	p	16,00	16,00	16,50	16,50
Kantokykyluokka		8	8	9	9
Kokonaismenot	milj.mk	3 074	3 430	3 900	4 014
Kate		267	250	121	-134
Lainakanta		393	446	571	809
Vakavaraisuus		-24	-45	-161	-344
Kate	p/äyri	2,7	2,3	1,0	-1,1
Vakavaraisuus		-0,2	-0,4	-1,3	-2,8

## Espoon eväät vähissä

Espoon tilinpäätös seuraa Helsingin viitoittamaa tietä. Katetta kertyi 113 miljoonaa markkaa, mikä on 348 miljoonaa talousarviota vähemmän. Äyrimäärään suhteutettuna se on vain 0,7 penniä. Lainoja kaupunki joutui merkitsemään tilinpäätökseen parisataa miljoonaa markkaa talousarviota enemmän. Siitä huolimatta alijäämää kertyi 135 miljoonaa markkaa. Myös vuonna 1990 kaupunki teki 60 miljoonaa markkaa alijäämäisen tilinpäätöksen.

Espoon lainakanta kasvoi 291 miljoonaa markkaa. Lisäksi on otettava huomioon nostamattomiin lainoihin kirjatut 101 miljoonaa markkaa. Espoon vuosien 1990–91 muutoksen voisi tiivistää niin, että kate kapeni 363 miljoonaa

naa ja rahoitusasema heikkeni 348 miljoonaa markkaa. Äyripennin tuotto on 160 miljoonaa markkaa.

Kaupunginjohtaja Pekka Löyttyniemellä alkavat keinot olla vähissä. Tätä korostaa vielä se, että vuosina 1992 ja 1993 on katettava entiset alijäämät. Tälle vuodelle äyrinhintaa korotettiin 16,50 penniin.

## Vantaa on kriisikunta

Vantaalla verotulojen väheneminen muutti katteen miinusmerkkiseksi. Vanhan kunnallislain mukaan käyttötaloutta ei saanut kattaa pääomatuloilla eli omaisuuden myynnillä eikä velalla. Nykyinen kunnallislaki ei sitä estä, mutta jos niin joudutaan tekemään, on tilanne vakava.

Tällaisella talouden rakenteella ansaitsi si paikan sisäasianministeriön kriisikuntien joukossa.

Kate oli miinuksella 134 miljoonaa markkaa säästöistä huolimatta. Äyrimäärään suhteutettuna kate oli 1,1 penniä eli Kuntapeliin tähänastinen pohjanoteeraus.

Lainaa Vantaalla oli 177 miljoonaa markkaa enemmän kuin se aikoi. Alijäämää kertyi kuitenkin 97 miljoonaa markkaa. Rahoitusasemaa kuvaava vakavaraisuus on vielä koko maan keskiarvoja parempi, mutta Vantaa on kuitenkin niin köyhä, ettei kaupunginjohtaja Pirjo Ala-Kapeella olisi nykyisellä käyttötalouden rakenteella varaa ottaa velkaa penniäkään.

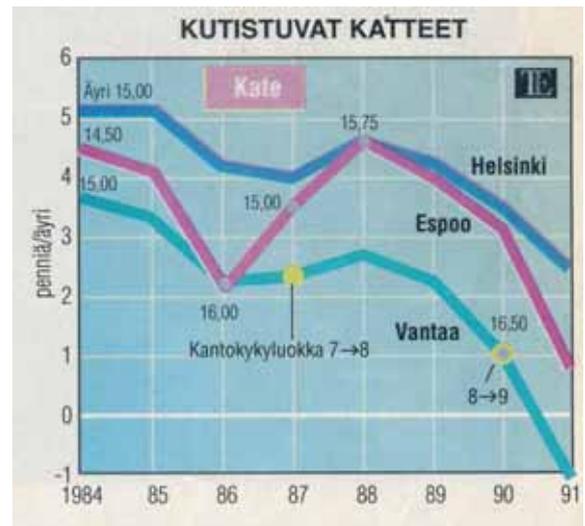
Vantaan suunnittelupäällikkö Anders Kaustinen totesi leuhkasti vielä helmikuussa, että Vantaalla on suuremmat mahdollisuudet selvittää vaurioita kriisistään kuin esimerkiksi Helsingillä, joka vasta nyt alkaa oivaltaa, että rahat eivät riitä. Kaustinen antaa väärän todistuksen joko vakuuttaakseen Vantaan säästötoimien tehokkuutta tai sitten hän ei yksinkertaisesti ymmärrä oman kaupunkinsa eikä naapuriensa tilaa.

### Rahkamon yhtälö ei ratkea

Helsingissä, kuten monessa muussakin kaupungissa, äyrin hinnan korottamatta jättämisellä on pyritty käynnistämään saneeraus. Kuntien omat mahdollisuudet ovat kuitenkin rajalliset. Kaikille sektoreille lonkeronsa ulottuva hyvinvointivaltio alkaa käydä kalliiksi, kahlitsevaksi ja kunnallista itsehallintoa rajoittavaksi. Jotta jotain saataisi aikaan, olisi kuntien saatava päättää itse asioistaan ilman valtion holhousta. Jos terveydenhuolto, sosiaalitoimi ja koulutus ovat tarkasti säänneltyjä, ovat kuntien kädet melko sidotut.

Kunnallistalous muodostaa yksinkertaisen yhtälön: menot eivät saa olla tuloja suuremmat. Tulopuolta tosin voidaan täyttää lainanotolla ja siirtää siten ongelmia tulevaisuuteen.

Helsingin seudun kuntien yhtälöt ovat ilmeisen epätasapainossa jo tänäkin vuonna. Helsingin verotuloissa on ainakin jo parin sadan miljoonan markan aukko. Säästöjen löytäminenkin on vaalivuonna erittäin vaikeaa.



Vuodelle 1993 ylipormestari Kari Rahkamo pitää realistisena äyrin hinnan korotusta pennillä. Tukea hän saa vasemmalta. Kokouksessa sen sijaan on vaalien innostamana noustu vastustamaan korotusta. Korotuksen tarpeellisuuteen viittaa tilinpäätöslukujen lisäksi se, että vuodesta 1992 saattaa muodostua viime vuoden kaltainen.

### Äyrin korotus ainoa keino Vantaalla

Vantaalla on kuulunut levottomia: kaupungin äyrin hintaa pitäisi laskea puoli penniä vuonna 1993. Sellaista on esittänyt kaupungin talustoimikunta. Poliitikot tekevät äyrin hinnasta päätöksen ennen kunnallisvaaleja.

Kun kate jää miinusmerkkiseksi, edellyttää se ankaraa saneerausta ja pakon sanelemaa äyrin hinnan korotusta. Kunnan toimintojen karsiminen ei onnistu riittävän nopeasti. Eivät poliitikot pysty tekemään sellaisia päätöksiäkään. Kunnallishallinnossa eivät nopeat liikkeet ole mahdollisia.

Oheinen kuvio osoittaa, että Vantaa on korottanut tarkastelujaksolla äyrin hintaa kahdesti. Kaksi kertaa on myös valtio pistänyt kätensä Vantaan kukkaraan ja kupannut lähes äyripennin molemmilla kerroilla. Erityisesti vuoden 1990 kantokykyluokan korotus näyttää olleen kohtalokas.

Kuviosta näkyy myös, että Helsinki on säilyttänyt äyrin hintansa koko ajan 15,00 penninä, Espoo on korottanut 1,25 penniä ja Vantaa 1,50 penniä.

## Unohdettu pääkaupunkiseutu

Edellisten vuosien kuntapeleissä olen todennut, että Vantaata on kohdeltu väärin. Jos se on ollut lakipykälän mukaista, pykälät ovat olleet väärät. Jos mukana on ollut harkintaa, sitä on käytetty väärin.

Helsingistä ja Uudeltamaalta on eduskunnassa runsaasti kansanedustajia. Siitä huolimatta pääkaupunkiseudun kunnat eivät eduskunnassa löydä ymmärtäjänsä. Alueen edustajat muuttuvat yleispoliitikoiksi, eivätkä näe eduskuntatalon portailta lähiympäristöön, kun katse etsii kaukaisempia kohteita. Joskusahan on kärjistetty, että pelkästään Helsingistä kerätyillä veroilla ylläpidetään lähes puolta Suomen kunnista.

Kun rahat uhkaavat loppua, kunnissa ryhdytään tutkimaan organisaatioiden karsimista. Kirveellä olisi töitä. Kasvun vuosina jokaisesta uutta tehtävää varten perustettiin virka ja virasto. Tiukka valtion sektoriohjaus varmisti sen, että ilman kokonaisnäkemystä ja kunnan omaa tarvetta muodostettu organisaatio on päällekkäinen, tehoton ja kallis.

Espoo ja Vantaa ovat Helsinkiin verrattuna kolmanneksen asukasluvullaan, mutta ne ovat tarvinneet enemmän johtajia kuin Helsinki.

Espoon Pekka Löyttyniemi on esittänyt lautakuntien karsimista nykyisestä kuudestatoista kuuteen, mutta ei ole puuttunut apulaiskaupunginjohtajien määrään. Kunnallispoliitikoille lautakuntapaikkojen vähentäminen on tuskallista, koska se vähentäisi mahdollisuuksia palkita uskollisia puoluekoneen jäseniä.

Vantaa on pakon edessä tänä vuonna pyrkinyt lomauttamaan henkilöstöään. Lomautusten ulkopuolelle ovat jäämässä vain sairaalat, laitokset, äitiys- ja lastenneuvolat, kehitysvammaisten työkeskukset ja kotisairaanhoido.

Henkilöstöjärjestöt saattavat uhitella työtaistelulla, mutta lakkokin merkitsee säästöä palkkamenoissa.

# Veroaukko parsittiin velalla

Talouselämä 19 1992

Kuntien verotuloista katoaa lähivuosina jopa viidesosa. Velaksi eläminen viime vuoden tapaan siirsi ongelmaa, jonka verotulojen kasvun pysähtyminen kolmeksi tai neljäksi vuodeksi aiheuttaa.

Suurissa kaupungeissa aukko saattaa olla neljässä vuodessa kymmenen äyripenniä. Se vie tulopohjasta 10–15 prosenttia.

Veroaukko on vuoden 1991 tilinpäätösten surkeuden perussy, mutta myös parin seuraavan vuoden uhka.

Kooltaan suuret kaupungit ovat mittavia yrityksiä. Kuntapeli-kaupunkien kokonaisuudet nostaisivat ne Talouselämän sadan suurimman yrityksen listalle, mikäli kokonaisuus katsotaan jotenkin vastaavan liikevaihtoa.

"Kuntayritysten" johtamisvälineet ovat kuitenkin alkeelliset yrityksiin verrattuna.

Toisaalta valtio ahdistaa omine vaatimuksineen ja toisaalta poliittinen järjestelmä tekee päätöksenteon niin hankalaksi, että kaikki ohjaustoimenpiteet tulevat joko liian myöhään tai sitten vesitettyinä. Pumpppuja ei saa ajoissa käyntiin.

Kun henkilöstön lomauttaminen ja irtisanominen on lähes mahdotonta, kuntakone ajautuu laman aikana ohjauskyvyttömänä kohti velkaantumisen karikkoa.

## Peleissä puolet

Kuntapelikaupunkien osuus koko maan asukasluvusta on 36,5 prosenttia ja äyrimäärästä 46,1 prosenttia. Niiden painoarvo koko kunnallistalouden luvuissa on siten lähes puolet.

Suurten kaupunkien lukujen perusteella voi näin hyvin tehdä johtopäätöksiä koko kuntakentän kehityksestä.

### Yhteenveto 15 suurimman kaupungin tilinpäätöksistä 1991

	Äyrin hinta Penniä	Kate			Vakavaraisuus				Lainat		Verotulovaje	
		P/äyri	Korjattu kate p/äyri	Muutos 1990-91 p/äyri	P/äyri	Muutos 1990-91 p/äyri	Milj. mk	Muutos 1990-91 milj.mk	Milj.mk	Muutos 1990-91 milj.mk	%	Milj.mk
Helsinki	15,00	2,5	4,1	-1,4	4,0	-1,8	1918	-832	1095	487	-15,3	-1187
Tampere	16,00	2,8	3,4	-0,5	0,3	-0,8	29	-99	630	126	-8,0	-152
Espoo	15,75	0,7	1,6	-2,4	0,4	-1,6	58	-248	412	191	-16,8	-472
Turku	16,00	0,0	0,6	-2,6	-8,0	-2,4	-843	-243	1133	279	-14,5	-273
Vantaa	16,50	-1,1	-1,0	-2,1	-2,8	-1,5	-344	-183	810	239	-15,5	-348
Oulu	17,00	3,5	3,1	-0,8	2,0	-0,7	118	-49	271	87	-10,2	-115
Lahti	16,75	-0,3	-0,4	-4,0	0,6	-1,8	-30	-95	233	35	-13,7	-160
Kuopio	17,00	2,8	2,4	-1,7	-0,4	-5,4	-17	-248	413	227	-11,5	-99
Pori	17,00	2,4	2,0	-1,7	-1,9	-3,7	-76	-153	304	58	-13,9	-106
Jyväskylä	17,00	2,2	1,8	-2,0	2,8	-0,6	118	-24	192	47	-15,0	-117
Kotka	17,50	3,4	2,5	-1,6	-4,8	-0,7	-157	-24	363	-5	-9,6	-58
Lappeenranta	16,50	1,9	2,0	-0,7	-3,7	-2,5	-114	-152	270	78	-11,6	-65
Vaasa	18,00	3,5	2,1	-0,3	2,1	-1,0	68	-41	174	2	-5,2	-33
Joensuu	17,25	0,7	0,1	-2,7	-9,1	-4,0	-244	-108	327	81	-14,3	-73
Hämeenlinna	16,00	2,2	2,9	-1,7	4,9	-1,4	-137	-44	249	47	-8,9	-40
Keskiarvo	16,62	1,8	1,8	-1,7	-1,6	-2,0	345	-2544	6877	1980	13,8	-3298

Kaikki keskeisimmät muuttujat heikkenivät edellisvuodesta. Verotulot jäivät 13,8 prosenttia talousarviota pienemmiksi. Markoissa se merkitsi 15 kaupungissa 3,2 miljardia markkaa.

Veroaukko vaivaakin nimenomaan suuria kaupunkeja, joilla verojen osuus tuloista on suuri ja valtionapujen pieni. Pienille kunnille valtionavut juoksevat automaattisesti prosentteina menoista oli lama tai ei.

#### Käyrät alaspäin

Erityisen huolestuttava on Vantaan ja Lahden katteen miinusmerkit. Myös Turun kate oli nollan pinnassa. On kiinnostava muistaa, että vanhan kunnallislain aikana ei käyttötaloutta saanut pyörittää velaksi.

Keskimäärin kuntien kate kapeni 1,7 penniä. Kun kate korjataan äyrin hinnalla ja jaetaan suurten kaupunkien äyrin hinnan keskiarvolla, voidaan kaupunkeja vertailla.

Korkein näin laskettu kate on Helsingissä. Kate on se erä, jonka kunta voi käyttää investointeihin. Kun kate on nollan tuntumassa, joudutaan investoinnit rahoittamaan velalla ja purkamaan mahdolliset varaukset.

Suurten kaupunkien rahoitusasema on perinteisesti vahva. Vuonna 1990 peruskuntien vakavaraisuusluku oli 3,5 miljardia markkaa miinuksella. Kun nyt suurten kaupunkien vakavaraisuus heikkeni 2,5 miljardia markkaa, koko kunnallistalouttakin kuvaavat luvut notkahtavat pahasti.

Viime vuoden sato: lainakanta kasvoi 1,9 miljardia ja varauksia purettiin 0,6 miljardia markkaa.

#### Kunnille rajat

Lainanoton kasvu saattaa johtaa kunnan helposti velkakierteeseen, jossa uudella lainalla maksetaan entisten korot ja lyhennykset. Kunnallistaloudessa ei ole kehitetty velansiedon mittaria.

Lainanoton järkevää tasoa voidaan kuitenkin haarukoida. Missään tapauksessa ei pidä käyttää kriteerinä koko maan lainamäärää asukasta kohden sen yleisyydestä huolimatta.

Ratkaisevimmin lainan hoitokykyyn vaikuttaa kate. Velkaisuus ei ole kuntapelissä mukana olevissa kaupungeissa vielä ongelma, mutta monet pienet kunnat ovat jo todellisessa velkaloukussa.

Mikäli lainanotto ei olisi kunnan tuloa, jouduttaisiin kunnissa rahoittamaan hankkeet ennakkosäästämällä. Jos halutaan nopeuttaa jotain hanketta, voitaisiin korottaa äyrin hintaa muutamaksi vuodeksi ja sitten taas laskea se. Äyrin hinta voisi tehdä hissimmäistä liikettä.

Todennäköisesti liikettä tulottaisiin pitämään minimissä ja harkitsemaan päätöksiä aivan toisella tavoin kuin nykyään. Samalla pitäisi hyväksyä se, että kuntien äyrin hinnoissa on nykyistä suuremmat erot osoituksena kunnallisesta itsehallinnosta.

Samaan vyyhteen lainanoton kieltämisen tai rajoittamisen kanssa tulisi ottaa kuntien takaukset ja antolainat. Eräät kunnat ovatkin joutuneet maksamaan takauksiaan. Takauriskit vaativat oman osaamisensa, jota kunnilla ei välttämättä ole.

## Uudistukset jäihin

Kuntien valtionapujärjestelmä on saatu viriteltyä niin, että kunnittaiset muutokset on minimoitu. Ne on kuitenkin laskettu 1980-luvun lopun kasvun vuosille. Äyrimäärän kasvua lisäsi esimerkiksi yhteisöjen äyrin voimakas kasvu.

Parhaillaan on vireillä monia verotuksen uudistus hankkeita, joille yhteisenä piirteenä on se, että valmistelussa ei ole otettu lainkaan huomioon niiden vaikutuksia kunnallistalouteen.

Yhteisöjen kunnallisverotusta ollaan poistamassa. Yhteisöjen osuus kuntien verotuloista on kymmenisen prosenttia. Menetys on luvattu kompensoida kunnille, mutta kukaan ei tiedä miten. Toisaalta korvauksen kohdistumista kuntakohtaisesti oikein ei kukaan pysty takaamaan.

Verouudistusten toteuttaminen vie pohjan valtionapu-uudistukselta, joka joudutaankin korjaamaan tasausviritysten osalta hyvinkin pian. Laskennallisessa muodossa valtiovarainministeri Iiro Viinasen on huomattavasti helpompi sormeilla valtionapuja valtion kannalta edullisemmaksi kuin vanhaa kustannusperusteista järjestelmää.

## Kuntien lainanotolle asetettava katto<sup>1</sup>

HS 14.6.1992 Vieraskynä

Vuonna 1991 jäivät 15 suurimman kaupungin verotulot 3,2 miljardia markkaa eli 13 prosenttia talousarvioita pienemmiksi. Näin syntynyt veroaukko täytettiin pääasiassa velalla. Suurten kaupunkien rahoitusasemaa kuvaava vakavaraisuus heikkeni 2,5 miljardia markkaa. Tämä ennakoi kunnallistalouden kehityssuuntaa.

Kunnallistalous on ajautumassa epävarmaan ja hallitsemattomaan tilaan. Laman myötä kuntien tulopohjasta katoaa neljässä vuodessa noin 10–15 prosenttia, koska menojen kasvua ei pystytä pysähdyttämään. Verouudistukset leikkaavat kuntien verotuloja vähintään kymmenisen prosenttia ja menetysten kompensointi jäänee ministerien lupauksen asteelle. Yksittäisissä kunnissa menetykset voivat olla huomattavastikin suuremmat. Lisäpainetta aiheuttaa valtion säästöohjelmista, jotka siirtävät karsintavastuun kunnille. Kaiken tämän seurauksena kunnallistalous on joutumassa todelliselle laihdutuskuurille, mutta ei aiheetta.

## Viime vuodet eletty velaksi

Maassa oli vuonna 1990 yli sata kuntaa, joissa kate ei riittänyt lainojen lyhennyksiinkään, joihin siis tarvittiin uutta ja entistä korkeampi-korkoista lainaa. Lainatarvetta lisäsi näissäkin kunnissa lainojen lyhennysten lisäksi investoinnit. Vuosi 1990 oli kunnallistalouden kannalta vielä hyvä vuosi, mutta siitä huolimatta tai ehkä siksi - nettoinvestoinnit olivat noin 90 prosentissa kuntia suuremmat kuin kate.

<sup>1</sup> Johdanto-osassa totesin, että kuntien lainakaton osalta olen joutunut muuttamaan mielipiteeni. Kuntien investointeja voidaan rahoittaa monin eri tavoin, lainat on vain yksi tapa.



## Velkakierre uhkaa hyväosaisiakin

Tällaisiksi määriteltiin kunnat, joiden katteet olivat pienimmät, äyrin hinnat korkeimmat ja rahoitusasema heikoin.

Lama pudotti velkaloukkuun runsain joukoin hyvätuloisia henkilöitäkin asuntokauppojen takia. Nyt uhkaa velkakierre myös vahvan veropohjankin kuntia. Suurista kaupungeista Vantaan, Turun, Lahden ja Joensuun katteet eivät 1991 tilinpäätösten mukaan riittäneet edes lainojen lyhennyksiin. Vanhoja lainoja maksettiin siis velalla sekä tämän lisäksi kaikki investoinnit tehtiin velkarahalla. Sama suunta näyttää olevan monissa pienemmissäkin kunnissa.

Vanhan kunnallislain mukaanhan pääomatuloja eli käytännössä lainaa ei saanut käyttää käyttömenojen rahoittamiseen. Nyt niin tapahtuu kaikissa niissä kunnissa, joissa kate jää miinusmerkkiseksi. Negatiivisen katteen kuntia vuonna 1990 olivat vain Rautavaara, Korttesjärvi, Utsjoki, Keitele, Sahalahti ja Hyrynsalmi. Vuoden 1991 tilinpäätökset pidentävät miinusmerkisten katteiden kuntaluetteloa. Edellä mainituista suurista kaupungeista listaan ovat liittyneet Vantaa ja Lahti.

Kunnat ovat ajautumassa hallitsemattomasti ja itse tilaansa ymmärtämättä velkakierteeseen. Kuntien tärkeimmän tulolähteen, verotulojen, kehitys riippuu kansantalouden kehityksestä eikä siinä ole nopeata kasvua luvassa. Toisaalta verouudistukset ovat leikkaamassa melkoisen loven kuntien veropohjaan. Siitä huolimatta kunnissa puhutaan elvyttämisestä. Jos se tapahtuu velkarahalla ja olemattomalla katteella, ollaan vaarallisella uralla. Kunnallistalous pystytään saattamaan ahdinkoon tai umpikujaan muutamalla harkitsemattomalla päätöksellä, mutta sen terveyttäminen on monen vuoden kivulias prosessi, jossa tunnetaan vain yksi lääke: menojen karsiminen.

### Lainanoton rajoitus pakottaisi järjen käyttöön

Lainanoton rajoittamisesta tai kieltämisestä seuraisi, että kunnat päättäessään investoinneista ja toiminnan laajenuksista olisivat nykyistä huomattavan pidättyväisempiä. Investoinnit rahoitettaisiin siirtomääräraha-

varauksilla ja perustettavalla kiinteistörahastolla eli siirryttäisiin ennakkosäästämiseen. Äyrin hinta voisi tehdä hissimmäistä liikettä, jos ei haluta ennakkosäästää. Samalla totutaisiin ajatukseen, että äyrin hinta voisi alentuakin ja että kuntien välillä voi äyrin hinnassa olla eroja johtuen kunnan itsehallintonsa puitteissa tekemistä päätöksistä. Kaiken kaikkiaan päätöksenteossa tiedostettaisiin nykyistä huomattavasti paremmin niiden taloudelliset seuraukset. Ongelmia ei voisi lykätä tulevaisuuteen.

Samalla tulisi pohtia kuntien yrityksille antamien takausten ja antolainojen mielekkyys. Moni kunta on joutunut lunastamaan elinkeinopoliittisessa innossaan antamiaan takauksia. Vuonna 1990 kaikkiaan 31 kunnan takausten määrä ylitti kymmenen äyrin-pennin. Lähivuosina nämäkin tilastot tullevat synkistymään.

HEIKKI HELIN.

Kirjoittaja, valtiotieteen tohtori, ekonomi Heikki Helin toimii Lahden kaupungin talousarviopäällikkönä. Kirjoitus perustuu Helinin ja Helsingin kaupunginkanslian erityissuunnittelijan Paavo Poterin kunnalliskomitealle tekemään tutkimukseen ”Holhottu ja yliorganoitu kunnallishallinto”.



Lahti tarvitsee tiivistämistä

# Kerrostalot säästävät luontoa

E-SS 16.2.1992

Lahdessa on viime vuodet eletty sen opin mukaan, että kaupungin tulee luovuttaa omakotitontteja niin paljon kuin halukkaita löytyy. Näin on uskottu kaupungin saavan uusia asukkaita ja verotulojen kasvavan. Ajatusmalli perustuu kaupunkilaisille tehtyihin kyselyihin siitä, miten he haluaisivat asua. Taustalla ei kuitenkaan ole taloudellisia laskelmia, mihin tämä toimintalinja johtaa.

Viime vuosien kehitys osoittaa mallin kestämättömyyden. Lahti on ajautumassa lyhyellä tähtäimellä taloudelliseen umpikujaan osittain tonttipolitiikkansa takia. Pitemmällä aikavälillä taas sekä keskustan että erilaisten jo rakennettujen esikaupunkikeskusten valmiit palvelut ovat jäämässä vajaakäyttöön ja uusia palveluja on rakennettava uusille alueille, joista saattaa muodostua merkittävää haittaa ympäristöllekin. On aika tarkistaa noudatettua politiikkaa ja muuttaa sen suunta.

Tässä artikkelissa tarkastellaan kaupungin tonttipolitiikkaa ja sen yhteyttä talouden kehitykseen. Lähtökohtana ovat kaupungin viisivuotissuunnitelman valmistelun yhteydessä tehdyt tarkastelut ja käydyt keskustelut.

Mikäli kehitys jatkuu vuosien 1990–91 kaltaisena, saattaa Lahden seudun asukasluku kasvaa hieman. Tilastokeskuksen ennusteet tosin osoittavat kaupungin väkiluvun laskevan vuoteen 2001 yli 3 000 asukkaalla.

Asumisväljyyden kasvaessa nykyistä vauhtia tarvitaan neljänkymmenen vuoden päästä lähes kaksinkertainen määrä asuntoja nykyiseen tilanteeseen verrattuna. Rakennettavat kerrosneliöt ja kunnallistekniikka tulevat vaatimaan sellaiset määrät miljardeja, että niitä ei löydy nykyisten näkymien valossa.

Kerrostalo säästää hehtaareittain luontoa

Vastikään ilmestyneessä teoksessa ”Maailman tila 1992” kirjoittaa Marcia D. Lowe, että rakennuskäyttöön on otettu yhä laajempia alueita rakentamaton maata. Esimerkiksi Suur New Yorkin väkimäärä on kasvanut vain viisi prosenttia, mutta rakennettujen alueiden määrä 61 prosenttia. Lopputulos ei ole kaupunki- eikä maaseutuasumista. Tilanne voidaan korjata rakentamalla kaupungeista nykyistä tiiviimpiä ja rakentamalla alirakennettut alueet täyteen. Kaupunkien kasvaminen ei välttämättä merkitse, että niiden täytyy laajentua ympäröivien metsien ja viljelysmaiden kustannuksella.

Lahdessa oli vuonna 1973 asukkaita 93 157 ja nyt heitä on 91 594. Asemakaavoitettua maata oli 4000 hehtaaria vuonna 1970. Vuonna 1980 alue oli 5 000 hehtaaria ja nyt luku 6 000 hehtaaria. Alue on kasvanut siten 20 vuodessa 52 prosenttia ja 23 prosenttia viimeisen kymmenen vuoden aikana.

Suunnan tarkistaminen Lahdessa merkitsisi vielä rakentamattomista, uusista omakotialuesuunnitelmista luopumista ja olemassa olevien alueiden tiivistämistä. Keskustassa voitaisi jopa purkaa tehottomasti rakennettua rakennuskantaa ja alueita ja rakentaa tiiviimin.

Ei pitäisi kavahtaa korkeita tornitalojakaan. Hyvällä suunnittelulla niistäkin voidaan saada miellyttävän näköisiä ulkoapäin ja mukavia asua. Jotkut keskustan tuntumassa olevat alueet olisi kaavoitettava uudelleen. Esimerkkinä tiivistämisestä 50 asunnon kerrostalo säästää verrattuna omakotiasumiseen noin 17 hehtaaria metsiä ja peltoa jossain muualla. Se merkitsee, ettei palveluita ja uusia katuja tarvitse rakentaa mihinkään, koska keskustassa ne ovat jo valmiina.

Tonttien runsaan luovutuksen aika

Timo Lehtomäki tarkasteli vuonna 1990 julkaistussa ”Lahden väestövaihtoehdot ja kaupungin talous” väestön kasvun taloudellisia vaikutuksia. Lehtomäki päätyi siihen, että uusien asukkaiden eli muuttovoiton saaminen on kunnallistalouden kannalta ei pelkästään jär-

kevää, vaan pidemmällä aikavälillä myös melko välttämättöntä. Lehtomäen tutkimus ei kuitenkaan osoita miten kunnallistalouteen vaikuttaa nimenomaan omakotitonttien voimakas lisääminen.

Juhani Pihlaja on tehnyt monia ansiokkaita kyselytutkimuksia asukkaiden palvelutarpeista ja erityisesti asuntoihin ja tontteihin liittyvistä toiveista. Yleensä ihmiset haluavat mahdollisimman väljän tontin palvelujen läheltä ja suhteellisen halvalla. Pihlaja kuten ei muutenkaan ole analysoinut niiden toimenpiteiden toteuttamisen taloudellisia seurauksia kunnille.

Lahden kaupunginhallitus päätti syyskuussa 1989, että kaupungin tulisi luovuttaa 180–200 omakotitonttia vuodessa. Kaupunkiliiton selvityksen mukaan Lahti onkin luovuttanut vuosina 1986–91 ylivoimaisesti eniten tontteja eli 1901 kpl. Luvussa on melkoista harhaa, koska mukana ovat – myös aiemmin vuokrattuna olleet tontit, jotka on lunastettu tonttien hintojen noustessa.

Taulukossa on esitetty yhteenveto luovutetuista omakotitonteista vuosina 1981–91. Lisäksi on esitetty vuosittain ostetut, aikaisemmin luovutetut vuokratontit. Kaupunkiliiton tutkimuksen kanssa vertailukelpoinen luku Lahdessa on 978, joka sekkin on neljänneksi suurin.

### Kerrostaloasukkaiden subventio omakotiasujille

Etelä-Suomen Sanomien pääkirjoituksessa (19.7.1990) to-

Taulukko 1

Lahdessa luovutetut omakotitontit vuosina 1981–92

	Luovutetut tontit		Ostetut	
	Myyty	Vuokrattu	Yhteensä	vuokratontit
1981	14	153	167	36
1982	14	111	125	36
1983	25	133	158	108
1984	12	146	158	54
1985	26	149	175	69
1986	8	141	149	46
1987	12	80	92	48
1988	31	100	131	172
1989	21	73	94	507
1990	102	203	305	196
1991	71	136	207	39
1992	10	85	95	0
Yhteensä	346	1510	1856	1301

### Eniten maata hankineet kaupungit

	1986	1991	ha
Kuopio	1 487		
Rovaniemi	1 400		
Vantaa	1 300		
Oulu	1 272		
Hämeenlinna	1 262		
Espoo	1 057		
Lahti	965		
Turku	956		
Seinäjoki	928		
Lappeenranta	895		

### Eniten omakotitontteja luovuttaneet kaupungit

	1986	1991	kpl
Lahti			1 901
Lappeenranta			1 486
Oulu			1 158
Hämeenlinna			946
Jyväskylä			827
Kuopio			716
Vaasa			704

dettiin, että ”ainakin vielä kaupungistumisen nykyisessä vaiheessa suomalaisen unelma on asua pientalossa, vaikkakin kaupungissa. Ellei kaupunki kykene täyttämään tätä unelmaa, lähtevät kuntarajan toiselle puolelle ne, joilla on vaihtoehtoja”.

Omakotitaloon mielivät haluavat tontteja. Onko kaupungin edun mukaista luovuttaa voimakkaasti subventoituja tontteja niin paljon kuin halukkaita löytyy? Onko tonttien oltava niin väljiä kuin ne viime vuosina ovat olleet? Onko omakotialueiden keskelle kaavoitettava puistoja, jos vihreyttä tulee jo väljille tonteille? Pientaloissa voidaan asua muutoinkin kuin omakotitaloissa.

Lahdessa omakotitontin myynti merkitsee kunnallistekniikka mukaan lukien keskimäärin 130 000 markan subventiota saajalleen, joka yleensä on suhteellisen hyvin toimeentuleva. Taulukko osoittaa, että neljä viidesosaa luovutuksista tapahtuu vuokraamalla. Tällöin subventio on vielä suurempi ainakin lyhyeltä tähtäimellä eli kaupungin kassaa rasitetaan raskaammin.

Kun vuosina 1986–91 on luovutettu 978 tonttia, on subventio noin 130–200 milj. markkaa. Koska tonttien hinnat eivät kata niistä aiheutuvia kustannuksia, on se merkinnyt vastaavaa subventiota kerrostaloissa asuvilta omakotitonteilla asuville. Samalla vanhojen keskeneräisten alueiden määrä on kasvanut.



Lahti sijaitsee Vesijärven rannalla, mutta parhaat ranta-alueet ovat olleet yleisöltä suljettuina teollisuuden käytössä. Tästä syystä Lahtea ei mielletty aikaisemmin erityisenä rantakaupunkina. Muutos tapahtui 1980-luvun puolivälissä, jolloin teollinen toiminta loppui tällä alueella. Mittavan rantakaupunkiprojektin tuloksena Ankkurin alue on muuttunut uudeksi 4 000 asukkaan rantakaupunginosaksi. Vuosina 1995–98 uusittiin Vesijärven satama ja vuonna 2000 valmistui Sibeliustalo. Ruoriniemi sijaitsee Ankkurin alueen välittömänä jatkona. Alueen rakentaminen käynnistyi 1990-luvun puolivälissä. Kuvassa on Ruoriniemen kerrostaloja. (HH)

Uudet tontit ovat merkinneet sitä, että asukkaat ovat asettuneet muualle kuin missä palvelut ovat. Tämän seurauksena keskustan palveluita uhkaa vajaakäyttö ja uusilla alueilla puute on palveluista, liikenne kasvaa ja parkkipaikat tukkeutuvat keskustassa. Tekninen virasto onkin tarkastellut kaupunkirakenteen tiivistämismahdollisuuksia niin, että uusia tontteja voitaisi luoda valmiin kunnallistekniikan piiriin. Tarkastelun perusteella tilat löydettiin kaupungin omistamilta mailta noin 850 asunnolle (omakotitalo, rivitalo, kerrostalo). Pelkästään kunnallistekniisten kustannusten säästö on näiden osalta noin 20 milj. markkaa. Saman verran säästöä syntyy siitä, että vastavia alueita ei tarvitse enää ostaa. Kolmas merkittävä säästö on siinä, että palvelut ovat valmiina näillä alueilla.

### Ei lisää tuloja, vaan lisää menoja

Lahden runsasta omakotitonttien luovutusta on perusteltu väestön kasvutoiveilla ja sitä myötä tapahtuvalla verotulojen kasvulla. Näyttää kuitenkin siltä, että viime vuosien tapaisista tonttien luovutusta ei voida perustella ai-

nakaan väestön kasvulla ja taloudellisilla tekijöillä.

Pitemmällä aikavälillä tuhlailtavaksi luonnehdittava maankäyttö johtaa kaupungin väestömäärän alenemiseen, kasvaviin rakentamis- ja ylläpitokustannuksiin, palveluiden ja joukkoliikenteen kannattavuuden heikkeneemiseen sekä kaupungin kaavoitusmahdollisuuksien kapenemiseen tulevaisuudessa. Näin näyttäisi siltä, että noudatettu linja kääntyisi alkuperäistä perustettaan vastaan.

On siis muutettava vanhoja ajatusmalleja. Kestävä kehitys kaupungeissa merkitsee nimenomaan tiivistä kaupunkimaista asumista. Lahdessa pitää hyväksyä myös entistä korkeammat kerrostalot keskustaan. On sanerattava tehottomasti rakennettuja ja vanhoja alueita ja rakennettava ne uudelleen tiiviimmin ja modernisti. On tutkittava keskustan tuntumassa olevien erittäin väljien omakoti-alueiden kaavoittamista uudelleen. Myös väljien alueiden asukkaiden kannattaisi miettiä suhtautumistaan; liian suuren tontin ylläpito on rasite myös omistajilleen. Kaupunkirakenteen tiivistäminen tukee kaupunkipalvelujen jatkuvuutta.

# Kilpailua pöhöttyneeseen kuntakoneeseen

Talouselämä 32 1992

Heikki Helin  
Pekka Valkama

Suomeen on rakennettu parikymmentä viime vuotta hyvinvointiyhteiskuntaa valtion ohjauksella. Karkeistaen kuntiin on luotu jokaiselta uutta tehtävää varten valtion sektoriviranomaisen etäispäätä. Mitä pienempi kunta, sitä tarpeettomampi tällainen organisaatio on ollut. Organisaatioista on tullut kapea-alaisia, sektoroituneita ja päällekkäisiä.

Toisaalta kunnat ovat myös itse olleet halukkaita lisäämään palvelujaan, jos niihin on ollut vähänkin luvassa valtion rahaa. Kunnallisliiton entinen toimitusjohtaja Mikko Jokela on kuvaillut tapahtunutta: ”Työvoimaviranomainen opasti reuna-aluelääneissä, että aivan ymmärtämätön on sellainen kunta, joka ei pestaa jokaista, johon saadaan valtionosuus. Valtion sektoriviranomainen taas antoi valistuneen maineen sellaiselle, joka otti eniten tumput suorana seisovia ihmisiä toimialueelleen” (Suomen Kunnallislehti 19/1991).

Monelle kunnalle virkojen perustaminen oli lähes voitollista toimintaa, kun valtio maksoi työntekijän kuluista suurimman osan valtionapuna ja työntekijä palkastaan kunnallisveron.

Taloudellisen kasvun aikana kaikelle löytyikin maksumies. Valtiovarainministeriössä tosin on tuskailtu jo pitkään, että valtio joutuu automaattisesti maksamaan prosenttiperusteisessa valtionapujärjestelmässä pystymättä tarkasti ennakoimaan velvoitteitaan.

Kunnilla ei niin ikään ole ollut kiihoketta säästää. Esimerkiksi henkilöstön lomautusmenojen vähentämiseksi ei vanhassa järjestelmässä ole kannattanut, koska valtionavut ovat vähentyneet vastaavasti. Uudessa laskennallisessa järjestelmässä kunta saa omista säästötoimistaan täyden hyödyn.

Kehityksen taustalla on ollut oppi, jonka mukaan kaikki julkinen toiminta on koottava valtavassa hallintotojärjestelmässä hierarkkisesti: valtio, läänit ja kunnat. Suunnittelutalous on edellyttänyt, että kokonaisuutta on voitava ohjata ja valvoa poliittisesti ja hallinnollisesti.

Kunnallistalous ajautuu laman seurauksena syntyneen veroaukon johdosta pahaan velkakierteeseen. Jatkuvaan kasvuun totutettu koneisto on ohjausominaisuuksiltaan loivaliikkeinen. Päätöksentekoa hidastaa koneistoon juurrutettu oppi, jonka mukaan kuntien on tuotettava itse kaikki palvelut kuntalaisille.

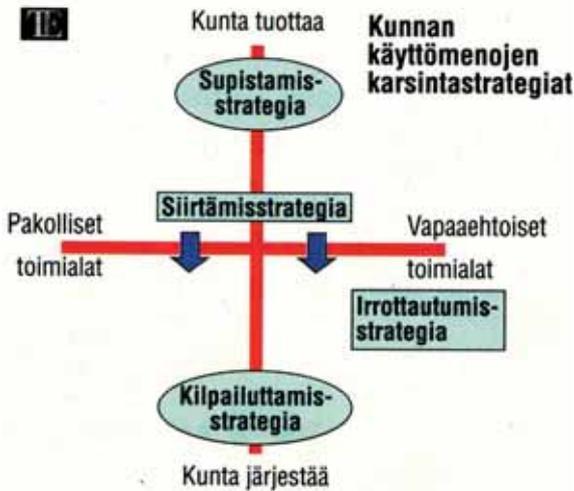
Kuntaorganisaatioiden paisumiseen ovat vaikuttaneet myös valtion vaatimukset. Niiden vähentyessä ja valtionosuusjärjestelmän uudistuessa kuntien on tarkasteltava omia toimintojaan uudelleen. Esimerkiksi kopio-koneiden hankinnoista on järjestetty tarjouskilpailuja vanhan teollisuusyhteiskunnan ajateltavan mukaisesti, mutta palvelu- ja tietoyhteiskunta edellyttää kilpailuttamista myös palvelujen tuottamisessa.

## Ylhäältä ohjattu palvelukoneisto edisti poliittista liikekannallepanoa

Tähän asti palvelujen tuottaminen on ratkaistu perustamalla uusia virkoja ja toimia. Organisaatioiden ei ole tarvinnut kilpailla eikä todistaa toiminnallaan tarpeellisuutta. Kasvun aikana ylhäältä ohjattu julkinen palvelu-



## PALVELUJEN TUOTTAJASTA JÄRJESTÄJÄKSI



koneisto tarjosi oivan työväliseen poliittiseen mobilisaatioon. Poliitikot pystyivät houkuttelemaan jäseniä puolueisiin ja poliittiseen työhön lupaamalla virkoja. Kunnista ei ole irtisanottu ketään organisaatiouudistusten eikä kuntaliitosten seurauksena, vaikka moni on käytännössä jäänyt ilman järkevää työtä. Osittain tämä johtuu päällystöportaan puoluesidonaisuudesta; puolueiden uskollisia palvelijoita ei noin vain heitetä pellolle.

Tilanne on muuttunut. Kasvun pysähtymisen on vienyt kunnilta resurssit ja vanhoilta pelureilta mahdollisuuden poliittiseen aktiivointiin. Valtion ohjaus vähenee ja mahdollistaa taloudellisen toiminnan. Kuntien on pakko tarkastella ennakkoluulottomasti mitä ja miten tuottavat. Pelkät puheet säästämisestä eivät enää riitä.

Kuntaorganisaatiot ovat tehokkaita suojelemaan kansalaisia työltä. Ajattelua hämärtää vanhakantainen näkemys, että kunnat eivät voi irtisanoa ja aiheuttaa siten työttömyyttä. Kunnan kassa ja valtiovarainministeri Iiro Viinasen vartioima kassa ovat kuitenkin eri asioita. Kunnan tehtävä on organisoida isännilleen, kuntalaisille, mahdollisimman tehokkaasti palvelut, eikä suojella minkään palkkalistal- laan olevan työntekijäryhmän etuja. Koneistoon on saatava vipinää.

Pöhöttyneeseen ja veltostuneeseen kuntakoneeseen tuo kilpailun lisäksi vipinää ministeri Viinasen ruoska. Ei valtiovarainministerin

tehtävänä ole sanoa, mistä säästetään, riittää, että hän ilmoittaa, kuinka paljon on säästettävä.

Jotta raharuoskan sivalluksilla olisi tehoa, pitää kuntien liekaköyryä pidentää eli valtion tiukkaa normiohjausta on purettava. Valtiovarainministeriön on saatava sektoriministeriöt luopumaan vanhasta holhousasenteestaan. Kunnille on annettava myös tosiasiallinen itsehallinto palvelutuotantonsa järjestämisessä, vaikka se merkitsee viime vuosina tehtyjen päätösten purkamista.

Palvelu kuin palvelu muuttuu koskemattomaksi, kun joku liittyy eteen sanan perus

Keskusteltaessa kuntien toimintojen karsimisesta ja supistamisesta törmätään aina käsitteisiin pakollinen tehtävä ja peruspalvelu. Nämäkin käsitteet ovat määrittelemättä, mutta ovat ilmeisen tunteisiin vetoavia. Pakollista on kuitenkin hyvin vähän.

Kunnassa on oltava esimerkiksi kunnanjohtaja, mutta lähes kaikki muu hallintohenkilöstö on jo kunnan itsensä päättämää. Melkoinen osa peruspalveluistakin voidaan hankkia kunnan ulkopuolelta. Näitä ovat vaikkapa peruskoulu, terveyskeskus, erikoissairaanhoido ja alle kolmivuotiaiden päivähoito.

Joidenkin palvelujen tuottaminen on vapaaehtoista, mutta kunnan on vastattava niistä aiheutuneista kustannuksista.

Pakollisessa palvelussa – niin itse tuotetussa kuin ostetussakin – on useimmiten hyvien vuosien aikana kertynyttä ylimäärää, jota on mahdollista karsia talouden kiristyessä. Pakollisissa palveluissa voi saada säästöjä pidentämällä jonotusaikaa. Tässä valtio näyttää hyvää esimerkkiä muun muassa oikeuslaitoksen pitkillä jonoilla.

Sosiaali- ja terveydenhuolto sekä opetus- ja terveystoimet puolustautuvat käsitteellä peruspalvelu. Tämäkin käsite on hyvin epäselvä.

Peruspalvelutkaan eivät ole aina pakollisia, eikä niiden ainakaan ole pakko olla kunnan itsensä tuottamia. Myös peruspalveluissa on paljon ylimääräistä hyvien vuosien jäännettä, joka joutaa pois silloin kun on pakko karsia.

Oman tuotannon voi antaa muiden hoidettavaksi

Kunnallistalouden tasapainottamiseksi kunnilla itsellään on käytettävissään kaksi järeää keinoa: käyttömenojen ja investointien karsinta. Karsimalla tehokkaasti voi välttää veroäyrin hinnan korotuksen ja sen vaihtoehdon, että taloutta tasapainotetaan lainanotolla. Käytännössä lainaaminen syventää ongelmia ja siirtää tarvittavia päätöksiä vain hieman eteenpäin.

Metodeja käyttömenojen karsimiseksi on, kuten kuvio osoittaa. Siirtämisstrategia tarkoittaa kunnan palvelujen siirtämistä kunnan tuotannosta muiden tuotettavaksi. Tuottamisvastuun siirtäminen merkitsee, että kunnasta tulee siirrettyjen palvelujen järjestäjä.

Siirtämisstrategiaa voidaan käyttää vaikkapa silloin, kun halutaan antaa jollekin kunnan organisaatioyksikölle aikaisempaa itsenäisempi asema. Tämä voi tapahtua yhtiöittämisellä tai säätiöittämisellä. Palveluita voi tuottaa myös kunnan ja elinkeinoelämän yhteisesti omistama yhtiö. Toiminnan rahoitus ja johtaminen tulevat joustavammiksi.

Jo nyt on nähtävissä, että siirtämisstrategiaa tullaan käyttämään kuntien välisessä yhteistoiminnassa muiden muassa palotoimessa, jätehuollossa, elinkeinotoimessa, keskiasteen opetuksessa ja niin edelleen.

Siirtämisstrategiasta on pieni askel kilpailuttamis-

## Lahti valmistele laajaa palvelujen saneerausta

Päiväkoditkin yksityisiksi ja kilpailemaan?



Lahden palvelujen saneeraussuunnitelma herätti ainakin keskustelua. (Helsingin Sanomat 29.9.1992)

strategiaan. Siinä kunta omaksuu itselleen tilaajan roolin, pyytää tarjoukset palveluntuottajilta, vertaa tarjouksia ja antaa tuotantovastuun edullisimmalle.

Strategia soveltuu sellaisiin palveluihin, joiden tuottamisvastuuta ei ole laissa määrätty nimenomaisesti kunnalle, ja joiden tuottajia on olemassa useita.

Ratkaisevaa verovaroin rahoitettavissa palveluissa ei ole se, kenen omistama organisaatio tuottaa palvelun, vaan se, että palvelun tuottaja joutuu ansaitsemaan tuotantovastuun toistuvasti kilpailemalla. Jos kunnan oma organisaatio osoittautuu muita vaihtoehtoja edullisemmaksi, se on oikeutettu saamaan tuotantovastuun. Helposti kilpailutettavia toimintoja ovat rakentaminen, painatus, siivous, konekorjaamot, työpaikkaruokailu, sairaankuljetus ja vaikkapa tilintarkastus. Englannissa laki edellyttää kuntien järjestävän palvelutuotannosta kilpailun. 80–85 prosentissa kunnan oma yksikkö on voittanut kilpailun.

### Osaan riittävät supistukset, osa palveluista lakkautetaan

Eri vaihtoehtoista supistamisstrategian käyttömahdollisuudet ovat laajimmat. Se tarkoittaa kunnan oman palvelutuotannon ja muilta ostettujen palveluiden supistamista eli budjetin määrärahojen supistamista. Siinä edetään asteittain tavanomaisten budjetointivirheiden oikaisusta tietoiseen juustohöylän käyttöön ja päädytään niin sanottuun kakkulapiotekniikkaan. Vasta tämän vaiheen supistukset merkitsevät palvelujen saa-

tavuuden supistamista, henkilökuntavähennyksiä, toimitiloista luopumista ja niiden yhteiskäyttöä.

Supistamisstrategiaa voidaan käyttää vapaaehtoisten palvelujen ohella pakollisiin palveluihin. Useimmiten laki ei sano, miten palvelu on tuotettava. Lainsäädännön vaatimukset kuntien organisaatioille ovat lopulta melko vähäiset ja vähenevät edelleen.

Supistamisstrategiaa seuraa irtautumisstrategia. Siinä kunta luopuu kokonaan joidenkin palvelujen tuottamisesta ja myös järjestämisestä. Lakkautettavien palvelujen tuotanto jää kysynnän ja tarjonnan varaan. Irtautumisstrategiaa voidaan soveltaa vain vapaaehtoisiin palveluihin kuten teattereihin, orkestereihin ja uimahalleihin.

### Business City ottaa askeleen kohti markkinataloutta

Lahti on julistanut olevansa The Business City. Käsité luo miellejhtymiä markkinatalouteen, yrittäjyyteen, kilpailuun ja valinnan vapauteen. Vihdoin Lahdessa onkin alettu tutkia sloganin syvintä olemusta.

Kaupungin talouden saneerauksessa tutkitaan mahdollisuuksia tuottaa palveluita edellä hahmoteltujen strategioiden avulla. Syksyn aikana laaditaan hallinnonaloittaiset selvitykset siitä, mitä voidaan karsia ja tuottaa toisin.

Kaikkien kaupungin yksiköiden on kilpailussa osoitettava tarpeellisuutensa ja taloudellisuutensa. Jos palvelu voidaan saada ulkopuolelta edullisemmin, se hankitaan sieltä ja oma toiminta lopetetaan. Kilpailu ja sen uhkakin pistää liikettä organisaatioon.

Artikkelin kirjoittajat, valtiotieteen tohtori Heikki Helin ja hallintotieteiden kandidaatti Pekka Valkama työskentelevät Lahden kaupungin rahatoimistossa. Helin on talousarviopäällikkö, Valkama on talous suunnittelija. Artikkelin perustuu Pekka Valkaman tekemään tutkimukseen palvelutuotannon uusista strategioista

Verotulojen kasvun pysähdys:

## Kunnallistalous velkakierteeseen

Suomen Kunnallislehti 5/92

Kuntien verotulojen kasvu seuraa bruttokansantuotteen kasvua. Kun kansantuotteen kasvu kääntyi miinusmerkkiseksi, ovat jatkuvaan kasvuun tottuneet kunnat vaikeuksissa. Vuoden 1991 talousarvoista näyttää 15 suurimman kaupungin tulopuolelta kadonneen verotuloja peräti 2,4 miljardia markkaa.

Seurauksena on joko alijäämäisiä tilinpäätöksiä tai syntyneen aukon täyttäminen velanoton lisäyksellä. Kumpikaan vaihtoehto ei ole tulevaisuuden kannalta hyvä.

Sama linja jatkuu vuoden 1992 talousarvioissa. Verotulojen kasvun varaan ei voi mitään rakentaa. Yksityissektorin katetta muistuttava tulos 2 kaventuu vuoden 1990 tilinpäätöksestä 15 suurimmalla kaupungilla 1,4 penniä. Vaikka vakavaraisuus heikkenee vuoden 1990 tilinpäätöksestä keskimäärin 4,4 penniä eli 5,7 miljardia markkaa, on suurten kaupunkien tilanne vielä hyvä, kun taas monien pienempien kuntien luvut alkavat olla pelottavan heikkoja. Ongelma on siinä, että seuraavat vuodet on tasapainotettu pääasiassa lainalla, mistä seuraa lainamäärän kolmin- tai nelinkertaistuminen.

Mitä seuraa, jos kunnat verotulojen kasvun pysähtymisen johdosta tasapainottavat talutensa lainanottoa lisäämällä? Lahdessa on otettu käyttöön ns. terveen talouden tunnusluvut, jotka toimivat päätöksenteon reunaehdoina.

Kuntien talousarviovalmistelua ei kuitenkaan voi väittää holtittomaksi. Yksinkertaisesti niiltä katosi vain tulopohja. Äyrimäärään suhteuteltuna verotulojen vajeus jää vuonna 1991 pennistä kolmeen penniin. Kun kunnat ovat tottuneet edeltäneinä hyvinä vuosina verotulojen jatkuvaan kasvuun, on kasvun hidastuminen ja pysähtyminen melkein shokki. Menojen kasvua ei kunnissa pystytä leikkaamaan tulojen mukaan. Yrityksissä lomautetaan hen-



kilöstöä, mutta kunnissa näyttää tähän asti olleen pyhä asia henkilöstön työllistäminen.

### Verotuloaukosta velkakierteeseen

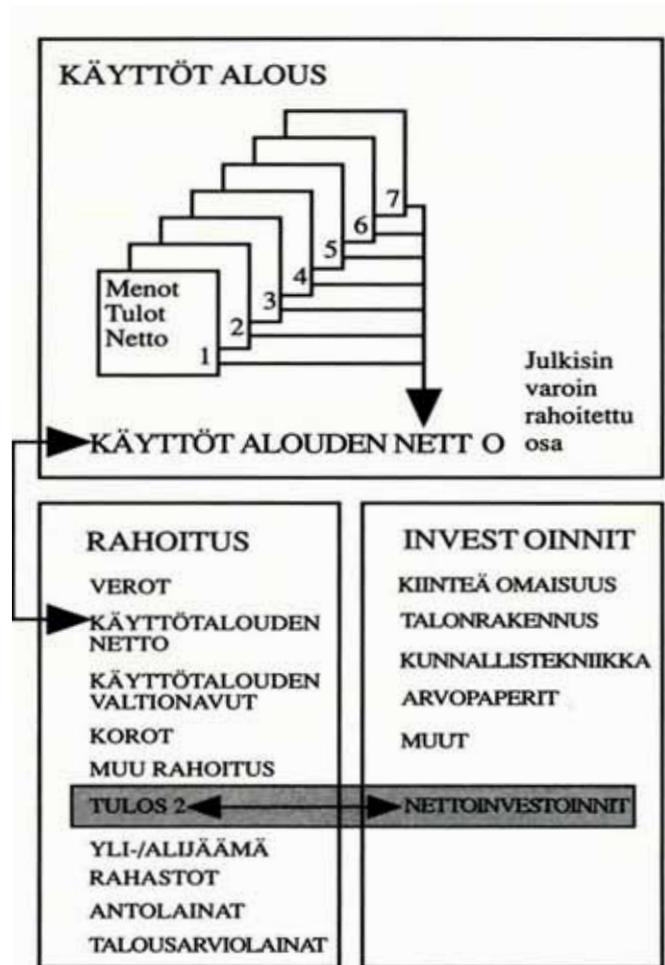
Kunnallistalouden ongelmien taustalla on kansantalouden kehityksen johdosta tapahtunut verotulojen kasvun pysähtyminen. Kuntien verotulot saattavat pysyä jopa neljä vuotta samalla tasolla. Jos verotulot olisivat kasvaneet normaalisti, kuntien talouden tasapainottamisen ongelmat olisivat melko vähäiset.

Kuviossa on esitetty verotulojen kehitysura kansantalouden normaalien kehityksen mukaan ja tämän hetken arvion mukainen kehitys. Kehitysurien erotus osoittaa verotulojen määrän, joka kunnilta on katoamassa. Se saattaa suurissa kaupungeissa kolmessa vuodessa olla yhteensä jopa 10 äyripenniä.

Näin syntyneitä verotuloaukkoa ei voida lyhyellä aikavälillä "paikata" muuten kuin lainaa lisäämällä, koska talouden tasapainottamisessa käytettävissä olevat rahastot ovat aukkoon nähden vaatimattomia ja päätöksiä toiminnan sopeuttamisesta tulojen kasvun edellyttämiin rajoihin ei ehditä eikä kyetä tekemään.

Lainonoton lisäys saattaa johtaa kunnan helposti velkakierteeseen, jossa uudella lainalla maksetaan entisten korot ja lyhennykset. Kunnallistaloudessa ei ole kehitetty velansiedon mittaria, koska se on kuntakohtainen asia.

Lainonoton järkevää tasoa voidaan kuitenkin haarukoida. Missään tapauksessa ei pidä käyttää kriteerinä koko maan lainamäärää mk/asukas sen yleisyydestä huolimatta. Ratkaisevimmin lainanhoidokyky vaikuttaa "katteen" tai tulos 2:n suuruus.



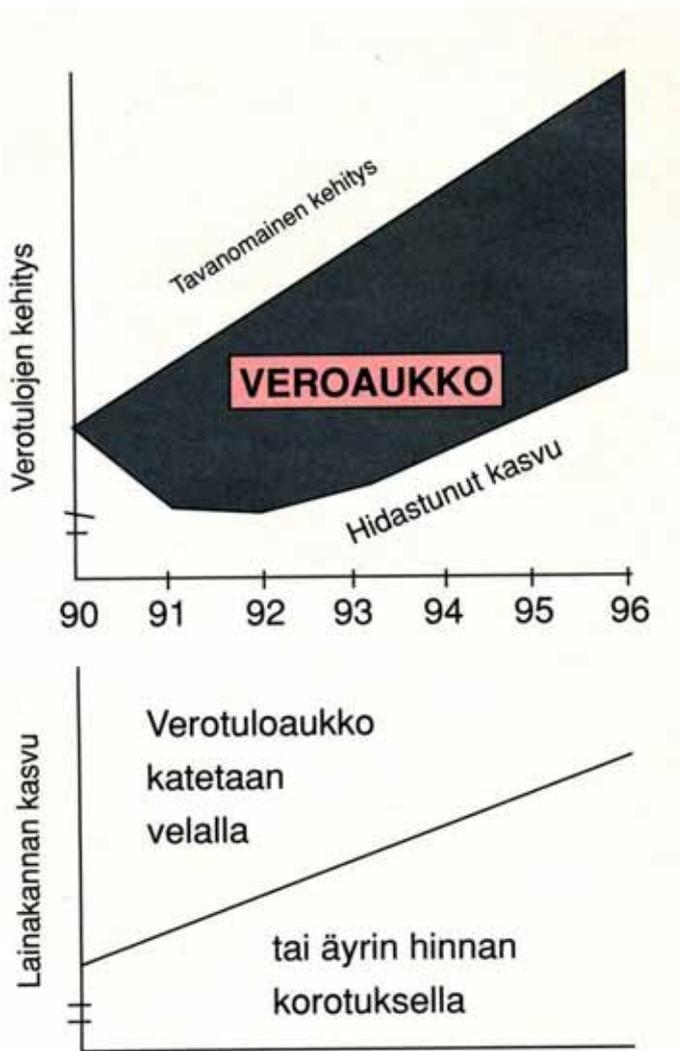
Rahoitusosan laskelma osatekijöineen auttaa ymmärtämään kunnallistalouden logiikkaa ja määrittelemään sen "lainalaisuuksia".

### Velka syö investointiedellytykset

Velan lisäämisen tarkoituksenmukaisuutta ja seurauksia voidaan tarkastella yksinkertaisten rahoitusosan laskelmaan perustuvien "rautalankamallien" avulla. Esimerkiksi Lahdessa vuoden 1992 talousarvion tulos 2 on vain 18,0 miljoonaa markkaa. Lainakannan lisääminen 200 miljoonalla merkitsisi korkomenojen kasvua 20 miljoonaa markkaa ja tulos 2 jäisi miinusmerkkiseksi. Koska talouden tasapainottamisessa käytettävät rahastot ovat tyhjä, investoinnit rahoitettaisiin pelkästään lainaa lisäämällä.

Velkakierteen katkaisemiseksi kaupungin vaihtoehdot ovat lopulta vähäiset:

- 1 Käyttötalouden neton pienentäminen saneeraamalla ja maksutuloja lisäämällä
- 2 Nettoinvestointien karsiminen
- 3 Äyrin hinnan korottaminen



Verotulojen normaali kasvu-ura ja todennäköinen, nykykehityksen seurauksena syntyvä veroaukko, joka joudutaan kattamaan useimmiten lainaa lisäämällä.

Lyhyellä aikavälillä käyttötalouden neton korjaaminen ei ole helppoa. Saneeraaminen jää useimmiten puheiksi tehokkuuden ja tuottavuuden lisäämisestä ja säästämisestä ilman että rakenteisiin todella puututtaisiin. Maksupolitiikan mahdollisuudet ovat vielä rajatut.

Nettoinvestointien taso on Lahdessa "annettu muuttuja", jos työllistetään nykyinen henkilöstö. Kunnissa kannattaa kuitenkin miettiä todella tarkkaan, onko vapaa-ajan ja kulttuurin sekä hallinnon tilojen rakentaminen tässä tilanteessa tarpeen, jos se perustuu lainarahoitukseen.

Äyrin hintaakaan ei kehdata korottaa riittävän usein ja korotus ei korjaa talouden rakenteellista ongelmaa. Helppoin ja vaarallisin tapa tasapainottaa talous on velan lisääminen. Se uhkaa kuitenkin johtaa velkakierteeseen ja sitä kautta kuitenkin äyrin hintojen korotuksiin. Tämän

vuoksi kuntien tulee tässä tilanteessa kaikin voimin pyrkiä välttämään velkakierteeseen joutumista, josta irrottautuminen on vaikeaa. Se vain edellyttää monia kipeitä päätöksiä, joihin ei ole totuttu.

Kunnalliset päätöksentekijät eivät viime vuosikymmenellä joutuneet lainkaan tekemään kipeitä päätöksiä. He ovat jakaneet vain kasvanutta kakkua ja tehneet sitäkin periaatteettomasti.

### Saneeraus edessä

Talouden kiristymisellä on hyviäkin puolia. Se pakottaa ottamaan julkisesta hallinnosta kaikkien tunnustamat "löysät" pois. Vauhtia tulee kunnallishallinnon saneeraamiseen, joka tähän asti on ollut pikemmin puhetta kuin tekoja. Talouden syökyskierteen oikaisulle kunnallisvaalit ovat syksyllä väärään aikaan. Tarvittavan räväköihin toimenpiteisiin harvassa kaupungissa on rohkeutta.

Jokainen kunnallishallintoa tunteva tunnustaa, että kuntien hallintokoneistossa on ilmaa. Tarpeetonta hallintoa on lisännyt se, että hyvinvointivaltiota rakennettaessa hyvinä vuosina kullekin valtion viranomaiselle perustettiin etäispääte kuntiin. Näin kloonattiin valtion organisaatio kaikkiin kuntiin, oli kunnan koko mikä tahansa.

Tarpeettoman hallinnon määrää kasvattaa kuntien suuri määrä. Kuntaliitokset vähentäisivät kuntien palkollisia. Mutta taloudellinen tilanne ei ole vielä niin huono, että yhdistymisiin päästäisiin vapaaehtoisesti.

Kuntien keskusjärjestöt, työmarkkinalaitos ja ammattiliitot ovat sopineet yhteisestä kampanjasta tuottavuuden parantamiseksi 10 prosenttia kolmessa vuodessa. Kampanjan nimi on "Kunnallishallinnon selviytyminen - yhteinen

	Äyrin hinta	15 suurimman kaupungin äyrin hinnasta poikkeama +/- 0.5p
	Tulos 2	3.0 p/ä
	Talousarviolainat	Optimi 3.5 p/ä Maksimi 5.0 p/ä tai 3000 mk/asukas
	Verontasausrahasto	Vähintään yhden äyripennin tuotto

Lahdessa on määritelty päätöksenteon reunaehdoiksi ns. terveen talouden tunnusluvut.

etu”. Toimenpiteet voivat olla oikeansuuntaisia, mutta aivan riittämättömiä.

Kymmenen prosenttia ei kolmessa vuodessa ole paljoo, jos yhdessä vuodessa häviää verotuloista kymmenen prosenttia ja kasvua ei tapahdu vuoteen. Puheet luonnollisesta poistumasta eivät enää riitä.

Pelkkä periaatteeton juustohöyläyskään ei riitä. Valtion on purettava peruspalvelujen normistoaan, mikä periaatteessa luvattiin tehdä valtionapu-uudistuksessa, mutta jostain syystä se ei ole edennyt riittävän nopeasti. Samalla kuntien on pakko puuttua terveydenhuollon, sosiaalitoimen ja koulutuksen palveluihin. Lähivuosien lehtiotsikot tulevat kertomaan kuntien henkilöstön lomautuksista ja irtisanomisista sekä palvelurakenteen purkamisista.

### Kunnallistalouden lainalaisuudet

Talous on tärkeimpiä reunaehtoja kaupungin toiminnan suunnittelussa. Se ei kuitenkaan ole itseisarvo, vaan väline kaupungin toimintojen hoitamisessa. Päätöksenteossa tulee tiedostaa taloudelliset seuraukset. Periaatteessa toimintoja tulee kehittää tulokehityksen rajoissa. Muutama harkitsematon päätös saattaa johtaa kaupungin talouden lähes umpikujaan, josta toipuminen on monivuotinen prosessi.

Päätöksenteossa on tiedostettava kaupungin taloudellinen tilanne ja ymmärrettävä kunnallistalouden ”lainalaisuudet”. Kun tuntee talousarvion rahoitusosan laskelman logiikan, on silloin selvillä kunnallistalouden peruskäsitteistä.

Kunnallistalouden kehitys voidaan pelkistää muutamaa keskeiseen kuvion 2 rahoitus-

osan laskelmasta johdettuun periaatteeseen (SKL 17/91).

- 1 Käyttötalouden neton kasvu on sopeutettava äyrimäärän/verotulojen kasvuun. Mikäli tässä ei onnistuta, heikkenee katetta vastaava tulos 2.
- 2 Tulos 2 osoittaa paljonko kaupungilta jää investointien rahoittamiseen.
- 3 Jos halutaan investoida enemmän kuin tulos 2 mahdollistaa, joudutaan käyttämään rahastoja ja/tai lisäämään lainaa. Nettoinvestointien jäädessä pienemmiksi kuin tulos 2, vahvistuu rahoitusasema, koska tässä tilanteessa voidaan kartuttaa rahastoja ja lyhentää lainoja.
- 4 Lainanoton kasvattaminen investointien rahoittamiseksi merkitsee kasvavia lainanhoitokuluja. Korkojen lisäys pienentää tulos 2:sta. Lainojen lyhennykset ovat vastaavasti vähentäneet nettoinvestointien tasoa (eli tulos 2:n pitäisi riittää kattamaan sekä nettoinvestoinnit että lainojen lyhennykset).

### Terveen talouden tunnusluvut

Päätöksentekoa helpottaa kuitenkin, jos kunnallistalouden runsaista muuttujista poimitaan muutama keskeinen tunnusluku ja määritellään niille optimaaliset tai tavoitteelliset arviot, joiden rajoissa pyritään päätökset tekemään. Niiden avulla voidaan siten määritellä päätöksentekoprosessin reunaehdot. Jos tavoitteiksi asetetuista arvoista pidetään kiinni, edellyttää suunnitelma korjaamista niin, että se mahtuu tavoitelukujen sisälle.

Talouden pelivaran hahmottamiseksi kunnallista päätöksentekoa varten Lahdessa riit-

tää neljä keskeisintä muuttujaa: äyrin hinta, tulos 2, talousarviolainat ja verontasausrahas-  
to.

## Äyrin hinta

Äyrin hinnalle ei ole perusteltua asettaa tarkkaa markkamääräistä arvoa ainakaan kovin monelle vuodelle, koska kunnallishallinnossa ja -taloudessa on odotettavissa monia suuria muutoksia. Tarkoituksenmukaisin tapa Lahdessa on kytkeä äyrin hinta 15 suurimman kaupungin äyrin hinnan aritmeettiseen keskiarvoon, jonka tuntumassa Lahti nykyiselläänkin on.

Äyrin hinnan korkeutta arvioitaessa on tiedostettava se, että korottamalla äyrin hintaa, voidaan tulos 2:a parantaa saman verran. Toisaalta lisäämällä lainanottoa, voidaan äyrin hinnan korotusta lykätä, mutta maksun aika on edessä muutaman vuoden kuluessa.

## Tulos 2 p/äyri

Yksityissektorin käyttökattetta muistuttavalle tulos 2:lle ei voida määritellä kaikille kunnille soveltuvaa optimaalista arvoa. Katteen suuruus riippuu kunnan kehitysvaiheesta ja organisaatiosta. Mitä enemmän liiketoimintaa kunnalla on, sitä suurempi tulos 2:n on oltava. Suurten kaupunkien tulokset ovat energialaistosten ja satamien takia muita parempia, mutta ne joudutaan useimmiten käyttämään näiden laitosten investointeihin.

Arvioitaessa tulos 2:n tavoitteellista tai tervettä arvoa, on muistettava mikä on tulos 2:n merkitys. Se on erä, joka on mahdollista käyttää nettoinvestointeihin puuttumatta rahoitusasemaan. Näin ollen tulos 2:n riittävyys arvioinnin perusta on kaupungin tulevat investointitarpeet.

Lahdessa resurssit ovat olleet yleensä niukat ja investoinnit on pyritty mitoittamaan niin, että tuntipalkkainen työvoima on työllistetty, vaikka sitä on pyrittävä vähentämään luonnollisen poistuman mukaisesti. Lahden tulos 2:n suuruutta tai hyvyyttä on ehkä mahdollista arvioida asteikolla, jossa 3,0–3,5 pennin tulos olisi hyvä. Lahdessa onkin kehitelty tarkempia arviointikriteereitä (hyvä, tyydyttä-

vä, heikko), mutta ne ovat hyvin kuntakohtaisia.

## Talousarviolainat

Talousarviolainojen alkuperäinen käyttötarkoitus on ollut investointihuippujen tasaaminen. Niistä on tullut kuitenkin jostain syystä automaattisesti talousarvion tasapainotuksessa käytetty erä, joka yleensä näyttää kasvavan. Tämä on kunnallistalouden epäterve piirre.

Lainanotto on perusteltua ainoastaan hankkeissa, joiden tuotto ylittää korkokustannukset. Kunnallishallinnossa näitä on vain liiketoiminnassa ja nykyisillä koroilla sielläkin harvassa. Lainanotolla voidaan lykätä äyrin hinnan korotusta, mutta vain itseään pettäen.

Optimaalinen lainamäärän määrittely ei ole helppoa, mutta eri muuttujien yhteyksien perusteella sitä voidaan haarukoida. Lainanoton lisääminen heijastuu heti tulos 2:een ja investointimahdollisuuksiin. Monena vuonna sitä ei ole perusteltua käyttää lainkaan tasapainotuskeinona.

Lahden lainamäärä on 200 miljoonan markan tasossa (tilinpäätös 1990). Se on periaatteessa hyvä taso. Optimaalinen lainamäärä on ilmeisesti noin 200 miljoonan markan eli 3,5 pennin taso. Ehdottomana ylärajana voitaisi pitää 5,0 penniä, eli noin 3 000 mk/asukas, koska Lahden tulos 2 ei kestä suuremman lainakannan korkokuluja.

## Verontasausrahasto

Ollakseen terveellä pohjalla kunnan talous edellyttää varausten olemassaoloa. Lahdessa rahastojen järjestelyjen johdosta ainoaksi talouden tasapainottamisrahastoksi jäi verontasausrahasto. Se lienee päätöksentekijöille helpompi ymmärtää kuin entiset moninaiset rahastot ja niistä aiheutuva kaksinkertainen budjetointiautomaattiikka.

Jotta taloudenhoidossa olisi tietynlainen varmuus, olisi verontasausrahastossa oltava vähintään yhden äyrin pennin tuotto, mikä vuoden 1991 tilanteessa olisi sekin liian vähän. Periaatteessa talouden poukkoilematon hoito edellyttää vähintään äyripennin suuruista verontasausrahastoa.

## Tunnusluvut ja suunnitteluprosessi

Lahden kaupungin terveen talouden tunnusluvut voidaan esittää yhteenvedonomaaisesti kuvion 2 mukaisesti (äyrimäärään suhteutettaessa käytetään jakajana kunkin verovuoden äyrimäärää).

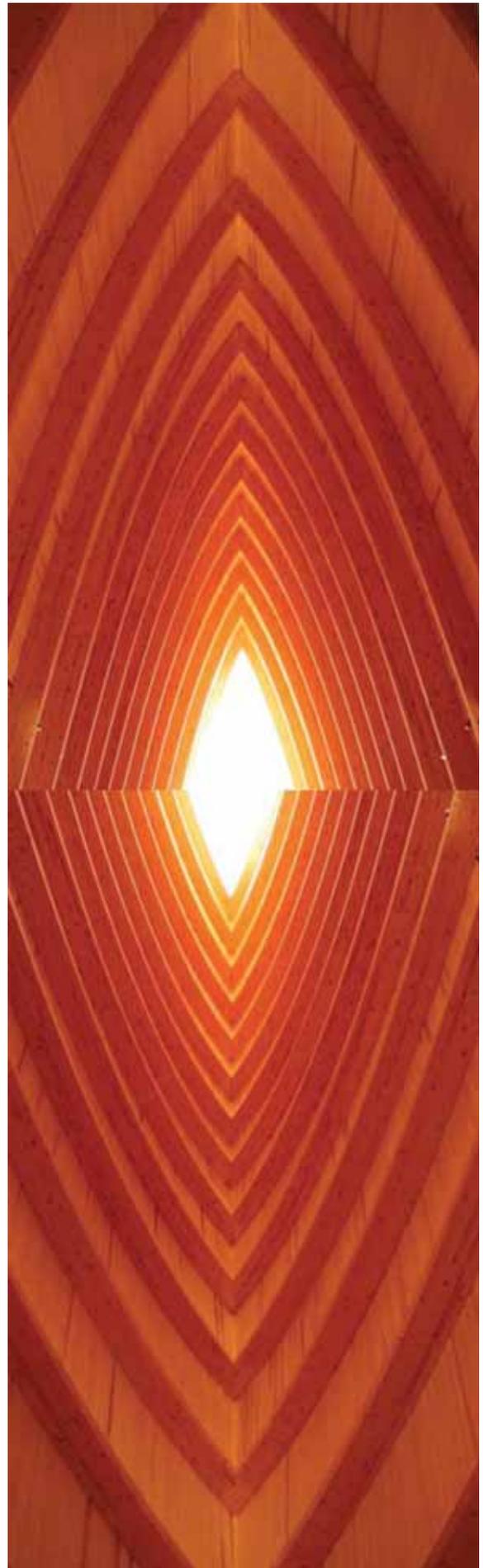
Terveen talouden tunnuslukuja on mahdollista käyttää vuotuisten talousarvioiden ja KTS:n laadinnassa reunaehtoina tai rajoittimina, joiden sisälle suunnitelma on saatava. Suunnitelmaa on tarkistettava niin kauan, että se saadaan tunnuslukujen rajoihin. Mikäli näin ei tehdä, siirretään ongelmat seuraaville vuosille. Niillä on kuitenkin yleensä taipumus kumuloitua. Taloutta ei tosin saa vuodessa, eikä kahdessakaan terveeksi, jos sen kerran on annettu velkaantua ja kehittyä rakenteiltaan epäterveeksi.

### Kirjallisuutta:

Heikki Helin, Isäntä vai renki, kunnallistalouden liikkumavapaus ja valtiollinen sääteily. Liikkumavaraprojektin raportti no 15. (Väitöskirja).

Heikki Helin & Paavo Poteri & Jukka Ylikarjula, Kunnallistalous muutoksessa. Liikkumavaprojektin raportit no 16–20.

Turun Hirvensaloon rakennettu Pyhän Henrikin ekuumeeninen taidekappeli vihittiin käyttöön 2005. Kappelin on suunnitellut arkkitehti Matti Sanaksenaho. Kuva on vuodelta 2012. Kappelin kattorakenteista otetuista kuvista on kuvakäsittelyllä muokattu kuvan sommitelma. (HH)



Heikki Helin  
talousarviopäällikkö  
Lahti

*Suomen kunnallistalous 1980-luvulla:*

# Palvelujen kasvu rasitti – keskinäiset erot vähentyneet



*Kunnallistaloudessa 1980-luku oli hyvä vuosikymmen. Taloutta kuvaavat tunnusluvut tosin heikkenivät, mutta se johtui palvelujen voimakkaasta lisäämisestä. Erityisesti käyttötalous paisui; sitä tasa-painotettiin investointien vähentämisellä. Kuntien taloudellisen liikkumavaran erot pienenivät. Tämän taustalla oli vauraimpien kuntien taloutta kuvaavien tunnuslukujen heikkeneminen.*

Suomen Kunnallislehti 14–15/92

Tilastokeskus on koonnut (Taulukko 1) rahoitusosan laskelman vuosilta 1980–90. Tässä muodossa sitä ei ole julkaistu aikaisemmin. Luvut on muutettu elinkustannusindeksillä vuoden 1990 rahanarvoon. Pieniä eroja Kulaoksen lopulliseen suositukseen on, mutta ne eivät vaikuta yleiskuvaan.

Kunnallistalouden kehitystä tarkastellaan laskelman avulla koko maan luvuin. Jotta samalla olisi mahdollista hahmotella kunnittaisia eroja, taulukossa on esitetty keskeisimmät muuttujat myös äyrimäärään suhteutettuna.

## Käyttötalouden netto kasvoi

Käyttötalouden netto on se erä käyttötaloudesta, joka jää katettavaksi julkisin varoin ts. kunnallisveroin ja valtionavuin. Vanhan talousarvioasetelman aikana käyttötalouden neton kunnittaista vertailua vaikeuttaa toimintojen organisointi. Jos toimintoja on hoidettu merkittävästi kuntainliittojen kautta, on käyttötalouden netto alhaisempi. Liiketoiminta pienentää muuttujan suuruutta, mikäli sen maksut on asetettu niin, että käyttötaloudesta jää myös investointien rahoittamiseen.

Käyttötalouden netto kuvaa kuitenkin kuntien toiminnan laajentumista melko luotettavasti koko kuntakentässä. Myös yksittäisen kunnan toimintojen laajentumisesta se antaa suhtukoht luotettavan kuvan. Samalla sen kehitys heijastelee valtion kunnille siirtämien velvoitteiden kasvua.

Käyttötalouden neton erilaiset suhteutukset kuvaavat eri puolia käyttötalouden kehityksestä ja tilasta:

1. Reaalinen muutos prosentteina kuvaa käyttötalouden laajenemista.
2. Penniä/äyri kuvaa käyttötaloudesta aiheutuvaa taloudellista rasitusta nimenomaan taloudellisen liikkumavaran kannalta, koska verotulot ovat kunnan keskeisin tulolähde.
3. Markkaa/asukas kuvaa käyttötalouden netton tasoa.

Jotta kehityksestä ja poikkileikkaustilanteesta voisi saada luotettavan kuva, on käytettävä usein kaikkia kolmea tunnuslukua. Tarkemmassa analyysissä käyttötalouden netto on purettava pieniin osiin, esimerkiksi pääluokittain. Tällöin saadaan selville, mistä toiminnoista käyttötalouden neton kasvu on aiheutunut.

Voisi olettaa, että asukasluvun kasvu lisää kuntien palvelutarvetta ja sitä kautta käyttötalouden nettoa. Käyttötalouden neton p/äyri vuosien 1980–90 muutoksen ja asukasluvun muutosprosentin korrelaatiokerroin on  $-0.149$ .

Vaikka 210 kunnan asukasluku on vähentynyt vuosina 1980–90, niin käyttötalouden netto on kasvanut lähes kaikissa kunnissa. Kunnat ovat koko 1980-luvun lisänneet palvelujaan ja/tai parantaneet niiden laatua joko omin päätöksin tai valtion vaatimuksesta. Tästä on aiheutunut keskimäärin 4–6 pennin verotuksella katettava kustannuslisä.

Käyttötalouden netto on vuosittain kasvanut nopeammin kuin verotulot huolimatta äyri hinnojen korotuksista (Kuvio 1). Kunnallistalouden liikkumavaralle myönteinen asia on käyttötalouden valtionapujen vuosittainen suuri kasvu.

Käyttötalouden rasitus kasvoi koko kunnallistaloudessa 4,6 penniä ollen 21,1 penniä vuonna 1990. Kunnittainen vaihteluväli vuonna 1990 oli peräti 13,3–51,1 penniä. Asukasta kohden käyttötalouden netto oli 72 193 markkaa vaihdellen välillä 8 213–19 646 markkaa.

Käyttötalouden neton kehitys on tasaantunut. Kunnissa, joiden netto mk/asukas oli 1980 korkea, käyttötalouden netto kasvoi hitaasti. Vastaavasti niissä kunnissa, joiden netto oli pieni, käyttötalouden rasitus kasvoi nopeammin ja ryhmien väliset erot melkein hävisivät.

### Kate ei riittänyt investointeihin

Äyrimäärän kasvu oli vuosina 1980–90 reaalisesti 47 prosenttia. Kun kuntien painotettu äyri hinnojen keskiarvo nousi 0,75 penniä, kasvoivat verotulot 53,5 prosenttia. Käyttötalouden neton peräti 4,6 pennin kasvu heijastui katteeseen, vaikka valtionavut kasvoivatkin. (Tässä artikkelissa käytetään käsitteestä tulos 2 (KTY II) nimitystä kate.)

Kate on keskeisin kunnan taloudellista liikkumavaraa kuvaava käyttötaloudellinen muuttuja. Se suuruuteen vaikuttavat kaikki laskelmassa sitä ennen olevat erät. Katteen kehitys vuosina 1980–90 on yhdenmukainen käyttötalouden neton kehityksen kanssa niin, että käyttötalouden neton kasvaessa kate pienenee.

Vuonna 1990 kate oli 3,2 penniä vaihdellen kunnittain  $(-5.8) - (+7.8)$  pennin välillä. Se supistui 3,3 penniä vuosina 1980–90. Katteen kehityksen arvioinnissa on otettava huomioon äyri hintojen erot.

Kate osoittaa, paljonko kunnilta jää investointien rahoittamiseen. Lisäksi katteen tulisi riittää lainojen lyhennyksiin. Käsite nettoinvestoinnit pitää sisällään myös siirtomäärärahasi kirjauneet erät, mikä aiheuttaa pieniä tulkintaongelmia.

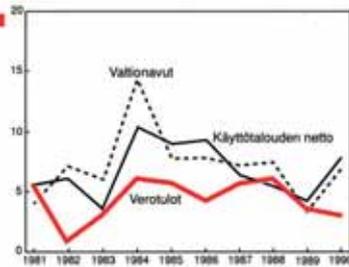
Kuviossa 2 on esitetty nettoinvestointien, katteen ja lainojen lyhennysten kehitys 1980–90. Se osoittaa, että kunnat ovat pyrkineet 1980-luvulla sopeuttamaan uuden rakentamista tulo-rahoituksen puitteisiin siinä kuitenkaan täysin onnistumatta. Vuoden 1985 jälkeen nettoinvestointien taso on ollut katetta suurempi. Koko tarkasteluajan lainojen lyhennykset ja nettoinvestoinnit ovat olleet suuremmat kuin kate. Tämä on heijastunut rahoitusaseman kehitykseen. Niinpä vakavaraisuus on vuodesta 1985 lähtien heikentynyt 2,2 penniä.

Nettoinvestointeja voi verrata myös tulos 3:een, josta tilinpäätöskertomusmallissa tulotaneen käyttämään nimitystä omarahoitustulos. Se lisää katteeseen rahastojärjestelyt sekä edellisten vuosien ali/ylijäämän. Omarahoitustulos (taulukko 1) on koko tarkasteluajan ollut pienempi kuin nettoinvestoinnit.

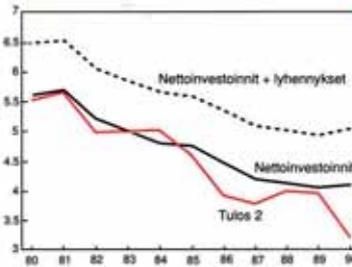
Vaikka vuosi 1990 oli kunnallistaloudellisesti vielä hyvä vuosi, elettiin jo silloin yli varojen. Vuonna 1990 oli Suomessa kuusi kuntaa, joissa kate oli miinusmerkkinen. Nämä olivat Rautavaara, Korttesjärvi, Keitele, Utsjoki, Hyrynsalmi ja Sahalahti.

Kaikkiaan 112 kunnan kate jäi pienemmäksi kuin pelkkä lainojen lyhennys. Nettoinvestoinnit olivat 333 kunnalla katetta suuremmat. Investointien ajoitus vaihtelee, mutta luvut ovat oireellisia koko kunnallistaloudessa.

**Kuvio 1:**  
Käyttötalouden neton, verotulojen ja käyttötalouden valtionapujen vuosittaiset reaaliset muutosprosentit 1980-90.



**Kuvio 2:**  
Katteen ja nettoinvestointien sekä lainojen lyhennyksen kehitys vuosina 1980-90.



	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Verotulot	31 382	33 101	33 363	34 319	36 377	38 444	40 049	42 284	44 834	46 501	47 881
Valtionavut	13 215	13 743	14 726	15 601	17 838	19 227	20 727	22 224	23 877	24 694	26 399
Käyttötalouden netto	32 924	34 788	36 915	38 251	42 228	46 035	50 358	53 587	56 551	58 938	63 638
Tulos 1	11 674	12 057	11 174	11 669	11 987	11 636	10 419	10 920	12 160	12 257	10 643
Korkomenot	1 300	1 205	1 308	1 448	1 544	1 625	1 661	1 817	1 886	1 980	2 151
Korkotulot	651	704	750	750	946	1 095	1 122	933	954	1 134	1 144
Tulos 2/Kate	11 025	11 556	10 617	10 970	11 389	11 106	9 879	10 037	11 227	11 412	9 636
Alijäämä	64	31	45	89	66	107	86	109	385	71	23
Ylijäämä	397	539	530	456	481	525	511	319	257	380	383
Siirrot rahastoihin	598	705	766	856	1 088	1 200	1 528	1 674	1 715	1 950	1 709
Siirrot rahastoista	104	69	98	110	38	184	1 079	1 192	913	1 060	1 644
Tulos 3	10 864	11 429	10 434	10 590	10 755	10 509	9 856	9 765	10 296	10 830	9 931
Nettoinvestoinnit	11 214	11 676	11 117	11 000	10 952	11 527	11 292	11 185	11 650	11 771	12 351
Lainananto	562	550	503	517	582	543	661	703	655	847	868
Antolainojen lyhennys	212	174	205	216	201	238	228	274	242	302	293
Lainojen lyhennys	1 771	1 742	1 842	1 861	1 959	2 032	2 244	2 392	2 531	2 560	2 826
Lainanotto	3 067	2 852	3 266	3 055	3 033	3 602	4 020	4 563	4 708	4 257	5 446
Yli/alijäämä	597	487	444	484	496	247	-94	322	409	211	-376
Rahoitusasemaa kuvaavat muuttujat:											
Talousarviolainat	11 522	11 461	12 074	12 223	12 544	13 110	14 323	16 022	17 290	17 398	18 333
Omat rahastot	4 450	4 751	5 105	5 589	6 422	7 209	7 462	7 782	8 388	8 925	8 665
Siirtomäärärahat	6 374	6 355	6 200	6 459	7 043	7 371	7 113	6 429	6 388	6 856	6 066
Vakavaraisuus	-698	-354	-769	-176	921	1 470	252	-1 812	-2 515	-1 617	-3 602

Muutos %	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Verotulot		5.5	0.8	2.9	6.0	5.7	4.2	5.6	6.0	3.7	3.0
Valtionavut		4.0	7.2	5.9	14.3	7.8	7.8	7.2	7.4	3.4	6.9
Käyttötalouden netto		5.7	6.1	3.6	10.4	9.0	9.4	6.4	5.5	4.2	8.0
P/äyri											
Käyttötalouden netto	16.5	17.0	17.3	17.4	18.5	19.0	19.9	20.1	20.0	20.3	21.1
Kate	5.5	5.6	5.0	5.0	5.0	4.6	3.9	3.8	4.0	3.9	3.2
Nettoinvestoinnit	5.6	5.7	5.2	5.0	4.8	4.8	4.5	4.2	4.1	4.1	4.1
Vakavaraisuus	-0.3	-0.2	-0.4	-0.1	0.4	0.6	0.1	-0.7	-0.9	-0.6	-1.2

Sekä investointien kattamiseen että lainojen lyhennyksiin riitti ainoastaan 28 kunnan kate.

Rahoitusasemassa suuret kuntaerot

Kuntien rahoitusaseman kuvaamisessa on käytetty runsaasti erilaisia muuttujia, jotka saattavat valaista jotain osa-alueita, mutta kokonaiskuvan hahmottamista käsitteiden runsaus melkein haittaa. Rahoitusaseman kuvaamisessa käytetyt muuttujat on muodostettu taseen pohjalta sen osatekijöitä eri tavoin yhdistellen ja suhteuttaen. Tässä käytetään vain käsitettä vakavaraisuus. Vakavaraisuus saadaan vähentämällä varauksista (omat rahastot + siirtomäärärahat) talousarviolainat.

**Taulukko 1:**  
Rahoitusosan laskelma peruskuntien osalta vuosilta 1980-90 (vuoden 1990 rahanarvo, milj. mk) sekä eräät keskeisimmät talouden kehitystä kuvaavat tunnusluvut.

Koko kunnallistalouden rahoitusasema on 1980-luvun säilynyt suhteellisen vakaana. Se on heikentynyt vuodesta 1985 1,8 penniä. Aritmeettinen keskiarvo on noin viisi penniä painotettua heikompi, mikä osoittaa pienten kuntien vakavaraisuuden olevan suurilla heikompi. Kunnittaiset vaihtelut ovat todella suuret. Vuonna 1990 vaihteluväli oli peräti 39 penniä.



Jos talousarviolainojen sijasta vakavaraisuuden laskukaavaan otetaan pitkäaikainen vieras pääoma, heikkenevät vakavaraisuuden arvot. Vuonna 1990 ero oli - 0.6 penniä. Keskimäärin ero oli 1980-luvulla 0.2–0.3 penniä. Tässäkin on muistettava, että yksittäisten kuntien erot saattavat olla tätä suurempia.

#### Kirjallisuutta:

Helin Heikki & Poteri Paavo, Kuntien taloudellinen liikkumavara (loppuraportti, raportti no 10).1990.

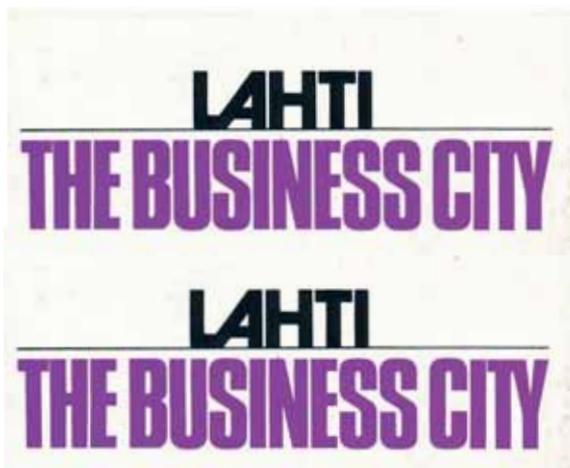
Helin Heikki, Isäntä vai renki. Kunnallistalouden liikkumavapaus ja valtiollinen sääntely (raportti no 15). Väitöskirja 1991

Helin Heikki & Poteri Paavo & Ylikarjula Jukka, Kunnallistalous muutoksessa (raportit no 16–20) 1992.

Helin Heikki & Poteri Paavo, Holhottu ja yliorganisoitu kunnallishallinto. Kehityksen, nykytilan ja tulevaisuuden hahmottelua (raportti no 21) 1992.

Helin Heikki, Kunnallistalous 1980-luvulla (raportti no 22). 1992

Valkama Pekka, Palvelutuotannon uudet strategiat. Tutkimus kuntien hallinnon ja talouden terveyttämisvaihtoehdoista (raportti no 23). 1992



Lahtea markkinoitiin Business Citynä.

Rahapula pakottaa pohtimaan

## Karsinnat ovat mahdollisia vanhoja rakenteita purkaen

Etelä-Suomen Sanomat 7.2.1993

Lahtelaiset päätöksentekijät ovat pitkin syksyä korostaneet arvokeskustelun tarvetta. Miten sitä käydään? Mistä ja milloin keskustellaan? Tehtävien karsintojen ja leikkausten pitäisi perustua arvokeskustelulle. Lahti on kuitenkin kaupunki, jossa mieluummin vaietaan kuin keskustellaan.

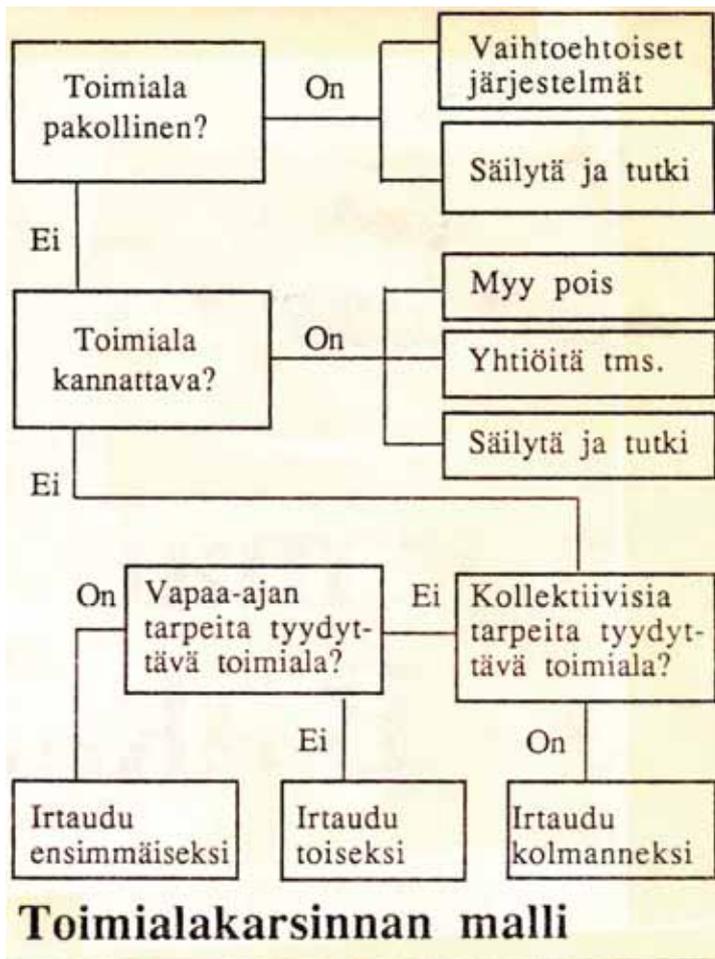
Syksyllä julkaistussa Pekka Valkaman laatimassa julkaisussa ”Palvelutuotannon uudet strategiat” esitettiin erilaisia karsintamalleja. Siinä olisi ollut pohja keskustelulle, mutta mitään ei ole kuulunut.

Jos uskotaan, että arvokeskustelu tapahtuu yhdessä kaupunginvaltuuston seminaarissa tai valtuustokokouksessa, voidaan unohtaa koko keskustelu. Arvokeskusteluun uskominen on samaa kuin usko siihen, että budjettivaltaa käytetään yksinomaan talousarviokokouksessa.

Kun päätöksentekijät vaativat arvokeskustelua, voi kysyä että miksi he eivät tuo esiin arvojaan? Tietysti voidaan sanoa, että heidän päätöksensä heijastelevat heidän arvojaan. Päätöksentekijät ovat mielessään priorisoineet asiat, jotka heidän mielestään ovat välttämättömiä, suosittuja tai muuten vain panostamisen arvoisia. Laman pakottaessa karsimaan vanhojen päätöksentekijöiden kohdalla on kysymys siitä, ovatko he nyt valmiita luopumaan siitä, mitä ovat aikaisemmin pitäneet tärkeinä.

#### Konsensus – menolisäysautomaatti

Edellä oleva perustuu siihen oletukseen, että päätöksenteossa on ollut tiedostettuna tietyt arvot ja tietty linja. Virkamiesten tehtävänä on yrittää luoda mahdollisimman tehokkaat ja ta-



loudelliset toimintamallit lähtien luottamushenkilöiden määrittämistä tavoitteista ja strategioista. Luottamushenkilöiden tehtävänä on tasapainottaa virkamiesten ehdotukset ottaen huomioon toisia arvoja, jos he näkevät sen välttämättömäksi tai toivottavaksi.

Mielenkiintoinen kysymys onkin se, että miten periaatteessa taloudellisesti tai tehokkaasti toimivien virkamiesten ja luottamushenkilöiden arvot eroavat toisistaan vai onko eroa lainkaan. Arvojen yhteisyyden taustalla voi olla se, että virkamiehet ottavat automaattisesti huomioon muutkin kuin puhtaasti taloudelliset näkökulmat. Toiseksi virkamiehet saattavat ennakoida luottamushenkilöiden arvostukset ja näkemykset jo valmistelussaan. Kolmas näkökulma on se, että luottamushenkilöiden on pakko toimia niiden ehtojen mukaan, jotka virkamiehet määrittelevät.

Nykyinen tilanne on uusi. Kuntien suunnittelujärjestelmä onkin lähtenyt periaatteessa siitä, että erilaiset toiminnot asetetaan järjestykseen ja niille myönnetään resurssit tämän perusteella. Ilmeisesti hyvät vuodet ovat kuitenkin vapauttaneet niin virkamiehet kuin luottamus henkilöstönkin toimintojen priorisoinnista. On annettu vähän ja kaikkeen.

Jarmo Virnavirta toteaa syksyllä ilmestyneessä teoksessaan "Herää Suomi", että nykyinen tilanne on konsensukseen perustuvan päätöksenteon tulos kysyen kuka vielä sanoo, että yksimielisyys on voimaa.

"Konsensuksessa toteutetaan vain se, josta kaikki ovat samaa mieltä, yksimielisiä. Kannatusta ostetaan ja myydään etuja vastaan. Se on itseään paisuttava järjestelmä. Olemassa olevia rakenteita stabilisoiva."

### Keskustelulle oli pohjaa jo syksyllä

Kansanedustaja ja kirjailija Jörn Donner kirjoittaa uusimmassa teoksessaan "Talo, jossa asuin" keskustelusta seuraavasti:

"Valta ei tietääkseni Suomessa juuri koskaan, ole ennen vanhaan eikä nykyaikana, antautunut julkiseen keskusteluun tekemisistään, toisin kuin Ruotsissa, missä sellaista vuoropuhelua käydään. Tämä voi johtua monesta syystä. Yksi on se, että valtaa pitävät ihmiset eivät osaa kirjoittaa. Toinen on se, että valta luulee olevansa oikeassa. Kolmas on se, että vallankäyttäjiltä puuttuu älyllinen motivaatio."

Ottamatta kantaa siihen, miksi Lahdessa ei keskustella, ei keskustelu olisi tarvinnut pohjaksi kaupunginjohtajan tekemää karsintalistaa. Jokainen, jolla on jonkinlaisia näkemyksiä, olisi voinut pyrkiä vaikuttamaan selvitysten suuntaan koko ajan omia kantojaan perustelemalla.

"Palvelutuotannon uudet strategiat" raportti ymmärrettiin pääosin väärin. Siinä esitettiin malleja miten kaupungin talous saataisiin tasapainotettua.

Vipinää verkkaiseen kuntakoneistoon esitettiin saatavaksi aikaan mm. kilpailuttamisella. Väärinymmärrys saattoi johtua toisaalta joko tahallisesta väärinymmärryksestä läheisten kunnallisvaalien takia tai toisaalta mallien vaikeaselkoisuudesta. Jälkimmäistä on saattanut edesauttaa julkaisun teoreettinen luonne.

Kuvion karsimismallihan on hyvin suoraviivainen ja tyly. Kaupunki hoitaa kaikki pakolliset tehtävät. Siis huolehtii sairaista, vanhuksista ja lapsista sekä kouluttaa nuoret. Kaikki muu mahdollista karsia, mutta karsimisjärjestys vaihtelee toiminnoittain. Tämä ei tuntunut menevän perille kovinkaan monelle. Onko saneerausmallin lähtökohta niin paha kuin haluttiin ymmärtää?

## Kalliit rakenteet purettava

Jonkinlaiseksi uskonkappaleeksi ovat muodostuneet peruspalvelut. Valkaman tarkastelu ja tehty palvelututkimus ovat osoittaneet, että peruspalveluissakin on paljon harkinnanvaraista ja paljon karsittavaa. Kaupunginjohtaja Seppo Välisalon lähtökohtana onkin se, että kaupunkilaisten peruspalvelut turvataan mahdollisimman hyvin. Kun jostakin joudutaan karsimaan, on kaupunkilaisille tarjottavien palveluiden selvittävä karsinnasta mahdollisimman vähin vaurioin.

Karsintaa voidaan tehdä nimenomaan muuttamalla palvelutuotannon organisointia ja työtapoja. Hyvinä vuosina kaikki ongelmat ratkottiin resursseja lisäämällä. Kun tähän yhdistettiin valtion tiukka sektorikohtainen ohjaus, ei ole ihme, että resurssit eivät ole tehokkaassa käytössä.

## Terveystenhuollossa työnjako-ongelmia

Parhaillaan kartoitetaan, miten paljon sairaaloita voidaan lopettaa. Suomesta löytyy yllättävän paljon tarpeettomia sairaansijoja. Kokonaisia laitoksia ollaan lopettamassa. Jonkinlainen trendi laitosten vähentämiseen on ollut jo viime vuosikymmenellä, mutta nykyinen taloudellinen tilanne on nopeuttanut sairaaloiden alasajoa.

Lahden seudulla onneksi tilanne ei ole tällainen. Tosin Lahdessakin joudutaan jarrut-

telemaan vanhakantaiseen ajatteluun perustuvan Ahtialan vanhainkodin rakentamista. Päällekkäisyyttä on keskussairaalan ja kaupunginsairaalan toimintojen välillä. Rationaalinen työnjako on vaikeaa ja sen saavuttaminen vie veronmaksajien kannalta liian kauan.

Lahden sosiaali- ja terveystenhuollon hallintojohtaja Seppo Tuomisto kirjoittaa Sairaalehdessä terveydenhuollon tyhjiä paikoista ja resurssien lisäyksistä seuraavasti:

”Meitä on kohdannut autioituvien sairaaloiden ongelma. Mitä tehdään tyhjiksi tulleille tai tuleville sairaalarakennuksille? Miksi tähän on tultu? Onko lama yksin syyllinen vai onko olemassa muita syitä?

1970- ja 1980-luvuilla sairaaloita rakennettiin varsin voimaperäisesti. Tilat suunniteltiin monumentaaliseksi eikä neliöitä myöskään tilaratkaisuissa säästely. Henkilöstön mitoitus pyrittiin saamaan sen hetkisen normitusten mukaisiksi. Väkisinkin tulee mieleen sairaaloiden rakentamista ja organisointia mieltiesä verrata asiaa pankkien toimintaan.

Kummallekin sektorille on ollut luonteenominaista kalliiksi rakennetut, ylimitoitettut tilat, runsas henkilökunta, byrokraattisuus, raskas johtojärjestelmä, komeat tittelit, virheellisesti asetetut tavoitteet ja väärä näkemys tulevaisuuden yhteiskunnasta. Kustannusrakenne kummassakin järjestelmässä on ollut epätaloudellinen suhteessa toiminnan tulokseen. Vaikka rinnastus on hieman karkea, on myönnettävä, että kummankin järjestelmän katastrofissa on paljon samoja piirteitä. Sairaalarakennuksessa nämä kaikki eivät ole vielä tulleet koko raadollisuudessaan esiin.

Pahinta tällä hetkellä on, että vielä tänä vuonnakin suunnitellaan ja rakennetaan uusia sairaansijoja. Tämä tietää uusia tyhjiä sairaansijoja entisten rinnalle.

## Koulutuksen hajanaisuus

Lahden palveluselvityksissä kävi selkeästi ilmi myös ammatillisen koulutuksen hajanaisuus ja kalliit rakenteet. Eri yhteyksissä on kiinnitetty huomiota Lahden omien koulujen taloushallintoon ja sen päällekkäisyyteen. Samalla ei ole muistettu myös opetuksen olevan päällekkäistä. Tämän vuoksi kaupunginjohtajan esi-

tyksessä onkin tavoitteena muodostaa oppilaitos nimeltä ”Lahden ammatillinen oppilaitos”, joka olisi tiivis ja rationalisoitu kokonaisuus.

Ammatillista koulutusta ei kannata Lahdesta vähentää, koska Lahden omat koulut toimivat maan muita oppilaitoksia taloudellisemmin. Oppilaspaikan hinta jää selvästi alle keskiarvojen. Koska oppilaat saavat valita itse koulunsa, kaupunki joutuu maksamaan laskun vieraille oppilaitoksilla, oli se missä tahansa ja minkä hintainen tahansa. Oppilaspaikka kuntainliiton koulussa on 20–30 prosenttia suurempi kuin Lahden omissa oppilaitoksissa. Näin ollen sielläkin tulisi tehdä vastaava toimintojen saneeraustarkastelu. Kyse on suurista summista.

Koulutuksessa on suuria ratkaisemattomia ongelmia. Valtio on siirtämässä omia koulujaan kuntien vastuulle. Miten se tapahtuu Lahden seudulla? Myös Heinolan seudun ammattikoulukuntainliitto on yhdistymässä Päijät-Hämeen ammattikoulu- ja suojatyökuntainliittoon. Lahden kannalta liitosta ei pitäisi tehdä, ennen kuin tiedetään, mitkä ovat kokonaiskuviot tulevaisuudessa, koska Lahden painoarvo kuntainliitossa vähenee Heinolan liittyessä siihen.

Mahdollisimman rationaalisesti toimien pitäisi muodostaa tulevaisuudessa Päijät-Hämeen ammatillisen koulutuksen yhtiö, johon koottaisi kaikki alueen oppilaitokset. Se näyttää kuitenkin olevan alueen virka- ja luottamusmiehet ylittäviä asioita, josta ei oikein uskalleta edes keskustella.

### Tuhlaamiseen yllyttävä järjestelmä taustalla

Peruspalvelujen ongelmien ratkaisuun lisäresursseilla on houkutellut vanha valtionapujärjestelmä. Laukaan kunnanjohtaja Kauko Suvikorpi sanoo Keski-suomalaisen haastattelussa (18.1.1993), että verotulojen kasvun vuosina virkamiehiltä ja kunnallispolitiikoilta petti kritiikki. Pidettiin mahdollisena loputonta julkisen sektorin kasvua:

– Palveluja lisättiin, kun joka vuosi kertyi aikaisempaa enemmän verotuloja. Palveluja lisättäessä rakennettiin myös uutta hallinto-organisaatiota ja kunnallinen byrokratia li-

sääntyi. Myös valtionosuusjärjestelmä suosi tuhlaamista ja byrokratian paisuttamista. Se oli erittäin selkeästi tuhlausperusteinen valtionosuusjärjestelmä.

Kunnallisliiton entinen toimitusjohtaja Mikko Jokela kuvasi värikkäästi valtionapujärjestelmää näin (Suomen Kunnallislehti 19/1991):

– Työvoimaviranomainen opasti reuna-alueeläneissä, että aivan ymmärtämätön on sellainen kunta, joka ei pestaa jokaista, josta saadaan valtionosuus. Valtion sektoriviranomainen taas antoi valistuneen kunnan maineen sellaiselle, joka eniten otti tumput suorana olevia ihmisiä hänen toimialueelleen.

Suvikorpi sanoo, että kunnissa palvelujen kustannuksissa on noin 30 prosenttia liika verrattuna yksityiseen sektoriin. Kunnissa on aivan kohtuuttomasti hallinnointia, joka maksaa ja työllistää.



Rakennustyömaan kattorakenteiden varjoja Sysmässä. (HH)

# **VEROTUS**

## **Verouudistuksen vaikutukset 1988-91:**

# **Vähennysten kasvu leikkasi verotuloja**

Kuntalehti 8/1993

Heikki Helin  
Paavo Poteri

Harri Holkerin hallituksen "suuren verouudistuksen" lopputulos vuosina 1988-91 oli mm. että kunnallisverotuksen vähennykset kasvoivat yli 11 miljardia markkaa. Tämän vuoksi kunnilta jäi saamatta 1,8 miljardin verotulot, vaikka tarkoitus oli alun perin ne nimenomaan turvata.

Harri Holkerin hallitus valmisteli kunnianhimoista kokonaisverouudistusta. Hallituksen hallitusohjelmassa todettiin mm. seuraavasti: "Hallitus toteuttaa kokonaisverouudistuksen. Uudistuksen lähtökohtana on eri tulolajien yhtäläinen verottaminen. Vähennysjärjestelmää selkeytetään ja tarvittaessa vähennyksiä korvataan suorilla tulonsiirroilla. Tuloverotusta uudistetaan alentamalla marginaaliverotusta kaikissa tuloluokissa."

"Verouudistuksen lähtökohtana on, että valtion ja kuntien verotulot turvataan uudistuksen kaikissa vaiheissa eivätkä eri tuloluokien keskimääräiset veroasteet muutu."

Miten sitten on käynyt? Tarkasteluajkaan sisältyvät mm. vähennysten merkittävät muutokset. Tämän jälkeen on tullut kiinteistövero ja pääomatuloverouudistus mukaan lukien yhteisöjen kunnallisveron poistamisen. Parhaillaan valmistellaan arvolisäverouudistusta. Kirjoittajat ovat analysoimassa yksityiskohtaisemmin kunnittaisia muutoksia, joita koskeva selvitys valmistuu kevään kuluessa.

Verouudistuksen kunnittaisten vaikutusten selvittäminen on työlästä. Yleinen taloudellinen kehitys vaikuttaa veronalaisen tulon kehitykseen. Kunnittaisia vertailuja vaikeuttaa kuntien erilainen väestö- ja elinkeinorakenteen kehitys. Itse verouudistuksessa monet eri osatekijät vaikuttavat eri suuntiin. Tämän vuoksi yhtä ja yhtenäistä selitystä tuskin löytyy ja sitä tuskin on olemassakaan. Lopuksi tilastointiin liittyy vaikeuksia, joiden takia ei vertailukelpoisia lukusarjoja ole mahdollista muodostaa.

Verouudistusten tekeminen on vaikeaa. Koska verotusta koskevan keskustelun ongelma on siinä, että verojärjestelmän tulisi minimoida kunkin keskustelijan verot.

Professori Kari Tikan mukaan veropsykologian "ensimmäisen aksioman" mukaan vanha vero on myös aina parempi kuin uusi vero.

Periaatteessa samat säännöt pätevät valtionapujärjestelmän kehittämisessä: uudistaa saa, mutta mitään ei saa muuttaa, ei ainakaan saa vähentää kunkin keskustelijan tuloja.

Veropolitiikan keskeinen tavoite on tulojen kerääminen julkiseen sektoriin kuuluville veronsaajille. Veropolitiikkaan sekoittuu kuitenkin monia keskenään ristiriitaisiakin tavoitteita (ks. kuvio), mistä on seurannut säännösten runsaus ja verotuksen työläys.

Vuosien 1988-91 luvuissa ei vielä näy yhteisöjen kunnallisverotuksen poistuminen eikä pääomatuloverotuksen vaikutus.



## Palkka vähentynyt, etuudet kasvaneet

Kunnallisveron kehityksen yleiskuva (ks. taulukko) on se, että luonnollisten henkilöiden kunnallisveronalainen tulo kasvoi 6,9 prosenttia, mutta äyrimäärä vain 4,2 prosenttia. Taustalla on verouudistuksesta seurannut vähennysten kasvu. Äyriensä osuus kunnallisveronalaisesta tulosta väheni 2,07 prosenttiyksikköä.

Tulolajeittaisessa kehityksessä keskeinen piirre on rahapalkan hidaskasvu suhteessa etuuksien kasvuun. Taloudellisesta tilanteesta johtuen työttömyysturvaetuuksien kasvu oli rahapalkan kasvua suurempi. Kunnallistaloudellisesti huolestuttavaa on juuri verotulojen perustan, rahapalkan kehitys.

Verouudistuksen keskeinen piirre vuosi-ina 1988–91 oli vähennysjärjestelmän muutos. Järjestelmää yksinkertaistettiin vähentämällä valtionverotuksen vähennyksiä ja lisäämällä kunnallisverotuksen vähennyksiä. Pelkästään valtionverotuksessa tehtävät vähennykset vähenivät viidesosaan ja lisäksi valtion- ja kunnallisverotuksen yhteiset vähennykset supistuivat jonkin verran. Sen sijaan kunnallisverotuksen vähennykset kasvoivat peräti 48,9 prosenttia.

Lopputuloksena oli, että kunnallisverotuksen vähennykset kasvoivat yli 11 miljardia markkaa. Tämän johdosta kunnilla jäi verotuloja saamatta noin 1,8 miljardia markkaa.

## Suuret kunnittaiset erot

Kunnittain tarkastellen keskeisimpien tekijöiden muutoksissa on melkoisia eroja. Kunnallisveron alainen tulo väheni ainoastaan viidesosassa kunnassa. Luonnollisten henkilöiden tulokehitys oli kuitenkin kohtuullinen useimpien kuntien kasvun ollessa 2–12 prosenttia. Yli 12 prosentin kasvu oli 55 kunnassa.

Pelkästään valtionverotuksessa tehtävien ja kunnallis- ja valtionverotuksen yhteisten vähennysten muutoksissa kuntien hajonta ei ole kovin suuri. Sen sijaan kunnallisverotuksen vähennyksissä hajonta on yllättävän suuri. Alle 30 prosentin kasvu oli 55 kunnassa ja yli 70 prosentin kasvu oli 23 kunnassa. Tämä heijastuu suoraan kuntien äyrimäärien erilaiseen kasvuun.

Edellä todettiin äyrimäärien prosentuaalisen osuuden kunnallisveron alaisesta tulosta vähentyneen yli kaksi prosenttiyksikköä. Tämän taustalla ovat kunnallisveron alaisen tulo kasvussa ja toisaalta vähennysten kasvussa olevat kunnittaiset erot.

Kaikkiaan 18 kunnassa äyri-  
en osuus veronalaisesta tulosta  
kasvoi ja muissa väheni. Välillä  
0–3 prosenttia vähennys oli 320  
kunnassa. Yli neljä prosenttia  
vähennys oli 32 kunnassa.

### Yhteisöveron poiston arvaamattomuus

Vuosien 1988–91 luvuissa ei vie-  
lä näy yhteisöjen kunnallisvero-  
tuksen poistuminen eikä pää-  
omatuloverotuksen vaikutus.  
Yhteisöjen kunnallisverojen  
määrä väheni taulukon mukaan  
kolmanneksen vuodesta 1988.

Tämä on kuitenkin osittain  
harhaisen myönteinen kuva.  
Vuosina 1989 ja 1990 yhteisöjen  
kunnallisverot olivat suurimmil-  
laan. Näin ollen vuoden 1990 ta-  
sosta vähennys vuoteen 1991 oli  
yli 40 prosenttia eli 2,4 miljardia.

Tarkasteltaessa pelkästään  
vuosien 1990–91 muutoksia,  
on yhtiöveron hyvitysjärjestel-  
mä kohdannut raskaasti monia  
kuntia. Suurimpien äyrimäärän  
vähennysten kuntien joukossa  
ovat mm. Helsinki, Kauniainen,  
Eurajoki, Inkoo, Loviisa. Tässä ei  
kuitenkaan ole mahdollista ana-  
lysoida yksityiskohtaisesti yhteis-  
öjen verotuksen muutoksia.

Kunnallistalouden tasausjär-  
jestelmien kannalta onnetonta  
on se, että valtionapujärjestel-  
mät viritettiin vuosien 1989–90  
tason perusteella. Silloin suur-  
ten kaupunkien erityinen varal-  
lisuuden lähde, yhteisöjen kun-  
nallisvero oli suurimmillaan.  
Nykyisin, kun se lähde on ehty-  
nyt, on tilanne toinen. Kun suur-  
ten kaupunkien, kuten Helsin-  
gin verotuloista katoaa kymme-  
nen prosenttia, heiluttaa se koko  
maan tilastoja. Samalla vähenee  
perusluku, josta verotulojen täy-

Taulukko:Kunnallisverotuksen reaaliset muutokset 88-91 (milj. mk)				
	1988	1991	Muutos	%
<b>Luonnolliset henkilöt</b>				
Kunnallisveron alaiset tulot	318874	340761	21887	6.9
Ayrimäärä	264193	275264	11071	4.2
Kunnallisvero	43171	45268	2097	4.9
Ayrit % veronalaisesta tulosta	82.85	80.78	-2.07	
<b>Yhteisöt</b>				
Ayrimäärä	30089	26853	-3236	-10.8
Kunnallisvero	4846	3289	-1556	-32.1
<b>Tulot</b>				
Valtionveron alaiset tulot	317382	338437	21055	6.6
Rahapalkka päätoimesta	216433	220315	3882	1.8
Eläketulot	51297	58500	7203	14.0
Päivä- ja äitiysrahat	4085	4973	888	21.8
Työttömyysturvaetuudet	4681	8776	4095	87.5
Lapsen kotihoidon tuki	1277	2713	1436	112.5
Maatilatalouden puhdas tulo	9570	10157	587	6.1
Tulot yritystoiminnasta	10864	11397	533	4.9
Tulot yhtymästä	1648	3616	1968	119.4
Pääomatulot	6419	6767	348	5.4
<b>Vähennykset</b>				
Yhteiset (valtion ja kv)	29164	27758	-1406	-4.8
Valtionverotus	64265	13285	-50979	-79.3
Kunnallisverotus	25744	38321	12576	48.9
<b>Kunnallisver.vähennykset</b>				
Opiskelija	1050			
Lapsi	4081	12168	8086	198.1
Elatusvelvollisuus	274			
Perusvähennys	1889	6867	4978	263.5
Eläketulot 16499	15541	-958		-5.8
Invalidi 1221	934	-286		-23.4
Yksinhuoltaja	285	1377	1093	383.8

dennykset lasketaan. Suurten kuntien huono kehitys näkyy  
kohta myös niitä pienempien kuntien kassoissa.

### Toteutuivatko tavoitteet?

Karkea ja alustava tarkastelu osoittaa, että verouudistus on  
vähentänyt kuntien verotuloja, vaikka tavoitteena oli turvata  
niiden verotulot kaikissa vaiheissa.

Kunnittaiset erot ovat erittäin suuret. Tässä ei ole eritelty  
yksityiskohtaisemmin, millaiset kunnat ovat erityisesti kär-  
sineet. Professorin Edward Andersson toteaa teoksessaan  
Tulo- ja varallisuusverolaki, että "eräät tärkeät vähennykset  
siirrettiin valtionverotuksesta pelkästään kunnallisverotuk-  
sen puolelle. Sama koskee lapsi- ja yksinhuoltajavähennyk-  
siä, joiden molempien markkamäärä oli suuri. Toimenpiteen  
tarkoitus oli leikata kunnilta sitä veropohjan lisäystä, minkä  
ne olisivat saaneet eräiden muiden piirteiden ansiosta".

Vuoden 1992 tilinpäätökset:

# Jarruja ei ehditty painaa ajoissa

Keskisuomalainen 23.7.1993

Viime vuoden tilinpäätökset olivat pelättyä paremmat. Katteet paranivat 0,6 penniä, mutta rahoitusasemaa kuvaava vakavaraisuus heikkeni 1,5 penniä. Kunnittaiset erot ovat suuret ja näyttävät kasvavan. Katteen muutoksiin sekä parempaan että huonompaan suuntaan on vaikuttanut verotuloarvioiden oikeellisuus. Muutama kunta on myös joutunut lunastamaan takausvastuitaan, mikä on heijastunut rahoitusaseman heikentymisenä.

Tämä artikkeli on yhteenveto Keskisuomalaisessa esitellyistä alueen kuntien vuoden 1992 tilinpäätöksistä. Mukana on 48 kuntaa. Uutisten lukuja ei ole tämän jälkeen tarkistettu, vaikka eräät suuret muutokset saattaisi olla perusteltua selvittää yksityiskohtaisemmin.

Kate tarkoittaa aikaisemmin käytettyä käytötalouden ylijäämää. Se vastaa uuden talousarviorakenteen käsitettä vuosikate. Se on erä, joka kunnalta jää käyttötaloudesta mm. investointien rahoittamiseen ja lainojen lyhentämiseen.

Valtiosihteeri Timo Relander totesi kuntataloutta selvittäneessä mietinnössään katteen tavoiteltavan tason olevan kaksi äyripenniä. Se riippuu kuitenkin kunnan kehitysvaiheesta, joku kunta voi tulla toimeen paljon pienemmilläkin.

## Katteissa suuret erot

Kuviossa 1 on esitetty kunnat katteen suuruudenmukaisessa järjestyksessä. Katteen suuruutta arvioitaessa on otettava huomioon äyrin hinta. Korottamalla äyrin hintaa kasvaa myös kate. Esimerkiksi Jämsän kate 16,75 pennin äyrin hinnalla on 3,8 penniä ja Toivakka tarvitsee samaan katteeseen 18,0 pennin äyrin hinnan. Soinin 3,2 penniä on syntynyt 18,5 pennin äyrin hinnalla. Jos Jämsän äyrin hinta olisi ollut sama kuin Toivakassa, olisi sen kate 5,5 penniä.

Kaikkiaan 16 kunnan kate on vähintään 3,0 penniä. Kolmen kunnan (Hartola, Korpilahi ja Kannonkoski) kate jäi miinusmerkkiseksi.

Nämä kunnat joutuivat siis ottamaan ns. syömävelkaa eli rahoittamaan normaalia juoksevaa toimintaa velalla. Jopa entisten lainojenkin lyhentämistä varten on tarvittu uutta velkaa.

Kuviossa 2 on esitetty katteiden muutokset vuonna 1992. Siihen sisältyy viime tilinpäätöksen myönteisin puoli. Peräti 34 kunnan kate parani tai säilyi ainakin edellisvuoden tasolla. Vain neljä (Soini, Pieksämäen mlk, Uurainen ja Äänekoski) korottivat näistä kunnista äyrin hintaansa.

Suurimmat katteen parannukset tekivät Soini, Petäjävesi, Kyyjärvi, Pieksämäen mlk, Konnevesi ja Pyhäsalmi. Kaikkien parannusta selittävät kuntien säästötoimet, verotulojen ja valtionapujen kertyminen arvioitua suurempi kertymä.

Katteen suurimpien supistumisten (Hartola, Konginkangas, Juupajoki ja Korpilahi) taustalla on verotulojen romahtaminen. Lisäksi kaikilla on rasitteenaan suuret korkomenot.

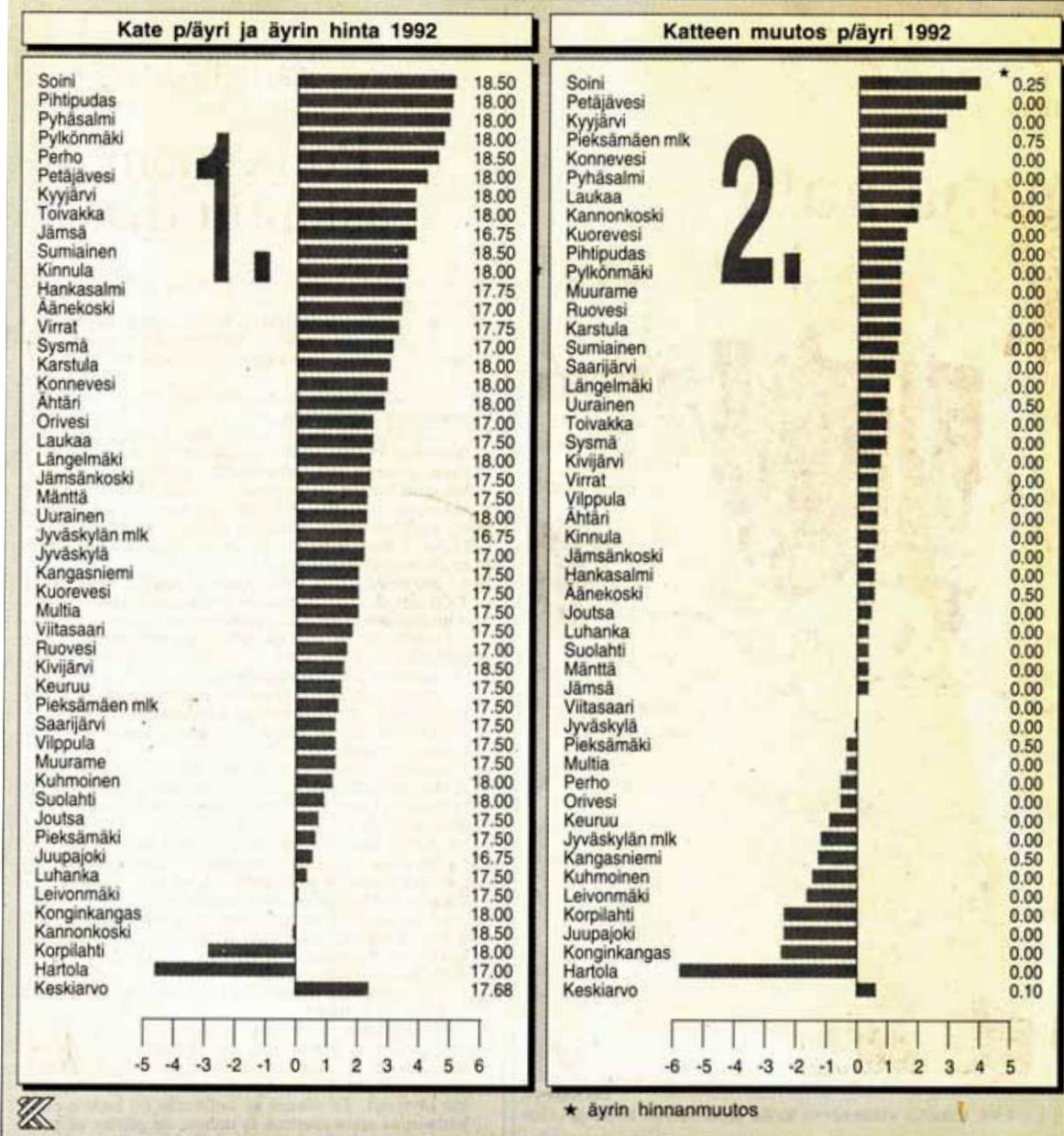
## Velkaantuminen kiihtyi

Vaikka katetta kertyi, pystyi vain 12 kuntaa parantamaan rahoitusasemaa kuvaavaa vakavaraisuutta. Näyttääkin siltä, että kunnat eivät ehtineet jarruttaa investointejaan talouden käännyttyä nopeasti lamaksi. Keski-Suomen kuntien vakavaraisuus on huomattavasti maan keskiarvoa heikompi. Vuonna 1991 vakavaraisuuden koko maan keskiarvo oli yli kaksi penniä parempi kuin tässä esiteltävissä kunnissa.

Kuvio 3 osoittaa, että vakavaraisuudessa on erittäin suuret kunnittaiset erot. Alle -10 penniä vakavaraisuus on 18 kunnassa. Heikompi kuin -15 penniä se on peräti 15 kunnassa. Todella heikko tilanne on Kyyjärvellä, Korpilahdella, Konginkankaalla, Saarijärvellä ja Muuramessa, jossa vakavaraisuusaste jää -20 penniä heikommaksi. Konginkangas selvisi veloistaan liittymällä Äänekoskeen. Muilla sen sijaan on maksamista.

Kuviossa 4 on esitetty vakavaraisuuden muutokset. Kaksitoista kuntaa pystyi paran-



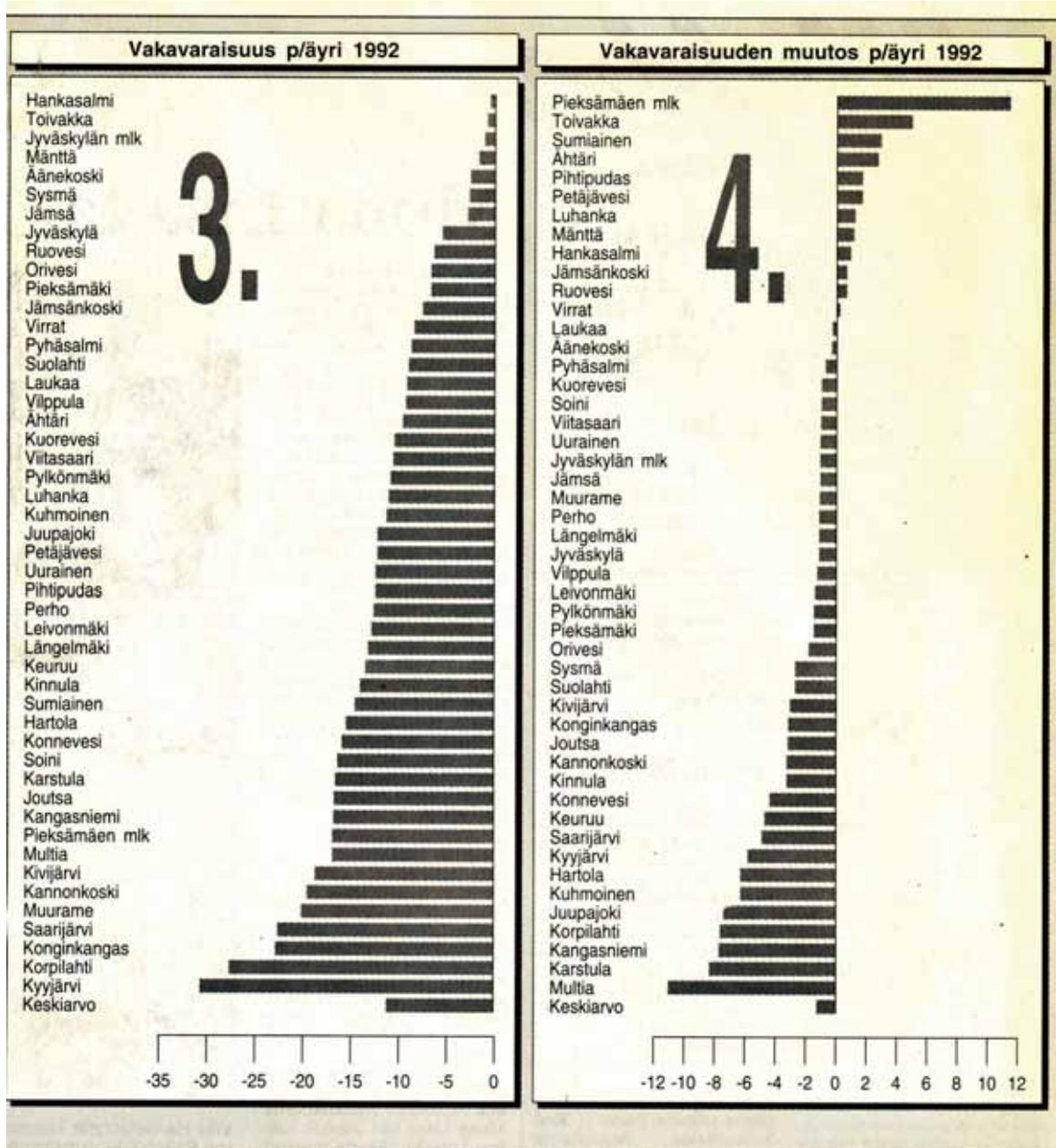


tamaan näin mitattua rahoitusasemaansa. Pieksämäen maalaiskunnan suuren muutoksen taustalla ovat tekniset järjestelyt, joilla velkoja siirrettiin logistiikkakeskukselle muuttamalla niitä takauksiksi. Multian rahoitusaseman heikkeneminen johtuu mittavista rakennusinvestoinneista sekä konkurssista aiheutuneilla takausvastuutappioilla. Multian lisäksi takauksia joutuivat maksamaan ainakin Hartola ja Kangasniemi.

### Tunnusluvut tiivistävät

Tämän kirjoittaja on usean vuoden ajan ollut yhteistyössä Etelä-Suomen Sanomien, Keski-suomalaisen ja Satakunnan Kansan sekä Talouselämän kanssa kuntien talousarvioiden ja tilinpäätösten esittelyn tiivistämiseksi ja yksinkertaistamiseksi.

Taulukoilla onkin kuntien luvut saatu vertailukelpoisiksi. Tiivistäminen merkitsee aina valintaa. Siihen pakottaa myös palstatilan ra-



jallisuus. Kivijärven kunnanjohtaja Risto Niemelä esitti Keskisuomalaisessa (27.4.1993) seuraavanlaisista kritiikkiä noudatettuun käytäntöön:

- Uskon, että tulevaisuudessa kunnallista taloutta mitataan eri luvuilla kuin Keskisuomalainen nyt tekee. Mielestäni kuntalaisille ja lukijoille pitäisi tarjota lukuja, jotka jokainen ymmärtää. Asukaskohtaiset menot ja tulot ovat yksi tapa vertailla. Voitaisiin selvittää asukaskohtaiset valtionosuudet, verotulot, ja maksut ja korvaukset ja toisaalta asukaskohtaiset lainat, korkomenot, takaukset, lainojen lyhennykset ja kunnallishallinnon palkkamenot.

Jos lähtökohtana pidetään kuntien taloudellisen liikkumavaran vertailua, ovat äyrin hinta, kate ja vakavaraisuus keskeisiä muuttujia. Eri tulo- ja menolajien vertailu ei kerro oikeastaan paljonkaan kunnan talouden ahdingosta tai keveydestä, mutta ne ovat mielenkiintoista taustatietoa tiiviin taulukon luvuille.

Esittelytaulukkoja on syytä kehittää. Ilmeisesti käyttötalouden neton käsite vaikkapa asukasluvuun suhteutettuna on seuraavina vuosina hyvin käyttökelpoinen. Äyrimäärään suhteutetut kate ja vakavaraisuus kuvaavat omasta näkökulmastaan paljon, mutta laman aikana on tullut esiin mielenkiintoinen ongelma. Kun jakajana olevan äyrimäärä pienenee,

paranee penni/äyri luku vaikka jaettava ei muuttuisikaan. Tosiasiassa tilanne luonnollisesti heikkenee, kun verotulojen perustana oleva äyrimäärä vähennee. Tämäkin osoittaa, että tunnusluvuissa on kehittämissä tarvetta.

## Vahvat ja heikot

Kuviossa 5 on esitetty eräänlainen tiivistys vuoden 1992 tilinpäätöksistä. Siinä on lajiteltu tässä esitellyt kunnat vahvoihin ja heikkoihin katteen ja äyrihinnan sekä vakavaraisuuden keskiarvojen perusteella. Oikeassa ylänurkassa ovat vahvimmat ja vasemmassa alanurkassa heikoimmat.

Kuvioon on merkitty myös sisäasiainministeriön nimeä-

KESKISEN SUOMEN VAHVAT JA HEIKOT KUNNAT			
Yli keskiarvon	Pihtipudas Soini Petäjävesi Perho <b>Kyyjärvi</b> Kinnula Sumiainen Karstula Konnevesi	Jämsä Pyhäsalmi Pylkönmäki Äänekoski Sysmä Toivakka Hankasalmi Orivesi Virrat Jyväskylä mlk	Jyväskylä Laukaa Jämsänkoski Mänttä Ähtäri
	Alle keskiarvon	Kangasniemi Multia Längelmäki <b>Kannonkoski</b> <b>Korpilahti</b> Hartola Juupajoki <b>Muurame</b> <b>Saarijärvi</b> Joutsa	<b>Kivijärvi</b> Leivonmäki Konginkangas Uurainen Keuruu Pieksämäki mlk
		Ruovesi Kuorevesi Viitasaari Viipula Pieksämäki Kuhmoinen <b>Suolahti</b> <b>Luhanka</b>	
		Alle keskiarvon      Yli keskiarvon <b>VAKAVARAISUUS</b>	

mät kriisikunnat. Kriisikunnat sijoittuvat heikkojen joukkoon lukuun ottamatta Suolahtea, Luhankaa ja Kyyjärveä. Näistä Suolahti ja Luhanka ovat parantaneet rahoitusasemaansa ja Kyyjärvi katetaan.

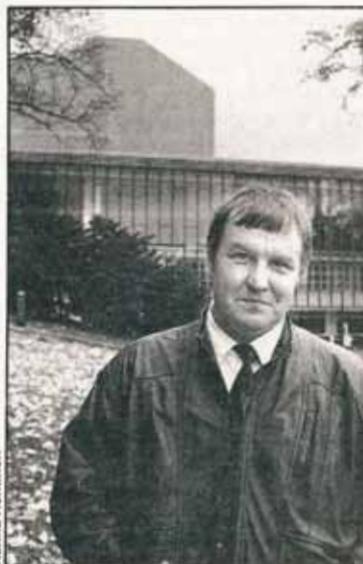
## Heikki Helin aloitti talouden tutkijana

Kunnallistalouden asiantuntija **Heikki Helin** on palannut Helsingin kaupungin leipiin. Helin aloitti lokakuun alussa valtionapujärjestelmien sekä kaupungin talouden ja toiminnan kehityksen tutkimisen. Hänen avaintehtävänä on tuottaa tutkimustietoa päätäjille. Heikki Helin työskentelee tietokeskuksessa erikoissuunnittelijan nimikkeellä etätyötä Lahdessa tehden.

Helin työskenteli kaupunginkansliassa 1975 - 1980 aluksi laskentatoimen suunnittelijana ja sitten taloussuunnittelijana. Yksi talvi ajasta meni lastensuojeluvirastossa.

Helsingin kaupungilta Helin siirtyi kaupunkiliittoon ja sieltä 12 vuodeksi Lahteen. Lahdessa Helinin viimeinen titteli oli talousarviopäällikkö. Hän vastasi kaupungin kirjanpidosta sekä talouden ja KTS:n valmistelusta.

Helin on ollut kirjallisesti tuottelias. Iltaisin, viikonloppuisin ja virkavapaalla mies on työstänyt lähes kolme-



Hanna Heininen

kymmentä tutkimusta, suuren osan niistä yhteistyössä kaupunginkanslian erikoissuunnittelija **Paavo Poterin** kanssa.

Väitöskirja valmistui 1991. Helin hoitaa kunnallistalouden dosentuuria Tampereen yliopistossa.

Kirjoitusharrastus tuottaa kymmeniä artikkeleita kunnallistaloudesta mm. Talouselämä-lehteen. Toimittajat käyttävät hänen asiantuntemustaan talousartikkeleita laatissaan.

Helin on työskennellyt myös lehtien toimituksissa. Hänellä on tiedotusopista laudatur.

*Heikki Helinin työ Lahdessa oli kuin dramaturgiaa: käsikirjoituksia taloudesta ja saneerauksesta. Helsingissä hän alkaa keskittyä tutkimukseen.*

Kaupungin henkilöstölehti, Helsingin henki, uutisoi siirrosta Tietokeskukseen.

# **KUNTATALOUS JA KÄSITTEET**

**Reittaamiseen ei tarvetta**

## **Jyvät ja akanat erottuvat**

Kuntalehti 10 1993

Eri puolilla maata on kuntien takauksia langennut maksettaviksi. Pienille kunnille laskut ovat olleet hyvinkin raskaita. Kunnat ovat päästäneet konkurssiin yhtiöitä, joissa ovat olleet mukana. Tampere päästi vararikoon Tampereen Haka Oy:n, Jyväskylän kaupunki Jyväskylän Tenniskeskus Oy:n ja Joensuun kaupunki Joensuun Tekniikkatalot Oy:n.

Ruotsissa kuntia on ärsyttänyt niiden luotokelpoisuudesta käyty keskustelu. Samaa on havaittavissa Suomessa. Kunnat eivät kuitenkaan voi mennä konkurssiin. Kunnat ovat olleet ja ovat yhä varmoja asiakkaita pankeille. Varsinaiseen kuntien reittaamiseen ei ole tarvetta, mutta kuntien talouden arviointi on tarpeen jo pelkästään kunnallisen päätöksenteon tueksi. Talouden rautaiset lait asetavat rajansa myös kunnille.

Mitkä ovat kuntien talouden arvioinnissa keskeiset käsitteet ja niiden kuvauskyky? Kuinka kunnat tänä keväänä ovat onnistuneet talousarvioittensa ja tilinpäätöstensä esittelyssä?

Kunnallistalouden liikkumavaran keskeisimmät muuttujat ovat kate (vuosikate), äyrin hinta ja rahoitusasemaa kuvaavat muuttujat. Niiden perusteella laadittu toimintapolitiikan typologia erottelee jyvät ja akanat. Kuviossa on esitetty äärimmäisten ruutujen kunnat vuonna 1991. (Kuntalehden numerossa 1/1993 oli vastaavaa tyyppittelyä vuonna 1990.)

Toimintapolitiikan typologiassa heikoimmat kunnat ovat samoja kuin sisäasianministeriön kriisikuntalistan kunnat. Luettelon

heikoimmista kunnista ainoastaan Kalanti, Lumparland ja Petäjävesi puuttuvat ministeriön listalta. Konginkangas ei siinä ole, koska se lakkasi olemasta kuntaliitoksen takia.

Sisäasianministeriö on listannut toisen kerran 60 kriisikuntaa. Luettelon perustana olivat kate, äyrin hinta, lainanhoitokustannukset ja vakavaraisuus. Perusteet olivat toisin sanoen yhteneväiset toimintapolitiikkatypologian kanssa. Jonkin verran harkintaa lienee myös käytetty.

### **Katteen riittävä taso?**

Selvitysmies Timo Relanderin raportissa todetaan, että riittävänä käyttötalouden ylijäämänä on pidetty 2,5 penniä. Käyttötalouden ylijäämä/tulos 2/vuosikate/kate on riippuvainen kehitysvaiheesta ja organisaatiosta. Katehan on erä, joka kunnalla on käytettävissä mm. lainojen lyhennyksiin ja investointeihin.

Katteelle ei voida määritellä kaikille kunnille soveltuvaa arvoa. Sen suuruus riippuu kunnan kehitysvaiheesta ja organisaatiosta. Mitä enemmän kunnalla on liiketoimintaa, sitä suurempi on katteen oltava, jotta liiketoiminnan edellyttämät investoinnit voidaan rahoittaa. Tästä syystä suurten kaupunkien katteet ovat olleet suhteellisen korkeita.

Katteen riittävyttä voidaan tarkastella esimerkiksi neljässä eri "luokassa" seuraavan mallin mukaisesti:

### **HYVÄ**

Mahdollistaa kaupungin/kunnan kehittämisen kannalta riittävän investointitason sekä rahoitusaseman vahvistamisen

## TYYYDYTTÄVÄ

Mahdollistaa välttämättömimmät peruskorjaukset ja investoinnit rahoitusasemaa heikentämättä

## VÄLTTÄVÄ

Välttämättömimmät peruskorjaukset ja investoinnit rahoitusaseman heiketessä talouden tasapainotuksen tapahtuessa lainaa lisäämällä ja varauksia purkamalla

## HEIKKO/ SAANEERAUSKYPSÄ

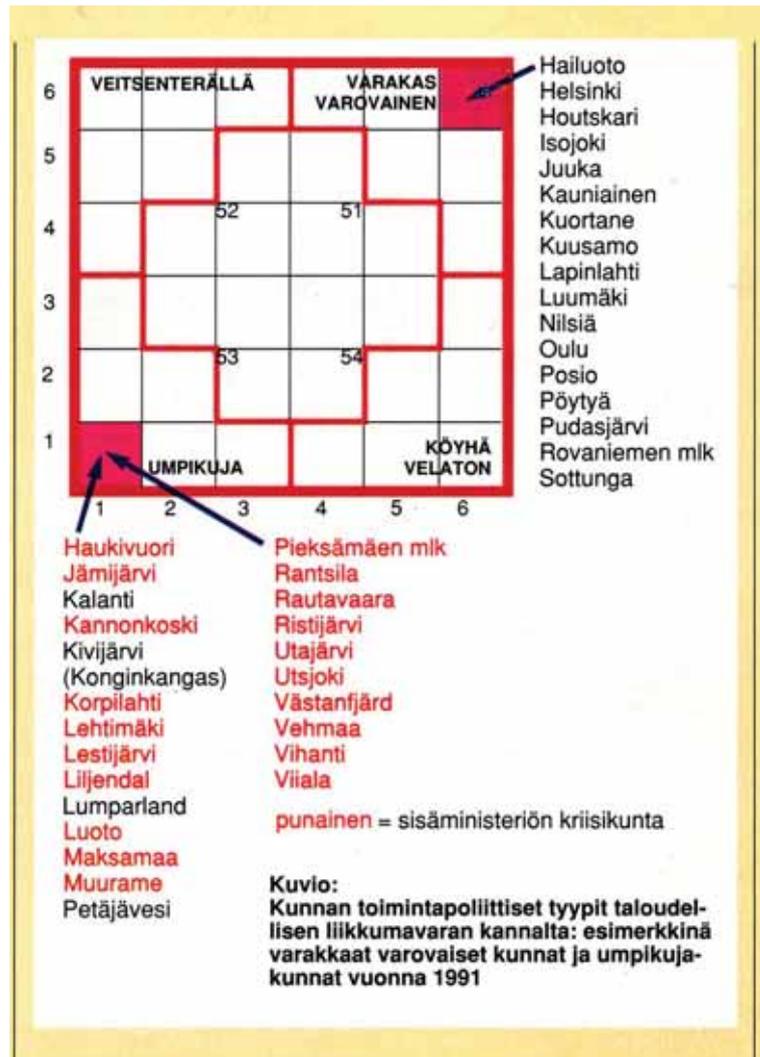
Kate ei riitä edes lainojen lyhentämiseen. Kuntaa uhkaamassa velkakierre, koska lainojen lyhennykset ja investoinnit joudutaan rahoittamaan uudella velalla.

Verbaalisille määrittelyille voidaan antaa kuntakohtaiset arvot kunkin kunnan omista lähtökohdista. Lama on opettanut kunnat huomaamaan, ettei uusia tiloja tarvita, kun vanhojakin on monella liikaa.

Vuonna 1990 maassa oli kuusi kuntaa, joiden kate oli miinusmerkkinen. Vuonna 1991 tilanne heikkeni niin, että miinusmerkisen katteen kuntia oli peräti 44. Näiden kuntien tilannetta voi pitää ainakin saneerauskypsänä.

Kaikkiaan 189 kunnan kate jäi pienemmäksi kuin lainojen lyhennykset. Vuotta aikaisemmin tällaisia kuntia oli 112. Velka toisin sanoen maksettiin uudella ja entistä kalliimmalla velalla. Tilannetta voi nimittää vähintään velkakierteen uhkaksi. Jos jotain ei tehdä nopeasti, ollaan entistä pahemmassa jamassa.

Kaiken kaikkiaan esitetyn asteikon mukaan neljäsosassa kuntia kate oli 1991 heikko ja kunta siten saneerauskypsä.



Kunta pystyy tulemaan toimeen hyvin pienellä katteella edellyttäen, että se ei ole velkaantunut ja lainojen hoitokulut ovat pienet. Jos kunta alkaa olla valmiiksi rakennettu, eivät investointitarpeetkaan ole kovin suuret.

## Rahoitusaseman vertailun ongelmat

Rahoitusaseman kuvauksessa on käytetty vakavaraisuuskäsitettä. Se on laskettu monin eri tavoin. Seuraavassa kolme eri laskutapaa:

1. +siirtomäärärahat +omat rahastot -talousarviolainat
2. Taloustilasto: +siirtomäärärahat +omat rahastot -pitkäaikainen vieras pääoma
3. Tilinpäätöskertomusmalli: +siirtomäärärahat +omat rahastot +/-yli/alijäämä -pitkäaikainen vieras pääoma

Myös rahoitusaseman tarkastelussa on muistettava sen merkitys. Kunnat voivat rahoittaa investointinsa ennakkosäästämällä siirtomäärärahoja, kartuttamalla rahastoja tai lainanotolla. Pienissä kunnissa rahoitusasemaa kuvaavat tunnuslu-

Sunnuntai 16.5.1993

**ÄHTÄRI**

Tilinpäätös

	1990	1991	1992
Asukasluku	7 290	10 000	10 000
Äyrin hinta	17,00	17,50	17,50
Kantokyyliuokka	2	2	2
Milj. mk	1,2	2,2	2,2
Kate	7,8	7,2	7,8
Lainakanta	-4,6	-4,2	-4,9
Vakavaraisuus	2,2	3,2	3,0
Penniä/äyri	-8,1	-6,3	-6,5
Kate			
Vakavaraisuus			

Lauantaina toukokuun 22. päivänä 1993

**Artjärven vuoden 1992 tilinpäätös**

	1989	1990	1991	1992
As.luku				
Äyrin hinta				
Kantokyyliuokka	17,00	17,50	17,50	17,50
Milj. mk	2	2	2	2
Kate				
Lainakanta	1,2	2,2	2,2	1,1
Vakavaraisuus	7,8	7,2	7,8	8,0
Penniä/äyri	-4,6	-4,2	-4,9	-5,8
Kate				
Vakavaraisuus	2,2	3,2	3,0	1,5
	-8,1	-6,3	-6,5	-8,2

Ähtäkoh

Merj  
Ähtä  
na 1  
kov  
Kot  
W

## "Pankit jakavat jo kuntiakin riskiluokkiin"

(HS 17.1.1993)

## "Kaupunginsihteeri pelkää Karkkilan joutumista valtion hallintaan konkurssin takia"

(HS 17.5.1993)

vut vaihtelevat investointien ajoituksen mukaan. Kunnan talouden terveyden kannalta investointien ajoituksessa tulisi ottaa huomioon rahoitusasema siinä mielessä, että investointien seurauksena kunta ei saisi velkaantua kohtuuttomasti.

Optimaalista velkaantumisasetta ei kuitenkaan voi määritellä, mutta lainanhoitokykyä voi arvioida katteen avulla. Katteenhan pitäisi riittää ainakin lainojen lyhennyksiin ja investointien rahoittamiseen.

Uuden talousarvioasetelman myötä saattaa entisestään vakiintua jo yleinen tapa, että talousarviot ja suunnitelmat tasapainotetaan lainanotolla. Mikäli rahoitusasema on pysyvästi heikko, ts. katteen ja lainanhoitokulujen suhde on epäterve, on kunta investointikyvytön. Vanhat lainat joudutaan tällöin lyhentämään uudella ja korkeakorkoisemmalla lainalla.

Vaarallisimpina kuntien talouden tilastoluvuista pidän itse asukaskohtaisia lainamääriä ja niiden keskiarvolukua. Keskimääräiseen asukaskohtaiseen lainamäärään verrattu kunnan oma luku ei kerro oikeastaan mitään sii-

tä, onko kunnan oma lainamäärä liian suuri ja voiko lainaa vielä lisätä. Ratkaisevaa on kunnan kyky selviytyä lainojen hoidosta. Tämän takia katetta pitää kertyä niin paljon, että se kattaa lainojen lyhennykset.

## Rahoitusaseman mustat aukot

Kunnat ovat organisoineet toimintojaan eri tavoin. Yhtiöittäminen on lisääntymässä. On perustettu erilaisia kehitysyhtiöitä, jotka ovat ottaneet lainaa melko hulvattomasti peruskunnan taatessa lainat. Monessa kunnassa tikittääkin tämän johdosta melkoiset aikapommit.

Omalla laillaan tilanteen mielenkiintoiseksi tekee se, että kunnat saattavat todeta rahoitusasemansa olevan vakaan pienen lainamäärän takia. Kuntien taloustilastosta käy ilmi kuntien antamat takaukset ja antolainat. Pienemmät ja heikommat kunnat ovat joutuneet antamaan yrityksille sekä takauksia että antolainoja. Niitä ei erotella tilastoissa ja kunnat ovat haluttomia niistä kertomaankaan asian kiusallisuuden takia.

## Käyttötalouden netto menotason kuvaaja

Julkisuudessa on keskusteltu kuntien säästäväisyydestä ja säästötoimenpiteistä. Käyttötalouden neton käsite saattaa avata uusia näkökulmia kuntien väliseen vertailuun. Sehän on julkisin varoin (kunnallisverolla ja valtionavulla) rahoitettava osa kuntien käyttömenoista. Kun kuntainliittotoiminta on saatu bruttona kuntien talousarvioihin, on käyttötalouden neton vertailukelpoisuus parantunut merkittävästi.

Käyttötalouden neton kunnittaiseen vertailuun vaikuttaa merkittävästi kunnan liiketoiminnan laajuus. Jos liiketoiminta hoidetaan vähintään omakustannuseriaaiteella, on käyttötalouden netossa mukana liiketoiminnan osuutta, joka on tarkoitettu sen investointien rahoittamiseen. Tästä seuraa, että laajan liiketoiminnan pitäisi vähentää käyttötalouden nettorasitusta.

Käyttötalouden neton erilaiset suhteutukset kuvaavat eri puolia käyttötalouden kehityksestä ja tilasta:

- 1 reaalin muutos prosentteina kuvaa käyttötalouden laajenemista,
- 2 p/äyri kuvaa käyttötaloudesta aiheutuvaa taloudellista rasitusta nimenomaan taloudellisen liikkumavaran kannalta, koska verotulot ovat kunnan keskeisin tulolähde ja
- 3 mk/asukas kuvaa käyttötalouden neton tasoa.

Jotta kehityksestä ja poikkileikkaustilanteesta voisi saada luotettavan kuvan, on käytettävä usein kaikkia mainittuja tunnuslukuja. Tarkassa analyysissä käyttötalouden netto on purettava pieniin osiin, esimerkiksi pääluokittain. Tällöin saadaan selville, mistä toiminnoista käyttötalouden neton kasvu on aiheutunut.

## Talouden tiivistämisiongelmat

Olen usean vuoden ajan ollut yhteistyössä Etelä-Suomen Sanomat, Keskisuomalainen ja Satakunnan Kansa -sanomalehtien sekä aikakauslehti Talouselämän kanssa kuntien talousarvioiden ja tilinpäätösten esittelyn tiivistämiseksi ja yksinkertaistamiseksi. Vaikkapa Artjärven ja Ähtärin tilinpäätösluvut on saatavissa vertailukelpoisiksi (ks. esimerkkitaulukot). Tiivistäminen merkitsee aina valintaa. Siihen pakottaa myös palstatilan rajallisuus.

Kivijärven kunnanjohtaja Risto Nieminen on kuitenkin esittänyt (Keskisuomalainen 27.4.1993) kritiikkiä suositteleni käytäntöön:

”Uskon, että tulevaisuudessa kunnallista taloutta mitataan eri luvuilla kuin Keskisuomalainen nyt tekee. Mielestäni kuntalaisille ja lukijoille pitäisi tarjota lukuja, joita jokainen ym-

märtää. Asukaskohtaiset menot ja tulot ovat yksi tapa vertailla. Voitaista selvittää asukaskohtaiset valtionosuudet, verotulot ja maksut ja korvaukset sekä toisaalta asukaskohtaiset lainat, korkomenot, takaukset, lainojen lyhenykset ja kunnallishallinnon palkkamenot.”

Jos lähtökohtana pidetään kuntien taloudellisen liikkumavaran vertailua, ovat äyri hinta, kate ja vakavaraisuus keskeisiä muuttujia. Eri tulo- ja menolajien vertailu ei kerro oikeastaan paljonkaan kunnan talouden ahdingosta tai keveydestä. Toki ne ovat mielenkiintoista taustatietoa tiiviin taulukon luvuille.

Eräs kunnallismiesten paljon käyttämä hokema näinä aikoina on ollut, etteivät verotulot riitä edes palkkamenojen maksuun. Palkkamenojen määrä riippuu kuitenkin toimintojen organisoinnista. Kuntainliittotoiminnan palkat eivät näy kuntien palkkamenoissa. Vaikka ajatus olisikin ”raflaava”, ei se ole kovin perusteltu.

Esittelytaulukkoja on syytä yhä kehittää. Ilmeisesti käyttötalouden neton käsite vaikkapa asukaslukuun suhteutettuna on seuraavina vuosina hyvin käyttökelpoinen.

Äyrimäärään suhteutetut kate ja vakavaraisuus kuvaavat omasta näkökulmastaan paljon, mutta laman aikana on tullut esiin mielenkiintoinen ongelma. Kun jakajana olevan äyrimäärä pienenee, paranee penni/äyri luku vaikka jaettava ei muuttuisikaan. Tosiasiassa tilanne luonnollisesti heikkenee, kun verotulojen perustana oleva äyrimäärä vähenee. Tämä osoittaa, että tunnusluvuissa on todella kehittämisen tarvetta.

Kunnallistalous ei kuitenkaan tarvitse mitään reittoaamista. Jokainen kunnallistaloutta ymmärtävä pystyy tulkitsemaan kunnan taloudellisen tilanteen analysoimalla keskeisimpien muuttujien kehitystä ja tasoa. Nykyinen tilastoaineisto ei kuitenkaan kerro kattavasti kaikkia kuntatalouteen liittyviä riskejä.

# Kauhajoki kärkeä Karkkila hännillä

Talouselämä 40 1993

Kauhajoki, Luumäki, Posio ja Pöytyä sinnittelevät yhä Suomen vahvimpien kuntien joukossa. Suurista kaupungeista vahvoja ovat Helsinki ja Oulu. Heikoimpien kuntien joukossa on itseoi-keutettuna Karkkila, mutta vaikeuksissa rypee moni muukin.

Vuonna 1992 jäi 35 kunnan kate negatiiviseksi. Nämä kunnat joutuivat ottamaan velkaa normaaliin juoksevaan toimintaansa. Kaikkiaan 177 kunnan lainojen lyhennykset olivat suuremmat kuin kate. Toisin sanoen Suomen 460 kunnasta yli kolmannes lyhensi velkaa uudella velalla (Talouselämä 35 /1993)

Tiedot perustuvat Tilastokeskuksen juuri valmistuneeseen kuntien vuoden 1992 tilinpäätöksiä koskevaan aineistoon. Tämän aineiston tunnuslukujen pohjalta on tyypitely kaikki Suomen kunnat oheiseen taulukkoon.

Kunnallistalouden muutosta kuvaa se, että kuntien toimintapolitiikkaa kuvaavan tyypittelyn nimekkeitä (Talouselämä 1611993) on muutettava. Ei ole enää "varakkaita varovaisia" kuntia vaan pelkästään "varovaisia". Varkuus alkaa olla enemmänkin suhteellista kuin reaalista. Ryhmän kuntien tapa hoitaa taloutaan on kuitenkin ollut muita varovaisempaa ja niiden talous onkin muita paremmassa kunnossa. Suurten kaupunkien katteita parantavat suuret liikelaitokset kuten energialaitokset ja satamat.

Samoin aikaisemmin käytetty nimike "köyhät, velattomat" on aihetta muuttaa pelkästään "köyhiksi". Näillekin kunnille on alkanut ker-tyä velkaa, vaikka sitä on keskitasoa vähemmän. Köyhyys ilmenee nimenomaan katteen pienuutena. Suurista kaupungeista tähän ryhmään sijoittuvat mm. Vantaa ja Lahti. Velan määrän suhteellisuutta kuvaa se, että Vantaal-

la ja Lahdessa kate ei riitä velan lyhennyksiin-kään, vaikka velkaa on koko maan keskiarvoja vähemmän.

## Jyvät erottuvat akanoista

Kunnat ovat hoitaneet leiviskänsä eri tavoin. Osa kunnista on sovittanut menonsa tulojen mukaan säilyttäen tietyn puskurin pahojen päivien varalle. Nelisenkymmentä kuntaa on elänyt koko 1980-luvun olemattomalla pelivaralla. Jotkut kunnat hurahivat kasinokauden vauhtiin, mistä laskut alkavat langeta maksettavaksi.

Vaikka kuntia ei voi asettaa urheilukilpailujen tuloluettelon tapaan järjestykseen taloutensa perusteella, voi joukosta poimia hyvät ja heikot kunnat. Tässä artikkelissa seulotaan kunnallistalouden jyvät ja akanat. Jokaisen kunnan taloudellinen liikkumavara määritellään juuri valmistuneiden vuoden 1992 tilinpäätöstilastojen avulla. Määrittely on suhteellinen: kuntien asema suhteessa toisiin kuntiin. Kunnallistalouden tilan arviointi muistuttaa kymmenottelua, jossa siinäkin on sovitut pisteasteikot kullekin lajille.

## Äyri, kate ja vakavaraisuus

Kuitenkin taloutta arvioitaessa on otettava huomioon monta eri rekijää. Kunnat voidaan luokitella karkeisiin ryhmiin muutaman keskeisen muuttujan avulla.

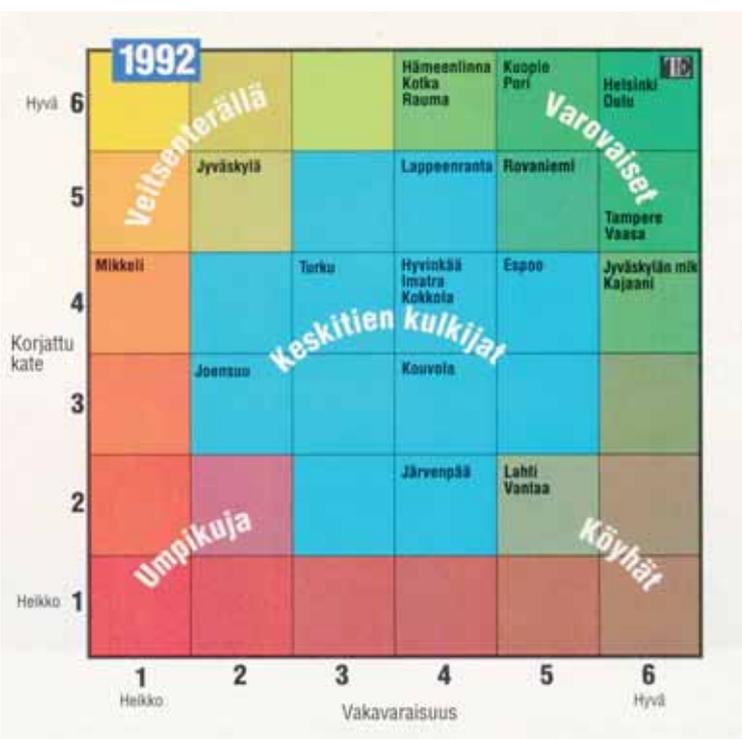
Lähtökohtana on kuntien toimintapolitiikka ja sitä kuvaava typologia. Se muodostuu kahden eri muuttujan ristiintaulukoinnin perusteella:



SUOMEN KUNNAT PISTEYTYTTÄINÄ				Korjattu kate	Vakavaraisuus								
Alahärmä	2	2	6	6	Kaavi	3	4	Kivijärvi	3	1	Lappajärvi	3	1
Alajärvi	6	6	5	5	Kajaani	4	6	Kodisjoki	4	4	Lappeenranta	5	4
Alastaro	6	6	5	5	Kalajoki	5	4	Kokemäki	1	2	Lappi	4	2
Alavieska	6	6	3	3	Hollola	1	1	Kokkola	4	4	Lapinjärvi	3	5
Alavus	4	4	4	4	Honkajoki	4	4	Kolari	2	3	Lavia	5	5
Anjalankoski	4	4	6	6	Houtskari	5	6	Konginkangas	1	1	Laukaa	4	4
Anttoia	4	4	5	5	Huittinen	1	4	Konnevesi	4	2	Lavia	5	2
Artjärvi	3	4	2	2	Humppiila	3	1	Kontiolahti	3	4	Lehtimäki	3	1
Asikkala	2	4	2	2	Hyrynsalmi	2	2	Korpilahti	1	1	Leivonmäki	1	2
Askainen	1	1	4	4	Hyvinkää	4	4	Korppoo	3	2	Lemi	5	2
Askola	3	2	6	6	Hämeenkyrö	6	6	Korsnäs	6	6	Lemland	3	6
Aura	2	2	6	6	Hämeenlinna	6	4	Kortesjärvi	5	4	Lempäälä	3	4
Brändö	4	6	3	3	Ii	3	2	Koski HL	3	5	Lemu	1	1
Dragsfjärd	1	3	5	5	Iisalmi	5	5	Koski TL	4	4	Leppävirta	6	6
Eckerö	4	1	5	5	Iitti	5	5	Kotka	6	4	Lestijärvi	2	1
Elimäki	5	5	4	2	Ikaalinen	4	2	Kouvola	3	4	Liekka	3	4
Eno	4	4	5	5	Ilmajoki	5	5	Kristinankangas	1	2	Lieto	4	5
Enonkoski	4	5	4	4	Ilomantsi	4	4	Kruunupyy	2	2	Liljendal	1	2
Enontekiö	2	3	3	3	Inari	3	3	Kuhmalampi	1	2	Liminka	5	4
Espoo	4	5	1	4	Inkoo	1	4	Kuhmo	4	5	Liperi	3	2
Eura	3	4	1	2	Iniö	1	2	Kuhmoinen	2	3	Lohja	3	5
Eurajoki	5	3	6	6	Isojoki	6	6	Kuivaniemi	3	2	Lohjan kunta	4	5
Evijärvi	5	1	3	3	Isokyrö	3	3	Kullaa	3	4	Lohtaja	4	4
Finström	5	2	4	4	Imatra	4	4	Kumlinge	1	5	Loimaa	2	3
Forssa	1	2	5	5	Jaala	5	5	Kuopio	6	5	Loimaan kunta	4	5
Föglö	1	5	6	6	Jalasjärvi	6	6	Kuorevesi	3	3	Loppi	3	5
Geta	6	4	4	5	Janakkala	4	4	Kuortane	6	6	Lovisa	1	5
Haapajärvi	4	3	3	2	Joensuu	3	2	Kurikka	6	6	Luhanka	1	2
Haapavesi	3	3	2	2	Jokioinen	2	2	Kuru	3	4	Lumijoki	5	1
Hailuoto	6	6	2	2	Jomala	2	2	Kustavi	1	1	Lumjärvi	3	4
Hallikko	3	3	4	3	Joroinen	4	3	Kuusamo	5	6	Lumpjärvi	3	4
Halsua	2	1	2	1	Joutsa	2	1	Kuusankoski	3	5	Luoto	5	3
Hamina	5	1	3	3	Joutseno	3	3	Kuusjoki	1	1	Luumäki	6	6
Hammarland	1	2	6	6	Juankoski	6	6	Kyllmäkoski	4	4	Luvia	4	4
Hankasalmi	5	6	4	4	Jurva	4	4	Kyyjärvi	5	1	Längelmäki	3	2
Hanko	3	3	4	5	Juuka	4	5	Kälviä	4	3	Maalahti	2	4
Harjavalta	3	4	2	2	Juupajoki	2	2	Kärkölä	3	3	Maaninka	4	1
Hartola	1	1	5	5	Juva	5	5	Kärsämäki	1	1	Maarianhamina	6	5
Hattula	3	3	4	4	Jyväskylä	4	4	Kökar	5	6	Maksamaa	1	1
Hauho	4	6	1	1	Jyväskylän mik	1	1	Köyliö	4	4	Marttila	4	4
Haukipudas	4	3	1	1	Jämijärvi	4	3	Kemijärvi	2	2	Masku	4	5
Haukivuori	1	1	5	5	Jämsä	5	5	Lahti	2	5	Mellila	6	3
Hausjärvi	1	5	4	4	Jämsänkoski	4	4	Lahia	4	4	Merijärvi	8	1
Heinola	4	6	1	3	Jäppilä	1	3	Laitila	1	3	Merikarvia	5	1
Heinolan mik	3	3	2	4	Järvenpää	2	4	Lammi	3	3	Merimasku	5	4
Heinävesi	6	6	4	4	Kaarina	4	4	Lapinlahti	6	6	Miehikkälä	6	5

- o Toinen tunnusluku on kunnan rahoitusasemaa kuvaava vakavaraisuus (siirtomäärärahat + omat rahastot talousarviolainat).
- o Toinen muuttuja on yksityissektorin käyttökate muistuttava kate (vuosikate), joka on korjattu kuntien keskimääräisellä äyrinhinnalla. Keskimääräinen äyrin hinta oli viime vuonna 17,59 penniä.

Näin kunnat on saatu samalle lähtöviivalle. Esimerkiksi Helsingin äyrin hinta oli vuonna 1992 15,00 penniä. Äyrin hinnan vakiointi oheisiin kuvioihin merkitsee käytännössä sitä, että Helsingin katetta on lisätty 2,59 penniä. Vastaavasti esimerkiksi Pohjan kunnan äyrin hinta oli 19,50 pen-



Mietoinen	5	6	Pernaja	4	6	Rautalampi	2	2	Suodenniemi	3	2	Vahto	4	5
Mikkell	4	1	Perniö	3	3	Rautavaara	3	1	Suolahti	1	3	Valkeakoski	5	6
Mikkelin mlk	4	2	Pertteli	3	4	Rautjärvi	5	5	Suomenniemi	1	5	Valkeala	5	6
Mouhijärvi	1	1	Pertunmaa	4	3	Reisjärvi	6	1	Suomusjärvi	2	4	Valtimo	6	6
Muhos	3	3	Peräseinäj	4	2	Renko	1	1	Suomussalm	5	4	Vammala	5	5
Multia	1	1	Petäjävesi	5	2	Riihimäki	3	4	Suonenjoki	3	4	Vampula	6	6
Muonio	3	4	Pieksämäki	2	4	Ristiina	3	3	Sysmä	5	5	Vantaa	2	5
Mustasaari	4	6	Pieksämäen mlk	3	1	Ristijärvi	1	1	Säkylä	6	6	Varkaus	3	5
Muurame	2	1	Pielavesi	5	3	Rovaniemi	5	5	Särkisalo	3	5	Varpaisjärvi	5	3
Muurla	1	5	Pietarsaari	2	4	Rovaniemen mlk	6	6	Vaala	3	2	Vehkalahti	5	6
Mynämäki	4	4	Pietarsaari	4	5	Ruokolahti	6	6	Säynätsalo	1	2	Vehmaa	1	1
Myrskylä	5	4	Pihtipudas	6	3	Ruotsinpyh	3	4	Taipalsaari	5	3	Vehmersalmi	4	3
Mäntsälä	3	3	Piikkiö	2	4	Ruovesi	3	4	Taivalkoski	3	3	Velkua	1	2
Mänttä	4	5	Piippola	2	1	Rusko	4	4	Taivassalo	1	2	Vesanto	2	1
Mäntyharju	5	4	Pirkkala	2	4	Rymättylä	3	4	Tammela	3	4	Vesilahti	4	3
Naantali	3	4	Pohja	1	2	Rääkkylä	6	3	Tammisaari	4	5	Västanfjärd	2	1
Nakkila	4	4	Polvijärvi	4	2	Ruukki	5	3	Tampere	5	6	Veteli	6	1
Nastola	2	5	Pomarkku	1	1	Saari	1	4	Tarvasjoki	4	4	Vieremä	3	5
Nauvo	1	3	Pori	6	5	Saarjärvi	2	1	Temmes	4	4	Vihanti	1	1
Nilsia	5	6	Pornainen	3	3	Sahalampi	1	1	Tenhola	1	4	Vihti	4	4
Nivala	6	6	Porvoo	3	6	Salla	2	6	Tervo	6	6	Viiala	1	1
Nokia	5	5	Porvoon mlk	1	4	Salo	6	4	Tervola	4	3	Viitasaari	3	3
Noormarkku	5	4	Posio	6	6	Saltvik	4	6	Teuva	1	2	Viljakkala	4	6
Nousiainen	2	5	Pudasjärvi	6	6	Sammatti	6	4	Tohmajärvi	2	2	Vilppula	2	3
Nummi-Pusula	6	6	Pukkila	4	3	Sauvo	1	1	Toholampi	4	2	Vimpeli	6	3
Nurmes	3	3	Pulkkiä	2	3	Savitaipale	4	4	Toivakka	5	6	Virolahti	4	3
Nurmijärvi	4	5	Punkaharju	4	2	Savonlinna	4	6	Tornio	5	4	Virrat	4	3
Nurmo	4	4	Punkalaidun	4	3	Savonranta	1	1	Turku	4	3	Virtasalmi	3	2
Närpiö	3	5	Puolanka	4	5	Savukoski	2	5	Pello	5	5	Vuolijoki	1	2
Oravainen	4	1	Puumala	4	5	Seinäjoki	6	5	Tuulos	2	3	Vårdö	6	2
Orimattila	4	4	Pyhtää	1	4	Sievi	6	3	Tuupovaara	3	3	Vähäkylä	3	2
Oripää	6	6	Pyhäjoki	5	1	Siikainen	5	4	Tuusniemi	5	6	Värtsilä	1	3
Orivesi	4	4	Pyhäjärvi	6	3	Siikajoki	5	1	Tuusula	2	4	Vöyri	1	2
Oulainen	5	1	Pyhäntä	2	1	Siilinjärvi	5	5	Tyrnävä	5	3	Ylihärmä	2	3
Oulu	6	6	Pyhäranta	5	4	Simo	3	3	Töysä	3	3	Yli-Ii	5	4
Oulunsalo	4	4	Pyhäselkä	6	5	Sipoo	3	4	Toijala	2	3	Ylikiminki	6	5
Outokumpu	6	5	Pykönmäki	6	2	Siuntio	2	5	Ullava	1	2	Ylistaro	3	3
Parainen	3	5	Päikkäne	4	6	Sodankylä	3	5	Ulvila	4	5	Ylitornio	6	6
Padasjoki	2	4	Pyötyä	6	6	Soini	5	1	Urjala	2	4	Ylivieska	1	2
Paimio	3	3	Raahelä	4	4	Somero	3	3	Utajärvi	2	2	Ylämaa	5	5
Paitamo	3	1	Raisio	5	5	Sonkajärvi	4	6	Utsjoki	1	1	Yläne	2	4
Parikkala	4	6	Rantasalmi	3	1	Sotkamo	6	4	Uukuniemi	1	4	Ylöjärvi	4	4
Parkano	2	1	Rantsila	1	1	Sottunga	1	6	Uurainen	3	3	Ypäjä	5	6
Pattijoki	3	3	Ranua	4	4	Sulkava	5	6	Uusikaarlepyy	4	4	Aetsä	1	3
Pelkosenniemi	5	2	Rauma	6	4	Sumiainen	3	2	Uusikaupunki	3	5	Ähtäri	4	3
Perho	6	2	Rauman mlk	4	4	Sund	2	1	Vaasa	5	6	Äänekoski	5	5

niä, minkä takia Pohjan katetta on vähennetty 1,91 penniä.

Molemmista muuttujista lasketaan aritmeettisten keskiarvojen ja keskihajontojen avulla kunnat pisteluokkiin niin, että piste 1 merkitsee heikointa ja piste 6 parasta. Ristiintaulukoimalla nämä kaksi muuttujaa saadaan 36 ruutua, joista syntyvät toimintapolitiikkaa kuvaavat tyypit.

Taloudellisen liikkumavaran tiivistäminen pistearvoiksi merkitsee tilanteen yksinkertaistamista. Pisteet asettavat kuitenkin kunnat oikeisiin ryhmiin liikkumavaran suhteen. Ehdotonta järjestystä ei voi määritellä.

## Karkkila ja Kauniainen

Pistearvojen 3 ja 4 väli on kuntien aritmeettinen keskiarvo. Esimerkiksi vakavaraisuuden keskiarvo oli vuonna 1992 -8,23 penniä veroäyriä kohti. Heikoimpaan ruutuun (korjattu kate ja vakavaraisuus) kunta sijoittuu, jos korjatun katteen arvo on pienempi kuin 0,51 penniä ja vakavaraisuus heikompi kuin -15,30 penniä.

Toimintapolitiikkaa kuvaavassa tyypittelyssä eivät kaikki negatiivisen katteen kunnat ole kuitenkaan alimmalla rivillä, koska niillä saattaa olla äyrin hinta suhteellisen alhainen. Kattetahan voi nimittäin parantaa yksinkertaisesti äyrin hintaa korottamalla.

Taulukossa esitetyt kunnat voi sijoittaa katteen ja vakavaraisuuden pistearvojen avulla samaan ruudukkoon, jossa ovat jo valmiina Suomen 25 suurinta kuntaa. Esimerkiksi Karkkilan korjattu kate on 1 ja vakavaraisuus 1. Karkkilan paikka on siten taulukon vasemman alakulman ruudussa 1/1. Kauniaisten korjattu kate on 6 ja vakavaraisuus 6, joten se kuuluu oikean yläkulman ruutuun 6/6.

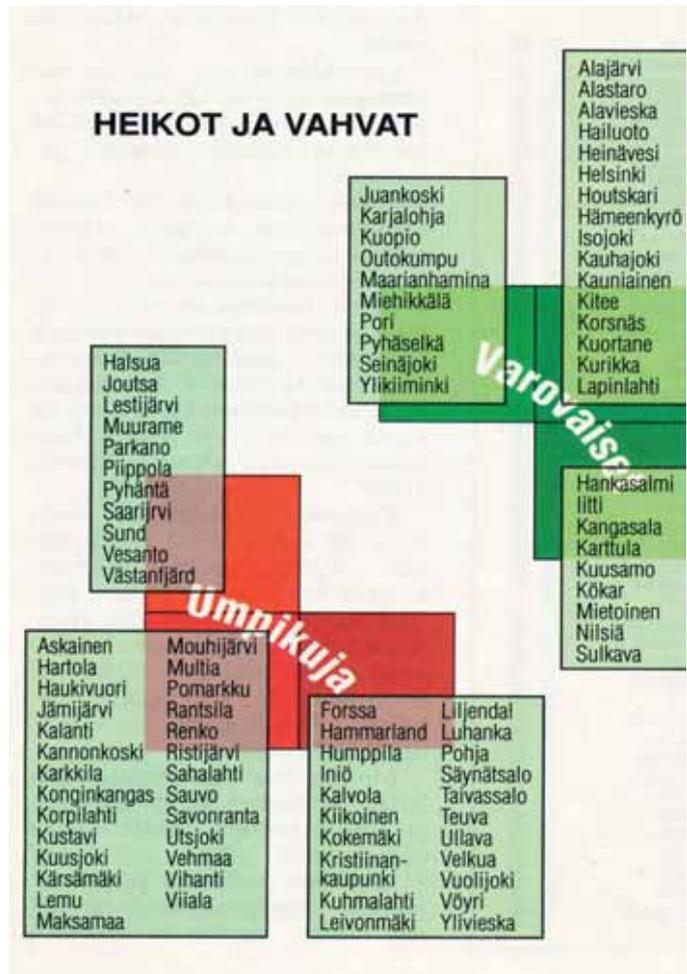
Jos lasketaan yhteen katteen ja vakavaraisuuden pistemäärät vuosina 1991 ja 1992, 392 kunnan muutos on korkeintaan kaksi pistettä. Toisin sanoen vuoden aikana kunnat eivät ruudukossa kovin vauhdikkaasti vaihteile paikojaan.

## Kuntien yhtiöt hämärtävät kuvaa

Kuntien ryhmittely on juuri niin hyvä kuin sen perustana olevat tekijät (äyrin hinta, kate, vakavaraisuus). Suurten kaupunkien katteita parantaa liiketoiminta, joka edellyttää investointeja, johon osa katetta tarvitaan. Liikelaitosten yhtiöittäminen tai muuttaminen kunnallisiksi liikelaitoksiksi supistaa katteita.

Erityisesti rahoitusasemaan heijastuvat toimintojen organisoinnin erot. Pienet kunnat tekevät ennakkosäästöjä ja ottavat lainaa vain suurta investointia varten. Tämä heijastuu rahoitusaseman voimakkaina muutoksina. Suurista kaupungeista Mikkelin rahoitusasema on heikko voimalaitoksen rakentamisen takia, mutta kaupunki pystyy maksamaan rakentamiseen ottamansa lainat voimalan tuotoilla.

Jyväskylän rahoitusasemaa heikentää muista poikkeava asuntolainojen käsittely. Monet kunnat ovat yhtiöittäneet toimintojaan. Samalla ne ovat siirtäneet taseistaan lainoja uusille yhtiöille. Tämänlaatuisen tasekosmetiikan mahdollisuus on saattanut olla jopa sysäys yhtiöittämiselle.



Konsernitilinpäätöksiä eivät kunnat vielä ole laatineet, mutta paineet tähän lisääntyvät.



Kaupunkien keskustat tiivistyvät. Teollisuustilat muuttuvat asuntokäyttöön. Kuva Lahden Mallasjuoman alueelta. (HH)

## Merkit vaarasta havaittava ja talouden kehitys ymmärrettävä

Kuntalehti 20 1993

Yrityksen elinehto on kattaa menonsa, ainakin tietyllä ajanjaksolla. On kehitetty tunnuslukuja ja mittareita, joita seuraamalla voi arvioida yrityksen menestystä. Kunnissa talouden analyyysi on jäänyt tilinpäätöskertomusten tasolle. Syvällisiä "yritysanalyyssejä" ei ole tehty; ehkä niihin ei vielä ole ollut tarvettakaan.

Vaasan yliopiston laskentatoimen apulaisprofessori Erkki K. Laitinen on tutkinut yritystalouden tunnuslukuja ja konkurssiyrityksiä. Löytyykö yritystalouden tunnusluvuista sellaisia, joita voidaan soveltaa kunnallishallinnossa? Onko konkurssia edeltävissä tapahtumissa opittavaa kunnissa?

Apulaisprofessori Erkki K. Laitisen mukaan yritysten toimintaedellytysten turvaaminen ei ole helppoa. Turvaaminen edellyttää, että kaikki vaaralliset karikot pystytään ajoissa havaitsemaan ja välttämään. Tämä on vaikeaa, sillä se edellyttää tulevaisuuden ennustamista ja yrityksen sisäisiin tai sen toimintaympäristönsä yllätyksiin varautumista. Puskuri syntyy kyvystä välttää karikot, mutta myös kyvyttä hoitaa kriisitilanne, kun yritys on ajautunut vaarallisille vesille.

Laitisen tutkimuksissaan analysoimien konkurssiyritysten epäonnistumisten syyt vaihtelivat. Mutta karille ajettiin aina siitä syystä, ettei yritys kyennyt ajoissa välttämään kriisiä eikä hoitamaan sitä sen iskettyä päälle. Tehtyjen virheiden löytäminen jälkikäteen on luonnollisesti huomattavasti helpompaa kuin oikeiden päätösten teko etukäteen. Tämän vuoksi olisi vaaran merkit tiedostettava ajoissa.

### Kunnallistalouden logiikka

Kunnallistalouden kehityksen voi pelkistää muutamaankin rahoitusosan laskelmasta johdettuun periaatteeseen:

1. Käyttömenojen (käyttötalouden neton) kasvu on sopeutettava tulojen (verotulojen ja valtionapujen) kasvuun. Jos tässä ei onnistuta, heikkenee kate (katteella tarkoitetaan tässä vuosikatetta).

2. Kate osoittaa, paljonko kunnalta jää juoksevan toiminnan jälkeen investointien rahoittamiseen ja lainojen lyhentämiseen. Lisäksi katetta on joskus käytettävä alijäämän kattamiseen ja siitä on mahdollista kartuttaa rahastoja.

3. Jos halutaan investoida enemmän kuin kate mahdollistaa, joudutaan käyttämään rahastoja / tai lisäämään lainaa. Nettoinvestointien jäädessä pienemmiksi kuin kate, vahvistuu rahoitusasema, koska tässä tilanteessa voidaan kartuttaa rahastoja ja lyhentää lainoja. On kuitenkin muistettava, että rahoitusosan laskelma ei ole mikään kunnan "rahankäytön etuoikeusjärjestys". Käyttötaloudestakin voi karsia, jotta katteesta riittäisi joidenkin tärkeiden investointien rahoittamiseen.

4. Lainanoton kasvattaminen investointien rahoittamiseksi merkitsee kasvavia lainanhoitokuluja. Korkomenojen lisäys pienentää katetta. Lainojen lyhennykset vastaavasti vähentävät nettoinvestointien tasoa (eli katteen pitäisi riittää kattamaan sekä nettoinvestoinnit että lainojen lyhennykset).

Laitinen on luetellut toimintaympäristössä piileviä karikoita. Ne ovat vaarallisia, koska ne eivät ole yritysjohdon vaikutettavissa. Niiden välttäminen ja vaikutusten vähentäminen on

kuitenkin yritysjohtoon vastuulla. Yrityksen toimintaedellytykset heikkenevät, jollei karikkoja havaita eikä niihin reagoida ajoissa.

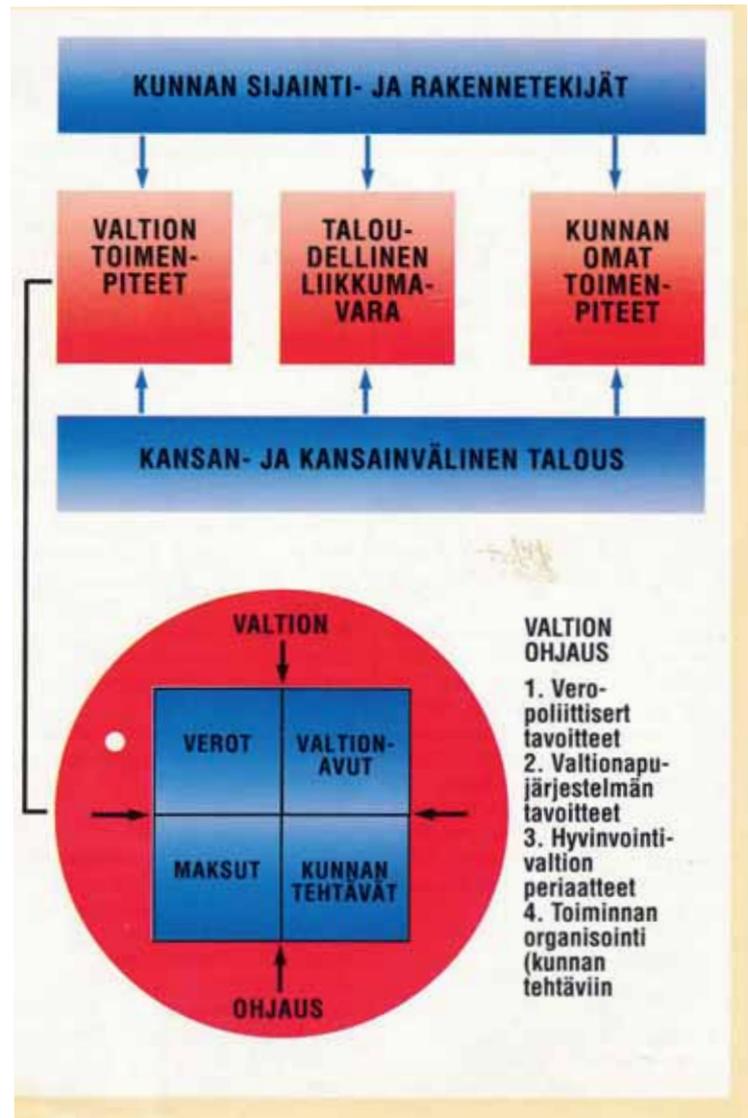
Kunnallistalouden nykyiset ongelmat johtuvat pitkälle ympäristöstä eli taloudellisen kasvun hidastumisesta ja siitä, että kunnat eivät ole pystyneet sopeutumaan siihen riittävän nopeasti. Tästä on seurannut verotulojen kasvun pysähtyminen ja suoranainen supistuminen. Tilannetta on kärjistänyt valtion talouden tasapainottamisen tarve valtionapuja leikkaamalla.

### Kunnan sisäiset karikat

Myös yrityksessä itsessään ja sen toiminnassa voi esiintyä erilaisia vaaran merkkejä, jotka oirehtivat lähestyvistä karikoista. Ne ovat usein varoitus toimintaedellytysten heikkenemisestä, mutta toisaalta ne itse vahvistavat tätä heikkenemistä. Tämän vuoksi yritys joutuu kierteeseen, jossa sen on käytettävä keinoja, jotka yhä heikentävät tilannetta. Merkkien näyttämistä voi tietoisesti pyrkiä välttämään.

Järkevintä olisi kuitenkin pyrkiä heti poistamaan ne syyt, jotka ovat merkkien esiintymiseen johtaneet. Tämä onkin yritysjohtoon keskeinen tehtävä. Laitisen yritysten vaaran merkit on pyritty soveltamaan kuntiin:

- Päätöksenteon kangertelu, luottamushenkilöiden ja virkamiesten työnjaon hämartyminen.
- Suunnittelu heikkenee ja hankkeita syntyy ohi suunnitelmien.



Kuvio 1. Kunnan taloudelliseen liikkumavaraan vaikuttavat tekijä sekä valtion toimenpiteet. Nykyiset kuntien ongelmat johtuvat paljolti ulkoisista tekijöistä ja niiden yllättävän nopeista muutoksista. Alaosassa on tarkennettu valtion toimenpiteitä. Huolimatta kunnallisesta itsehallinnosta valtiovalta pystyy vaikuttamaan merkittävästi kaikkiin kunnallisen itsehallinnolle keskeisiin osatekijöihin, jotka on esitetty kuviossa.

- Selittely ja ulkopuolisten syytely.
- Maksujen lykkääminen ja tilapäiseen luottoon turvautuminen.
- Katteen muuttuminen miinusmerkkiseksi.
- Taloutta tasapainotetaan useana vuonna lainanoton lisäyksellä.
- Organisaatiosta lähtee lyhyessä ajassa monia avainhenkilöitä; vapautuvat virat täytetään säästösyistä sisäisesti.
- Puuttuu organisaation yhteinen työnäky tai visio.

Tietyt tekijät saattavat olla oireita ja merkkejä vaaroista, mutta toisaalta ne voivat olla järkevän taloudenhoidon tunnusmerkkejä. Luokittelun ratkaisee toiminnan todellinen eikä ilmoitettu motiivi.

Esimerkiksi yhtiöittäminen on usein perusteltu ratkaisu, mutta jos siihen päädytään ”tasekosmetiikan” tai organisaation päätöksyvyytömyyden takia tilanne on päinvastainen. Tällaisia tekijöitä ovat käyttöomaisuuden myynti, toimintojen yhtiöittämiset sekä palkkojen alennukset ja lomautukset.

## Budjetoinnin aikapommit

Periaatteena budjetoinnin lähtökohtana tulee olla varovaisuus: tulot on arvioitava mahdollisimman realistisesti ja menot niin suurina kuin ne realistisesti tulevat toteutumaan. Täydellisyysperiaatteen mukaan kaikki tiedossa olevat menot on otettava mukaan eikä niitä saa jättää lisätalousarviossa hoidettaviksi.

Talousarvion valmistelussa on kriittisiä kohtia, joiden realismi on talousarvion toteutumisessa ratkaisevaa:

- o verotulot,
- o valtionavut,
- o kiinteistöjen myyntitulot,
- o palkkoihin ja muihin henkilöstömenoihin sisältyvät varaukset ja laskentaperusteet,
- o muutamat pakolliset, mutta volyyमितään suuret menot (esimerkiksi toimeentulotuki),
- o lainojen korot,
- o korkotulot,
- o erät poistot ja palautukset sekä lisämaksut.

Lisäksi usein toistuvat talousarvioasetelman muutokset hävittävät lukujen vertailukelpoisuuden. Mitä enemmän muutoksia, sitä huolellisemmin niitä on analysoitava. Jatkuvat muutokset ovat myös viite suunnittelematomasta toiminnasta.

Kunnan talousarvion täydellisyysperiaatteen mukaista ei ole lueteltujen tuloerien arviointi liian suuriksi ja vastaavasti menoerien liian pieniksi. Joissakin tilanteissa sekin on perusteltavissa.

## Tilinpäätösten arvioerät

Tilinpäätökseen sisältyy eräitä eräitä, joiden määrä toisaalta arvioidaan ja toisaalta liittyy riskejä. Suurimpia tällaisia eräitä ovat

- o Antolainoihin ja takauksiin sisältyvät riskit.

- o Miten paljon kunnalla riskialttiita osakkuuksia, jotka saattavat edellyttää osakepääoman korotuksia?
- o Verotulot tilanteessa, jossa verotus ei ole aikataulussaan (joudutaan arvioimaan palautusten ja lisäkannon määrä).
- o Valtionavut (tilinpäätöksissä saattaa olla usein arvioita tulojäämistä).
- o Muu varaukset.

Monissa kunnissa on tapana tulossa olevan ”hyvän” tilinpäätöksen järjestelyissä kohdistaa rahaa päätöksentekijöille läheisille hankkeille. Useimmiten näin käy ohi tavanomaisen suunnitteluprosessin ja seuraukset ovat ei-toivottuja. Kunta voi tehdä ylijäämisen tilinpäätöksen. Rahan ei pitäisi ”polttaa” hyppysisä. ”Voitosta” ts. ylijäämästä ei tarvitse maksaa veroa eikä se ole kantokykyluokan korotuksen perusta.

## Kootut reseptit karikkojen kierto

Laitinen on konkurssitutkimustensa perusteella laatinut 21 kohdan yhteenvetolistan siitä, miten karikat vältetään. Samantyyppisen, mutta organisaation muutosprosessissa tarvittavan 12 kohdan luettelon ovat laatineet mm. Ensio Miettinen ja Esa Saarinen teoksessaan ”Muutostekijä”. Olen muokannut Laitisen listan kunnallistalouteen sopivaksi.

Eräitä kohtia on jouduttu kuntien erityisluonteen vuoksi lisäämään ja eräitä, vain yrityksiin soveltuvia, poistamaan. Luetteloa tarkasteltaessa on pidettävä mielessä alussa esitetty kunnallistalouden logiikan yksinkertaistettuna esittävät neljä peruseriaa.

- 1 Älä tee liian optimistisia talousarvioita ja vältä liian suuria investointeja.
- 2 Sido toiminnan laajentaminen verotulojen ja valtionapujen kehitykseen välttääkseen velkaantumisen.
- 3 Määrittele terveen talouden tunnusluvut (tavoitteelliset arvot esimerkiksi äyrin hinnalle, katteelle, rahastoille ja lainakannalle ja korjaa talousarviota ja suunnitelmaa, kunnes se on niiden mukainen.)
- 4 Älä pidä ketään kunnan palkkalistoilla pelkästään siksi, että hän maksaa kunnallisveron ja toimintaan saadaan valtionapu.

5. Muista, että kunnan resurssit työllisyydestä vastaamiseen ja elvyttämiseen ovat rajalliset.

8. Pidä ohjat käsissäsi, älä yritä tehdä liian monia asioita äläkä missään tapauksessa samanaikaisesti.

9. Muodosta visio tai työnäky kuntasi tulevaisuudesta ja ohjaa kuntaa sen mukaan. Mutta älä tee siitä liian monimutkaista, sillä muuten toimintakin mutkistuu.

10. Huolehdi siitä, että kunnan suunnittelu, hallinto ja suunnittelu toimii. Varmista se, että pystyy tunnistamaan karsintojen seuraukset, mikä edellyttää ainakin jonkin tasoisen tutkimustoiminnan/selvitystoiminnan ylläpitoa.

11. Huolehdi siitä, että keskeiset virkamiehet ja luottamushenkilöt ymmärtävät kunnallistalouden perusperiaatteet ja osaavat tulkita kunnan talouden tunnuslukuja. Innosta heitä seuraamaan alansa kehitystä ideoiden kehitelemiseksi ja soveltamiseksi.

12. Varo vallan keskittämistä. Delegoi niin pitkälle kuin uskallat pitäen kuitenkin ohjat käsissäsi.

13. Varaudu yllätyksiin ja tee vaihtoehtoisia suunnitelmia uusien tilanteiden varalle. Toivo parasta, suunnittele realistisesti ja varaudu pahimpaan.

14. Seuraa toimintaympäristön muutoksia, kuntalaisten mielipiteitä, naapurikuntien ja samankokoisten kuntien sekä valtiovallan toimenpiteitä.

15. Seuraa taloudellista tilannetta riittävän lyhyin väliajoin äläkä tuodittaudu tilinpäätösten antamaan kuvaan. Tunnusta tosiasiat, äläkä kaunistele tilannetta.

16. Taloudellisen tilanteen heiketessä (vrt. tunnusluvut) aloita toiminnan uudelleensuuntaus ja saneeraus heti.

17. Pidä kuntainliitot/kuntayhtymät kurissa. Anna kunnan kuntainliittoedustajille ohjeet kunnanhallituksen päätöksinä.

18. Pidä kunta hoikassa kunnossa. Keskity perustehtäviin ja leikkaa rönsyt. Kunta ei ole ensisijaisesti palvelujen tuotanto-organisaatio.

19. Vältä toimintojen painottumista laitoksiin; avopalvelut ovat halvempia ja joustavampia.

20. Vältä liiallisten kiinteiden kulujen syntyä. Käytä ostopalveluja mieluummin kuin laajennat omaa organisaatiotasi.

21. Varo sitoutumista muutamiin harvoihin palveluiden tuottajiin. Pyri huolehtimaan kilpailutilanteen säilymisestä, sillä kilpailu pistää vipinää kunnalliseen koneistoon. Kunnallinen monopoli on kuitenkin turvallisempi kuin yksityinen.

22. Huolehdi siitä, että kunnan maksuvalmius on kunnossa ja kunnalla on riittävä puskurin yllätysten varalle. Puskurin saat pitämällä rahoitusaseman riittävän vahvana (rahastot ja siirtomäärärahat) ja kunnan velkamäärän mahdollisimman pienenä.

23. Laina on tuloa vain kunnallisessa kirjanpidossa ja se on lykättyä äyrin hinnan korottamista. Rahoituslaskelma ei ole tuloslaskelma.

24. Älä laajenna kunnan toimintaa riskipitoisille aloille, vältä takausten ja antolainojen myöntämistä yrityksille.

25. Varo liiallista velkaantumista. Älä missään tapauksessa anna velkojen hoitokulujen kasvaa katetta suuremmaksi.

26. Vakiinnuta kunnan toiminta ja varo epätasaista kehitystä, koska vaihtelut merkitsevät riskiä.

## Talouden kunto kaiken edellytys

Laitinen toteaa, että ennen kriisiä suhtaudutaan tulevaisuuteen liian positiivisin odotuksin ja toimitaan sen mukaisesti. Kriisin iskiesä yritys on siihen valmistautumaton, jolloin taloudellinen tilanne käy nopeasti kestäättömäksi. Yritys ei suunnitelmissaan ole ottanut millään tavalla huomioon sitä, että kysyntä saattaa heikentyä. Jos yritys ei pysty sopeutumaan uuteen tilanteeseen se ajaa karille.

Kriisiin valmistautuminen merkitsee usein sitä, ettei kriisiä koskaan tulekaan eli on valmistauduttava sotaan, jos haluaa säilyttää rauhan.

Kunnallistalouden hoitoon liittyvien lauseiden jälkeen on kuitenkin pidettävä mielessä kunnan perustehtävä. Kunta ei ole hyvä pelkästään siksi, että sen talous on kunnossa. Kunnossa oleva talous on kuitenkin kunnan perustehtävän hoidon edellytys.

## Kirjallisuutta:

Helin Heikki & Valkama Pekka, Kunnallistalous kasvusta saneeraukseen. Liikkumavara-projektin raportit no 22–23. 1993.

Laitinen Erkki K. Ekonomiasarja. Yrityksen talouden mittarit. Weilin+Göös. 2. painos. Jyväskylä 1992.

Laitinen Erkki K. Konkurssin ennustaminen. Vaasan Yritysinformaatio Oy. Alajärvi 1990.

Laitinen Erkki K., Turvaa yrityksesi toimintaedellytykset. Vältä vaaralliset karikot. Vaasan Yritysinformaatio Oy. Vaasa 1991.



lisakin kirkon pylväikköä. (HH)

# Talousluku liioittelee selvästi kriisikuntien määrää

Kuntalehti 2/1994

Yli puolet kunnista painii talousongelmissa. Kahden miljoonan suomalaisen asuinkunta on kriisissä tai kriisin kynnyksellä. Sen osoittaa sisäasianministeriön konsulttien kanssa yhteistyössä kehittämä kuntien talousluku. Ministeriön tunnusluku kuitenkin liioittelee kriisiä. Mallin ajattelutavasta johtuen kriisikuntien määrä on liian suuri.

Sisäasianministeriö pyrkii seuraamaan kuntien taloutta. Tavoitteena on kuntien talouden analysointi kokonaistasolla ja huolehdittavan tai heikon talouskehityksen kuntien seulonta. Tätä varten kokeneet kunnallisan miehet Paavo Virkkunen, Teuvo Komulainen, Eero Laesterä ja Pertti Laesterä ovat kehittäneet kuntien talousluvun, joka yhtenä iukuna pyrkii kuvaamaan kunnan taloudellisen tilanteen.

## Talousluku oikeilla jäljillä...

Kuntien talouden analysointia on vienyt eteenpäin rahoitusosan laskelma, joka johdonmukaisesti osoittaa eri osatekijät ja niiden vaikutuksen tasapainotilanteeseen. Tarkastelemalla rahoitusosan laskelmaa ja sen eri tekijöiden yhteyksiä, voi sen perusteella kunnan talouden logiikan pelkistää muutama rahoitusosan laskelmasta johdettuun periaatteeseen (kts. Kuntalehti 20/1993)

Kunnallistalouden yksinkertaisista periaatteista seuraa, että keskeisimmiksi tarkasteluksiksi nousevat kate (vuosikate), äyrin hinta ja rahoitusasema. Periaatteessa katteen suuruudelle on asetettava seuraavat minimivaatimukset: (1) katteen oltava plusmerkkinen ja (2) katteen oltava suurempi kuin lainojen lyhennykset. Lisäksi (3) katteen tulisi olla



Taulukko 1: Negatiivisen talouslu- vun kunnat 1992 ( yhteensä 190)							
Utsjoki	-7,04	Värtsilä	-2,88	Kemiö	-1,39	Jomala	-0,53
Korpilahti	-6,57	Loviisa	-2,85	Tuulos	-1,39	Perniö	-0,51
Ristijärvi	-6,08	Sund	-2,84	Kangaslampi	-1,37	Virtasalmi	-0,50
Hartola	-5,92	Kaskinen	-2,78	Aura	-1,37	Lumparland	-0,50
Savonranta	-5,70	Haukivuori	-2,73	Kuhmoinen	-1,37	Lahti	-0,47
Pohja	-5,51	Utajärvi	-2,72	Vantaa	-1,36	Kangasniemi	-0,45
Karkkila	-5,29	Eurajoki	-2,66	Kiuruvesi	-1,32	Pirkkala	-0,44
Multia	-5,20	Liljendal	-2,65	Pietarsaari	-1,31	Kuorevesi	-0,42
Iniö	-5,18	Lemu	-2,62	Padasjoki	-1,26	Tuusula	-0,40
Kannonkoski	-4,97	Saarjärvi	-2,60	Haapavesi	-1,26	Pornainen	-0,40
Rantsila	-4,90	Pyhtää	-2,58	Paltamo	-1,25	Korppoo	-0,38
Vihanti	-4,64	Renko	-2,55	Kesälahti	-1,22	Jyväskylä	-0,38
Vehmaa	-4,41	Vöyri	-2,45	Vaala	-1,20	Längelmäki	-0,37
Halsua	-4,35	Lehtimäki	-2,39	Ii	-1,17	Askola	-0,33
Askainen	-4,27	Parkano	-2,38	Taivalkoski	-1,13	Tuupovaara	-0,33
Kiikoinen	-4,09	Hyrnsalmi	-2,33	Pyhäntä	-1,10	Nastola	-0,32
Sauvo	-4,07	Laitila	-2,32	Hausjärvi	-1,10	Nousiainen	-0,32
Vuolijoki	-3,98	Hammarland	-2,32	Urjala	-1,08	Asikkala	-0,31
Maksamaa	-3,90	Leivonmäki	-2,29	Keuruu	-1,08	Piikkiö	-0,30
Jämijärvi	-3,84	Töysä	-2,23	Keitele	-1,04	Siuntio	-0,28
Ylivieska	-3,81	Kruunupyy	-2,13	Karjoki	-1,03	Suodenniemi	-0,27
Kuusjoki	-3,69	Teuva	-2,10	Kyyjärvi	-1,03	Yli-Ii	-0,27
Föglö	-3,69	Tohmajärvi	-2,09	Oravainen	-1,02	Simo	-0,26
Inkoo	-3,66	Mouhijärvi	-2,06	Juupajoki	-1,02	Salla	-0,26
Pomarkku	-3,53	Muurla	-2,06	Toijala	-1,00	Muhos	-0,24
Lestijärvi	-3,46	Muurame	-2,05	Jokioinen	-0,95	Joutseno	-0,22
Rautavaara	-3,39	Aetsä	-2,03	Rantasalmi	-0,95	Kiiminki	-0,21
Ullava	-3,38	Dragsfjärd	-2,03	Pieksämäki	-0,91	Maaninka	-0,20
Kärsämäki	-3,35	Humppila	-2,02	Kolari	-0,90	Polvijärvi	-0,20
Västanfjärd	-3,32	Kumlinge	-1,99	Hanko	-0,86	Riihimäki	-0,20
Kustavi	-3,30	Luhanka	-1,93	Kiitelysvaara	-0,86	Vilppula	-0,20
Sahalahti	-3,26	Kivijärvi	-1,89	Maalahti	-0,80	Kempele	-0,18
Saari	-3,25	Joutsa	-1,85	Kemi	-0,76	Kontiolahti	-0,18
Porvoon mlk	-3,24	Kankaanpää	-1,82	Luoto	-0,73	Harjavalta	-0,17
Forssa	-3,23	Pulkkiila	-1,79	Joensuu	-0,73	Lemland	-0,17
Taivassalo	-3,21	Kittilä	-1,79	Vähäkyrö	-0,71	Karvia	-0,16
Viiiala	-3,20	Kuivaniemi	-1,75	Sumiainen	-0,70	Viitasaari	-0,15
Uukuniemi	-3,20	Suolahti	-1,73	Loimaa	-0,68	Merikarvia	-0,15
Velkua	-3,18	Eckerö	-1,72	Savukoski	-0,66	Karstula	-0,14
Kuhmalahti	-3,11	Kannus	-1,72	Liperi	-0,63	Mäntsälä	-0,14
Kristinankaupunki	-3,01	Kalvola	-1,66	Karjaa	-0,61	Kirkkonummi	-0,11
Kokemäki	-3,00	Jäppilä	-1,66	Yläne	-0,60	Nurmes	-0,09
Nauvo	-2,96	Piippola	-1,55	Konnevesi	-0,60	Artjärvi	-0,08
Vesanto	-2,95	Suomenniemi	-1,52	Ristiina	-0,59	Pukkila	-0,05
		Alahärmä	-1,49	Heinolan mlk	-0,58	Siikajoki	-0,02
		Kisko	-1,49	Kiikala	-0,57	Hyvinkää	-0,02
		Enontekiö	-1,48	Muonio	-0,57	Suomusjärvi	-0,01
		Pieksämäen mlk	-1,47	Kemijärvi	-0,56	Haapajärvi	-0,00
		Rautalampi	-1,41	Järvenpää	-0,53		

keskimäärin nettoinvestointien ja lyhennysten yhteismäärän tasolla. Mitään yleistä kahden pennin nyrkkisääntöä ei katteelle kuitenkaan voi asettaa.

Tunnusluku tiivistää kunnallistalouden periaatteita taloudellisesti ja oikeasuuntaisesti (1) ottamalla huomioon lainanlyhennykset jo tunnusluvussa. Lisäksi (2) korkojen erottaminen korostaa myös velalla tasapainottamisen seurauksia, jos niihin ei ole osattu kiinnittää huomiota rahoitusosan laskelmassa. Kaiken kaikkiaan kunnan talouden tiivistäminen yhteen lukuun herättää ainakin keskustelua kunnan talouden tilasta ja sitä kautta mahdollisesti auttaa tiedostamaan kunnallistalouden lainalaisuuksia.

## Mutta vakioitu äyrin hinta harha-askel

Käsite kunnallistalouden kriisi on sisäasianministeriön julkaisussa hämärretty erittäin epäselväksi.

Tarkastelutapa, jossa äyrin hintana käytetään vuoden 1992 äyrin hintojen keskiarvoa johtaa siihen, että tunnusluku pitkän aikavälin tarkastelussa heikkenee ja kriisikuntien määrä kasvaa.

Kunnilla on itsehallinto ja ne voivat sen rajoissa päättää äyrin hinnastaan. Jos kunta on saanut vaikkapa 18,00 pennin äyrin hinnalla taloutensa tasapainoon, ts. ainakin katteen suuremmaksi kuin lainojen lyhennykset, ei sitä voi sanoa kriisikunnaksi tai kriisiin kynnysellä olevaksi, jos koko maan äyrin hintojen painotettu keskiarvo sattuu olemaan 16,89

penniä. Kuntien talouden pelivaran vertailussa voi vuosikatetta korjata näin, mutta ei kunnan talouden kriisiä arvioitaessa. Suomalaisessa kunnallisessa itsehallinnossa ei ole äyrin hinnan kattoa eikä tavoitteena voi pitää yhtenäistä äyrin hintaa.

Vuonna 1992 oli 190 kuntaa, joiden talousluku oli miinusmerkkinen (Taulukko 1). Laskelmissa ei ole mukana vuonna 1993 kuntaliitoksissa ”kadonneet” kunnat. Sisäasiainministeriö on laskenut talousluvun ilman äyrin hinnan korjausta, mutta sitä ei julkaistu.

Jos jätetään tekemättä äyrin hinnan korjaus, oli miinusmerkkisen luvun kuntia 130. Näin listalta väheni 60 kuntaa, jotka on lueteltu ohessa (Taulukko 2). Uusina miinusmerkkisen talousluvun kuntina negatiivisen talousluvun listalle tulisivat eräät alhaisen äyrin hinnan kunnat, kuten Naantali, Hattula, Eura, Sipoo ja Lappi. Alhaisen äyrin hinnan takia näitä ei voi pitää kriisikuntina tai kriisikynnyksellä olevina.

Tähän asti kuntien taloustilastosta on voitu poimia kunnat, joiden kate on ollut negatiivinen. Niiden määrä on vuosina 1990–92 ollut seuraava: 6, 44 ja 35.

Katteen pitäisi riittää lainojen lyhennyksiin. Niiden kuntien määrä, jossa kate ei ole riittänyt lainojen lyhennyksiin on vuosina 1990–92 ollut seuraava 112, 188, ja 171.

Tämän lisäksi katteen pitäisi riittää investointeihin. Niitä tosin voi rahoittaa myös rahastoista tulouttamalla. Tulopohjan kasvun supistuminen onkin johtanut kuntien velkaantumiseen.

Nämä tiedot on ollut helppo haarukoida vuosittain kuntien tilinpäätöksistä. Ministeriön malli on vuosikatetta/katetta taloudellisempi siinä mielessä, että se ottaa huomioon lainojen lyhennykset. Kuvaa parantaa vielä antolainojen huomioon ottaminen. Ongelmia syntyy vasta, kun ryhdytään tekemään äyrin hinnan korjausta.

## Epätasällinen käsitteiden määrittely

Raportti on tehty ilmeisesti ripeään tahtiin. Tästä johtune se, että käsitteiden määrittely on jäänyt osittain tekemättä. Missään ei oikeastaan esitetä talousluvun laskennan perusta-

na olevia muuttujia. Ulkopuolisen pitää pystyä johtamaan luvut itse omista aineistoistaan, jos halutaan luvun käytön yleistyvän. Perusteellista määrittelyä ja analyysia olisi tarvittu monessa muussa kohdassa.

Raportissa käytetyn terminologian mukaan kunta on kriisissä, jos se joutuu rahoittamaan käyttömenojaan lainalla. Kun tunnusluku painuu negatiiviseksi, se on määritelty kriisikynnyksellä olevaksi. Tekijät toteavat, että kiisin ja kriisikynnyksen välistä rajaa ei voi määrittellä millään talousluvun arvolla, vaan raja määräytyy kuntakohtaisesti.

Luetelluissa (Taulukko 3) negatiivisen katteen kunnissa on ollut ongelmia, mutta kaikki eivät ole mitään kriisikuntia. Vuonna 1992 osalle verotus teki tepposet. Näiden joukossa oli kuntia, joiden veropohja on ollut vahva nimenomaan yhteisöjen kunnallisveron takia. Tavallaan satunnaisista syistä listalla on ainakin Porvoon mlk ja Järvenpää. Jos kunnan kate on monena vuonna ollut miinusmerkkinen, on tietysti kyse jo kriisistä. Negatiivinen kate merkitsee melkein aina ns. syömävelkaa, joka entisen kunnallislain mukaan oli lainvastaista.

Uusia ongelmia talousluvulle tulee aiheuttamaan kuntien toimintojen uusorganisointi. Muodostettaessa uusia kunnallisia liikelaitoksia kuntien katteet pienenevät ja vertailu ei toimiakaan. Vastaavasti mm. yhtiöittämisissä järjestellään kuntien lainakantaa.

## Yleiset talouden tilasto-ongelmat

Tunnusluku kuvaa nimenomaan kunnan taloudellista liikkumavaraa suhteessa toisiin kuntiin, kuten toimintapolitiikkatypologiakin (Kuntalehti 10/ 1993), koska siinä lukua korjataan kunnan äyrin hinnan ja äyrin hintojen keskiarvon erotuksella. Tunnuslukuun liittyy ainakin seuraavia ongelmia, jotka ovat yleisiä kaikissa kuntien talouden vertailuissa:

1 Tunnusluku ei ota huomioon kuntien rahastoja ja siirtomäärärahoja, joiden määrä on eräissä kunnissa yhtä suuri kuin lainakanta.

2 Kuntien vastuita ei ole voitu sisällyttää siihen, minkä vuoksi tunnusluku ei ehkä olisi pystynyt paljastamaan näiden takia ongelmiin joutuneita kuntia.

Taulukko 2:  
Kunnat, joiden negatiivinen talousluku muuttuu positiiviseksi, kun äyriin hinnan korjaus poistetaan (yhteensä 60).

Artjärvi	Salla
Askola	Savukoski
Enontekiö	Siikajoki
Haapajärvi	Simo
Hyvinkää	Sumiainen
Jomala	Suodenniemi
Joutseno	Suomusjärvi
Kangasniemi	Toijala
Karjoki	Tuulos
Karjaa	Tuupovaara
Karstula	Urkala
Karvia	Vähäkylä
Keitele	Viitasaari
Kemi	Vilppula
Kemijärvi	Virtasalmi
Kiihtelysvaara	Yläne
Kiiminki	Yli-Ii
Kolari	
Konnevesi	
Kontiolahti	
Korppoo	
Kuorevesi	
Kyyjärvi	
Längelmäki	
Loimaa	
Lumparland	
Luoto	
Maalahti	
Maaninka	
Mäntsälä	
Merikarvia	
Muhos	
Muonio	
Nurmes	
Oravainen	
Perniö	
Pietarsaari	
Piippola	
Polvijärvi	
Pornainen	
Pukkila	
Pyhäntä	
Riihimäki	

Taulukko 3:  
Negatiivisen katteen kunnat 1992 (yhteensä 35)

Forssa
Föglö
Hartola
Inkoo
Iniö
Järvenpää
Kalanti
Kannonkoski
Karkkila
Kiikoinen
Kirkkonummi
Kokemäki
Korpilahti
Kuhmalahti
Lahti
Laitila
Multia
Muuria
Nauvo
Nousiainen
Pirkkala
Pohja
Pomarkku
Porvoo mik
Pyhtää
Saari
Sauvo
Savonranta
Utsjoki
Uukuniemi
Vehmaa
Velkua
Vuolijoki
Ylivieska
Äetsä

## MIKÄ ON TALOUSLUKU

**Vuosikate** (verotusvuoden äyrimäärä) p/ä

● Lisätään korkomenot.....+p/ä

● Vähennetään korkotulot.....-p/ä

**Saadaan korjattu vuosikate** .....=p/ä

● Vähennetään korkomenot.....-p/ä

● Lisätään korkotulot.....+p/ä

● Pitkäaikainen vieras pääoma/8 .....-p/ä

● Antolainat yhteensä/8 .....+p/ä

● Harkinnanvaraiset valtionavut.....-p/ä

● 16,89 p - kunnan äyriin hinta .....+/-p

**Talousluku** .....=p/ä

Nopeassa laskutoimituksessa voi jättää pois alussa olevat korkotulojen ja menojen muutokset, koska ne eivät vaikuta lopputulokseen.

### Selityksiä

Lainojen laskennallinen lyhennys saadaan jakamalla taseen pitkäaikainen vieras pääoma kahdella, joka on keskimääräinen laina-aika. Näin eliminoidaan kertalyhenteisten lainojen vaikutus.

Vastaavasti taseen erä antolainat yhteensä jaetaan kahdeksalla, jotta saadaan vuosittainen laskennallinen lyhennys.

Jos kunnan äyriin hinta on korkeampi kuin vuoden 1992 äyriin hinnan painotettu keskiarvo 16,89, vähennetään erotus ja jos äyriin hinta on pienempi, lisätään erotus.

3 Antolainoilla laskelmassa on pieni merkitys, mutta niihinkin sisältyy erilaisia riskejä, joita ei voi ottaa huomioon.

4 Kuntien toimintoja, ainakin liiketoimintaa, organisoidaan entistä enemmän yhtiöiksi ja muodostetaan kunnallisia liikelaitoksia. Nämä pienentävät katetta. Yhtiöittämismalleissa lainakantaa saatetaan siirtää uusille yhtiöille.

5 Talouden tilastoinnin ongelmista johtuen kuntien lainakanta vaihtelee toimintojen organisointierojen takia. Esimerkiksi Jyväskylän kaupungin luvuissa on mukana koko asuntotuotannon lainat.

6 Kaavamainen lainojen lyhennysten laskenta johtuu kuntien lainasalkkujen erilaisuudesta.

## Yhteen lukuun tiivistys ei onnistu

Viime vuosina on tehty monenlaisia listoja vahvoista ja heikoista, elinkelpoisista ja -kelvottomista kunnista. Vaikka perustana on ollut erilaisia tekijöitä, tulokset ovat olleet yllättävän samansuuntaiset.

Sumea logiikka voittaa mekaanisen tilastoinnin, kun sen lähtökohtana ovat tietyt kunnallistalouden lainalaisuudet. Keskeisessä asemassa on kate ja lainanhoitokustannukset. Palveluja ei ole onnistuttu kytkemään talouden vertailuun, vaikka niiden organisointi on kuntien perustehtävä. Sen rinnalla talous on apuväline, jonka on oltava kunnossa.

Kunnan taloudellista tilaa ei pystytä kuitenkaan tiivistämään yhteen tunnuslukuun. Sen osoittaa ministeriön talouslukukin ongelmi-

neen. Jos niin tehdään, syyllistytään näkökulman kaventamiseen. Tarkasteluissa pitää muistaa, mikä on kunnan tehtävä.

Toimintojen organisoinnin muuttuessa ei kuntien talouden vertailu onnistu suoraviivaisesti taloustilastoista poimituin luvuin. Kunnan talouden analyysi on tehtävä kuntakohtaisesti lähtien kunnallistalouden logiikasta. Sisäasianministeriön neuvotteleva virkamies Arto Luhtala totesi äskettäin (HS 26.1.1994), että todellisten valtion ohjausta tarvitsevien kriisikuntien määrä on laskettavissa yhden käden sormilla. Ne pystyy haarukoimaan perinteisinkin menetelmin.

### Verotulojen kasvun pysähdys ja valtio

Mallin osoittama hätkähdyttävä kehityssuunta palvelee erinomaisesti kunnallistalouden ongelmien pakkoymmärtämistä. Kunnissa aletaan pohtia kehityksen taustasyi-



Laman takia moni sai kenkää. (HH)

tä. Helpoin keino likaisen työn välttämiseksi on kutsua konsultit. Oheinen miinusmerkkisen talousluvun kuntien lista on ensimmäinen konsulttien tarjousosoiteisto.

Mielenkiintoinen havainto on se, että idän ja pohjoisen kunnilla on mennyt suhteellisen hyvin ja ongelmakuntia on etelässä. Kehitykseen on luonnollinen selitys. Kustannusperusteinen valtionapujärjestelmä on taannut alhaisen kantokykyluokan kunnille täysimääräiset valtionavut. Elinkeinorakenteeltaan niitä kehittyneemmissä kunnissa, joiden talous on enemmän verotulojen varassa, laman takia verotulot alkoivat ehtyä jo vuonna 1992. Periaatteessa suurten kaupunkien verotulojen reaalin taso vastaa 1980-luvun puolivälin tasoa. Menoja ei ole voitu leikata samassa tahdissa, koska valtiokaan ei ole purkanut normiviidakkoaan.

Nykyisellään, kun kantokykyluokitus on jäädytetty, tilanne on vaikea nimenomaan etelän kunnissa. Korjausta siihen ei näy. Talouden elpymisen mukanaan tulevaisuudessa joskus tuoma verotulojen voimakas kasvu ja/tai valtionapujen uudelleen kohdentaminen voivat muuttaa tilannetta.

Raportissa ongelmat paikallistetaan alenevaan kanteeseen ja nouseviin velanhoitokuluihin. Näiden taustalla on verotulojen kasvun pysähtyminen ja muuttuminen miinusmerkkiseksi. Toisaalta varsinkin vuosina 1993 ja 1994 ongelmien taustalla on valtiovalta, joka on leikannut valtionapuja ja ei ole pystynyt korjaamaan valtionapujärjestelmää muuttuneisiin oloihin.

Tutkimista riittää ja jokainen talousluvun kaltainen selitysyritys vie kunnallistalouden ymmärtämistä eteenpäin pelkästään kysymyksiä ja vastaväitteitä herättämällä.

# Ankea aika jatkuu kuntataloudessa

Talouselämä 14 1994

Kuntien viime vuoden tilinpäätöksistä löytyy ilon aiheita, mutta ei todisteita laman loppumisesta. Raskas velkataakka painaa pahasti.

Päällimmäinen syy olla liittymättä kuoroon, joka uumoilee laman loppumista, kuntien talouden helpottumista ja hallintaan saamista, on se, että kunnat repivät ison osan taloutensa parannuksesta veronmaksajien kukkarosta.

Suurimpien kuntien vuoden 1993 talouskuvan voi tiivistää muutamaan toteamukseen:

- o Kuntalaisten verorasitus kasvoi.
- o Juustohöylällä syntyi tuntuvat henkilökulussäästöt.
- o Juoksevien kulujen jälkeen jäävä kate parani tuntuvasti.
- o Rahoitusasema vahvistui hieman, koska kunnat karsivat investointejaan ja hillitsivät siten velkaantumista.
- o Lyhyessä ajassa raskaaksi paisunut velkataakka ei keventynyt.

## Ilo ei ole veronmaksajan puolella

Joka toinen Talouselämä-lehden tarkastelemista 25 suurimmasta kunnasta nosti viime vuonna veroäyrin hintaa. Keskimäärin äyrin hinta kohosi näissä kunnissa 0,4 penniä, ja verotulot kohentuivat edellisen vuoden pohjateerauksesta noin 700 miljoonaa markkaa.

Ilo on kuitenkin kyseenalainen: Samanlaisesti verotus kiristyi noin kaksi miljardia. Äyrinhinnan korotuksen osuus verojen kiristymisestä oli yli 800 miljoonaa markkaa. Suuremman summan, 1,2 miljardia markkaa, veronmaksajien karttuisa käsi luovutti uuden kiinteistöveron muodossa.

Vanhoilla veroperusteilla kuntien verotulot olisivat supistuneet tuntuvasti. 25 suurimman menetyks olisi ollut 1,3 miljardia. Menetyksen suurin syy ei kuitenkaan ollut työttömyys, vaan yhteisöverojen romahdus.

KOKONAISPALKAT <sup>1</sup>		
	1993 milj.mk	Muutos milj. mk p/äyri
Helsinki	4426	-327 -0,8
Espoo	1117	-105 -0,7
Tampere	1318	-106 -1,0
Turku	1389	-85 -0,8
Vantaa	1037	-77 -0,7
Oulu	742	-65 -1,0
Lahti	696	-72 -1,3
Kuopio	588	-42 -0,9
Pori	589	-38 -0,9
Jyväskylä	546	9 0,2
Kotka	412	-48 -1,4
Lappeenranta	409	-20 -0,6
Vaasa	457	-7 -0,2
Joensuu	385	-39 -1,4
Hämeenlinna	262	-9 -0,3
Hyvinkää	255	-21 -0,8
Kajaani	273	-17 -0,8
Kokkola	193	-17 -0,9
Rovaniemi	263	-26 -1,3
Imatra	219	-21 -1,1
Järvenpää	194	-10 -0,5
Kouvola	176	-13 -0,4
Jyväskylä mlk	134	-10 -0,6
Yhteensä	16080	-1166 -0,8

<sup>1</sup>Taulukosta puuttuu Rauma, jonka luvut eivät kuntaliitoksen vuoksi ole vertailukelpoiset, sekä Mikkeli, jonka lukuja ei ollut käytettävissä

Suurin menettäjä on ollut Helsinki, jolle yhteisövero tuotti viime vuonna enää viidesosan parhaiden aikojen tuotosta. Vuodesta 1990 Helsingin veropohjasta on yhteisöveron kuitumisen vuoksi sulanut 4,6 penniä.

Markoissa vähäisempiä, mutta merkittäviä ovat pudotukset olleet muuallakin. Lahdessa maksuunpantu yhteisöjen kunnallisvero oli vuonna 1990 reilut sata miljoonaa markkaa. Viime vuonna se oli enää kahdeksan miljoonaa.

Tässä tarkasteltavien 25 suurimman kunnan kokonaismenot olivat viime vuonna 66 miljardia markkaa. Aukkaita 25 suurimmas- sa on 2,2 miljoonaa eli lähes puolet suomalaisista.

## Katekohennus

Eniten optimistit ovat saaneet vettä myllyynsä siitä, että suurimpien kuntien yhteenlaskettu kate lähes kaksinkertaistui viime vuonna.

Yksikään 25 suurimmasta ei myöskään painunut miinuksille vielä katteen kohdalla – siis siinä vaiheessa, kun laskuista puuttuvat vielä



\*Lisäksi: Hämeenlinna ja Jyväskylän mlk.

■ Kuntia on vaikea asettaa järjestykseen talouden vahvuuden perusteella, mutta jotakin kunnan taloudellisesta liikkumavarasta kertoo sijainti viereisen kuvion nelikentässä. Sijainnin määrää toisaalta äyrin hinnalla korjattu kate ja toisaalta vakavaraisuus. Oikeassa ylänurkassa ovat keskitasoa vahvemmat ja vasemmassa alanurkassa keskitasoa heikommät kunnat. Vertailu koskee vain 25 suurimman kunnan joukkoa, joka on kuntien keskitasoa vahvempi.

kokonaan investoinnit ja lainojen lyhennykset. Vuotta aiemmin Lahdella ja Järvenpäällä oli epäilyttävä kunnia tehdä hieman syömävelkaa.

Parhaaseen katteen parannukseen ylsivät viime vuonna Kuopio ja Jyväskylän maalaiskunta. Kuopion ennätysmäinen seitsemän pennin kate saa jo pohtimaan, onko äyrin hinta ollut liian korkea vai ovatko valtionavut liian runsaat. Toisaalta epävarmassa tilanteessa turvallisuusmarginaali on paikallaan.

Keskimäärin 25 suurimman kate oli viime vuonna hieman yli yhden äyripennin parempi kuin edellisvuonna. Ilman äyrin hinnan korotusta siihen pääsivät kuitenkin Kuopion lisäksi Tampere, Kajaani, Mikkelä, Turku ja Kotka.

Hyvä merkki oli sekin, että kate heikkeni tarkasteltavassa joukossa vain Vaasassa ja Kouvolassa. Oulussa lasku johtui energialaitoksen ja vesilaitoksen liikelaitostamisesta, mikä muuttaa katteen laskutapaa.

## Miljardisäästöt palkoissa

Viime vuonna kuntataloutta leimasi säästäminen, ja tärkein käytetty työkalu oli juustohöylä. Tulokset osoittavat, että yksinkertainen prosenttileikkuri voi olla tehokas työkalu ainakin karsinnan alussa, kun hallintokunnissa on kunnallishallinnon hyvien vuosien peruna mistä ottaa. Hyvinä aikoina ongelmat ratkaistiin herkästi resursseja - rahaa ja virkoja lisäämällä eikä järjestelemällä toimintaa uudella tavalla.

Säästöistä valtaosa syntyi henkilöstökuluissa, jotka ovat kuntien suurin yksittäinen menoerä. Suomen Kuntaliiton yhteenvedon mukaan kaikkien kuntien palkkameno pienivät viime vuonna seitsemän prosenttia. Suurimmat kuttivat henkilöstömenojaan kaikkiaan lähes 1,5 miljardia markkaa. Palkkamenoja siitä oli runsas miljardi.

Palkkasäästöt ovat esimerkki siitä, että kun kunnallinen kankea isopyörä lopulta kääntyy, alkaa tuloksia tulla. Säästötahti kiihtyi selvästi viime vuonna. Toissa vuonna suurimmat kunnat saivat raavituksi vain 600 miljoonan palkkasäästöt.

Ennätyksen on tehnyt Kajaani, joka on nipistänyt palkkamenoista kahdessa vuodessa yli kahta äyripenniä vastaavat supistukset. Keskimäärin palkkakulut vievät nyt suurimmissa kunnissa 1,2 äyripenniä vähemmän kuin vuonna 1991.

## Rakenteet ennallaan

Yleisin tapa oli sijaisten ja määräaikaisten työntekijöiden vähentäminen. Useimmissa suurissa kaupungeissa oli lisäksi kertaluonteisia lomarahojen leikkauksia ja lomautuksia.

Irtisanomisten suhteen kaupungit ovat jakautuneet kahtia. Suurempi puolue ovat irtisanomisista pidättyneet. Irtisanomisten kautta ovat edenneet muun muassa Lahti ja Oulu, jotka samalla ovat olennaisesti muuttaneet omaa organisaatiotaan. Oulu esimerkiksi luopui miltei kokonaan omasta talonrakennushenkilöstöstään.

Suurimmat palkkasäästöt saivat viime vuonna aikaan Joensuu ja Kokkola. Lahti, Rovaniemi, Imatra ja Oulu nipistivät nekin yli yhden äyripennin palkkakuluisiaan.

Jotkut kaupungit ovat luvanneet maksaa osan lomarahojen viimevuotisista leikkauksista tulevina vuosina joko rahana tai vapaana. Näitä menoja ei siis ole kirjattu viime vuodelle. Mutta edessä ne ovat kasvattamassa seuraavi-

## SUURIMMAT KUNNAT 1993

Kunta	Asukasluku 1.1.1993	Kantokyy- luokka	Äyrin hinta pennia	muutos	Kokonaismenot milj.mk	Verotulot milj.mk	muutos	milj.mk	Kate p/ä	muutos
Helsinki	501 527	10	16,00	1,00	15 827	6 332	298	1 461	3,4	1,6
Espoo	179 067	10	16,50		4 523	2 367	-68	269	1,8	0,4
Tampere	174 861	8	17,00		6 196	11 802	66	596	5,4	1,9
Turku	159 916	8	17,00		5 746	1 698	7	399	3,8	1,3
Vantaa	159 222	9	17,50	1,00	3 804	1 967	-16	98	0,8	0,4
Oulu	103 539	6	17,00		2 615	1 035	11	215	3,3	-0,8
Lahti	93 789	6	17,75	1,00	2 500	914	53	118	2,2	2,4
Kuopio	82 341	5	18,00		2 496	839	75	335	7,0	3,0
Pori	76 334	5	17,00		2 634	727	10	163	3,8	0,2
Jyväskylä	71 210	6	18,00	1,00	2 445	765	69	113	2,7	0,6
Kotka	56 463	6	17,50		1 878	591	39	185	5,5	1,2
Lappeenranta	55 563	5	17,50	1,00	1 851	536	12	114	3,6	1,0
Vaasa	54 178	6	18,00		1 599	618	-21	91	2,6	-1,0
Joensuu	48 911	5	18,00	0,75	1 473	483	54	54	2,0	1,1
Hämeenlinna	43 999	6	17,00	0,50	1 455	457	30	98	3,6	0,4
Hyvinkää	40 632	7	17,50		1 000	414	-3	56	2,2	0,1
Rauma	38 226	6	17,00	0,50	997	347	54	136	6,1	2,1
Kajaani	36 732	4	17,25		1 039	332	4	80	4,0	1,8
Kokkola	34 944	5	18,00	0,50	890	314	7	66	3,7	0,2
Rovaniemi	34 312	5	18,00	1,00	1 077	362	0	98	4,7	2,0
Järvenpää	33 239	8	17,00	0,75	1 027	340	4	34	1,6	1,8
Imatra	32 902	6	17,25		893	329	0	57	2,9	0,7
Mikkeli	32 299	8	17,00		1 108	284	-17	90	4,9	1,6
Kouvola	32 155	7	17,00		808	335	6	43	2,1	-0,1
Jyväskylä mik	29 797	4	17,50	0,75	611	268	35	88	5,7	3,6
Yhteensä	2 206 158	6,4	17,33	0,43	66 292	24 456	709	5 057	3,6	1,1

en, ehkä yhä taloudellisesti ahtaiden vuosien menoja.

### Velkapeikko

Kohentuneet katteet ja noin miljardin leikkaukset investoinneissa paransivat myös suurimpien kuntien rahoitusasemaa. Sitä kuvaava vakavaraisuus vahvistui niissä keskimäärin 0,9 penniä äyriltä, kun kunnat pystyivät katteistaan kasvattamaan varauksiaan noin 800 miljoonalla markalla.

Kehityksen suunta on oikea, mutta vauhti riittämätön. Suomen Kuntaliiton taloudellisen katsauksen mukaan kuntien koko lainakanta oli viime vuonna vuoden lopussa noin 32 miljardia. 25 suurimman kunnan osuus siitä on noin puolet. Koko kuntasektori kasvatti lainakantaansa viime vuonna noin kahdella miljardilla. Suurimpien kuntien osuus siitäkin oli noin puolet, 900 miljoonaa markkaa.

Kuntaliitto arvioi velanoton jatkuvan tänäkin vuonna, vaikka kuntien rahoitusasema vaatisi aivan muuta. Toimitusjohtaja Jussi-Pekka Alanen on toistuvasti muistuttanut, että velanotto on lykättyä verotusta. Äyrin hinnan

korotuskin olisi hyväksyttävä vain, jos kunta sillä pystyy hillitsemään velkaantumistaan. Samalla linjalla oli valtioneuvoston asettama selvitysmies Timo Relander raportissaan.

Positiivista viime vuodesta on kuitenkin velan kasvuvauhdin hidastuminen. Kuntien velka kasvoi vain puolet siitä, mitä edellisvuonna. 25 suurimmasta kahdeksan onnistui vähentämään velkojaan, mutta vain Vaasan saavutus on merkittävä suhteessa kokonaisvelan määrään.

### Jaksaako maksaa?

1990-luvun alun nopean velkaantumisen vuoksi velanhoitokulut alkavat olla yksi kuntien suurimmista menoeristä. Viime vuonna korot ja lyhennykset veivät Kuntaliiton arvion mukaan noin seitsemän miljardia.

Suurin osa summasta on korkomenoja, sillä melkein puolet kuntien lainakannasta on kertaluonteisia luottoja, joista siis vielä selviää vain maksamalla korot.

Kyetäkseen maksamaan tulevat kerralla erääntyvät isot lainat, kuntien pitäisi siis pystyä kasvattamaan varauksiaan huomattavasti

Kunta	Vakavaraisuus			Lainakanta		Nettoinvestoinnit	
	milj.mk	p/ä	muutos	milj.mk	muutos	milj.mk	muutos
Helsinki	17	0,0	-0,2	3 533	315	1 406	-489
Espoo	-463	-3,1	-0,3	901	143	310	-43
Tampere	167	1,5	2,6	837	-23	399	-114
Turku	-1 163	-11,0	1,6	1 578	-58	223	-118
Vantaa	-836	-7,1	-0,8	1 442	171	229	29
Oulu	28	0,4	0,2	414	24	118	-145
Lahti	-176	-3,3	0,3	441	93	76	-7
Kuopio	-29	-0,6	3,2	698	78	144	-8
Pori	-129	-3,0	1,9	486	7	116	-9
Jyväskylä	-688	-16,5	-1,9	966	111	136	-32
Kotka	-83	-2,5	3,4	386	-2	107	-4
Lappeenranta	-149	-4,6	-0,3	338	23	98	-9
Vaasa	120	3,4	1,0	123	-51	82	-7
Joensuu	-374	-13,9	1,0	496	29	35	-55
Hämeenlinna	-118	-4,4	1,6	245	-13	44	-53
Hyvinkää	-173	-6,8	0,0	335	-10	33	-18
Rauma	-66	3,0	-3,3	194	7	67	-2
Kajaani	-105	-0,5	0,0	140	-2	47	-17
Kokkola	-144	-8,0	-0,9	226	42	61	-27
Rovaniemi	-64	-3,1	2,7	163	-1	35	7
Järvenpää	-190	-8,9	-0,4	223	21	47	7
Imatra	-123	-6,3	0,7	197	5	50	-2
Mikkeli	-291	-15,9	1,7	368	18	37	-51
Kouvola	-122	-5,9	0,8	182	1	30	-32
Jyväskylä mik	12	0,8	2,1	89	1	69	-17
Yhteensä	-5 176	-4,8	0,9	15 001	975	3 999	-1 274

2

Talouselämä 16/1994

Talouselämä 16/1994

■ Talouselämä-lehti arvioi kuntien taloudenpitoa vuoden 1993 tilinpäätösten perusteella. Analyysissä on mukana 25 suurinta kuntaa. Numeroaineiston on koonnut valtiotieteen tohtori, ekonomi **Heikki Helin**.

**Asukasluku** on kunnan asukasluku vuoden 1993 alussa tilastokeskuksen mukaan.

**Kokonaismenot** sisältävät kaikki kunnan menot sekä laskennalliset korot ja poistot. Organisaatiomuutosten vuoksi kaupunkien kokonaismenoja ei voi suoraan verrata tämän luvun pohjalta.

**Katteeseen** sisältyvät juoksevien menojen lisäksi rahoituskulut ja -tuotot. Kate osoittaa, paljonko varoja on jäänyt investointeihin ja lainojen lyhentämiseen. Kuntien uudessa tilinpäätösmaaillassa nimitys on vuosikate.

**Vakavaraisuus** kuvaa kunnan rahoitusasemaa. Se on tilinpäätöksessä olevien varausten (siirtomäärärahat, omat rahastot) ja pitkäaikaisen vieraan pääoman erotus. Laskelmassa on mukana myös tilinpäätösvoiton ja edellisen vuoden yli- tai alijäämä. Laskentakaavaa on muutettu vastaamaan uutta tilinpäätösmaailmaa.

**Lainakanta** on kunnan taseessa oleva pitkäaikainen vieras pääoma.

**Nettoinvestoinnit** ovat kunnan investointimenojen sekä rakennushankkeisiin saatujen valtionapujen ja kiinteistöjen myyntitulojen erotus.

nykytahtia kiivaammin. Katteiden paraneminen tuskin yksin riittää päästämään niitä pälkähästä. Bulleluottojen muuttaminen uusiksi ehkä tavallisiksi vähitellen lyhennettäviksi luotoiksi ei taas ole yksin kuntien, vaan myös rahoittajien tahdosta kiinni.

Yhtä kautta kunnat yrittivät viime vuonna lyödä jarruja päälle.

Suurimpien kuntien nettoinvestoinnit suistuivat viime vuonna yli miljardin edellisvuodesta. Vuoden 1990 tasosta investoinnit ovat puoliintuneet.

Ankarimmin käyttivät punakynää Turku, Joensuu, Hämeenlinna, Hyvinkää, Kouvola ja Mikkeli. Oulun investoinneista iso osa vain siirtyi viime vuonna perustettujen kaupungin liikelaitosten kontolle. Markkamääräisesti suurimman loven, lähes puoli miljardia, investointikakkuun teki Helsinki.

## Peruskysymyksiä

Yleiskuva kuntien talouden tilasta on siis edelleen epäselvä. Kuntien "lamakehitys" on eri vaiheissa. Parhaat nousunäkymät ovat kunnilla, joissa on runsaasti vientiteollisuutta.

Taloudellisesti vakaimpienkin kuntien riansana on joukkotyöttömyys. Onkin aiheellista kysyä, riittävätkö pelkät hyvät talousluvut todistamaan kunnan normaalista tilanteesta, jos työttömänä on joka viides tai sitäkin useampi työikäinen kuntalainen.

Tällainen on tilanne Kuopiossa, Tampereella, Porissa, Vaasassa, Helsingissä, jotka kaikki kuuluvat taloutensa puolesta suurien kaupunkien parhaimmiston.

On aihetta toiseenkin kysymykseen: Voiko kunnan taloutta pitää vahvana, jos iso osa tuloista tulee valtionapuina?

25 suurimman kunnan listalla paras kate on Kuopiolla, Vantaan kate taas on selvästi joukon heikoin. Mutta yhtä totta kuin kate-ero, on myös ero kantokyylokuokissa. Kuopion kantokyylokuokalla (5) myös Vantaan (kantokyylokuokka 9) luvut komistuisivat reilusti.

## Ei vielä normaalitila

Poliitikot ovat viime aikoina intoutuneet julistamaan kuntien ahdingon jo voitetuksi kannaksi. Pääministeri Esko Aho on useaan ker-



taan todennut kuntien velkamäärän olevan pieni. Viime viikolla Kuntakoulutuksen rahoituskonferenssissa sisäministeri Mauri Pekkarinen valoi jälleen optimismia lupailamalla kunnille viime vuoden yhtiöverotuksen jälkilaskennasta jopa miljardin lisätuloa. Miljardi ei ratkaise kuntien rahapulaa; se ei läheskään täyttäisi edes aukkoa, joka kuntien tuloihin syntyy jo valtionosuuksien leikkauksista, jotka ovat luvassa myös valtion ensi vuoden talousarvioon.

Reaalisesti kuntien äyrimäärät ovat 1980-luvun puolivälin tasolla. Verotulojen yhteismäärä oli viime vuonna jopa pienempi kuin vuonna 1990.

Tämän ja ensi vuoden kehitystä varjostaa työttömyys. Peruspäivärahalle pudonneiden joukko ei vielä ole kuntien talouden kannalta hälyttävä, mutta kasvaa koko ajan työttömyy-

den pitkittyessä. Kunnittain työttömyyden kestossa on myös suuria eroja.

Laman loppumispuheet ovat kunnallisen saneerauksen kannalta ongelmallisia. Talouden terveystämisen motiivi ja pakko saattaa kadota, vaikka kuntien talous ei olekaan vielä vahvoilla.

Tästä on jo merkkejä. Paikallisten säästö-sopimusten tekeminen alkoi kangerrella, kun muutamat kunnat uhosivat ”voitollisilla” tilinpäätöksillä.

Kaikki eivät muista, että kunnassa ”voitto” tai ylijäämä voidaan saavuttaa myös ottamalla velkaa. Siinä on eräs kunnallisen kirjanpidon ja talouden tulokinnan ongelma.

On myös selvää, että kovin monta juustohöyläkierrosta kuntien toiminta ei kestä. Kun löysät on vedetty pois, on tehtävä periaatteellisia ratkaisuja. Näihin ei kuitenkaan ole päästy, vaikka organisaatioita onkin uudistettu.



Hakkapeliittain kotiinpaluu on Lahden torin vieressä Aleksanterinkadun varrella Mariankadun kävelykaduksi muutetun osan keskellä oleva kahta kotiin palaavaa hakkapeliittaa kuvaava ratsastajapatsas. Sen on tehnyt kuvanveistäjä Pentti Papinaho. Patsas paljastettiin 4. lokakuuta 1975 Lahden Sairaalanmäellä, josta se on siirrettiin nykyiselle paikalleen. Uudessa paikassaan patsas paljastettiin toisen kerran puolustusvoimain lippujuhlapäivänä 4. kesäkuuta 1991. 1970-luvulla patsas sai osakseen kritiikkiä, koska jotkut pitivät sitä sotaa ihannoivana.



Suurien kaupunkien reunoilla sijaitsevien markettien vastapainona ovat kaupunkien keskustassa sijaitsevat kauppahallit. Kuvassa Hakaniemen hallin sisäänkäynti. (HH)

## Helsingin talouden 1980-luku vakaan kehityksen vuosikymmen

Kvartti 2 1994

Helsinki pystyi sopeuttamaan menonsa tuloihin 1980-luvulla erittäin hyvin. Kaupungin taloudelle oli olennaista vakaa kehitys, jossa resursseja kohdistettiin päätöksentekijöiden ja myös valtiovallan osoittamille painopistealueille. Vuosikymmenen vaihteessa kunnallistalous syöksyi kansantaloutta seuraten lamaan. Uudessa tilanteessa, jatkuvan kasvun vuosien jälkeen, on tarpeen tarkastella tätä kehitystä.

Nykyiset ongelmat ja niiden ratkaisukeinot liittyvät menneiden vuosien kehitykseen ja päätöksiin. Niiden analysointi antaa viitteitä uusien tarpeellisten päätösten perustaksi.

Edellisen vuosikymmenen ongelma oli kasvun hillitseminen, ja nyt laman keskellä pohditaan supistavan suunnittelun pelisääntöjä.

Artikkeli perustuu valmisteilla olevaan Helsingin vuosien 1980–92 talouden ja toimintojen tarkasteluun. Tämä tietokeskuksessa tehtävä tutkimus pyrkii keräämään aikaisemmat erillistarkastelut ja irrallisen tilastoaineiston yhdeksi kokonaisuudeksi. Sen tavoitteena on kuvata, miten kaupungin taloudellinen liikkumavara on kehittynyt, miten kaupungin saamat lisäresurssit on kohdistettu eli kuinka eri toiminnot ovat laajentuneet ja miten kaupunkilaisille tarjotut palvelut ovat kehittyneet sekä miten kaupungin keskeisimmät tuloerät ovat kasvaneet ja mikä on niiden vaikutus taloudelliseen liikkumavaraan.

Helsinkiä pyritään vertaamaan koko kunnallistalouden kehitykseen. Tämän vuoksi selvitetään, miten Helsingin talouden ja toimintojen painotukset eroavat muiden kuntien vastaavista ja millaisia erityiskustannuksia Helsingin kaltaisella suurella kaupungilla on muihin verrattuna.

**Taulukko 1. Helsingin kaupungin rahoitusosan laskelma 1980–92**  
**Tabell 1. Kaikyl av Helsingfors stads finansieringsdel 1980–92**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
<b>Verotulot • Skatteinkomster</b>	5 365	5 496	5 664	5 797	6 057	6 378	6 701	6 933	7 324	7 596	7 520	6 706	6 034
<b>Valtionavut 0–8 • Statsandelar 0–8</b>	1 118	1 111	1 179	1 309	1 572	1 629	1 695	1 863	2 054	1 972	2 110	2 203	2 110
<b>Käyttötalous netto</b>													
<b>Driftshushållningsnetto</b>	4 012	4 088	4 348	4 470	4 987	5 360	6 034	6 444	6 655	6 921	7 363	7 398	6 978
<b>Toimintakate</b>													
<b>Verksamhetsbidrag</b>	2 471	2 520	2 496	2 636	2 642	2 646	2 362	2 352	2 723	2 646	2 267	1 511	1 166
<b>Korkotulot • Ränteinkomster</b>	266	241	180	204	266	381	443	327	307	352	344	309	386
<b>Korkomenot • Ränteutgifter</b>	234	117	132	154	131	121	89	116	89	94	78	121	284
<b>Muut rahoitustulo</b>													
<b>Ovriga finansieringsinkomster</b>	84	85	87	90	123	116	104	33	7	9	2	2	6
<b>Muut rahoitusmenot</b>													
<b>Ovriga finansieringsutgifter</b>	153	171	104	99	151	185	130	74	116	119	94	18	17
<b>Rahoitusosuus Kelalle</b>													
<b>Andelar till FPA</b>	186	186	222	226	239	247	379	370	352	345	333	327	505
<b>Vuosikate/kate</b>													
<b>Årsbidrag/bidrag</b>	2 249	2 371	2 305	2 451	2 509	2 590	2 312	2 153	2 480	2 448	2 109	1 355	752
<b>Ylijäämän tuloutus</b>													
<b>Inkomstfört överskott</b>	98	90	63	42	49	51	93	11	5	15	16	5	2
<b>Alijäämän kattaminen</b>													
<b>Täckning av underskott</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Siirrot rahastoista</b>													
<b>Överföringar från fonder</b>	0	0	0	0	0	0	0	124	0	47	209	465	209
<b>Siirrot rahastoihin</b>													
<b>Överföringar till fonder</b>	58	57	85	66	273	534	216	201	259	115	184	196	228
<b>Omarahoitus</b>													
<b>Egen finansiering</b>	2 289	2 404	2 283	2 427	2 285	2 107	2 189	2 087	2 226	2 395	2 149	1 629	735
<b>Nettoinvestoinnit</b>													
<b>Investeringar, netto</b>	2 139	2 125	2 042	2 129	2 011	1 892	1 934	1 893	1 922	2 080	2 105	2 013	1 895
<b>Lainananto • Utgivna lån</b>	211	226	175	165	293	188	231	300	295	324	390	416	340
<b>Antolainojen lyhennys</b>													
<b>Amorteringar på utgivna lån</b>	47	40	37	33	34	39	35	43	45	46	47	45	49
<b>Lainojen lyhennys</b>													
<b>Amorteringar på lån</b>	130	100	158	110	55	65	81	48	61	64	57	64	72
<b>Lainanotto • Uptagna lån</b>	223	56	112	2	143	11	27	129	25	33	358	816	1 518
<b>Yli/alijäämä • Over/underskott</b>	79	49	57	58	103	12	5	17	19	5	2	-3	-4
<b>P/äyri • P/öre</b>													
<b>Vuosikate/kate • Årsbidrag/bidrag</b>	6,0	6,3	5,9	6,1	6,0	6,0	5,1	4,4	4,9	4,7	4,1	3,2	1,8
<b>Vakavaraisuus • Soliditet</b>	4,0	3,2	3,3	4,6	5,5	7,3	7,0	6,2	6,5	6,4	5,6	3,8	0,2

## Menot sopeutettiin tuloihin

Kaupungin taloudellista liikkumavaraa voidaan tarkastella rahoitusosan laskelman ja keskeisimpien taseen erien avulla. Taulukossa 1 on esitetty Helsingin rahoitusosan laskelma vuosina 1980–92. Artikkelissa esitetyt luvut on muutettu vuoden 1992 hintatasoon kunnallistalouden kustannusindeksillä. Penniä/äyri-suhteutuksissa on käytetty jakajana ao. verovuoden äyrimäärää. Esimerkiksi vuoden 1992 luvut on jaettu tuon vuoden tuloista vuonna 1993 maksuunpannulla äyrimäärällä.

Helsinki sai vuosina 1980–90 käyttöönsä verotuloja 15,00 pennin äyriin hinnalla lisää noin 2,1 miljardia markkaa ja valtionavut kasvoivat noin miljardin. Käyttötaloutta laajennettiin noin 3,3 miljardia markkaa käyttötalouden nettolla mitaten. Tämän seurauksena kaupungin vuosikate oli 1990 reaalisesti sama kuin vuonna 1980. Väli vuosina se oli jopa jonkin verran korkeampikin. Tämä osoittaa, että toimintojen laajentaminen oli sopeutettu tulopohjan kehitykseen.

Selvä muutos tapahtui vuosina 1990–91, jolloin verotulot laskivat jyrkästi. 1992 Helsingin verotulojen määrä oli 20 prosenttia pienempi kuin 1990. Vähennyksen syynä oli yhteisöjen kunnallisveron tuoton ehtyminen. Verotulojen hupeneminen heijastuu suoraan katteeseen. Helsingin katteen pieneminen oli jyrkempi kuin muissa kunnissa, koska verotulot supistuivat enemmän kuin muualla. Katteen supistuessa investointitaso säilytettiin kuitenkin lähes entisellään, minkä takia taloutta jouduttiin tasapainottamaan lainanotolla.

Taulukossa 2 on esitetty rahoitusasemaa kuvaavan vakavaraisuuden osatekijät. Lisäksi siihen on otettu muutamia muita rahoitusaseman arvioinnin kannalta keskeisiä taseen eriä.

Helsingin rahoitusasema on ollut aina vahva muihin kuntiin verrattuna. Vakavaraisuus on plusmerkkinen vuosina 1980–92, mikä tarkoittaa, että kaupungilla on ollut varauksia enemmän kuin velkoja. Kaupunki on myös ollut merkittävä lainanantaja, ja antolainat ovat olleet vuoteen 1992 saakka suuremmat kuin pitkäaikainen vieras pääoma.

**Taulukko 2. Helsingin kaupungin rahoitusasemaa kuvaavan vakavaraisuuden kehitys 1980–92, milj. mk**  
**Tabell 2. Helsingfors stads finansieringsläge 1980–92, milj. mk**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Varaukset • Reservationer	1 833	1 441	1 539	1 747	2 028	2 237	2 077	1 852	1 905	1 891	1 859	1 673	1 822
siitä siirtomääräraha													
varav reservationsanslag	1 802	1 266	1 320	1 579	1 890	2 124	2 002	1 837	1 869	1 853	1 811	1 592	1 757
Omat rahastot • Egna fonder	886	853	887	952	1 190	1 682	1 832	1 833	2 004	1 955	1 806	1 483	1 488
Ko. vuoden yli/alijäämä													
Över/underskott för året	79	50	57	58	103	12	5	17	19	5	2	-3	-4
Edellisen vuoden yli/alijäämä													
Över/underskott föregående år	103	69	46	53	55	97	12	5	16	17	5	2	-3
Pitkäaikainen vieras pääoma													
Långfristigt främmande kapital	-1 385	-1 231	-1 297	-994	-1 071	-854	-731	-722	-646	-565	-796	-1 537	-3 218
siitä talousarviolainat													
varav budgeterade lån	-1 353	-1 203	-1 250	-970	-1 065	-849	-728	-717	-642	-562	-655	-1 118	-2 668
<b>Vakavaraisuus • Soliditet</b>	<b>1 516</b>	<b>1 182</b>	<b>1 232</b>	<b>1 815</b>	<b>2 305</b>	<b>3 174</b>	<b>3 196</b>	<b>2 986</b>	<b>3 298</b>	<b>3 304</b>	<b>2 877</b>	<b>1 619</b>	<b>86</b>
Antolainat • Givna lån	1 343	1 328	1 280	1 283	1 276	1 356	1 439	1 558	1 671	1 854	1 994	2 320	2 516
Takaukset • Borgen	534	579	684	779	855	971	986	923	815	629	571	559	585
Pennii/äyri • Penni/öre													
Vakavaraisuus • Soliditet	4,0	3,2	3,3	4,6	5,5	7,3	7,0	6,2	6,5	6,4	5,6	3,8	0,2
1980=100													
Varaukset • Reservationer	100	78,6	84,0	95,3	110,6	122,0	113,3	101,0	103,9	103,2	101,4	91,2	99,6
Omat rahastot • Egna fonder	100	96,3	100,1	107,4	134,4	189,9	206,8	206,9	226,2	220,7	203,9	167,4	168,4
Pitkäaikainen vieras pääoma													
Långfristigt främmande kapital	100	88,9	93,7	71,8	77,3	61,7	52,7	52,1	46,6	40,8	57,4	110,9	232,8

## Kasvusta pääosa sosiaalitoimeen ja terveydenhuoltoon

Rahoitusosan laskelman rivi Käyttötalouden netto osoittaa, miten julkisen varoin (kunnallisvero + valtionavut) rahoitettu toiminta on kehittynyt. Kyse on käyttömenoista, joista on vähennetty niihin kohdistuvat tulot (ml. asiakasmaksut). Taulukossa 3 esitetty lukusarja ei anna täysin oikeaa kuvaa eri pääluokkien käyttötalouden tasosta, mutta se osoittaa kuitenkin kunkin sektorin kehityksen.

Käyttötalouden neton noin kolmen miljardin markan kasvusta 91 prosenttia on kohdistunut sosiaalitoimeen ja terveydenhuoltoon. Liiketoiminta ja kiinteistöt ovat kattaneet koko ajan omat menonsa ja siten niiden netto on erimerkkinen. Niiden käyttötalouden nettoa pienentävä vaikutus on kasvanut 551 milj. markkaa.

Liiketoiminnan tuottoa tarvitaan nimenomaan sen vaatimiin investointeihin, ja kaupungin investoinneista puolet onkin kohdistunut liiketoimintaan.

Eri toimintojen kasvua voidaan tarkastella myös pelkän menokehityksen avulla. Tällöin menoissa ovat mukana laskennalliset korot ja poistot. Kuntien taloustilaston mukaan Helsingin menojen kasvu vuosina 1980–92 on ollut 3,3 miljardia markkaa. Se jakautuu pääluokittain karkeasti seuraavalla tavalla:

- sosiaalitoimi	2,2
- terveydenhuolto	1,2
- sivistystoimi	0,7
- liiketoiminta	-0,7
- pääomatalous	-0,4

Muiden pääluokkien muutokset ovat vain +/- 0,1 miljardia markkaa. Sosiaalitoimen toiminnoista eniten kasvaneet ovat toimeentuloturva (668 milj. mk), päivähoito (503 milj. mk) ja lisäosa- ja asumistukiosaosuus (319 milj. mk).

Toimeentuloturva sisältää tässä taloustilaston mukaisesti mm. toimeentulotuen, elatus-tuen, lasten kodinhoitotuen ja Helsinki-lisän. Kaksi viimeksimainittua ovat periaatteessa lasten päivähoidon vaihtoehtoja, mutta ne on tilastoitu toimeentuloturvaan. Toimeentuloturva ovat kasvattaneet normaalin toimeentulotuen lisäksi lasten kotihoidon tuki. Kuviossa 1 on esitetty terveydenhuollon, sosiaalitoimen ja sivistystoimen menojen kehitys niin että vuoden 1980 taso on merkitty luvulla 100.

## Henkilöstön kasvu palveluiden lisäämiseen

Kaupungin palveluksessa olevan henkilöstön määrä kasvoi 1980-luvulla erittäin paljon. Vuonna 1980 päätoimista kuukausi- ja tuntipalkkaista henkilöstöä oli kaupungin palveluksessa 33 665 ja vuonna 1991 peräti 41 206. Sen jälkeen henkilöstömäärä on alkanut supistua.

Taulukossa 4 on esitetty kaupungin henkilöstön kehitys vuosittain hallintokunnittain. Luvut on kerännyt kaupunginkanslian rahoituksesta erikoistutkija Markku Kario. Kuu-kausipalkkaisen henkilöstön kasvusta 54 prosenttia kohdistuu sosiaalitoimeen ja 34 prosenttia terveydenhuoltoon.

## Konserni voi luottaa vain omaan apuunsa

Helsingin talous kehittyi 1980-luvulla tasaisesti. Palveluja laajennettiin tulokehityksen mahdollistamissa puitteissa. Osin käytettävissä olevien resurssien kohdentamisesta päätti valtiovalta, osin kaupungin omat päätöksentekijät. Näin jälkeempäin voidaan todeta, että hyvien vuosien takia ei organisaatiota jouduttu tarkastelemaan kovinkaan kriittisesti. Ongelmat ratkaistiin koko Suomessa uusia resursseja osoittamalla eikä vanhaan ”pohjaan” tarvinnut puuttua.

Helsingin talouden kehityksen tarkastelu osoittaa sen lohdullisen piirteen, että lisäresurssit on kohdistettu nimenomaan kaupunkilaisille suunnattuihin palveluihin; sosiaalitoimeen ja terveydenhuoltoon. Sitä miten tehok-

kaasti nämä lisäresurssit on käytetty, ei tässä voida arvioida. Erilaiset tuottavuutta kuvaavat sarjat antavat kuitenkin viitteitä tuottavuuden heikkenemiseen, mihin on monia eri syitä.

Helsinki ja muut suuret kaupungit ovat olleet viime vuosina tehdyissä uudistuksissa maksumiehen roolissa. Helsingin asema Suomen kunnallistalouden kentässä edellyttää melkoista ”omavaraisuutta”: taloudella pitää olla koko ajan tietty pelivara. Valtiovalta ei tule apuun, jos kaupungin talous joutuu ongelmiin.

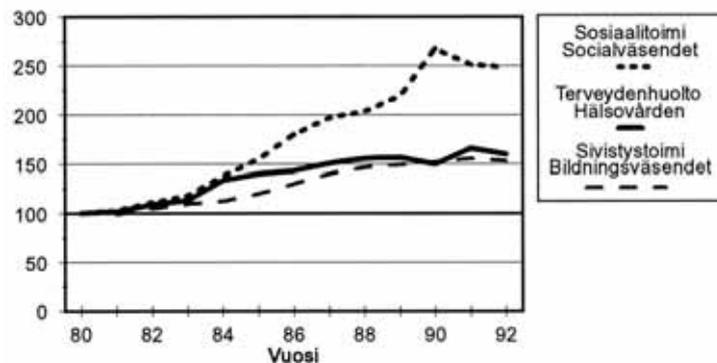
Helsingin kaupunki on mittava konserni, joka sijoittuu vuoden 1992 tilinpäätöksen mukaan Suomen kymmenen suurimman yrityksen joukkoon Talouselämän kokoamassa 500 liikevaihdoltaan suurimman yrityksen luettelossa. Myös kaupungin suurimpien hallintokuntien, sosiaaliviraston ja terveystalouden, menot ovat suuremmat kuin menoiltaan neljänneksi ja viiden suurimpien kaupunkien, Espoon ja Vantaan meillä suurimpien yritysten listalla sosiaalivirasto ja terveystalouden sijoittuvat neljänkymmenen suurimman joukkoon.

**Taulukko 4. Helsingin kaupungin päätoiminen henkilöstö vuosina 1980–92 hallintokunnittain**  
Tabell 4. Personal i huvudtjänst, antal anställda åren 1980–92

	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	Muutos Förändr.
<b>Kuu-kausipalkkaiset - Månadsavlönade</b>										
<b>0 Yleishallinto - Allmän förvaltning</b>	<b>538</b>	<b>572</b>	<b>597</b>	<b>584</b>	<b>585</b>	<b>602</b>	<b>610</b>	<b>661</b>	<b>632</b>	<b>94</b>
Revisiovirasto • Revisionsverket	38	41	44	45	46	42	48	44	42	4
Kaupunginkanslia • Stadskansliet	280	286	295	282	278	289	302	327	326	46
Henkilöstöasiainkeskus • Personalcentralen	132	158	173	172	171	175	171	200	180	48
Tietokeskus • Faktacentralen	88	87	85	85	90	96	89	90	84	-4
<b>1 Järjestystoimi - Ordningsväsendet</b>	<b>580</b>	<b>642</b>	<b>667</b>	<b>679</b>	<b>678</b>	<b>674</b>	<b>660</b>	<b>862</b>	<b>840</b>	<b>260</b>
Rakennusvalvontavirasto • Byggnadstillsynsverket	102	104	109	109	108	109	113	112	113	11
Pelastuslaitos • Räddningsverket	475	535	554	554	547	545	517	593	578	103
Holhouslautakunta • Förmyndarnämnden	3	3	4	3	5	4	5	5	4	1
Ympäristökeskus • Miljöcentralen				13	18	16	25	152	145	145
<b>2 Terveystaloudenhuolto - Hälsövärdens Terveystaloudenhuolto - Hälsövärdensverket</b>	<b>8 742</b>	<b>11 646</b>	<b>10 657</b>	<b>11 114</b>	<b>11 141</b>	<b>11 269</b>	<b>11 469</b>	<b>11 605</b>	<b>11 392</b>	<b>2 650</b>
<b>3 Sosiaalitoimi - Socialväsendet</b>	<b>6 910</b>	<b>9 666</b>	<b>9 594</b>	<b>10 187</b>	<b>10 379</b>	<b>10 929</b>	<b>11 424</b>	<b>11 518</b>	<b>11 096</b>	<b>4 186</b>
Sosiaalivirasto • Socialverket	6 880	9 630	9 559	10 151	10 345	10 897	11 388	11 483	11 062	4 182
Oikeusaputoimisto • Rättshjälpsbyrån	30	36	35	36	34	32	36	35	34	4
<b>4 Sivistystoimi - Bildningsväsendet</b>	<b>4 669</b>	<b>5 602</b>	<b>5 573</b>	<b>5 740</b>	<b>5 922</b>	<b>5 973</b>	<b>6 260</b>	<b>6 354</b>	<b>6 267</b>	<b>1 598</b>
Kouluvirasto • Skolverket	3 222	3 793	3 826	3 885	4 006	4 018	4 108	4 129	3 948	726
Ammattiovetusvirasto • Yrkesundervisningsverket	370	422	416	485	526	546	594	622	555	185
Oppisopimustoimisto • Läroavtalsbyrån		4	4	5	4	3	4	4	4	4
Suomenkielinen työväenopisto • Finska arbetarinstitutet	33	39	53	55	63	69	73	73	105	72
Ruotsinkielinen työväenopisto • Svenska arbetarinstitutet	19	19	19	20	21	24	21	24	27	8
Kotitalouslautakunta • Hemmushållningsnämnden	11	22	12	12	12	11	10	9	4	-11
Kaupunginkirjasto • Stadsbiblioteket	485	648	551	552	560	546	578	571	602	117

	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	Muutos Förändr
Kulttuuriasiainkeskus • Kulturcentralen	18	40	46	60	58	49	73	73	100	82
Taidemuseotoiminta • Konstmuseet						15	16	19	21	21
Kaupunginmuseo • Stadsmuseet	35	44	41	46	42	43	48	50	55	20
Orkesteritoiminta • Stadsorkestern	103	106	109	105	107	104	111	111	107	4
Korkeasaaren eläintarha • Högholmens djurbård					34	38	60	65	65	65
Finlandia-talo • Finlandia-huset	35	53	51	52	48	49	51	48	50	15
Nuorisosiainkeskus • Ungdomscentralen	187	254	274	290	311	343	371	412	477	290
Raittustoimisto • Nykterhetsbyrån	8	15	13	15	13					-8
Liikuntavirasto • Idrottsverket	143	154	160	161	125	126	152	153	151	8
<b>5 Kaavoitus ja yleiset työt • Planläggning och allmänna arbeten</b>	<b>1 240</b>	<b>1 039</b>	<b>1 034</b>	<b>1 059</b>	<b>1 048</b>	<b>1 028</b>	<b>1 030</b>	<b>1 022</b>	<b>998</b>	<b>-242</b>
Kaupunkisuunnitteluvirasto • Stadsplaneringskontoret	341	335	332	341	345	350	345	325	314	-27
Rakennusvirasto • Byggnadskontoret	899	704	702	718	703	678	685	697	684	-215
<b>6 Kiinteistötoimi • Fastighetsväsendet</b>	<b>704</b>	<b>734</b>	<b>739</b>	<b>768</b>	<b>750</b>	<b>756</b>	<b>775</b>	<b>796</b>	<b>821</b>	<b>117</b>
Asuntotuotantotoimisto • Bostadsproduktionsbyrån	38	42	48	53	52	51	55	54	53	15
Kiinteistövirasto • Fastighetskontoret	666	692	691	715	698	705	720	742	768	102
<b>7 Liike- ja palvelutoiminta • Affärs- och serviceverksamheten</b>	<b>5 274</b>	<b>4 902</b>	<b>4 814</b>	<b>4 736</b>	<b>4 583</b>	<b>4 446</b>	<b>4 468</b>	<b>4 454</b>	<b>4 253</b>	<b>-1 021</b>
Energialaitos • Energiverket	1 366	1 350	1 343	1 332	1 310	1 308	1 339	1 365	1 300	-66
Vesi- ja viemäriulaitos • Vatten- och avloppsverket	326	430	393	387	364	354	325	317	312	-14
Satamalaitos • Hamnverket	694	579	554	537	515	504	485	468	440	-254
Liikennelaitos • Trafikverket	2 456	2 067	2 055	2 022	1 938	1 836	1 854	1 836	1 732	-724
Puutavarakeskus • Trävarucentralen	25	19	12							-25
Elintarviketukku- ja kaupankeskus • Centralen för livsmedelspartihandel	56	62	62	58	50	42	40	38	22	-34
Elintarviketukku- ja kaupankeskus • Centralen för livsmedelspartihandel	222	268	274	275	287	288	309	312	338	116
Keskuspesula • Centraltvätteriet	25	24	20	21	21	20	19	19	17	-8
Hankintakeskus • Anskaffningscentralen	104	103	101	104	98	94	97	99	92	-12
<b>Yhteensä • Sammanlagt</b>	<b>28 657</b>	<b>34 803</b>	<b>33 675</b>	<b>34 867</b>	<b>35 086</b>	<b>33 677</b>	<b>36 696</b>	<b>37 272</b>	<b>36 299</b>	<b>7 642</b>
<b>Tuntipalkkaiset • Med timlön</b>										
Pelastuslaitos • Räddningsverket	18	22	21	21	19	21	22	17	16	-2
Sosiaalivirasto • Socialverket			77	77	132	123	135	184	230	230
Korkeasaari • Högholmens djurgård					55	52	34	32	32	32
Liikuntavirasto • Idrottsverket	462	449	473	504	405	412	400	339	331	-131
Rakennusvirasto • Byggnadsverket	2 170	1 637	1 642	1 584	1 499	1 404	1 461	1 433	1 369	-801
Kiinteistövirasto • Fastighetskontoret	149	141	142	149	158	141	153	120	137	-12
Energialaitos • Energiverket	861	799	767	733	738	730	724	754	704	-157
Vesi- ja viemärilaitos • Vatten- och avloppsverket	142	253	243	219	210	210	190	190	183	41
Satamalaitos • Hamnverket	155	125	119	111	112	95	85	87	88	-67
Liikennelaitos • Trafikverket	755	708	705	700	700	667	659	621	589	-166
Puutavarakeskus • Trävarucentralen	97	74	6							-97
Elintarviketukku- ja kaupankeskus • Centralen för livsmedelspartihandel	33	34	27	26	25	23	23	22	14	-19
Keskuspesula • Centraltvätteriet	166	163	160	156	159	151	146	135	130	-36
<b>Yhteensä • Sammanlagt</b>	<b>5 008</b>	<b>4 405</b>	<b>4 382</b>	<b>4 280</b>	<b>4 212</b>	<b>4 029</b>	<b>4 032</b>	<b>3 934</b>	<b>3 823</b>	<b>-1 185</b>
<b>Koko henkilöstö • Hela personalen</b>	<b>33 665</b>	<b>39 208</b>	<b>38 057</b>	<b>39 147</b>	<b>39 298</b>	<b>39 706</b>	<b>40 728</b>	<b>41 206</b>	<b>40 122</b>	<b>6 457</b>

Kuvio 1. Helsingin terveydenhuollon, sosiaalitoimen ja sivistystoimen menojen kehitys 1980–92



# Oleellisen ja riittävän taloustiedon tiivistäminen ei ole helppoa

Kuntalehti 18 1994

**Liikemyrityksen,  
sodanjohdon asiana  
ja työnä on heti  
kysyä mikä tässä  
asiassa, tilanteessa  
on oleellista,  
keskeistä ja  
merkitsevää**

**(Paavo Haavikko:  
Ikkuisen rauhan aika).**

Mikä on kunnan taloudellinen tilanne? Miten se kehittyi tilinpäätösvuoden aikana ja mihin suuntaan se on menossa talousarvion mukaan vuonna 1995? Onko tilanne sellainen, että lomarahojen leikkaukset on pakko tehdä vai voidaanko ne jättää tekemättä? Miksi kunnan taloutta kuvaavat luvut ovat sellaiset kuin ovat? Miten käy kunnan palveluille ja miten niiden yksikkökustannukset ovat kehittyneet? Miten kuntien lukuja voi yleensä verrata?

Kunnan talouden tiivistäminen mm. talousarvioita ja tilinpäätöksiä esitellen ei ole ongelmaton. Ajankohtaiseksi aiheen tekee se, että kuntien vuoden 1993 tilinpäätöksistä muodostunut kuva on todella vaihteleva. Siihen kuuluvat tämän ja ensi vuoden kehityksen arvioinnin vaikeudet. Näyttää siltä, että tilinpäätösten edellisvuodesta parantuneita lukuja ei ole riittävästi analysoitu, jotta olisi selvinnyt, miksi verotuloja ja katetta kertyi edellisvuotta enemmän.

Ristiriitaisen tilannearvion taustalla on taktisten painotuserojen lisäksi kunnallistalouden tulkinnan vaikeudet. Analysoinnin ongelma on myös käsitteiden heikkous ja kuntien

välisen vertailun vaikeudet. Sama tunnusluku eri kunnissa voi merkitä täysin erilaista taloudellista tilannetta kuin toisessa kunnassa.

Katteen erojen taustalla on erilainen taloudellinen tilanne, erilainen kehitysvaihe, kuntien toimintojen organisoinnin erilaisuus sekä erot äyrin hinnoissa ja kiinteistöveroprosenteissa. Kuntien lukuja on analysoitava ensinnäkin lähtien kuntien omasta kehityksestä. Kuntien välisen vertailun tulos on suuntaa antava; kuntia ei yksinkertaisesti voi asettaa järjestykseen pennin sadasosien avulla.

## Verotulojen kasvu veroruuvia kiristäen

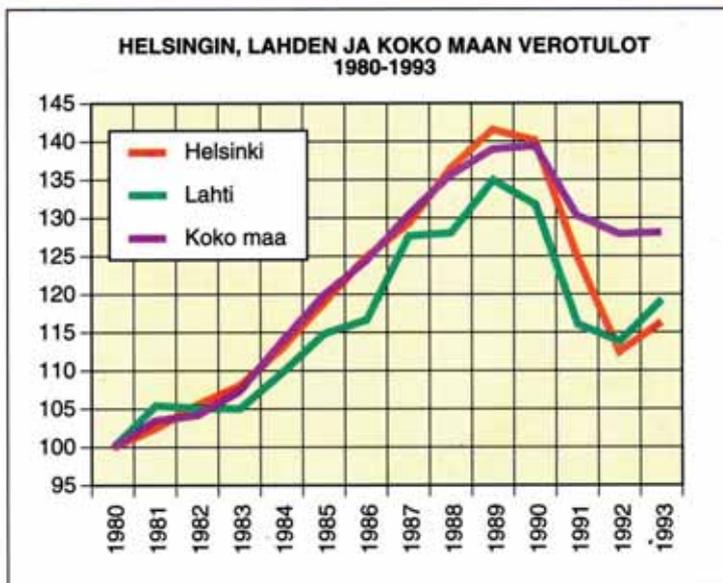
Viimekeväisistä vuoden 1993 tilinpäätösesitelyistä saattoi monen mieleen jäädä päällimmäiseksi se, että kuntien verotulot kasvoivat ja kehityssuunta oli hyvä. Tätä mielikuvaa tukivat useat uutisotsikot. Näin saattoikin päätellä pelkkiä lukuja silmäilemällä. Kokonaiskuvan voi kuitenkin hahmottaa perustellusti toisellakin tavalla.

Antoivatko monet kunnallisjohtajat tietoisesti todellisuutta myönteisemmän tulkinnan luvuistaan? Menivätkö toimittajat lankaan hyvien uutisten puuttuessa lama-aikana? Toisaalta joissakin kunnissa pystyttiin hyvätkin luvut tulkitsemaan heikoiksi. Miten esimerkiksi pienehkön, ilman liiketoimintaa olevan vähävelkaisen kunnan tilanne voi olla heikko, jos katetta kertyi 6-8 penniä? Yleensä syitä lukujen muutoksiin ei uutisista löytynyt.

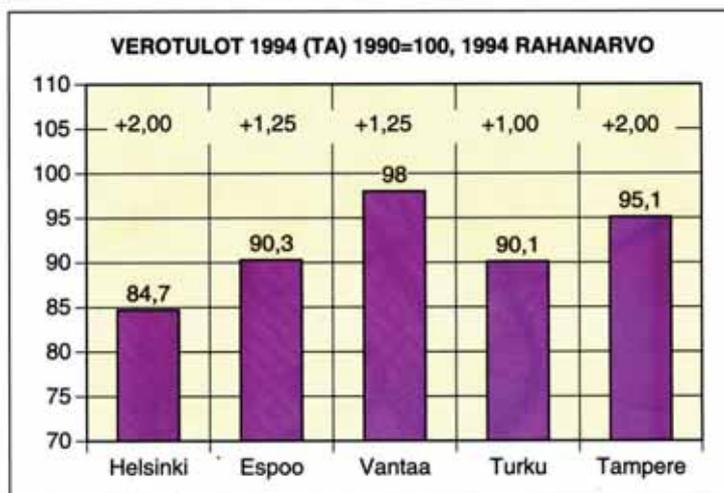
Kuntien verotulojen kehityksessä oli vuonna 1993 melkoisia eroja. Esimerkiksi 25 suurimman kaupungin verotulot kasvoivat vuonna 1993 noin 700 miljoonaa markkaa. Samalla kuitenkin verotusta kiristettiin äyrin hinnan korotuksin ja kiinteistöverolla niin, että verotusperusteet kiristyivät näissä kaupungeissa peräti kaksi miljardia markkaa. Ilman tätä verotulot olisivat supistuneet 1,3 miljardia markkaa.

Verotulojen kasvu saatiin aikaan veroruuvia kiristämällä, ei verotulojen luonnollisen kasvun kautta. Tämä näkyi jääneen hyvin vähälle huomiolle tilinpäätösuutisissa ja tilinpäätöskertomuksissa.

Verotulojen romahtaminen ilmenee vertailtaessa koko maan, Helsingin ja Lahden ve-



■ **Kuntien verotulojen kehityksessä on ollut suuria eroja. Suurten kaupunkien verotulot ovat reaalisesti 1980-luvun puolivälin tasolla. Erityisesti verolainsäädännön muutokset ja yhteisöveron kuihtuminen ovat vähentäneet kaupunkien verotuloja**



■ **Viiden suurimman kaupungin verotulojen kehitys 1990-1994 (1990=100, vuoden 1994 rahnanarvo). Verotulot ovat jääneet äyrin hinnan korotuksista ja kiinteistöverosta huolimatta selvästi vuotta 1990 pienemmiksi. Helsingin, Espoon ja Turun verotulot ovat kasvaneet hitaammin kuin koko maan.**

rotulojen kehitystä vuosina 1980-1993 (kuvio 1). Lahti on maan pahimpia työttömyysalueita työttömyysasteen hiopessa 30 prosenttia. Siitä huolimatta Helsingin verotulot romahtivat suhteellisesti muita enemmän. Sen verotulojen kehityksen taustalla on toisaalta verolainsäädännön muutokset ja toisaalta yhteisöjen kunnallisveron kuihtuminen. Koko maan verotulojen supistuminen on ollut huomattavasti pienempi kuin Helsingissä ja Lahdessa.

Suurilla kaupungeilla on nykyisellään muita suuremmat ongelmat. Tarkasteltaessa viiden suurimman kunnan verotulojen kehitystä 1990-1994 (Kuvio 2) havaitaan, että verotulot ovat reaalisesti huomattavasti neljän vuoden takaista alhaisemmalla tasolla äyrin hinnan korotuksista ja kiinteistöverosta huolimatta. Koko maa kehityksen tasolle yltävät vain Tampere ja Vantaa.

**Tilapäinen vai pysyvä katteen kasvu?**

Suomen 25 suurimman kunnan katteet paranivat vuonna 1993 1,8 miljardia markkaa eli 1,1 penniä. Keski-Suomen vajaan 50 kunnan katteiden paranemisen keskiarvo oli peräti 2,3 penniä. Menikö kunnilla niin hyvin, että valtio voi huoletta leikata valtionapuja?

Harvassa tilinpäätöskertomuksessa on analyysi siitä, miksi kunnan taloutta kuvaavat luvut paranivat tai heikkenivät. Tällaisessa tilanteessa ymmärtää ammattiyhdistysliikkeen huolen säästösopimuksien järkevyydestä. Peruskysymys viime tilinpäätöksissä on se, miksi luvut paranivat. Toinen kiinteästi tähän kuuluva kysymys on se, olivatko säästöt pysyviä vai kertaluonteisia?

**Talousarvion ja tilinpäätöksen uutisarvot**

Kunnan talousarvion ja tilinpäätöksen julkistaminen on aina mediatapahtuma. Mikä on kunnan talouden tila ja miten se on kehittynyt tai kehitty? Jokainen kunta pyrkii esittelemään taloutaan omalta kannaltaan mahdol-



**”Talousarviorakenteen uudistaminen mahdollisti kunnallistalouden tiivistämisen yksinkertaiseen laskukaavan muodossa esitettävään rahoitusosan laskelmaan.”**

lisimman tarkoituksenmukaisesti. Lukuja voi tulkita ja painottaa omia näkemyksiä tukevaksi. Usein nämä kuntien omat tulkinnat ovat läpäisseet tiedotusvälineet.

Talousarviorakenteen uudistaminen mahdollisti kunnallistalouden tiivistämisen yksinkertaiseen laskukaavan muodossa esitettävään rahoitusosan laskelmaan. Se täydennettiin keskeisin taseen tiedoin riittää alustavan tulkinnan pohjaksi. Kun toimittaja tai luottamushenkilö tuntee rahoitusosan laskelman logiikan, voi tehdä tulkintansa itse. Ainakin hän osaa silloin tehdä oikeita kysymyksiä.

Talousarvio ja tilinpäätös eivät enää ole uutisia sillä tavoin kuin muutama vuosi sitten. Tilannetta seuraava toimittaja tietää pitkälle etukäteen, millainen kunnan talousarvio ja tilinpäätös tulevat olemaan.

### Keskeiset tiedot tiiviiksi taulukoksi

Esiteltäessä tai uutisoitaessa kunnan taloutta, on ymmärrettävä kunnallistalouden periaatteet. Kunnan talouden kehitystä voi hahmottaa tiiviillä taulukolla. Taulukkoon on valittu keskeisimpiä talouden liikkumavaraa kuvaavia käsitteitä.

Kun samanmuotoinen taulukko esitetään useista tai kaikista lehden levikkialueen kunnista, kuntien luvut ovat vertailukelpoiset tietyn varauksin. Mitä systemaattisemmin lehdet käyttävät jonkinlaista taulukkomallia, sitä parempia ovat tilinpäätöksiä ja talousarvioita käsitelleet uutiset olleet.

Taulukkoon on otettu äyrin hinta, kate (vuosikate) ja rahoitusasemaa kuvaava vakaavaisuus. Tavallaan ”yleisön pyynnöstä” on mukaan lisätty lainamäärä asukasta kohden. Se ei ole välttämätön, mutta se on havainnollinen ongelmistaan huolimatta. Kaiken kaikkiaan rahoitusaseman kunnittainen vertailu sisältää monia varauksia.

Kokonaismenot on menettänyt viime vuosina informaatioarvonsa kuntien organisaatioiden ja budjetointijärjestelmien muuttuessa. Samoin on käynyt valtion budjetissa, koska toimintoja on yhtiöitetty, siirretty nettoperiaattelelle tai budjetin ulkopuolelle. Loppusumma on tällöin paljolti sopimusksymys.

### Vertailussa oltava varovainen

Kunnallistalouden tunnusluvuista ei ole tarpeen muodostaa urheilukilpailujen tuloslutetelon kaltaista listaa, koska vertailussa on ongelmia. Katteiden vertailussa on otettava huomioon äyrin hinta, jolla se on saatu aikaan. Mitään yleistä tasoa katteen suuruudelle ei ole olemassa. Se on johdettava kunnan omasta organisaatiosta ja talouden tilanteesta.

Muutama nyrkkisääntö kuitenkin voidaan asettaa. Ensiksikin katteen on oltava plusmerkkinen. Toiseksi sen olisi oltava vähintään lainojen lyhennysten suuruinen. Muutoin lyhennykset maksetaan uudella velalla ja kunnan talous uhkaa joutua velkakierteeseen. Katteen suuruus riippuu kunnan organisaatiosta. Jos kunnalla on omaa liiketoimintaa (energiailaitos), katteen on oltava vastaavasti korkeampi, koska liiketoiminta edellyttää aina investointeja.

Rahoitusaseman vertailua vaikeuttaa erilainen toimintojen organisointi. Jos palvelut järjestetään omalla organisaatiolla, on tarvittu investointeja, joihin on tarvittu lainaa. Jos on taattu kunnan yhtiölle tai muille yhteisöille, ei taseessa ole velkaa niin paljon. Vastuut ovat suuremmat, mutta niitä ei ole yleensä eritelty riittävästi niiden riskialttiuden mukaan.

### Palveluiden kuvaus ei onnistu

Taulukossa ei mainita mitään palveluista eikä niiden kehityksestä. Keskisuomalaisessa viime keväänä julkaistussa noin 50 kunnantilinpäätösesittelyssä ei kerrottu yhdessäkään, miten kunnan tarjoamille palveluille on vuoden mittaan käynyt. Selvittämättä jäi myös, miksi

**Vantaa**

	1991 Tilinpäätös	1992 Tilinpäätös	1993 Tilinpäätös
asukasluku	2389		
Ayrin hinta (pennia)	17,5	17,5	17,5
Kokonaismenot milj. mk	45,9	50,9	17,5
Kate milj. mk	2,7	1,5	46,6
Vakavaraisuus kate	15,8	17,6	2,8
perinnä äyri	-7,2	-6,9	20,1
Vakavaraisuus perinnä äyri	3,1	1,9	-10,2
Lainamäärä mk/asukas	-7,2	1,9	-10,2
talousluku	6292	-6,3	3,6
	1,21	7051	-10,6
		0,83	8333
			7,4
			-7,2
			1,48

**Kuhmoinen**

	1990	1991	1992	1993
Asukasluku: 3 327				
Ayrin hinta penniä	18,0	18,0	18,0	18,0
Kokonaismenot milj. mk	75,9	91,4	82,3	18,0
Kate milj. mk	4,6	3,7	1,6	80,2
Vakavaraisuus milj. mk	13,8	16,4	20,8	7,9
Kate p/äyri	-3,6	-7,9	20,8	22,8
Vakavaraisuus p/äyri	3,4	2,5	-17,4	-13,6
Lainamäärä mk/asukas	-2,6	2,5	-17,4	5,2
	4 015	-5,1	1,1	-8,8
		5 369	-11,3	6 853
			6 188	

## Tarkka analyysi ja lisäkysymykset

Tiedotusvälineitä, erityisesti lehdistöä auttavat oheisten mallien mukaiset taulukot. Niidenkin taustaksi toimittajat tarvitsevat lisää tietoa varsinkin, jos luvut ovat yllättäen jotenkin muuttuneet.

Talousarvio- ja tilinpäätösesittelyjä voi täsmentää erilaisin lisäkysymyksin, joilla voidaan varmistaa lukujen taustat ja niiden vertailukelpoisuus.

- 1 Miten verotulot on arvioitu? Mistä tekijöistä johtuu kasvu tai supistuminen?
- 2 Miten säästöt tai supistukset on kohdistettu? Miten hallintokunnittaiset käyttötalouden netot ovat muuttuneet? Mistä on johtunut jonkun hallintokunnan suuri muutos?
- 3 Miten palkat on laskettu talousarvioissa? Onko niissä lomautuksia tai lomarahojen leikkauksia? Miten palkkamenot ovat kehittyneet koko kunnassa ja hallintokunnittain? Miten henkilöstömäärä kehittyi tai on kehittynyt? Mihin vähennys on kohdistunut?
- 4 Miten palvelut ovat kehittyneet (määrä/yksikkökustannukset) kunnassa?
- 5 Mikä on kunnan rahoitusasema ja miten se on kehittynyt? Rahoitusaseman vertailukelpoisuus muihin kuntiin? Mitkä ovat kunnan vastuut? Mille toiminnolle ne ovat kohdistuneet? Liittyykö niihin riskejä?
- 6 Ovatko kunnan keskeisimmät luvut vertailukelpoisia muiden kuntien kanssa? Mistä johtuvat vertailukelpoisuuden rajoitukset (liiketoiminta,

kunnanjohtajat eivät siitä kertoneet ja miksi toimittajat eivät osanneet siitä kysyä. Kaikki taisivat olla niin tohkeissaan kuntien taloudellisesta myönteisistä tilinpäätöksistä. Kerrottiin vain säästöistä ja henkilöstön vähennyksistä, ei niiden seurauksista.

Kulunut talousarviofraasi on se, että palvelut tai palvelutaso pystytään turvaamaan. Tätä nykyä palvelut on ehkä jouduttu täsmentämään monitulokintaisiksi peruspalveluiksi.

asuntotuotanto, ulkopuolisten, mm. kuntayhtymien järjestämät palvelut)?

- 7 Miten talousarvion suunnitteluolettamukset toteutuivat?

### Vertailuperusteet muuttuvat

Kuntien äyrimäärän merkitys on muuttunut yhteisöveron jäädessä pois äyrimääristä. Se ei sisällä kiinteistöveroakaan. Tästä johtuen ei ole perusteltua laskea katetta ja vakavaraisuutta penniä/äyri. Tilastokeskus tulee uusimmassa talustilastossa laskemaan katteen prosentteina verorahoituksesta. Verorahoitus tarkoittaa rahoitusosan laskelman kahden ensimmäisen rivin eli verotulojen ja käyttötalouden valtionapujen summaa.

Vakavaraisuus alkaa olla hankala suhteutettava. Yksi mahdollisuus on käyttää jakajana asukaslukua. Taulukossa voi tyytyä pelkästään markkamääriin.

Taulukkoa saattaa olla tarpeen laajentaa kunnan henkilöstömäärällä. Sen kunnittainen kehitys on viimeisten vuosien aikana vaihdellut. Kuntien näyttää kuitenkin olevan todella vaikeaa tietää, paljonko niillä on henkilöstöä palkkalistoillaan.

Erilaiset muutokset johtavat vääjäämättä kuntien talouden vertailun vaikeutumiseen. Jokaista kuntaa on arvioitava sen omista luvuista käsin. Tämä asettaa kunnallistoimittajalle lisää vaatimuksia. Enää eivät yleiset nyrkisäännöt riitä. Aikaisemmin hän yleensä osasi kiinnittää huomion suurimpiin muutoksiin. Nykyisellään rakenteiden muuttuessa saattaa muuttua moni muukin asia huomaamatta. Tässä on myös jonkinlainen uhka päätöksenteossa. Sitä tosin voi vähentää entistä tarkemmalla analyysillä.



Helsingin kauppatori. (HH)

# KANTOKYKYLUOKITUKSEN poistaminen on tarpeen

**Pöyhösen esitys askel oikeaan suuntaan, mutta koska?**

Kuntalehti 20 1994

Valtionapujärjestelmän kehittäminen muistuttaa ikiliikkujan kehittelyä. Kaikkia tyydyttävä ratkaisu on mahdoton tavoite. Aina on kuntia, jotka kärsivät vääryyttä järjestelmässä ja kuntia, jotka saavat sen takia kohtuutonta saavutettua etua. Nollasummapeli ja kunnitusten muutosten minimointi jarruttavat kehitystä.

Sisäasiainministeriön neuvotteleva virkamies Aulis Pöyhönen sai vuosi sitten tehtäväkseen selvittää, olisiko nykyinen kantokyluokitusjärjestelmä korvattavissa kuntien taloudelliset voimavarat oikeudenmukaisella tavalla huomioon ottavin vaihtoehtoisin järjestelmin. Pöyhösen yhden miehen komitea neuvoa-antavine asiantuntijoineen on saanut esityksensä valmiiksi.

### Todellisuus ajaa kovaa vauhtia ohi

”Kantokyluokitus on tehnyt tehtävänsä, kantokyluokitus saa mennä”, toteaa luokitus- ja tuotoimikunnan puheenjohtajana vuodesta 1972 toiminut Aulis Pöyhönen esityksessään. Aika on ajanut luokituksen ohi. Se johtuu kahdesta seikasta. Ensinnäkin valtionapujärjestelmää uudistettaessa jätettiin kantokyluokitus koskematta. Tästä seurasi se, että samat tekijät kertautuivat ja toivat aiheutonta etua monille kunnille. Toiseksi, mikä ehkä on pahempaa kuin mainittu koskemattomuus, luokitus on ollut tosiasiallisesti jäädytettynä kymmenkunta vuotta.

Pöyhösen mukaan on selvää, että luokitusta ei voi nykyisin perustein toimittaa. Muutoksia on ehkäissyt jo lakiin sisältynyt näkökulma, jonka mukaan luokitusta tehtäessä kunnan tilannetta verrataan vain lähinnä alempana ja

ylempänä oleviin luokkiin, eikä tarkastella koko kuntakenttää.

Tästä on seurannut, että ensimmäisessä kantokyluokassa on ollut kuntia, joiden asukaskohtainen äyrimäärä on ollut suurempi kuin monien neljännen ja jopa viidennen kantokyluokan kuntien äyrimäärä.

### Tulopohjan taseus Robin Hoodin tapaan

Pöyhösen mallin kaksi keskeistä periaatetta ovat tulopohjan taseus (verotulojen ja valtionapujen summa) ja tehtäväkohtaisten valtionapujen määräytyminen valtionosuustarvetta (esimerkiksi asukasluku, ikärakenne, oppilasmäärät) ja kustannustekijöitä (harva asutus, saaristoisuus, kaksikielisyys) kuvaavien tekijöiden avulla. Kustannustekijöitä voi kutsua yhteisellä nimellä olosuhdetekijät (ks. kuvio 1). Nykyisen järjestelmän historiallisena rasitteena ollut, että se on pyrkinyt tasaamaan sekä tuloja että menoja.

Pöyhönen on lähtenyt tasaamaan Robin Hoodin tapaan tulopohjaa ruotsalaisten esikuvien mukaan leikaten rikkailta ja siirtäen leikkauksen köyhille. Tämä kohta saattaa herättää vastustusta antavaksi osapuoleksi joutuessa vauraissa kunnissa, mutta menettelyllä on etunsa. Se on selkeä ja Pöyhösen termein ”läpinäkyvä”. Periaatteessa nykyjärjestelmä takaa kunnille 95 prosentin verotulotulopohjan, mutta se tehdään verotulojen täydennysten kautta.

Jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden alittaa koko maan keskiarvon, kunnalle myönnetään ”taseusvaltionapua” siten, että taseus ja sen laskennallinen verotulo yhteensä asukasta kohden on vähintään 95 prosenttia koko maan laskennallisesta asukaskohtaisesta verotulosta.

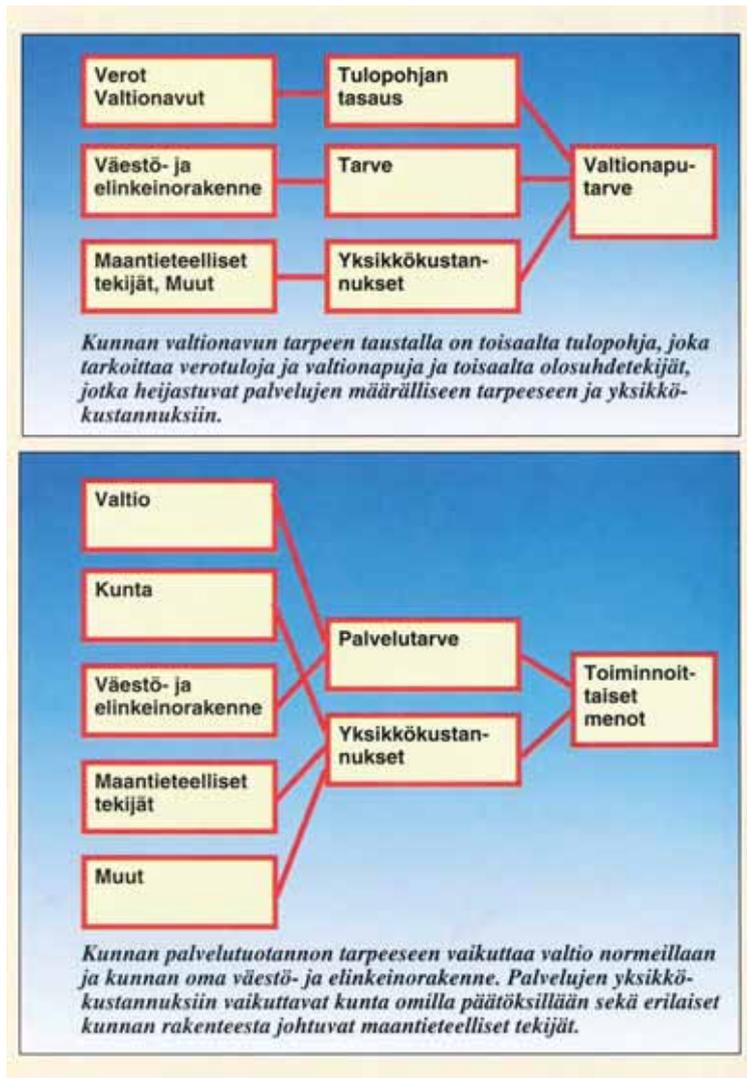
Jos kunnan laskennallinen verotulo on 95–100 prosenttia keskiarvosta, ei tasausta toimiteta. Jos kunnan veropohja on niin vahva, että verotulot asukasta kohden ylittävät koko maan keskiarvon, tehdään valtionapuun tasausvähennys. Se olisi 70 prosenttia kunnan verotulon ja koko maan keskiarvon erotuksesta, kuitenkin enintään 15 prosenttia kunnan laskennallisesta verotuotosta. Tällä rajauksella estetään suurten kaupunkien huomattavat valtionosuusmenetykset.

Laskelmien ongelma on, että ne perustuvat vuoden 1992 verotuksen tietoihin. Tämän jälkeen on moni asia muuttunut. On tullut kiinteistövero ja yhteisöjen kunnallisveron on korvannut yhteisövero, jonka tuotosta kunnat saavat osansa. Kohta saatavat, uusin luvuin tehdyt laskelmat voivat muuttaa tilannetta.

### Laskennalliset tehtäväkohtaiset valtionavut

Pöyhösen mallissa opetus ja kulttuuritoimen laskentaperuste säilyisi nykyisenä, mutta ”valtionavun prosentit” olisivat samat kaikille kunnille kantokikyloukitusjärjestelmän poistuessa. Jotta valtionosuuksien kokonaismäärä säilyisi suunnilleen nykyisenä, on opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusprosentiksi valittu 57 ja muun kulttuuritoimen 37. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksien perusteena olevat ikäryhmittäiset valtionosuuksien määrät pidettäisiin ennallaan.

Kantokikyloukittaisten valtionosuuskertoimien poistuessa



kerrotaisiin laskennalliset ikäryhmittäiset valtionosuuksien markkamäärät kaikkiin kuntiin sovellettavalla kertoimella 1,37. Kuntien tehtäväkohtaiset valtionavut olisivat laskennallisia ja niihin ei vaikuttaisi vanhan mallin mukaisesti kuntien tulopohjaa tasaava kantokikyloukitus.

Toimeksianto rajasi kuitenkin selvitysmiehen tehtävän kantokikyloukitusjärjestelmää korvaavaan ratkaisuun. Pöyhönen joutui jättämään tutkimatta, miten ”oikeita” ovat tehtäväkohtaiset valtionavut, jotka perustuvat tietyille tarvetekijöille. Hän toteaa kuitenkin esityksessään, että tehtäväkohtaisten valtionapujen määräytymisperusteissa on korjaamisen tarvetta.

Perinteisesti kuntien palvelutuotannon kustannuksia on tarkasteltu toiminnollain asukaskohtaisina menoina mk/asukas joko bruttona tai nettona. Suhdeluku ei ota huomioon kuntien erilaista palvelutarvetta eikä palvelun tuottamisen kustannuksia. Osa näistä aiheutuu kunnan olosuhteista, osa kunnan omista päätöksistä (ks. kuvio 2).

Tutkimustietoa ei kuitenkaan ole niistä tekijöistä, joihin kunta voi itse vaikuttaa. Koko järjestelmän ongelmana on

**”Jos yritetään suurta askelta kertarysäyksellä, teoreettisesti hyväkin malli rusikoidaan helposti tyylittömäksi torsoksi.”**

se, että ensin määritellään tavoite (ts. kunnittain siedettävät valtionavut) ja sen jälkeen muokataan luvut niin, että tavoite saavutetaan. Tätä taustaa vasten voi ymmärtää erilaiset kertoimet ja tehtäväkohtaisten valtionosuuksien perusteet.

### Kunnittaiset muutokset ja muutoksen sietokyky

Valtionosuusjärjestelmän rasite on sen historiassa ja kuntien saavutetuissa eduissa. Vuosi sitten käyttöön otettua valtionapujärjestelmää kehitettäessä jouduttiin kunnittaiset valtionapujen muutokset minimoimaan. Alkuperäiset laskennat osoittivat monien kuntien saavan kohtuuttomasti ja toisten kohtuuttoman vähän valtionosuuksia. Silloisen näkemyksen mukaan kunnat kestäisivät 60 mk/asukas vuosimuutoksen. Tämän takia nykyiseen järjestelmään kytkettiin tarpeettoman pitkä ylimenovaihe, minkä jälkeenkin monille kunnille hyväksyttiin laskentaa korkeampi valtionaputaso. Kantokyläluokan muutoksen vaikutukseksi on kokemusperäisesti arvioitu 0,5-1,5 penniä/äyri tai 350-450 markkaa/asukas.

Nykyisen hallituksen aikana kunnat ovat tottuneet jopa parikymmenkertaisiin valtionosuuksien vähennyksiin verrattuna arvioituun sietokykyyn. Pöyhösen laskelmat osoittavat, että ne kunnat, joiden valtionosuuksien määrä on liian suuri, joutuisivat häviäjiksi. Häviäjiä olisi nimenomaan

1. kantokyläluokassa. Voittajia olisivat useimmat luokkien 2-4 kunnat (ks. taulukko ). Pöyhönen toteaa, että luokituksen aiheuttamia ”vääristymiä” ei kerta kaikkiaan voi loputtomiin lakais-ta maton alle. Muutos edellyttää luonnollisesti siirtymävaiheen järjestelyt, joihin Pöyhönen ei puutu. Ilmeisesti edellisen uudistuksen siirtymävaiheen järjestelyt on unohdettava ja lähde-tävä puhtaalta pöydältä.

### Mutta jääkö se askel ottamatta?

Pöyhönenkin oli pakotettu vilkaisuun kunnittaisia muutoksia ennen esityksensä tekoa. Niiden muuttamiseksi siedettävämmäksi muutamissa kunnissa jouduttiin ”saaristolisää” ja asukastiheys- ja pinta-alakertoimia korottamaan.

Houkuttelevalta tuntuisi ajatus muokata järjestelmä mahdollisimman yksinkertaiseksi. Muutaman erityiskohtelun tarvitsevan saariston ja Lapin kunnan tarvitseman tuen voisi hoitaa erillisin päätösin sekoittamatta sitä järjestelmän kertoimiin. Tällöin malli saataisiin selkeäksi.

Pöyhösen rajatun toimeksianton tulos on oikean suuntainen. Pieni askel oikeaan suuntaan on parempi kuin yhden uuden ja tavoittamattoman järjestelmän odottelu. Suomalainen kunnalishallinto ja poliittinen päätöksentekoneisto ei kestä sellaisia ratkaisuja, jotka kerralla oikaisivat vuosikymmenten saatossa syntyneet vääristymät. Jos ne olisivat liian suuria, ne vesitettäisiin ja minimoitaisiin ja entinen ”väärä” tilanne jatkuisi hieman lievennettynä. Tämän vuoksi

Kantokyläluokka	Häviäjät mk/as			Voittajat mk/as			
	1000-	500-999	0-499	0-499	500-999	1000-	
1	24	45	66	7	4	2	148
2	4	5	19	35	18	8	89
3	0	2	3	21	19	13	58
4	2	3	6	12	22	12	57
5	1	2	13	14	5	0	35
6	2	1	5	8	8	1	25
7	0	0	0	7	4	2	13
8	0	0	1	3	3	1	8
9	0	0	1	0	1	1	3
10	0	0	2	1	0	0	3
	33	58	116	108	84	40	439

*Pöyhösen mallissa häviäjiä olisivat nykyisin liikaa valtionapua saavat ensimmäisen kantokyläluokan kunnat ja voittajia useimmat kantokyläluokkien 2-4 kunnat. Taulukon luvuissa ei ole mukana nykyisen järjestelmän ylimenovaiheen tasauksia eikä Ahvenanmaan kuntia.*

pienien askelten politiikka on ainoa mahdollinen tapa.

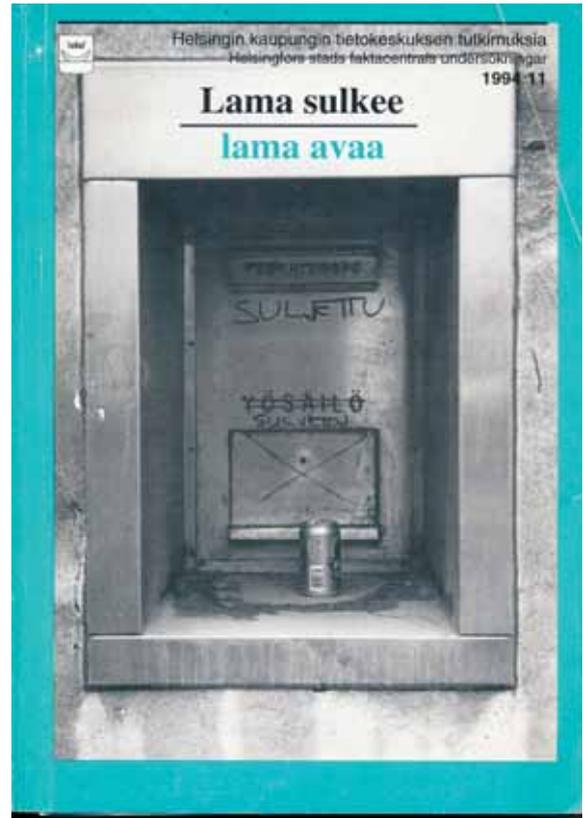
Selvitysmiehen mallia ollaan tarkentamassa uusin verotiedoin. Samanaikaisesti sitä kirjoitetaan lakitekstiksi. Vuoden 1996 kantokykyluokituksen korvaamista uudella mallilla uhkaa aikapula.

Kuntaliitto on pitänyt mallia kapea-alaisena ja sitä on valmisteltu liian kapealla pohjalta. Vaikka periaatteita pidetään oikeansuuntaisina, liiton mielestä laskelmat on tarkennettava niin, ettei se tuo kohtuuttoman suuria kunnittaisia muutoksia yksittäisten kuntien valtionosuuksiin. Myös tämä kanta puolustaa pientä askelta. Jos yritetään suurta askelta kertarysäyksellä, teoreettisesti hyvinkin malli rusikoidaan helposti tyylittömäksi torsoksi.

Aikapulassa edessä on ilmeisesti jonkinlaisia hätäratkaisuja vuodelle 1996. Yksi mahdollisuus on muuttaa kantokykyluokituslakia niin, että pahimmat paineet voi purkaa. Se olisi kuitenkin vain vuoden tai kahden ratkaisu, joka on vain hätäistä ensiapua varsinaisen remontin siirtyessä taas eteenpäin.

Jopa kuntien tuloveron siirtämistä valtiolta kunnille valtionosuuksien korvikkeeksi on esitetty. Ajatukseen sisältyy monia ongelmia, joita ei ole pohdittu perusteellisesti. Tuloveron tuotto jää valtionosuuksia pienemmäksi ja valtio pystyy säätelemään sitä helposti. Toisaalta valtionapujärjestelmän perusongelma on se, miten kunnittainen tulopohja tasattaisiin.

Kunnallisessa itsehallinnossa tuntuisi kohtuuttomalta, jos vauraat kunnat joutuisivat omista verotuloistaan lahjoittamaan vaikkapa puolet muille kunnille. Yhä tarvitaan joku järjestelmä auttamaan siinä, miten verorahat kunnille jaetaan. Jakoperusteista ei näy päästävän yksimielisyyteen.



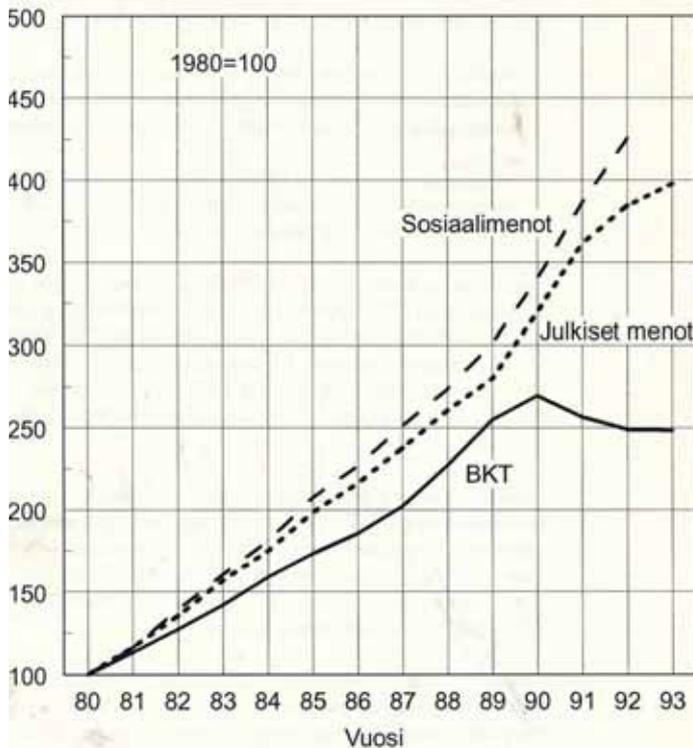
## Kunnallistalouden käänteet ja kierteet

Heikki Helin ja Antti Karisto julkaisussa Lama avaa – lama sulkee. Tietokeskus 1994:11

Suomea sanottiin 1980-luvulla Pohjolan Japaniksi. Uskottiin jatkuvaan kasvuun ja siihen, että ongelmat ratkeavat resursseja lisäämällä. Rahaa jaettiin avokätisesti ja sitä meni tehotomiinkin kohteisiin ja vanhojen rakenteiden pönkittämiseen. Talouden pohja putosi Venäjän kaupan tyrehtyttyä samanaikaisesti kun Länsi-Euroopassa iski päälle lama. Työttömyys pisti suomalaisen yhteiskuntaan kuin terävä neula. Vappuilmapiilon tavoin pullistuneesta taloudesta pokahtivat ilmat pihalle. Kuntien talous oli kohta kuralla.

Suunnittelukoneisto oli tottunut jakamaan kasvavaa kakkua. Supistavaa suunnittelua ei oltu edes ajateltu. Poliittinen päätöksentekokoneisto oli myös päässyt helpolla, sillä vaurautta oli voitu jakaa ottamatta keneltäkään pois. Saavutetun edun periaate oli kunniasaan niin valtakunnan, maakuntien ja kunti-

**Kuvio 1. Bruttokansantuotteen, julkisten menojen ja sosiaalimenojen nimellinen kehitys vuosina 1980–1993 (1980=100)**

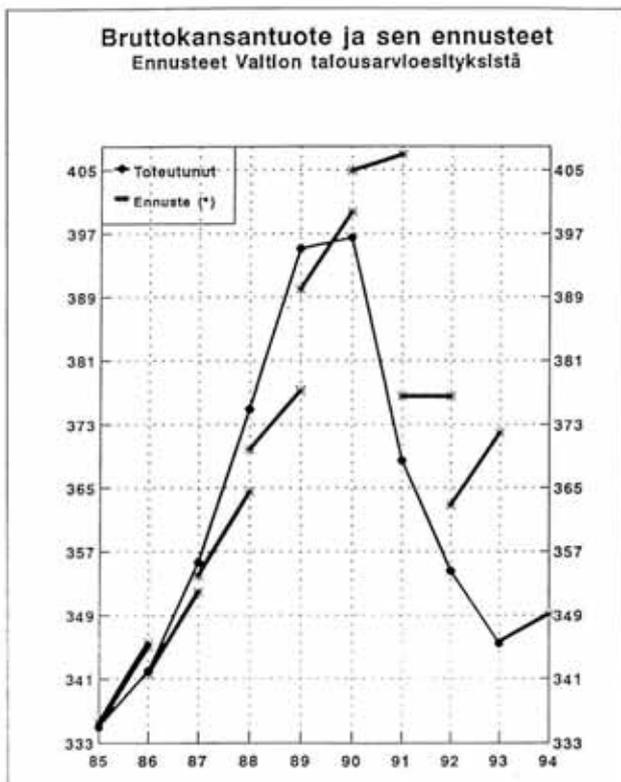


Bruttokansantuote saavutti huippunsa 1990 julkisten menojen ja sosiaalimenojen jatkaessa kasvuaan entisten päätösten perusteella. Kuviossa on esitetty bruttokansantuotteen, julkisten menojen ja sosiaalimenojen nimellinen kehitys vuosina 1980–1993 (1980=100).

en kuin eturyhmien ja yksittäisten ihmisten tasolla.

Talous muodostaa monisyisen yhteyksien verkoston, jossa kaikki vaikuttaa lopulta kaikkeen. Tässä artikkelissa pyritään lamaa hahmottamaan kunnallistalouden käänteinä ja kumulatiivisina kehinä. Teksti on synkkää, lohdutuksena vain se, että lama pysäyttää pohtimaan myös rakenteita ja toiminnan lähtökohtia. Kasvukauden jälkeen paasto voi olla myös terveellistä. Paasto puhdistaa, kunhan paastoa hallitusti eikä pääse kuivumaan.

**Kuvio 2. Valtiovarainministeriön ennusteet kansantuotteen kehityksestä ja toteutunut kehitys 1985 – 1994**



(\*) Lähde: Hallituksen esitykset eduskunnalle valtion talousarvioiksi vuosille 1986–1994.

Suuri käänne jota ei tahdottu huomata

Suomella meni 1980-luvun lopulla hyvin. Kansantuote kasvoi kohisten ja sosiaalimenojen ja julkisten palvelujen lisäykset olivat mah-

Valtiovarainministeriön ennusteissa ei talouden käännettä huomattu. Vuoden 1991 budjetin valmistelun yhteydessä uskottiin kansantuotteen kasvavan vuonna 1990 2,5 prosenttia ja vuonna 1991 0 prosenttia. Vuoden 1992 budjetin valmistelussa arvio vuodesta 1990 oli pudonnut 0,4 prosenttiin, vuoden 1991 osalta ennuste oli -5 prosenttia, mutta vuodeksi 1992 ennakoitiin taas nousua. Matti Wiren on laatinut oheisen kuvion hallituksen esitysten perusteella. Wirenin mukaan ennustevirheet kumuloituvat siten, että ennustehetken tilanne on arvioitu samansuuntaisesti väärin kuin seuraavan vuoden kehityskin. Niinpä vuonna 1991 kokonaistuotanto jäi yli 10,5 prosenttia pienemmäksi kuin mitä elo-syyskuussa 1990 budjettia laadittaessa oletettiin (Lähde: Matti Wiren, KOP, taloudellinen katsaus 21 1994).



dollisia. Vuosi 1990 oli huippuvuosi. (kuvio 1)

Sitten alkoi alamäki, mitä tosin ei heti tajuttu. Valtiovarainministeriö ennusti vuoden 1991 budjetin valmistelun yhteydessä bruttokansantuotteen kasvavan. Toteutuma oli lopulta yli 10 prosenttia ennustettua alhaisempi. Vuotta myöhemmin valtion ennusteet henkivät virallista optimismia. Laman olemassaoloon ei uskottu, eikä ainakaan sen pitkäaikaisuuteen.

Julkiset menot ja sosiaalimenot jatkoivat kasvuaan aikaisempiin päätöksiin perustuen vielä silloinkin kun tulopohjan murentumista ei voinut enää olla huomaamatta. Kunnat laativat talousarvionsa virallisen kasvu-uskon mukaisesti verotulojen lisäyksen varaan. Helsingissä esimerkiksi vuoden 1991 talousarvio perustui verotulojen reiluun kymmenen prosentin kasvuun. Talousarviossa ennakoitiin verotuloja kertyvän 7,7 miljardia markkaa. Vuoden 1991 tilinpäätöksessä verotuloja kertyi vain 6,5 miljardia markkaa. Verotuloihin repeytyi siten 1991 tilinpäätöksessä 1,2 miljardin markan aukko, joka jouduttiin paikkaamaan noin 750 miljoonan markan velan lisäyksellä. Seuraavana vuonna velkaa tarvittiin kaksinkertainen määrä, 1446 miljoonaa markkaa lisää.

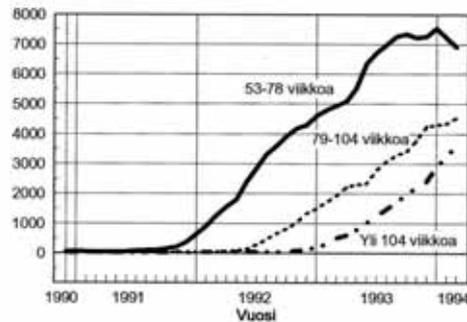
Kuntien verotulojen perustana oleva äyrimäärä seuraa tiiviisti bruttokansantuotteen ja kansantalouden palkkasumman kehitystä. Erisuuntainen kehitys joinakin vuosina johtuu verolainsäädännön muutoksista. Kuviossa on esitetty bruttokansantuotteen, palkkasumman ja kuntien äyrimäärien nimelliset muutosprosentit vuosina 1975–1992.

Kuvio 3. Rautavaaraan, Lahden, Helsingin ja koko maan työttömyysasteet kuukausittain 1989–1993



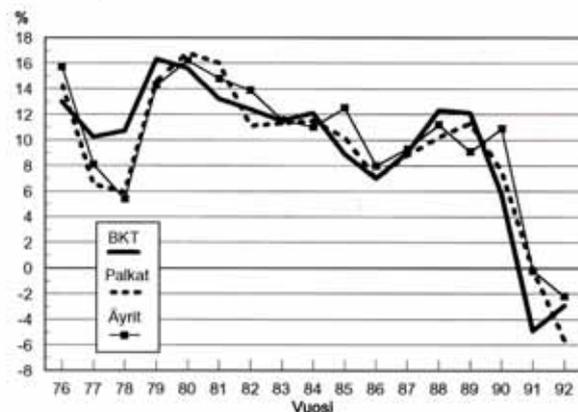
Idän ja pohjoisen kunnissa kuten Rautavaarassa työttömyys on perinteisesti ollut yleistä. Laman mukana työttömyys tuli etelän kaupunkeihin. Lahdessa työttömyysaste on hiponut peräti 30 prosentin rajaa. Helsinkiin työttömyys tuli viiveellä, mutta se lähtee myös viiveellä. Kuviossa on Rautavaaraan, Lahden, Helsingin ja koko maan työttömyysasteet kuukausittain 1 989–1 993.

Kuvio 4. Helsingin työttömyys keston mukaan kuukausittain 1991 – 1994

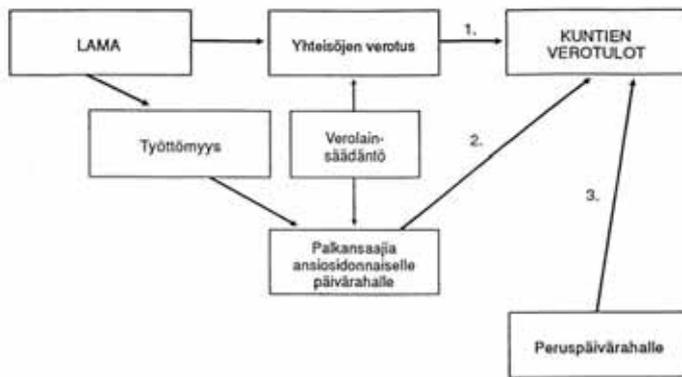


Helsingin työttömyys on muuttunut pitkäaikaiseksi. Vuoden 1993 alussa yli 104 viikkoa työttöminä olleita oli vain 191. Vuoden lopussa yli 3 000. Työttömien kokonaismäärä on lähes yhtä suuri kuin Turun koko työvoima ja suurempi kuin Hämeenlinnan kaupungin asukasmäärä. Helsingissä on työttömiä enemmän kuin Mikkelin ja Kymen lääneissä yhteensä.

Kuvio 5. Bruttokansantuotteen, palkkasumman ja kuntien äyrimäärien nimelliset muutosprosentit vuosina 1975 – 1992

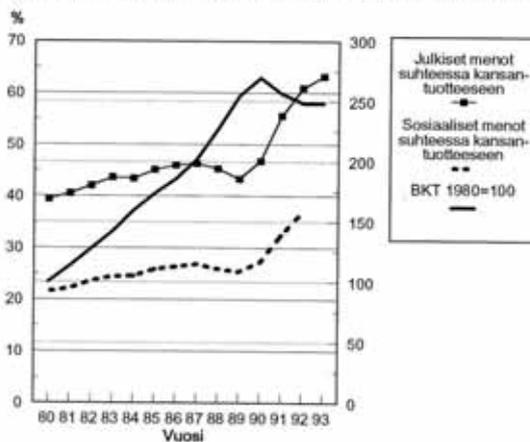


Kuvio 6. Lamasta johtuvien tekijöiden vaikutusjärjestys kunnan verotuloihin



Työttömyys ei ole ollut Helsingin verotulojen pahin kuppari. Eniten on kirpaissut yhteisöjen verotulojen kuihtuminen laman ja verolainsäädännön muutosten seurauksena. Työttömyys siirtää ihmisiä kortistoon ja ansiosidonnaiselle päivärahalle. Työttömyyden pitkittyessä yhä useampi putoaa peruspäivärahalle, mikä alkaa näkyä kaupungin verotulojen ehtymisenä.

Kuvio 7. Bruttokansantuotteen kasvu (1980 = 100), julkiset menot % kansantuotteesta ja sosiaalimenot suhteessa kansantuotteeseen 1980 – 1993



Suhteuttamalla julkiset menot bruttokansantuotteeseen tai laskemalla sosiaalimenot suhteessa kansantuotteeseen, saadaan käyriä, joilla on yritetty todistaa julkisen sektorin olevan liian suuri. Kuvio osoittaa kuitenkin, että julkisten menojen kansantuoteosuuden kasvu on laman seuraus, ei sen syy. Osamäärä kasvoi jakajan pienentyessä yhtäkkiä.

### Työttömyys valloitti rintamaat

Työttömyys on laman osoittimista tylyin ja yksiselitteisin. Lama on tutustuttanut myös etelän asukkaat ilman työtä elämiseen. Mielikuvissamme työttömyys liittyi aikaisemmin lähinnä vain itäisen ja pohjoisen Suomen elämänmenoon. Helsingin dynaamiseen talouteen ja nykyaikaiseen elinkeinoelämään sen ei katsottu kuuluvan.

Kun työttömyysaste Lahden kaltaisissa kaupungeissa hyppähti yhtäkkiä ylöspäin alkaen tavoitella Rautavaaran tapaisen perinteisten työttömyyskuntien lukuja, sen tuntui

vielä ymmärrettävältä. Tunnettiinhan muuallakin Euroopassa vanhanaikaisen elinkeinorakenteen aiheuttamat ongelmat ja taantuvien teollisuuspaikkakuntien pulmat. Mutta kun Helsinki alkoi seurata Rautavaaran ja Lahden tietä kuvion 3 osoittamalla tavalla, se oli täydellinen yllätys. Helsingin piti olla lamalle immuuni ylivoimaisen osaamisen keskus, muuallekin valtakuntaan vaurautta jauhava sampo.

Työttömyyden alueellista kehitystä ja kehityserojen syitä on toistaiseksi tutkittu vähän. Oma merkityksensä on esimerkiksi alueen elinkeinorakenteella, mutta Helsingille tyypillinen elinkeinorakenne ei ole työllisyyden kannalta yksiselitteisen edullinen. Elinkeinorakenteen erityispiirteistä johtuen työttömyyden poistuminen saattaa nousukauden koittaessa viivästyä. Yritysten keskusorganisaatiot sijaitsevat täällä ja Helsingissä vahvoja toimialoja ovat esimerkiksi rahoitus ja vakuutus sekä julkiset palvelut. Kaikkia näitä on saneerattu voimakkaasti ja niihin tuskin tulee uusia työpaikkoja talouden elpyessäkään. Noin 60 000 vanhaa työpaikkaa on kadonnut, monet lopullisesti. Toivo on aivan uudenaikaisissa työpaikoissa – kuka tietää millaisissa?

### Helsingin työttömyys sitkasta laatua

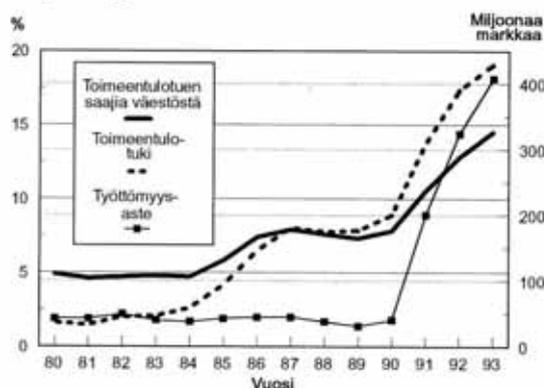
Tavallisten työttömyyslukujen tarkasteluun on jo turruttu, mutta kuviolla 4 on uutuusarvoa. Siinä on kuvattu pitkäaikaistyöttömien määrän muutos. Vaikka jo vuosi 1991 oli Helsingissä vaikea vuosi, pitkäaikaistyöttömiä

ei vielä oikeastaan ollut. Vuonna 1992 vuoden työttömänä olleiden määrä alkoi kasvaa ja seuraavana vuonna moninkertaistuivat yli puolitoista vuotta ja kaksi vuotta työttömänä olleiden ryhmät. Vuoden 1994 ensimmäisinä kuukausina 58-75 viikkoa työttöminä olleiden määrä on vähentynyt. Ei kuitenkaan siksi, että he olisivat työllistyneet, vaan siksi, että he kuuluvat nyt kaksi vuotta työttöminä olleiden joukkoon.

Helsingissä pitkäaikaistyöttömyys on jo nyt yleisempää kuin muualla maassa. Sitä paitsi Helsingissä työttömyyteen on varauduttu huonommin kuin perinteisillä työttömyysalueilla: vain vähemmistö työttömistä kuuluu työttömyyskassaan.

Valtakunnan politiikassa ei ole tiedostettu kuinka huonosti Helsingissä menee. Esimerkiksi vuonna 1993 työvoimaministeriön työllisyyden hoitoon varatuista määrärahoista Uudellemaalle osoitettiin 4 532 markkaa alueen työtöntä kohti. Kainuun työvoimapiiri sai työtöntä kohti 27 485 markkaa ja Lapin työvoimapiiri 25 016 markkaa. Aikaisemmin työllisyysmäärärahojen maaseutupainotteinen kohdistaminen oli perusteltua. Nyt työttömyysasteen ja erityisesti työttömyyden volyymin alueellinen rakenne on kuitenkin mullistunut ilman, että määrärahojen jaossa on tähän mitenkään reagoitu. Harva tulee ajatelleeksi sitä, että Helsingissä on työttömiä yhtä paljon kuin Mikkelin ja Kuopion lääneissä yhteensä. Heitä ei ole paljoakaan vähemmän kuin Turussa työllisiä ja heitä on enemmän kuin Hämeenlinnassa asukkaita.

**Kuvio 8. Toimeentulotuen määrä (ao. vuosien rahanarvo), saajien osuus väestöstä sekä työttömyysaste 1980 – 1993**



Toimeentulotuen saajien määrä on kasvanut työttömyyden toimeentuloluukun asiakas. 1993 toimeentulotukea jaettiin 428 miljoonaa markkaa.

## Verotulojen ehtyminen ja sen syyt

Julkinen talous rahoitetaan erilaisilla veroilla ja maksuilla. Kuvio 5 näemme, miten tiiviisti kuntien verotulojen perustana olevan äyrimäärän kehitys on seurannut bruttokansantuotteen ja palkkasumman muutosta. Kansantuotteen kasvatuessa verotulotkin ovat supistuneet.

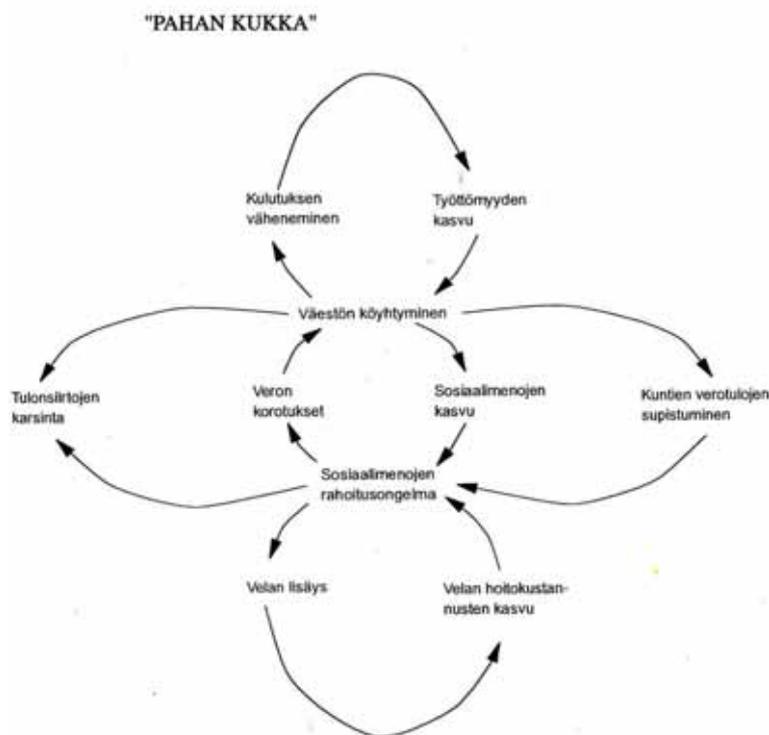
Yleinen uskomus on, että kuntien verotulojen romahdus liittyy lamaan juuri työttömyyden välityksellä. Toistaiseksi tuo vaikutus on kuitenkin ollut melko vähäinen. Ratkaisevampi vaikutus on ollut yhteisöjen verotulojen ehtymisellä. Kuntien verotulojen ehtyminen on seuraus paitsi talouslamasta, myös verolainsäädännön muutoksista.

Verottajan näkökulmasta työttömyys siirtää palkansaajia työttömyys päivärahasaajiksi. Mutta vaikka päiväraha on palkkaa pienempi, etenkin ansioon sidottuna siitä kertyy kunnallekin jotakin. Vasta seuraavassa vaiheessa työttömyys alkaa toden teolla näkyä kuntien verotuloissa, kun työttömyys pitkittyy ja ansiosidonnaiselta päivärahalla pudotaan peruspäivärahalle. (Kuvio 6)

Helsingin kaupungin veropohja on laman seurauksena pudonnut viidenneksen aikaisempaa alemmaksi. Äyrimäärä on nyt reaalisesti sama kuin kymmenen vuotta sitten. Sen sijaan menot ovat pääpiirteissään sillä tasolla minne 1980-luvun kultaiset vuodet ne kohottivat.

Kaupungin vuoden 1993 tilinpäätös näyttää pelättyä paremmalta. Kate ja vakaraisuus olivat parempia kuin mitä talousarvio ennusti. Tämä johtui verotuksen kiristymisestä: äyrin hinnan korotuksesta ja uudesta kiinteistöverosta. Ilman näitä olisi tilinpäätös ollut pahempi. Kunnan talouden tasapainottaminen on siis tuntunut kuntalaisten taloudessa.

Kuvio 9. "Pahan kukka" – kumuloituvien ongelmien luuppi



Kunnallistalouden ongelmat muodostavat kumulatiivisia kierteitä, joissa yksi "kukka" on eräs tapa visualisoida ongelmakokonaisuutta. Keinoa millä esitetty tai ainakaan keinoista ei ole oltu yksimielisiä.

## Suhdelukukikkailua

Hyvinä vuosina, joita oli enemmän kuin seitsemän, julkista sektoria kasvatettiin voimakkaasti. Jälkiviisaasti voisi puhua jopa sen paisuttamisesta. Julkinen sektori ei kuitenkaan ollut taakka 1980-luvun lopun tulopohjalle, tosin tulopohja ei ollut todellisuudessa aivan niin pitävä kuin tuolloin kuviteltiin.

Kuvio 1 jo osoitti, kuinka erisuuntaisesti julkiset menot ja kansantuote ovat lamavuosina 1991-1993 kehittyneet. Suhteuttamalla julkiset menot bruttokansantuoteeseen (kuvio 7) saadaan vielä pelottavampia käyriä ja niille populistisia tulkintoja. Tällaisen suhdelukuvion avulla näkee usein todistettavan, kuinka sosiaalimenot ja muut julkiset menot ovat paisuneet kohtuuttomiksi.

Suhdeluvuilla voidaan esittää, mitä halutaan. Kun jakaja eli kansantuote supistuu, kasvavat suhdeluvut - sosiaalimenojen tai julkisten menojen kansantuoteosuudet - automaattisesti. Julkisessa keskustelussa suhdeluvun kasvun syyksi esitetään yksipuolisesti jaettavan kasvu. Kasvanut suhdeluku tulkitaan kansantaloudel-

listen vaikeuksien osoitukseksi, ja syyppääksi sen kasvuun sanotaan julkisten menojen paisuminen.

On kuitenkin huomattava, että sosiaalimenojen ja julkisten menojen kansantuoteosuudet ovat nousseet ennätystasolle laman aikana, eivät ennen sitä (kuvio 7). Kuntien ulkomainen velka on kokonaisuuden kannalta mitätön ja valtionvelkakin alkoi kasvaa vasta tällä vuosikymmenellä: kriisin seurauksena, ei sen syynä. Kunnallishallinnon yhteenlaskettu velkamäärä on kasvanut 1990-luvun alussa, mutta kaikki on suhteellista: kuntien velka ei ole vielä kuin vain kaksikolmasosa pankkitukeen tarvittavasta julkisesta rahoituksesta.

## Vyön kiristäminen selviytymiskeinona

Palkkoja ja lomarahoja on karsittu. Investointitasoa on madallettu. Helsingin kaupungin henkilöstön määrä on pienentynyt niin, että se vastaa vuoden 1986 tasoa. Entiset palvelut hoidetaan nyt pienemmillä resursseilla.

Työn tuottavuuden nostaminen on siis se keino, millä Helsingin kaupungissa on yritetty selvitä ja on itse asiassa kohtalaisen hyvällä menestyksellä selvitettykin. Sijaisten palkkaamisesta on luovuttu, omista ansioista on tingitty ja muillakin tavoin on venytty. Palkintona on ollut se, että omat työpaikat sentään ovat säilyneet.

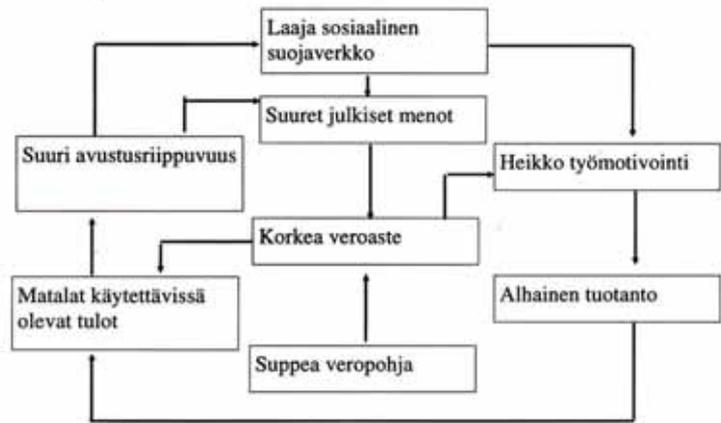
Absoluuttista tuottavuuskattoa ei julkishallinnossa ole vielä puhkaistu eikä sellaista olekaan. Kuntien palvelujen tuottavuus aivan ilmeisesti heikentyi 1980-luvulla ja nyt ollaan syystä ylpeitä päinvastaisesta kehityksestä. Pitemmän päälle ei tuottavuuden nostamisesta ole

kuitenkaan yksinomaiseksi selviytymiskeinoksi työtehtävissä, joissa ei ole samanlaista mahdollisuutta rationalisointiin kuin tehdasteollisuudessa. Sen jälkeen kun löysät on otettu pois, kiire ja paine alkavat väkisinkin näkyä myös työn laadussa. Odotusajat ja käsitteilyajat pitenevät, asiakasta kohti on aikaa entistä vähemmän. Sitä paitsi monet työntekijät joutuvat maksamaan tuottavuuden nousun omalla terveydellään. Kun työntekijät kiristävät vyötään, kiristyy myös pinna. Tuottavuuslaskelmat eivät kuitenkaan tunnista palvelujen laadussa tapahtuvaa vaihkaista huonontumista ja tuottavuusnousun inhimillistä hintaa.

Helsinki – niin kuin muutkin kunnat – on puun ja kuoren välissä. Taloutta on tasapainotettava tilanteessa, jossa monet menopaineet kasvavat. Esimerkiksi toimeentulotuki on ampaissut ylöspäin työttömyyden lisääntyessä ja pitkitäessä. Joka seitsemäs helsinkiläinen sai vuonna 1993 toimeentulotukea (kuvio 8).

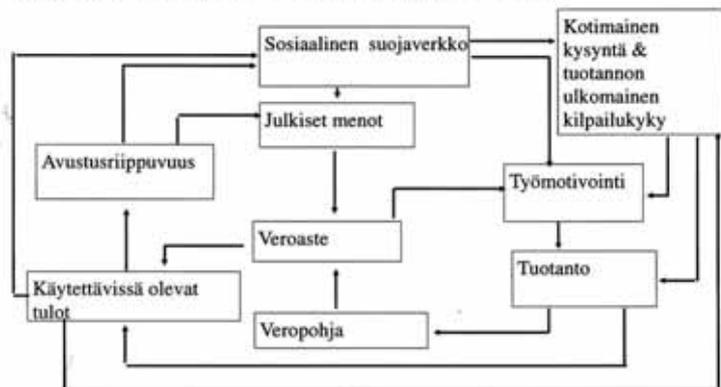
Menojen leikkaaminen on erityisen tuskallista silloin, kun palvelujen kysyntä kasvaa. Joissakin tapauksissa lama on myös pienentänyt kysyntää. Työttömyyden takia esimerkiksi päivähoitopaikkojen kysyntä on supistunut. Sosiaalivirasto on joutunut organisoimaan hoitopaikkoja uudelleen. Päiväkotiverkosta on alettu harventaa niin, että lakkautuslistan kärkipäässä ovat olleet vuokratiloissa sijaitsevat epäkäytännölliset ja kalliit päiväkodit. Jokaisen päiväkodin

Kuvio 10. Hyvinvointivaltion suojaverkon kritiikki



Hyvinvointivaltion suojaverkon tiheyttä on kritikoitu Ruotsin Konjunkturådetin raportissa. Samaa mallia on käyttänyt Elinkeinoelämän valtuuskunta (EVA) omassa hyvinvointivaltion kritiikissään. Tutkimuslista näyttöä ei kuitenkaan ole siitä, että hyvinvointivaltion suojaverkko olisi liian tahmainen ja että sosiaaliturva tappaisi työteliäisyyden.

Kuvio 11. Eräs teoreettinen malli kierteen katkaisemiseksi



Lisäämällä kuvion 10 malliin kaksi laatikkoa, kotimaisen kysynnän ja tuotannon ulkomaisen kilpailukykyyn, huono kierre on muuttunut hyväksi. Kuvion ovat laatineet Johannes Koroman lehtilausunnon pohjalta Mikko A. Salo ja Mikael Forss nimeten sen "Koroman malliksi" (Lähde: Mikko A. Salo & Mikael Forss, Helsingin Sanomat 24.5.1994).

lakkautus synnyttää vastustusta, mutta vajaakäyttöisiä päiväkotiteja ei yksinkertaisesti ole varaa pitää.

## Tarttuu nokka, tarttuu pyrstö

Julkisen talouden tasapainottaja on kuin sadun varis: kun yhdessä paikassa säästää, pullahtavat ongelmat toisaalla esille. Tarttuu nokka tai tarttuu pyrstö, aina on jokin paikka tervassa.

Itse asiassa tasapainottavia variksia on lukuisia, sillä kaikkien kaupungin toimintayksiköiden odotetaan kantavan kortensa kekoon. Säästäminen ei kuitenkaan aina todellisuudessa

sa ole yhteiseen kekkoon kantamista, vaan se voi tapahtua toisten kustannuksella. Niukkuuden ilmapiiri synnyttää rakenteellista jännitettä, jossa yksiköt pyrkivät suoriutumaan säästötavoitteista välittämättä aina siitä, onko säästäminen todellista koko kaupungin mitassa.

Kunnallistalouden ongelmat muodostavat kumulatiivisia kierteitä, joissa yksi ongelma vauhdittaa toista ja jossa ratkaisuja haettaessa joudutaan helposti ojasta allikkoon. Kuviossa 9 on havainnollistettu tällaisia kierteitä.

Siitä nähdään kuinka työttömyys köyhdyttää väestöä. Väestön köyhtyminen puolestaan näkyy kulutuksessa. Maksukykyinen kysyntä pienentyy, josta seurauksena on työttömyyden lisääntyminen.

Väestön köyhtyminen ja työttömyys johtavat toisaalla kuntien verotulojen supistumiseen ja toisaalla sosiaalimenojen kasvuun. Syntyy sosiaalimenojen rahoituksen ongelma.

Sosiaalimenojen rahoitusongelmaan voidaan reagoida usealla vaihtoehdoisella tavalla, mutta kaikki tavat ovat pulmallisia. Verojen korottaminen köyhdyttää väestöä ja johtaa edellä kuvattujen kierteiden voimistumiseen. Sosiaalisten tulonsiirtojen ja palvelujen karsinta vaikuttaa samoin.

Yksi keino yrittää rahoittaa sosiaalimenoja on velanotto. Se taas kasvaltaa velanhoitokustannuksia ja vie nopeasti tilanteeseen, jossa vanhoja lainoja lyhennetään uusilla. Paisuvat velanhoitokustannukset murentavat palvelujen rahoitusmahdollisuuksia ja edelliset kierteet voimistuvat.

Näin toivoton on kunnallistalouden luuppi, pahan kukka vai miksi sitä kutsuisi. Se kuvaa nykyistä pattitilannetta eikä kuvio osoita mitään ratkaisua siitä selviämiseksi.

## Hyvinvointivaltion noidankehä ja sen murtaminen - teoriassa

Vastaavia noidankehäkuvioita on käytetty rakenteellisessa hyvinvointivaltion kritiikissä. Kuviossa 10 on Ruotsin Konjunkturådetin raportissa esitetty noidankehä (Konjunkturådetin 1994, 10). Se lähtee siitä, että hyvinvointivaltion suojaverkko on liian laaja. Seuraa kierre, jossa suuret julkiset menot johtavat korkeaan veroasteeseen.

Olemassaoleva suojaverkko ja korkea veroaste heikentävät työmotivaatiota. Työmotivaation heikkoudesta seuraa puolestaan alhainen tuotanto.

Molemmat edellä olevat kierteet johtavat käytettävissä olevien tulojen supistumiseen, suureen riippuvuuteen avustuksista sekä suojaverkon ja julkisten menojen kasvattamispaineisiin.

Saman ruotsalaisen noidankehämallin on esittänyt myös elinkeinoelämän valtuuskunta (EVA). Kunnollista tutkimuksellista näyttöä ei kuitenkaan ole siitä, että hyvinvointivaltion suojaverkko olisi niin tahmainen kuin kuviossa annetaan ymmärtää. Eurooppalaiset vertailut eivät osoita, että sosiaaliturva vähentää työteliäisyyttä. Ei liioin voida väittää, että talouskasvu olisi ollut alhaisempi kollektiivisiin turvajärjestelmiin paljon sijoittaneissa maissa.

Johannes Koroma (HS 6.5.1994) onkin viitanut toisen tyyppisten kehien mahdollisuuteen: "Taloudellista kasvua ja nykyistä huomattavasti pienempää työttömyyttä tarvitaan suomalaisen sosiaaliturvan ylläpitämiseksi, kattava sosiaaliturva on tarpeen yhteiskunnan hyvinvoinnin ja taloudellisen kasvun perustana. Ellei työllisyyttä saada paremmaksi, käy verotaakka palkansaajille sietämättömän raskaaksi".

Mikko A. Salo ja Mikael Forss ovat tämän lausunnon pohjalta kehittäneet noidankehästä "Koroman mallin" (kuvio 11) lisäämällä siihen kotimaisen kysynnän ja tuotannon ulkomaisen kilpailukyyn. He esittävät, että sosiaalinen suojaverkko lisää kysyntää ja kilpailukykyä. Huono kierre voi kääntyä hyväksi kierteeksi ja noidankehä voi murtua. Ihme on saatu aikaan lisäämällä kuvioon kaksi laatikkoa. Näin yksinkertaista se on teoriassa.

## Lähteet

Elinkeinoelämän valtuuskunta (EVA), Hyvinvoinnin parempi huominen. EVA-raportti julkisesta sektorista. 1994

Konjunkturådetens rapport 1994. Yälfärdsland i ofärstid. Söderström Hans Tson (red.) SNS Förlag 1994.

Salo Mikko A. & Forss Mikael, Noidankehämallia voitaisi laajentaa. Helsingin Sanomat 24.5.1994.

Wiren Matti, Ennustaminen on vaikeaa. KOP, Taloudellisen katsaus 211994, ss 13-17.

# Valtionosuuksien kasvu paransi köyhien kuntien taloutta

Kuntalehti 1 1995

Vuosi 1993 meni kunnilta yllättävän hyvin. Tilinpäätökset 1993 kertovat, että vuosikatteet paranivat ja kuntien rahoitusasema vahvistui. Muutosta parempaan osoitti myös sisäministeriön talousluvun paraneminen.

Katteiden monen äyripenin paranemisen taustalla ovat kuntien säästötoimien lisäksi valtionapujen kasvu ja verotuksen voimakas kiristyminen. Verotulojen täydennyksen lisäksi kohdistui alhaisen kantokykyluokan kuntiin.

Artikkelissa tarkastellaan kuntien 1993 tilinpäätöksiä alustavan pika-analyysin pohjalta. Perustana ovat Tilastokeskuksen ennakkotiedot kuntien 1993 tilinpäätöksistä. Tilinpäätösten julkistamisen yhteydessä puhuttiin vain säästöistä. Silloin ei ollut mahdollista analysoida, miksi talouden tunnusluvut paranivat erityisesti ns. köyhissä kunnissa. Analyysia vaikeutti kuntien talousarviorakenteiden muutos ja samaan aikaan tapahtunut valtionapujärjestelmän muutos.

Talouden tunnuslukujen suhteuttaminen äyrimäärään on ongelmallista varsinkin supistuvan talouden aikana. Tässä on äyrimääränä käytetty Tilastokeskuksen tavan mukaan 1993 toimitetun verotuksen äyrimäärää eli 1992 tuloista maksuunpantua äyrimäärää.

Penniä/äyri -suhteutukset antavat systemaattisesti hieman toisenlaisen kuvan kuin markkaa/asukas -luvut. Siksi tässä on käytetty osittain molempia.

## Rakenteiden muutokset vertailun vaikeutena

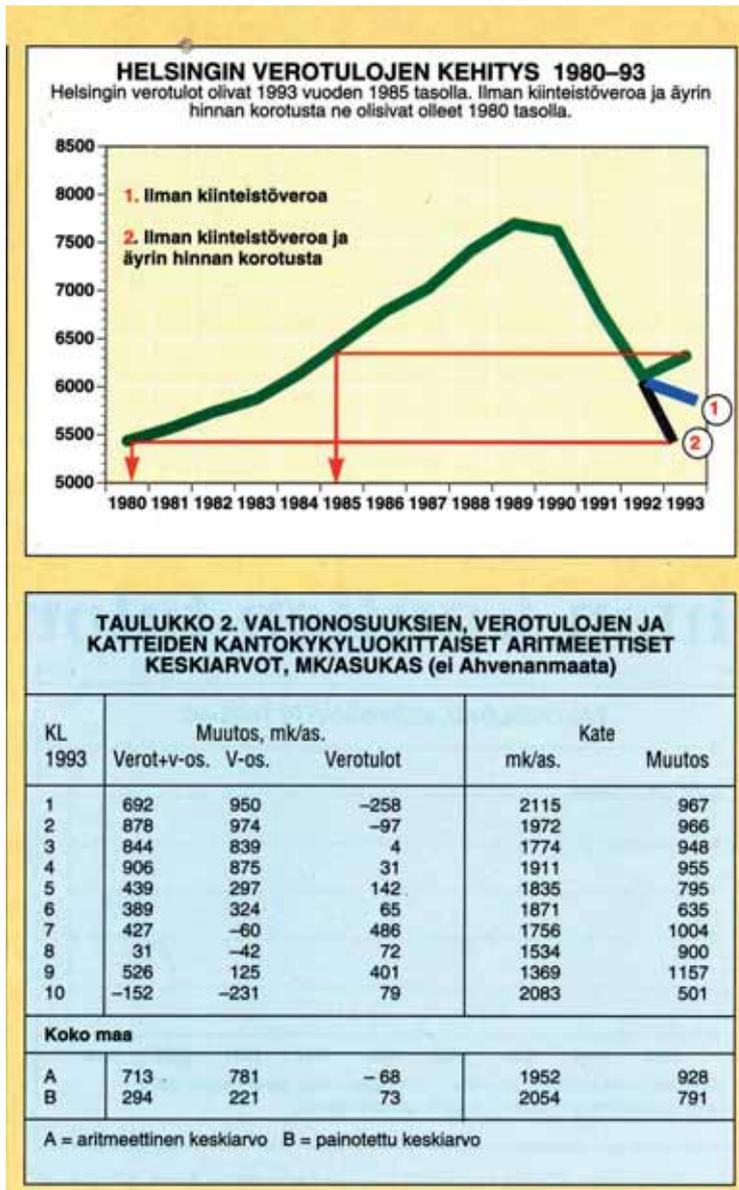
Vuosien 1992 ja 1993 vertailua vaikeuttaa talousarviorakenteiden muutokset. Vuosien käyttötalouden valtionosuudet eivät ole vertailukelpoisia. 1992 peruskuntien tilastoissa ei ollut kuntainliittotoiminnan käyttötalouden valtionosuuksia. Toisaalta niissä oli maa-

Verotulot	47,2	47,9
● siitä kiinteistövero		2,3
● siitä äyrinkorotus		0,9
Käyttötalouden valtionosuudet <sup>1)</sup>	38,5	39,9
● siitä verotulo-täydennys	0,4	1,9
Kelamaksut	3,3	4,7
Kate	6,3	10,4
Investoinnit netto	8,5	7,3
Pitkäaikainen vieras pääoma	29,6	30,4
Vakavaraisuus	-15,6	-12,4
Kate, p/äyri	2,2	3,6
Vakavaraisuus, p/äyri	-5,4	-4,3

<sup>1)</sup> Muutettu lähes vertailukelpoiseksi lisäämällä 1992 lukuihin kuntainliittojen käyttötalouden valtionosuudet ja vähentämällä maatalouden lomitusta.

talouslomituksen valtionosuudet, jotka 1993 ovat nimikkeellä myyntituloina valtiolta. 1992 luvut on muutettu vertailukelpoiksi 1993 rahoitusosan laskelman käyttötalouden valtionosuuksien kanssa seuraavasti:

- + Peruskunnan käyttötalouden valtionosuus
- Maatalouslomituksen valtionosuus
- + Kuntainliittojen käyttötalouden valtionosuus
- = Vertailukelpoinen valtionosuus 1993 rahoitusosan käyttötalouden valtionosuuden kanssa



Laskelmaan liittyy tiettyjä epätarkkuuksia ja kirjausperusteiden eroja, mutta se antaa oikeansuuntaisen kuvan. Tässä tarkastellaan vain kantokykyluokittaisia keskiarvoja ja tilinpäätöksen ”suurta linjaa”. Erot yksittäisten kuntien kesken samassakin kantokykyluokassa ovat erittäin suuria. Tässä ei kuitenkaan ole mahdollista analysoida näitä eroja eikä niiden taustoja.

Näin lasketut käyttötalouden valtionosuudet kasvoivat 2,3 miljardia markkaa. Alempien kantokykyluokkien kuntien onneksi valtionosuusjärjestelmää uudistettiin 1993. Tästä seurasi verotulojen täydennyksen voimakas kasvu. Täydennysten määrä kasvoi 0,4 miljardista peräti 1,9 miljardiin markkaan. Kuntatasolla vaikutus oli erittäin suuri, parhaimmillaan useita äyripennejä. Valtionosuudet kokonaisuutena kasvoivat 39 kunnassa enemmän kuin viisi penniä ja kaikkiaan 156 kunnassa kasvu oli

2,0 - 4,9 penniä. Suhteutettiinpa valtionosuudet äyrimäärään tai asukaslukuun, tulos on samansuuntainen.

### Veroruuvin kiristyminen kasvatti verotuloja

Verotulot kasvoivat 0,7 miljardia markkaa, mutta kasvu perustui verotuksen kiristymiseen. Kiinteistövero oli bruttomääräisesti 2,3 miljardia markkaa. Kokonaan se tosin ei ollut uutta tuloa. Äyrin hinnan korotusten vaikutus oli noin 0,9 miljardia markkaa. Ilman veroperusteiden muutoksia olisivat verotulot jääneet 2,5 miljardia markkaa edellisvuotta pienemmiksi, ja yli neljä viidesosaa kunnista olisi joutunut tyytymään vuotta 1992 pienempiin verotuloihin.

Verotulojen kehitystä havainnollistaa oheinen Helsingin verotulojen kehitystä esittävä kuvio. Huolimatta äyrin hinnan korotuksista ja kiinteistöverosta Helsingin verotulojen taso oli 1980-luvun puolivälin luokkaa. Verotulojen ja valtionosuuksien kasvu oli siten hieinan suoraviivaistettuna yli pari miljardia markkaa. Kate (vuosikate) parani noin nelisen miljardia markkaa.

Äyrimäärään suhteutettuna kasvu oli 120 kunnassa yli kolme penniä ja 191 kunnassa välillä 1,0–2,9 penniä. Taulukko osoittaa, että kate on korkein alimpien kantokykyluokkien kunnissa. Myös katteen muutos oli sitä suurempi mitä alempi oli kantokykyluokka. Tilanne on samanlainen suhteutettaessa katteen taso asukasmäärään (taulukko 2).

Muutos on yhteydessä valtionosuuksien kasvuun: alem-



pien kantokykyluokkien valtion-osuudet parantivat eniten. Toisaalta kahdessa alimmassa kantokykyluokassa verotulojen määrä asukasta kohti alentui.

Katteiden korkeutta osoittaa se, että yli seitsemän penniä kate oli 44 kunnassa, viiden ja seitsemän pennin välillä 111 kunnassa ja kolmen ja viiden pennin välillä 177 kunnassa. Katteiden suuruutta arvioitaessa on otettava huomioon äyrin hinta. Se oli alimmissa kantokykyluokissa korkeampi, mutta äyrin hintaerot eivät selitä katteiden tasossa olevia eroja. Äyrin hintaerot ovat tasaantuneet, koska ylimmissä kantokykyluokissa korotettiin äyrin hintoja enemmän.

### Säästöjä ja pakkosäästöjä

Valtio edellytti kunnilta säästöjä vuonna 1993. Vaatimusta tehostettiin korottamalla kansaneläkelaitoksen maksuosuuksia 0,98 pennistä 1,47 penniin äyriltä. Säästövaatimus kohdistui siten huomattavasti suurempaan vahvan veropohjan kuntiin, vaikka säästöt lienee tarkoitettu kaikille kunnille samalla perusteella. Kela-maksut kasvoivatkin 1,4 miljardia markkaa.

Kyllä kunnat säästivätkin. Käyttötalouden palkat vähenivät 6,7 prosenttia ja henkilöstömenot noin 3 miljardia markkaa. Myös kuntayhtymien laskutuksen väheneminen johtui paljolti henkilöstömenojen vähenemisestä. Osa säästöistä saatiin aikaan tilapäisluonteisilla lomarahojen ja palkkojen leikkauksilla ja lomautuksilla. Useimmissa kunnissa vähennettiin myös henkilökuntaa.

Katteen parannuksen taustalla on siten verotulojen ja valtionosuuksien kasvu ja toisaalta kuntien itse aikaansaamat säästöt. Osatekijöiden suuruutta voi hahmottaa taulukon 2 perusteella vertaamalla verotulojen ja valtionosuuksien yhteismuutosta katteen muutokseen.

Negatiivinen kate koko maassa Ahvenanmaa mukaan lukien oli ainoastaan viidellä kunnalla, kun edellisvuosina käyttötalouttaan velalla rahoittaneita "syömävelkaisia" kuntia on ollut yli kolmekymmentä. Eräänä katteen riittävyden vertailukriteerinä on pidetty sitä, että katteen tulisi olla suurempi kuin nettoinvestoinnit. Investointeja on karsittu edellis-

vuodesta 1,2 miljardia markkaa. Ainoastaan 60 kunnassa kate jäi nettoinvestointeja pienemmäksi. Kaikkiaan 49 kuntaa joutui lyhentämään velkoja uudella velalla ts. kate jäi lainojen lyhennyistä pienemmäksi.

### Rahoitusasema vahvistui

Hieman yllättävää oli, että kuntien rahoitusasema vahvistui vakavaraisuudella mitaten 3,1 miljardia markkaa. Äyrimäärään suhteutettu muutos oli 1,1 penniä. Vakavaraisuuden paraneminen johtui rahastojen ja varausten kasvusta, koska pitkäaikainen vieras pääoma kasvoi 0,7 miljardia markkaa. Taulukko osoittaa, että erityisesti alimpien kantokykyluokkien kunnat paransivat rahoitusasemaansa.

Alimpien kantokykyluokkien kuntien talouden hyvän vuoden takia kantokykyluokittaiset erot rahoitusasemassa ovat tasaantuneet. Tasausta on nopeuttanut alimpien luokkien kuntien tilanteen paraneminen ja ylimpien luokkien kuntien tilanteen viimevuotiset heikentymiset.

### Miten suhtautua lukuihin?

Edellä todettiin kyseessä olevan pika-analyysin. 1993 tilinpäätös ansaitsee syvällisen tarkastelun, koska talousarviorakenteiden muutokset peittävät alleen monia perusteellisiakin muutoksia.

Kunnittaiset erot ovat erittäin suuret kantokykyluokkien sisälläkin. Valtionosuusjärjestelmän muutos pelasti alimpien kantokykyluokkien kunnat lamasta. Nykyisen järjestelmän takia jää vääjäämättä väliinputoajia. Monet kunnat valittivat verouudistuksen vienteen metsäverot. Jos kunnan asukaskohtainen äyrimäärä oli pienempi kuin 85 prosenttia koko maan keskiarvosta, korvasi verotulojen täydennys tappion ilman viivettä järjestelmän muutoksen takia. Vaikeuksissa ovat ne kunnat, joiden äyrimäärä oli täydennyksen rajaa korkeampi. Tämän ongelman olisi selvitysmies Aulis Pöyhösen malli kantokykyluokituksen poistamisesta ratkaissut elegantisti, mutta se ei kelvannut jostain syystä kenellekään. Se olisi vähentänyt liikaa valtionosuuksia ilmeises-

ti juuri niistä kunnista, joiden valtionosuudet ovat muutenkin liian suuret.

Kaiken kaikkiaan kunnilla meni 1993 suhteellisen hyvin. Tunnelin päässä alkaa kajastaa valoa, todettiin suurten kaupunkien 1995 talousarviotarkastelussa (Kuntalehti 22/94). Tämän takia tuleekin pohdittavaksi kolme kysymystä.

Ensinnäkin, jos valtio ei leikkaa kaikkea verotulojen kasvua, onko kunnissa pohdittava äyrin hintojen alennuksia? Toiseksi, jos valtio kuitenkin leikkaa valtionosuuksia, niin miten leikkaukset kohdistetaan? Kolmas kuntia askarruttava kysymys on se, mitä sisäministeri Mauri Pekkarisen asettama ja valtiosihteerin Timo Relanderin johtama toimikunta esittää kantokykyluokituksen poistamisesta ja valtionapujärjestelmän uudistamisesta. Toimikunnan toimeksianto on nykytilanteen sementtoiva ja vaihtoehtoehtoja kohtuuttomasti rajaava sekä siten jo lähtökohdiltaan useiden kuntien kannalta epäoikeudenmukainen.



Valtio jakaa kunnille "virtaa" – valtionosuuksia. Harva kunta on kuitenkin tyytyväinen omaan osuuteensa. (HH)

Yleiskuva oikea, vaikka tilastoilla voidaan todistaa melkein mitä haluaa

## Kuntien kustannusten tasaustarve ei tilastoista selviä

Heikki Helin - Pekka Valkama  
Kuntalehti 5 1995

Kuntien taloudesta ja toiminnasta kerätään runsaasti lukuja, mutta perusaineiston vertailukelpoisuudesta kannetaan vähän huolta. Jokainen voi todistaa melkein mitä haluaa taloustilastonkin luvuilla. Näyttävillä "numerosulkeisilla" saadaan esimerkiksi valtionapujärjestelmän uudistamisen yhteydessä haluttuja tuloksia pyrkimättäkään tietoon, joka saattaa olla tuskallista saavutettujen etujen puolustamisessa.

Kuntien valtionapujärjestelmää ollaan uusimassa. Tulojen tasauksen ohella pyritään tasaamaan toiminnoittaisia kustannuksia erilaisten kertoimien avulla. Kuntaliitto julkisti kuun alussa yhteenvedon kunnittaisista käyttömenoista 1993 tilinpäätösten perusteella. Kuntien väliset erot vaihtelivat 11 723 markasta 27 490 markkaan. Erot olivat suuret samankaltaistenkin kuntien kesken.

Miten vertailukelpoisia kuntien taloutta ja toimintaa kuvaavat tiedot ovat? Mistä johtuvat kuntien väliset suuret kustannuserot? Miten paljon ja millaisia eroja valtion yleensä pitäisi tasata?

Seuraavassa pohditaan kuntien talous- ja toimintatilaston käyttökelpoisuutta ja kunnittaisien lukujen vertailumahdollisuuksia.

Kuntien taloudesta ja toiminnasta kerätään runsaasti tilastotietoa. Sen pohjalta on mahdollista tulostaa mitä erilaisimpia kunnittaisia listauksia urheilukilpailujen tulosluettelon malliin. Lukuja riittää, ja koneet

pyöräyttävät niistä erilaisia tuloslukuja. Samoja lukuja käytetään moniin eri tarkoituksiin.

Tilastot hahmottavat yleistä kehityssuuntaa

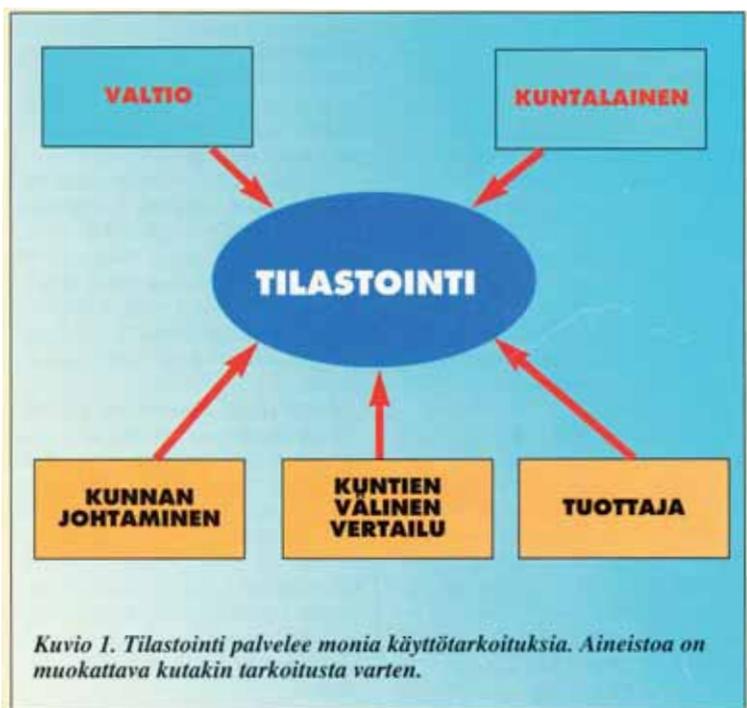
Kuntien talouden vertailu perustuu Tilastokeskuksen keräämään talous- ja toimintatilastoon. Tilastointia uudistettiin perusteellisesti 1993 valtionapujärjestelmäremontin yhteydessä. Samalla kunnista koottavaa tilastoaineistoa vähennettiin merkittävästi. Siitä huolimatta tilastoaineisto on parantumassa. Kaikkien vaatimuksia ei kuitenkaan voi koskaan tyydyttää. Täysin vertailukelpoista aineistoa ei yksinkertaisesti ole mahdollista koota. Tärkeintä on hahmottaa aineiston perusteella yleistä kehityssuuntaa.

Kuntien talouden ja toiminnan tilastointi palvelee useita eri tarkoituksia. Kunnallistaloutta kuvaavaa tilastoaineistoa tuotetaan ja käytetään ainakin kuvion I hahmottamiin tarkoituksiin. Periaatteessa ne vaativat erilaista aineiston muokkaamista. Tämän vuoksi aineistoista tulisi aina ilmetä, miten luvut on muodostettu.

Valtion tietotarpeet jakaantuvat kolmeen eri näkökulmaan:

- o kokonaistalouden seuranta (kansantalouden tilinpito).
- o valtion tavoitteiden seuranta ja
- o kuntien välisen tasaustarpeen arviointi (valtionapujärjestelmää varten).

Taloustarvioletelman uudistus mahdollistikin kuntien talouden kytkennän kansantalouden tilinpitoon entistä paremmin. Valtionapujärjestelmän uudistamisen yhteydessä voitiin ra-



Kuvio 1. Tilastointi palvelee monia käyttötarkoituksia. Aineistoa on muokattava kutakin tarkoitusta varten.

KUNTALEHTI 5/95

**T I E T O P L U S**

C	B	A
<b>Erot palvelujen</b> ● tarjonnassa ● laadussa ● tehokkuudessa	Yhtenäinen tarve yhtenäisin kustannuksin	Erot kustannuksissa rakenteesta johtuvan tarpeen tai jonkin muun olosuhdetekijän takia
<b>Kokonaiskustannukset: A + B + C</b> <b>Tasattavat kustannukset: A + B</b>		

Kuvio 2. Kuntien kustannukset ja tasattavat kustannukset

tionalisoida tietojen keruuta niin, ettei valtionapuviranomaisia varten tarvitse kerätä erillistä tietoa, vaan heidän tietotarpeensa tyydytetään muun tilastoinnin yhteydessä.

Kuntalaisen kannalta tilastot osoittavat

- o paljonko eri toimintojen kokonaiskustannukset ovat,
- o paljonko niistä jää katettavaksi verotuloin ja valtion avuin.

Lisäksi tilastot kuvaavat erilaisten palvelujen kokonaismäärää.

Tuottajanäkökulma tarkoittaa sitä, että tilastoista ilmenee eri palvelutuottajien toiminnan kustannukset. Yksikkökustannuksia ja tuottavuutta voidaan vertailla sekä kunnan oman toiminnan että ulkoa ostettujen palvelui-

den osalta. Tämä onkin uudistetun tilaston eräs uutuus.

Kunnan johtaminen saa tarvitsemansa tiedon kirjanpidon ja tilastoinnin kautta. Se edellyttää kuitenkin tietojen analysointia kutakin käyttötarkoitusta varten (äyrin hinnan korotustarve, toiminnan rationalisointi, rahoitusaseman arviointi/velanhoito, investointimahdollisuuksien arviointi, tulosjohtaminen).

Kuntien välisessä vertailussa on monia erilaisia näkökulmia. Voidaan vertailla eri toimintoihin kohdistettuja resursseja, toimintojen räsitus-ta kunnan taloudelle (käyttö-talouden netto) ja toiminnan laajuutta. Lisäksi voidaan analysoida kuntien taloudellista liikkumava-  
raa.

### Erilaiset käytännöt tuovat vertailuongelmia

Kuntien ei tarvitse harjoittaa tai ylläpitää erillistä kustannuslaskennan kirjanpitoa, vaan talousarviokirjanpidolla hoidetaan eräitä kustannuslaskentaan kuuluvia tehtäviä. Kuntien ei myöskään ole tarvinnut olla kiinnostuneita palvelujen yksikkökustannuksista, koska pääosa palveluista on voimakkaasti subventoituja tai ilmaisia. Ennen vuotta 1993 kunnilla ei ollut kannustettakaan toimia mahdollisimman pienin yksikkökustannuksin, koska valtio osallis-

tui prosenttiperusteisesti toiminnan rahoittamiseen.

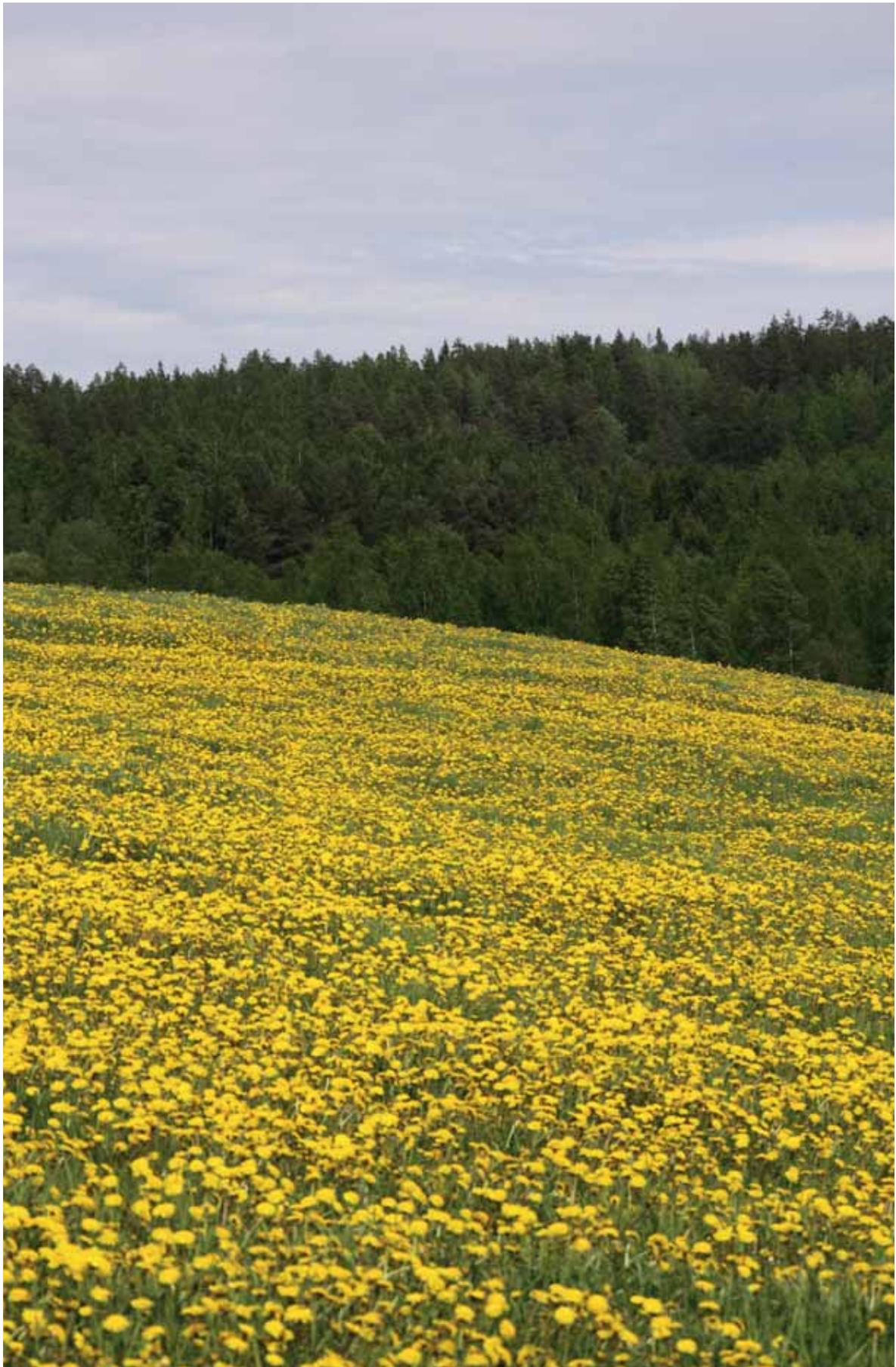
Kuntien taloushallinnon säännöt ja ohjeet muodostavat hyvin väljän kolonaisuuden, jota kunnat voivat soveltaa tarpeidensa ja halujensa mukaan. Väljistä opeista ja ohjeista seuraa luonnollisesti erilaisia käytäntöjä osittain paikallisten olosuhteiden ja erilaisten organisaatioiden takia. Palvelujen tuotantokustannusten vertailun kannalta ongelmia aiheutuu siitä, että kunta tuottaa itse palveluita ja samalla hankkii niitä ulkopuolisilta. Kunnan itsensä tuottamien ja ostettujen palveluiden kustannukset on laskettu eri perustein. Ulkopuolisen laskussa ovat kaikki kustannukset, kuntayhtymillä suurin osa ja kunnan omassa kirjanpidossa vain osa.

Kuntien taloushallinnon käytännöissä on eroja. Ne liittyvät mm. sisäiseen laskutukseen (mukaan lukien tilahallinto) ja pääomakustannuslaskentaan. Joissakin kunnissa sisäinen laskutus on viety erittäin pitkälle ja pääosa hallintokuntien toisille tekemistä palveluista laskutetaan.

Toisissa kunnissa siitä on pidättäytytty esimerkiksi työn säästämiseksi eikä uuden luokittelun mahdollistamaa vyörytyslajiakaan ole käytetty kovin aktiivisesti. Erilaisten käytäntöjen vaikutusta yksikkökustannusten eroihin ei tässä vaiheessa ole mahdollista arvioida.



Charolaiskarjaa Sysmässä. (HH)



Kesäistä maisemaa Sysmästä. (HH)

Tilastointi on valintaa kuntien talousarvio-kirjanpidon tuottamasta aineistosta. Kaikista kunnista kootaan tiedot organisaatioeroista huolimatta samoilla perusteilla. Tämä edellyttää erilaisten käännohjelmien käyttöä. Niiden hyvyys ratkaisee viime kädessä tilastoinnin oikeellisuuden edellä todettujen ongelmien jälkeen.

## Yksikkökustannuksia ei voi laskea

Tilastoinnin tehtäväluokitus on melko karkea. Yksi luokka sisältää monia erilaisia toimintoja. Samaan tehtäväluokkaan liittyy useita eri suoritteita eivätkä suoritteet ole homogeenisiä. Taloustilaston aineisto ei mahdollista ns. yksikkökustannusten laskemista.

Monen eri toiminnan ja suoritteen ongelma ei poistuisi, vaikka tilastointi tapahtuisikin tuottajittain tai tihentämällä luokitusta. Tämä tosin laajentaisi tietojen keruuta ja ilmeisesti hidastaisi tilastojen valmistumista.

Suomessa on viime vuosina puhuttu paljon tulosehjäyksestä. Tuloksellisuuteen liittyvät kovat mittarit – taloudellisuus ja tuottavuus – edellyttäisivät tuotettujen palveluiden/suoritteiden ja niiden aikaansaamiseksi tarvittavien kustannus- ja työpanostietojen tarkastelua. Tehtäväluokkien laajuuden vuoksi ei ole mahdollista laskea yksikkökustannuksia eikä työn tuottavuutta.

Tarkastelut on rajattava makrotasolle, jolla voidaan hahmottaa kehityssuuntia – tämäkin sillä edellytyksellä, ettei tilastoinnin luokitteluja muuteta liian usein, kuten nyt uhkaa käydä. Liikekirjanpitoon siirtyminen ei tule auttamaan näiden ongelmien ratkaisussa.

Ongelmista huolimatta makrotasolla tilastojen antama kuva on ilmeisen oikeansuuntainen. Esimerkiksi Kuntaliiton julkaisemat eri toimintojen asukaskohtaiset menot antavat oikeansuuntaisen kuvan kantokykyluokittaisista, lääneittäisistä jne eroista. Yksittäisten kuntien luvuissa tosin saattaa olla huomattaviakin eroja pelkästään teknisistä seikoista johtuen.

## Kustannustasauksen tietopohja heikko

Kuntien toiminnoittaisia kustannuksia voidaan kuvata kuvion 2 mukaisesti. Kuntien

tehtävänä on tarjota samantasoiset palvelut asukkailleen. Tästä voidaan johtaa, että kuntien pitää voida tyydyttää yhtenäisesti määritelty tarpeet samalla kustannusrasituksella koko maassa. Kunnalle tulee kompensoida kuvion tekijöiden A+B kustannukset. Sen sijaan palvelutasossa, laadussa, maksupolitiikassa ja tehokkuudessa olevia eroja ei ole tarpeen kompensoida.

Jos tarkastellaan kuntien toiminnoittaisia kokonaismenoja ja yritetään etsiä selityksiä niiden kunnittaisille eroille, tavallaan hyväksytään kokonaiskustannukset (A+B+C). Useissa tutkimuksissa on todettu korkeiden kustannusten taustalla olleen korkeat valtionosuudet. Lisäksi on havaittu, että kuntien menotasossa on eroja, joita ei voi selittää millään olosuhde- tai tarvetekijöillä. Näin ollen osa kustannuseroista johtuu kuntien toimintapolitiikan eroista.

Näyttää siltä, että valtionosuusjärjestelmän uudistamisenkin yhteydessä ajattelutapa perustuu siihen, että etsitään kuntien eri toimintojen kustannuksissa olevia eroja selittäviä tekijöitä. Näistä muokataan kertoimia, joilla tavallaan nykytila vahvistetaan.

Valtionapujärjestelmämme kustannusten tasauksen kriteerit perustuvat agrariiyhteiskunnan aikaan. Mukana ei ole yhtään suurten kaupunkien eikä kaupunkimaisen elämänmuodon kustannusten korkeutta selittävää tekijää. Tämä on periaatteessa ymmärrettävää, koska vanhassa järjestelmässä kuntien veropohjalla oli keskeisin merkitys. Tilanne on nyt aivan toinen, jos ensin tasataan tulopohja ja sen jälkeen pyritään tasaamaan kustannuseroja.

Valtiosihteeri Timo Relanderin toimikunnan aika pohtia kantokykyluokituksen poistamista on kohtuuttoman lyhyt. Minkäänlaiseen tutkimukseen perustuvaan kustannusten tasauksen kriteerien muuttamiseen siinä ei ole aikaa.

Artikkeli perustuu kirjoittajien lähiaikoina Helsingin tietokeskuksen sarjassa ilmestyvään tutkimukseen ”Kuntien kirjanpitoikäntänyt, tilastointi ja palvelukustannusten vertailu”. Se on osa tietokeskuksen ja Kunnallisuuden kehittämissätiön palvelujen tuotantokustannuksia tutkivaa hanketta.

lutfkija Heikki Helin: Muutosten kohtuullistaminen johti kerrointen virityksiin

## Vaihtoehto valtiosuustoimikunnan esitykselle

Erilaisilla kerroinvirityksillä siirretään rahaa kunnille, vaikka kertomia ei voida perustella muulla kuin muutosten kohtuullistamisella. Miksei voida poistaa kaikki muut paitsi ikäluokkakertoimet ja tasata kuntien taloutta jonkinlaisella kuntien toimeentulotukeen verrattavalla harkinnanvaraisella avustuksella? Tätä ehdottaa erikoistutkija Heikki Helin.

Valtiosihteeri Timo Relanderin valtiosuustoimikunta on saanut esityksensä valmiiksi. Toimikunnan tehtävänä oli kantokykyluokituksen poistaminen ja sen toimikunta poistikin. Valtiosihteeri Timo Relander on tunnetusti tehokkaana miehenä totuttu heittämään aina sinne, missä muut eivät ole kyenneet ratkaisemaan ongelmia. Nyt toimeksiannon aika oli kohtuuton suhteessa tehtävän vaikeuteen. Niinpä tulos oli runnottu kokoon selittelemättä ja perustelematta, jotta on saatu aikaan halutun suuntainen lopputulos. Kaiken kokenutta Sinuhe siteraten voisi todeta, että ei mitään uutta auringon alla.

Tässä artikkelissa pyritään esittämään pikainen arvio toimikunnan työstä kokonaisuutena ja eräistä sen yksityiskohdista. Uudistusta tarkastellaan nimenomaan Helsingin kaupungin ja muiden suurten kaupunkien kannalta.

Kuntaliitto "markkinoi" kunnille lähettämässään kirjeessä toimikunnan olleen yksimielinen ja että toimikunnan työssä on kyetty seuraamaan varsin pitkälle kuntakentässä esitettyjä muutosvaatimuksia. Lisäksi samassa kirjeessä todetaan uudistusta käsitellyn useissa eri yhteyksissä kuntien edustajien kanssa ja toimikunnan työn tiimoilta on järjestetty yksi asiantuntijoiden kutsuseminaari Kuntatalolla, johon kutsuttiin edustajia erisuuruuksista kunnista eri puolilta maata.

Tilaisuuksia on kyllä pidetty, mutta esimerkiksi ainoakaan Helsingin kaupungin työn aikana esittämä näkökohta ei ole tullut otettua huomioon.

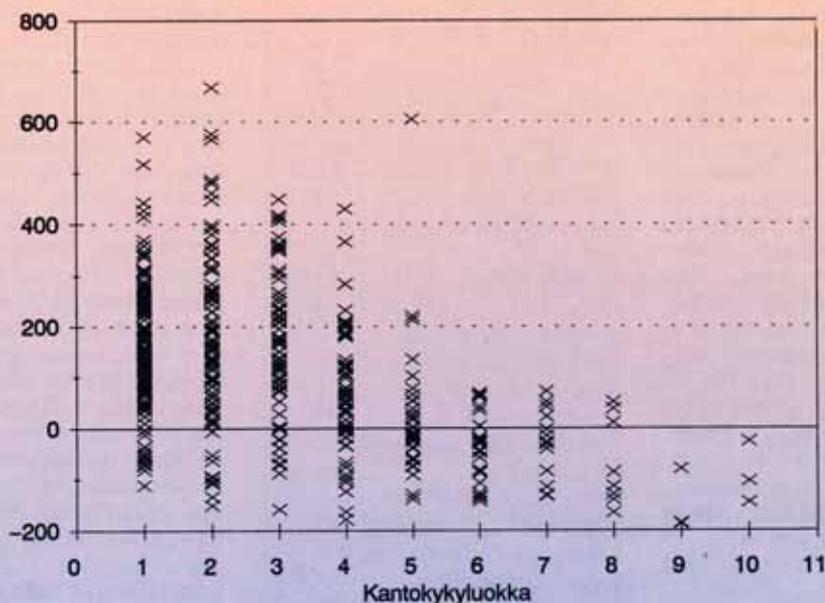
### Toimikunta ei perustele eikä selittele

Relanderin toimikunnan työn vastaanotto on julkisessa sanassa ollut yllättävän myönteistä. Pitkälti se perustuu siihen, että esitystä on markkinoitu järjestelmän yksinkertaistamisena, mikä aina kuulostaa hyvältä. Selvitysmies Aulis Pöyhönen vaati omassa ehdotuksessaan viime syksynä, että järjestelmän tasausperusteiden tulee olla läpinäkyviä ja yleisesti hyväksyttäviä. Kunkin tekijän merkitys ja yhteydet on jokaisen ymmärrettävä. Tämä edellyttää yksinkertaistamista ja perustelemista.

Relanderin toimikunta ei perustele. Toimikunnan mietinnössä on historian kertauksen jälkeen sen omaa toimeksiantoa ja työn tavoitteita aletaan käsitellä sivulla 19.

Kahden sivun päästä tulee luku "toimikunnan ehdotukset ja niiden arviointia" ja sivuun 29 mennessä toimikunta on esityksensä esittänyt. Loppu onkin kertausta ja yhteenvetoa.

## IKÄRAKENNEKERTOIMEN VAIKUTUS MK/ASUKAS KANTOKYKYLUOKITTAIN



*Toimikunta on poistanut kantokykyluokituskerroimen, mutta on korvannut sen sosiaali- ja terveydenhuollossa ikärakennekerroimella, jolla on samansuuntainen vaikutus kuin entisellä kantokykyluokituskerroimella.*

Missään ei ehdotusta perustella eikä esitetä sen taustalla olevaa ajatusrakennelmaa.

Toimikunta on ottanut uusia kertoimia edes kertomatta, että ne ovat uusia. Sanaakaan ei perustella uusien kertoimien tarkoitusta eikä niiden kunnittaista kohtaantoa. Valtionapujärjestelmän kehittelyä sekä kantokykyluokitusta on pidetty aina pienen piirin ”kähmintänä”, jossa kertoimet muokataan halutun tuloksen saamiseksi ja perustelut kirjoitetaan jälkeensä, jos muistetaan. Nyt ei muistettu, haluttu tai ei ollut aikaa.

### Työn rajoittavat reunaehdot

Toimikunnan työlle asetti puitteet sisäministeri Mauri Pekkarinen. Lähtökohta oli jo omiaan vaikuttamaan työn tulokseen. Toimikunnan päätehtävä oli tehdä ehdotus kantokykyluokituksista luopumiseksi muuttamalla valtionosuuksien perusteita.

Tähän liittyivät tiivistetysti seuraavat reunaehdot:

1 Valtion ja kuntien välinen kustannustenjakoa ei saa muuttua eivätkä kuntakohtaiset val-

tionosuuksien kokonaismäärien muutokset saa muodostua kohtuuttoman suuriksi.

2 Valtionosuuden perusteita tulee tarkistaa siten, että ne mahdollisimman hyvin ottavat huomioon peruspalvelujen tarpeeseen ja niiden järjestämisen kustannustasoon vaikuttavat tekijät.

3 Selvitettävä voidaanko poistaa kuntien velvollisuus osallistua kansaneläkkeen lisäosakustannuksiin siten, ettei muuteta valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa ja kuntien keskinäistä suhdetta.

4 Ehdotukseen tulee sisällyttää tarvittavat koelaskelmat, joissa lähtökohtana ovat kunnille 1995 myönnettävät valtionosuudet.

### Kela-maksun koplous

Jo lähtökohdista voidaan monta mieltä. Ne ovat epäoikeudenmukaiset suurten kaupunkien kannalta. Toimeksiannossa yhdistettiin Kela-maksujen poistaminen ja valtionapujärjestelmän uudistaminen. Kela-maksuja korotettiin 1993 valtion vaatimien säästöjen tehos-



tamiseksi. Äyrimääräperusteisena se kirpaisi nimenomaan suuria kaupungeja.

Toimikunnan toimeksianto kuittaa Kela-maksun poiston samaan valtionapujen muutoksen kanssa. Toimikunnan esityksessä laskeaan yhteen Kela-maksujen poistamisen ja valtionosuuksien muutosten yhteisvaikutus. Kun luvut esitetään pelkkinä markkoina asukasta kohden, näyttävät ne siedettäviltä. Toimikunnan laskelmien mukaan esimerkiksi Helsingin kaupungin valtionosuudet vähenevät peräti 789 milj. markkaa. Kela-maksun poistaminen merkitsee 630 milj. markan menovähennystä. Toimikunnan laskelmassa Helsingin "netto-tappio" olisi 313 markkaa asukasta kohti eli noin 159 milj. markkaa.

Kansaneläkelaitoksen maksu korotettiin 0,98 pennistä 1,47 penniin äyriä kohden 1993. Korotus oli siten 49 prosenttia. Laskelmassa Helsingin Kela-maksun suuruus asukasta kohden on 239 markkaa/asukas. Korotuksen perusta oli se, että valtio korottamalla maksua pakotti kunnat säästämään. Tämä 49 prosentin korotus merkitsi sitä, että säästövaatimus kohdistui tavan mukaisesti asukasta kohden markkoina suurempana suuriin kaupunkeihin.

### Vertailuvuosi ratkaisee muutoksen suuruuden

Toimikunta on vertaillut toimeksiantonsa mukaisesti laskelmiaan vuoteen 1995. Tämä on suurten kaupunkien kannalta kohtuuton em. Kela-maksun korottamisen takia. Samalla vertailu ei ota huomioon sitä, että 1993 valtionosuusuudistuksen yhteydessä verotulojen täydennyksen määrä nelinkertaistettiin. Tämän takia alimpien kantokykyluokkien valtionavut kasvoivat keskimäärin 1 000 markkaa asukasta kohden.

Vuosi 1995 on ongelmallinen myös siksi, että valtionosuuksia on leikattu 1994 ja 1995. Leikkauksia on tehty vastoin valtionosuusjärjestelmän henkeä erilaisin kompromissein. Tämä on merkinnyt suurille kaupungeille epäoikeutettua leikkausta. Näin ollen 1995 vertailupohjaan liittyy kolme ongelmaa:

## ERI OSATEKIJÖIDEN OSUUS SEKTORI-KOHTAISISSA VALTIONOSUUKSISSA

*miljoona markkaa*

### SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLTO

◆ Ikäryhmän perustella	14 762
◆ Ikärakennekerroin:	
vähennys	-194
lisäys	244
◆ Sairastavuus	2 196
◆ Työttömyys	477
◆ Asukastiheys, pinta-ala, saaristoisuus	447
<b>Yhteensä</b>	<b>17 932</b>

### Verotulojen tasaus

◆ Verotulojen tasauksen vähennykset (93 kuntaa)	-3 829
◆ Verotulojen tasauksen lisäykset	2 670

### Yleinen valtionosuus

◆ Perusosa (462 mk/as)	2 334
◆ Asukasluvun väheneminen	62
◆ Asukastiheys, pinta-ala, kielisuhde, saaristo	104
<b>Yhteensä</b>	<b>2 500</b>

### OPETUSMINISTERIÖ

◆ Eri tekijöiden osuutta ei voi eritellä	
<b>Yhteensä</b>	<b>12 700</b>

Kela-maksun korotus, 1993 valtionosuusuudistus verotulojen täydennyksen kasvuineen ja valtionosuuksien lakiin perustumattomat leikkausperusteet. Jos vertailuperusta olisi ollut 1992, laskelmat olisivat aivan toisennäköiset.

Periaatteessa Kela-maksun poistaminen on perusteltua, mutta se on erillinen asia kantoky-

ky-luokituksen poistamisen kanssa eikä niitä pitäisi kytkeä laskelmissa yhteen.

## Mallin mittasuhteet

Mallissa jaetaan uudelleen nykyiset 36 miljardin markan valtionavut. Niistä poistetaan Kela-maksua 4 miljardia, jolloin jää jaettavaksi 32 miljardia. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö sekä opetusministeriö saavat pitää entiset miljardinsa. Järjestelyt tehdään sisäministeriön lohkolla. Kummankin sektoriministeriön rahoista osa on periaatteessa ollut kuntien tulopohjan tasausta kantokykylokituselementin muodossa ja osa palvelujen tarpeesta ja järjestämisestä aiheutuvaa kustannusten tasausta. Eräiden arvioiden mukaan tulotasauksen suuruus kummassakin ministeriössä on noin neljäsosa. Miksei edes tätä osuutta olisi voitu siirtää sisäministeriölle, jonka tehtävä on nimenomaan tulopohjan tasaus?

Toimikunnan työssä heijastuu monissa paikoin se, etteivät kunnittaiset muutokset saa olla liian suuria. Koska uskalletaan katsoa, mikä olisi todellinen tasaustarve? Tämä vesitetään aina sillä perusteella, ettei muka ole tietoa?

Erilaisten kerrointen tehtävä näyttää olevan resurssien turvaaminen alempien kantokykyluokkien kunnille. Taulukossa on pyritty erittelemään eri osatekijöiden osuus kunkin ministeriön valtionosuuksista. Opetusministeriön osalta erittely ei ole mahdollista. Vaikka peruskoulun mallia on yksinkertaistettu, se on niin mutkikas, ettei kukaan tiedä paljonko on oppilasmäärän, koulukoon ja asukastiheyden vaikutus. Ainakaan tältä osin malli ei täytä edellä todettua Pöyhösen esittämää läpinäkyvyyden vaatimusta.

## Verotulojen tasausrajat

Kerroinvirityksiä tärkeämpi elementti on verotulojen tasaus. Mallissa kuntien verotulot tasataan 90 prosenttiin kuntien asukaskohtaisten verotulojen tasosta. Jos kunnan laskennalliset verotulot ylittävät 90 prosentin tasausrajan, kuntien valtionosuuksia vähennetään 50 prosenttia siitä määrästä, jolla kunnan laskennalliset verotulot ylittävät em. tasausrajan.

Vähennys ei kuitenkaan voi olla suurempi kuin 20 prosenttia kunnan verotuloista. Rajat ovat erittäin herkkiä. Tämän osoitti valtiontalouden tarkastusvirastonkin tarkastusmuistio. Pienikin muutos rajoissa ottaa tai jättää miljoonia kunnalle. Suurten kaupunkien kohdalla on kyse sadoista miljoonista ja miljardeistakin.

Ainoastaan Helsingin ja Kauniaisten verotulot ylittävät em 20 prosentin säännön. Laskelman mukaan Helsinki joutuu antamaan tasaukseen 2 945 markkaa asukasta kohti eli noin 1,5 miljardia markkaa. Tämä on täysin kohtuuton vaatimus. Jokainen prosentti tasoitusta merkitsee 74 miljoonaa markkaa Helsingille. Jos tasausraja olisi 15 prosenttia, säästyisi kaupungille sen omia tuloja noin 374 milj. markkaa enemmän. Jos raja olisi 10 prosenttia, säästö olisi 749 milj. markkaa. Kymmenen prosentin rajan ylittäviä kuntia ovat seuraavat: Helsinki, Kauniainen, Espoo, Vantaa, Loviisa, Kirkkonummi, Kerava, Naantali, Porvoo ja Turku. Kohtuullisena tasausrajana Helsingin kaupunki on esittänyt Kuntaliitolle 10 prosenttia.

Edellä oleva osoittaa, että Relander toimikuntineen on käynyt nimenomaan suurten kaupunkien taskuilla, jotta laskelmat on saatu tasapainoon. Vaikka sektorikohtaiset valtionosuudet kasvavat lähes kaikissa suurissa kaupungeissa, on niiden kasvu nappikauppaa verotulojen leikkauksen rinnalla.

## Jarrutuskertoimia ilman perusteluja

Toimikunnan työn rajoitteina toimeksiannonkin mukaan ovat olleet alimpien kantokykyluokkien kuntien saavutetut edut. Toimikuntakin toteaa, että eräät kertoimet ”perustuvat osittain nykyisiin, osittain tavoitteeseen pitää kuntakohtaiset valtionosuussiirtymät kohtuullisina”. Saavutetut edut on turvattu rönsyilevällä kerroinviidakolla, jonka kunnittaista kohtaantoa ja yksittäisten kertoimien perusteita ei kunnissa ymmärretä. Ei myöskään ole olemassa sellaista tutkimustietoa, joka osoittaisi järjestelmässä olevien kertoimien olevan yhteydessä korkeisiin tai alhaisiin kustannuksiin.

Vaikka toimikunnan työtä on markkinoitu järjestelmän yksinkertaistamisena, ei merkittäviä muutoksia ole saatu aikaan. Vanhassa

**"Miten saada tutkijat arvioimaan esitystä ja esittämään vaihtoehtoja? Kysehän on kansantalouden merkittävästä erästä ja sen kohdentamisesta."**

järjestelmässä kertoimet kerrottiin keskenään ja saatiin kumuloituvia valtionapuvirtoja. Nyt lasketaan kertoimilla kerrottujen lukujen summia yhteen.

Työn lähtökohtana oli kantokykyluokituksen poistaminen. Kantokykyluokituskerroin on sosiaali- ja terveysministeriön sektorilla korvattu uudella ns. ikärakennekorjauskertoimella, jonka perusteista mietinnössä ei mainita sanaakaan eikä sen kunnittaisia vaikutuksia perustella. Jokainen kerroin ja ainakin jokainen uusi kerroin pitäisi olla teoreettisesti perusteltu.

Muiden kuin selkeitten ikäryhmäkertoimen avulla jaetaan noin 3,3 miljardia markkaa. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön ikäryhmän perusteella kohdistettuja resursseja jaetaan uudelleen ikärakennekorjauskertoimen avulla. Kerroin lisää 331 kunnan valtionosuutta 244 milj. markkaa ja vähentää 108 kunnan valtionosuutta 194 miljoonaa markkaa.

Ikärakennekorjauskerroin:

(Asukasluku/-4-vuotiaat kunnassa)/ (koko maan asukasluku/ 7-64-vuotiaat koko maassa)

Kerroin tuntuu oudolta, koska järjestelmässä on eri ikäryhmille määritelty omat valtionosuusmarkkamäärät. Näitä pitää kuitenkin korjata kertoimella, joka vähentää väestörakenteeltaan terveiden kuntien valtionosuuksia. Tämä ilmenee sivun 45 kuviosta, jossa on esitetty kantokykyluokittain kertoimen vaikutus markkaa asukas sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuteen. Yksinkertaisesti on haluttu jarruttaa kantokykyluokituskertoimen poistamisen vaikutusta.

Myös työttömyyskertoimen sisältöä on muutettu. Nyt se lasketaan seuraavasti:

$$\left[ \frac{\text{työttömät kunnassa/kunnan väestö}}{\text{työttömät koko maassa/koko väestö}} \right] \times 95 \text{ mk} \times \text{Kunnan asukasluku}$$

Jos koko maan työttömyys alenee ja kunnan työttömien määrä säilyy ennallaan, kunnan kerroin kasvaa. Työttömyydestä aiheutuvat ongelmat tuskin kunnassa kuitenkaan kasvavat, vaikka työttömyyskerroin kasvaisi. Ainakin valtiovarainministeriön luulisi vaativan tällaisten viritysten korjaamista.

Miksi kerroin on kirjoitettu näin toivottooman vaikeaan muotoon? Toimikunta on ilmeisen ihastunut kertoimien kaavojen esteettiseen ulkoasuun, mikä merkitsee vaikeaselkoisuutta. Jos on päätetty, että työttömyyden perusteella maassa jaetaan sosiaali- ja terveysministerin valtionosuutta 477,8 miljoonaa markkaa (tai vaikka tasan 500 milj. mk.), tulee siitä työtöntä kohden 992 markkaa. Jos kerrotaan kunnan työttömien määrä 992 markalla (tai vaikkapa 1 000 markalla), saadaan työttömyydestä johtuva valtionosuuden lisä.

Toimikunnan esityksessä käytetyt kertoimet perustuvat agraarisen yhteiskunnan olosuhteisiin. Yhtään kaupunkimaisen elämänmuodon ongelmaa kuvaavaa tekijää ei ole mukana. Ehkä niitä ei tarvitsisi ollakaan, jos yksinkertaistettaisiin järjestelmä poistamalla suuri osa nykyisistä kertoimista.

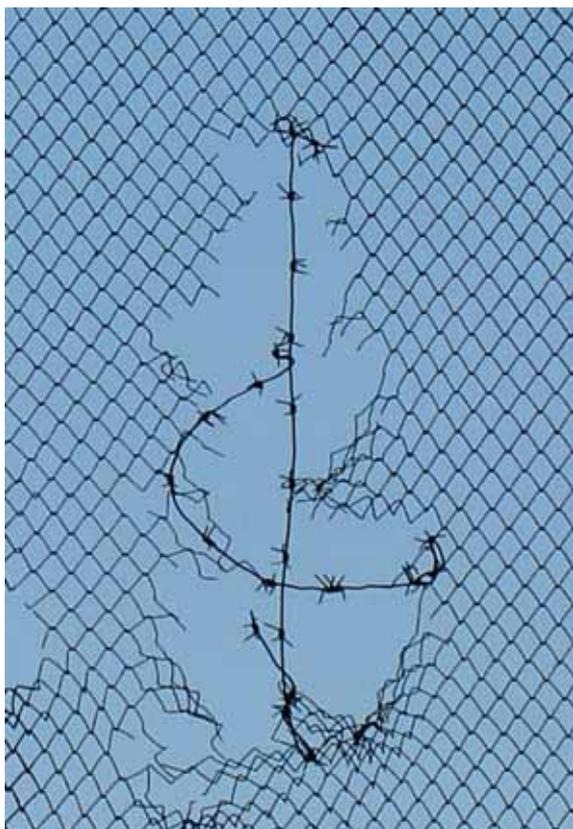
**Jotain on kuitenkin tehtävä**

Toimikunnan työssä on jotain hyvääkin. Peruskoulun osalta järjestelmää on yksinkertaistettu, vaikka "toimikunta ei kuitenkaan sitoudu tähän valtionosuuden määrätymisperusteeseen". Kuten edellä todettiin, on peruskoulun laskentatekniikan ymmärtäminen ylivoimainen ulkopuoliselle.

Toimikunnan työn arviointi laajemmin ei ole mahdollista näin suppeassa artikkelissa. Jotta järjestelmää voitaisi todella kehittää, tulisi asiasta viritä laaja-alainen keskustelu. Ruotsissa Kommun Aktuellt -lehdessä on viikoittain mielipiteitä ja arviointeja vireillä olevasta valtionosuusjärjestelmän uudistamishankkeesta.

Suomessa mielipiteet ovat vähäisiä. Johtuuko tämä siitä, että asia on lopulta hyvin pienen piirin erityistietoa? Miten saada suomalaiset tutkimuslaitokset ja kunnallistutkijat arvioimaan esitystä ja esittämään vaihtoehtoja? Kysehän on kansantalouden merkittävästä erästä ja sen kohdentamisesta.

Erilaisilla kerroinvirityksillä siirretään rahaa kunnille, vaikka kertoimia ei voida perustella muulla kuin muutosten kohtuullistamisella. Miksei voida poistaa kaikki muut paitsi ikäluokkakertoimet ja tasata kuntien taloutta jonkinlaisella kuntien toimeentulotukeen verrattavalla harkinnanvaraisella avustuksella? Kertoimet antavat sellaiset virheellisen kuvan, että kunnat olisivat oikeutetut saamaan niin paljon kuin ne nyt saavat. Kuitenkin kyse on paljolti perusteltujen muutosten jarruttamisesta ja saavutettujen etujen turvaamisesta.



Kunnat pyrkivät tukkimaan ylimääräiset rahareiät erilaisin säästöohjelmin. Melkein jatkuvasti on menossa jonkinlainen toiminnan tehostamishanke tai säästö-ohjelma. (HH)

**Vahvempi, onnellisempi,  
menestyvämpi, taitavampi**

## Kuntien vertailu on kivaa, mutta missä on perusteltu malli?

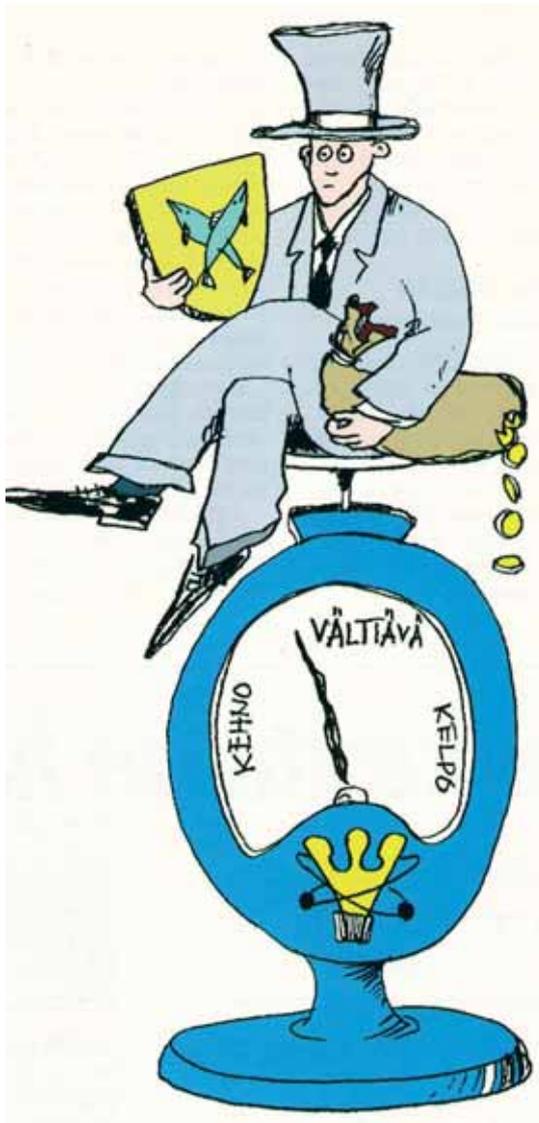
Kuntalehti 22/1995

Veronmaksajien Keskusliitto valitsi tämän vuoden taloustaitokunnakseen Merimaskun. Sisäministeriö valitsi Kunnat kunniaan -hankkeessa vuoden talouskunnaksi Siikaisen. Näissä oli kyse harkitusta valinnasta, jossa tietyt kriteerit täyttävästä kuntajoukosta poimitaan yksi hyvä palkittavaksi väittämättäkään, että kyseessä on Suomen paras tai taitavin kunta.

Kunnat kunniaan -hankkeessa, jossa ovat mukana sisäministeriö, Talouselämä-lehti, Taloustutkimus ja Yritystaito, valittiin menestyvimmit kunnat, yrityskunnat, talouskunnat, imagokunnat ja kehittäjäkunnat ja osa vielä erilaisissa kuntaluokissa. Lisäksi tehtiin listoja mm. hyvinvointipalveluista ja palvelutaloudesta. Kaikkien valintojen perustana kerrotaan olevan objektiivinen ja tasapuolinen vertailu. Seuraavassa pohditaan kuntien talouden ja toiminnan vertailua em. hankkeen pohjalta.

Erilaisia listoja on hauska tehdä ja niillä on lukuarvoa. Ongelma on vain siinä, että selitysmalli, jolla hyvä tai taloudeltaan vahva kunta määritellään, on pohtimatta.

Toinen ongelma on luokittelun perustana käytetyn tilastoaineiston kuvauskyky ja luotettavuus. Molemmat näyttävät usein unohtuvan. Erilaiset listat luovat mielikuvaa vahvasta tai taloudellisesta kunnasta, mutta onko näin hahmottuva mielikuva oikea?



## Kaikki vahvat eivät ole vahvoja

Paljon käytetty vertailukriteeri, sisäministeriön talousluku, on ollut tavallaan ”ekonominen” kunnallistalouden mittari, koska siinä yhteen lukuun on pystytty tiivistämään melkoinen osa olennaisesta kunnallistalouden tiedosta. Talousluvun kuvauskyky on kuitenkin rajallinen. Sille ei pidä antaa enempää painoa kuin se kohtuullisesti pystyy kuvaamaan varsinkin, kun kuvauskyky on heikentynyt.

Luku ei ole kyennyt ottamaan huomioon kuntien organisaatioeroja. Jos kunnan taseessa on eriä, joita useimmissa kunnissa ei ole, saa kunta heikon pistearvon. Tällaisia eriä ovat esimerkiksi Jyväskylän ja Saarijärven kaupunkien taseissa asuntotuotannon lainat. Vastaa-

vanlaisia kuntia on monia muitakin kuten Pylkönmäki, Oulainen ja Närpiö.

Talousluku paranee, kun toimintoja yhtiöitetään ja siirretään taseesta velkoja yhtiölle. Esimerkiksi Mikkelin tase keveni noin 165 miljoonaa markkaa yhtiöittämisen myötä. Samalla talousluvun pistepajatto ropisi Mikkelille pisteitä roppakaupalla. Toisaalta se ei ota huomioon kertalyhenteisiä lainoja varten karutettuja rahastoja.

Kaikkiaan 24 kunnalla oli 1994 käytössään uudenlainen liikelaitosmalli. Sen takia näiden kuntien kate on muihin kuntiin verrattuna liian pieni. Pelkästään liikelaitosmalli pudottaa monen kunnan katteen nollan tuntumaan ja kunta saa talousluvulla aiheetta leiman heikosta taloudesta. Tämä ongelma poistuu 1997 kirjanpitojärjestelmän muutoksen myötä. Kun näihin ongelmiin vielä yhdistyvät taseen vertailuongelmat kuten Jyväskylässä, kertaantuu virheiden vaikutus. Voidaanko kunta leimata surkimukseksi pelkästään tämän takia?

Talousluku ei reagoi myöskään kunnan vastuulla oleviin lainoihin. Monien kuntien kehitysyhtiöillä on velkaa jopa enemmän kuin kunnalla itsellään. Kunta saa korkean talousluvun pistemäärän, vaikka vastuut ovat paljon suuremmat ja vertailukelpoinen luku siten paljon heikompi. Talousluvun kuvauskyvyn voisi tiivistää niin, että se valikoi melko oikein vahvat kunnat, mutta kaikki heikon talousluvun kunnat eivät ole tainkaan heikkoja. Toisaalta kaikki vahvoiksi todetutkaan eivät aina ole vahvoja, jos vastuita on peruskunnan organisaation ulkopuolella.

## Millainen kunta on vahva?

Hankkeessa käytetty kunnallistalousmittari perustuu talouslukuun ja valtionapujen osuuteen tuloista. Talousluku saattaa olla hyvä tai heikko monestakin syystä kuntalaisille. Valtio korvaa tämän ottaen huomioon kunnan oman tulopohjan, palvelutarpeen ja palvelujen tuottamisesta aiheutuneet muista poikkeavat kustannukset. Kunta saa siis korvauksen siitä, että sen on pakko järjestää tietyt palvelut.

Valtionapumarkkoja edellä olevan perusteella tuskin on perusteltua käyttää kuntien talouden vahvuuden mittaamiseen, vaikka val-

tionapuun liittyy jonkin verran kunnallisen toimeentulotuen piirteitä. Periaatteessa täysin saman tuloksen antaa kuntien asukaskohdainen äyrimäärä, koska mitä suurempi se on, sitä pienemmät ovat valtionavut, mutta tällä muutoksella mittari ei parane. Mitä kunnallistalouksmittari lopulta mittaa?

### Korkeat kustannukset eivät takaa laatua

Jos uskotaan, kuten hankkeessa käytetty palvelutasomittari tekee, että mitä enemmän rahaa asukasta kohden käytetään terveydenhuoltoon, sosiaalitoimeen ja koulutukseen, sitä laadukkaampia kyseiset palvelut ovat, ollaan taatusti hakoteillä. Esimerkiksi terveydenhuollossa ja vanhustenhuollossa kuntien välisten erojen taustalla on erilaisten tarvetekijöiden lisäksi palvelujen organisointitapa. Kahden kunnan asukaskohtaiset terveystulokset voivat poiketa peräti 2000- 3000 markkaa/asukas pelkästään siksi, että toinen kunta käyttää kalliita laitospalveluita ja toinen avohuoltoa. Laitospalveluja tuskin pidetään avopalveluja parempina.

Peruskoulun yksikkökustannukset vaihtelevat kunnan kouluverkon mukaan. Suurissa kaupungeissa kustannukset ovat luonnollisesti pienemmät, koska kouluverkko ja luokkakoko ovat lähellä optimia. Tuskinpa Utsjoen peruskoulun laatua parantaa se, että oppilaskohtaisissa kustannuksissa on syrjäseutulisan vaikutus yli kymppitonnin oppilasta kohti. Alhaisia oppilaskohtaisia menoja tuskin kukaan voi pitää suoraan huonon palvelun merkinä. Pienet päivähoitomenot (mk/0-6-v.) saattavat johtua vähäisestä tarpeesta. Laatu saattaa olla hyvää tai huonoa riippumatta siitä ovatko menot suuret tai pienet.

### Ministeriö ja luokittelukriteerit

Jotta erilaisia kuntien taloutta ja palveluja kuvaavia mittareita voi arvioida, tulisi mittareiden perusteiden ilmetä ”tulosten” yhteydessä. Jos lukijalle jää ”musta aukko” tässä suhteessa, tulokset kannattaa heittää roskakoriin. Erityisen ongelman palvelujen arvioinnissa muo-

dostaa se, että erilaisiin talouteen liittyviin lukuihin yhdistetään muita muuttujia erilaisin painotuksin. Kun menestyvintä kuntaa haarukoidaan monella eri tekijällä, joiden taustalla on noin 100 erilaista kriteeriä, ei voi kuin pyöritellä silmiään hämmästyksestä ja kaipailla taas sitä jäsentävää selitysmallia tilastojen runsaan käytön sijaan. Ulkopuoliselle tulisi selvittää mikä peruste erilaisilla painotuksilla ja erilaisten kriteerien mukanaololla on.

Kuntien ryhmittely talouden vahvuuden mukaan on juuri niin hyvä kuin sen perustana olevat tekijät. Alussa todettiin uudenmallisiin liikelaitoksiin ja erilaiset taseeseen liittyvät vertailun ongelmat.

Kun palkitaan mahdollisimman monia kuntia, tuottaa valinta luonnollisesti mielihyvää kunnallisjohdolle, mutta uskalletaanko pohtia, mihin tunnustus perustuu?

Voi olla, että samat kunnat saattaisivat olla ykkösiä, vaikka pohjalla olisi paremmin perusteltu selitysmalli.

Kunta-alan asiantuntijaministeriön mukanaolo hankkeessa antaa aiheen pohtia ministeriön käsitystä kuntien talouden ja toiminnan arvioinnista. Hyväksyykö ministeriö tämän kuntien palkitsemisbingon periaatteet kuntien arvioinnin pohjaksi? Parasta kuntaa talouden perusteella ei ainakaan esitettyillä eväillä pystyvalitsemaan eikä se ole tarpeenkaan. Joukon hyviä kuntia pystyy jokainen kunnallishallintoa seurannut seulomaan helposti.



# Onnellista kuntaa ei ole

Hyvinvointikatsaus 1/1996

Tiedotusvälineet tulkitsevat mielellään kunnallishallinnon kilpailuksi, jossa kunnat on listattava tuloluettelon muotoon milloin minikin ominaisuuden perusteella. Media haluaa myös mahdollisimman tuoretta tietoa. Heti vuoden vaihteessa pitäisi olla edellisen vuoden luvut käytössä. Sama tuoreussyndrooma on monilla kunnanjohtajilla.

Tässä artikkelissa pohdiskellaan kuntien talouden ja toiminnan tilastointiin liittyviä ongelmia ja niiden ratkaisumahdollisuuksia. Taustalla on kirjoittajan omat kokemukset tilastoista, niihin liittyvistä tulkintaongelmista sekä tietojen julkistamisesta.

## Kunnat jonoon, järjesty

Viime vuosina on tehty monenlaisia listoja vahvoista ja heikoista, elinkelpoisista ja -kelvottomista kunnista. Kuntia on asetettu järjestykseen innovatiivisuuden, onnellisuuden ja sen puutteen perusteella. Kivoja ja jännittäviäkin tilastoleikkejä, mutta kynnisesti voi kysyä, että missä on pihvi? Missä on ajatusmalli, jolle pisteytykset perustuvat ja mitä ne lopulta kuvaavat? Tilastojen popularisoinnin "syntiin" em. tavoilla olen itsekin syyllistynyt ja avustanut siinä usein toimittajia.

Kuntia on pistetty jonoon myös yksittäisten muuttujien perusteella. On listattu halvimman ja korkeimman äyrin hinnan kuntia, velkaimpia ja vähiten velkaisia. Yleensä nämä ovat harmittomia eikä niistä sen suurempia ongelmia aiheudu, mutta joskus ne johtavat kohtuuttomuuksiin ihmeteltäessä muodikkaasti kuntien palvelujen hinnoissa olevia eroja. Erot eivät välttämättä liity kunnallisen "monopolin" tehottomuuteen vaan pelkästään erilaiseen palvelutarpeeseen ja erilaisiin olosuhteisiin.

Tilastointi muuttuu, kuntien organisaatiot muuttuvat ja kirjanpidossa noudatetaan erilaisia periaatteita. Jonkin muuttujan sama arvo saattaa merkitä erilaista tilannetta eri kunnissa. Muutosten seurauksena yhdenkin kunnan

lukusarjan vertailussa ilmenee sama ongelma. Parin vuoden takainen luku saattaa olla sisälöltään täysin toisenlainen kuin uusimmat luvut.

## Hyviä ja huonoja mahdollista haarukoida, mutta...

Kunnallistalouden kuvauksen tiivistämiseksi on kehitelty erilaisia yhdistelmämittareita. Paljon käytetty vertailukriteeri, sisäasianministeriön talousluku, on ollut siinä mielessä "ekonominen" kunnallistalouden mittari, että siinä on pystytty tiivistämään yhteen lukuun melkoinen osa olennaisesta kunnallistalouden tiedosta. Talousluvun kuvauskyky on kuitenkin rajallinen. Sillekään ei voi antaa enempää painoa kuin se kohtuullisesti pystyy kuvaamaan varsinkin kun kuvauskyky on heikentynyt (liikelaitosten kirjanpito, taseissa olevat asuntolainat). Kun kaikki vertailuongelmat kasaantuvat kuten Jyväskylässä, kumuloituu virheiden vaikutus. Voidaanko kunta leimata surkimukseksi pelkästään tämän takia, kuten Talouselämä-lehti teki Kunnat Kunniaan -projektin tulosten esittelyssä?

Kuntalehdessä 21-22 1996 oli samasta aiheesta artikkeli otsikolla "Talouden ja toimintojen vertailussa ylimenovaihe. Yksioikoisten johtopäätösten tekemistä varottava kuntataloudessa". Seuraavalla sivulla oleva kuvio on Kuntalehden artikkelin kuvitusta.

Talousluvun antama yleiskuva on kuitenkin oikea. Talousluvun kuvauskyvyn voisi tiivistää niin, että se valikoi melko oikein vahvat ja heikot kunnat, mutta kaikki vahvoiksi todetut eivät ole silti vahvoja eikä heikoiksi todetut heikkoja. Sama ongelma vaivaa kaikkia muitakin talouden tunnuslukujen perusteella tehtyjä pisteytyksiä. Erilaiset kuntien pisteytykset eivät voi olla sen parempia kuin niiden perustana olevat muuttujatkaan. Luokitusten perustana olevien muuttujien kuvauskyky on heikentynyt. Eräs syy on liikelaitosten kirjanpitomalli, joka on heikentänyt katteen vertailukelpoisuutta. Myös vakavaraisuuteen sisältyy ongelmia.

Osa ongelmista poistuu kirjanpitojärjestelmän muutoksen myötä. Toisaalta muutos tuonee hämminkiä lukujen oikeellisuuteen ja

vertailtavuuteen ainakin alkuvuoksiksi. Vaikka tilastoinnin pitääkin seurata aikaansa tai ainakin kuvata ilmiön kehittymistä, on tietty konservatiivisuuskin perusteltua. Pitkittäistarkastelut käyvät muutosten takia mahdottomiksi.

### Kuntien toiminta ei muutu samaa tahtia

Tilastokeskuksen talous- ja toimintatilaston luvut ovat olleet käytössä tilastovuotta seuraavan vuoden lopulla. Tilastot jakautuvat luonteensa puolesta kuitenkin kahteen osaan. Kuntien taloudellisen tilan kuvauksessa käytettävät rahoitusosan laskelman tiedot ja muutamat keskeiset taseen tiedot muuttuvat vuosittain. Niitä uutisoidaan lehdissä tilinpäätösten ja talousarvioiden yhteydessä

Sen sijaan toimintaa kuvaavat tiedot muuttuvat hitaammin. Jos kunnan terveydenhuollon tai opetustoimen menot olivat suuret vuonna 1993, ovat ne sitä myös vuosina 1994 ja 1995. Kuntien toimintojen rakenteiden muutokset suhteessa muihin kuntiin ovat hitaita. Tämän vuoksi toimintaa kuvaavien lukujen luotettavuus on tärkeämpää kuin nopeus.

Välistä joutuukin pohtimaan sitä, pitäisikö tilaston kokoaminen porrastaa kahteen vaiheeseen sen perusteella. Ilmeisesti kunnista jouduttaisiin tarkistamaan tietoja kahteen kertaan, mikä lisäisi Tilastokeskuksen töitä ja ärsyttäisi kuntia. Koska osat vaikuttavat toisiinsa, syntyy virheitä kun osa julkaistaan kokonaisuutta tarkistamatta. Mitä hyötyä olisi tarkistamattomista ennakkotiedoista pari kuukautta muuta aineistoa aikaisemmin? Yleiskuva koko kunnallistalouden kehityksestä hahmotuu helpommin muulla tavoin.



### Yksityiskohtaisuuden kasvu lisää vertailuongelmia

Talous- ja toimintatilastoa kohtaan on esitetty monenlaisia kritiikkiä. Tilastointia muutettiin vuonna 1993. Tilastot antavat kuitenkin luotettavan kuvan eri toimintojen kehityksestä makrotasolla. Kuntien välisissäkin vertailuissa useimmat luvut ovat vertailukelpoisia, vaikka vertailuongelmia on johtuen kuntien erilaisesta toiminnasta, organisoinnista, kirjanpidosta ja lopulta tilinpäätöstietojen muuntamisesta tilastojen luokituksiksi.

Eri tutkijat ovat korjailleet tilastoja omia tutkimusongelmiaan vastaaviksi. Seuraavassa on kuitenkin kaksi kärjistettyä aksiomaa. Ensinnäkin mitä enemmän tilastoja puhdistetaan, sitä virheellisempi on tulos. Toiseksi mitä kehittyneempi kunnan laskentatoimi on, sitä suuremmat ovat yksikkökustannukset.

Kunnat ovat halunneet saada tietoja esimerkiksi lasten päiväkotien ja koulujen aterioiden hinnoista. Niitä on mahdoton saada vertailukelpoiksi, mutta siitä huolimatta jotkut kunnat haluavat koota niitä. Valtakunnallista tilastotuotantoa ei pidä kuitenkaan rakentaa vertailukelvot-





## ESIMERKKEJÄ VERTAILUONGELMISTA

**Talous ei ole huonolla tolalla  
vaikka kate pienenee**

Kunnat ovat yhtiöittäneet toimintojaan. Kun energialaitoksesta on tehty yhtiö, pienenee peruskunnan vuosikate. Lahden energialaitoksen ja vesihuoltolaitoksen yhtiöitys on pienentänyt katetta noin 70–80 milj. markkaa. Kaupungin talous ei kuitenkaan ole yhtään sen huonompi, vaikka kate olisi em. summan pienempi, koska sen ei tarvitse kerätä katetta enää liikelaitoksen investointeja varten.

**Liikelaitostaminen keventää  
kuntien katteita**

Vuoden 1994 tilastoissa kunnat ovat ottaneet käyttöön uudenmallisia liikelaitoksia. Kaikkiaan 24 kunnalla oli käytössä tällainen malli. Näiden kuntien katteet ovat tilastossa nyt melko pienet eivätkä vertailukelpoiset ainakaan muihin kuntiin. Tilanne vaikeutui vuonna 1995. Esimerkiksi Helsingin vuoden 1995 talousarviossa uuden mallin mukainen kate oli -70 milj. markkaa, mutta vanhan mallin mukaan korjattuna 792 milj. markkaa.

**Kirjaustavoilla vakavaraisuus-  
lukuun nousua tai laskua I**

Kunta yhtiöittää liikelaitoksen ja siirtää uudelle yhtiölle sen investointien edellyttämiä lainoja. Peruskunnan tase kevenee pitkäaikaisen vieraan pääoman ja yleisesti käytetyn vakavaraisuusluvun pienentyessä. Tilastoissa kunnan talous paranee merkittävästi, mutta käytännössä ei. Mikkelin tase keveni noin 165 milj. markkaa yhtiöittämisen myötä. Asukaslukuun suhteutettuna muutos oli noin 5 000 markkaa. Vastaava muutos tapahtui vakavaraisuudessa.

tomiksi jäävien toimintojen varaan. Joitakin asioita voi jättää selvitettäväksi pienin otannoinkin.

Eri puolilla on vertailtu yksittäisiä toimintoja kuten esimerkiksi kuntien vanhainkotimenoja tai kotipalvelumenoja. Samalla on unohdettu vanhustenhuollon kokonaisuus, joka voi olla kallis tai halpa riippumatta siitä, mitä yksi sen osa on. Karkeistaen voidaan todeta, että zoomaamalla huomio vain yhteen viipaaleeseen kokonaisuudesta saadaan väärä kuva. Oleellista on palvelurakenne, jossa kukin asiakas hoidetaan oikealla tavalla.

Nykyiset tilastot ovatkin riittävän yksityiskohtaisia. Tehtäväluokkia voisi vieläkin karkeistaa. Tarkempi erittely tuottaa vain vertailukelvotonta aineistoa. Valtionapuviranomaistenkin tietotarve pitäisi olla muuttunut, mutta tietojen keruussa ohjausperiaatteiden muutos ei ole vielä täysin realisoitunut. Vanhustenhuollon saaminen nykyistä paremmin esille sosiaali- ja terveydenhuollosta olisi toivottavaa. Yhä suurempi osa resursseista joudutaan kohdistamaan vanhuksiin. Väestön ikääntyessä olisi perusteltua tietää kustannusten määrä.

## Kirjaustavoilla vakavaraisuuslukuun nousua tai laskua II

Vakavaraisuus lasketaan seuraavalla kaavalla: omat rahastot + varaukset - pitkäaikainen vieras pääoma +/- taseen yli/alijäämä. Kaava ei ota huomioon antolainoja. Turku yhtiöitti energialaitoksensa, kaupunki myönsi yhtiölle 1,1 miljardin markan antolainan eikä siirtänyt taseesta velkoja yhtiölle kuten Mikkeli. Jos antolaina olisi vakavaraisuuden kaavassa, olisi Turun luku vastaavasti lähes 7 000 mk/asukas parempi.

## Asuntolainoja Jyväskylän taseessa

Jyväskylän taseessa on ollut asuntolainoja noin 365 milj. markkaa eli asukasta kohden noin 5 000 markkaa. Tästä seuraa, että kaupungin vakavaraisuus ja pitkäaikainen vieras pääoma ovat olleet muihin kuntiin verrattuna liian heikkoja. Käsitteiden sisältö on ollut erilainen.

## Kaikki vastuut eivät näy

Sysmän taseissa vakavaraisuusluku ei reagoi myöskään kunnan vastuulla oleviin lainoihin. Vastuiden kuvausta ei ole pystytty ottamaan huomioon muissakaan mittareissa. Monien kuntien kehitysyhtiöillä on velkaa jopa enemmän kuin kunnalla itsellään. Esimerkiksi Sysmän kunnan pitkäaikainen velka oli 1994 18,2 milj. markkaa ja kunnan vastuut sen omistamassa Sysmän Kehitys Oy:ssä 26,5 milj. mk. Asukaskohtainen lainamäärä on tilastossa vain 3 356 markkaa/asukas, mutta yhtiön kautta lisää velkaa on 4 880 markkaa/asukas eli yhteensä noin 8 236 mk/asukas.

## Helsinki: Menolaskelmat erilaisia palvelun tuottajasta riippuen

Helsingillä oli 783 omaa vanhainkotipaikkaa ja 1 426 ulkopuolelta hankittua paikkaa vuonna 1993. Omien paikkojen menot olivat noin 150 000 markkaa/paikka ja ulkopuolisten noin 89 000 markkaa/paikka. Ulkopuolisten paikkojen menoista oli vähennetty laitoksen perimät maksut, jotka vanhainkodeissa saattavat

kohota omakustannushinnan tasolle vanhukseen tuloista riippuen.

## Virheet korjautuvat käytön kasvaessa

Talouteen liittyvät markkatiedot ovat pääosin "oikeita" sikäli kuin sellaista sanaa voi käyttää. Kuntien välisessä vertailussa tulee esiin monia teknisiä yksityiskohtia, jotka aiheuttavat kuntien välisiä eroja. Esimerkiksi tilahallinnon uudennainen organisointi on lisännyt eri hallinnonalojen menoja eri tavoin eri kunnissa.

Ongelmia on ollut esimerkiksi opetustoimessa kirjauskäytäntöjen erojen takia. Kunnat ovat kirjanneet menojaan myös nettoperiaatteella, mistä on seurannut luonnollisesti liian pienet menot. Myös vieraiden vanhus-tenhuoltolaitosten menot ovat olleet nettona.

Tilastoja on pyritty parantamaan lisäämällä toimintaa kuvaavan tiedon määrää. Suoritetiedoissa on ollut virheitä, mutta ne ovat johtuneet nimenomaan kuntien ilmoittamista vääristä tiedoista. Virheet korjaantuvat sitä nopeammin, mitä enemmän vertailutietoja käytetään. Kuitenkin tuntuu järjettömältä vertailla esimerkiksi kansalaisopistojen opetustunnit mk/oppilas -hintoja toimintojen erilaisuuden takia.

## Kaikki, mikä on mahdollista, ei ole järkevää

Vaikka muutoksiin sisältyy aina virhemahdollisuuksia, ovat muutokset useimmiten perusteltuja ja oikeansuuntaisia. Vuonna 1993 käyttöön otettu oman ja ostotoiminnan erittely sekä markkojen että suoritelukujen osalta mahdollistaa mielenkiintoiset tarkastelut.

## Luvut eivät kerro laadusta

Vaikka markat ja suoritteet pystytään saamaan rinnakkain tyydyttävästi, ei niiden osamäärä (yksikkökustannus) tai asukaslukuun ja ikäryhmään tehty suhteutus kerro oikeastaan mitään siitä, onko palvelu ollut hyvää, onko sitä ollut riittävästi ja onko se tuotettu tehokkaasti. Lähivuosina palvelujen laatua tuskin on mahdollistakaan kuvata perustilastojen avulla.

Usein on jouduttu turvautumaan korvikemittoihin uskoen, että mitä enemmän rahaa

asukasta kohden käytetään terveydenhuoltoon, sosiaalitoimeen ja koulutukseen, sitä laadukkaampia kyseiset palvelut ovat. Tällöin ollaan taatusti hakoteillä. Esimerkiksi terveydenhuollossa ja vanhustenhuollossa kuntien välisten erojen taustalla on erilaisten tarvetekijöiden lisäksi palvelujen organisointitapa.

Peruskoulun yksikkökustannukset vaihtelevat kunnan kouluverkon mukaan. Suurissa kaupungeissa kustannukset ovat luonnollisesti pienemmät, koska kouluverkko ja luokkakoko ovat lähellä optimia. Alhaisia oppilaskohtaisia menoja tuskin kukaan voi pitää suoraan huonon palvelun merkinä. Pienet päivähoitomenot (mk / 0–6-v.) saattavat johtua vähäisestä tarpeesta. Laatu saattaa olla hyvää tai huonoa riippumatta siitä ovatko menot suuret tai pienet.

### Toimivaa kuntaluokittelua ei ole

Tiedotusvälineet ovat kiinnostuneet eri ominaisuuksien osalta ääripäissä olevista kunnista. Yhä enemmän olen alkanut epäillä, onko järkeä tulostaa kaikkia kuntia jonkin muuttujan mukaan nousevassa tai laskevassa järjestyksessä. Kuntien toiminnat poikkeavat toisistaan johtuen erilaisesta palvelutarpeesta, olosuhteista ja kunnan omasta toimintapolitiikasta. Esimerkiksi kunnittaiset peruskoulun oppilaskohtaiset menot tai päiväkotien menot ikäluokkaan suhteutettuna poikkeavat ja saavatkin poiketa toisistaan, koska kunnat ovat erilaisia. Lehdissä esitetään kuitenkin vain kunnat muuttujan mukaisessa järjestyksessä. Lukijalle jää mielikuva, että toinen kunta tuhlaa ja toinen toimii halvalla. Tutkijoiden esittämät tulkinnat erojen syistä eivät useinkaan mahdu uutiseen. Vertailuongelmia havainnollistavat alaviitteet joudutaan tilanpuutteen takia jättämään pois. Toisaalta lehtien kannalta on perusteltua esittää levikkialueensa tai maakuntansa kaikkien kuntien luvut.

Suomessa ei ole käytössä tällä hetkellä toimivaa kuntaluokittelua, joka asettaisi kunnat lähtökohdiltaan samankaltaisiin ryhmiin, joiden puitteissa kuntien toimintoja voitaisiin vertailla.

Sisäasiainministeriön (1988) ja Martikaisen (1991) luokittelut ovat jo perustiedoiltaan

vanhentuneita. Suomen Kuntaliiton luokitus on suora käännös Ruotsista ja siinä on paljon hyvää, mutta turhan paljon ryhmiä "muut". Tilastokeskuksen kolmijako kaupunkimaiset, taajamat ja maaseutumaiset kunnat, on liian karkea. Kuntapuntarissa yritettiin jakaa kuntien asukasluvun ja sijainnin mukaan liigaan ja eriasteisiin divisiooniin jääkiekon tapaan, mutta sekin jäi karkeaksi. Eräs taustaluokittelu on ollut kantokykyluokitus, mutta kuntien erot kunkin kantokykyluokan sisällä ovat olleet erittäin suuret. Erot liittyvät koko luokituksen ongelmaan ja sen historiaan.

Useimmissa tapauksissa tällaisten tilastojen ääripäät ovat tilastohäiriköitä. Toiminnallisia lukuja tulostettaessa onkin usein tarkoituksenmukaista jättää listaamatta Ahvenanmaan kunnat, joiden luvut vaihtelevat vuosittain. Mielikuvaan vaikuttaa myös vertailuperusta.

### Tarvitaan monia näkökulmia

Koko kunnallistalouden tarkastelussa käytetään ns. painotettua keskiarvoa (esimerkiksi kuntien yhteenlasketut lainat jaetaan kuntien asukasluvun summalla). Suomessa on kuitenkin 455 kuntaa, joten aritmeettinen keskiarvo on monesti perusteltu.

Vaikka tilastointiin liittyy ongelmia, on talous- ja toimintatilasto hyvin toimiva. Ongelmia syntyy yksityiskohtaisemmissa vertailuissa. Nekin on mahdollista ratkaista, kun käytetään useita erilaisia näkökulmia. Usean muuttujan käyttö korvaa yhden muuttujan puutteen. Analysointi edellyttää kuitenkin käytettävien muuttujien vertailukelpoisuuden tuntemusta. Yksinkertaisesti on ymmärrettävä, että samat luvut merkitsevät erilaista tilannetta eri kunnissa.

Juha Siltalan mukaan mediasta katoavat kokonaiskäsitteet. Liian havainnollinen ja ihmisläheinen teksti ei kerro totuutta vaan sumentaa sen. Irrallaan olevat tärkeät asiayhteydet kadotetaan kun niitä käsitellään henkilötasolla. Kunnallisen toiminnan uutisoinnin yhteydessä Siltalan kuvaama kehitys toteutuu kun kaikki nähdään kilpailuna.

Kuntien taloutta ei pysty analysoimaan pelkillä nyrkkisäännöillä eikä keskiarvoilla. Jokaisen kunnat luvut ovat "yksilöllisiä" ja nii-

tä on arvioitava kuntien omista lähtökohdista ja olosuhteista lähtien. Tämä tekee analysoinnin mielenkiintoiseksi, mutta esimerkiksi toimittajille todella hankalaksi. Tästä johtuen samoista luvuista voidaan antaa hyvinkin erilaisia tulkintoja. Kuntien luokittelu mielekkäisiin ryhmiin ja vertailu ryhmien puitteisissa olisi melkoinen edistysaskel.

#### Kirjallisuutta:

Helin Heikki, Valoa tunnelin päässä? Suurten kaupunkien vuoden 1995 talousarviot. Tutkimuksia 1995: 1.

Helin Heikki, Kunnilla menee hyvin, kunta-  
laisilla huonommin. Helsingin tietokeskuksen tutkimuksia 1996: 1.

Helin Heikki, Vahvempi, onnellisempi, innovatiivisempi, menestyvämpi, taitavampi. Kuntien vertailu on kivaa - mutta missä on perusteltu selitysmalli? Kuntalehti 22/1995.

Helin Heikki - Valkama Pekka, Kuntien kustannuslaskenta, tilastointi ja palvelukustannusten vertailu. Helsingin tietokeskuksen tutkimuksia 1995:2.

Helin Heikki - Hyypiä Markku - Lankinen Markku, Kuntien palvelutuotannon kustannukset 1993. Helsingin tietokeskuksen tutkimuksia 1996:5

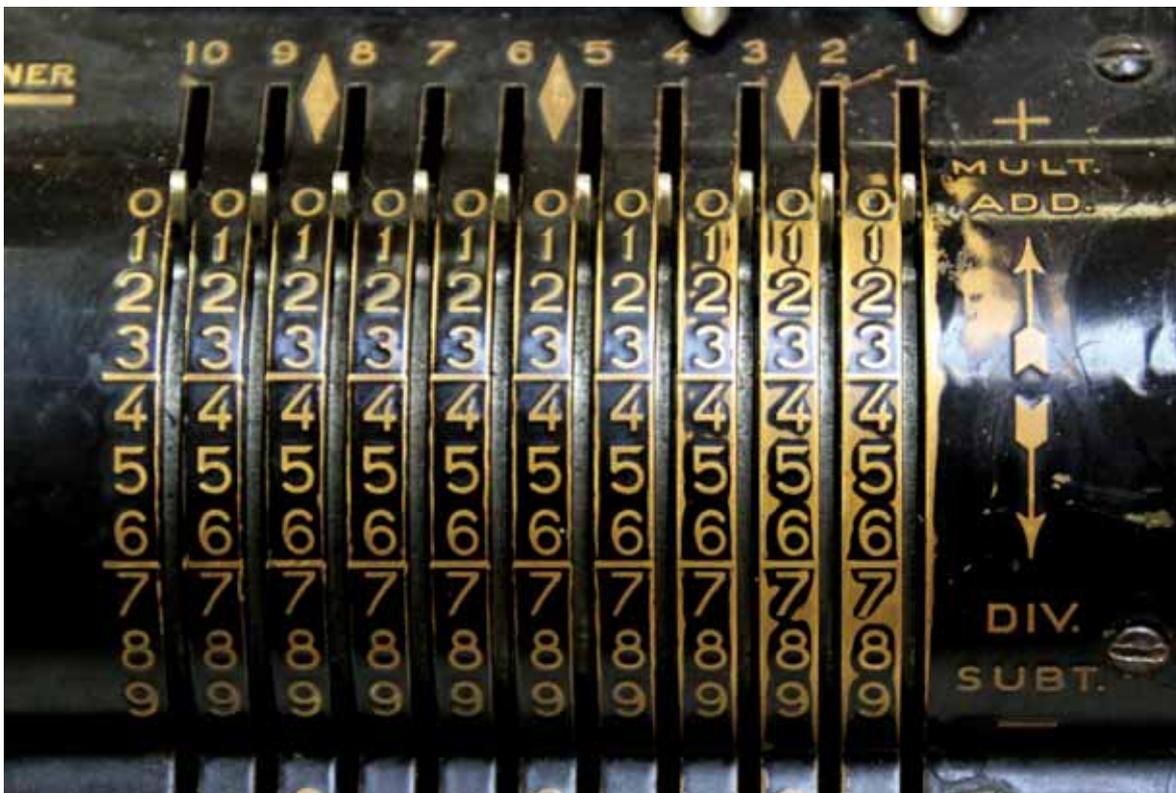
Komulainen Teuvo - Laesterä Eero -Laesterä Pertti - Yirkkunen Paavo, Kuntien talous 1989-1994. Kuntien talouslukuihin perustuva vuosiraportti. SM:n kuntaosaston julkaisu 91 1995.

Martikainen Tuomo - Yrjönen Risto, Vaalit, puolueet ja yhteiskunnan muutos. Tilastokeskus. Tutkimuksia 178. Helsinki 1991.

Siltala Juha, Yksilöllisyyden historialliset ja psykologiset ehdot. Teoksessa Yksilö modernin murroksessa. Gaudeamus 1996.

Sisäasiainministeriö, Alueelliset hyvinvointierot. Aluepoliittisia tutkimuksia ja selvityksiä 1988:6.

Talouselämä, Helsinki-Espoo 3-2. 36/1995. Tilastokeskus, Kuntapuntari 1 6. 1995.



Kuntien taloutta ja toimintaa pyritään mittaamaan monin tavoin. Laskukone on Systm-seuran kokoelmista. (HH)

# Hyödytön kesämökkivero

Helsingin Sanomat Vieraskynä 24.2.1996

Hallituksen asettama maaseututyöryhmä esitti, että kesämökkiläiset maksaisivat kymmenen prosenttia kunnallisverostaan kesämökkikuntaansa. Esitystä perusteltiin sillä, että mökkiläiset asuvat mökillään vuodessa keskimäärin 70 vuorokautta ja käyttävät lomakuntansa julkisia, verovaroilla rahoitettavia palveluja. Työryhmä ei kuitenkaan ole pohtinut valtionapujärjestelmän vaikutusta kuntien tulopohjaan.

Tänä vuonna kuntien tulopohjaa tasataan niin, että kaikille kunnille turvataan 90 prosenttia koko maan laskennallisesta verotulojen keskiarvosta. Niiltä kunnilta, jotka ylittävät taseusrajan leikataan 40 prosenttia ylittävältä osalta. Tämä kolme miljardia markkaa siirretään heikomman veropohjan kunnille.

Kaikkiaan 93 kunnan verotuloja leikataan ja maksumiehinä ovat pääasiassa kaupungit ja näiden ympäriskunnat, joissa melkoinen osa kesäasunnon omistajistakin asuu. Esimerkiksi pääkaupunkiseudun neljän kaupungin verotuloista leikataan 1,8 miljardia markkaa.

Tänä vuonna kuntien tulopohjaa tasataan niin, että kaikille kunnille turvataan 90 prosenttia koko maan laskennallisesta verotulojen keskiarvosta. Niiltä kunnilta, jotka ylittävät taseusrajan leikataan 40 prosenttia ylittävältä osalta. Tämä kolme miljardia markkaa siirretään heikomman veropohjan kunnille.

Kuntien tulojen taseus turvaa täysin 90 prosentin taseusrajan alapuolella olevien kuntien tulotason. Jos tällaisen taseusrajan alapuolella olevan kunnan verotulot kasvaisivat ke-



sämökkiläisten verotulojen kymmenyksellä, mökkikunta ei hyötyisi pitemmällä aikavälillä lainkaan uudesta tulolähteestään. Valtionapujärjestelmään liittyvä verotulotasaus pienenesi saman verran.

Kesäasukkaat maksavat jo nyt kiinteistöveroä mökkikunnalleen. Kiinteistöveroprosentit on monessa kunnassa määritelty niin, että nimenomaan mökkiläisten prosentti on muita korkeampi.

## Kesäasukkaat ovat hyviä kuluttajia

Mökkiläisten lomakunnan kunnallisten palvelujen käytöstä ei ole tarkkoja selvityksiä. Pääosa kuntien verovaroin järjestetyistä palveluista on sellaisia, joita mökkiläiset eivät käytä, esimerkkeinä lasten päivähoido, koulutoimi ja sairaanhoito. Palvelujen käytöstä on helppo veloittaa maksupolitiikka kehittämällä. Ilmeisesti eniten käytetty palvelu on terveyskeskus. Muita palveluita ovat muun muassa rakennustarkastus ja jätehuolto, joka monessa kunnassa muistuttaakin jo piiloverotusta.

Erilaisten selvitysten mukaan maaseutukuntien kaupalliset palvelut ovat säilyneet paljolti kesäasukuksen varassa. Kesäasukkaat tarjoavat työtä myös rakennusmiehille. Vapaa-ajan lisääntyessä kesäasukkaat käyttävät ilmeisesti yhä enemmän paikallisten asukkaiden palveluja.

Verotuksessa olisi myös monia teknisiä ongelmia. Mökkien käyttöaste vaihtelee. Joillakin saattaa olla kesäasuntoja eri kunnissa ja osa mökeistä on vuokralla. Mökkiläisten kymmenysvero irrottaisi veron tulonmuodostuksen ja veronsaajan. Kyseessä olisi pelkästään tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuva aluepoliittinen jako.

Mikäli valtionapujärjestelmä säilyy tulotaseuksen osalta nykyisellään, mökkiläisten kotikunnat maksavat verotulotaseuksen kautta heikomman veropohjan kunnille noin kolme miljardia markkaa.

Ehdotus kesämökkiläisten verotulojen kymmenyksen siirrosta mökkikunnille onkin kaikessa hiljaisuudessa paras haudata tai "ampua alas", kuten sisäasiainministeriön neuvotteleva virkamies Martti Kallio Helsingin Sanomissa äskettäin totesi.

## Veroissa ja maksuissa eroja

# Tamperelainen selviää muuta vähemmällä

Kuntalehti 7 1996

Viime aikoina on keskusteltu siitä, käytetäänkö liikelaitosten maksuja verotukeen korvikkeena. Samalla on pohdittu äyrin hinnan vaikutusta asuinpaikan valintaan. Kunnallisveroäyrin hintoja, kiinteistöveroja ja erilasten maksujen suuruutta on helppo vertailla. Niiden perusteella ei kuitenkaan saa kuvaa mitä ne todella vaikuttavat yksittäisen perheen talouteen.

Helsingin kaupungin tietokeskus ja Veronmaksajain Keskusliitto selvittivät 15 suurimman kaupungin verot ja maksut. Kartoituksessa olivat mukana kunnallisvero, kiinteistövero, kirkollisvero, päivähoito ja keskeisimmät asumiseen liittyvät maksut (energia, kaukolämpö, vesi, jätevesi, jätehuolto). Kaupunkien väliset erot ovat suuret.

### Esimerkkilaskelmat

Esimerkkiperhe on Veronmaksajain Keskusliiton laskentamalleihin kuuluva teollisuustyöntekijäperhe. Perheen molemmat puoliset saavat teollisuuden keskipalkkaa. Miehen vuositulot ovat tänä vuonna 131 684 markkaa ja vaimon 103 310 markkaa. Perheessä on kaksi päivähoitoikäistä lasta. Perhe asuu kerrostalososakkeessa, jonka koko 88 neliötä ja asunnosta ei ole asuntovelkaa.

Kunnallisverotuksessa yksi äyripenni merkitsee esimerkkiperheelle 2181 markkaa vuodessa. Koska kaupunkien äyrin hintojen ero on 1,5 penniä, maksaa korkeimman äyrin hinnan kaupungin esimerkkiperhe 3272 markkaa enemmän kuin alemman äyrin hinnan kaupungin vastaava perhe. Korkein äyrin hinta

on Joensuussa (18,50), seuraavaksi korkeimmat Kuopiossa, Vaasassa, Oulussa ja Jyväskylässä (18,00). Alin äyrin hinta on Helsingissä, Espoossa, Tampereella, Turussa ja Porissa (17,00).

Kirkollisveron erot kaupunkien välillä ovat suurimmillaan puoli penniä. Lahtelaiset, jyväskyläläiset, kotkalaiset ja joensuulaiset esimerkkiperheet maksavat kirkollisveroa 1090 markkaa neljän halvimman kirkollisveroäyrin kaupungin (Helsinki, Espoo, Turku, Vantaa) perheitä enemmän.

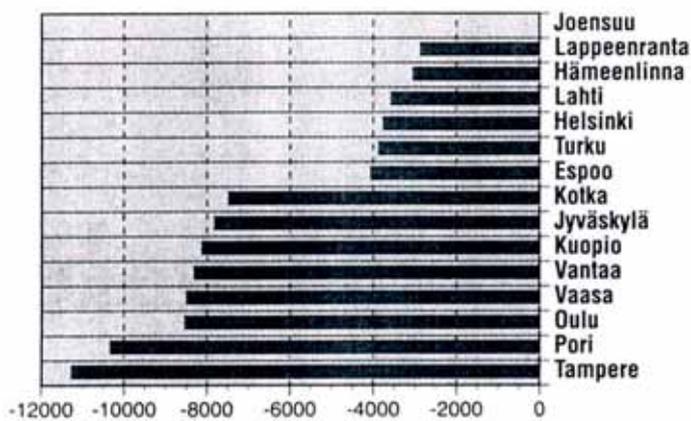
Kun lasketaan yhteen kunnallisvero ja kirkollisvero, maksaa joensuulainen esimerkkiperhe vuodessa 4 363 markkaa enemmän kuin helsinkiläinen, espoolainen ja turkulainen perhe.

Maapohjan verotusarvot vaihtelevat kuitenkin melkoisesti. Yleinen kiinteistöveroprosentti vaihtelee Oulun 0,33 prosentista Kotkan 0,80 prosenttiin. Vakituisen asunnon veroprosentin vaihteluväli on Lappeenrannan 0,10 prosentista Lahden 0,30 prosenttiin. Helsinkiläisen esimerkkiperheen kiinteistövero on lähes viisinkertainen verrattuna kuopiolaisen perheen kiinteistöveroon, koska maapohjan verotusarvo on muita kaupunkeja korkeampi.

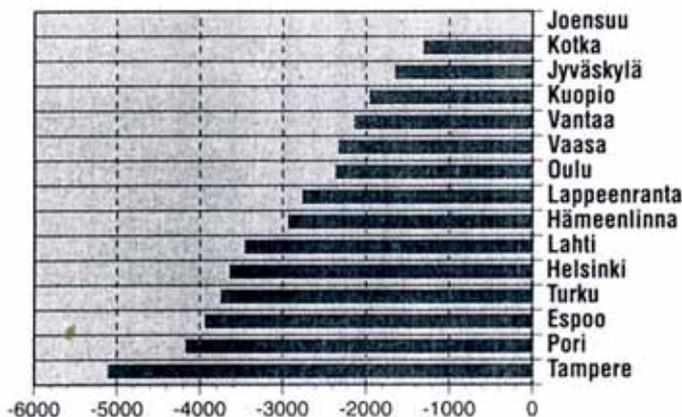
Kiinteistöveron suuruutta arvioitaessa on otettava huomioon se, että kyseessä on esimerkki kerrostalosta kunkin kaupungin keskustassa. Myös kaupungin sisällä on suuria eroja. Esimerkiksi Helsingissä vaihtelu on Eiran 3308 markasta Jakomäen 735 markkaan. Helsingistä valittu esimerkki sijaitsee Töölössä. Jos helsinkiläisperheen asunto oli kauempana kuin Töölössä, supistuisi vero noin 500 markkaa.

	sähkö	kauko- lämpö	vesi+ jätevesi	jäte- huolto	maksut yhteensä
Helsinki	2055	2319	3195	101	28845
Espoo	2016	2443	3739	101	29473
Tampere	1824	2311	2453	133	21846
Vantaa	2012	2443	3748	101	23429
Turku	2115	2669	3291	186	29436
Oulu	1852	2112	3021	227	22337
Lahti	1438	1904	2537	104	27158
Kuopio	1927	2395	3045	103	22595
Pori	2120	2589	2858	149	22845
Jyväskylä	1752	2266	2741	155	22039
Kotka	2108	2640	3971	100	23944
Lappeenranta	1940	2901	3064	144	29224
Vaasa	1704	2125	3271	197	22422
Joensuu	2108	2311	3378	104	29195
Hämeenlinna	2056	2235	3365	196	29027
keskiarvo	1935	2377	3179	140	25588
maksimi	2120	2901	3971	227	29473
minimi	1438	1904	2453	100	21846

**Taulukko: Esimerkkiperheen keskeisimmät verot ja maksut 15 suurimmassa kaupungissa vuonna 1996.**



**Kuvio 1. Nelihenkisen esimerkkiperheen, jolla kaksi lasta päivähoitossa, verojen ja maksujen erot 15 suurimmassa kaupungissa 1996 (mk vähemmän kuin joensuulaisperheellä)**



**Kuvio 2. Nelihenkisen esimerkkiperheen, jolla lapset eivät enää päivähoitossa, verojen ja maksujen erot 15 suurimmassa kaupungissa 1996 (mk vähemmän kuin joensuulaisperheellä)**

## Päivähoitossa kolmen äyripennin ero

Lasten päivähoitosta peritään palvelun käyttäjän maksukyvyyn ja perheen koon mukaan määräytyvä kuukausimaksu. Päivähoito on kuitenkin maksutonta perheelle, jonka tulot jäävät alle sosiaali- ja terveysministeriön määrittelemän tulorajan. Kunta päättää maksuluokkien tulorajat. Maksuluokat on päätetty asetuksessa. Maksu peritään kuukausimaksuna niiltä kalenterikuukausilta (yleensä 11 kuukaudelta), joina lapsi on kunnan järjestämässä hoidossa.

Päivähoitomaksun erot esimerkkiperheellä kaupunkien välillä ovat 6 050 markkaa vuodessa. Kalleimmat maksut ovat seitsemässä kaupungissa. Halvimmalla esimerkkiperhe selviää päivähoiton kustannuksista Vantaalla, Vaasassa, Tampereella, Porissa, Oulussa, Kuopiossa, Kotkassa ja Jyväskylässä. Maksut on laskettu 11 kuukaudelta.

Kaupunkien välisen eron suuruutta havainnollistaa se, että kalliimpien päivähoitomaksujen kaupungeissa perheen bruttopalkan pitäisi olla noin 12 000 markkaa suurempi, jotta se vastaisi päivähoiton maksuissa olevaa eroa. Kun yksi äyripenni merkitsee esimerkkiperheellä reilun 2 000 markkaa, on päivähoitomaksun ero kolminkertainen.

## Asuminen halvinta Lahdessa

Asumisen maksut (sähkö-, kaukolämpö-, vesi- ja jätevesi- sekä jätehuoltomaksut) ovat halvimmat Lahdessa ja kalleimmat Kotkassa. Lahtelainen esimerkkiperhe selviää lähes 3 000 markkaa pienemmillä maksuilla kuin

kotkalainen esimerkkiperhe. Taulukkoon on koottu kaupungeittain esimerkkiperheen asu-  
mismaksut.

Maksut vaihtelevat erilaisten tuotantokus-  
tannusten takia. Tutkimuksen perusteella ei  
ole mahdollista arvioida sitä, käytetäänkö ni-  
itä jossain kaupungissa verotuksen korvikkee-  
nä. Tämä analyysi edellyttäisi liikelaitosten ti-  
linpäästösten analyysia monilta peräkkäisiltä  
vuosilta. Sellaisia tarkasteluja ei tiettävästi ole  
tehty.

## Kokonaiserot suuret

Tamperelaisperhe selviää yli 11 000 markkaa  
vähemmällä kuin joensuulainen esimerkki-  
perhe (kuvio). Toiseksi halvin kaupunki esi-  
merkkiperheellä on Pori. Kaikissa kalleimmis-  
sa kaupungeissa on päivähoitomaksu korkea.  
Ero merkitsee peräti 20 000 markan bruttotu-  
loja.

Kun lapset siirtyvät päivähoitosta kouluun,  
supistuvat erot vähän yli 5 000 markkaan (ku-  
vio 2). Edelleen Tampere ja Pori ovat halvim-  
mat ja Joensuu kallein.

Lukuja arvioitaessa on muistettava tut-  
kimuksen lähtöoletukset. Veroja ja maksu-  
ja mitattiin kaikissa samanlaisella esimerkki-  
perheellä. Se, että jossain kaupungeissa päi-  
vähoitossa suurin osa lapsista on alemmissa  
maksuluokissa, ei muuta tulosta. Tulos on so-  
vellettavissa nimenomaan tällaiseen perhee-  
seen, joka erityisesti Helsingissä voi olla fik-  
tiivinen.

Tuloksia voi laajentaa ottamalla mukaan  
(kuviossa 2 esitetty) toinen vaihtoehto, jossa  
lapset ovat koulussa. Kaiken kaikkiaan tarkas-  
telu osoitti, että vaikka äyrin hinta on helppo  
vertailukohde, ei se välttämättä ole yksittäisen  
perheen kannalta aina tärkein.

Kirjoitus perustuu Helsingin kaupungin tie-  
tokeskuksen juuri ilmestyneeseen keskuste-  
lualoitteeseen: Heikki Helin - Markku Hyypiä  
- Riitta Jantunen, Maksu vai vero? Verojen ja  
keskeisimpien maksujen vaikutus esimerkki-  
perheen tuloihin 1996 suurissa kaupungeissa.  
Helsingin kaupungin tietokeskuksen keskus-  
telualoitteita 1996:2.

# Lama vei työpaikkoja, leikkasi tulopohjaa ja lisäsi menoja

Kvartti 3/ 1996

Kunnallistalous on tiiviisti kytköksissä kan-  
santalouden kehitykseen. Kansantalouden  
lama heijastuu monin eri tavoin kunnallis-  
talouteen. Sen vaikutus vaihtelee kunnittain.  
Erilainen kohtaanko johtuu kuntien erilai-  
sista rakenteellisista piirteistä ja valtion toi-  
menpiteistä, joilla se tasaa kuntien tulopoh-  
jaa. Tämän artikkelin tavoitteena on hahmo-  
tella laman vaikutuksia Helsingissä ja muissa  
suurissa kaupungeissa. Tarkastelu perustuu  
Tilastokeskuksen vuosien 1988-94 kunnittai-  
siin bruttokansantuotetilastoihin. Lisäksi ku-  
vataan karkealla tasolla kansantalouden not-  
kahduksen vaikutuksia Helsingin työpaikka-  
kehitykseen ja suurten kaupunkien talouteen

Talouden taantuma on ollut Helsingissä  
syvempi kuin koko maassa. Tuotantoraken-  
teiden erilaisuudesta johtuen paras tapa ku-  
vata alueen ja kunnan kehitystä on tutkia kun-  
kin alueen omaa kehitystä. Kun vuotta 1988  
merkitään luvulla 100, oli Helsingin brutto-  
kansantuotteen (markkaa/asukas). Kauden  
alin arvo vuonna 1993 peräti 89,6. Koko maan  
vastaava luku oli 93,6. Myös Helsingin toipu-  
minen lamasta on tapahtunut hitaammin.  
Helsingin vuoden 1994 luku oli vain 91,6 kun  
se koko maassa oli jo 97,6.

Lama on koetellut eri toimialoja eri tavoin.  
Eniten on lamaantunut rakennustoiminta,  
jonka indeksi Helsingissä oli heikoimmil-  
laan vuonna 1993 vain 73,3. Ainoa kasvanut  
toimiala on julkinen toiminta, jonka bkt Hel-  
singissä on suurempi kuin vuonna 1988. Toi-  
mialojen vaikutus bruttokansantuotteeseen  
vaihtelee niiden suuruuden mukaan. Vuon-  
na 1994 Helsingin bkt:stä 39,7 prosenttia tuli  
muista palveluista, 19,7 % julkisesta toimin-  
nasta, 25,6 % kaupasta ja liikenteestä, 13,8 %



teollisesta toiminnasta ja 4,8 prosenttia rakennustoiminnasta.

Helsingin ja koko maan toimialoittaisissa bruttokansantuotteen kehityksessä on yllättävän suuria eroja. Koko maassa teollisuus on toipunut lamasta (1994 pisteluku 111,6), mutta Helsingin teollisuus ei (pisteluku 93,4). Myös volyymiltään suuri ”muut palvelut”-ryhmä on koko maassa ylittänyt vuoden 1988 tason, mutta Helsingissä ei.

Edellä todettiin julkisen toiminnan olevan Helsingissä ainoa toimiala, joka on vuotta 1988 korkeammalla tasolla. Julkisen sektorin merkitys korostuu pohjoisessa ja idässä, jossa joka neljäs talouden kierto on tuleva marka syntyy julkisesta toiminnasta. Julkisten palvelujen prosenttiosuus on Uudenmaan ja Helsingin bruttokansantuotteesta pieni, mutta sen volyymi asukasta kohden laskettuna on kuitenkin suhteellisen suuri (Alanen 1996).

### Toipuminen teollisuuden tahdissa

Laman kohtaanto vaihtelee kaupungeittain. Erot ilmenevät sekä koko bruttokansantuotteen kehityksessä että toimialoittaisessa kehityksessä. Tarkastelukauden korkeimmat bruttokansantuotearvot ajoittuvat kahdeksassa kaupungissa vuodelle 1989 ja seitsemässä vuo-

delle 1990. Heikoimpien vuosien ajoituksen vaihteluväli on peräti neljä vuotta. Kotkan ja Vaasan bkt on kasvanut vuoden 1991 jälkeen. Muilla Turku lukuun ottamatta heikoin vuosi oli joko 1992 tai 1993.

Taulukossa 2 on kaupungeittaiset bruttokansantuotteet suhteutettu asukaslukuun ja vertailuvuodeksi otettu kunkin kaupungin bkt mk/asukas vuonna 1988. Jos indeksi lasketaan tuotannon määrästä suhteuttamatta asukaslukuun, on indekseissä jonkin verran eroa niiden kaupunkien osalla, joiden asukasluku on kasvanut selvästi. (vrt. taulukko 1). Asukasluvun kasvu pienentää asukaskohtaista bruttokansantuotetta.

Talouden kääntyminen kasvuun on yhteydessä kaupunkien elinkeinorakenteeseen, mutta viime vuosien kehitystä ei ole vielä paljoa tutkittu. Nopeimmin toipuneissa kaupungeissa kasvu on perustunut teollisen toiminnan elpymiseen. Vauhdikkainta teollisuuden kasvu on ollut Vaasassa, Espoossa ja Lappeenrannassa. Pikkaraisen (1996) mukaan kasvusta ovat päässeet osallisiksi kaupunkiseudut, joissa on tele-, metsä-, energia- tai perusmetalliklusterien kansainvälisiä yritysryhmiä. Taulukossa 3 on esitetty teollisuuden bruttokansantuote 1994 (1988=100).

**Taulukko 1. Bruttokansantuote toimialoittain vuoden 1990 hinnoin Helsingissä ja koko maassa vuosina 1988–94 (1988=100)**

Tabell 1. Bruttonationalprodukten branschvis enligt 1990 års priser i Helsingfors och hela landet 1988-94

	Maa- ja metsätal. Lant- och skogsbruk	Teollinen toiminta Industri	Rakennus-toiminta Byggen-skap	Kauppa ja liikenne Handel och trafik	Muut palvelut Övrig service	Julkinen toiminta Offentlig verksamhet	BKT yhteensä BNP totalt	BKT/as markkaa BNP/inv. mark
<b>Helsinki • Helsingfors</b>								
1994	66,9	93,4	76,6	92,2	96,2	109,0	95,8	91,6
1993	64,5	86,4	73,9	86,1	95,4	108,6	92,3	89,6
1992	72,7	86,9	78,2	87,3	92,4	111,5	92,6	90,8
1991	81,8	94,4	92,6	90,9	100,4	111,8	97,9	96,9
1990	93,4	103,9	95,1	101,9	104,0	104,6	102,7	102,4
1989	99,2	101,3	99,1	105,6	105,2	101,6	103,6	103,5
1988	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Koko maa • Hela landet</b>								
1994	106,2	111,6	70,3	95,4	103,1	98,1	100,4	97,6
1993	100,2	100,7	72,1	91,3	102,3	97,9	95,9	93,6
1992	96,6	95,5	84,1	92,9	99,4	102,5	96,2	94,4
1991	98,5	93,7	98,9	99,9	103,4	104,8	99,2	97,9
1990	110,3	103,5	111,9	109,7	107,2	103,6	106,5	105,7
1989	107,4	103,5	114,3	108,5	105,2	102,0	105,6	105,2
1988	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

**Taulukko 2. Suurten kaupunkien bruttokansantuotteet mk/asukas 1990 hinnoin vuosina 1988–94 (1988=100)**

Tabell 2. De stora städernas BNP mk/inv.1990 enligt 1990 års priser 1988–94 (1988=100)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Helsinki • Helsingfors	100,0	103,5	102,4	96,9	90,8	89,6	91,6
Espoo • Esbo	100,0	103,2	107,9	99,2	94,9	100,6	103,9
Tampere • Tammerfors	100,0	105,5	103,2	95,9	91,2	87,3	88,5
Vantaa • Vanda	100,0	113,3	112,0	107,7	102,1	107,9	116,0
Turku • Åbo	100,0	108,3	108,6	103,4	101,0	99,8	98,2
Oulu • Uleåborg	100,0	104,7	102,7	93,2	88,0	89,7	92,0
Lahti	100,0	106,0	103,5	95,8	92,5	88,4	94,0
Kuopio	100,0	109,6	108,0	102,7	94,7	90,6	90,6
Pori • Björneborg	100,0	112,2	110,0	104,7	98,9	100,2	102,9
Jyväskylä	100,0	103,6	107,3	94,9	84,0	82,3	82,8
Kotka	100,0	109,0	110,0	102,0	105,1	110,7	112,0
Lappeenranta • Villmanstrand	100,0	113,7	118,7	112,9	106,6	108,9	111,3
Vaasa • Vasa	100,0	106,6	111,0	109,8	113,5	115,7	122,5
Joensuu	100,0	102,3	102,1	95,3	92,0	83,9	84,5
Hämeenlinna • Tavastehus	100,0	98,4	103,5	91,8	89,4	81,8	84,6
Koko maa • Hela landet	100,0	53,6	105,7	97,9	94,4	93,6	97,6

Kuviossa 1 on yhdistetty taulukoiden 2 ja 3 vuoden 1994 luvut. Kuviota tulkittaessa on otettava huomioon kaupunkien lähtökohtatilanne vuonna 1988. Esimerkiksi Poria koeteli muita aikaisemmin teollisuuden rakennemuutos ja lähtökohtatilanne oli siten muita alhaisempi. Tästä seuraa myös muita nopeamat kasvuluvut. Tarkastelussa ei siis oteta huomioon toimialan tasoa verrattuna koko maahan eikä sitä ole suhteutettu asukaslukuun.

Jyväskylän ja Hämeenlinnan teollisuuden bkt oli vuonna 1994 vain 75–82 prosenttia vuoden 1988 tasosta. Taustalla on teollisuuden ktimarkkinavetoisuus. Vuotta 1988 alemmalla

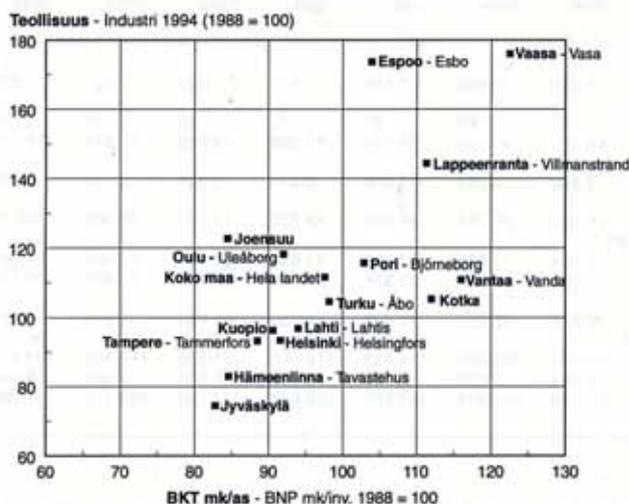
tasolla suurista kaupungeista olivat vuonna 1994 myös Tampere, Helsinki, Kuopio ja Lahti.

Vantaan ja Kotkan bruttokansantuote (mk/asukas) on kasvanut ilman teollisuuden vetoakin. Vantaan kasvu on perustunut kaupan ja liikenteen sekä muiden palvelujen kasvuun.

### Työpaikat vähenivät

Toimialoittaisen bruttokansantuotteen kehityksen taustalla on työpaikkojen kehitys. Helsingin työpaikat kasvoivat 1980-luvulla ja niiden määrä oli suurimmillaan vuonna 1988. Vuosina 1988–94 hävisi noin 6 000 työpaikkaa (taulukko 4). Väheneminen on tapahtunut ni-

**Kuvio 1. Suurten kaupunkien bkt mk/asukas 1994 (1988=100) ja teollisuuden bkt 1994 (1988=100)**  
Figur 1. BNP i de stora städerna mk/inv. 1995 (1988=100) och industrins BNP 1994 (1988=100)



**Taulukko 3. Suurten kaupunkien teollisuuden bkt:t vuosina 1988–94 vuoden 1990 hinnoin (1988=100)**  
 Tabell 3. Industrins BNP i de stora städerna 1988–94 enligt 1990 års priser (1988=100)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Helsinki • Helsingfors	100	101,3	103,9	94,4	86,9	86,4	93,4
Espoo • Esbo	100	100,8	104,4	98,1	105,5	141,1	173,7
Tampere • Tammerfors	100	100,2	95,9	93,6	90,9	93,4	93,2
Vantaa • Vanda	100	109,9	110,0	114,7	102,9	110,1	110,9
Turku • Åbo	100	110,3	113,7	103,3	111,5	107,2	104,6
Oulu • Uleåborg	100	98,3	90,0	75,4	82,6	106,9	118,2
Lahti •	100	109,4	102,3	90,6	91,2	86,3	96,8
Kuopio	100	106,6	103,3	90,6	93,0	86,1	96,3
Pori • Björneborg	100	129,2	120,7	96,5	93,6	113,3	115,7
Jyväskylä	100	95,4	108,6	77,7	67,1	70,9	74,5
Kotka	100	102,5	106,0	88,6	97,6	106,7	105,3
Lappeenranta • Villmanstrand	100	123,9	131,0	118,2	116,6	140,2	144,4
Vaasa • Vasa	100	108,5	116,7	118,8	133,5	148,3	176,0
Joensuu	100	90,1	98,6	94,1	97,5	102,5	122,7
Hämeenlinna • Tavastehus	100	95,2	103,8	82,6	85,5	67,6	82,9
Koko maa • Hela landet	100	103,5	103,5	93,7	95,5	100,7	111,6

menomaan vuosina 1990–93. Nyt pääkaupungin työpaikkojen määrä on 1960-luvun tasolla.

Määrällisesti eniten supistuivat kaupan ja majoitustoiminnan työpaikat (22 999 kpl, 32%). Prosentuaalisesti vähennys oli rakennustoiminnassa (62 %). Tämä heijastuikin suoraan rakennustoiminnan bruttokansantuotteen supistumisena, joka olikin merkittävistä toimialoista suurin.

Teollisuus näyttää olevan kasvun liikkelepanijana. Helsingin teollisuuden työpaikat ovat vähentyneet vuosina 1988–94 noin 36 prosenttia. Työpaikkojen ja bkt:n kehitys ei kuitenkaan tapahdu samaan tahtiin. Helsingin teollisuuden bkt:n pisteluku oli vuonna 1994 93,4. Teollisuuden työpaikkojen kehitystä kuvaava vastaava pisteluku on vain 63,1. Teolli-

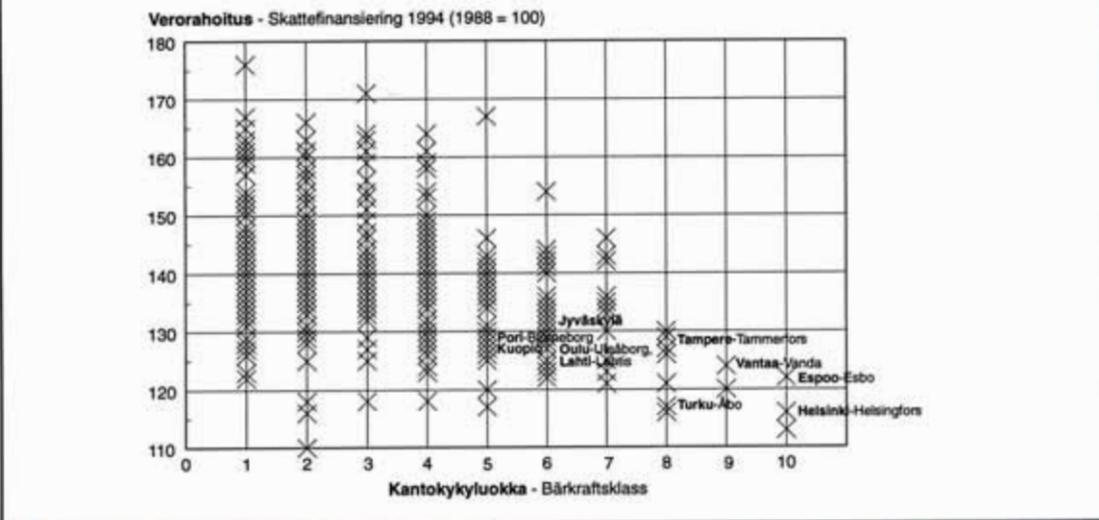
suuden tuottavuus on parantunut. Tuotannossa koneiden merkitys kasvaa – ja aikaisempaa suurempi tuotanto saadaan aikaan pienemällä työntekijämäärällä.

Periaatteessa julkisessa toiminnassa bkt on verrannollinen alan työllisyyteen (vrt. Alanen 1996). Aivan suoraviivaista sekään ei ole. Tarkastelua vaikeuttaa bkt:n ja työpaikkojen luokitusten tekniset erot. Yhteiskunnallisten palvelujen työpaikat ovat hieman vähentyneet (työpaikkojen pisteluku 92,9), vaikka julkisen toiminnan bkt on kasvanut (pisteluku 109,0). Ero selittyy sillä, että yhteiskunnallisissa palveluissa kaikki työpaikat eivät ole kunnan ja valtion työpaikkoja. Luokkaan sisältyy yrittäjätoimintaa, esimerkiksi kiinteistöala, jonka henkilöstö on vähentynyt.

**Taulukko 4. Helsingin työpaikat 1988–94**  
 Tabell 4. Arbetsplatser i Helsingfors 1988–94

Työpaikat kpl Antal arbetsplatser	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Muutos kpl Förändr. st.	Muutos % Förändr. %
<b>Maa- ja metsätalous (A-B)</b>									
Lant- och skogsbruk (A-B)	1 230	1 253	1 196	1 127	906	628	536	-717	-58,3
<b>Mineralien kaivu (C)</b>									
Mineralgruvarbete (C)	53	62	37	72	28	79	77	15	9,0
<b>Teollisuus • Industri (D)</b>	44 501	40 674	38 618	33 098	29 089	27 314	28 132	-2 542	-28,2
<b>Sähkö- ja vesihuolto (E)</b>									
El- och vattenförsörjning (E)	3 430	3 091	3 206	3 378	3 284	3 106	2 993	-98	-2,9
<b>Rakennustoiminta (F)</b>									
Byggnadsverksamhet (F)	26 583	28 555	26 953	18 720	14 191	10 301	10 057	-18 498	-69,6
<b>Kauppa ja majoitustoiminta (G-H)</b>									
Handel och inkvartering (G-H)	75 084	74 276	72 839	63 684	57 121	51 683	51 085	-23 191	-30,9
<b>Liikenne • Trafik (I)</b>	32 122	32 365	33 574	30 669	28 647	27 925	27 279	-5 086	-15,8
<b>Rahoitustoiminta (J-K)</b>									
Finansiering (J-K)	70 376	73 827	73 605	68 250	61 883	55 926	56 117	-17 710	-25,2
<b>Yhteiskunnalliset palvelut (L-Q)</b>									
Offentliga tjänster (L-Q)	109 161	104 521	111 633	112 063	111 590	107 203	101 418	-3 103	-2,8
<b>Tunteaton • Obekant (X)</b>	8 444	9 790	6 196	5 445	5 525	6 563	6 590	-3 200	-37,9
<b>Yhteensä • Totalt</b>	370 984	368 414	367 857	336 506	312 264	290 727	284 284	-84 130	-22,7

**Kuvio 2. Kuntien verorahoitus (verotulot + käyttötalouden valtionavut) 1994 mk/asukas (1988=100) kantokyläluokittain**  
**Figur 2. Kommunernas skattefinansiering (skatteintäkter + statsbidrag i driftsekonomi) 1994 mk/inv. (1988=100) enligt bärkraftsklass**



## Työttömyys ja toimeentulotuki kasvaneet

Lamasta seurannut työpaikkojen väheneminen ja bruttokansatuotteen supistuminen on heijastunut monin tavoin kaupunkien talouteen. Näitäkin mekanismeja on tutkittu erittäin vähän. Työpaikkojen vähentyminen on kasvattanut työttömyyttä. Kunnittaisilla työttömyysasteilla sekä keskeisimmillä talouden tunnusluvuilla (kate ja vakavaraisuus) ei kuitenkaan ole minkäänlaista korrelaatiota (kts. Helin 1996b, 32–34).

Työttömyyden kasvu on lisännyt toimeentulotukimenoja. Toimeentulotuki on kasvanut nimenomaan kaupunkimaisissa kunnissa. Toimeentulotuen suuruus (mk/asukas) ei kuitenkaan vastoin yleistä käsitystä korreloi täysin työttömyysasteen kanssa. Tukea lisää kaupungeissa nimenomaan se, että niissä on muita enemmän taloudellisille vastoinkäymisille haavoittuvaisia ryhmiä. Näitä ovat esimerkiksi yksinasuvat, yksinhuoltajat, vuokralla asuvat jne. (Helin- Hyypiä - Lankinen 1996, 164–174). Esimerkiksi vuonna 1993 viidentoista suurimman kaupungin väestö oli 37,2 prosenttia koko maan väestöstä, mutta koko maan toimeentulotuesta näissä kaupungeissa jaettiin 56 prosenttia.

Helsingin toimeentulotukimenot olivat 200 miljoonaa markkaa vuonna 1990. Vuonna 1994 vastaava luku oli 477 miljoonaa ja viime vuonna 512 miljoonaa markkaa.

Työttömyyden kasvua kuvaa työttömyysasteen lisäksi Tilastokeskuksen kehittämä huoltosuhdeindeksi. Se osoittaa montako työvoiman ulkopuolella ja työttömänä olevaa henkilöä on työllistä kohden. Vuonna 1990 Helsingin pisteluku oli 0,84 ja 1,43 vuonna 1994. Vuonna 1990 Helsingissä oli työllistä työvoimaa 267 125, työttömiä 14 621, ja työvoiman ulkopuolella olevia 219 944. Vuonna 1994 vastavavat luvut olivat: työllinen työvoima 260 795, työttömät 48 356 ja työvoiman ulkopuolella olevat 254 970. Kaikki indeksin osatekijät ovat muuttuneet huonompaan suuntaan.

## Tulopohja murentunut

Verotulojen supistumiseen on vaikuttanut myös verolainsäädännön muutokset. Kuntien tulopohjaan vaikuttaa myös valtionapujärjestelmä. Verotulojen tasausjärjestelmä on turvannut valtaosalle kunnista aikaisemman tasaisen tulopohjan. Vahvemman veropohjan

kaupungeilta lama leikkasi verotuloja eikä supistumisesta korvannut mikään.<sup>1</sup>

Laskettaessa yhteen verotulot ja käyttötalouden valtionavut, saadaan käsite verorahoitus. Asukaslukuun suhteutettuna sen taso oli Helsingissä vuonna 1994 (1988=100) kunnista kolmanneksi pienin. Kuvio 2 osoittaa, että tulopohja on heikentynyt nimenomaan suuremmissa kunnissa.

Kun samaan tarkasteluun yhdistetään verotulot, bruttokansantuote ja työpaikat, on otettava huomioon siihen liittyvät ongelmat. Verotulot maksetaan kotikuntaan eikä työpaikan kuntaan, jonka bkt:tä työpaikka kasvattaa. Tällaisessa yleisluontoisessa tarkastelussa se ei kuitenkaan haittaa kokonaiskuvan hahmottamista.

Tietokeskuksen parin vuoden takaisessa julkaisussa ”Lama avaa - lama sulkee” kuvattiin lamaa eri näkökulmista. Tilastojen tarkastelu osoittaa kyseessä olevan nollasummapeilin kaltaisen ilmiön: työn puutteesta lähtöisin oleva ongelma siirtyy tilastosta toiseen. Lama on kuin sadun tervattu silta, josta varis yritti vapautua. Tarttui nokka, tarttui pyrstö, aina jokin paikka tervassa. Ongelmaa voidaan hahmottaa myös teoreettisemmin erilaisten kumulatiivisten kierteiden avulla (Helin - Karisto, 1994, 23-37).

Laman vaikutukset Helsingin ja muiden suurten kaupunkien talouteen ovat erittäin monitahoinen ongelma. Sitä onkin syytä tarkastella yksityiskohtaisemmin erillisessä julkaisussa.

## Lähteet

Alanen Aku (1996): Julkisen toiminnan merkitys korostuu pohjoisessa ja idässä. Tieto-aika 6/1996.

Helin Heikki (1996a): Kaupunkiseutujen talous 1990-1994. Kaupunkien kehittämistyöryhmän julkaisu 1/1996. Sisäasiainministeriö.

Helin Heikki (1996b): Yhteisövero yllätti kunnat. Suurten kaupunkien vuoden 1995 tilinpäätökset ja vuoden 1994 toiminnoittaiset

menot. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1996:10.

Helin Heikki - Hyypiä Markku - Lankinen Markku (1996): Kuntien palvelutuotannon kustannuserot 1993. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1996:5

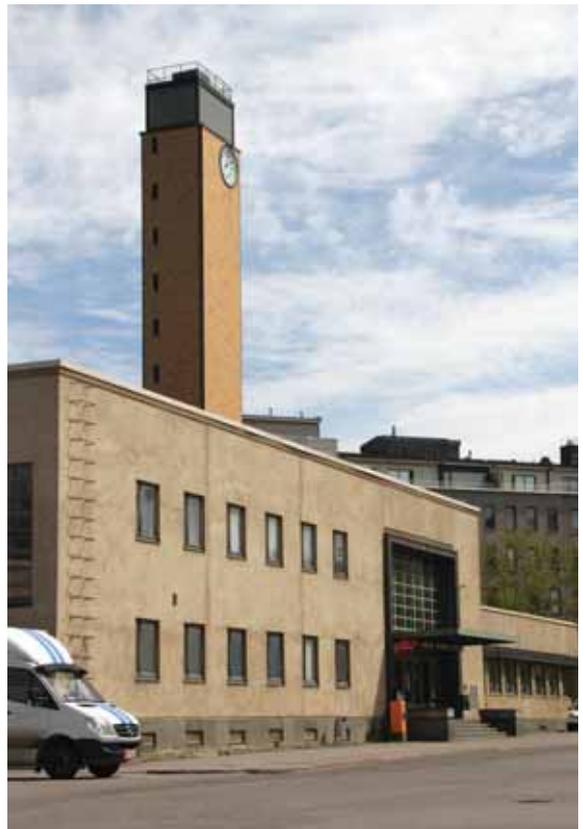
Helin Heikki - Karisto Antti (1994): Kansatalouden käänneet ja kierteet. Teoksessa Lama sulkee, lama avaa (toim. Keskinen Vesa).

Helsingin kaupungin tietokeskus, Yritykset ja työpaikat. Tilastoja 1996:3.

Pikkarainen Mika (1996): Helsingin ja muiden suurimpien kaupunkiseutujen kilpailukyky. Kvartti 3/1996.

Tilastokeskus, Huoltosuhdetilastot vuosilta 1990-1994

Tilastokeskus, Kaupungeittaiset bruttokansantuotteet toimialoittain vuosilta 1988-1994 (1990 hinnoin). Tilastokeskus, Työssäkäynti-tilasto 1993-1994. Väestö 1995:5



Kaarlo Könönen toimi vuosina 1929-1955 Lahden kaupunginarkkitehtina. Hän suunnitteli mm. Lahden linja-autoaseman (1939). Lahdessa ollaan rakentamassa ns. matkakeskusta ja linja-autoasema siirretään rautatieaseman yhteyteen. Nykyisen linja-autoaseman laajan parkkikentän paikalle rakennetaan asuinkerrostaloja. (HH)

1 Kaupunkiseutujen kaupunkien keskeisimpien taloudellisten tunnuslukujen kehitystä on kuvattu sisäasiainministeriön julkaisussa Heikki Helin, Kaupunkien talous 1990-94. Sisäasiainministeriö. Kaupunkien kehittämistyöryhmän julkaisu 4/1996.

Tutkimus antoi suuntaviivat valtionosuusjärjestelmän kriteereiksi

# Kriteerien valinta ja painotus on tarkoituksenmukaisuusharkintaa

Heikki Helin - Markku Hyypiä -  
Markku Lankinen

Kuntalehti 8/1996

## VALTIONOSUUDET

Selvitysmies Heikki Koski on nojautunut pitkälti tutkimustointaan valtionosuusjärjestelmän tehtäväkohtaisten painojen määrittelyssä. Tutkimuksen avulla voidaan osoittaa tiettyyn rajaan saakka perusteet tehtäväkohtaisten valtionosuuksien kriteereiksi. Paljon kuntien välisistä kustannuseroista jää selittämättä. Kriteerien lopullinen valinta ja niiden keskinäinen painotus on luonnollisesti tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

Helsingin kaupungin tietokeskuksen ja Kunnallisanon kehittämissäätiön yhteishanke kuntien palvelukustannusten tutkimisesta ajoittui valtionosuusjärjestelmän uudistamisen kannalta otollisesti. Hankkeeseen oli varattu resurssit jo ennen selvitysmies Heikki Kosken työn alkua.

Alun perin hankkeen tavoitteena oli vertailla yksikkökustannuksia, mutta se osoittautui mahdottomaksi. Ainoastaan opetuksessa on mahdollista jakaa menot suoritemäärällä ja määritellä yksikkökustannus. Muissa toiminoissa jouduttiin tyytymään ikäluokkaan tai asukasluokkaan suhteutettuihin menoihin.

Kuntien luvuissa on eroja, jotka johtuvat eroista kirjanpidossa, toiminnan organisoinnissa ja lopulta tilastotietojen ilmoittamisen tarkkuudessakin. Se vertaillaanko bruttomenoja vai nettomenoja, riippuu tutkimusongelmasta. Terveysmenoista on esimerkiksi poistettava palvelujen myynti naapurikunnille, samoin ammatillisesta koulutuksesta.

Hankkeen aikana on toteutunut kaksi hie-man kärjistettyä aksioomaa:

o Mitä enemmän tilastoja puhdistetaan, sitä virheellisempi on tulos.

o Mitä kehittyneempi kunnan laskentatoimi on, sitä suuremmat ovat yksikkökustannukset.

Oleellista on kokonaisuus, ei yksityiskohdat. Yksittäinen toiminto voi olla halpa, mutta kokonaisuus, jonka osa toiminto on, kallis. Kohdistamalla huomio vain yhteen viipaleeseen kokonaisuudesta saadaan väärä kuva.

Esimerkiksi terveydenhuollossa ja vanhus-tenhuollossa ratkaisevaksi muodostuu palvelurakenne eikä rakenteeseen sisältyvän yksittäisen toiminnon - esimerkiksi kotipalvelun tai vanhainkotien - kustannusten suuruus.

## Vanhusikäluokille lisää painoa terveydenhuollossa

Kuntien välisiä kustannuseroja tarkasteltiin yksinkertaisilla hajontakuviolla ja regressiomalleilla. Tässä tarkastellaan muutamaa valtionosuusjärjestelmän kannalta keskeisintä toimintoa.

Koska vanhuksia voidaan hoitaa sekä sosiaali- että terveydenhuollossa, yhdistettiin sosiaalitoimen vanhustenhuolto terveydenhuoltoon. Samalla terveystuloista vähennettiin tulot ja syrjäseutulisan ja kalleusluokituksen vaikutus. Kymmenestä erilaisesta kuntien terveydenhuollon tarvetta, tarjontaa ja tehokkuutta kuvaavasta tekijästä muodostettiin regressiomalli. Mallin selitysaste oli 55 prosenttia. parhaat selittävät muuttujat olivat 65–74-vuotiaiden väestöosuus, valtionosuudet mk/asukas, verotulot mk/asukas sekä työkyvyttömyysaste.

Terveydenhuollossa menoja siis lisää vanhusikäluokkien osuus kunnan väestöstä. Kunnan omilla ratkaisulla on kuitenkin melkoinen osuus. Vaikka esimerkiksi kunnan ikärakenne ja erikoissairaanhoidon käyttö vakioitaisiin. Kunnan terveystulot vaihtelevat jopa 3 000 markkaa asukasta kohden.

Monet aikaisemmat tutkimukset ovat osoittaneet kunnan tavan organisoida toimintaansa olevan kustannuserojen taustalla. Myös valtio on omalta osaltaan saattanut olla kannustamassa laitospainotteiseen palvelurakenteeseen vanhan valtionosuusjärjestelmän kautta. Vanhoja rakenteita ei voida purkaa hetkessä.

## Päivähoidon tarve elinkeinorakenteesta

Sosiaalitoimi muodostuu erilaisista toiminoista, jotka kohdistuvat tietyille ryhmille. Tämän vuoksi on perusteltua tarkastella eräitä toimintoja erikseen. Lasten päivähoidon osuus sosiaalitoimen menoista on noin 40 prosenttia.

Päivähoidon menojen kunnittaisiin eroihin liittyy melkein itsestään selvyyksiä:

- o Päivähoidon menot ovat sitä suuremmat, mitä enemmän sen piirissä on 0-6-vuotiaita.

- o Mitä suurempi kotihoidon tuen osuus päivähoidomenoista on, sitä pienemmät päivähoidomenot.
- o Mitä suurempi osuus paikoista osapäiväpaikkoja, sitä pienemmät päivähoidomenot.

Päivähoidon kunnittaiset kustannuserot kyttyvät siihen, missä määrin alueen elinkeinorakenne tuottaa kodin ulkoisen päivähoidon kysyntää. Tämä ilmenee korkeampana hoidossa olevien osuutena sekä vähäisempänä kotihoidon tuen osuutena. Keskitasoa korkeampi päivähoidon kysyntä liittyy palveluvaltaiseen elinkeinorakenteeseen, jota leimaavat korkea koulutustaso, yksinhuoltajien ja vuokra-asuntojen keskitasoa suurempi osuus ja alempi työttömyys.

Toinen tärkeä kustannuseroja selittävä tekijä lähtee päivähoidon järjestämistavasta. Jos päivähoito on järjestetty monipuolisesti ja pitkien aukioloajoin ja siinä esiintyy suuria yksiköitä, joissa on useampiportainen henkilöstörakenne, seuraa tästä keskimääräistä korkeammat kustannukset.

## Kaupungeissa taloudellisesti haavoittuvia ryhmiä

Toimeentulotuen erot selittävät tiettyyn rajaan asti sellaisilla "olosuhdetekijöillä", jotka ovat tilastojen avulla havaittavissa. Kaupunkimaisuus sivujuonteineen on tärkein yhteinen selittäjä. Tuen tarvetta lisää se, että väestössä on runsaasti taloudellisille vastoinkäymisille haavoittuvaisia ryhmiä, joita ovat mm. yksin asuvat, yksinhuoltajat ja vuokralla asuvat. Pitkäaikaistyöttömien osuus ei yllättäen juuri nimeksikään vaikuta toimeentulotuen yleisyyteen tai suuruuteen.

Maksetun tuen suuruus kotitaloutta kohti vuoden aikana on tärkein yksittäinen vaihtelun selittäjä. Sille taas ei löydy oikein hyviä selittäjiä tilastoin kuvattavista olosuhdetekijöistä. Jäljelle jäävä osa kuntien välisistä eroista nimenomaan tuen keskimääräisessä suuruudessa saa selityksensä joko sellaisista olosuh-

detekijöistä, jotka eivät kuvaudu tilastoista, tai sitten jako-ohjeistossa olevista eroista.

## Päätös kouluverkosta poliittinen

Peruskoulun osuus opetuksen menoista on kaksi kolmasosaa. Oppilaskohtaisten menojen taustalla ovat toisaalta kunnan olosuhdetekijät ja toisaalta kunnan oma toimintapolitiikka ts. millaista kouluverkkoa kunta on halunnut ylläpitää. Kunnan laaja-alaisuus edellyttää pieniä kouluja, jotta kuljetusmatkat eivät muodostuisi liian pitkiksi. Pienissä kouluissa oppilaskohtaisten menojen jakajana oleva oppilasmäärä on pieni, mistä seuraa luonnollisesti suurempi osamääräkin.

Kunnan laaja-alaisuus ja asukastiheys lisäävät menoja, mutta ratkaisevaa menojen kannalta on kuitenkin se, miten keskittynyt kunnan asutus on. Kunnan laaja-alaisuus edellyttää pieniä kouluja, jotta kuljetusmatkat eivät muodostuisi kohtuuttomiksi. Pienissä kouluissa oppilaskohtaisten menojen jakajana oleva oppilasmäärä on pieni, mistä seuraa luonnollisesti suurempi osamääräkin. Kunnan laaja-alaisuus ja asukastiheys lisäävät menoja, mutta ratkaisevaa menojen kannalta on kuitenkin se, miten keskittynyt kunnan asutus on.

Kunta voi olla laajakin, mutta jos väestö on keskittynyt harvoihin taajamiin, eivät menot välttämättä ole korkeat. Tähän Ilkka Pyyn asutujen neliökilometririutujen tarkastelu tuo mielenkiintoista lisätietoa. Oppilaskohtaisten kustannuserojen taustalla ovat kuntien erilaisuudesta johtuvat erilaiset kouluverkot. Päätös siitä millaista kouluverkkoa maassa tuetaan, on pitkälle poliittinen.

## Menot nousevat tulojen tasolle

Tarkastelu on osoittanut kuntien palvelutuoannon kustannuksissa olevan suuria eroja. Erojen taustalla ovat erilaiset tarpeet ja erilaiset olosuhteet.

Eri toimintojen kunnan taloudelle aiheuttama rasiudesta voidaan kuvata käyttötalouden neton käsitteellä. Se lasketaan vähentämällä toiminnan menoista laskennalliset korot ja poistot sekä tulot. Kyseessä on siis se osuus toi-

"Muuttujien pitäisi olla sellaisia, että yksittäinen kunta pystyy itse laskemaan valtionosuutensa määrän yleisen tilastoaineiston perusteella."

minnan menoista, joka joudutaan kattamaan verotuloilla ja valtionosuuksilla.

Edellissivun kartoissa on esitetty kuntien peruspalveluiksi nimettyjen sektoreiden – terveydenhuollon, sosiaalitoimen ja opetuksen – käyttötalouden netto mk/asukas kunnittain. Suurimmat näin lasketut menot ovat pohjoisen ja idän kunnissa. Samoissa kunnissa myös veroina ja valtionosuuksina koottava rahamäärä on suurin. Näinhän pitääkin olla, jotta kuntien talous olisi tasapainossa.

Mielenkiintoinen teoreettinen kysymys onkin se, miksi verorahoitus ja menotaso ovat yhtä aikaa korkeat? Tutkijat ovat eri yhteyksissä todenneet, että korkeaa menotasoa selittää valtionosuuksien korkeus. Asia ei kuitenkaan ole niin suoraviivainen, että valtionosuudet lisääisivät kuntien menoja. Korkeat valtionosuudet saattavat johtua siitä, että valtionosuusjärjestelmä on ottanut huomioon tietynlaiset tarpeet ja olosuhteet omaavien kuntien korkeamman menotason korkeampina valtionosuuksina.

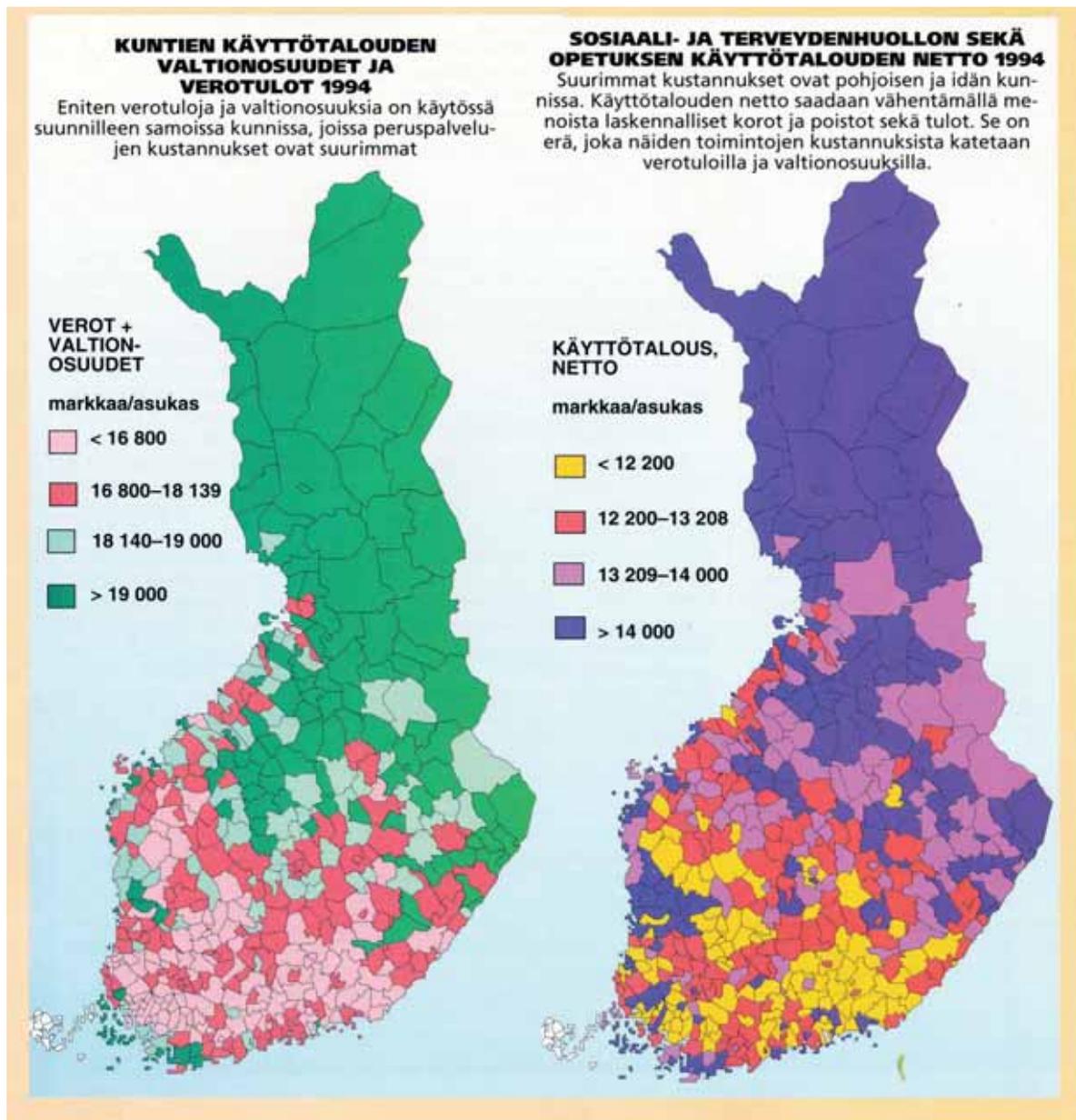
## Tarkoituksenmukaisuus ratkaisee

Valtionosuusjärjestelmään liittyvillä erilaisilla kriteereilläkään ei voida kattaa kaikkia mahdollisia olosuhdetekijöitä. Jossain vaiheessa on perusteltua käyttää selkeää tarveharkintaa ts. lisätä tehtäväkohtaisten valtionosuuksien tai yleisen valtionosuuden määrää harkintaan perustuen eräissä ongelmakunnissa.

Tutkimus pystyy kartoittamaan tehtäväkohtaisten valtionosuuksien kriteerejä. Helsingin kaupungin tietokeskuksen ja Stakesin tutkimusten tulokset ovat samansuuntaisia mm. ikärakenteen osalta.

Mitkä muuttajat sitten valitaan lopullisen järjestelmän kriteereiksi ja miten ne painotetaan, se on tarkoituksenmukaisuuskysymys. Erilaisilla kriteereillä ja painoilla on erilaiset





kohtaannot. Valitut kriteerit tulisi myös perustella. Nytkään ei ole mahdollista käydä keskustelua kriteereistä, koska ei ole aikaa.

Muuttujien pitäisi kuitenkin olla sellaisia, että yksittäinen kunta pystyy itse laskemaan valtionosuutensa määrän yleisen tilastoaineiston perusteella. Tätä eivät kaikki ennakkolaskelmissa olleet kriteerit täytä. Tutkimusiakin on sovellettava käytäntö ymmärtäen.

#### Yhteishankkeen julkaisuja:

Heikki Helin - Pekka Valkama, Kuntien kustannuslaskenta, tilastointi ja palvelukustannusten vertailu. Helsingin tietokeskuksen tutkimuksia 1995:12.

Heikki Helin - Markku Hyypiä - Markku Lankinen, Kuntien palvelutuotannon kustannuserot 1993. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1996:5

# Koulujen kustannuseroille löytyy selitykset

Kvartti 1/1997

Kokonaiskuva Helsingin koulumarkkojen käytöstä on varsin lohdullinen ja rauhoittava: menotaso on kohtuullinen verrattuna koko maan ja muiden suurten kaupunkien menotasoon. Myös menojen kasvu on ollut maltillista ja menot ovat kääntyneet jopa laskuun. Koulukoh- taisten kustannuserojen tärkein selittäjä on kiinteistömenojen erilaisuus.

Kuntien toimintojen menotasoa vertaillaan pääasiassa suhteuttamalla brutto- tai netto- menot asukasluvuun. Eräissä toiminnos- sa menot voidaan laskea ikäryhmää kohden kuten lasten päivähoitossa. Ainoastaan ope- tustoimessa on mahdollista laskea yksikkö- kustannuksia eli suhteuttaa menot palvelujen määrään (mk/oppilas).

Helsingin opetusvirastossa tilinpäätöksen mukaiset tiedot jaetaan tiettyjen periaatteiden mukaan esimerkiksi samassa kiinteistössä toi- mivan ala- ja yläasteen kesken. Näin muodos- tetuissa kouluittaisissa tilastoissa on esitetty koulun menot eriteltyinä eri toimintoihin. Oppilaskohtaisissa menoissa on melkoisia ero-

ja koulujen välillä. Näitä eroja on analysoitu kahta eri menetelmää käyttäen. Ensinnäkin on tarkasteltu koulumuodoittaisia ja toimin- noittaisia menoja markkaa/oppilas kouluittain. Toiseksi on käytetty data envelopment (DE) analyysia koulujen tehokkuuden tarkas- teluun. (Helin - Martikainen 1997).

Kouluittaisen tarkastelun perustana ovat vuosien 1993 ja 1994 tiedot. Vuoden 1995 kou- lukohtaiset luvut eivät olleet vielä käytettävissä tätä kirjoitettaessa tammikuussa 1997.

## Ylä-aste kallein

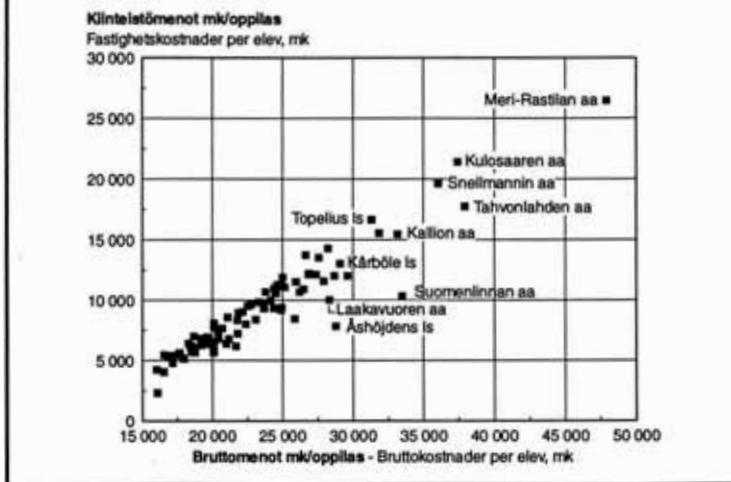
Oppilaskohtaisiin menoihin vaikuttaa koulu- koko. Maaseutuvaltaisissa kunnissa on jo etäi- syyksien takia pieniä kouluja, joiden oppilas- kohtaiset menot ovat korkeat. Helsingissä ei kovin pieniä kouluja ole. Tarkastelun ulkopuo- lelle rajattiin erityiskoulut, koska niitä on koh- tuutonta vertailla muiden koulujen yhteydes- sä.

Koulukoon (=koulun oppilasmäärä) ja op- pilaskohtaisten menojen välillä on jonkinlai- nen yhteys. Helsingin koulujen koon ja oppi- laskohtaisten menojen korrelaatiokerroin on -477.

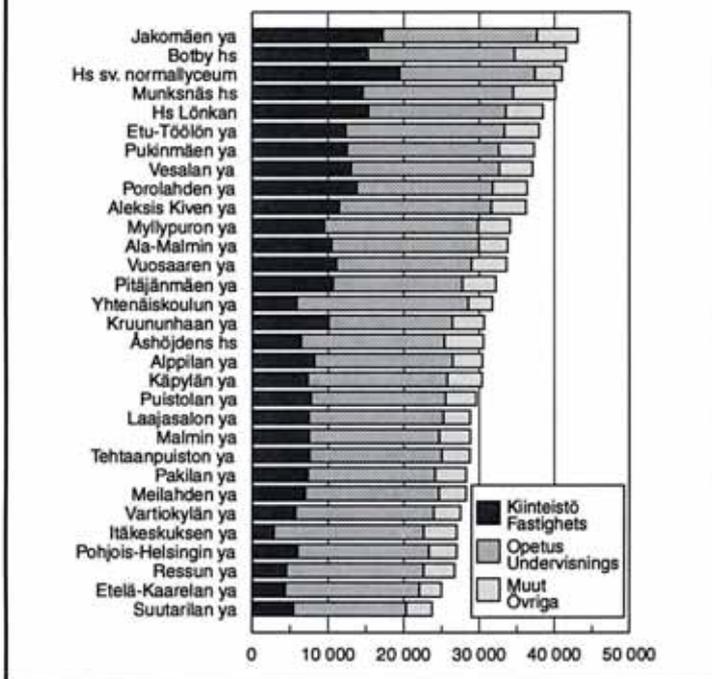
Oppilaskohtaiset menot ovat suurimmat yläasteilla. Lukioiden ja ala-asteiden menot ovat melkein samansuuruiset. Yläasteen kor- keammat menot johtuvat nimenomaan ope- tustoiminnasta. Aritmeettisiä keskiarvoja

Helsingin koulujen menot koulumuodoittain aritmeettisinä keskiarvoina 1994 Helsingfors skolors utgifter skolformsviis, uttryckt i aritmetiska medeltal 1994												
	Oppi- laila Elever	Hallinto Förvalt- ning	Opetus Under- visning	Ruokailu Måltider	Matkat Resor	Opp. huolto Elev- vård	Silvous Städ- ning	Kiint. menot Fastig- heterna	Brutto- menot Brutto- utgifter	Tulot Inkoms- ter	niistä därav vuokrat hyror	Netto- menot Netto- utgifter
Aritmeettinen keskiarvo • Aritmetiskt medeltal												
Ala-asteet												
Lågstadierna	300	499	10 102	1 871	207	467	1 067	9 260	23 472	779	616	22 693
Ylä-asteet												
Högstadierna	290	605	18 560	1 830	267	375	1 247	9 627	32 510	750	562	31 760
Lukiot • Gymnasierna	294	607	13 630	1 699	0	0	897	6 897	23 731	422	339	23 308
Maksimi-arvot • Maximivärden												
Ala-asteet												
Lågstadierna	675	2 609	16 352	3 254	726	2 491	2 251	26 488	47 897	8 970	8 947	47 208
Ylä-asteet												
Högstadierna	471	1 025	22 733	2 724	481	1 101	2 439	19 445	43 123	4 332	3 925	42 137
Lukiot • Gymnasierna	530	1 021	18 548	2 109	0	0	1 540	20 468	37 491	1 459	1 298	36 897
Minimi-arvot • Minimivärden												
Ala-asteet												
Lågstadierna	38	137	8 196	933	10	23	0	2 317	16 048	12	0	15 366
Ylä-asteet												
Högstadierna	88	353	14 865	1 438	125	25	473	2 884	23 798	108	0	23 690
Lukiot • Gymnasierna	81	468	11 367	1 347	0	0	502	2 438	16 795	5	0	16 701

**Kuvio 1. Ala-asteiden kiinteistömenot mk/oppilas ja bruttomenot mk/oppilas 1994**  
 Figur 1. Lågstadiernas fastighetskostnader och bruttokostnader per elev 1994



**Kuvio 2. Yläasteiden kiinteistömenot, opetusmenot ja muut menot 1994**  
 Figur 2. Högstadieskolornas fastighets-, undervisnings- och övriga kostnader 1994



tarkastellen koulumuotojen väliset erot ovat vähäiset em. yläasteen opetustoimintaa lukuun ottamatta, mutta eri toimintojen oppilaskohtaisten menojen vaihteluväli on yllättävän suuri.

Kiinteistömenot ratkaisevat

Kaupungin tilahallinnon organisointia ja menettelytapoja muutettiin vuonna 1994. Muutoksen vaikutukset oppilaskohtaisiin menoihin ovat yllättävän suuret. Yli kolme neljäsosaa oppilaskohtaisista menoista muodostuu opetuksesta ja kiinteistöistä. Kuviossa 1 on esitetty ala-asteiden kiinteistömenot ja kokonaismenot mk/oppilas hajontakuviona. Muuttujien korrelaatiokerroin on .69. Ala-asteiden kiinteistömenojen vaihteluväli oli peräti 2 317–26 488 mk/oppilas ja keskiarvo 9 280 mk/oppilas. Peräti seitsemässä ala-asteen koulussa kiinteistömenot oppilasta kohden ovat yli 15 000 markkaa/oppilas, mutta toisaalta on kouluja, joissa kiinteistömenot olivat pienemmät kuin 5 000 mk/oppilas. Kiinteistömenot olivat noin kolmasosassa ala-asteita suuremmat kuin opetusmenot.

Kiinteistömenojen vaikutusta oppilaskohtaisiin menoihin kuvaa se, että alhaisten oppilaskohtaisten menojen kouluille on ominaista kiinteistömenojen pieni osuus bruttomenoista. Tämä ilmenee kuviossa 2 olevasta yläasteiden menojen jakautumasta.

Kiinteistöjen suuruutta arvioitaessa on muistettava, että kouluilla on ”annetut” tilat eikä niitä voida muuttaa kovinkaan lyhyessä ajassa. Lisäksi vanhasa kaupungissa on erilaisia historiallisia arvoja sisältäviä tiloja, jotka saattavat olla osittain epätarkoituksenmukaisia koulukäyttöön, mutta siitä huolimatta koulukäyttö voi olla niiden tarkoituksenmukaisin käyttö.

## Erityisopetus lisää opetusmenoja

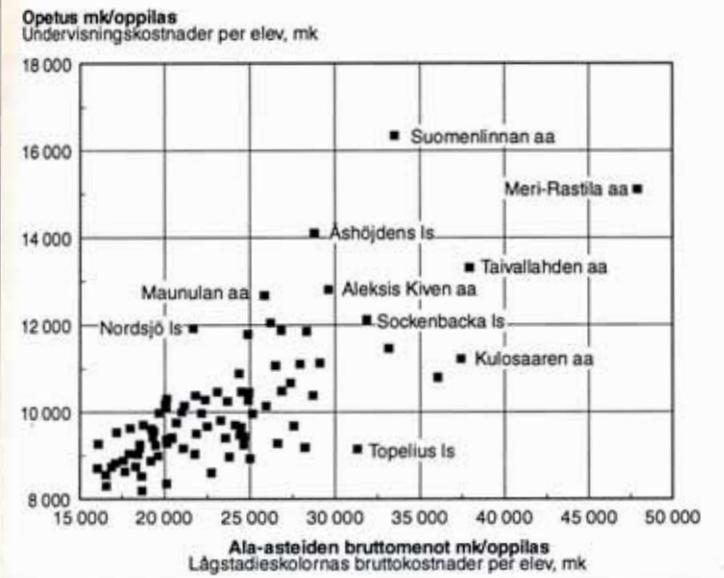
Ala-asteiden opetustoiminnan oppilaskohtainen meno vaihtelee välillä 8196 - 16 352 markkaa/oppilas keskiarvon ollessa 10 702 mk/oppilas. Opetuksen menoilla ei kuitenkaan ole niin selvää yhteyttä kokonaismenoihin kuin kiinteistömenoilla (kuvio 3). Opetuksen suurimmat oppilaskohtaiset menot ovat sellaisissa kouluissa, joissa on muita enemmän erityisopetusta. Erityisopetuksen laajuutta kuvaamaan käytettiin erityisoppilaiden oppilaiden lukumäärä. Se ei anna kuitenkaan täysin oikeaa kuvaa erityisopetuksen laajuudesta.

Oppilaskohtaisten bruttomenojen tarkastelu on joidenkin koulujen kannalta epäoikeudenmukaista. Eräillä kouluilla on sellaisia tiloja, joita on voitu vuokrata muuhun käyttöön. Tätä varten on saatettu palkata henkilöstöä, mutta tilasta on saatu vuokratuloja. Nettomenojen tarkastelu antaa eri koulujen kustannuksista. Pääosa koulujen tuloista on kiinteistöön liittyviä tuloja. Ala-asteilla tulot olivat keskimäärin 779 markkaa/oppilas.

Vuosien 1993-94 muutoksen tarkasteluun sisältyy monia ongelmia, mutta sen tekee erittäin mielenkiintoiseksi Helsingissä tehty tilahallinnon organisoimisen muutos. Sen seurauksena oppilaskohtaiset kokonaismenot kasvoivat 2/3 kouluista. Kuviossa 4 on esitetty kaikkien tarkastelussa mukana olevien koulujen kokonaismeno-

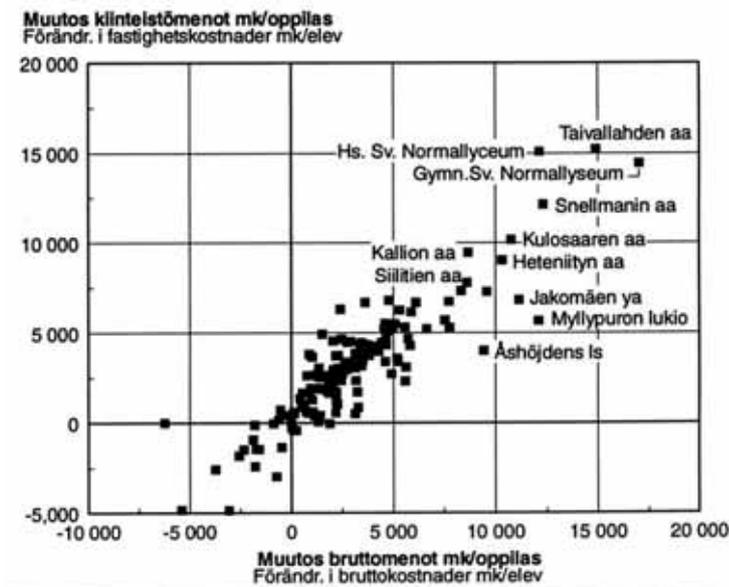
## Kuvio 3. Ala-asteiden bruttomenot mk/oppilas ja opetus mk/oppilas 1994

Figur 3. Lågstadieskolornas brutto- resp. undervisningskostnader per elev 1994



## Kuvio 4. Peruskoulun ja lukion bruttomenojen ja kiinteistömenojen muutos mk/oppilas 1993-1994

Figur 4. Förändringen i grundskolornas och gymnasiers bruttokostnader och fastighetskostnader per elev 1993-1994



nojen ja kiinteistömenojen muutokset suhteutettuna oppilasmäärään. Kuvio osoittaa selkeästi, että koulut, joissa kokonaismenojen kasvu oli suurin, oli myös kiinteistömenojen kasvu voimakas.

## Opetustoimen menokasvu ollut maltillista

Kaiken kaikkiaan kokonaiskuva Helsingin koulumarkkojen käytöstä on varsin lohdullinen ja rauhoittava: menotaso on kohtuullinen verrattuna koko maan ja muiden suurten kaupunkien menotasoon. Myös menojen kasvu on ollut maltillista ja menot ovat kääntyneet jopa laskuun.

Helsingin sivistystoimen, peruskoulun ja lukion sekä ammatillisen koulutuksen menot ovat asukaslukuun suhteutettuina pienemmät kuin koko maassa. Ero on säilynyt suunnilleen samansuuruisena 1970-luvulta lähtien. Tämä on luonnollistakin, koska kaupungin kouluverkko on suhteellisen optimaalinen verrattuna pieniin kuntiin. Pitkissä aikasarjoissa näkyy toiminnan muutokset (peruskoulun käyttöönotto, lukioiden siirto kaupungille, ammatillisen koulutuksen kotikuntakorvaukset).

Verrattuna 15 suurimman kaupungin menotasoon Helsingin peruskoulun menot oppilasta kohden ovat vuosina 1980–94 olleet kalliimmasta päästä, monena vuonna jopa suurimmat. Erot eivät kuitenkaan ole olleet kovin suuret. Lukion oppilaskohtaiset menot ovat Helsingissä suurten kaupunkien keskitasoa pienemmät. Oppilaskohtaisiin menoihin vaikuttaa merkittävästi oppilasmäärä, joka on vaihdellut 1980-luvulla osittain tilastoteknisiä syistä. Lukioiden osalta taustalla on lukioiden iltalinjojen oppilaiden tilastointi.

## Toiminnan organisoinnin muutokset

Sekä suurten kaupunkien että Helsingin kouluittainen vertailu osoittaa, miten ratkaisevasti erilaiset kirjanpitokäytännöt ja organisointitavat vaikuttavat saatuihin lukuihin. Jos oppilaskohtaisten menojen erojen tärkein selittäjä on kiinteistömenot, on lukuihin suhtaudutta-

va varoen. Tämän vuoksi tulisi menotasoltaan poikkeavien kuntien tai koulujen lukuihin pyrkiä etsimään taustalla olevat tekijät.

Niin yksikkökustannusten ja tuottavuuden kuin DE-tarkasteluunkin (Data Envelopment) liittyy sama piirre. Mitä pienempi jaettava (menot) ja suurempi jakaja (oppilasmäärä), sitä ”paremmalta” osamäärä (yksikkökustannus, tuottavuusindeksi, tehokkuusluku) näyttää.

Palvelun laadusta ne eivät kerro mitään. Yleisen tilastoinnin tehtävänä ei kuitenkaan ole tuottaa laatuun liittyvää tietoa. Kuntien palvelukustannusten tarkastelu (Helin, Hyypiä, Lankinen 1996) osoitti, että kuntien menotaso (mk/asukas, mk/oppilas, mk/ikäluokka) vaihtelee ja vaihtelulle on olemassa luonnolliset selitykset. Myös Helsingin omien koulujen kustannuseroille löytyy selityksensä kuten tämäkin tarkastelu osoittaa.

## Kustannusten vertailua jatkettava

Koulut ovat niitä harvoja yksikköjä, joissa yksikkökustannusten tarkastelu on mahdollista. Tämän vuoksi tulisikin jatkaa peruskoulun ja lukion toimintoitaisten menojen seurantaan sekä yksikkökustannusten tarkastelulla että DE-tarkasteluin. Lisäksi olisi perusteltua tehdä tehokkuusvertailut myös yksityisistä korvaavista kouluista ja lukioista sekä valtion ylläpitämistä kouluista kuvan hahmottamiseksi eri ylläpitäjien oppilaitoksista.

## Lähteet

Heikki Helin, Markku Hyypiä, Markku Lankinen: Kuntien palvelutuotannon kustannuserot 1993. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1996:3.

Heikki Helin ja Mikko Martikainen: Helsingin koulumarkat. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1997:1.

# pujen leikkaus ilta pelivaran

Etelä-Suomen Sanomat 20.3.1997

Sisäasiainministeriö ja valtiovarainministeriö ovat kartoittaneet kuntien talouden lähivuosien kehitystä. Sisäasiainministeriön marraskuun trendilaskelman mukaan jo tänä vuonna noin 139 kunnan vuosikate painuisi miinusmerkkiseksi. Laskelmassa ei ole otettu huomioon sitä, että kunnat pyrkivät tasapainottamaan talouttaan. Ilmeisesti miinusmerkkisten vuosikatteiden kuntien määrä jäänee noin 70–80:een. Peräti 233 kunnan vuosikate olisi negatiivinen vuonna 1998.

Valtiovarainministeriön laskelmien mukaan kuntien vuosikate laskisi vuoden 1995 12,5 miljardista markasta 3,6 miljardiin markkaan vuonna 1998 ja vuonna 2001 peräti 2,9 miljardiin markkaan.

Talouselämä-lehti uutisoi ministeriön selvitystä seuraavasti: ”Jos uudet valtuustot jatkavat edeltäjiinsä malliin: Kuntakatastrofi vuonna 1998”. Valtiovarainministeriön laskelmien mukaan kuntatalouden romahdus alkaa jo tänä vuonna, jos kunnat eivät pane käyttömenojaan kuriin” (TE 7/97).

## Lahti selviää vähimmillä vähennyksillä

Vaikka kunnallisesta itsehallinnosta puhutaan, on kunnallisen itsenäisyyden liekaköysi

lopulta hyvin lyhyt. Kun valtiontalous on vaikeuksissa, on sitä tuettu muun muassa leikkamalla kuntien valtionapuja.

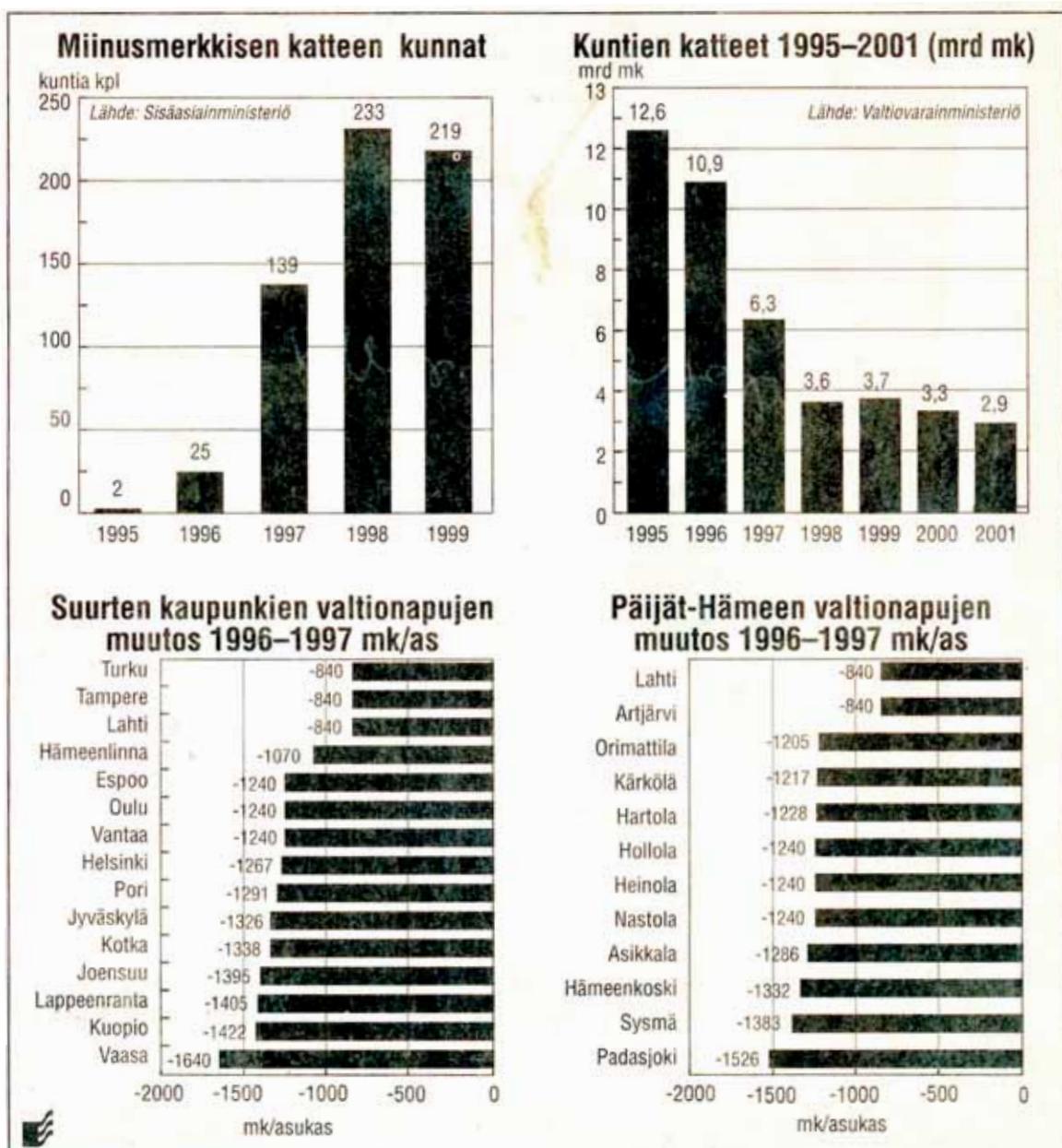
Valtion talouden tasapainottamiseksi tehdyt valtionapujen leikkaukset ja valtionapujärjestelmän uudistus vähentävät kuntien tulopohjaa enemmän kuin valtionapujärjestelmien aikana koskaan on tapahtunut. Vielä vuoden 1993 valtionapu-uudistuksen yhteydessä uskottiin kuntien talouden kestävän vain noin 60 mk/asukas valtionapujen vähennyksen vuodessa.

Nyt kahdessa vuodessa hallitus leikkaa jokaiselta kunnalta valtionapuja 1240 markkaa asukasta kohti. Kun valtionapujärjestelmää on uudistettu, on kunnan valtionapu voinut kasvaa tai vähentyä sekä vuonna 1996 ja 1997 enintään 200 markkaa asukasta kohden. Näin ollen valtionapujen vähennys voi vaihdella 840–1 640 markkaa/asukas.

Lahti selviää kuitenkin pienimmällä vähennyksellä niin suurten kaupunkien (kuvio 3) kuin Päijät-Hämeenkin kuntien joukossa (kuvio 4).

Valtionapuja leikataan ensi vuonna enää vain 1,3 miljardia markkaa. Nykyinen hallitus on valmis verotuksen keventämiseen. Viime syksynä verotuksen keventämisen joutuivat





kustantamaan osittain kunnat. Sama uhka on ensi vuonnakin.

### Valtio vastuussa alamäestä

Kunnallistalous on palautunut vuoden 1995 tilinpäätöksissä keskeisimmillä talouden tunnusluvuilla mitaten lähes lamaa edeltävälle tasolle. Parannus perustui pääasiassa verotuksen kiristymiseen ja yhteisöveron kasvuun.

Kuntien tilinpäätökset viime vuodelta tulevat olemaan edellisvuotta heikommät, joskin vielä tyydyttävät huolimatta valtionapujen leikkauksesta. Vaikka verotulot ovat kasvaneet, on valtio imuroinut kasvun valtionapujen leik-

kauksina. Verotulojen kasvusta ei jää menojen kasvun kattamiseen paljoakaan valtionapujen vähentämisen jälkeen.

Kunnat ovat voineet pyristellä alkavaa syöksykierrettä vastaan. Ensimmäinen tilinpäätösuutinen kertoi Virroilla tehdyn historian paras tilinpäätös (Keski-suomalainen 11.3.1997). Kautta linjan tilinpäätökset tuskin voivat viestiä tällaista ilosanomaa, koska tilinpäätöksen tekijät ilmeisesti pyrkivät ottamaan huomioon kirjanpitojärjestelmän muutoksen ja tekemään kirjauksensa mahdollisimman varovaisesti.

Kuntien itsehallinto mahdollistaa kunnan omat päätökset. Jonkinlainen vaikutus niillä on, koska samat lähtökohdat omaavien kun-

tien taloudellinen tilanne saattaa olla hyvin erilainen.

Suurista kaupungeista esimerkiksi Porissa ja Lahdessa on korkea työttömyys ja elinkeinorakenne on samankaltainen. Kaupunkien talouden tila on kuitenkin hyvin erilainen.

Myös palvelujen tuotantokustannukset vaihtelevat, vaikka väestö- ja olosuhdetekijöissä ei olisikaan merkittäviä eroja. Tampereen palvelujen tuotantokustannukset ovat olleet monena vuonna muita pienemmät. Myös maksujen ja verojen taso on keskivertoperheellä ollut Tampereella muita alhaisempi.

Sisäasiainministeriössä on kuntia asetettu vuosittain jonoon taloutensa perusteella ns. talousluvun avulla. Lukuun liittyy monia ongelmia ja moni kunta tulee leimatuksi kriisikunnaksi pelkästään sen takia, että sen toiminnot ja kirjanpito on organisoitu eri tavoin kuin ministeriön rankeerauksen perustana olevan luku olettaa.

Ministeriö vertailee kuntia ylijohtaja Juhani Nummelan mukaan, koska karille ajaneet joudutaan pelastamaan valtion verovaroin. Näin vältetään tilanne, joka syntyi vuonna 1993 Karkkilan kohdalla, jolloin valtio yllätettiin ylijohtajan mukaan "housut kintuissa".

Minkä tahansa talousyksikön talouden tasapainon säilyttäminen olisi vaikeaa, jos lyhyellä varotusajalla tulopohja kaventuu yhtä paljon kuin kunnilla. Valtionosuudet ovat valtion korvaus kunnille erilaisista kuntalaisille tuotettavista palveluista. Valtio ei kuitenkaan vähennä kuntien velvoitteita, vaikka se kaventaa kuntien tulopohjaa. Kuntien talouden kriisitymisestä vastuu on valtiolla.

# Tuoko raha menestystä?

Etelä-Suomen Sanomat 6.4.1997

Heikki Helin - Jukka Airo

Vahvan talouden kaupungit jylläävät palloilun pääsarjoissa. virtaviivaisia johtopäätöksiä talouden ja urheilumenestyksen yhteydestä on kuitenkin vaikea tehdä.

Vanhan sananparren mukaan raha tulee rahan luo. Rahalla sanotaan myös olevan taivaallinen voima. Samaa ilmiötä selittävät erilaiset kasautumisteoriat, joiden mukaan alueen kasvu kertaantuu, kun kerran lähtee menemään hyvin, niin vauhti vain kasvaa. Toiseen suuntaan vaikuttaa kurjistumisen kierre. Yrittäjät, ja työpaikat häipyvät kuin rotat uppoavasta laivasta.

Kun kunnalla menee huonosti, silloin leikataan ja säästetään, korotetaan veroja ja maksuja. Kun sitä jatkuu aikansa, alkaa organisatio väsähtää ja kaupunkilaisetkin menettää toivonsa. Kun taas menee hyvin, uskalletaan yrittää jotain uuttakin. Kaupungin henkinen ilmapiiri muuttuu toiveikkaaksi.

Onko kaupungin talouden tilan ja urheiluseurojen menestyksen välillä jotain yhteyttä? Menestyvätkö vahvojen kaupunkien seurat muita paremmin ja tippuvatko heikkojen kaupunkien seurat ylemmistä sarjoista? Heijasteleeko urheiluseurojen menestys jotenkin kaupungin henkistä ilmapiiriä ja kaupunkilaisten tulevaisuuden uskoa?

Tässä vähän leikkimielisessä tarkastelussa kaupungin urheilumenestystä kuvataan viiden keskeisen joukkuelajin pääsarjojen seurojen määrillä. Mukaan on otettu jalkapallo, jääkiekko, pesäpallo, lentopallo ja koripallo. Taulukossa on lueteltu 15 suurimman kaupungin pääsarjassa olevat joukkueet.

## Jääkiekko suurten kaupunkien laji

Jalkapallon pääsarjassa Helsingistä ovat HJK ja FinPa, turkulaisia edustavat TPS ja Inter. Muut





Urheiluhallit on nimetty paikallisten yritysten mukaan. (HH)

suurten kaupunkien joukkueet ovat FC-Jazz (Pori) ja VPS (Vaasa). Pääsarjassa on mukana vain neljän suuren kaupungin joukkueita. Muut mukana olevat paikkakunnat ovat Pietarsaari, Seinäjoki, Anjalankoski ja Rovaniemi.

Jääkiekko on suurten kaupunkien urheilua. Ainoa 15 suurimman kaupungin joukon ulkopuolinen on Rauman Lukko. Pääsarjassa rytmistelevät kahdella joukkueella Helsinki (Jokerit ja HIFK) ja Tampere (Ilves ja Tappara). Muut mukana olijat ovat Espoo (Kiekko-Espoo), Turku (TPS), Kuopio (KalPa), Pori (Ässät), Jyväskylä (JyPHT), Lappeenranta (SaiPa) ja Hämeenlinna (HPK).

### Pesäpallo ja sisäpelit pienillä paikkakunnilla

Jalkapallo on joutunut vetäytymään suurista kaupungeista pienempiin. Pesäpallo on aina ollut pienten keskusten laji, jossa menestys on antanut pienelle paikkakunnalle lujasti itsetuntoa. Suurista kaupungeista pesäpalossa ovat menestyneet vain Oulu (Lippo) ja Jyväskylä (Kiri). Lajin markkinoimiseksi on Helsinkiin ensi kesäksi isolla rahalla koottu Kaisanie-

men Tiikerit. Perinteisesti pesäpallo on ollut vahvoilla Pohjanmaalla, josta ylimmässä sarjassa ovat Seinäjoki, Alajärvi ja Vimpeli. Perinteisiä vahvoja pesäpallopaikkakuntia ovat pienemmistä kaupungeista Hyvinkää, Hamina ja Imatra, jonka joukkue tosin putosi alempaan sarjaan täksi vuodeksi. Muita yläsarjan kuntia ovat Sotkamo, Loimaa, Kitee ja Juva.

Lentopalloa pelataan pääsarjan tasolla vain neljässä suuressa kaupungeissa: Espoossa, Tampereella, Kuopiossa ja Jyväskylässä. Muita pääsarja paikkakuntia ovat Pertteli, Varkaus, Raisio, Rovaniemi, Salo ja Vammala.

Koripallon pääsarjassa joukkueita on peräti 16. Helsingistä on kolme joukkuetta. Suurista kaupungeista mukana ovat myös Espoo, Tampere, Turku, Lahti, Jyväskylä ja Kotka. Pienempiä koripallopaikkakuntia ovat Kouvola, Äänekoski, Salo, Uusikaupunki, Nokia ja Forssa, josta on peräti kaksi joukkuetta.

### Raha ratkaisee

Ainakin se voi hyödyntää Espoon ja Vantaan resursseja. Niinpä helsinkiläisiä joukkueita on



FC-Lahden mainostaulu 2013. (HH)

viiden lajin pääsarjoissa kahdeksan. Tampereelta, Turusta ja Jyväskylästä on neljä joukkuetta.

Kaupunkien järjestäminen jonoon talouden vahvuuden perusteella ei ole yksioikoinen tehtävä. Kuviossa on kä-

tetty pohjana vuoden 1995 tilinpäätösten vuosikatetta ja vaka-  
varaisuutta, joiden perusteella on laskettu kuntien taloutta kuvaavat pistearvot. Vahvimmat olivat Helsinki ja Tampere. Seuraavana on Turku. Heikoimmat olivat Vantaa, Joensuu, Lahti ja Jyväskylä.

Kuviossa on yhdistetty kaupunkien talous ja seurojen lukumäärä. Eniten seuroja pääsarjoissa on vahvan talouden kaupungeilla (Helsinki, Tampere, Turku). Ilman pääsarjan edustusta ovat heikoimman talouden kaupungit Vantaa ja Joensuu.

Suoraviivaisia johtopäätöksiä talouden ja urheilumenestyksen yhteydestä on kuitenkin syytä välttää. Helsinki, Tampere ja Turku ovat maan suurimmat yliopistokaupungit ja muutenkin suurimpia. Helsinki pystyy hyödyntämään myös naapurikaupunkiansa pelaajaresursseja.

Vaikka Joensuun ja Vantaan talous näin mitaten onkin heikoin ja kaupungit ovat ilman

Suurien kaupunkien edustus palloilun miesten pääsarjassa						
	Jalkapallo	Jääkiekko	Lentopallo	Pesäpallo	Koripallo	Joukkueita yht.
Helsinki	HJK FinnPa	Jokerit HIFK		Tiikerit	ToPo NW-Panthers HNMKY	8
Espoo		Kiekko-Espoo	PPS-Espoo		Honka	3
Tampere		Ilves Tappara	Isku		PyrBasket	4
Vantaa						0
Turku	TPS Inter	TPS			Piiloset-Basket	4
Oulu				Lippo		1
Lahti					LaNMKY	1
Kuopio		KalPa	KuPS-Volley			2
Pori	FC Jazz	Ässät				2
Jyväskylä		JyP HT	Metso-Lentis	Kiri	HoNsU	4
Lappeenranta		SaiPa				1
Kotka					KTP	1
Vaasa	VPS					1
Joensuu						0
Hämeenlinna		HPK				1



Lahti on kiekkokaupunki ja seura on Pelicans., kuten mainostaulu kertoo. HH)

pääsarjaedustusta, ei sekään vielä todista urheilun ja talouden yhteyttä. Jos mukaan otettaisi esimerkiksi jääpallo, kuva urheilumenes-tyksestä muuttuisi. Samoin muuttuisi tilanne, jos lajit pisteytettäisiin niiden merkityksen perusteella. Asiaa olisi ehkä syytä pohtia perusteellisemminkin. Toinen mielenkiintoinen kysymys on se, miksi jotkut pienetkin paikkakunnat pystyvät saamaan pääsarjaan joukkueen? Seinäjoella, Forssalla ja Rovaniemellä on jopa kaksi joukkuetta.

Lama vei nimenomaan suurten kaupunkien elinvoimaa. Niiden taloudellinen asema suhteessa muihin kuntiin heikkeni selvästi. Vuosikymmen vaihteessa kaikki suuret kaupungit olivat taloudeltaan melko vahvoja. Nyt tilanne on heikentynyt. Samoin on käynyt urheilussa. Tämä näkyy esimerkiksi lahtelaisurojen menestyksessä.

**”Menestyvä joukkue on hyvä markkinointiväline”**

Lahden kaupunginjohtaja Kari Salmi ei usko, että kaupungin talous ja seurajoukkueiden menestys ovat suoraan verrannollisia keskenään.

”On lukuisia esimerkkejä Suomesta ja kansainvälisesti, ettei niin ole. Esimerkiksi Manchester ja Leicester ovat Englannissa työttö-



Lahti on pari kerta hakenut talviolympilaisia saamatta kisoja. Lahti on kuitenkin olympiakaupunki. Kisa- puistossa pelattiin vuoden 1952 kisojen jalkapallo- otteluja. Kuvassa olympiarenkaat Kisapuiston portin päällä. HH)

mien ja työlästen kaupunkeja, mutta samalla kovia jalkapallokaupunkeja."

Salmi huomauttaa, että urheilu on aaltoliikettä. Hyvänkin talouden kaupungin joukkueet voivat pudota. Seurajoukkueiden menestys heijastaa ennen kaikkea, että seuran oma talous ja nuorisotyö ovat kunnossa, ja että katsojia riittää.

Sattumaa tai ei, Lahdessa pallon aaltoliike kääntyi alamäkeen 90-luvun alkupuolella laman jälkimainingeissa.

Pankinjohtaja Antti Hyvärinen arvioi jokin aika sitten lehtihaastattelussa alamäen johtuneen siitä, ettei Lahdessa osattu johtaa seuroja.

Varsinkin 80-luku oli seuratoiminnassa Hyvärisen mukaan sellaista nousun aikaa, että rahaa tuli, mutta ei löytynyt osaamista lisääntyneiden resurssien oikeaan hyödyntämiseen.

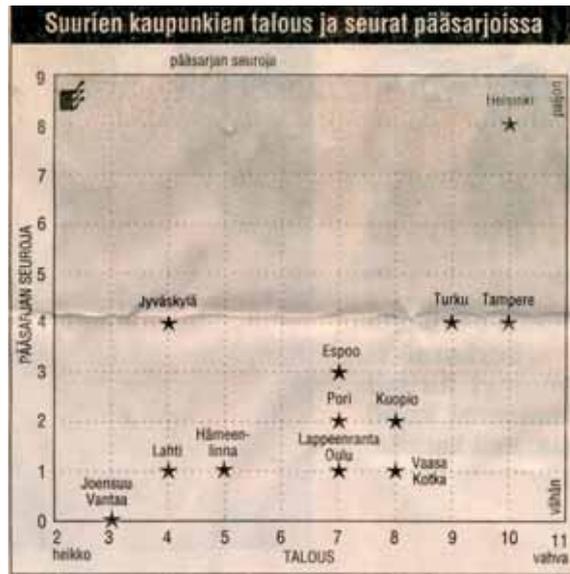
Kaupunginjohtaja Salmi lähti viime syksynä näyttävästi mukaan lahtelaisen jalkapalloilun pelastusoperaatioon, kun kahden entisen suuruuden Kuusysin ja Reippaan edustusjoukkueet yhdistettiin FC Lahdeksi

"Kaupungin mukaanlähtö on kaikeksi ollut paljon minun henkilökohtaista kiinnostustani jalkapalloon yleensä ja että tunnen sieltä taustatahoja. Itsehän en koskaan ole ollut aktiivipelaaja". Salmi painottaa, että kansainvälisestikin menestyvä seurajoukkue on kaupungille erinomainen markkinointi- ja PR-väline. Se poikii lisäksi nuorisotyössä todella merkittävästi. Näinhän oli viimeksi, kun Kuusysi oli vielä huipulla.

"Jari Litmanen on ehkäpä tunnetuin suomalainen kansainvälisesti", kaupunginjohtaja kehaisee. Lahden kaupunki tukee urheilu- ja liikuntapalveluja vuosittain runsaalla viidellä miljoonalla markalla. Summasta suurin osa, yli kolme miljoonaa, käytetään seurojen harjoitusvuorojen vuokranmaksuun urheilusaleissa ja suurhallissa. Seurojen yleisavustuksiin uppoaa 1,5 miljoonaa.

## Jyväskylä tukee rakennemuutosta

Lahtelaisten kannalta mielenkiintoiset vertailukohteet ovat Pori ja Jyväskylä. Porissa sekä FC Jazz että Ässät rymistelevät pääsarjassa. Jy-



väskylässä on JyPHT:n lisäksi ylimmissä sarjoissa pesäpallossa Kiri, lentopallossa Metso-Lentis ja koripallossa HoNsU.

Jyväskylän kaupunginjohtaja Pekka Kettunen näkee liikunnan ja kulttuurin kaupungin henkisenä ilmapuntarina. Menestys luo vauhdikkaan ja myönteisen ilmapiirin. kaupunki panostaakin Kiriin ja Jyppiin. Tavoitteena on tukea uuden aallon Jyväskylän elinkeinoelämänrakennemuutosta.

Urheilun ja kulttuurin menestys luo mieltä kavaa kaupungin tarjoamista mahdollisuuksista. Jyväskylän kaupungintalon seinät pulistelivat, kun kaupunginjohtaja palkitsi SM-tason mitalisteja, joita oli peräti 240.

Kaupunki tukee Suurajoja 1,3 miljoonalla markalla ja panostuksensa takaisin rällistä. Useimmissa tapauksissa Kettusen mukaan kyse pelkästä halusta järjestää asiat eikä suurista rahoista. Iso organisaatio pystyy paljon, jos siitä löytyy halua.

## Porilaisten itsetunto kasvanut

Porin kaupunginjohtaja Martti Sinisalmen mukaan Pori on sponsoroinut huomattavalla panoksella tämän vuosikymmenen alusta lähtien FC-Jazzia ja Ässiä. Katetta sijoituksille on saatu kahden Suomen mestaruuden ja yhden pronssimitalin verran.

”Kaupungin ulkoisen kuvan kannalta FC-Jazzilla ja Ässillä on huomattava positiivinen merkitys.”

”Joukkueiden menestys on nostanut myös kaupunkilaisten itsetuntoa. Varsinkin työpai-koilla on voitu puhua muustakin kuin ikävän laman seurauksista.”

Näyttämisen meininki on Sinisalmen mukaan levinnyt myös kaupunkiorganisaatioon, millä on varmasti oma vaikutuksensa palvelutuotannon ja talouden hyvään hoitamiseen.



Lahden urheilukeskuksen sisäänuloportin mainostaulu 2013. (HH)

## Maaseutukunnat kuihtuvat nuorten muuttaessa muualle

Etelä-Suomen Sanomat 7.7.1997

Tänä vuonna on kauhisteltu muuttoliikettä ja sen voimistumista. Väkeä onkin muuttanut, mutta maaseutukuntien asukasluvun väheneminen ei ole kuitenkaan mikään uusi ilmiö. Viime vuosien muuttoa on nopeuttanut toisaalta kotikuntalain muutos ja toisaalta talouden kääntyminen kasvuun.

Monien maaseutukuntien asukasluku on huvennut melkein vuosittain 1950-luvulta lähtien. Päijät-Hämeen kuntien asukasluku on kasvanut vuosina 1951–1996 kaikkiaan 56 676:llä eli noin 40 prosenttia. Kasvu on kohdistunut kaupunkiseudun kuntiin sekä Heinolaan maaseutukuntien menettäessä asukkaitaan.

Päijät-Hämeen kunnista useimpina vuosina asukaslukuaan ovat kasvattaneet Hollola, Nastola ja Heinola. Määrällisesti suurin kasvu on ollut Lahdessa, jonka asukaslukua kasvattivat vuonna 1956 tehdyt rajojen muutokset.

Rajamuutosten vuoksi Hollola menetti 2 535, Nastola 3 722 ja Orimattila 1 502 asukasta Lahden asukasluvun noustessa yli 60 000:n. Kuusi vuotta myöhemmin se ylitti 70 000 ja jo vuonna 1965 vielä 80 000. Vuonna 1971 lahtelaisia oli 91 036, minkä jälkeen heidän määränsä ei ole paljon muuttunut. Vuosina 1978–1989 Lahden asukasluku väheni joka vuosi lukuun ottamatta vuotta 1985.

Lahden kaupunkiseudun viidestä kunnasta Asikkalan ja Orimattilan asukasluku on pienempi kuin vuonna 1951. Orimattilan vähenyksen taustalla on tosin vuoden 1956 alueluovutus Lahdelle. Asikkalan asukasluvun väheneminen ajoittui 1950–60-luvuille. Sen jälkeen Asikkalassa onkin ollut melkein yhtämittaista kasvua.

### Päijät-Hämeen väestökehitys 1951-1996

	1951	1960	1970	1980	1990	1996	Muutos 1951-96	Muutos %
Asikkala	9 039	8 093	7 509	8 251	8 822	8 728	-331	-3,4
Hollola	11 682	9 500	12 687	16 418	19 915	20 181	8499	72,6
Lahti	44 755	66 802	88 393	94 767	93 151	95 501	50746	113,4
Nastola	9 949	7 143	11 049	13 864	15 121	14 774	4825	48,5
Orimattila	15 114	13 186	12 844	13 214	14 096	14 140	-974	-6,4
Heinola	8 806	10 987	13 926	15 870	16 335	15 804	6998	79,5
Heinola mlk	5 958	5 960	5 109	5 571	5 920	6 061	103	1,7
Artjärvi	3 314	3 003	2 468	1 970	1 709	1 656	-1658	-50,0
Hartola	6 957	6 486	5 504	4 588	4 352	4 041	-2916	-41,9
Hämeenkoski	3 073	3 124	2 587	2 315	2 321	2 303	-770	-25,1
Kärkölä	6 198	5 748	5 046	5 051	5 343	5 205	-993	-16,0
Padasjoki	6 229	5 975	5 023	4 613	4 400	4 093	-2136	-34,3
Sysmä	9 957	9 282	7 560	6 090	5 527	5 220	-4737	-47,6
Päijät-Häme	141 031	155 289	179 705	192 582	197 012	197 707	56 676	40,2

Kaupunkiseudun asukasluku on kasvanut noin 70 prosenttia eli 62 000. Heinolan ja Heinolan mlk:n kasvu on ollut reilut 7 000 asukasta. Maaseutukunnat, joihi tässä luetaan kaikki muut Päijät-Hämeen kuin Lahden kaupunkiseudun viisi kuntaa ja Heinolat, ovat menettäneet reilut 13 000 asukasta.

#### Maaseutukuntien kasvun vuodet sormin laskettavissa

Maaseutukuntien menetys on peräti 36 prosenttia niiden asukasluvusta. Sitä, että asukasluvun väheneminen ei ole pelkästään pääministeri Lipposen hallituksen aikaansaama, osoittaa oheinen kuvio.

Sysmässä on vuosina 1951-1996 ollut vain kaksi vuotta, joina kunnan asukasluku ei ole vähentynyt. Kasvun kaksi vuotta olivat 1990 ja 1993. Artjärvellä ja Hartolassa on kasvua ollut viitenä vuonna ja Padasjoella kuutena vuonna tarkasteltavana olevasta 45 vuodesta.

Hartolassa nimettiin kevättalvella kriisitointikuntakin pohtimaan keinoja väestön vähenemisen pysähdyttämiseksi. Kunnalla ei kuitenkaan ole paljon keinoja käytettävissään muuttoliikkeen putoamiseksi.

Vaikka Heinolan kaupungin ja entisen maalaiskunnan asukasluku onkin kasvanut, kuvio antaa aiheen huoleen. Heinolan kaupungin asukasluku on vähentynyt kuutena viime

vuonna ja maalaiskunnankin parina viime vuonna. Myös Nastolassa on väki vähentynyt viitenä viime vuonna.

Päijät-Hämeen kuntien asukasluvun muutokset eivät poikkea mitenkään maan muiden kehityksestä. Muutto suuntautuu nykyään alueellisiin keskuksiin eikä suoraan pääkaupunkiseudulle. Viime vuonna kasvoi 114 kunnan asukasluku. Tällä vuosikymmenellä on 178 kunnan asukasluku kasvanut.

#### Muuttajat olleet nuoria

Vaikka pitemmän aikavälin tarkastelu näyttää kaupunkiseudun kuntien kannalta myönteiseltä, ei viime aikojen kehitystä ole välttämättä ollut.

Vuosina 1990-1996 asukasluku kasvoi vain Lahdessa, Hollolassa, Heinolan mlk:ssa ja Orimattilassa. Muutto- ja huoltosuhdetilastojen tarkastelu osoittaa, että asukasluvun kasvuun ei välttämättä ole lyhyellä aikavälillä kunnan kannalta myönteistä.

#### Kuntien väestörakenteenmuutokset ovat huolestuttavia ja kuvaavat kehitystä

Kärkölää lukuun ottamatta kaikkien päijätähämäläisten kuntien yli 65-vuotiaiden määrä kasvoi vuosina 1990-1996. Vastaavasti 15-64-vuotiaiden määrä väheni kaikissa muissa paitsi Lahdessa ja Hollolassa. Elinvoiman ehtymis-

tä ennakoi se, että vähennystä on tapahtunut nimenomaan 15–24-vuotiaiden ikäluokassa. Se kuihtui kaikissa päijäthämäläisissä kunnissa.

Kuntien välisen muuttoliikkeen lisäksi muuttoa tapahtuu kuntien sisällä. Maaseutukuntien kirkonkylät ovat kasvaneet ja sivukylät kuihtuneet.

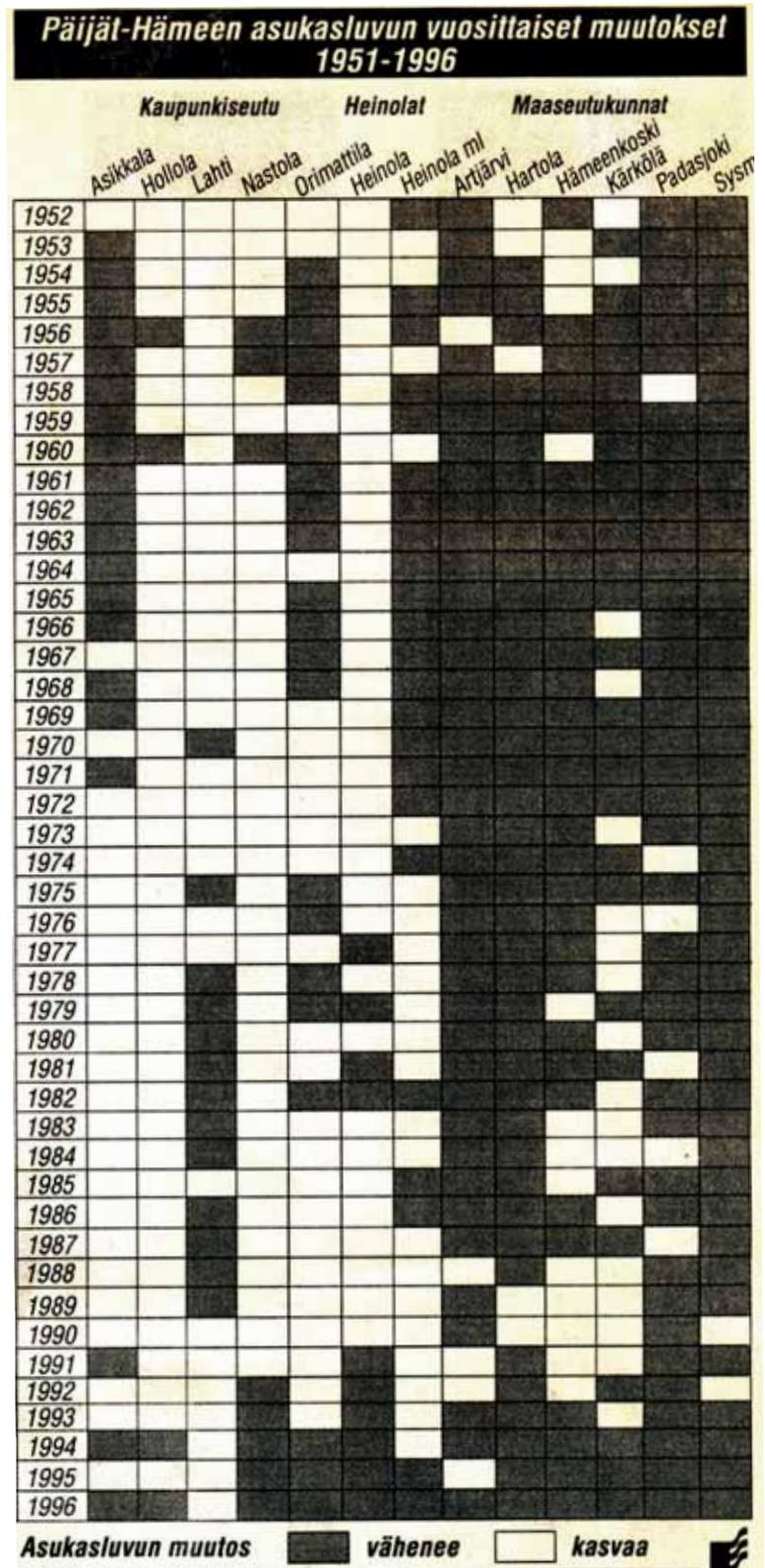
Haja-asutusalueilla asuvien määrä on maassa vähentynyt parista miljoonasta alle miljoonan vuoden 1960 jälkeen. Erittäisesti vanhuksat ovat muuttaneet kuntakeskuksiin. Tilastokeskuksen karttatarkastelujen mukaan yhä useampi neliökilometrin ruutu uhkaa tyhjentyä asukkaista. Tällaisia uhanalaisia ruutuja on paljon Päijät-Hämeessäkin.

### Kehitystä ei voi pysäyttää

Nuorten muutto on itsestäänselvyys. Opiskelun jälkeen kotikunnissa ei ole koulutusta vastaavaa työpaikkaa. Erilaiset kuntien koulutustasotilastot heijastelevat tätä. Koulutetut muuttavat työn perässä ja yleensä suuremmille paikkakunnille.

Muuttoliikettä ei voi pysäyttää. Yhteiskunnan kehityksen kannalta muuttumattomuus olisi melkoinen riski. Valtion tuella ei ole mahdollista luoda työpaikkoja, jos ne eivät ole pitemmän päälle kilpailukykyisiä omin voimin. Tämän takia aluepoliittisia tukia onkin kohdistettu aikaisempaa enemmän kaupunkiseuduille.

Koska muuttajat ovat nuoria tai työikäisiä, muuttuu läh-



tökunnan väestön ikärakenne epäedullisemmaksi. Muuttotappiokunnissa eläkeläisten osuus onkin muita suurempi. Samoin on tilanne Heinolassa.

# Työpaikat syntyvät keskusten ympärille

Etelä-Suomen Sanomat 23.6.1997

Uutiset kertovat työttömyyden vähenevän, mutta hitaasti. Talouden elpymisessä ja työpaikkojen kehityksessä kuntien väliset erot ovat suuret. Työpaikkoja syntyy erityisesti keskusten ympäristökuntiin.

Työpaikat ovat lisääntyneet viidenneksen vuosina 1993–1995 esimerkiksi Ruskossa, Pirkkalassa, Kempeleessä, Raisiossa ja Ylöjärvellä.

Päijät-Hämeen kunnista koko maatakin ajatellen hyvään kasvuvauhtiin ovat yltäneet Hollola, Asikkala, Hämeenkoski, Nastola, entinen Heinolan maalaiskunta ja Kärkölä. Niiden työpaikat ovat kasvaneet vähintään viisi prosenttia vuosina 1993–1995. Vain joka neljännen kunnan työpaikkojen kasvu ylsi viiteen prosenttiin.

## Huonoa Sysmässä ja Heinolassa

Työpaikat vähenivät vuosina 1993–1995 kaikkiaan 178 kunnassa. Niiden joukossa Päijät-Hämeestä olivat Sysmä, Artjärvi, Padasjoki ja entinen Heinolan kaupunki. Maalaiskunnan työpaikkojen kasvukaan ei paikannut kaupungin työpaikkojen vähennystä, joten yhdistyneen Heinolan työpaikat vähenivät.

Työpaikkoja menettäneet kunnat sijaitsevat useimmiten maakuntien reuna-alueilla. Tässä jutussa käytettävät luvut perustuvat Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastoihin. Vuoden 1995 luvut ovat vielä ennakkotietoja.

## Päijät-Hämeen paras on Kärkölä

Kasvusta huolimatta Päijät-Hämeessä on työpaikkoja edelleen parikymmentä tuhatta vähemmän kuin vuonna 1989. Paras tilanne on Kärkölässä, jossa vuoden 1989 työpaikkamäärästä puuttuu enää parisataa. Yli neljännes työpaikoista on pois edelleen Sysmästä, Artjärveltä, Heinolan mlk:sta ja Heinolasta. Lähes samanlainen on Lahden ja Padasjoen tilanne.

Koko maassa oli vuonna 1995 työpaikkoja 19,2 prosenttia vähemmän kuin ennen lamaa vuonna 1989.

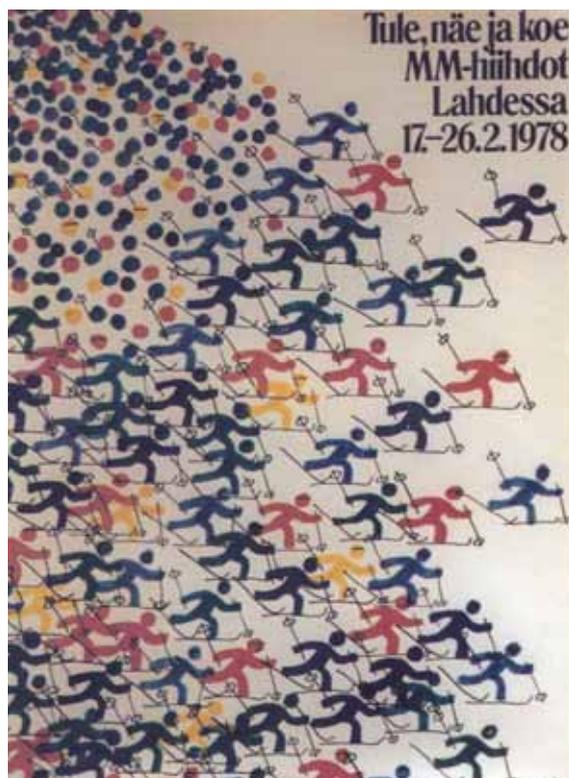
## Maatalouden työpaikat vähenevät

Maatalouden työpaikat näyttävät vähentyvän edelleen kaikissa Päijät-Hämeen maaseutukunnissa.

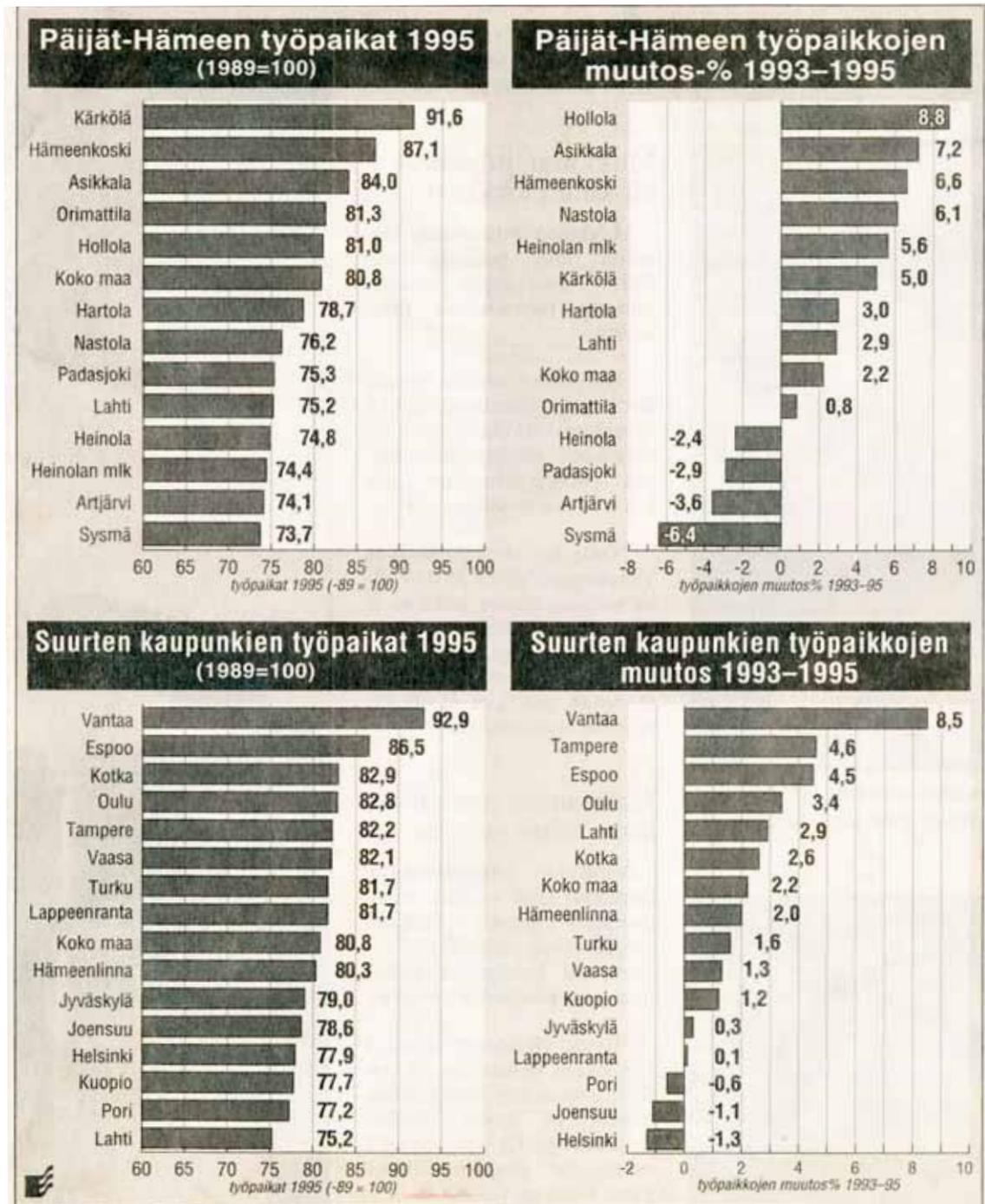
Maatalouden työpaikkojen väheneminen on ollut nopeampaa kuin työpaikkojen kokonaisvähentyminen. Hartolassa, Sysmässä ja Hämeenkoskella maatalouden osuus työpaikoista on ollut noin kolmannes ja Artjärvellä yli puolet. Maatalouden työpaikoista on näissä kunnissa kadonnut noin kolmannes.

## Lahdessakin ilahduttavaa kasvua

Lahden työpaikat ovat kasvaneet vuosina 1993–1995 yllättäen 2,9 prosenttia. Lahtea vauhdikkaampaa kasvu on suurista kaupungeista ollut vain Vantaalla, Tampereella, Espoossa ja Oulussa.







Työpaikat ovat vähentyneet edelleen ainostaan Helsingissä, Porissa ja Joensuussa. Keskusten työpaikkojen kasvu näyttää olevan hitaampaa kuin niiden ympäristökuntien.

Kasvusta huolimatta Lahden työttömyysluvut ovat suurten kaupunkien suurimmat ja Lahden työpaikkamenetykset on ollut suurten kaupunkien suurin.

Tämän vuoden toukokuussa Lahdessa oli työttömiä 10 084 eli 22,2 prosenttia. Työpaikkoja Lahdessa oli vuonna 1995 vie-

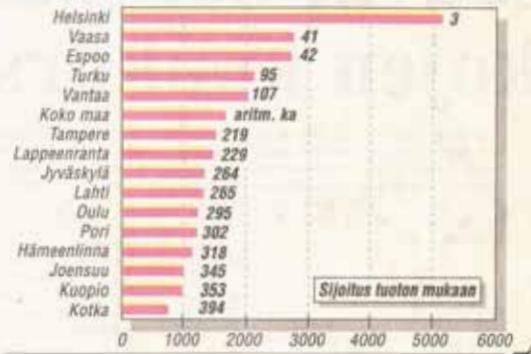
lä 11 091 vähemmän kuin vuonna 1989. Koska luvut ovat vuodelta 1995, ei niissä vielä näy viime aikoina tapahtunut rakennustoiminnan lievä elpyminen.

Työpaikkojen lievä kasvu heijastuu työttömyysasteen vähenemisenä. Työttömyysasteeseen tosin vaikuttaa myös muuttoliike. Lahden työttömyyden laskua hidastaa se, että osa työttömyydestä on rakenteellista. Lahdessa pitkäaikaistyöttömien osuus onkin suurista kaupungeista suurin.

**Päijät-Hämeen yhteisövero mk/as 1998**



**Suurten kaupunkien yhteisövero mk/as 1998**



## Yhteisöveron kasvu tukenut eniten metsäkuntien taloutta

Kunnallistalouden ennusteet ovat viimeisen vuoden aikana pyörähtäneet ympäri. Viime vuoden lopun synkät näkymät ovat kirkastuneet ainakin tämän vuoden osalta yhteisöveron kasvun yllätettyä taas. Aamulehti ilakoi pari viikkoa sitten otsikoimalla "Maailmanloppu kunnissa peruutettu" (AL 14.9.1997).

Lähiaikoina valmistuvat tilastot viime vuoden tilinpäätöksistä osoittavat kunnilla menneen vähintään kohtuullisesti. Tänä vuonna verotuloarviot ovat useimmissa kunnissa alimitoitettut. Arviolta puolessa Suomen kuntia viime vuoden tilinpäätösten verotulot olivat suuremmat kuin tämän vuoden talousarvion verotulot.

Niin Päijät-Hämeessä kuin muuallakin Suomessa useimpien maaseutukuntien talous on odotettua vahvempi. Erityisesti vahvuus ilmenee suhteessa kaupunkiin ja kaupunkien ympäristökuntiin. Hallitusta on syytetty maan jakamisesta A- ja B-luokan kuntiin ja B-luokan kunnilla on tarkoitettu maaseutukuntia. Pelkästään kunnallistalouden tunnusluvuilla mitaten maaseudun syrjimisestä moititun hallituksen aikana maaseudulla menee kuitenkin kaupunkiseutuja paremmin.

Verotulojen kasvu johtuu nimenomaan yhteisöveron kasvusta. Kun vuonna 1994 kunnat saivat yhteisöveroa 1,3 miljardia arvioidaan sitä tiinä kertyvän peräti 12 miljardia markkaa. Yhteisöveron kasvusta ovat hyötäneet metsävaltaiset kunnat. Niinpä 20 suurimman, asukaslukuun suhteutetun yhteisöveron saajan joukossa on kaupungeista vain Uusikaupunki ja Helsinki.

Suurista kaupungeista koko maan yhteisöveron tuoton keskiarvon ylittävät vain Helsinki, Vaasa, Espoo, Turku ja Vantaa. Yhteisöveron tuoton heikoimpaan neljännekseen suurista kaupungeista sijoittuvat Kotka, Kuopio ja Joensuu. Kuviossa on kaupungit yhteisöveron suuruusjärjestyksessä. Pylvään päässä on kaupungin sijoitus, kun kaikki Suomen kunnat on järjestetty yhteisöveron tuoton mukaan järjestykseen.

### Yhteisöveron kasvu korvannut maalla valtionapujen leikkaukset

Lahti on suurten kaupunkien keskijoukossa yhteisöveron tuotossa. Päijät-Hämeessä Lahti ja koko kaupunkiseutu ovat pienimmät yhteis-

söveron saajat. Päijät-Hämeen maaseutukuntien sijoitukset yhteisöveron tuoton suuruuden mukaan ovat hyvät: Hartola 27, Padasjoki 37, Sysmä 51, Artjärvi 72 ja Hämeenkoski 136.

Kun Hartola saa yhteisöveroa pari tuhatta markkaa enemmän kuin Hollola ja Nastola, ei tämä voi olla näkymättä kuntien talousluvuisa. Ero on jopa enemmän kuin se, mitä valtio on leikannut kunnilta kolmen vuoden aikana valtionapuja. Tästä huolimatta Hartola hakee harkinnanvaraista rahoitusavustusta sisäasiainministeriöltä.

Kunnilla, joilla yhteisöveroa kertyy asukasta kohden runsaasti, talous on tasapainossa. Päijät-Hämeen heikoimmat kunnat ovat Lahti ja Heinola ja vahvimmat alueen reunoilla olevat maaseutukunnat.

### Kunnallistalous on valtion päätösten seuraus

Kunnallistalouden keskeisimmät tunnusluvut olivat viime tilinpäätöksissä vahvat. Kuntien yhteenlaskettu vakavaraisuus nousi plusmerkiseksi ja ilmeisesti puolella kunnista vakavaraisuus on plusmerkkinen. Tästä eteenpäin talouden tunnusluvut tulevat heikkenemään, mutta miten ja paljon ja missä aikataulussa, riippuu valtiosta.

Sisäasiainministeriön ylijohtaja Juhani Nummela on todennut kuntatalouden kääntyvän alijäämäiseksi ja pysyvän sellaisena vuosituhannen vaihteen yli (AL 14.9.1997). Yksittäisten kuntien ja koko kuntatalouden tila riippuu valtion ratkaisuista. Jos valtio tekee sellaisia päätöksiä, että kuntatalous painuu alijäämäiseksi, niin näin tulee tapahtumaan.

Tällä hetkellä kuntien hyvät tai heikot talousluvut ovat pääasiassa suoraa seurausta valtion ratkaisuista. Ongelmia on kunnissa, joissa yhteisöveron jako-osuus on pieni ja joissa on runsaasti lapsia. Nuorta ikärakennetta ei oteta huomioon valtionosuusjärjestelmässä riittävästi, vaan painopistettä siirrettiin vanhuksiin. Vaikka muuttoliike vie elinvoimaa maaseudulta, ei se tuo tuloja muuttokohteina oleville kaupungeillekaan lyhyellä aikavälillä.

### Valtio keventänyt verotusta kuntien kustannuksella

Eräissä metsävaltaisissa, runsaasti yhteisöveroa saavissa kunnissa saattaa olla varaa jopa alentaa veroprosenttia ja toisia kuntia valtio on ajamassa korotuksiin. Valtion päätösten seurauksena tänä vuonna teollisuustyöntekijän keskiansion 144 000 markkaa ansaitsevan kunnallisverotus väheni noin 600 markkaa ansiotulovähen nnyksen ansiosta. Pennin äyrin hinnan korotus merkitsisi noin 1300 markan lisämenoa.

Kuntien verotuloja uhkaavat tänäkin syksynä vielä mahdollisesti tulopoliittisten sopimusten yhteydessä tehtävät ratkaisut. Kunnallistalouden kannalta pahimmissa tapauksissa em. esimerkkiperheen verotus saattaa kahdessa vuodessa keventyä yhden veroprosentin verran. KTV:n puheenjohtajana Jouni Riskilä kuitenkin toteaa, ettei tupoa tehdä miljardien verohelpotuksilla, jotka romahduttaisivat kuntien talouden (Iltasanomat 27.9.1997). Jos valtio keventää kuntalaisen verotusta, voivat jotkut kunnat olla pakotettuja korottamaan äyrin hintaa ja lopputuloksena verotus saattaisi pysyä ennallaan.

Monissa kunnissa kavahdetaan äyrin hinnan korotusta talouden tasapainotuskeinona. Sen uskotaan tuovan huonoa mainosta ja rohkaisevan muuttamaan pois kunnasta. Kukaan ei kuitenkaan muuta yhden prosentin korotuksen takia.

### Keinot vähissä Lahdessa ja Heinolassa

Tänä vuonna on uutisoitu toistuvasti Lahden talouden ongelmista leikkaamisista, lomautuksista, lisäsäästöistä ja maksujen mahdollisista korotuksista. Ne ovat huonoa mainosta. Mitä pidempään ratkaisut lykkääntyvät sitä hankalampi tilanne ja sitä suurempi imagon tahraantuminen.

Vaikka äyrin hinnan korotusta pyritään välttämään, on sen harkinta vääjäämättä edessä riippumatta siitä, että kaupungin yhtiöistä saataisiinkin tuloutettua sähkö- ja vesimaksujen korotuksen ansiosta enemmän rahaa sosiaali- ja terveydenhuollon menojen kattamiseen.

# Mökkiläiset siunaus vai rasite?

Etelä-Suomen Sanomat 25.1.1998

Vaikka kesämökkiläiset tuovat tuloja mökkikuntaan, aiheutuu heistä lopulta kunnan kasvan kannalta enemmän menoja kuin tuloja. Vilkkaimmissa mökkikunnissa rasitus olisi jopa 600 markkaa kuntalaista kohti. Tällaiseen tulokseen on päätyneet sisäasiainministeriön maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä. Laskelman lopputuloksen käänsi mökkikunnille miinusmerkkiseksi valtionosuusjärjestelmän verotulotasaus. Tulokset ovat yllättäviä, mutta niin on omaperäinen menetelmäkin, millä niihin on päästy. Täysin toisenkinlainen laskelma on mahdollinen ja se osoittaisi kunnan jäävän plussalle mökkiläisistä. Muutoin kunnat tuskin mökkiläisiä alueelleen haluaisivat.

Ministeriön työryhmä lähtee laskelmista käsitteestä osa-aikakuntalainen. Niinpä työryhmä ei laskekaan mökkiläisestä aiheutuneita erilliskustannuksia, vaan jakaa kaikki mahdolliset kustannukset mökkiläisille. Tästä johtuu, että mökkiläisten osuudeksi saadaan aivan toisenlaisia lukuja kuin, jos laskettaisiin nimenomaan heistä aiheutuneet menot.

## Ei aiheuttamisen mukaan vaan osa-aikakuntalaisen mukaan

Kunnille mökkiläisestä aiheutuvien kustannusten laskutapaa havainnollistavat yksityistiekustannukset. Tutkimuskunnat ovat ilmoittaneet yksityistieavustusten määrän ja mökkien osuuden yksityisteiden varsilla olevista kiinteistöistä. Tästä on laskettu ulkokuntalaisten mökkiläisten kustannus yksityistieavustuksista. Esimerkkikunnissa keskimäärin 11 % liikenneväylien nettomenoista "aiheutui" ulkokuntalaisista mökkiläisistä. Suurimmillaan se oli 29 prosenttia.

Asiaa voi tarkastella toisestakin näkökulmasta. Runsas mökkiläisten osuus turvaa kunnan vakituisille asukkaille tien kunnossapidon ja vähentää heidän kustannuksiaan. Jos tien varressa ei olisi yhtään mökkiläistä, tien pito

olisi yhtä kallista kunnalle. Selvityksen laskutapa antaa täysin harhaisen kuvan mökkiläisten aiheuttamista tiekustannuksista, mutta on tietysti looginen osakuntalaisen käsitteen kanssa.

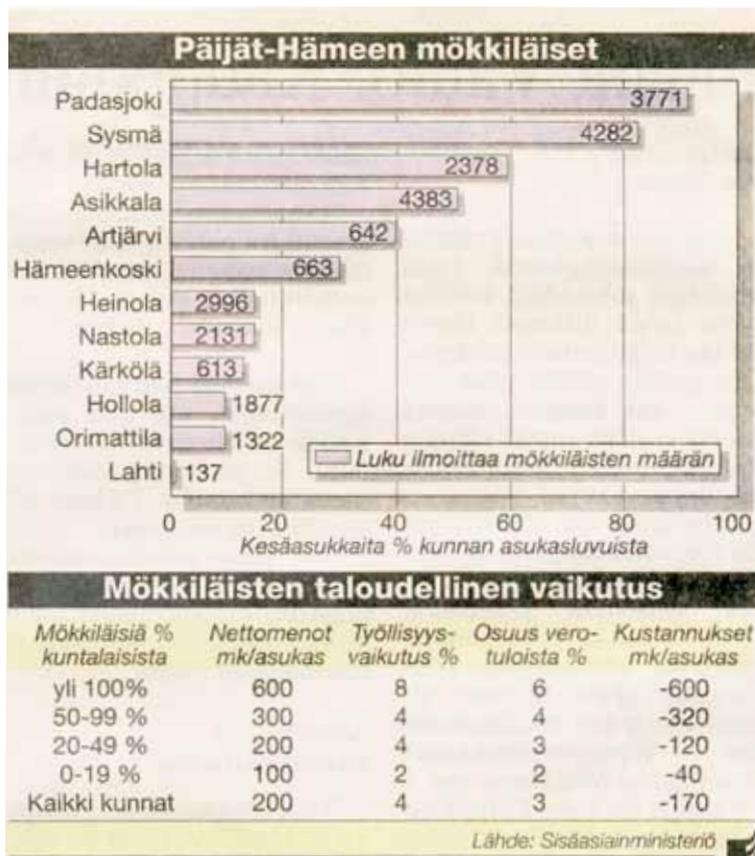
Kulttuuritoimessa on arvioitu kuinka monta prosenttia kunnan kulttuuritilaisuuksien osallistujista on ollut ulkokuntalaisia mökkiläisiä. Kulttuuritoimen nettomenoista mökkiläisten aiheuttamiksi menoiksi laskettiin suoraan kävijöiden mukainen osuus, joka oli keskimäärin 13 prosenttia. Toisessa kuntaryhmässä mökkiläisten osuus kunnan kulttuuritoimen nettomenoista oli uskomattomat 40 prosenttia kulttuurimenoista. Toisenlainen näkökulma olisi paremmin perusteltu: mökkiläiset osallistumalla kunnan järjestämiin kulttuuritilaisuuksiin ja maksamalla pääsyliput mahdollistavat niiden järjestämisen ja pienentävät kuntalaisten menorasitusta. Näin ajatellen kunnan kulttuuritoimelle ei välttämättä aiheudu minkäänlaisia erilliskustannuksia mökkiläisistä.

Tuskin kuntien kirjastoihin on palkattu virkailijoita lisää ja kirjastoaineistoa enempää sen takia, että kunnassa on mökkiläisiä. Tästä huolimatta tutkimuskunnissa mökkiläisten osuus kirjastotoimen nettomenoista oli 6 prosenttia ja suurimmillaan 25 prosenttia.

Jos tutkimuskohteena on se, miten paljon kunnalle aiheutuu kuluja nimenomaan mökkiläisistä, olisi pitänyt käyttää toisenlaista laskutapaa. Olisi pitänyt tutkia, mitkä kustannukset aiheutuvat nimenomaan mökkiläisistä. Ainakin yksityisteiden, kulttuurin ja liikunnan osalta mökkiläiset pienentävät kustannuksia ja mahdollistavat palveluiden tarjoamisen kuntalaisille. Mökkiläisten kirjastonkaan käytöstä tuskin aiheutuu minkäänlaisia lisäkustannuksia, vaikka osa kirjoista onkin mökkiläisillä lainassa. Terveyskeskuksilla on lupa laskuttaa nykyisin mökkiläisen kotikuntaa ja rakennustarkastuksen maksut kattanevat lupaprosessin kustannukset. Lopulta mökkiläisistä aiheutuvia menoja kunnalle on hyvin vähän.

## Valtionosuusjärjestelmäkö vie mökkiläistulot?

Maaseutuohjelmatyöryhmä esitti vuonna 1996, että kesämökkiläiset on pistettävä verol-



le mökkikunnassa eli heidän tuloveroistaan on osa kohdistettava mökkikunnalle. Silloin ajatus ammuttiin alas monestakin syystä. Eräs oli se, että verotulotasaus syö mökkiläisveron vaikutuksen.

Mökkiläisistä aiheutui tutkimuskunnissa menoja edellä kuvatulla laskutavalla 12 tutkimuskunnassa 20,7 miljoonaa markkaa eli keskimäärin 200 asukasta kohti.

Mökkiläisten ostokset 12 tutkimuskunnassa olivat yhteensä 251 miljoonaa markkaa ja työllisyysvaikutukset keskimäärin 4 prosenttia kunnan henkilötyövuosista ja suurimmillaan jopa 9 prosenttia. Tästä tulee verotuloja, jotka ovat keskimäärin 2 prosenttia, suurimmillaan 5-6 prosenttia, mökkikuntien kunnallisverosta. Kiinteistöveron tuotto oli 7,5 milj. markkaa. Taulukossa on laskettu kunnallisvero ja kiinteistövero yhteen.

Jos mökkiläiset tuovatkin kauppoihin rahaa mahdollistaen siten työpaikat ja maksavat kiinteistöveroja, vie verotulotasaus kaikki lisätulot 90 prosentin tasausrajan alapuolella olevilta kunnilta. Myöskään tasausrajan yläpuolella olevilla kunnilla lisätulo ei jää kokonaan kunnan kassaan, koska siitä vähennetään 40 prosenttia. Yhteenvedon todetaan kaikilla tutkimuskunnilla mökkiläisistä aiheutuneiden menojen olleen tuloja suuremmat. Pahimmillaan rasitus olisi 600 markkaa asukasta kohden ja keskimäärin 170 markkaa.

Lääkkeeksi esitetään kiinteistöveron erottamista verotulotasauksen ulkopuolelle, yleiseen valtionosuuteen mök-

kiläiskerrointa ja mahdollisia maksujen korotuksia.

Jotta tutkimusten tuloksia voisi suhteuttaa Päijät-Hämeeseen, on kuviossa esitetty Päijät-Hämeen kuntien mökkiläisten osuudet kunnan asukasluvusta. Asikkala on eräs tutkimuskunnista. Padasjoki, Sysmä, Hartola ja Asikkala kuuluvat kakkosryhmään, Hämeenkoski ja Artjärvi kolmanteen ja muut neljanteen.

### Mökkiläiset turvaavat palveluvarustuksen

Käytetty kustannusten laskentatapa antaa harhaisen kuvan mökkiläisten vaikutuksesta mökkikunnan talouteen. Mökkiläisistä aiheutuneet kunnan menot ovat laskutavasta johtuen ylimitoitettuja. Mökkiläisten vaikutusten arvioimiseksi olisi myös syytä kysyä millaiselta mökkiläiskunnan kaupallinen palveluvarustus näyttäisi, jos kunnassa ei olisi yhtään mökkiläistä?

Useimmissa maaseudun mökkikunnissa asukasluku on vähentynyt vuosittain. Uuden valtionosuusjärjestelmän keskeinen tekijä on nimenomaan asukasluku. Kun asukasluku vähenee, supistuvat verotulotasaus ja tehtäväkohtaiset valtionosuudet. Mökkiläisten suurin vaikutus onkin siinä, että ne turvaavat kaupallisen palveluvarustuksen säilymisen ja samalla hidastavat väestön vähenemistä. Tätä kautta tuleva hyöty valtionosuusjärjestelmässä on paljon merkittävämpi kuin verotulotasauksen laskennallinen menetys.

# Painostus syrjäytti periaatteet kuntaliiton yhteisöveropäätöksessä

Etelä-Suomen Sanomat 8.3.1998

Suomen Kuntaliitto ei hyväksy yhteisöverojen jakamista käsitelleen työryhmän esitystä. Liiton hallitus päätti viime viikolla, että neljäsosa yhteisöverosta on jaettava asukasluvun perusteella. Jakoperusteiden uusimisen taustalla on tarve kohdistaa yhteisöjen maksamat verot juuri niihin kuntiin, joissa vero kertyy. Nyt Kuntaliitto luopui tästä periaatteesta. Päätös merkitsi vero- ja valtionosuusjärjestelmien sekoittamista ottamalla verotulojen kohdistamiseen valtionosuuden elementtejä.

Kuntaliiton hallituksen kanta syntyi pohjoisen kuntien painostuksen tuloksena. Samalla uusi päätös mitätöi kuntaliiton aikaisemat kannanotot. Kuntien välinen rahanjako on nollasummapelä; minkä toiset saavat, se on toisilta pois. Vaikka päätös tehtiin kuntaliiton yhtenäisyyden nimissä, se nimenomaan vaarantaa sen. Paradoksaalista päätöksessä on se, että pitemmällä aikavälillä eivät pohjoisen kunnatkaan voittaisi mitään, ainoastaan kaupunkikunnat häviäisivät. Tämä johtuu verotulotasauksesta. Tasauksen vaikutuksia ei kuntaliiton päätöksenteossa ehditty pohtia.

Sisäasiainministeriön yhteisöverotyöryhmän esityksen mukaan yhteisöjen maksamat verotulot pyritään kohdistamaan niihin kuntiin, joissa verotulot muodostuvat. Työryhmän esitys merkitsi yleisesti tunnustettujen vääryyksien oikaisemista. Monen viime vuosina liikaa yhteisöveroa saaneen kunnan verotulot tulevat vähenemään.

Päijät-Hämeen kunnista yhteisövero olisi kasvanut työryhmän esityksen mukaan Lahdessa, Heinolassa, Hollolassa ja Nastolassa.

Päijät-Hämeen kuntien yhteenlasketut yhteisöverot vähenisivät työryhmien esityksen mukaan 9,2 miljoonaa markkaa. Suhteellisesti suurimmat menetykset olisivat kokeneet Päijät-Hämeessä kunnat, jotka ovat saaneet yhteisöveroa eniten: Hartola, Artjärvi, Sysmä ja Padasjoki.

Verotulotasauksen takia ei mikään näistäkään kunnista kuitenkaan vuonna 2002 menettäisi mitään. Ongelmia tulee ainoastaan ylimenovuosina, joita varten työryhmä kehitteli oman järjestelmänsä.

Vaikka esitys vähentäisi 338 kunnan yhteisöveroa, verotulotasauksen ansiosta vuonna 2002 ainoastaan 46 kunnan tulopohja heikkenisi. Nämäkään kunnat eivät ole tyypillisiä pohjoisen ja idän kuntia. Laskelmien mukaan tulopohja kasvaisi 49 kunnalla verotulotasauksen jälkeen. Näiden kuntien joukossa ovat mm. Heinola ja Lahti.

Lapin kunnat vaativat yhteisöveron jaon muuttamista niin, että puolet jaettaisiin asukasluvun ja puolet työryhmien esittämien perusteiden. Kuntaliiton hallitus päätyi siihen, että asukasluvun perusteella tulee jakaa neljännes. Lisäksi pääkonttorillisää tulee alentaa viidestä kahteen prosenttiin.

Kuntaliiton malli lisäisi Päijät-Hämeen kuntien yhteisöveroa työryhmän esittämään 23,8 miljoonaan markkaan. Alueen kunnat Lahtea lukuun ottamatta eivät kuitenkaan hyötyisi mitään Kuntaliiton uudesta jakoperusteesta vuonna 2002, koska verotulotasaus pieneni saman verran. Suurista kaupungeista Kuntaliiton esitys merkitsisi Helsingin, Espoon, Vantaan, Vaasan, Lappeenrannan, Tampereen ja

Turun yhteisöveron vähenemistä yhteensä 537 milj. markkaa.

Jos yhteisöveroa jaetaan muilla perusteilla kuin yhteisöjen todella maksamilla veroilla, muuttuu verojärjestelmä valtionosuusjärjestelmäksi. Se voi johtaa yhteisöveron muuttamiseen asteittain yleiseksi valtionosuudeksi, jota valtio voi pienentää vuosittain taloutensa tasapainottamiseksi. Kuntaliiton muutosesitys merkitsee sitä, että kunta ei hyödy yrityksistä täysimääräisesti. Tähän asti on kannustavuus mainittu eräänä järjestelmän keskeisenä periaatteena. Samalla liitto tuli sekoittaneeksi kuntien verotulot ja valtionosuudet.

Kuntaliiton asema erilaisten kuntien yhteisjärjestönä on hankala. Periaatteeltaan oikeansuuntaistakin ratkaisua on vaikea saada hyväksytyä, koska jokin kunta aina menettää. Verotuksen kohdalla periaatteet ovat kuitenkin erittäin tärkeät. Jos niistä joustetaan, ollaan suossa, josta ei ole paluuta. Yhteisöveronkin osalta verotulotasaus huolehtii kuntien tulopohjan tasauksen muutaman vuoden viiveellä.

Yhteisöveroratkaisukin osoittaa, että kuntien välisestä tasauksesta pitää huolehtia maan poliittista vastuuta kantava hallitus, ei etujärjestö. Tämän takia hallituksen onkin syytä jatkaa yhteisöveron jaon uudistamista sisäministeriön työryhmän ja hallituksen talouspoliittisen ministerivaliokunnan päätösten mukaisesti. Yhteisöverosekoilu osoittaa myös sen, että valtionosuusjärjestelmän ei tule tehdä hätäisiä ja tutkimukseen perustumattomia muutoksia, vaikka joku kuntajoukko sellaisia sattuisi vaatimaan.



## Lähikirjastojen alasajo koskisi kipeimmin lapsiin ja vanhuksiin

Etelä-Suomen Sanomat 22.3.1998

Lahden kaupunginkirjaston käyttö on kaksinkertaistunut vuosikymmenen vaihteesta. Kirjaston eri toimipisteissä käy päivittäinen keskimäärin 6 300 asiakasta, jotka lainaavat yli 11 000 kirjaa tai äänitettä. Tuskin mikään kunnallinen toiminto on kasvanut näin paljon viime vuosina. Kirjaston käytön lisääntyminen näkyykin jo pääkirjaston ruuhkautumisena.

Lahden kaupunginkirjasto tarjoaa palvelujaan pääkirjaston lisäksi kolmesta kirjastoautosta ja kahdeksasta lähikirjastosta. Kirjasto onkin tyypillinen lähipalvelu. Lähikirjastoista tehdään noin 900 000 lainaa, mikä on vajaa kolmannes koko kaupunginkirjaston lainoista. Yhdessä lähikirjastossa käy keskimäärin 200–300 asiakasta päivässä ja lainauksia päivää kohti on noin 400. Vuodessa yhdessä lähikirjastossa on noin 50 000–80 000 kävijää eli lähikirjastoissa yhteensä noin 450 000. Yhdessä lähikirjaston menot ovat keskimäärin 800 000 markkaa vuodessa. Kahdeksan lähikirjaston menot olivat viime vuonna yhteensä 6,5 miljoonaa markkaa.

Lähikirjastojen kirjalainoista peräti 43 prosenttia oli lasten kirjoja. Tämä onkin luonnollista, koska asiakkaista lähes puolet on lapsia. Jos lähikirjasto on koulun lähellä, näkyy se lainauksessa. Niinpä Renkomäessä 56 prosenttia ja Ahtialassa 53 prosenttia lainoista oli lasten kirjallisuuden lainoja. Lähikirjastot toimivatkin yhteistyössä koulujen kanssa ja ovat useimmiten ala-asteiden koulukirjastoja.

Jos lähikirjasto on kohtuullisen etäisyyden päässä, niin sitä käytetään. Siellä käydään lukemassa uusimmat lehdet ja selaillessa hyllyjä katsoen onko jotain mielenkiintoista tarjolla. Näin on erityisesti lasten, vanhusten ja työttömien kohdalla. Jos lähipiste suljetaan, on

kynnys ja etäisyys pääkirjastoon liian suuri. Lähikirjastojen lakkauttamisesta kärsivät eniten lapset, nuoret, työttömät ja vanhukset.

### Kirjaston käyttö väheni viime vuonna

Kirjaston käytön voimakas kasvu näkyikin jo pääkirjaston palvelujen tukkoisuutena. Kirjastoaineiston hankintarahojen supistaminen noin seitsemän miljoonan tasosta neljään miljoonaan näkyy uusien kirjojen määrässä. Niinpä Päijät-Hämeen maaseutukunnista moni uutuuskirja löytyy paljon helpommin kuin Lahden kaupunginkirjastosta. Iltaisin vilkkaimpana aikana on ruuhkaakin.

Mikäli lähikirjastoja lakkautetaan, aiheutuu siitä pääkirjaston laajennustarvetta. Toisaalta laajennuskaan ei korvaa lähiöiden asukkaille sivupisteen lakkauttamista. Kun pääkirjaston palvelu tukkeutuu, kärsivät siitä kaikki läheläiset. Ensimmäistä kertaa tällä vuosikymmenellä kirjaston käyttöluvut vähenivät viime vuonna edellisvuodesta.

Kuntien kirjastomenoja voidaan tarkastella monesta eri näkökulmasta. Niihin vaikuttaa jonkin verran tilahallinnon organisointi. Lahden menoja jonkin verran korottaa uudehko kirjastotalo. Asukasta kohden kirjastomenot ovat Lahdessa suurten kaupunkien korkeimmat, mutta lainaa kohti menot ovat suurten kaupunkien pienimpiä. Lainaajien osuus asukasluvusta on Lahdessa suurten kaupunkien korkeimpia. Tämä osoittaa, että kirjastoa Lahdessa käytetään runsaasti ja palvelut tuotetaan tehokkaasti.

### Keiden palveluihin karsinnat kohdistetaan?

Apulaiskaupunginjohtaja Markku Porvarin johdolla laaditussa palveluiden saneeraustarkastelussa esitetään kahden lähikirjaston lakkauttamista ensi vuonna. Työryhmän mukaan tavoitteena on, että Lahdessa on tulevaisuudessa ”pääkirjasto ja 4 alueellisesti tarkoituksemukaisissa paikoissa sijaitsevaa lähikirjastoa”. Työryhmän tavoitteena on siten neljän lähikirjaston toiminnan lakkauttaminen.

Kunnan tarjoamat palvelut kohdistuvat erilaisille väestöryhmille. Nykyinen palvelurakenne heijastelee valtion tukipolitiikkaa ja

kunnan omien päätöksentekijöiden näkemyksiä siitä mitkä asiat ovat heille ja kuntalaisille tärkeitä.

Talouden kiristyessä menoja on karsittava. Se on ollut ja näyttää olevan edelleenkin pienten summien poistamisesta kaikista toiminnoista. Palvelurakenteiden perusteellista tarkastelua eikä päätöksiä siitä, mitä palveluja tarjotaan ja mitä leikataan, ei ole kyetty tekemään. Tasapäinen menojen prosenttileikkaus kohtelee muodollisesta tasapäisyydestään huolimatta eri tavoin kaupunkilaisia. Neljän lähikirjaston toiminnan lopettaminen heikentää nimenomaan lähiöiden palvelua. Se kohdistuu myös niihin, joilla ei ole autoa ja joiden liikuntamahdollisuudet ovat rajatut.

Päätöksentekijöiden olisikin syytä pohtia, miten karsinta mistäkin toiminnasta vaikuttaa kuntalaisten palveluihin. Sivukirjastojen lakkauttaminen lisää myös ruuhkaa pääkirjastossa ja johtaa siellä laajennustarpeisiin. Lähiöiden heikentyviä palveluita se ei kuitenkaan korvaa. Lähikirjastot liittyvät koulupalveluihin. Opettajien lomautus on ollut huonoa mainosta kaupungille. Moni lapsiperhe miettii varmaan moneen kertaan kannattaako muuttaa kaupunkiin, jossa opetusta saa vähemmän kuin muualla. Kun lähiöiden vetovoimaa lapsiperheiden kannalta heikennetään sivukirjastoja lakkauttamalla, saattaa tämä näkyä muutotalukkuudessa.

Karsintojen arvioimisessa joudutaan vääräämättä asettamaan eri toimintoja vastakain. On pakko kysyä, miten esimerkiksi miljoona markkaa tuntuu kaupunkilaisen palveluissa eri toiminnoissa. Samalla on kysyttävä, keiden palveluista halutaan karsia.





# Muutama tunnusluku riittää

Helsingin Sanomat 27.4.1998

Koska kunnan menojen ja tulojen pitää olla tasapainossa, kunnan talouden tilan arvioinninkin pitäisi olla periaatteessa yksinkertaista.

Kunnan vuosikatteelle eli rahoitustulokselle ei kuitenkaan voi asettaa mitään kaikille kunnille soveltuvaa määrää, 1500–2000 markkaa asukasta kohden, jotta kunnan talous olisi vahva. Tulorahoituksen tarve yksinkertaisesti vaihtelee kunnittain.

Jos vuosikate on miinusmerkkinen, on kunnan talous kriisissä. Joskus tällaista kuntaa on kutsuttu syömävelkaiseksikin.

Jotta kunnan talous olisi tasapainossa, tulisi vuosikatteen vastata pitkällä aikavälillä käyttöomaisuuden vuosittaista kulumista, jota tuloslaskelmassa kuvaa poistot.

Kunnan talouden tilan kuvaamiseksi riittää muutama luku, vaikka tarjolla on jopa kymmeniä erilaisia tunnuslukuja. Ne kaikki antavat kuitenkin melko samankaltaisen kuvan kunnan tilasta.

Esimerkiksi suurten kaupunkien järjestys ei muutu, vaikka tunnuslukua vaihtaa. Liiketoiminta vaikeuttaa talouden vertailua. Tulorahoituksen riittävyyden tarkastelun lisäksi kokonaiskuvaan tarvitaan myös jokin taseesta johdettu tunnusluku. Helpointa on käyttää



ennestään tuttua asukaslukuun suhteutettua lainamäärää. Se antaa aivan samanlaisen kaupunkien järjestyksen kuin uuden kirjanpitojärjestelmän omavaraisuusaste tai suhteellista velkaantumista kuvaava prosenttiluku.

Kuntien liiketoiminta hankaloittaa talouden vertailua. Talousarviot ja tilinpäätökset poikkeavat toisistaan, koska talousarvioissa liiketoiminta on nettona. Tilinpäätöksissä se taas on yhdistetty rivi riviltä tulos- ja rahoituslaskelmaan. Näin liiketoiminta lihottaa vuosikatetta, mutta ei lisää samassa suhteessa talouden pelivaraa. Esimerkiksi Helsingissä eri tapojen ero lähentelee miljardia markkaa.

Yksittäisenä lukuna vuosikate antaa väärän todistuksen, koska se ei kerro rahoitustarpeesta mitään. Liiketoiminnan erilaisten organisaatioiden erot voi välttää, jos vertailee vuosikatetta ja poistoja. Jos haluaa tiivistää vuosikatteen riittävyyden yhteen tunnuslukuun, voi laskea vuosikatteen prosentteina poistoista. Kun luku on sata, talous on tasapainossa.

Konsernitaseen lisäarvo jäänee pieneksi. Uuden kirjanpitojärjestelmän yhtenä hyvänä puolena on pidetty konsernitasetta. Kunnissa se on ollut työläs koota, ja sen tuoma lisäarvo jäänee vähäiseksi. Konsernin velat ovat kunnan velkoja suuremmat, mutta konserni-velkojen vertailussa on oltava varovainen. Kunnan vastuiden näkökulmasta konserniveika on kuin laskisi eri valuuttoja yhteen, koska veloissa on mukana niin energyyhtiöiden, vuokratyöyhtiöiden kuin kehitysyritystenkin lainoja.

Uudistusta perusteltiin myös sillä, että kuntia voisi vertailla myös muihin talousyksiköihin. Kunta ei kuitenkaan ole voittoa tavoitteleva yritys. Yritysmäiset tunnusluvut houkuttelevat väärin tulkintoihin.

Kunnallistalouden käsitteet ovat vasta täsmentymässä. Samassa tekstissä alijäämäisellä kunnallistaloudella saatetaan tarkoittaa eri asiaa. Vuosikatteen tasolle on asetettu hyvin erilaisia vaatimuksia.

Ajan myötä käsitteet vakiintuvat. Vuoden 1997 tilinpäätöksen arvioinnissa on runsaasti järjestelmän muutoksesta aiheutuvia ongelmia, minkä takia tulkinnoissa on oltava varovainen.

# Kunnat ulkopuolisten palveluiden käyttäjinä

Heikki Helin-Markku Hyypiä  
Kvartti 1/1998

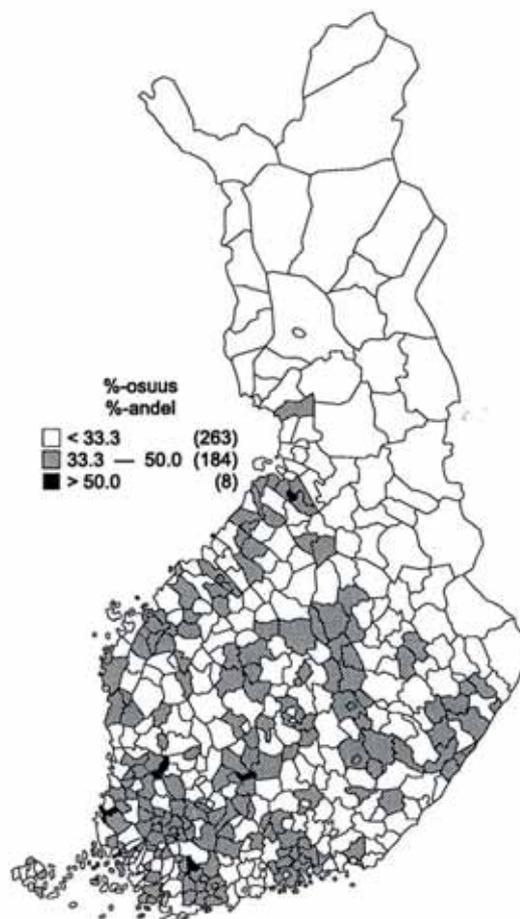
Kunnan ei nykyisen käsityksen mukaan tarvitse itse tuottaa kaikiapalveluita kuntalaisilleen, vaan riittää, että kunta järjestää palvelut. Tämä voidaan tehdä hankkimalla osa palveluista naapurikunnilta, kuntayhtymiltä, valtiolta tai yksityisiltä palvelujen tuottajilta. Viime aikoina on erityisen modikkaana pidetty erilaisia markkinasuuntautuneita ratkaisuja kuten palvelujen yksityistämistä. Tällä tarkoitetaan aikaisemmin kunnan järjestämän palvelutuotannon siirtämistä yksityisille palvelujen tuottajille. Myös kuntien välinen yhteistoiminta on nähty eräänä keinona selvittää nykyistä pienemmillä kustannuksilla.

Miten paljon kuntien asukkailleen tarjoamista palveluista tuottavat muut kuin kunnan oma organisaatio? Miten suuri on yksityisen palvelutuotannon osuus? Mihin toimintoihin keskittyy yksityinen ja yleensä kunnan ulkopuolinen palvelutuotanto? Millaisia eroja on kuntien välillä ulkopuolisten palveluiden ostossa? Näitä kysymyksiä tarkastellaan tässä artikkelissa, joka rajautuu kuitenkin pääasiassa asiakaspalveluiden ostojen määrän karkeaan kuvaamiseen.

Artikkelin perustana on Tilastokeskuksen talous- ja toimintatilasto vuodelta 1996. Siitä ilmenee toiminnoittain asiakaspalveluiden ostot jaoteltuina ostoihin

**Kartta1. Asiakaspalvelujen ostot, % käyttömenoista**

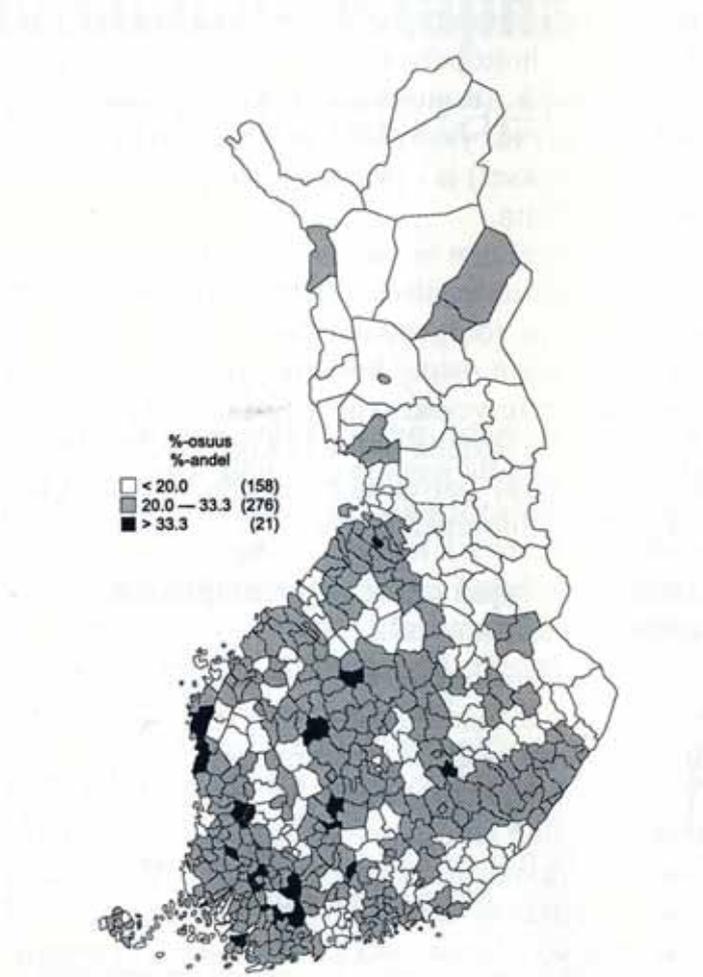
Karta 1. Den köpta kundservicen, % av driftsutgifterna



valtiolta, kunnilta, kuntayhteisöiltä ja muilta. Tilastossa asiakaspalvelut ovat kuntalaisille tarkoitettuja lopputuotepalveluja. Niistä maksetaan täysi korvaus joko sopimukseen perustuen, maksuosuuksina kuntayhtymille tai ns. kotikuntakorvauksina. Tyypillisiä asiakaspalveluiden ostoja ovat esimerkiksi korvaukset (osuus) kuntayhtymille tai toisille kunnille potilaan tutkimuksesta tai hoidosta terveyskeskuksessa, sairaanhoitopalvelujen ostot sairaalakuntayhtymiltä, hoitopalvelujen ostot sosiaalitoimen kuntayhtymältä (esimerkiksi kehitysvammanhuolto, päihdehuolto) tai yksityisiltä palvelutuottajilta (lastenhuoltolaitokset) ja opetuspalvelujen ostot ammatillisilta kouluilta.

Asiakaspalvelujen ostoa eivät tilastossa ole muut kuin ns. lopputuotepalvelut. Siten takia terveyskeskuksen laboratorio- ja röntgenpalvelujen ostot eivät ole asiakaspalveluiden ostoja, koska ne ovat yleensä vain osa asiakkaan terveyskeskukselta saamasta sairaanhoitopalvelusta. Edellä olevasta rajauksesta johtuen kunnat hankkivat palveluja enemmän kuin tässä kuvatut ns. lopputuotepalvelut.

**Kartta 2. Asiakaspalvelujen ostot kuntayhteisöiltä, %**  
 Karta 2. Kundenservice köpt av kommunala samfund, %



### Asiakaspalvelujen ostot vajaa neljäsosa kuntien käyttömenoista

Kuntien käyttömenot vuonna 1996 olivat 118,2 miljardia markkaa. Asiakaspalvelujen ostot olivat 27,9 miljardia markkaa eli 23,6 prosenttia.

Yli puolet käyttömenoista on palvelujen ostoja vammaishuollon laitospalveluissa, erikoissairaanhoidossa ja ammatillisissa oppilaitoksissa. Yli neljäsosa käyttömenoista on ostopalveluja lasten ja nuorten laitoshuollossa, suojatyössä ja kehitysvammatoiminnassa, päihdehuollossa, hammas- huollossa, perusterveydenhuollossa, muissa vanhusten ja vammaisten palveluissa sekä muussa opetustoimessa. Yli kymmenen prosenttiin yltävät näiden lisäksi lukiot, musiikkioppilaitokset, muut lasten ja perheiden palvelut sekä muut vanhusten ja vammaisten palvelut. Taulukossa 1 on esitetty asiakaspalvelujen ostojen jakautuminen toiminnoinnain koko maan tasolla.

### Pääosa ostoista kuntayhteisöiltä

Asiakaspalvelujen ostoista kolme neljäsosaa kohdistuu kuntayhteisöihin. Markoissa ylivoimaisesti suurin on erikoissairaanhoidon, jonka palveluja kunnat ostavat 13,0 miljardilla markalla. Se on yli puolet kaikista asiakaspalvelujen ostoista ja kolmannes ostoista kuntayhteisöiltä. Seuraavaksi suurimmat ovat ammatilliset oppilaitokset ja perusterveydenhuolto. Nämä kolme toimintoa ovatkin 91,4 prosenttia kuntayhteisöiltä tehtävistä asiakaspalvelujen ostoista.

Hieman toisenlainen kuva saadaan, kun lasketaan paljonko asiakaspalvelujen ostot kuntayhteisöiltä ovat toiminnon käyttömenoista. Ostopalvelujen osuudet olivat seuraavat: erikoissairaanhoidon (86,8 %), ammatilliset oppilaitokset (35,9 %) ja perusterveydenhuolto (28,8 %). Vammaishuollon laitospalveluissa ostot kuntayhteisöiltä ovat peräti 77,8 prosenttia. Myös suojatyössä ja kehitysvammatoiminnassa kuntayhteisöjen osuus on merkittävä (27,9 %). Hammas- huollossa kuntayhteisöjen osuus on lähes kolmannes käyttömenoista (32,5 %). Muissa toiminnoissa se jää alle kymmeneen prosenttiin.

### Naapurikunnilta koulupalveluja

Viime aikoina on korostettu kuntien yhteistyön merkitystä. Asiakaspalvelujen ostot kunnilta olivat 2,5 miljardia markkaa. Tästä yli puolet kohdistui ammatilliseen koulutukseen. Peruskoulupalveluja ostettiin 458 miljoonalla markalla ja lukiopalveluja 387 miljoonalla markalla. Muilta naapurikunnilta hankittavia tai niiden kanssa

yhdessä järjestettäviä toimintoja ovat oikeudenhoito, musiikkioppilaitokset, kansalaisopistot sekä muut lasten ja perheiden palvelut.

Valtiolta ostettavista palveluista puolet oli ammatillisten oppilaitosten palveluja ja viidennes peruskoulua. Lasten ja nuorten laitoshuollon palveluja hankittiin noin 30 miljoonalla sekä erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon yhteensä noin 56 miljoonalla markalla.

### Yksityisten palvelujen osuus kolme prosenttia

Muilta kuin valtiolta, kunnilta ja kuntayhteisöiltä hankittiin asiakaspalveluja 3,3 miljardilla markalla. Näistä miljardi kohdistui ammatillisiin oppilaitoksiin. Sata miljoonaa ylittivät myös muut vanhusten ja vammaisten palvelut, vanhusten laitospalvelut, lasten päivähoido, peruskoulu, lukio, päihdehuolto ja perusterveydenhuolto.

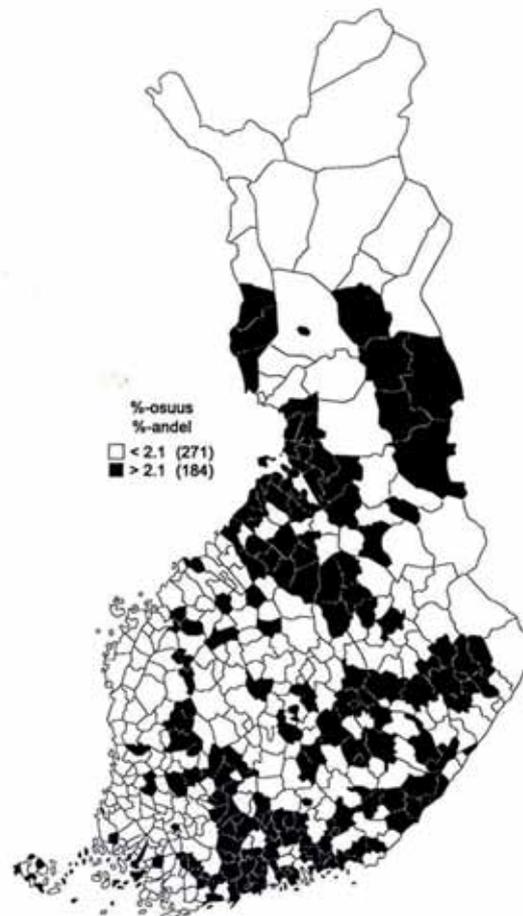
Prosentuaalisesti toiminnon käyttömenoista suurin muilta tehtyjen ostojen osuus oli ammatillisissa oppilaitoksissa (27,9 %), muissa vanhusten ja vammaisten palveluissa (16,1 %), vanhusten laitospalveluissa (8,8 %), lasten ja nuorten laitoshuollossa (7,3 %), peruskoulussa (5,5 %) ja lukiossa (4,1 %).

Yli puolessa kuntia asiakaspalvelujen ostot olivat yli 30 % käyttömenoista.

Edellä on tarkasteltu kokonais kuvan hahmottamiseksi kuntien yhteenlaskettuja lukuja. Kuva muuttuu ja tarkentuu, kun tarkastellaan yksittäisten kuntien lukuja. Karttakuviossa 1 on yleiskuva kuntien asiakaspalvelujen ostoista. Kaikki asiakaspalvelujen ostot

**Kartta 3. Asiakaspalvelujen ostot muilta, %**

Kartta 3. Den köpta kundservicen, %



on laskettu yhteen ja laskettu näiden ostopalvelujen osuus kunnan käyttömenoista. Se osoittaa, että palveluja ostetaan pienemmissä kunnissa.

Vaikka palvelujen ostot kuntien käyttömenoista eivät olekaan kovin suuret, on niiden osuus yksittäisissä toiminnoissa merkittävä. Kaikkiaan 400 kunnassa vähintään puolet erikoissairaanhoidosta, vammaisten laitospalveluista, ammatillisesta koulutuksesta hankitaan asiakaspalveluiden ostona. Perusterveydenhuollon, päihdehuollon, musiikkioppilaitosten, hammashuollon, suojatyö- ja kehitysvammahuollon sekä lasten ja nuorten laitoshuollon menoista yli puolet on 200 kunnassa palvelujen ostoja (kts taulukko 2).

Asiakaspalvelujen ostojen osuus käyttämönoista oli seuraava

**Asiakaspalvelujen ostojen osuus käyttämönoista oli seuraava:**  
Den köpta kundservicens andel av driftsutgifterna var följande:

	Kuntia kpl Antal kommuner
Yli • Över 50,0 %	8
40,0–50,0 %	54
30,0–39,9 %	196
20,0–29,9 %	148
10,0–19,9 %	48
Alle • Under 10,0 %	1

### Päihdehuoltoa ja lasten ja nuorten laitoshuoltoa hankitaan ”yksityisiltä”

Tilastokeskus tilastoi käyttötaloudessa kaikkiaan 52 eri toiminnon menot ja tulot. Näistä asiakaspalvelujen ostoja muilta (”yksityisiltä”) oli jonkin verran 32 toiminnossa. Palvelujen ostot yksityisluonteisilta yhteisöiltä keskittyvät muutamaan toimintoon.

Ostojen osuus käyttämönoista ylitti kolmanneksen päihdehuollossa 98 kunnassa, muissa vanhusten ja vammaisten palveluissa 60 kunnassa ja lasten ja nuorten laitoshuollossa 57 kunnassa. Muita yksityiseen tuotantoon tukeutuvia toimintoja ovat suoja työ ja kehitysvammatoiminta, muut lasten ja perheiden palvelut, vammaishuollon laitospalvelut ja muu opetustoimi.

Vaikka joissakin palveluissa ostojen osuus toiminnon käyttämönoista on suuri, on näitä toimintoja lopulta vähän. Laukaalla asiakaspalvelujen ostot muilta ylittivät kolmanneksen käyttämönoista viidessä ja Keravalla neljässä toiminnossa. Kaikkiaan 16 kunnassa tällaisia toimintoja oli kolme. Näiden joukossa olivat mm. Helsinki ja Espoo. Helsingissä yksityisiin palveluihin tukeutuvia toimintoja ovat lasten ja nuorten laitoshuolto, vanhusten laitospalvelut sekä vammaisten laitospalvelut.

Sana yksityisiltä on väliotsikossa lainausmerkeissä. Kyse ei ole varsinaisesta yksityisestä palvelutuotannosta kuin osittain. Esimerkiksi Helsingissä vanhusten laitospalveluja tuottavat erilaiset säätiöt. Niissä kaupunki on mukana. Muita vanhusten ja vammaisten palveluja

hankitaan jonkin verran muilta 256 kunnassa. Kyseessä ovat useimmiten erilaiset Raha-automaattiyhdistyksen tuella perustetut laitokset, joiden palvelut sijaintikunta ostaa. Kunnat eivät saa suoraan rahoitus RAY:ltä, vaan sen saa joku yhdistys. Tällaista toimintaa tuskin voi kutsua yksityiseksi palvelutuotannoksi. Esimerkkejä vastaavista järjestelyistä löytyy muissakin toiminnoissa.

### Kuntakoko ja palvelujen ostot

Kun kunnat asetetaan asukasluvun mukaan suuruusjärjestykseen ja jaetaan ne kymmenen ryhmään, saadaan kuntakoon perustella muodostetut desiilit. Ensimmäisessä desiilissä ovat suurimmat kunnat ja kymmenennessä pienimmät.

Taulukossa 2 on tarkasteltu asiakaspalvelujen ostoa desiileittäin. Palvelujen ostot naapurikunnilta ovat suurimmat pienimmässä kunnissa. Ostojen osuus käyttämönoista kasvaa kuntakoon pienentyessä. Sama suunta ilmenee ostoissa kuntayhteisöiltä.

Palvelujen ostot muilta ovat suurimmat näin laskien suurimmissa kunnissa. Nina Granqvistin viimeisyksyisen väitöskirjan mukaan yksityistämiseen on ryhdytty suhteellisesti eniten vahvan vasemmiston kunnissa, jotka ovat suuria ja joissa yksityistä palvelutarjontaa löytyy riittävästi (Granqvist 1995, 228, 298–299). Taulukko osoittaa yllättävästi, että ostot yksityisiltä ovat toiseksi suurimmat kaikkein pienimmässä kunnissa.

**Taulukko 1. Asiakaspalveluiden ostot % käyttämönoista kunnan asukasluvun (desiilin) mukaan**

Tabell 1. Den köpta kundservicens andel av kommunens driftsutgifter, decilvis

Desiili	Asiakaspalveluiden ostot Köpt kundservice	
	Kuntayhteisöiltä Av kommunförbund	Yhteensä Sammanlagt
1	18,4	23,9
2	21,5	27,2
3	22,3	27,7
4	22,4	28,4
5	23,6	29,8
6	24,6	31,4
7	24,8	32,6
8	26,1	33,3
9	26,0	37,1
10	24,5	37,4

**Taulukko 2. Kuntien asiakaspalveluiden ostot yhteensä (miljoona mk)**

Tabell 2. Köpt kundservice sammanlagt i kommunerna (miljoner mk).

Koodi Kod	Toiminto Serviceform	Asiakaspalvelujen ostot (milj.mk)				Yhteensä Totalt	Käyttömenot yhteensä Driftsutgifter totalt
		Valtiolta Av staten	Kunnilta Av kom- muner	Kunta- yhteisöiltä Av kommun förbund	Muilta Av övriga		
110-130	Yleishallinto • Allmän förvaltning	0	0	0	0	1	13 218
201	Sosiaali ja terveydenhuollon hallinto						
	Social- och hälsovårdens förvaltning	0	0	0	0	0	1 340
204-206	Lasten päivähoito • Dagvård av barn	0	17	1	304	321	9 971
210	Lasten ja nuorten laitoshuolto						
	Anstaltsvård för barn och unga	31	7	15	265	317	734
215	Muut lasten ja perheiden palvelut						
	Annan barn- och familjevård	0	22	22	87	131	955
220	Vanhusten laitospalvelut						
	Anstaltstjänster för äldre	0	20	85	319	424	3 795
225	Vammaishuollon laitospalvelut						
	Anstaltstjänster för handikappade	0	1	644	95	741	828
230	Suojatyö, kehitysvammatointi • Skyddat arbete och verk. för utvecklingsstörda	0	12	196	59	267	704
235	Kotipalvelu • Hemservice	0	0	1	90	92	2 318
240	Muut vanh. ja vamm. palvelut						
	Annan serv. för äldre och handikapp.	0	11	258	587	856	2 944
245	Päihdehuolto • Missbrukarvård	0	6	23	132	162	449
252	Perusterv.huolto • Primärhälsövård	20	38	2 953	112	3 124	10 240
254	Perusterv.h. hammashuolto						
	Tandvård inom primärhälsövården	1	2	403	7	411	1 239
260	Erikoissairaanhoido • Specialsjukvård	36	11	13 003	81	13 131	14 973
270	Ympäristöterv.huolto • Miljöhälsövård	0	0	0	0	0	342
290	Muu sosiaali- ja terveystoimi						
	Övrig social- och hälsovård	1	6	22	29	59	4 617
301	Opetus- ja kulttuuritoimen hallinto						
	Undervisning- och kulturförvaltning	0	0	0	0	0	476
305	Peruskoulu • Grundskola	172	459	24	201	856	14 617
310	Lukio • Gymnasium	46	388	0	148	582	2 866
315	Ammatill. oppilaitokset • Yrkesläroans.	496	1 415	3 272	1 015	6 198	9 120
325	Kansalaisopisto • Medborgarinstitut	0	31	0	1	32	700
330	Musiikkioppilaitokset • Musikläroans.	0	29	8	14	51	345
345	Muu opetustoimi • Övrig undervis.verk.	0	1	2	29	32	117
350-390	Kulttuuri ja vapaa-aika • Kultur och fritid	0	6	3	25	34	5 558
410-490	Yhdyskuntapalvelut • Samhälstjänster	2	41	11	17	70	7 547
510-590	Muut palvelut • Övriga tjänster	1	21	1	21	42	1 966
610-690	Liiketoiminta • Affärverksamhet	0	1	0	1	1	6 271
700	Käyttötalous yhteensä						
	Driftshushållning sammanlagt	807	2 544	20 946	3 636	27 932	118 250

Yhteenlasketut asiakaspalvelujen ostot prosentteina käyttömenoista ovat noin kymmenen prosenttiyksikköä suuremmat pienimpien kuntien desiilissä kuin suurimpien. Ostojen osuus kasvaa selkeästi kunnan koon pienentyessä.

### Asiakaspalveluiden ostot kasvavat, yksityisten tuottajien osuus vähäinen

Kuntien pyrkiessä karsimaan menojaan eräänä ratkaisuna on esitetty ostopalvelujen lisäämistä nimenomaan yksityisiltä palvelujen tuottajilta. Puhtaan yksityisen tuotannon osuus on vielä hyvin pieni. Tosin sen osuus on viime vuosina kasvanut. Tilaston tulkintaa vaikeuttaa se, että valtio on luopunut eräistä toimintoista siirtäen niitä kunnille ja kuntayhteisöille (esimerkiksi ammatilliset oppilaitokset).

Palvelujen yksityistämisen eräänä perusteena on oletus, että yksityinen tuottaisi pal-

velut kunnan organisaatiota tehokkaammin. Tästä ei ole näyttöä muun kuin kunnallistekniikan ja rakentamisen osalta. Yksityisen tuotannon mahdollinen edullisuus kunnalle johtuu useimmiten siitä, että palvelun käyttäjälle eli kuntalaiselle siirretään kustannusvastuuta aiempaa enemmän. Kunnan organisaation puitteissa maksujen korottaminen ei ole aina mahdollista tai ainakaan niin helppoa.

Alpo Karilan väitöskirjan mukaan Suomessa ei ole tapahtunut mitään "sellaista markkinayhteiskunnallistumisen voittokulkua", jollaista eräissä OECD-maista raportoitu ja jollaisia esikuvia viranomaiset ja konsultit ovat ennakoineet (Karila 1998, 272-273).

Tämä tarkastelu on osoittanut, että kuntien asiakaspalveluiden ostot keskittyvät nimenomaan tiettyihin toimintoihin. Palvelujen ostot ovat yleisempää pienemmissä kunnissa erityisesti terveydenhuollossa, sosiaalitoimessa ja opetustoimessa.

*Kuntien monien talousongelmien syyt muualla kuin ns. Kosken mallissa*

## Valtionosuusjärjestelmän muutoksiin ei ole perusteita

Kuntalehti 2 1998

Uusi valtionosuusjärjestelmä on ollut käytössä vuoden. Kuntien suhtautuminen järjestelmään riippuu pääasiassa siitä, miten oman kunnan valtionosuuksille on käynyt. Kunnat, joiden valtionosuudet ovat vähentyvät, ovat olleet tyytymättömiä ja lisää saaneet kunnat ovat olleet enimmäkseen hiljaa. Heikki Kosken johdolla kehitelty valtionosuusjärjestelmä on saanut kuitenkin aiheentontakin moitetta valtion muiden toimenpiteiden takia. Järjestelmässä on luonnollisesti korjattavaa, mutta ei kovin paljon ole tarpeen eikä mahdollistakaan tehdä vuoteen 2002 mennessä, jolloin järjestelmän vaikutukset ovat voimassa täysimääräisinä.

Tässä artikkelissa pyritään tarkastelemaan valtionosuusjärjestelmän toimivuutta ja ongelmia kirjoittajan laatimaan, äskettäin ilmeestyneeseen tutkimukseen perustuen.

### Valtio heikentänyt kuntien tulopohjaa

Uuden valtionosuusjärjestelmän käyttöönottoa vaikeuttivat valtiontalouden ongelmat, jotka ilmenivät kuntien valtionosuuksien leikkaamisena. Valtionosuuksia on leikattu vuosina 1996–1998 peräti 7,6 miljardia markkaa eli lähes 1500 markkaa asukasta kohden.

Kuntien talouden tasapainotusongelmia on lisännyt vuodelle 1997 tehty tulopoliittinen ratkaisu. Siihen liittynyt ansiotulovähennyksen korotus merkitsi teollisuuden keskipalkkaa (144 000 mk/vuosi) saavalla noin 600 markan kunnallisveron vähennystä. Yksi veroprosentti merkitsee tällaisilla tuloilla noin 1300 markkaa. Mitä enemmän kunnassa on palkansaajia, sitä enemmän tulopoliittinen ratkaisu kirpasi kuntaa. Myös uusi tulopoliittinen sopimus rasittaa kuntien taloutta erityisesti vuonna 1999.

Suomen valtionapujärjestelmä on tasannut suhteellisen tehokkaasti kuntien tulopohjassa, palvelutarpeissa ja olosuhteissa olevia eroja. Kuntien verorahoitus ja keskeisimpien palvelujen nettomenot ovat suuret suunnilleen samoissa kunnissa. Tässä ei oteta kantaa siihen, ovatko menot suuret siksi, että verorahoitusta on runsaasti vai siksi, että järjestelmä on pysynyt ottamaan huomioon suuremmat menot.

### Laskentamalli korvaa laskennallisten menojen ja omarahoitusosuuden eron

Selvitysmies Kosken työlle oli ominaista se, että järjestelmää pyrittiin rakentamaan aikaisempaa enemmän tutkimustiedon pohjalta. Tutkimuksista ei kuitenkaan suoraan ollut otettavissa yksiselitteisiä kriteerejä. Osa tutkimusten mukaisista kriteereistä muuttui valmistelun edetessä. Lisäksi ministeriöillä oli vaikutusta lopputulokseen. Loppuvaiheessa myös aikapula pakotti tekemään nopeutettuja ratkaisuja.

Ehkä eniten uutta järjestelmää on arvosteltu siitä, että se ei ottaisi huomioon riittävästi lapsivaltaisia kuntia. Tähän liittyy on kritikoitu sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ikäryhmittäisiä painoja että lasten päivähoidon tarvekriteerinä olevaa palvelu- ja jalostusalojen osuutta.

Nuoren ikärakenteen kuntien valtionosuuteen vaikuttaa kertoimien painoarvojen lisäksi laskentametsodi, jonka mukaan valtionosuus on kunnan laskennallisten kustannusten ja omarahoitussosuuden erotus eikä tietty prosenttimäärä laskennallisista kustannuksista. Tämä tapa on edullisempi korkeiden yksikkökustannusten kunnille ja epäedullisempi alhaisten yksikkökustannusten kunnille, joita nuoren ikärakenteen kunnat ovat.

Järjestelmän malli on kuitenkin linjassa verotulotasauksen kanssa ja siten perusteltavissa. Kullakin kuntalaisella kotikunnasta riippumatta on sama omavastuuosuus sosiaali- ja terveydenhuollossa ja opetus- ja kulttuuri-toimissa ja valtionosuus korvaa hyväksyttävät palvelutarpeesta ja tuotanto-olosuhteista johtuvat lisäkustannukset.

### Peruskunnat kuntayhtymiä ja yksityisiä huonommassa asemassa opetustoimessa

Opetustoimen valtionosuusmenettelyn muuttaminen niin, että valtionosuudet kohdistetaan suoraan palvelujen tuottajille, aiheuttaa monenlaisia talouden vertailun ongelmia. Opetustoimen valtionosuuksista yli puolet menee kuntayhtymille ja yksityisille palvelujen tuottajille. Tämän takia peruskunnan valtionosuus saattaa olla miinusmerkkinen varsinkin sellaisessa kunnassa, jossa verotulotasauksen tasausvähennys on merkittävä. Tämä on mahdollistanut uudistuksen tarkoitushakuisen kritisoinnin.

Joka tapauksessa kuntien tulopohjaa ei voi vertailla enää ns. verorahoitus käsitteellä (verotulot + käyttötalouden valtionosuudet) eikä kuntien toiminnoittaisia menojaakaan voi vertailla entiseen tapaan (käyttömenot, opetustoimen menot jne). Vuoden 1993 uudistuksen eräs myönteinen piirre, kunnan vastuulla olevan toiminnan kokonaisrahoituksen esittäminen kunnan talousarvioissa ja tilinpäätöksissä, menetettiin tässä vuoden 1997 uudistuksessa. Luvuilla olisi tietynlaista itseisarvoakin, kun kunta kuitenkin vastaa kuntalaisten palveluista ja valtio tasaa tulopohjaa ja palvelukustannuksia.

Opetustoimessa tuottajalle kohdistuva valtionosuus johtaa peruskuntien kannalta valti-

onossuussien leikkauksissa kohtuuttomaan tulokseen. Leikkaukset on kohdistettu omarahoitussosuuteen eikä yksikköhintoihin. Tämän takia kuntayhtymät ja yksityiset palvelutuottajat eivät ole joutuneet kokemaan valtionosuiden leikkausta.

### Nuoren ikärakenteen kuntien ongelmien taustalla muut kuin valtionosuusjärjestelmä

Tyytymättömmimpiä uuteen järjestelmään ovat olleet valtionosuuksia menettäneistä kunnista ne, joiden ikärakenne on nuori. Näissä kunnissa on uskottu, että kertoimet eivät ota huomioon riittävästi nuorista aiheutuvia kustannuksia. Kritiikki on osittain aiheetonta, koska samanaikaisesti monet muut eri syyt kiristävät enemmän kuntien taloutta.

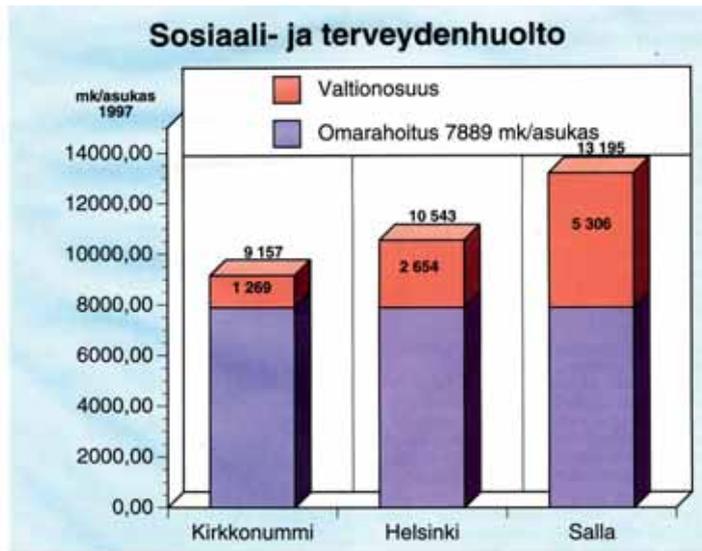
Valtionosuusjärjestelmän muutos vuosina 1997–1998 on ollut enintään 400 markkaa asukasta kohden, joten se ei voi olla mikään nykyisten ongelmien perimmäinen syy. Valtionosuussien leikkaukset ovat kohdanneet kuntia samalla tavoin korottaen kunnan omarahoitussosuutta.

Monen nuoren ikärakenteen kunnan verotulot ovat niin suuret, että verotulotasauksessa niillä on valtionosuuksia vähentävä tasaus. Tällaisissa kunnissa on yleensä myös muita enemmän palkansaajia. Tämän takia tulopoliittiset ratkaisut ovat kohdistuneet näihin kuntiin muita raskaammin kuten myös subjektiivisten oikeuksien laajentamiset. Toisaalta kolmen vuoden takaisilla tiedoilla tehtävä verotulotasaus ei kykene ottamaan huomioon tulopoliittisten sopimusten kaltaisia verotuloja vähentäviä tekijöitä. Näin ollen nuoren ikärakenteen kuntien talouden kiristymisen taustalla onkin monien ”väliintulevien muutujien” yhteisvaikutus. Jos vielä yhteisöveron jako-ossuus on pieni, on kunnan talous kireällä.

### Tähänastisista herkimmin muutoksiin reagoiva järjestelmä

Selvitysmies Heikki Koski korosti työnsä kuluessa tavoitteena olevan yksinkertaistaa järjestelmää: ”Valtion ja kuntien kannalta olisi tärkeää, että valtionosuusjärjestelmä on kuntien kesken oikeudenmukainen ja että valti-





Uuden valtionosuusjärjestelmänvoinen keskeinen periaate verotulotasauksen ohella on tehtäväkohtaisten valtionosuuksien määräytyminen laskennallisten kustannusten ja omarahoitusosuuden erotuksena. Laksentamalla on edullinen korkeitten kustannusten kunnille kunnille ja epäedullisempi pienten kustannusten kunnille. Se on kuitenkin linjakas .tulotasauksen kanssa

onosuuksien määräytymiseen vaikuttavat kriteerit ovat perusteltuja. Järjestelmän tulisi olla tuloksellisuuden ja taloudellisuuden kannustava sekä niin selkeä ja läpinäkyvä, että jokainen kunta voi itse laskea saamansa valtionosuudet”.

Kunnan valtionosuuden laskeminen ei voi olla yksinkertainen asia, mikäli järjestelmä huomioi kuntien erilaisuuden. Kuntien erilaisuuden takia järjestelmässä onkin runsaasti erilaisia kriteereitä, joilla on pyritty huomioimaan kunnittaiset erityisolosuhteet.

Vanhassa, kantokykyluokitukseen perustuvassa järjestelmässä kunnan kantokykyluokka oli ratkaiseva. Luokituksessa tapahtuvat muutokset olivat hyvin pieniä ja alhainen luokka oli saavutettu etu, joka ei helpolla muuttunut. Muutoksia hidasti myös nousevien ja laskevien kuntien asukaslukujen tasapainosääntö. Tämän takia suuremman kunnan, esimerkiksi Vantaan, luokan alennus olisi vaatinut 40 noin 4000 asukkaan kunnan luokan nousua. Kun luokitus jäädytettiin, kasvoivat muutospaineet edelleen ja moni kunta oli objektiivisesti katsoen väärässä luokassa. Nyt laskentateknikka hoitaa muutokset järjestelmän kriteereillä ilman kiusallisia luokituspäätöksiä.

Vaikka järjestelmää kohtaan voidaan esittää monenlaisia kritiikkiä, lienee käyttöön otettu järjestelmä tähänastisista herkimmin kuntien tulopohjaan ja väestön muutoksiin reagoiva järjestelmä. Ainakin se perustuu suhteellisen selkeille kriteereille eikä sitä kohtuuttomasti rasita saavutettujen etujen paino.

## Järjestelmää ei ole syytä paljoa muuttaa

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan järjestelmän vaikutukset ovat täysimääräisesti voimassa vuonna 2002, jolloin siirtymätasauksia ei enää ole käytössä. Järjestelmä on kokonaisuus, jossa osien muuttaminen on nollasummapeleä. Vaikka jotkut kunnat ovat tyytymättömiä järjestelmään, ei sen muuttamiseen ole perusteita, koska ei ole olemassa mitään sellaista tutkimustietoa, joka antaisi perusteen muutokseen. Pieni hienosäätö sen sijaan on mahdollista. Jos kriteereitä muutettaisiin paljon, saattaisi se johtaa niin suuriin siirtymäjärjestelyjen muutoksiin, että koko järjestelmän periaatteet vaarantuisivat.

## Mahdollisia toimenpiteitä:

o Verotulotasauksen muuttaminen siten, että kunnilta ei viedä tasausvähennyksenä enempää kuin heikomman veropohjan kunnille jaetaan tasauslisäystä. Kyse on noin 600 miljoonasta markasta ja kuntien ja valtion välisestä kustannusten jaosta.

o Verotulotasauksen suorittaminen ei kolmen vaan kahden vuoden takaisilla luvuilla antaa oikeudenmukaisemman kuvan kuntien tulopohjasta ja sen kehityksestä.

o Valtion tulisi ottaa huomioon kuntien talous kaikissa ratkaisuisaan. Kuntien kustannuksella tehdyt tulopoliittiset ratkaisut kohtaavat kuntia eri tavoin. Nykykäytännön mukaan kunnat joutuvat päättämään ”sokkona” veroprosentista tietämättä millaisia muutoksia seuraavaan vuoden verotukseen ja kuntien verotuloihin tulee.

o Kuntien veroprosenttien ilmoittamisaikaa olisi pidennettävä vuoden loppuun, jotta kunnilla olisi selkeä kuva seuraavan vuoden menoistaan ja tuloistaan.

Pitemmällä aikavälillä pohdittava onko opetustoimen valtionosuuden kohdistaminen tuottajille sittenkään oikea ratkaisu ottaen huomioon kunnan tehtävän palvelujen organisoinnissa kuntalaisille. Nykyisellään järjestelmä ei anna yleiskuvaa kunnan asukkaille järjestettyjen palvelujen kustannuksista ja niihin kohdistuvista valtionosuuksista. Samalla on syytä pohtia vielä opetustoimen valtionosuuskriteerien yksinkertaistamismahdollisuuksia ja toimentulotuen siirtoa valtiolle kuten selvitysmies esitti.

### Lähde

Artikkeli perustuu juuri ilmestyneeseen julkaisuun: Heikki Helin, Valtionosuusjärjestelmä kuntien tulopohjan ja palvelukustannusten tasaajana. Vuonna 1997 käyttöön otetun järjestelmän kuvaus. Helsingin kaupungin tietokeskuksen julkaisuja 1993:13.

## Helsingin talous 1980–1997: Lamasta on toivuttu

Kvartti 3 1998

Helsingin talouden kehitys oli hyvin vakaata kansantalouden lamaan saakka. Palveluja laajennettiin tulopohjan mahdollistamissa puitteissa. Lama leikkasi verotuloja ja menetyksiä ei korvannut mikään tasausjärjestelmä, kuten heikomman veropohjan kunnilla. Lama takia kaupunki kiristi vyötä. Se ilmeni erilaisina säästötoimenpiteinä. Myös henkilöstön määrä väheni. Samalla korotettiin veroprosenttia. Lamasta toipumista helpotti osaltaan yhteisöveron voimakas kasvu. Talouden tunnusluvut alkavat olla lamaa edeltäneellä tasolla. Muis-  
tona lamasta ovat vielä ainakin silloin otetut



Suomen Ritarihuoneen on suunnitellut arkkitehti G. T. Chiewitz ja se valmistui 1862. Ritarihuonetta vastapäätä on Suomen Pankki, jonka edustalla vuonna 1923 paljastettiin Emil Wikströmin J. W. Snellmanin patsas. (HH)

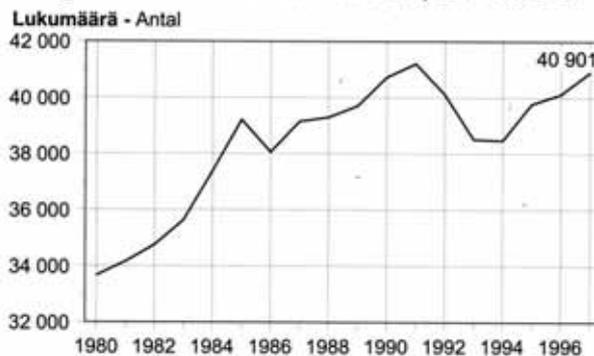
## 1. Helsingin talouden kehitys talousluvulla mitaten

Helsingfors stads ekonomis utveckling mätt med ekonomitalet



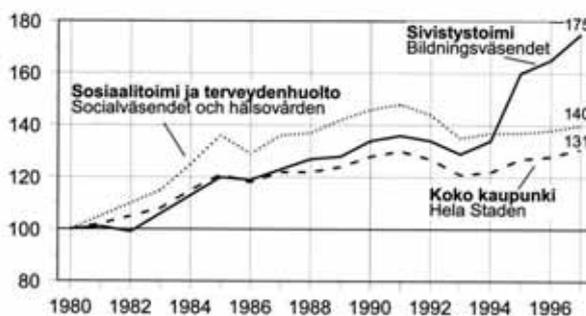
## 2. Helsingin päätoimisen henkilöstön määrä 1980–97

Helsingfors stads anställda i huvudsyssla 1980–97



## 3. Kuukausipalkkaisen henkilöstön kehitys 1980–97 (1980=100)

Antalet anställda i huvudsyssla 1980–97 (1980=100)



velat, suuri pitkäaikaistyöttömien määrä ja toimeentulotukimenojen suuruus.

Kunnallistaloudessa päähuomio kohdistuu yleensä menossa olevaan vuoteen ja talousarvion laadinnan takia seuraavaan vuoteen. Harvemmin tarkastellaan viimeistä tilinpäätöstä vanhempia vuosia. Pitemmän aikavälin tarkastelun avulla voidaan tapahtunutta ke-

hitystä hahmottaa toisenlaisesta näkökulmasta, vaikka tarkastelijaa voidaan moittia peräpeliiin katsomisesta ja sen avulla ohjaamisesta.

Helsingin taloudesta julkaistiin vuonna 1994 talouden pitkittäisanalyysi, jossa tarkasteltiin vuosien 1980–1992 kehitystä (Minne menivät Helsingin veromarkat?). Vuosittain on analysoitu tilinpäätöksiä ja talousarvioita. Analyysissä päähuomio on kiinnitetty 15 suurimpaan kaupunkiin, mutta niiden ohella taustaksi on pyritty esittämään koko kunnallistalouden kehitystä. Koulusektorista laadittiin erillistarkastelu, joka kattoi vuodet 1980–1994 (Helsingin koulumarkat).

Tässä artikkelissa hahmotellaan kaupungin talouden kehitystä karkealla tasolla suhteessa henkilöstömäärän kehitykseen vuosina 1980–1997 sekä kuvataan toimintojen menokehityksen kuvauksen ongelmia.

## Lama heikensi kaupunkien tulopohjaa

Sisäasiainministeriö on käyttänyt tällä vuosikymmenellä kunnallistalouden kehityksen kuvaamiseen ns. talouslukua. Siihen on pyritty tiivistämään keskeisimmät kunnan talouden osatekijät. Lukuun liittyy monia ongelmia, mutta yleiskuvan kehityksestä se kuitenkin antaa. Ongelmia on erityisesti sellaisten kuntien kohdalla, joiden toimintojen organisointi poikkeaa muista kunnista.

Talousluvun osatekijät suhteutetaan verotusvuoden äyrimäärään. Äyrimäärän kuvauskyky kunnan talouden tilasta on heikentynyt viime vuosina valtionosuus- ja verojärjestelmien muutoksen johdosta. Laskukaa-

## Talousluvun laskukaava

Formel för beräkning av ekonomitalet

1. Vuosikate p/ä Årsbidrag penni/öre
  2. Korkomenot p/ä Ränteutgifter penni/öre
  3. Korkotulot p/ä Ränteinkomster penni/öre
  - A. Korjattu vuosikate p/ä (1+2-3) Korrigerat årsbidrag penni/öre (1+2-3)
  - B. Nettokorot (2-3) Nettoräntor (2-3)
  4. Ottolainan lyhennykset p/ä (lainakanta/8) Amorteringar av upptagna lån penni/öre (lånestocken/8)
  5. Antolainan lyhennykset p/ä (antolainat/8) Amorteringar av beviljade lån penni/öre (beviljade lån/8)
  - C. Nettolainanlyhennys p/ä (4-5) Nettolåneavkortning penni/öre (4-5)
  6. Harkinnanvaraiset valtionavut p/ä Behovsprövade statsbidrag penni/öre
  7. Äyri hinta Uttaxering per skatteöre
  8. Vertailu äyrinhinta (koko maan painotettu hinta) Jämförd uttaxering per skatteöre (vägd uttaxering för hela lande)
  - D. Erotus äyri hinnasta (8-7) Skillnaden till uttaxeringen per skatteöre (8-7)
- Talousluku 1 p/ä (A-B-C+D-6) Ekonomital 1 penni/öre (A-B-C+D-6)
- Talousluku 2 p/ä (A-B-C-6) Ekonomital 2 penni/öre (A-B-C-6)

va on viereisessä asetelmassa (Komulainen ym. 1996):

Tässä käytetään pelkästään talouslukua 2, joka on laskettu kaupungin omalla äyri hinnalla/veroprosentilla. Luvut on laskettu Helsingin tilinpäätösten mukaan eikä Tilastokeskuksen lukujen perusteella. Tämän takia niissä on pieniä eroja sisäasiainministeriön lukuihin. Ministeriö ei ole julkistanut kunnittaisia lukuja kuin vuodesta 1987 alkaen.

Helsingin talousluku on kehittynyt kuvion 1 mukaisesti. Laman seurauksena kaupungin talouden keskeisimmät tunnusluvut heikkenivät verotulojen supistuessa. Talousluvulla mitaten Helsinki oli ennen lamaa maan vahvimpia kuntia.

Useiden maaseutukuntien asema vahvistui laman aikaan ja erityisesti sen jälkeen, koska valtionosuusjärjestelmään liittyvä verotulotasaus korvasi verotulojen vähenemisen ja yhteisöveron liian suuri jako-osuus toi kuntien kassoihin rahaa, jota kolmen vuoden vii-

veellä toimiva verotulotasauskaan ei ole ehtinyt leikkaamaan pois. Samalla kaupunkien ja niiden ympäryskuntien asema heikkeni, koska vahvan veropohjan kunnille mikään ei korvannut lamasta aiheutunutta verotulojen vähenystä.

Laman jälkeen Helsingin asema on taas korjaantunut. Vaikka Helsingin vuoden 1997 tilinpäätös oli vähintäänkin tyydyttävä, oli maassa kuitenkin 105 kuntaa, joiden vuosikate prosentteina poistoista oli Helsinkiä parempi. Helsingin taloutta paransi laman jälkeen veroprosentin korotus ja kiinteistöveron käyttöönotto sekä yhteisöveron tuoton voimakas kasvu.

## Henkilöstön määrä taas kasvanut

Kaupungilla oli viime vuoden lopulla noin neljännes päätoimista henkilöstöä enemmän kuin vuonna 1980. Henkilöstömäärä kasvoi vuoteen 1991 saakka tasaisesti. Laman seurauksena talous kiristyi ja henkilöstön määrä

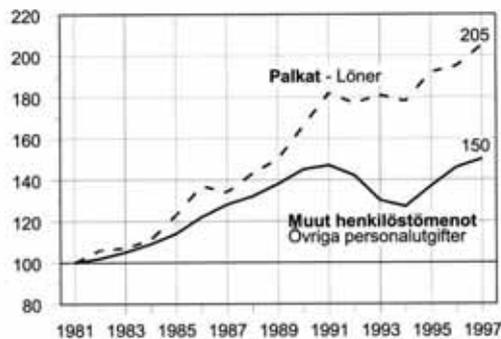
## Helsingin toiminnolliset menot 1993–1996 bruttona ja nettona markkaa/asuka

Helsingfors stads utgifter funktionsvis 1993–96 brutto och netto, i mark/invånare

	Yleishallinto Allmänförvalt.	Terveystoimet Hälsövård	Sosiaalitoimet Socialomsorg	Opetus Utbildning	Kulttuuri Kultur	Yhdysk. palv. Samhälls-service	Muut palv. Övrig service	Liiketoim. Affärsverks.	Käyttötal. yhteensä Driftshushållning,	Pl. liike-toiminta Exkl. affärsverks. totalt
<b>Nettomenot</b> Nettoutgifter										
1993	898	5 985	5 488	3 133	1 256	1 705	-97	263	18 632	18 369
1994	1 110	5 836	5 735	3 415	1 324	1 627	-15	22	19 033	19 011
1995	927	5 907	6 116	3 644	1 418	1 642	-16	-398	19 240	19 638
1996	1 032	6 162	6 201	4 217	1 425	1 696	-17	-392	20 325	20 717
<b>Bruttomenot</b> Bruttoutgifter										
1993	1 757	6 667	6 350	3 463	1 409	2 143	53	8 124	29 966	21 842
1994	3 603	6 536	6 705	3 779	1 479	2 244	60	8 074	32 480	24 406
1995	3 558	6 591	7 196	4 042	1 588	2 262	60	676	25 972	25 296
1996	3 788	6 914	7 556	4 671	1 425	2 384	62	686	27 486	26 800

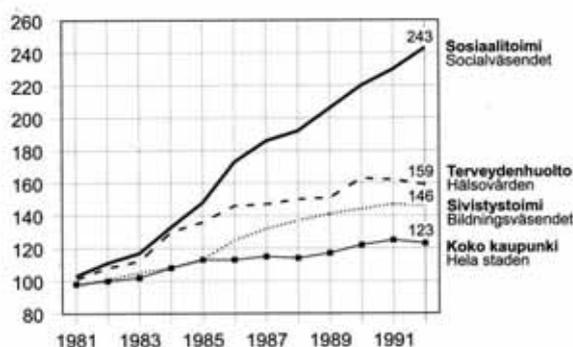
#### 4. Helsingin palkka- ja muiden henkilöstömenojen kehitys 1980–97 (1980=100)

Helsingfors stads löne- och övriga personalutgifter 1980–97 (1980=100)



#### 5. Helsingin terveydenhuollon, sosiaalitoimen ja sivistystoimen menojen kehitys 1980–92 (1980=100, 1992 rahanarvo)

Helsingfors stads hälsovårdsväsendes, socialväsendes och bildningsväsendes utgifter 1980–92 (1980=100, penningvärdet 1992)



väheni, vaikka kaupunki ei turvautunutkaan irtisanomisiin, kuten monissa suurissakin kaupungeissa tehtiin.

Vuonna 1994 kaupungin palveluksessa oli 38 470 päätoimista henkilöä (kuukausipalkkaiset, tuntipalkkaiset ja työllistetyt). Sen jälkeen henkilöstön määrä on kasvanut niin, että viime vuoden lopulla henkilöstöä oli 40 901 (kuvio 2).

Organisaatiomuutokset vaikeuttavat pitemmän välin kehityksen tarkastelua. Kaupungin kuukausipalkkainen henkilöstö on kasvanut vuosina 1980–1997 kaikkiaan 8 911. Täs-

tä sosiaali- ja terveydenhuollon osuus on 6 273 (70,4 %). Sivistystoimen kuukausipalkkaisen henkilöstön kasvu on 3 489 (74,7). Tästä kuitenkin melkoinen osa on peräisin valtion ammatillisten oppilaitosten siirrosta kaupungille vuonna 1995. Kuviossa 3 on esitetty päätoimisen kuukausipalkkaisen henkilöstön määrän kehitys sosiaali- ja terveydenhuollossa, sivistystoimessa ja koko kaupungissa.

Palkkamenojen kehitys noudattelee henkilöstön määrän kehitystä. Palkkamenot supistuivat vuosina 1992–1994. Kun palkkamenot ovat kasvaneet 105 prosenttia, ovat muut henkilöstömenot kasvaneet 50 prosenttia vuodesta 1980 (kuvio 4).

#### Palvelukustannukset kasvaneet

Raportissa ”Minne menivät Helsingin veromarkat” kuvattiin eri hallinnonalojen kehitystä vuosina 1980–1992. Suurin kasvu oli sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä sivistystoimessa. Vuonna 1993 uudistettiin valtionosuusjärjestelmää. Kuntainliittojen valtionosuudet kohdistettiin peruskunnille ja kunnat maksoivat kuntainliitoille maksuosuutensa käytön mukaan. Tämän takia kuntien menot muutettiin bruttoperiaatteen mukaisiksi. Tämä olikin perusteltu muutos ja se helpotti toisaalta kuntien tulopohjan (verotulot ja valtionosuudet) sekä palvelujen kustannusten vertailua.

Myös tilastointia uudistettiin. Muutosten takia kuvion 5 luku-sarjoja ei ole mahdollista jatkaa sellaisinaan. Taulukossa I on esitetty Helsingin brutto- ja netto-

menot asukaslukuun suhteutettuina vuosilta 1993–1996. Sosiaali- ja terveydenhuollon luvut ovat suoraan Tilastokeskuksen talous- ja toimintatilastosta.

Erot kaupunkien nettomenojen kasvussa ovat olleet suuret. Vuosien 1995–1996 muutoksen vaihtelu 15 suurimman kaupungin osalta oli 239–1 189 markkaa asukasta kohti. Helsingin 1079 markan muutoksesta 573 markkaa asukasta kohti oli opetustoimen muutosta ja siitä osa em. organisaatiomuutoksesta johtuvaa.

### Vertailun ja analysoinnin vaikeus

Kunnallistaloudessa on tällä vuosikymmenellä uudistettu valtionosuusjärjestelmää kaksi kertaa (1993 ja 1997). Verotusta uudistettiin vuonna 1993, jolloin myös talouden toiminnan tilastointia muutettiin perusteellisesti. Uusi kirjanpitojärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 1997. Sen seurauksena kuntien talousarvioiden ja tilinpäätösten tulos- ja rahoituslaskelmat poikkeavat toisistaan riippuen kuntien kirjanpidon organisoinnista. Samalla monen keskeisen käsitteen sisältö muuttui. Toimintojen kustannuksia kuvaavat luvut riippuvat myös kunnan laskentatoimen tasosta: mitä kehittyneempi kunnan kustannuslaskenta on, sitä suuremmat ovat myös kustannukset.

Näiden muutosten lisäksi kunnat ovat kehittäneet organisaatioitaan. Erityisesti tilahallinnon muutokset vaikeuttavat kuntien välistä vertailua, mutta myös esimerkiksi Helsingin omien toimintojen kehityksen tarkastelussa muutos näkyy hallintokuntien menojen kasvuna. Kun tähän lisätään valtion ammatillisten oppilaitosten siirrot kaupungille ja joissakin kunnissa kuntien ammatillisten oppilaitosten siirrot kuntayhtymille, on vertailu hankalaa. Eräissä kaupungeissa on yhtiötetty teattereita ja orkestereita, minkä takia näiden toimintojen markat poikkeavat tavanomaisesti organisoiduista. Koska opetustoimen valtionosuudet maksetaan suoraan palvelun tuottajille, ei enää ole perusteltua laskea yhteen kuntien käyttömenoja vuodesta 1997 eteenpäin kuten taulukossa on tehty vuosilta 1993–1996 ja vertailla lukuja kunnittain.

Muutoksista seuraa se, että julkisuudessa esitetään monenlaisia lukuja, joiden vertailu ei

ole perusteltua. Syy ei kuitenkaan ole tilastontekijän eli Tilastokeskuksen. Tietty konservatiivisuus kuntien toimintojen tilastoinnissa ja periaatteiden muutoksissa helpottaisi kuntien toimintojen kehityksen arviointia ja talouden analysointia.

### Lähteet

Helin Heikki, Minne menivät Helsingin veromarkat? Helsingin talous ja toiminta 1980–1992. Tutkimuksia 1994:14

Helin Heikki, Köyhät vaurastuivat valtion tuella. Kuntien talouden vuoden 1993 linjan hahmottelua. Keskustelualoitteita 1995:1.

Heikki Helin. Suuret kaupungit laman kourissa. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1996:12

Heikki Helin - Mikko Martikainen, Helsingin koulumarkat. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1997:1.

Heikki Helin, Kunnallistalous - valtiontalouden jakojäännös? Kuntien tilinpäätökset 1995, suurten kaupunkien toiminoittaiset menot 1995 ja talousarviot 1997. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1997:3.

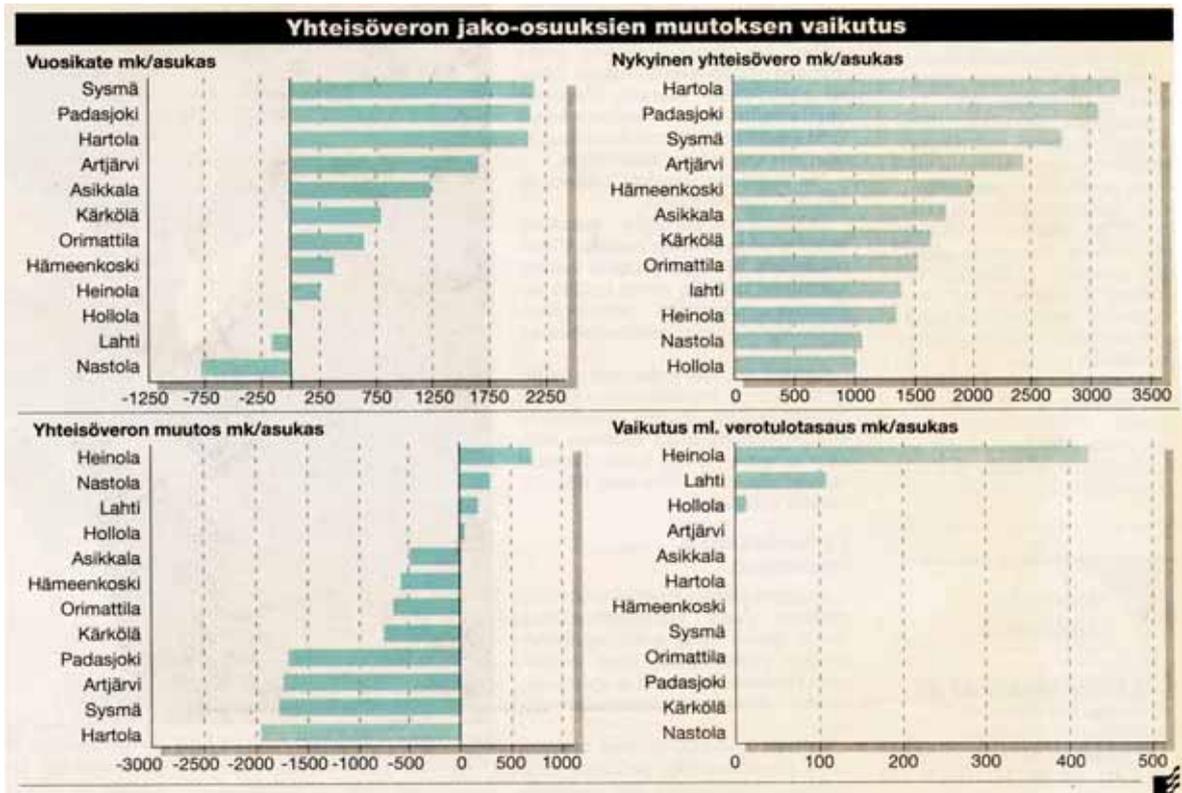
Helin Heikki, Kunnallistalous kiristyy. Kuntien tilinpäätökset 1996, suurten kaupunkien toiminoittaiset menot 1996 ja talousarviot 1998. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1998:2.

Helin Heikki, Kunnallisvero väheni, yhteisövero kasvoi. Suurten kaupunkien tilinpäätökset 1997, kuntien talousarviot 1998 ja yhteisöveron jako-osuuksien muutos. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1998:5.

Helin Heikki, Pienet maaseutukunnat tasapainossa. Kaupunkiseuduilla taloudessa ongelmia. Kuntalehti 12/1998.

Helin Heikki, Kuntien väliset voimasuhteet muuttuneet: heikot vahvistuneet, vahvat heikentyneet. Hyvinvointikatsaus 3/1997.

Komulainen Teuvo, Laesterä Eero, Laesterä Pertti, Virkkunen Paavo, Kuntien talous 1989–1995. Kuntien talouslukuihin perustuva vuosiraportti. Sisäasiainministeriö 8/1996.



Yhteisöverojaon muutos:

# Lahti ja Heinola saavat lisää, maaseudun menetykset tasataan

Etelä-Suomen Sanomat 8.6.1998

Epäoikeudenmukaisiksi koettuja yhteisöveron jako-osuuksia ollaan muuttamassa. Verot pyritään kohdistamaan niihin kuntiin, joista ne ovat kertyneet. Muutos lisää Päijät-Hämeessä Heinolan, Lahden, Hollolan ja Nastolan verotuloja ja vähentää muilta. Verotulotasauksen jälkeen hyötyjiksi jäävät Heinola, Lahti ja Hollola eikä mikään kunta menetä. Ainoastaan neljän vuoden siirtymäkausi kiristää joidenkin kuntien taloutta.

Yhteisöveron jako-osuudet ovat säilyneet muuttumattomina vuodesta 1993, vaikka yhteisöjen kehityksessä on ollut kunnittaisia eroja. Jako-osuudet perustuvat vuosien 1991 ja 1992 tilanteeseen. Silloin päätetyssä jako-osuudessa huomioitiin mm. kuntien metsäverotuksen menetykset. Yhteisöveron kasvaessa metsäkunnat ovat saaneet aiheetonta etua. Toisaalta vuosikymmenen alussa lamassa ol-

leet yrityspaikkakunnat eivät ole hyötynet yritystoiminnan elpymisestä muutoin kuin ansiotulojen kasvuna.

Yhteisöveron jakoperusteita selvitteli ensin sisäasianministeriön asettama työryhmä. Talouspoliittinen ministerivaliokunta laittoi siihen omat puumerkinsä ja nyt asia on eduskunnan käsittelyssä. Hallintovaliokunta on ollut hallituksen linjoilla.

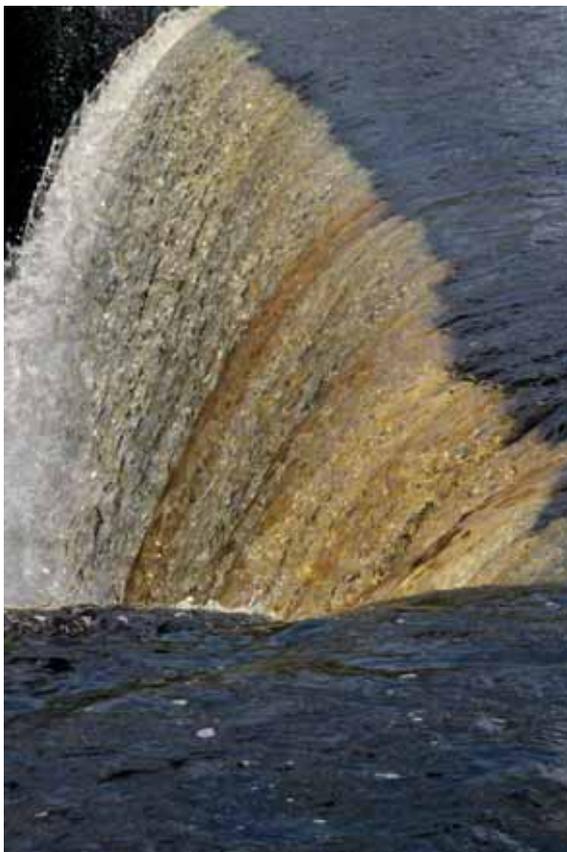
Yhteisövero pyritään kohdistamaan niihin kuntiin, joista se kertyy. Yhdessä kunnassa toimivien yhteisöjen maksamat verot kohdistetaan ao. kunnalle. Monessa kunnassa toimivan yrityksen maksamat verot jaetaan yhteisön toimipaikkakuntien kesken toimipaikkojen henkilökuntamäärien suhteessa. Pääkonttorikunnalle ei eroteta erillistä pääkonttoriosuutta. Konsernisuhteessa olevien yhteisöjen verot lasketaan yhteen ja jaetaan konserniin kuulu-

vien yhteisöjen kunnittaisten henkilöstömäärien suhteessa.

Metsäkunnille erotetaan yhteisöveron kokonaisuudesta metsävero-osuus, joka on puhtaan tuoton mukaisen laskennallisen veron ja metsähallituksen maksaman yhteisöveron yhteismäärä. Osuus jaetaan kuntien kesken kantorahatulosten kunnittaisen jakautuman perusteella.

### Kaupunkiseudun tilanne paranee

Kuntien tilinpäätökset ovat niin Päijät-Hämeessä kuin muuallakin maassa heijastelleet yhteisöveron jako-osuuden suuruutta. Päijät-Hämeessä viime tilinpäätöksen vuosikate oli karkeistaen sitä suurempi, mitä kauempana kunta sijaitsee Lahdesta. Näissä kunnissa myös yhteisövero on suurin. Vastaavasti heikoimman vuosikatteen kuntien Lahden, Heinolan, Hollolan ja Nastolan yhteisövero on maakunnan pienin. Tämä tuskin kuvaa maakunnan yritystoiminnan kunnittaisia eroja. Kuviossa on nykyisen yhteisöveron suuruutena käytetty 10 miljardia markkaa kuten valmistettavan esityksen laskelmissakin.



Eniten Päijät-Hämeessä muutoksessa menettävät yhteisövero ne kunnat, jotka sitä ovat eniten saaneet. Hartolan, Sysmän, Artjärven ja Padasjoen menetys on 1700–2000 markkaa asukasta kohden. Näin paljoa kunnat eivät kuitenkaan menetä, koska muutosta on pehmennetty erilaisin siirtymäkauden järjestelyin. Verovuosina 1999 ja 2000 jakoosuudet määräytyvät siten, että vanhojen ja uusien jako-osuuksien painoarvo on 50 prosenttia. Suurimmat kuntakohtaiset muutokset rajataan +/- 1500 markkaan/asukas. Verotulojen tasausjärjestelmää aikaistetaan yhdellä vuodella eli väliksi tulee kaksi vuotta.

### Tasaus korvaa maaseudun menetykset

Suomessa on erittäin voimakkaasti tasaava valtionosuusjärjestelmä. Vuonna 2003 minäkään päijäthämäläisen kunnan tulopohja ei ole nykyistä heikompi. Vähentynyt yhteisövero korvautuu verotulotasauksella. Uudistuksen vastustajat ovat halunneet jakoperusteisiin muutoksiin siksi, että siirtymävaihe kiristäisi menettävien kuntien taloutta kohtuuttomasti. Kaikki on kuitenkin suhteellista. Talous kiristyykin, mutta miten kunnat siitä selviytyvät, riippuu niiden omista toimenpiteistä.

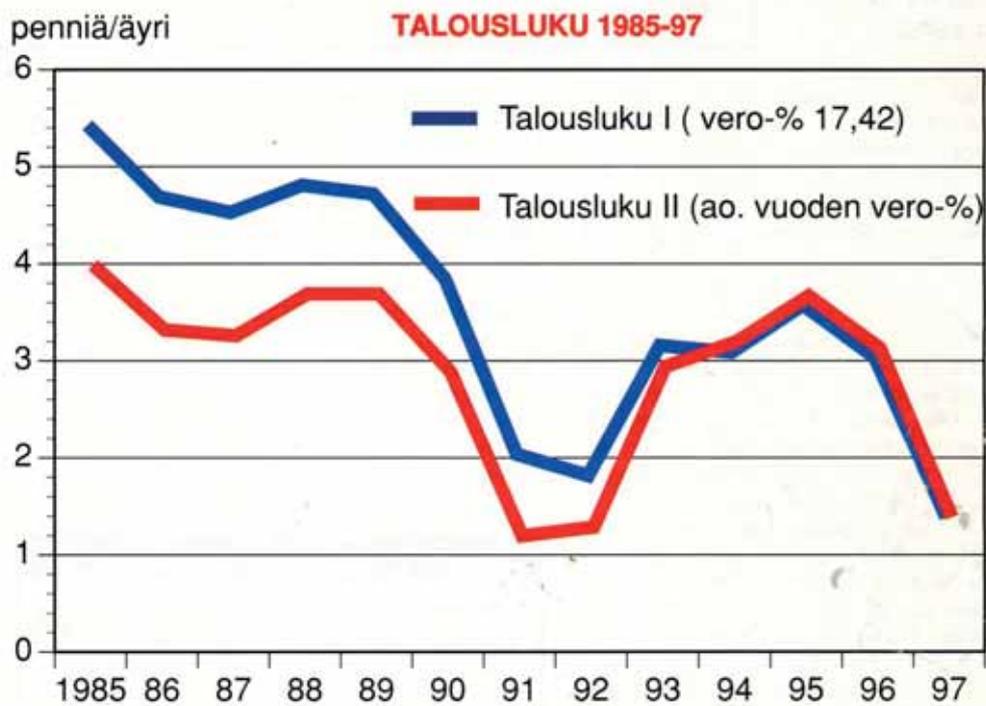
Paljon yhteisövero saavat kunnat ovat hyötynneet verotulotasauksen viiveestä. Yhteisövero on nelinkertaistunut muutamassa vuodessa ja verotasausta tehdään kolme vuotta vanhoilla tiedoilla. Tämän ansiosta kuntien kassaan kertyy vuosina 1996–1998 tasauksen viiveestä etua, joka on näkynyt näiden kuntien vahvoina tilinpäätöksinä. Kunnan tulojen vähennys vuosina 1999–2002 on jäänyt pienemmäksi edeltävinä vuosina kassaan kertyneet hyödyt tasauksen viiveestä. Yhteisövero menettävien kuntien kannalta verotulotasauksen perustuminen kahden vuoden takaisin tietoihin merkitsee huomattavaa helpotusta. Esimerkiksi eniten menettävissä päijäthämäläisissä kunnissa hyöty on 4-5 miljoonaa markkaa.

Mikäli kunta toimii rationaalisesti ja on ottanut huomioon yhteisöveroihin liittyvän epävarmuuden, se selviää muutosvuosista. Jos kunta on elänyt "kädestä suuhun", on tilanne tietysti vaikeampi.



Sisäministeriön mukaan kuntatalous on räjähtämässä yhteiskuntamme perusongelmaksi

# TALOUSLUKU vai KUNNAT KRIISISSÄ?



Kuntalehti 18 1998

Sisäasiainministeriö julkisti marraskuussa kaksi kuntien talouden tilaa ja kehitystä kuvaavaa arvioita. Ensin julkistettiin trendilaskelma kuntien talouden kehityksestä vuosina 1997–2002. Sen jälkeen tuli konsulttien ministerille laatima talousluku. Molempien antama kuva on lohduton. Niiden mukaan kuntien talous

on kriisiytymässä ja ”kuntatalous on räjähtämässä yhteiskuntamme perusongelmaksi”.

Sisäasiainministeriön trendilaskelman mukaan kuntien talous heikkenee. Kaikkiaan 251 kunnan vuosikate heikkenee ja 185 kunnan paranee vuonna 2002 vuoteen 1997 verrattuna. Eniten vuosikate supistuisi pienimmissä kunnissa. Alueellisesti suurimmat menettäjät olisivat Etelä-Savo, Lappi, Etelä-Karjala ja Kes-

ki-Suomi. Näissä kaikissa vuosikate supistuisi yli 1 000 markkaa asukasta kohden. Pohjanmaan kolmen maakunnan sekä Uudenmaan ja Kymenlaakson kuntien vuosikatteen paransivat (kts. Kuntalehti 19/1998).

Trendilaskelman vuosikatteen muutokset perustuvat paljolti valtionosuusjärjestelmän ja yhteisöveron jako-osuuksien muutoksiin. Trendin laskenta lopetettiin vuoteen 2002, vaikka järjestelmämuutokset ovat realisoituneet vasta vuonna 2003. Verotulotasaus näet korvaa periaatteessa useimpien kuntien yhteisöveron menetykset. Vuonna 2002 se korvaa vasta puolet. Vuonna 2003 kuntien tilanne on toisenlainen. Laskelman lopettaminen vuoteen 2002 lienee perustunut siihen, että sen perustana ollut kunnallistalouden kehitysarvio päättyi vuoteen 2002.

Esimerkiksi Hartolan kunnan, joka on tyyppillinen yhteisöveroa menettävä kunta, vuosikate oli vuonna 1997 asukasta kohden 2 063 markkaa ja trendilaskelman mukaan se on vuonna 2002 asukasta kohden 109 markkaa. Yhteisövero vähenee noin 1 700 markkaa asukasta kohden, minkä verotulotasaus korvaa täysimääräisesti. Näin ollen vuosikate on vuonna 2003 vajaa 1 000 markkaa asukasta kohden. Poistojen määrä oli viime tilinpäätöksessä 738 markkaa asukasta kohden.

## Vuosikymmen heikoin vuosi?

Talouشلukuraportin mukaan talouشلuku on vuonna 1997 laskenut vuosikymmenen heikoimpaan arvoonsa 1,38, vastaava luku oli vuonna 1996 3,04. Syynä arvon laskuun on vuosikatteen heikentyminen.

Kuntia, joissa talouشلuvun arvo on pienempi kuin nolla, oli vuonna 1997 165, kun niitä vuonna 1996 oli 65. Kehitys jyrkempi, sillä 114 kuntaa oli talouشلukulaskennan määritelmän mukaisesti ns. syömävelkakuntia, joissa talouشلuvun arvo ei kata lainojen nettolyhennyksiä tänä vuonna.

Jos ministeriön konsulttien mukaan vuosi 1997 oli kunnallistalouden heikoin tällä vuosikymmenellä, voi miettiä ovatko kriisissä kunnat vai talouشلuku. Kun talouشلuku lasketaan kiinteällä veroprosentilla, ovat tulokset kohtuuttomia vuosikymmenen alkupuoleen ver-

rattuna. On hyväksyttävä, että veroprosentit ovat nousseet. Kuviossa on esitetty talouشلuku kiinteällä ja vuosittaisella veroprosentilla.

Kehitystä tarkasteltaessa on pohdittava myös, miksi veroprosentit ovat nousseet. Vuoden 1997 tilannetta heikensi valtionosuusleikkausten lisäksi ansiotulovähennyksen korotus ja verojen tilitysjärjestelmän muutos vähensivät kumpikin vuoden 1997 kuntien verotuloja miljardilla markalla. Selvittämättä on myös se, mikä on ollut kirjanpitojärjestelmän muutoksen vaikutus viime vuosien lukujen vertailukelpoisuuteen.

## Erilaisia kuvia vuodesta 1997

Viime tilinpäätöksiä esitellään usein Kuntaliitonkin toimesta taulukolla, jossa on esitetty vuosikatteen markkoina asukasta kohden kunnan koon mukaan. Tällaiseen vertailuun liittyy monia ongelmia kuten liiketoiminnan laajuus ja veroprosentti, jolla vuosikate saadaan aikaan. Ei kuitenkaan ole mahdollista asettaa yleisiä markkamääriä, esimerkiksi 1500–2000 markan vuosikatenormeja, kuten Kuntaliittokin on välistä tehnyt.

Kuntaliiton tilinpäätösmallissa todetaan, että yksinkertainen tapa arvioida kunnan vuosikatteen oikeaperäisyyttä on verrata vuosikateprosenttia poistoprosenttiin. Tulorahoituksen riittävyystarkastelussa todetaan kunnan talouden olevan tasapainossa kun vuosikate vastaa suunnitelmapoistoja. Helsingin Sanomissa tämä on muutettu yksinkertaiseksi tunnusluvuksi laskemalla vuosikateprosentteina poistoista.

Kun tarkastellaan tulorahoituksen riittävyttä, onkin kuva kuntien vuodesta 1997 hieman erilainen kuin pelkän vuosikatteen suhteutus asukasluvuun antaa kuten taulukko 2 osoittaa. Sen mukaan 80 prosentissa alle 3000 asukkaan kunnista talous oli tasapainossa ja 3001–6000 asukkaan kunnissa talous oli tasapainossa 53 prosentissa. Myös epätasapainossa olevia kuntia oli pienimmissä kuntaryhmissä suhteellisesti muita vähemmän. Yksityiskohtana mainittakoon, että maassa oli 104 kuntaa, joiden vuosikateprosentteina poistoista oli Helsinkiä parempi.

KUNTIEN VUOSIKATTEET MARKKAA/ASUKAS 1997 KUNTAKOON MUKAAN

TAULUKKO 1.

Vuosikate	Alle 6 000	6001-15 000	15 001-40 000	Yli 40 000	Kaikki
<b>mk/asukas</b>					
Negatiivinen	21	34	13	4	72
0-500	42	19	16	4	81
501-1 500	96	47	16	6	165
1 501-2 500	62	16	4	2	84
2 501-3 500	20	3	0	0	23
Yli 3 500	8	1	1	1	11
<b>Yhteensä</b>	<b>249</b>	<b>120</b>	<b>50</b>	<b>17</b>	<b>436</b>
Aritmeettinen	1 218	605	515	782	961
Painotettu	1 064	590	518	1 759	1 116
<b>Prosentuaalinen jakauma</b>					
Negatiivinen	8,4	28,3	26,0	23,5	16,5
0-500	16,9	15,8	32,0	23,5	18,6
501-1 500	38,6	39,2	32,0	35,3	37,8
1 501-2 500	24,9	13,3	8,0	11,8	19,3
2 501-3 500	8,0	2,5	0,0	0,0	5,3
Yli 3 500	3,2	0,8	2,0	5,9	2,5
<b>Yhteensä</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Lähde Tilastokeskus

KUNTIEN VUOSIKATTEET PROSENTEINA POISTOISTA 1997

TAULUKKO 2.

Kuntia kpl	Epätasapaino	Heikko	Tasapaino	Yht.
Alle 3 000	10	15	100	125
3 001-6 000	11	47	66	124
6 001-15 000	35	47	44	126
15 001-40 000	12	24	8	44
yli 40 000	4	9	4	17
<b>Yhteensä</b>	<b>72</b>	<b>142</b>	<b>222</b>	<b>436</b>
<b>Kuntia %</b>				
Alle 3 000	8,0	12,0	80,0	100,0
3 001-6 000	8,9	37,9	53,2	100,0
6 001-15 000	27,8	37,3	34,9	100,0
15001-40000	27,3	54,5	18,2	100,0
yli 40 000	23,5	52,9	23,5	100,0
<b>Yhteensä</b>	<b>16,5</b>	<b>32,6</b>	<b>50,9</b>	<b>100,0</b>

Tulorahoituksen riittävyys: vuosikate, % poistoista  
 Epätasapaino = Vuosikate negatiivinen  
 Heikko = Vuosikate pienempi kuin poistot  
 Tasapaino = Vuosikate suurempi kuin poistot

Lähde: Tilastokeskus

Jos tunnusluvun vuosikate prosentteina poistoista esitetään sillä, että poistot antavat väärän kuvan kunnan taloudesta, voidaan kyseenalaistaa koko kirjanpitouudistus ja nykyinen tuloslaskelma.

Kunnallistalouden tasapainosta esitetään monenlaisia näkemyksiä. Kunnallistalouden neuvottelukunnan mukaan kunnallistalous on alijäämäinen, jos vuosikate ei kata rahoitusosuuksilla vähennettyjä investointeja. Investointi-

en tulorahoitusprosentin pitäisi siis tämän tulkinnan mukaan olla 100 prosenttia.

Kolmas tulkinta on talousluvun mukainen malli, jonka mukaan kunnan on kuntien keskimääräisellä veroprozentilla pystyttävä lyhentämään kahdeksasosa nettolainakannastaan.

Talousluku vai kunnat kriisissä?

Tämän kirjoittaja on ollut mukana Kuntaliiton tilinpäätösmallin laadinnassa. Siinäkin nimettiin kuntia tietyin tulorahoituksen ehdoin kriisikunniksi. Näyttää kuitenkin siltä, että käsite kriisi on yliampuva. Kyse on yhden vuoden epätasapainotilasta, joka voidaan korjata joko menojen leikkaamalla tai veroprozenttia korottamalla. Nyt kunnat ovat omaksumassa eriasteista kriisiterminologiaa; ollaan kriisissä, kriisiytymässä tai vaikkapa ajautumassa kriisin esiasteeseen.

Käsitteiden määrittelyssä onkin talousluvun heikkous. Raportissa puhutaan kriisikunnista ja kriisikynnyksellä olevista kunnista, joita yhteisesti kutsutaan ongelmakunniksi. Lisäksi on syömävelkakuntia, joiden talousluvun arvo ei kata lainojen nettolainanlyhennyksiä. Laskenta olettaa, että kunnan veroprocentin on oltava kuntien keskiarvo ja lainoja lyhennetään kahdeksasosa lainakannasta. Maassa oli viime vuonna 72 kunnan vuosikate miinusmerkkinen ja talousluvun laskenta leimaa 114 kuntaa syömävelkaiseksi. Ministeriön tiedotteessa näitä ilmoitetaan olevan 107. Itse raportista ei ilmene mikä kunta on missäkin kriisin asteessa.

Kunta voi siis olla kriisikynnyksellä tai kriisissä tietämättään, vaikka sen talous olisi tulorahoituksen riittävyyden kannalta tasapainossa vuosikatteen ollessa poistoja suurempi, koska talousluku on laskettu alemmalla veroprosentilla. Talousluku tavallaan ”pakottaa” kunnat vuosittaiseen kahdeksasosan lainojen lyhennykseen, vaikka usein lainakanta säilytetään muuttumattomana, ts. uutta lainaa otetaan lyhennysten verran. Tästä seuraa talouslukulaskennan tuloksena saatava ongelmakuntien määrä on todellista ongelmakuntien määrä suurempi ja järjestelmä liioittelee kuntien kriisiä.

## Raportin teksti ja tulostus

Kehityksen taustalla olevista tekijöitä ja niiden vaikutusta ei talouslukuraportissa pohdita. Lukijalle jää käsitys, että kunnat ovat hoitaneet tehtävänsä huonosti, kun syöksytään kriisiin, romahdutetaan talous dramaattisesti tai ainakin talousluku ja uhataan räjähtää yhteiskuntamme perusongelmaksi.

Oma lukunsa on liitteiden tulostus. Voi ihmetellä, että niin sekava koonnos on läpäissyt ministeriön muutoin tarkan ulkoasukontrollin. Tilan käytön kannalta taloudellisinta olisi tulostaa kuntien talousluvut vuosilta 1989–1997 kunnat aakkosjärjestyksessä. Toiseksi olisi perusteltua tulostaa myös talousluku 2, joka olisi laskettu kuntien omilla veroprosenteilla. Kolmas liite voisi olla vuoden 1997 talousluku kunnittain osatekijöineen. Näin tehtäisiin, jos haluttaisiin herättää kuntia ja lisätä tietoa. Periaatteessa liitteet voisivat trendilaskelman taulukon tapaan olla ministeriön sähköpostiosoitteessa kaikkien tulostettavissa.

## Kuka tarvitsee talouslukua?

Järjestelmään liittyy kuntakohtaiset kuntakortit, joissa on kunnasta yhdeksän keskeisen tunnusluvun kehitys vuosilta 1989–1997. Ilmeisesti tekijät ja ministeriö liioittelevat niiden merkitystä. Jokaisella kuntansa taloudesta vastuussa olevalla kunnanjohtajalla ja talousjohtajalla on vastaavat tiedot ja paljon muuta aina tiedossa tai ainakin käden ulottuvilla.

Talouslukuun liittyy monia ongelmia, joita tässä ei ole mahdollista käydä yksityiskohdaisemmin. Puutteistaan huolimatta se antaa yhden näkökulman kuntien talouden kehityksestä. Raportin sanoma kuitenkin vesittyy epäanalyttiseen esitystapaan ja kriisin ylikorostamiseen. Suurin ongelma onkin itse raportissa, sen esitystavassa ja luvuista tehdyistä tulkinnoissa. Samoista aineksista olisi mahdollista saada paljon parempi lopputulos. Jos vielä olisi yhdistetty talousluvun vuodet 1989–1997 trendilaskelmaan, olisi saatu mielenkiintoinen kehityskuva.

Sisäasianministeriössä on oltu huolestuneita talousluvun käytön lopettamisesta. Kovin suuri menetys talousluvun lopettaminen ei ole. Suomessa on erittäin hyvä Tilastokeskus, joka pystyy toimittamaan kaiken mahdollisen ministeriön ja kuntien tarvitseman tiedon ja lopulta erittäin edullisesti. Nyt automaattisesti saatavia tulosteita ovat talous- ja toimintatilasto sekä siihen liittyvät tiedonantajapalautteet ja talousarviotilasto.

Joka tapauksessa kuntien talous kiristyy. Talouden kiristyminen ei kuitenkaan johdu siitä, että kunnat ovat hoitaneet talouttaan huonosti, vaan valtion toimenpiteistä. Viime vuosina kunnallistalous on ollut paljolti valtiontalouden jakojäännös kuten otsikoin erään kuntien taloutta käsitelleen selvityksen.

Ehkä olisi syytä pohtia käsitteistöä, jolla kuntien talouden vakautta kuvataan. Samalla olisi syytä pohtia, mikä on tulorahoituksen kohtuullinen tavoitetaso. Samalla olisi tarkennettava jo fraasiksi muodostunutta litaniaa eri tiedotteissa kuntien välisten erojen kasvusta määritellen kehitystä ja sen taustalla olevia tekijöitä. Tällä vuosikymmenellä kunnallistalous on ollut yhtä vuoristorataa kuntatalsollakin; ylös- ja alaspäinmenijät ovat vaihdelleet syklistä riippuen. Hyvinä vuosina on myös syntynyt puskuria heikompiä vuosia varten.

Laesterä Eero - Virkkunen Paavo, Kuntien talous 1989–1997. Kuntien talouslukuihin perustuva vuosiraportti. Sisäasianministeriö 4/1998.

Kallio Martti - Nissinen Markku, Kuntatalouden kehitys vuosina 1997–2002. Trendilaskelmat. Sisäasiainministeriö 5/1998.

## Kunnallistalous 1990-luvulla:

# Yhtä vuoristorataa valtion tahdittama

Kuntapuntari 6 1998

Lyhennetty, poistettu vuoden 1997 poikkeikkaustarkastelu-

Kunnallistalous on ollut yhtä ylä- ja alamaikettä koko tämän vuosi kymmenen. Ylös- ja alaspäinmenijät ovat vaihdelleet. Silloin kun joillakin kunnilla on mennyt hyvin, ovat ne olleet hiljaa. Kun menee huonommin, uhotaan äänekkäästi kuntien eriarvoistamisesta, alasajosta ja salakavalasta ja edesvastuuttomasta politiikasta. Keskimäärin aina jollakin kuntaryhmällä on mennyt huonommin, mutta tilanne on yleensä tasaantunut. Kokonaiskuvan hahmotusta haittaavat monet tekniset muutokset. Koska tunnuslukujen merkitys on muuttunut ja uuden kirjanpitojärjestelmän käsitteet eivät ole vielä vakiintuneet, voidaan samoista luvuista vetää hyvinkin erilaisia johtopäätöksiä.

Tässä artikkelissa pyritään ensinnäkin kuvaamaan suppeasti kuntien talouden kehitystä vuosina 1990–1996. Toiseksi esitetään yhteenveto vuoden 1997 tilinpäätöksistä Tilastokeskuksen ennakkotietojen perusteella ja pohditaan suppeasti lukujen vertailuongelmia.

### Kuntien lukuihin vaikuttavia muutoksia

Vuonna 1993 otettiin käyttöön uusi valtionosuusjärjestelmä ja uusittiin verotusta ottaen käyttöön mm. yhteisö- ja kiinteistöverot. Myös tilastointia on muutettu. Valtionosuus järjestelmää uusittiin taas vuonna 1997 ja koko kirjanpito järjestel-

mä vaihdettiin. Kun vuonna 1993 saatiin kaikki käyttötalouden valtionosuudet kiertämään kuntien kautta, vuonna 1997 opetustoimen valtionosuudet kohdistettiin suoraan palvelujen tuottajille.

Muutosten takia ei voida enää vertailla kuntien tulopohjaa verorahoituskäsitteellä. Myöskään kunnan palvelutuotannon kustannuksia ei voi laskea yhteen, koska eräillä kunnilla ei ole lainkaan ammatillisen koulutuksen, lukion eikä peruskoulun yläasteenkaan menoja. Myös muiden toimintojen menotason vertailussa aikaisempiin vuosiin on ongelmia. Jatkuvat muutokset eivät ole osoitus kehityksestä vaan suunnittelemattomuudesta. Tietynlainen konservatiivisuus muutoksissa olisi kaikkien etu.

Tässä pyritään hahmottamaan kaikista ongelmista huolimatta kunnallistalouden suurta linjaa tällä vuosikymmenellä. Taulukossa 1 on esitetty eräiden keskeisimpien kunnallistalouden kuvaajien kehitys. Niiden merkitys on muuttunut ja kirjanpitojärjestelmän muutos 1997 heijastui parin viime vuoden lukuihin. Taulukko osoittaa kuntien talouden kiristyneen vuosina 1991–1992 ja sen jälkeen parantuneen. Esimerkiksi vakavaraisuusluku parani vuoden 1992 vuoteen 17,5 miljardia markkaa. Vuonna 1997 kunnallistalous kiristyi, mikä ilmenee vuosikatteen supistumisena ja lainakannan lievänä kasvuna.

Kuntien talouskehityksessä on ollut suuria eroja. Tämän vuoksi seuraavassa tarkastellaan kehitystä Suomen Kuntaliiton kuntaluokittelulla. Kuvauksessa käytetään seuraavia muuttujia:

- veroprosentti
- verotulot
- käyttötalouden valtionosuudet
- verorahoitus
- vuosikate
- vakavaraisuus
- pitkäaikainen vieras pääoma
- talousluku

Muuttujat veroprosenttia ja talouslukua lukuun ottamatta suhteutetaan asukaslukuun. Rahanarvona käytetään ao. vuosien rahanarvoa. Tarkastelussa vuodet 1990–1996 on jaettu kahtia kansantalouden kehityksen mukaan. Vuosina 1990–1992 talous lamaantui ja vuosi-

na 1992–1996 se toipui lamasta. Vuotta 1997 tarkastellaan erikseen seuraavassa luvussa, koska kirjanpitojärjestelmä muuttui eikä vertailukelpoisia lukusarjoja ole mahdollista käyttää.

## Kaupunkimaisten kuntien lamaantumisen 1990–1992

Vuosikymmenen vaihteessa kunnallistalouden tila oli tyydyttävä. Talouden syöksy lamaan yllätti kunnat täysin. Kunnallishallinto on ohjattavuudeltaan sen verran loivaliikkeinen, etteivät korjaavat toimenpiteet ole mahdollisia lyhyessä ajassa. Laman kaava oli yksinkertainen: verotulot vähenivät, menoja leikattiin, kate pieneni. Taloutta pyrittiin paikkaamaan erilaisilla säästötoimilla, korottamalla äyriä hintaa ja ottamalla velkaa.

Vuosina 1990–1992 kuntien verotulojen kasvu pysähtyi. Vuonna 1991 ero talousarvioiden ja tilinpäätösten verotulojen välillä oli 5,3 miljardia markkaa. Vielä vuonna 1992 ero oli 1,7 miljardia markkaa. Verotulojen kasvun hidastuminen ja monissa kaupunkimaisissa kunnissa todellinen väheneminen kohdistui nimenomaan sellaisiin kuntiin, joiden talous perustui niiden omiin verotuloihin. Esimerkiksi Helsingissä verotulot olivat vuonna 1992 nimellisesti miljardin pienemmät kuin vuonna 1990.

Pääkaupunkiseudulla verotulot supistuivat lähes 1 000 markkaa asukasta kohden. Suomen Kuntaliiton kuntaryhmittelyn kuntaryhmistä alkutuotantokuntien, muiden pienkuntien ja muiden pendelikuntien verotulot kasvoivat aritmeettisella keskiarvolla mitaten.

Valtionosuudet kasvoivat kaikissa kuntaryhmissä. Valtionosuuksien ja verotulojen summa eli verorahoitus kasvoi tämän takia kaikissa kuntaryhmissä lukuunottamatta pääkaupunkiseutua.

Verotulojen supistumisen takia vuosikate heikkeni huomattavasti kuntien jarrutustoimenpiteistä. Niitä oli mahdollista tehdä vasta vuonna 1992, koska vuonna 1991 ei yksinkertai-

sesti ollut riittävää tietoa talouden nopeasta käänteestä. Vuosikate heikkeni kaikissa kuntaryhmissä. Suurin vuosikateen heikkeneminen oli pääkaupunkiseudulla. Alkutuotantokunnissa vuosikate säilyi lähes entisellä tasolla.

Vuosikatteeseen vaikuttaa kunnan veroprosentti. Sitä korotti vuonna 1991 101 kuntaa ja vuonna 1992 vielä 105 kuntaa. Suurimmat korotukset tehtiin pääkaupunkiseudulla. Veroprosenttien tarkastelussa on otettava huomioon se, että veroprosentit olivat alun perin korkeammat maaseutumaisissa kunnissa.

Vaikka taloutta yritettiin sopeuttaa, joutuivat kunnat käyttämään siihen lainanottoa. Vakavaraisuus heikkeni keskimäärin 1 000 markkaa asukasta kohden. Pääkaupunkiseudulla heikkeneminen oli yli 2500 markkaa. Kuntien yhteen laskettu velka kasvoi lähes 10 miljardia markkaa. Vakavaraisuuden heikkenemisessä ja velan kasvussa kuntaryhmien väliset erot ovat suuret.

## Lamasta toipuminen 1992–1996

Lamasta toipuminen kunnallistalouden tunnusluvulla mitaten johtuu seuraavista tekijöistä: kuntien menojen karsiminen, verotuksen kiristyminen eli veroprosenttien korotus ja kiinteistöveron käyttöönotto ja yleinen taloudellinen kehitys, mikä lisäsi mm. yhteisöveron tuottoa. Lisäksi kuntien talouteen vaikuttivat valtion toimenpiteet, kuten yhteisöveron käyttöönotto ja veron jakoprosenttien määrittely 1993, lapsi-

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Verotulot	47,9	47,2	47,2	47,9	52,3	58,3	62,8	65,1
Vuosikate	9,6	5,9	6,4	10,4	10,7	11,0	9,1	5,7
Lainat <sup>1</sup>	20,3	24,7	29,7	30,4	28,3	25,6	22,1	23,8
Vakavaraisuus	-5,8	-12,1	-15,6	-12,5	-6,5	-0,5	1,9	<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Lainakanta aikaisemmilta vuosilta pitkäaikainen vieras pääoma, vuonna 1997 uuden kaavan mukainen.

<sup>2</sup> Lukua ei kirjanpitojärjestelmän muutoksen vuoksi lasketa.

Luvut ovat kyseisten vuosien rahanarvossa. Vuosikatteeseen vaikuttavat erilaiset organisatoriset ja kirjanpito tekniset muutokset tarkastelukauteina. Lukusarja ei siten ole täysin vertailukelpoinen.

Lähde: Tilastokeskus.

ja yksinhuoltajavähennysten poistaminen sekä uuden valti-onosuusjärjestelmän käyttöönotto 1993.

Valtionosuusuudistus ja -järjestelmän muutokset vä-hensivät kaupunkimaisten kuntien valtionosuuksia maa-seutumaisia kuntia enemmän. Verotulot kasvoivat kaikis-sa kunnissa, eniten pääkaupunkiseudulla. Verotuloja lisäsi veroprosenttien korotukset ja kiinteistöveron kasvu. Laske-malla yhteen verotulojen ja valtionosuuksien muutos ilme-nee maaseutu maisten kuntien tulopohjan voimakas vah-vistuminen.

Ainoastaan kahdessa kuntaryhmässä (suuret keskukset ja suuret jalostus- ja palvelukunnat) vuosikatteen heikkeni-vät vuosina 1992–96. Kuntien vakavaraisuus vahvistui kaikis-sa kuntaryhmissä, eniten kuitenkin alkutuotantokunnissa ja muissa pienkunnissa.

### Muutos 1990–1996

Kun yhdistetään edellä tarkastellut kaksi jaksoa, vahvistuu jo aikaisemmin ilmennyt suuri linja. Se osoittaa pienten ja maaseutumaiden kuntien aseman voimakkaan vahvistumi-sen. Niiden asema parani sekä absoluuttisesti tunnusluvuilla mitaten että suhteessa muihin kuntiin. Suhteellista asemaa havainnollistaa esimerkiksi sisäasiainministeriön talouslu-ku. Kuntaryhmittäinen keskiarvo parani muissa pienkun-nissa, alkutuotantokunnissa sekä muissa pendelikunnissa. Erot kussakin ryhmässä niin talousluvussa kuin muissakin tunnusluvuissa ovat suuret, mutta keskiarvot hahmottavat kehityksen suurta linjaa.

Vuoden 1993 valtion osuusuudistuksella ja yhteisövero-udistuksella jako-osuuksien määrittelyineen on ollut rat-kaiseva merkitys kunnittaiseen talouden kehitykseen. Näin jälkeensä saattaa olla aiheellista palauttaa mieliin miten kunnat ja niiden silloiset keskusjärjestöt suhtautuivat uudis-

TAULUKKO 2. SUOMEN KUNTALIITON KUNTALUOKITTELUN PERUSTEET	
1.	Pääkaupunkiseutu.
2.	Suuret keskukset. Asukasluku > 40 000.
3.	Suuret pendelikunnat. Asukasluku 15 001 – 40 000, työpaikkaoma-varaisuus v. 1990 < 80%.
4.	Muut pendelikunnat. Asukasluku < 15 000, työpaikkaomavaraisuus v. 1990 < 70%
5.	Suuret jalostus ja palvelukunnat. Muut kunnat, joiden asukasluku 15 001 – 40 000.
6.	Muut jalostus ja palvelukunnat. Asukasluku < 15 000, työpaikka-omavaraisuus v. 1990 > 90%. Jalostuksen ja palveluiden osuus työllisestä työvoimasta v. 1990 > 85%
7.	Alkutuotantokunnat. Asukasluku < 15 000, maa- ja metsätalouden osuus työllisestä työvoimasta v. 1990 > 33%
8.	Muut keskikokoiset kunnat. Muut kunnat joiden asukasluku 6 001 – 15 000.
9.	Muut pienkunnat. Muut kunnat, joiden asukasluku < 6 000.

tuskaavailuihin. Ehkä olisi tarpeen myös arvioida sitä, miten vuosikymmenen alussa tehdyt laskelmat valtionosuusuudis-tuksen kunnittaisista vaikutuk-sista ovat pitäneet paikkansa.

### Vertailussa oltava entistä varovaisempi

Ehkä olisi syytä pohtia käsit-teistöä, jolla kuntien talouden vakautta kuvataan. Lisäksi oli-si syytä pohtia, mikä on tulora-hoituksen kohtuullinen tavoite-taso. Samalla olisi tarkennettava jo fraasiksi muodostunutta lau-sumaa kuntien välisten erojen kasvusta määritellen kehitystä ja sen taustalla olevia tekijöitä.

Jo nyt on nähtävissä, että kir-janpituudistus ei ole paran-tanut mitenkään oleellisesti kuntien talouden vertailukel-poisuutta. Vertailukelpoisuus yksityispuolelle ei ole tarpeen-kaan. Parhailaan olen laatimas-sa suurten kaupunkien vuoden 1999 talousarvioiden yhteen-vetoa. Näyttää siltä, että ainoa kiistatta vertailukelpoinen ta-louden tunnusluku on veropro-sentti. Samanlaiset ongelmat tulevat esiin vertailtaessa eri toi-mintojen menoja.

Pentti Meklin osoittaa artik-kelissaan, että tilinpäätöksen tunnuslukuja pitäisi tulkita huo-lallisesti ja varoen. Tulkinta ei kuitenkaan parane, vaikka käy-tössä olisi koko tilinpäätösmaal-lin mukainen tunnuslukuarse-naali. Tunnuslukujen muodostamistavan takia ne korreloivat keskenään ja tämän takia saa-daan riittävä yleiskuva kunnan talouden tilan hahmottamiseksi muutamalla tunnusluvulla.

Ehkä on totuttava ajatuk-seen, että vertailussa on siirryt-

TAULUKKO 3. KUNNALLISTALouden TUNNUSLUKujen MUUTOS 1990-1992, 1993-1996 JA 1990-1996

	Vuositake, markkaa/asukas			Vakavaraisuus markkaa/asukas		
	1990-1992	1993-1996	1990-1996	1990-1992	1993-1996	1990-1996
1 Pääkaupunkiseutu	-1 173	1 126	-47	-2 537	3 758	1 221
2 Suuret keskukset	-513	-201	-714	-2 139	3 187	1 047
3 Suuret pendelikunnat	-940	512	-428	-1 780	3 020	1 241
4 Muut pendelikunnat	-283	776	493	-863	3 860	2 997
5 Suuret jalostus ja palvelukunnat	-638	-169	-807	-1 408	1 451	43
6 Muut jalostus ja palvelukunnat	-582	251	-331	-1 761	3 125	1 365
7 Alkutuotantokunnat	-4	874	871	-784	5 128	4 345
8 Muut keskikokoiset kunnat	-217	535	318	-958	3 333	2 374
9 Muut pienkunnat	-112	1 121	1 009	-940	5 811	4 871
<b>Kaikki kunnat</b>	<b>-247</b>	<b>714</b>	<b>466</b>	<b>-1 069</b>	<b>4 317</b>	<b>3 248</b>
	Käyttötalouden valtionosuudet markkaa/asukas			Verotulot markkaa/asukas		
	1990-1992	1993-1996	1990-1996	1990-1992	1993-1996	1990-1996
1 Pääkaupunkiseutu	407	-2 515	-2 108	-908	3 378	2 469
2 Suuret keskukset	855	-2 132	-1 277	-61	2 538	2 477
3 Suuret pendelikunnat	557	-1 257	-700	-283	2 431	2 148
4 Muut pendelikunnat	649	-293	357	78	2 479	2 557
5 Suuret jalostus ja palvelukunnat	763	-1 943	-1 180	-99	2 694	2 594
6 Muut jalostus ja palvelukunnat	925	-1 757	-831	-52	2 994	2 943
7 Alkutuotantokunnat	777	-486	291	310	2 461	2 771
8 Muut keskikokoiset kunnat	765	-1 067	-302	-2	2 533	2 531
9 Muut pienkunnat	699	-408	291	194	2 623	2 816
<b>Kaikki kunnat</b>	<b>738</b>	<b>-831</b>	<b>-93</b>	<b>99</b>	<b>2 578</b>	<b>2 677</b>
	Verorahoitus markkaa/asukas			Veroprosentti		
	1990-1992	1993-1996	1990-1996	1990-1992	1993-1996	1990-1996
1 Pääkaupunkiseutu	-501	863	362	0,56	0,81	1,38
2 Suuret keskukset	794	406	1 200	0,37	0,56	0,92
3 Suuret pendelikunnat	274	1 174	1 448	0,32	0,53	0,84
4 Muut pendelikunnat	727	2 186	2 913	0,26	0,18	0,43
5 Suuret jalostus ja palvelukunnat	664	750	1 414	0,42	0,32	0,74
6 Muut jalostus ja palvelukunnat	874	1 238	2 111	0,48	0,38	0,86
7 Alkutuotantokunnat	1 087	1 975	3 062	0,18	0,26	0,44
8 Muut keskikokoiset kunnat	763	1 466	2 229	0,18	0,34	0,53
9 Muut pienkunnat	893	2 214	3 107	0,35	0,32	0,66
<b>Kaikki kunnat</b>	<b>836</b>	<b>1 747</b>	<b>2 584</b>	<b>0,28</b>	<b>0,32</b>	<b>0,60</b>
	Pitkäaikainen vieras pääoma, markkaa/asukas			Talousluku,sija		
	1990-1992	1993-1996	1990-1996	1990-1992	1993-1996	1990-1996
1 Pääkaupunkiseutu	2 843	-756	2 087	49	42	91
2 Suuret keskukset	2 013	-2 351	-338	55	112	167
3 Suuret pendelikunnat	1 513	-1 654	-142	89	52	140
4 Muut pendelikunnat	667	-1 952	-1 285	-1	-5	-6
5 Suuret jalostus ja palvelukunnat	1 207	-550	657	43	142	185
6 Muut jalostus ja palvelukunnat	1 334	-1 518	-185	71	38	109
7 Alkutuotantokunnat	977	-2 699	-1 722	-36	-25	-62
8 Muut keskikokoiset kunnat	768	-1 667	-899	-14	28	13
9 Muut pienkunnat	784	-2 851	-2 066	-19	-59	-78
<b>Kaikki kunnat</b>	<b>963</b>	<b>-2 180</b>	<b>-1 217</b>	<b>-3</b>	<b>1</b>	<b>-2</b>





Kaupunkien ja kuntien rannat vapautuvat asuinkäyttöön teollisuuden poistuttua. Askon saha lopetti Sysmässä toimintansa. Alue on täytynyt rivi- ja omakotitaloista. (HH)

tävä aikaisempaa karkeammalle tasolle. Vertailussa riittää silloin, että pystyy toteamaan kunnan talouden olevan kunnossa, vähän korjaamisen tarpeessa tai epätasapainossa. Sama vertailun karkeistaminen pätee myös palvelukustannuksiin.

### Lähteet

Helin Heikki, Kunnallistalous kiristyy. Kuntien tilinpäätökset 1996, suurten kaupunkien toiminnoittaiset menot 1996 ja talousarviot 1998. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1998:2.

Helin Heikki, Kunnallisvero väheni, yhteisövero kasvoi. Suurten kaupunkien tilinpäätökset 1997, kuntien talousarviot 1998 ja yhteisöveron jako-osuuden muutos. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1998:5.

Helin Heikki, Kuntien talous kiristyy. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 12. ACTA nro 95. Suomen Kuntaliitto 1998.

Kallio Martti - Nissinen Markku, Kuntatalouden kehitys vuosina 1997–2002. Sisäasiainministeriö 5/1998.

Laesterä Eero - Virkkunen Paavo, Kuntien talous 1989–1997. Kuntien talouslukuihin perustuva vuosiraportti 1998. Sisäasiainministeriö 4/1998.

Suomen Kuntaliitto ja sisäasiainministeriö, Kuntien ja kuntayhtymien rahoituspalvelut 1998. Suomen Kuntaliitto 1998.

# Hienosäätö korjaa kuntien tulopohjan

Vieraskynä

Helsingin Sanomat 2.3.1999

Peruspalveluiden turvaamista pohtineen hallintoministeri Jouni Backmanin neuvotteluryhmän linjauksista on toivottu pari vuotta kunnallistalouden kaikkien mahdollisten ongelmien ratkaisua. Mitään uutta tai konkreettista ryhmä ei kuitenkaan esittänyt.

Suomen Kuntaliitto iloitsee kuitenkin siitä, että liiton ja valtion välillä on saavutettu neuvotteluyhteys. Se onkin tärkeä, koska valtio on Kuntaliiton laskelmien mukaan heikentänyt kuntien talouden pohjaa 24 miljardilla markalla tällä vuosikymmenellä. Asukasta kohti se on lähes 5000 markkaa.

Kuntien ja valtion yhteisen kunnallistalouden neuvottelukunnan mukaan vuosikate jää lähivuosina 2–3 miljardia markkaa nettoinvestointeja pienemmäksi. Backmanin työryhmän mukaan kuntien on hoidettava puolet sopeutustarpeesta ja valtion toinen puoli.

Neuvotteluryhmä loi työllään myös uutta hallintokulttuuria. Se ei teettänyt sihteereillä satasivuista ympäröivää raporttia, vaan tyytyi parin liuskan väli- ja loppuraportteihin, jotka ovat luettavissa sisäasiainministeriön www-sivuilla.

Rinnan Backmanin ryhmän kanssa kuntien tulopohjan vaihtoehtoja on selvitelty Sitran tutkimusjohtajan Antti Hautamäen johdolla. Ryhmä tarkasteli neljää vaihtoehtoa päätyttämään suositteluun mitään.

Ensimmäisessä vaihtoehdossa olisi siirretty yhteisövero valtiolle ja tästä tuotosta olisi lisätty valtionosuuksia. Valtionosuuksia tuskin olisi lisätty yhteisöveron määrää vastaavasti. Menettäjinä olisivat kunnat, jotka saavat paljon yhteisöveroa, erityisesti suuret kaupungit. Työryhmä ei täsmentänyt, millä perusteilla valtionosuuksien lisäys olisi kohdistettu. Tämä vaihtoehto johtaisi siihen, että kunnat olisivat entistä riippuvaisempia valtionosuuksista.

Toisessa mallissa valtio luopuisi ansiotulojen verotuksesta ja kunnat luopuisivat valtion-

osuuksista. Malli edellyttäisi kuntien keskeistä tasausjärjestelmää. Työryhmä ei esittänyt, miten ajateltu tasausjärjestelmä todella toimisi ja miten se toimisi paremmin kuin nykyinen. Ajatuksenakin se on outo, koska kuntien tulopohjan turvaaminen on maan hallituksen, ei kuntien keskinäisen tasausrahaston vastuulla.

Selvitysmies Heikki Koski totesi leikkillisesti nykyjärjestelmää rakentaessaan, että sen pitäisi olla niin selkeä, että yksittäinen kunnajohtajakin pystyy laskemaan kuntansa valtionosuuden. Sellaista siitä ei tullut, koska kuntien erilaisuus edellyttää monien eri tekijöiden huomioimista.

Hautamäen mukaan seuraava hallitus joutuu valitsemaan kumpaa näistä työryhmän vaihtoehtoista se lähtee toteuttamaan. Näin tuskin on, koska kahdesta huonosta ei kannata valita. Kumpikaan malli ei tekisi nykyjärjestelmää yksinkertaisemmaksi, vaan jopa entistä sekavammaksi.

Kolmannen mallin mukaan kiinteistöverotusta laajennettaisiin ja tuloverotusta alennettaisiin. Teknisesti se onkin muita malleja helpompi ratkaisu. Melkoinen osa korotuksista kiertyisi kuitenkin asumisen kustannuksiin ja sen maksaisivat samat kuntalaiset, jotka joutuisivat kustantamaan myös veroprosentin korotukset.

Neljäntenä vaihtoehtona oli käyttäjämaksujen lisääminen, mikä mahdollistaisi verotuksen keventämisen. Se ei olisi tulonjakovaiikutuksiltaan neutraali. Kovin pitkälle ei kuitenkaan maksuja voida korottaa, mutta jonkin verran kuitenkin.

Kuntien talouteen liittyvää keskustelua seurattessa ihmetyttää, mitkä ovat lopulta nykyjärjestelmän suurimmat ongelmat. Nykyistä valtionosuusjärjestelmää on arvosteltu, vaikka se on tähänastisista kaikkein selkein. Paljoa sitä ei tarvitse korjata, se kaippaa vain hienosäätöä.

Kuntien talouden kehityksestä on oltu huolestuneita koko vuosikymmenen. Kuntien väliset erot ovat aina kasvamassa. Erojen kasvun mittaustapa ja laskuperuste ovat kuitenkin jääneet täsmentämättä. Yksittäisen kunnan kannalta 1990-luku on ollut yhtä vuoristorataa. Kehityksen ja sen taustalla olevien syiden analysointi on ollut valitettavan vähäistä.

Seuraavina vuosina yhteisöveron jako-osuuksien muutokset vaikuttavat yksittäisten kuntien asemaan, mutta nykyjärjestelmän verotulotasaus korjaa tilannetta vuonna 2003.

Vaikeuksissa olevia kuntia voidaan auttaa käyttämällä harkintaa ja lisäämällä sitä sosiaali- ja terveysministeriölle. Koko järjestelmää ei tarvitse uusia, koska ei ole tiedossa uutta eikä parempaa. Kuntien tulopohjaa selvittäneeltä työryhmältäkään ei saa järjestelmän perinpohjaista uusimista tukevia eväitä.



Sysmän kirkonkylän keskusraittia. (HH)

# Kuntien taloustilaston sadan vuoden ongelmat

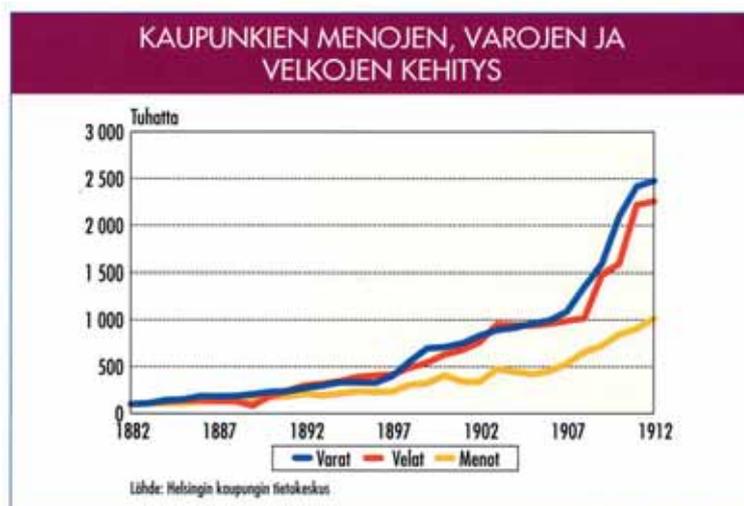
Tilastokeskuksen 100 -vuotisjulkaisu 1999

Kuntien talous- ja toimintatilaston tehtävänä on kuvata kuntien toimintaa. Suomessa on 452 erilaista kuntaa. Tietojen muokkaaminen vertailukelpoiseksi on työlästä. Tilastojen osa ei ole helppo. Yhteiskunta muuttuu, kuntien toiminta muuttuu ja sen kuvauksenkin on muuttava. Kuntien toiminnan tilastoinnin ongelmat eivät kuitenkaan ole muuttuneet sadassa vuodessa.

Tässä artikkelissa tarkastellaan kuntien talouden ja toiminnan tilastoinnin kehitystä ja ongelmia viime vuosisadan loppuvuosilta tähän päivään saakka. Tarkastelu perustuu Tilastokeskuksen kuntien finanssi-, sittemmin talous- ja myöhemmin talous- ja toimintatilastoihin, Helsingin kaupungin tilastollisiin vuosikirjoihin alkaen vuodesta 1905 sekä kirjoittajan kuntien ja erityisesti suurten kaupunkien talouden ja toiminnan tarkasteluihin viimeisen parinkymmenen vuoden aikana.

Tilastot osoittavat kaupunkien kasvaessa myös niiden menojen kasvaneen. "Tulojen kokonaismäärät seuraavat yleensä verraten läheltä niiden menojen kokonaissummaa, koska edelliset oleellisesti järjestetään juuri niin suuriksi, että riittävät jälkimmäisiä peittämään" (1918,10). Jos näin ei olisi, ei kunnan talouskaan olisi tasapainossa. Menojen kasvu johtuu siitä, että toimintaa on laajennettu yhä uusille aloille, laajemmaksi ja täydellisemmin järjestetyksi entisilläkin aloilla (SVT 1918, 7).

"Menomäärien vaihtelut ovat osittain saataneet johtua tietojen puutteellisuudesta ja niiden antamisessa noudatettujen periaatteiden epävakaisuudesta - - - hyppäykset ei siis niin ollen kaikilta osilta saata pitää todistuksina siitä, että kaupunkien menojen yhteenlaskettu summa olisi aina vaihdellut sarjan osoittamalla tavalla. Suurissa piirteissä kehi-



tys kuitenkin esiintyneenä näissä luvuissa oikeassa valossaan” (SVT 1918, 7). Kuviossa 1 on esitetty kaupunkien menojen, varojen ja velkojen kehitys vuosina 1882–1912.

### Ongelmista huolimatta tosioloja vastaava kuva

Tilastokirjan (1918,5) johdannossa todetaan seuraavasti:

– Käytettäessä ja julkaistaessa niitä tilastotietoja on aina syystä tehty huomautuksia tietojen yleisestä virheellisyydestä ja epäluotettavuudesta. Paitsi riittämättömästä alkutarkastuksesta johtuvia lukuisia virheitä, haittasi nimittäin mainittua tilastoa se ikävä epäkohta, että eri kaupungeista ilmeisesti annettiin tiedot eri perusteiden mukaan, kun tietojen keräämisessä käytetyt kyselykaavakkeet sarakeotsikkojen ylimalkaisuuden vuoksi jättivät tilaa mitä erilaisimmille tulkinnoille.

Tilastollinen Päätoimisto kokosi 1913 tietoja kaupungeista vuosilta 1910, 1911 ja 1912 tilastojen uudistamista varten asetetun komitean esittämien uudistusten mukaisesti. Siitä huolimatta johdannossa todetaan (1918, 6):

– Kootut tiedot eivät ole kaikissa suhteissa olleet täysin tyydyttäviä. Usein kaupunkien kirjanpito ei ole ollut niin järjestetty, että viranomaisten olisi ollut mahdollista antaa tietyt tiedot juuri siinä muodossa kun pyydettiin... Vaikeuksia näyttää tuottaneen myöskin kaupungin eri virastojen ja laitosten tulojen ja menojen tarkka erottaminen. Kaupunkien omaisuuden tarkka arvioiminen on sekin kaikkesta päättäen eri kaupungeissa suoritettu hyvinkin erilaisten perusteiden mukaan. Mitä toisiin omaisuusluokkiin tulee, ovat tiedot tosin verraten yhdenmukaiset, mutta toisiin nähden ovat kaupunkien väliset vertailut melkein arvottomat. Kaikkein huonoimmat ovat satamia koskevat arvotiedot. Toiset kaupungit ovat ilmaisseet niiden rakennuskustannukset, toiset ovat niiden arvoksi ilmoittaneet summan, jonka ovat saaneet kapitalisoimalla satamista saamansa tulot ja toiset taas ovat varta vasten koettaneet arvi-

oida niiden pääoma-arvon. Samansuuntaisia eroavaisuuksia esiintyy myös moneen muuhun omaisuusluokkaan nähden.

– Sarakkeiden otsikot eivät aina aivan tarkoin ilmaise, mikä on kysymyksessä, sillä toiset kaupungit ovat sisällyttäneet eräitten otsikkojen alle asioita, joita toiset ovat merkinneet aivan toisten otsikkojen alle... Näin ollen julkaistut tiedot eivät ole täysin yhdenmukaisia eikä niiden antama kuva siis yksityiskohtia myöten aina ole oikea. Kuitenkin näyttää voitavan väittää, että esillä olevassa julkaisussa esitetyt tilastotiedot suurin piirtein antavat luotettavan, tosioloja vastaavan kuvan maamme kaupunkien raha-asioista olevina kolmena vuonna.

### Luokittelun muutokset katkaisevat aikasarjat

Helsingin kaupungin toimintoja ja taloutta on tilastoitu niin kauan kuin toimintaa on ollut. Tilastointi ja tilastojen julkaisu on ollut muita kaupunkeja systemaattisempaa. Erillisenä julkaisuna Helsingin kaupungin tilastollinen vuosikirja on ilmestynyt vuodesta 1905 lähtien. Julkaisuihin on kunnallistaloudesta erittäin pitkiä aikasarjoja. Eri toimintojen menoja ja tuloja on tilastoitu samoilla perusteilla talousarvioasetelmien mukaisesti vuodet 1897–1931, 1930–1952 ja 1952–1962. Rakenneiden muutosvauhti on siis nopeutunut. Tämän jälkeen muutoksia on tehty ainakin vuosina 1974, 1979, 1984, 1993 ja 1997. Menojen ja tulojen kehityksestä on esitetty 1970-luvun alkuun saakka kymmenen vuoden lukusarjat. Sarjojen pituus on sen

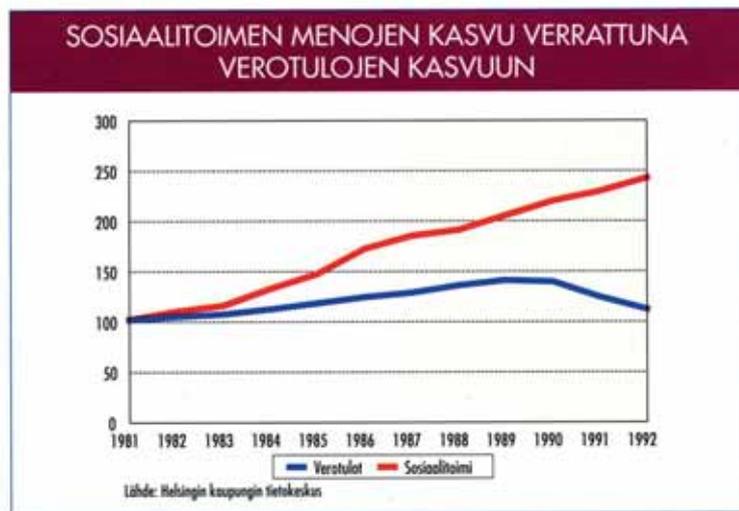
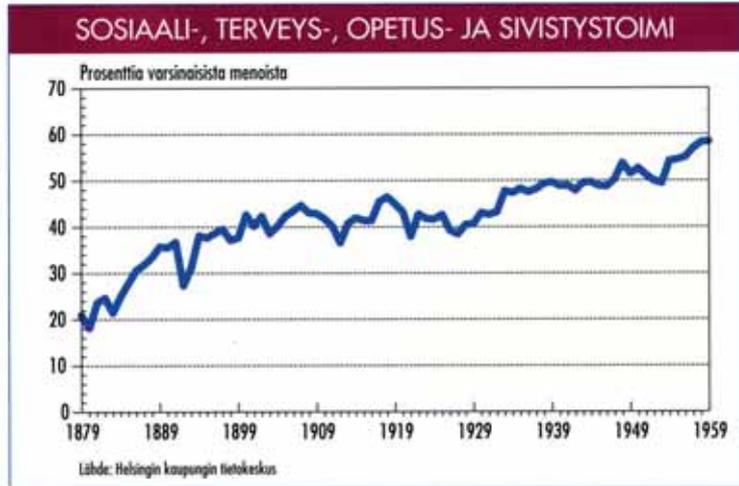
jälkeen lyhentynyt talousarvio-rakenteiden muuttuessa.

Helsingin kaupungin tilastotoimiston päällikkö Karl Erik Forsberg laati 1960-luvulla perusteellisen tarkastelun Helsingin kunnallistalouden kehityksestä vuosina 1879–1959. Julkaisun nimi on ”Taksoitus Helsingin kaupungin taloudessa”. Vaikka pääpaino oli taksoituksessa, on siinä kuvattu sektoreittaisen menojen ja tulojen kehitystä. Edellä todettiin, että menojen kehitys seuraa tulojen kehitystä. Helsingin kaltaisessa kaupungissa, jossa valtionosuudet ovat vähäiset, menot eivät voi kasvaa paljon enempää kuin verot. Kuviossa 2 on esitetty sosiaali-, terveys- ja sivistystoimen menojen prosentuaalinen osuus varsinaisista menoista (kokonaismenot-pääomamenot) Forsbergin mukaan vuosina 1879–1959.

Kuntien toiminnot ovat laajentuneet nimenomaan sosiaali-, terveys- ja opetustoimen sektoreilla. Kasvua vauhdittivat mm. lait kansanterveydestä, lasten päivähoidosta ja peruskoulusta. Helsingissä lasten päivähoito kasvatti sosiaalitoimen menoja huomattavasti verotulojen kasvua nopeammin vuosina 1980–1992 (kuvio 3).

Vaikka osa tilaston nimikkeistä (vrt. edellä sarakeotsikot) on säilynyt lähes ennallaan, on niiden sisältö muuttunut. Tämän vuoksi pitemmät sarjat on ollut pakko katkaista tai varustaa alaviitteillä. Ne tosin huuhtoutuvat pikaisen lukijan tarkastelussa, joten varmintä on katkaista sarja väärinkäsitysten välttämiseksi.

Myös Tilastokeskuksen kuntien taloutta kuvaavan tilaston sisältöä on muutettu talousarvioasetelman luokitusten mu-



kaisesti. Taloutta on täydennetty viime vuosina toimintaa kuvaavilla tiedoilla, millä on saatu rationalisoitua aikaisemmin päällekkäisenä tapahtunutta tietojen keruuta. Tätä kuvaa tilaston nimenmuutos kuntien talustilastosta talous- ja toimintatilastoksi.

### Suuret linjat hahmottuvat talustilastosta

Maalaiskuntien taloutta vuosina 1910–1912 käsitelleessä tilastossa tiivistettiin ongelmat seuraavasti (SVT 1919, 2):

– Alkuperäisiin tietoihin, jotka on saatu kunnallislautakuntien esimiehiltä, on ollut suhtauduttava sangen varovaisesti. Jo se seikka, että kirjanpito useimmissa maalaiskunnissa on ylen alkuperäisellä kannalla, on ollut omiansa aiheuttamaan aivan ilmeisiä virheellisyyksiä tiedonannoissa. Toiseksi on tuottanut hankaluutta myös se, että kirjanpito niissäkään kunnissa, joissa se on ollut varsin tyydyttävä, ei ole ollut sillä tavalla järjestetty, että tietojen antajan olisi ollut helppo

poimia pyydytyt erikoistiedot. Kolmas vaikeus tietojen hankinnassa on johtunut maalaiskuntien luontoissuorituksista. Myöskin suoranainen huolimattomuus tietojen antamisessa on useissa tapauksissa aiheuttanut sangen tuntuvia virheellisyyksiä ja puutteellisuuksia.

Vuoden 1912 ongelmat eivät eroa mitenkään tämän päivän ongelmista, joita ovat seuraavat:

1. Kuntien kirjanpidon tason erilaisuus. Mitä kehittyneempi kunnan kustannuslaskenta on, sitä suuremmat ovat myös kustannukset.

2. Kirjanpidon ja tilastoinnin erot ja kuntien tarkkuus tilastotietojen ilmoittamisessa

3. Kuntien erilainen toimintojen organisointi. Erityisesti liikelaitosten käsittely johtaa vääriin vertailuihin, jos suhteutetaan vuosikate asukaslukuun.

4. Opetustoimen kustannukset palvelun tuottajilla. Kuntien opetustoimen kustannusten vertailu ongelmallista eikä valtionosuuksia voida vertailla.

Kunnallistaloudessa on tällä vuosikymmenellä uudistettu valtionosuusjärjestelmää kaksi kertaa (1993 ja 1997). Verotusta uudistettiin vuonna 1993. Samana vuonna myös talouden toiminnan tilastointia muutettiin perusteellisesti. Uusi kirjanpitojärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 1997. Kuntien talousarvioiden ja tilinpäätösten tulos- ja rahoituslaskelmat poikkeavat toisistaan riippuen liikelaitosten käsittelystä kirjanpidossa.

Näiden muutosten lisäksi kunnat ovat kehittäneet organisaatioitaan. Erityisesti tilahallinnon muutokset vaikeuttavat kuntien välistä vertailua. Kun tähän lisätään valtion ammatillisten oppilaitosten siirrot kaupungille ja joissakin kunnissa kuntien ammatillisten oppilaitosten siirrot kuntayhtymille, on pitkän aikasarjan käyttö vertailussa hankalaa. Eräissä kaupungeissa on yhtiötetty teattereita ja orkestereita, minkä takia näiden toimintojen markat poikkeavat tavanomaisesti organisoiduista. Koska opetustoimen valtionosuudet maksetaan suoraan palvelun tuottajille, ei enää ole perusteltua laskea yhteen kuntien käyttömenoja eikä valtionosuuksia vuodesta 1997 eteenpäin.

Tämän kirjoittaja totesikin eräässä suurten kaupunkien palvelukustannusten vertailussa,

että toiminnoittaisten kustannusten todelliset vuosittaiset muutokset ovat pieniä. Muut muutokset johtuvat pääasiassa kolmesta eritekijästä: kuntien organisaatiomuutoksista, kirjanpidon muutoksista ja kuntien ilmoittamista virheellisistä tiedoista. Tämän vuoksi erillisten pikatilastojen kokoaminen toiminnoittaisista kustannuksista on tarpeetonta. Sen sijaan yleiskuvan saaminen tilinpäätöksestä nopeasti on kaikkien etu. Keskeisten tietojen nopeaan tuottamiseen Tilastokeskus onkin pyrkinyt julkaistessaan tänä vuonna ensimmäisen kerran ennakkotietoina tulos- ja rahoituslaskelmat sekä taseet jo kesäkuussa.

Tuntuu siltä, että kaikki kuntien talousarviorakenteiden ja menettelytapojen muutokset eivät ole olleet loppuun asti harkittuja ainakaan tilastoinnin kannalta. Tietty konservatiivisuus kuntien toimintojen tilastoinnissa ja sen periaatteiden muutoksissa helpottaisi kuntien toimintojen kehityksen arviointia ja talouden analysointia.

## On tiedettävä mitä tilasto kuvaa

Kun joitain väitettä toistetaan riittävän monta kertaa, näyttää siitä muodostuvan totuus. Esimerkiksi tänä vuonna on kerta toisensa jälkeen todettu kuntien välisten erojen kasvaneen. Sitä mitkä erot ja millä tavalla mitaten ovat kasvaneet, ei kuitenkaan ole kerrottu. Tilastoaineisto ei osoita taloudellisten erojen kasvaneen millään tavalla.

Usein esitetään lukuja eri kuntien toimintojen tehokkuudesta, taloudellisuudesta yms. Tilastosta poimittuja lukuja esimerkiksi käyttömenoista tai toimintakatteesta vaikkapa asukaslukuun suhteuttaen ei voi suoraan verrata, koska ne kuvaavat kullakin kunnalla eri asiaa. Luvuissa on mukana erilainen valikoima toimintoja ja niistä on pidetty eri tavoin kirjaa.

Kunnallistaloutta ei ole mahdollista eikä tarpeenkaan kuvata jollakin yhdellä tunnusluvulla, jolla kunnat laitettaisiin jonoon, vaikka se olisi kuinka houkuttelevaa tahansa.

Kuntien taloutta ja toimintaa kuvaavat tilastot kertovat vain, miten paljon menoja ja tuloja toiminnosta on kertynyt kunnan kirjanpidon mukaan ja paljonko palveluja on tuotettu. Tilastoihin ei pystytä yhdistämään laatua

eikä tarvetta. Se ei ole Tilastokeskuksen tilaston tehtäväkään. Lukuja on siten käytettävä harkiten ja johtopäätöksissä on otettava huomioon se, mitä luvut todella kuvaavat.

Ongelmistaan huolimatta kuntien talous- ja toimintatilasto antaa kuntien taloudesta suurin piirtein oikean kuvan kuten vuosisadan alunkin tilastot. Enempää siltä ei kohtuudella vaatiakaan kuntien erilaisuudesta johtuen. Kaksi kokonaiskuvaa eniten hämärtävää teki jää nykyisessä tilastossa ovat liiketoiminnan esittäminen bruttona ja opetustoimen valtionosuusjärjestelmästä johtuva menojen ja tulojen kirjaaminen palvelujen tuottajalle, ei oppilaan kotikunnalle.

## Lähteet

Forsberg Karl-Erik, Taksoitus Helsingin kaupungin taloudessa. Helsingin kaupungin julkaisut N:o 23. Helsinki 1969.

Helin Heikki, Minne menivät Helsingin veromarkat? Helsingin kaupungin talous ja toiminta 1980–1992. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1994:14.

Helsingin kaupungin tilastollinen vuosikirja. Vuosittainen julkaisu vuosilta 1905–1998.

Suomen Virallinen Tilasto XXXI, Kunnallista finanssitalastoa A Kaupunkien raha-asiain tilastoa 1. Kaupunkien tulot ja menot sekä varat ja velat vuosina 1910–1912. Helsinki 1918.

Suomen Virallinen Tilasto XXXI, Kunnallista finanssitalastoa. 2. Maalaiskuntien tulot ja menot sekä varat ja velat vuosina 1910–1912. Helsinki 1919.

Tilastokeskus. Kuntien talous, sittemmin kuntien talous ja toiminta, kunnittaisia tietoja.

# Kuntatalous korjautuu virkatyönä

Vieraskynä

Helsingin anomat 12.10.1999

Lehtien otsikot kertovat kuntien välisten taloudellisten erojen kasvaneen. Uutiset kertovat myös, että valtionosuusjärjestelmä on uudistettava ja uudistustyötä johtamaan on nimitetty selvitysmies, muuten kuntakenttä jakautuu kahtia lähivuosina.

Kuntien taloudessa on kieltämättä ongelmia, mutta käsitykset niiden mittasuhteista ja syistä ovat sekavia.

Numeroaineisto ei vahvista sitä, että kuntien väliset taloudelliset erot olisivat yleisesti kasvaneet. Suomessa ei ole onneksi muodostunut sellaista ongelmakuntien joukkoa, jonka talous olisi vuodesta toiseen vaikeuksissa. Ongelmakunnat ovat vaihtuneet vuodesta toiseen paljolti valtion toimenpiteiden seurauksena.

Yhteisöverosta ei pidä luopua seuraavina vuosina yksittäisten kuntien taloutta kiristää yhteisöveron jakoperusteiden uudistus. Se pyrkii kohdistamaan yhteisöjen maksamat verot juuri niihin kuntiin, joista ne ovat peräisin. Uudistus on sinänsä tarpeellinen ja perusteltu. Ongelmia koituu muutosvaiheessa niille kunnille, joiden yhteisövero vähenee eikä verotulotasaus korvaa heti menetyksiä.

Tämän takia ei kuitenkaan pidä hylätä nykyistä valtionosuusjärjestelmää eikä luopua yhteisöverosta kuntien tulolähteenä, vaikka jopa kuntaministeriö on todennut yhteisöveron olevan epätarkoituksenmukainen tulolähde, joka kasvattaa kuntien välisiä eroja. Yhteisöveron muutoksesta johtuvien ongelmien lievittämiseksi onkin lisätty kuntien harkinnanvaraista rahoitusavustusta.

Nykyinen valtionosuusjärjestelmä on paras tähänastinen järjestelmä. Valtio on omilla toimenpiteillään heikentänyt sitä leikatessaan valtionosuuksia vuosittain. Kovin mullistavia

muutoksia järjestelmään ei ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaistakaan tehdä.

Alun perin oli tarkoitus rajata kuntien asukaskohtaisten valtionosuuksien muutos niin, että se olisi enintään 1400 markkaa. Kaikkiaan 25 kunnalla muutos on kuitenkin tätä suurempi. Nämä 25 pääasiassa idässä ja pohjoisessa olevaa kuntaa joutuvat hakemaan vuosittain rahoitusavustusta. Ongelma voitaisiin ratkaista siirtämällä noin 50 miljoonaa harkinnanvaraisista rahoitusavustuksista valtionosuusjärjestelmään.

Avun kohdistamista sitä eniten tarvitseville auttaisi, jos opetusministeriölle ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle annettaisiin mahdollisuus korottaa eräiden ongelmallisten kuntien laskennallisia kustannuksia, joita ei millään kriteerillä itse järjestelmässä ole voitu huomioida. Näin turvattaisiin palvelutuotanto kunnissa, joissa se todella on uhanalainen.

Kummallekin sektorille riittäisi muutama kymmenen miljoonaa markkaa tällaista harkintaa varten. Senkin voisi irrottaa järjestelmään harkinnanvaraisista rahoitusavustuksista. Näin saataisiin lisäraha kohdistetuksi sinne, missä tarve on suurin.

Harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen suurikaan korotus ei takaa rahan tarpeen mukaista kohdentumista, koska loppuvaiheessa päätöksenteko muuttuu poliittiseksi tarkoituksenmukaisuusharkinnaksi.

Kaikissa sisäasiainministeriön ja Kuntaliiton lähivuosien ennusteissa yhteisöveron muutos on suurin kuntien talouteen vaikuttava tekijä. Kuntien välisten erojen kasvua on dramatisoitu hyvin kyseenalaisin kuvioin ja tunnuslukuin. Vaikka yhteisöveron muutosta on pehmennetty siirtymäjärjestelyin, se on todella suuri. Verotulotasaus korvaa vasta vuonna 2003 kaikki yhteisöveron menetykset.

Yhteisöveron muutoksen katoksi tälle vuodelle määriteltiin 1500 markkaa asukasta kohden. Kaikkiaan 129 kunnan asukaskohtainen muutos on suurempi kuin 500 markkaa. Vertailuperustaksi käy se, että vuonna 1993 valtionosuusjärjestelmää uudistettaessa oletettiin, että kunnat kestävät vuodessa enimmillään asukasta kohti 50–60 markan suuruisen valtionosuuden muutoksen. Arvion jälkeen kuntien kestäkyky on kasvanut melkoisesti. Halli-

tus vähensi kuntien yhteisöveroa ensi vuoden budjetissa noin miljardilla markalla. Sillä olisi voinut järjestellä ylimenovuosien tasauksia ja ehkäistä kuntien ongelmat.

Hallitusohjelmassa luvattiin, että kuntataloutta tuetaan 1,1 miljardilla markalla. Nyt laskelma on miinuksella, eikä vielä tiedetä, miten kunnallisveron vähennysten karsimisesta aiheutuva verotulojen väheneminen korvataan kunnille.

Kuntien ja valtion välisten suhteiden pitäisi olla sellaiset, että kerran sovitut asiat pidetään. Valtion kuntien talouteen vaikuttavien toimenpiteiden pitäisi olla ennustettavia.

Kuntien taloutta ei korjata sillä, että ryhdytään taas suurisuuntaisesti uudistamaan selvitysmiehin ja työryhmin koko valtionosuusjärjestelmää. Vuosikymmenen alkupuolella parikin selvitysmiestä mielti järjestelmän muutosta ilman tulosta.

Nyt mahdollisen uudistuksen lopputuloksesta ei ole mitään tietoa ja epävarmuus kunnissa jatkuu. Pahimmat ongelmat voidaan korjata paljolti ministeriöiden virkatyönä ja hieman lakia tarkistamalla. Se ei olisi mitään näyttävää draamaa, mutta avun tarpeessa olevien kuntien kannalta tehokasta.



Pienten kuntien talous vaihteli 1990-luvulla ääripäätä toiseen. 2000-luvulla Sysmä on ollut Päijät-Hämeen maakunnan veroparatiisi eikä kunta ole mitenkään kainostellut mainostaessaan alhaista veroprosenttiaan. (HH)



Heikki Helin

# Kriisissä, kriisiytymässä, lähestymässä kriisin esiastetta

Kuntatalouspuhetta Suomessa

*Artikkelissa kuvataan kunnallistalouden laskuja ja nousuja sekä niihin liittyneitä uskomuksia tällä vuosikymmenellä. Artikkelissa ei käydä läpi laajoja tilastoja, vaan tyydytään esittämään taustaksi kahden yksittäisen kunnan talouslukuja kehityksen konkretisoimiseksi. Nämä kunnat ovat Helsinki ja Etelä-Savossa sijaitseva Pertunmaa.*

1999 artikkeli kirjassa lama.nousu@fi. Havain-  
toja vuosituhatvuotteen vaihteen Helsingissä.

Kunnallistaloutta tällä vuosikymmenellä koskenut keskustelu on ollut jatkuvaa uhkakuvilla pelottelua. Laman jälkeen vuosi toisensa perästä kunnallistalous oli ennusteiden mukaan kiristymässä ja syömävelkaisten kuntien määrää kasvamassa. Kunnallistalouden konkurssi on kuitenkin siirtynyt vuosittain eteenpäin.

Vaikka kuntien talous kaikkien tunnuslukujen valossa näyttää hyvältä, virallisten arvioiden mukaan useimmiten on kuitenkin nähtävissä, että kuntatalous kääntyy alijäämäiseksi ja pysyy sellaisena mitä se sitten tarkoittanee-

kin. Kuntien välisten erojen on todettu aina olevan suuret ja yleensä vain kasvavan. Erojen eiliene havaittu miesmuistiin kaventuneen kuten ei myöskään kunnallistalouden vahvistuneen. Jälkeenpäin tosin voidaan korkeintaan todeta parin edellisen vuoden olleen kohtuullisen. Kunnallistalouden tarkastelussa on annettu ymmärtää, että erityisesti maaseudun, idän ja pohjoisen kunnilla olisi mennyt muita heikommin. Sananlasku sanoo, että tikulla silmään, joka menneitä muistelee. Ilmeisesti tähän tukeutuen kunnallistaloudessa vanhoja

**A**rtikkelin esitystapa on lievästi poleeminen. Artikkelissa ei käytetä lähdeviitteitä, vaikka kirjoittajan lehtileikekokoelmassa on mitä ihmeellisempiä "totuuksia" ja väitteitä kunnallistaloudesta. Näkökulma on helsinkiläinen ts. asioita tarkastellaan Helsingin näkökulmasta.

hyviä tai kohtuullisia vuosia ei ole syytä tutkia, koska se olisi peräpeilin avulla ohjausta.

Kunnallistaloutta koskeva keskustelu taaphtuu mollissa. Sen ymmärtäminen edellyttää oman erityisen sanaston hallintaa. Kunnallistaloudessa keskeinen käsite on kriisi. Kunnat ovat joko kriisissä, kriisiytymässä tai ainakin lähestymässä kriisin esiastetta. Kriisistä selviydytään käymällä arvokeskustelua, uudistamalla rakenteita ja tehostamalla toimintoja. Löysät on otettu pois aikaisemmin. Ennen kriisikautta oltiin ahdingossa, jota tutkittiin laajan eurooppalaisen projektinkin puitteissa. Sitä ennen talous vain kiristyi ja kasvoi.

### Lamasta kärsivät "vauraat" kunnat

Kansantuote supistui vuonna 1991, vaikka ennustelaitokset olivat ennakoineet kasvun jatkuvan. Kuntien verotulojen kasvu taittui ja verotulot vähenivät useissa kunnissa. Erityisesti verotulot vähenivät ns. vauraissa kunnissa, joissa veropohja oli vahva ja yhteisöjen kunnallisveron osuus merkittävä. Kun koko maan verotulot vuonna 1992 olivat alimmillaan 8,4 prosenttia vuotta 1990 pienemmät, olivat Helsingin verotulot vuonna 1992 reaalisesti peräti viidenneksen vuotta 1990 pienemmät.

Kunnalliset organisaatiot ovat ohjattavuudeltaan yrityksiä loivaliikkeisempiä. Toisaalta lama tuli niin yllättäen, että vuonna 1991 ei paljon ollut tehtävissäkään. Kun tilanne koko karuudessaan selvisi, alkoivat jarrutustoimet. Säästettiin, lomautettiin ja irtisanottiin. Henkilöstö oli kunnankin kallein voimavara.

Niinpä sitä pyrittiin vähentämään lievemmissäkin tapauksissa sijaisuuksia ja tilapäisiä työsuhteita karsimalla. Tästä huolimatta vuosikate heikkeni ja tarvittiin velkaa.

Suomen valtionosuusjärjestelmä turvaa verotulotasausta saavien kuntien tulopohjan. Tämän takia esimerkiksi työttömyydellä ei ole

yhteyttä kunnan keskeisimpiin talouden tunnuslukuihin kuten vuosikatteeseen ja vakavaraisuuteen. Markkinoiden heilahduksille alttiina ovat ainoastaan ne vajaat sata kuntaa, jotka joutuvat maksamaan verotulotasausta. Niiden verotulojen menetyksiä ei korvannut mikään ja juuri ne kärsivät eniten lamasta.

Esimerkiksi Helsingin velka nelinkertaistui vuosina 1990–1992 nousten 700 miljoonasta 3,2 miljardiin markkaan.

### Laskua seurasi nousu

Laskun jälkeen tulee yleensä nousu. Lamasta toipuminen kunnallistalouden tunnusluvuilla mitaten johtui kuntien menojen karsimisesta ja verotulojen kasvusta. Laman opettamina kunnat laativat verotuloennusteensa varovaisiksi ja mitoittivat menonsa varovaisten tuloennusteiden pohjalta nimenomaan yhteisöveron osalta. Kun tulot ylittivät budjetoidun, tilinpäätöksistä tuli odotettua parempia. Verotulojen kasvua vauhditti toisaalta verotuksen kiristyminen (veroprosenttien korotus ja vähennysten vähentäminen) ja toisaalta yhteisöveron kasvu. Vuonna 1997 verotuloja kertyikin 17,2 miljardia markkaa enemmän kuin vuonna 1993. Tästä yhteisöveron osuus on noin 10 miljardia markkaa.

Lisäksi kuntien keskinäisiin suhteisiin vaikuttivat ratkaisevasti valtion toimenpiteet, kuten yhteisöveron jakoprosenttien määrittely 1993 sekä uuden valtionosuusjärjestelmän käyttöönotto 1993.

Kuntien talous vahvistui laman jälkeen esimerkiksi vakavaraisuusluvulla mitaten niin,

**V**aurailta kunnilla on tarkoitettu yleensä sellaisia kuntia, joiden oma veropohja on vahva. Se ei ota huomioon kuntien tulopohjaa, jota valtionosuusjärjestelmää tasaa tehokkaasti. Eniten resursseja käytettävissä olevilla tuloilla mitaten (verotulot + valtionosuudet) onkin ollut käytettävissä entisissä alimpien kantokkykyluokan ns. köyhissä kunnissa. Jotta asia olisi entistä sekavampi, kunnan ja kuntalasten vauraudella ei ole paljoakaan mitään tekemistä keskenään.

Taulukko 1. Pertunmaan ja Helsingin talouslukuja 1990-1996(1997)

Mk/as-	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	
<b>Pertunmaa</b>								
Valtionosuus	9254	9639	9967	11045	11280	11540	10208	
Verotulot	6632	6528	6963	6247	6823	9233	9753	
Verorahoitus	15886	16168	16930	17292	18104	20773	19961	
<b>Helsinki</b>								
Valtionosuus	4517	4945	4864	4985	4222	4081	2880	
Verotulot	14253	13351	12139	12636	13904	16594	17099	
Verorahoitus	18770	18296	17002	17621	18127	20676	19979	
<b>1990=100</b>								
<b>Pertunmaa</b>								
Valtionosuus	100	104	108	119	122	125	110	
Verotulot	100	98	105	94	103	139	147	
Verorahoitus	100	102	107	109	114	131	126	
<b>Helsinki</b>								
Valtionosuus	100	109	108	110	93	90	64	
Verotulot	100	94	85	89	98	116	120	
Verorahoitus	100	97	91	94	97	110	106	
<b>Vakavaraisuus mk/as.</b>								
Pertunmaa	-4138	-4308	-4265	-2361	561	3645	4978	
Helsinki	5451	3222	173	33	1428	3788	6310	
<b>Talousluku</b>								
Pertunmaa	1,32	0,03	0,71	5,11	5,50	7,64	6,81	6,74
Helsinki	7,02	5,59	4,22	5,30	4,79	6,95	7,98	7,03
<b>Veroprosentti</b>								
Pertunmaa	17,50	17,50	18,00	18,00	18,00	18,00	18,00	18,00
Helsinki	15,00	15,00	16,00	17,00	17,00	17,00	16,50	16,50
<b>Vuosikate mk/as.</b>								
Pertunmaa	1244	842	1143	2426	2711	3246	2709	2490
Helsinki	3996	2698	1511	2885	3259	2961	3759	4585
<b>Lainat mk/as.</b>								
Pertunmaa	7680	8646	8352	7523	6478	4020	1487	359
Helsinki	1508	3059	6468	6946	6799	6057	4835	4975

että puolella kunnista varaukset olivat velkoja suuremmat. Esimerkiksi Pertunmaan lainamäärä väheni vuosina 1991-1997 yli 8 000 markkaa asukasta kohden ja vakavaraisuus parani noin 10 000 markkaa asukasta kohden (taulukko 1).

### Hyvin menee - ainakin vielä

Kunnan talous on tasapainossa, jos vuosikate vastaa pitemmällä aikavälillä korvausinvestointeja eli on suunnitelmapoistojen suuruisen. Vuoden 1997 tilinpäätösten mukaan ta-

lous oli tasapainossa (ts. vuosikate > poistot) 222 kunnassa. Miinusmerkkinen vuosikate oli 72 kunnassa.

Myös Helsingin talous on laman jälkeen korjaantunut. Vaikka sen vuoden 1997 tilinpäätös oli vähintäänkin tyydyttävä, oli maassa kuitenkin 105 kuntaa, joiden vuosikate prosentteina poistoista oli Helsinkiä parempi. Pertunmaan vuosikate prosentteina poistoista oli 311 ja Helsingin 206.

Ilahduttavin lamanjälkeinen piirre tilinpäätöksissä on ollut taseiden vahvistuminen. Kunnat ovat lyhentäneet lainojaan ja rahas-

Vuoden 1998 aikana julkistettiin neljä erilaista laskelmaa yhteisöveron uusien jakoperusteiden vaikutuksista. Esimerkiksi suurten kaupunkien kohdalla laskelmien välillä oli sellaisia eroja, että niiden vaikutus kaupungin talouteen oli enemmän kuin yhden veroprosentin tuotto. Kaikki perustuivat vanhentuneeseen aineistoon monikuntaisten yritysten työpaikkojen määrästä, joten vuoden 1999 talousarvioiden yhteisöveroarviot ovat hyvin epävarmalla pohjalla.

toineet yllättävän suurina kertyneet verotulot. Esimerkiksi Helsingin vuoden 1997 lainamäärä 4 975 markkaa asukasta oli 116. suurin kuntien joukossa eli kolme neljäsosalla kuntia oli velkaa Helsinkiä vähemmän. Pertunmaan lainamäärä oli 359 markkaa asukasta kohden.

Vuoden 1999 talousarvioesittelyssä todettiin Pertunmaan velan lähestyvän nollaa ja kunta olisi velaton, jos rahalaitokset suostuisivat vastaanottamaan lainojen ennakaislyhennykset.

Sisäasianministeriön talousluku kaikista puutteistaan huolimatta kuvaa talouden kehitystä. Maan muiden kuntien joukossa Helsinki oli 13. ja Pertunmaa 17. vuonna 1997 eli näin mitaten ne kuuluivat maan taloudellisesti vahvimpien kuntien joukkoon. Taulukko osoittaa Pertunmaan talousluvun parantuneen vuo-

den 1991 0,03:sta peräti 7,64 vuonna 1995. Parannus vastaa siis seitsemän veropennin (prosenttiyksikön) muutosta. Helsingin talousluku on sama vuonna 1997 kuin vuonna 1990.

Taas ollaan ennusteiden mukaan laskussa

Vaikka tämä kirjan nimi on Nousukausi, on nimi kunnallistalouden kannalta jälkijätöinen kuten kaikki tilinpäätöksiin perustuvat tunnusluvutkin. Kunnallistaloutta uhkaa taas kriisi. Maan kuntaministeriön julkaisun mukaan kuntatalous räjähtää vuosituhaten vaihteessa yhteiskuntamme perusongelmaksi. Ministeriön trendilaskelman mukaan kuntien talous kiristyy kuten edellistenkin ennusteiden mukaan.

Kuntien talous ja kansantalous näyttävät elävän omaa erillistä elämäänsä, vaikka niiden yhteydestä paljon puhutaan. Paradoksin selitys on siinä, että kansantaloutta vauhditatakseen valtio kuristaa kuntataloutta. Tulopoliittisin sopimuksin valtio alentaa kansalaisten verorasitusta, mutta tekee sen kuntien kustannuksella. Valtion taloutta tasapainottaakseen hallitus on leikannut valtionosuuksia useita miljardeja markkoja viime vuosina. Suomen Kuntaliiton laskelmien mukaan valtion on kuristanut kuntataloutta 24 miljardilla markalla tällä vuosikymmenellä.

Taulukko 2. Sisäasianministeriön trendilaskelma

Vuosikate mk/as	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Muutos
Pertunmaa	2476	2075	475	-733	-238	-534	3010
Helsinki	4574	4260	3228	2615	2162	1767	2807

Taulukko 3. Yhteisöveron muutos ja verotulotasauksen vaikutus.

	Yhteisö- veron muutos mk/as	Yhteisö- veron muutos mk	Verotulo- tasauksen muutos mk/as	Verotulo- tasauksen muutos mk	Yhteis- vaikutus mk/as	Yhteis- vaikutus mk
Pertunmaa	-1582	-3510995	1582	3510995	0	0
Helsinki	-1299	-700375939	301	162511765	-998	-537864174

Uudistus kokonaan voimassa (tasauksessa kahden vuoden viive)  
Yhteisövero 2001, verotulotasaus 2003.

Kuntien taloudesta puhuttaessa on muistettava kaksi näkökulmaa. Ensinnäkin koko kunnallistalous ja toiseksi kunnittainen kehitys, jolla on nollasummapelin luonne. Niinpä em. trendilaskelman vuosikatteen muutokset perustuvat paljolti valtionosuusjärjestelmän uudistuksen ja yhteisöveron jako-osuuksien muutoksiin. Yhteisöverouudistus vie Helsingiltä 700 miljoonaa markkaa ja verotulotasaus huomioidenkin 537 miljoonaa markkaa. Pertunmaa menettää 3,5 miljoonaa markkaa, minkä verotulotasaus korvaa täysimääräisesti vuonna 2003.

Ministeriön trendilaskelman (taulukko 2) viimeinen vuosi oli 2002. Pertunmaan vuosikate kääntyisi sen mukaan miinusmerkiseksi heiketen 3010 markkaa asukasta kohden ja Helsingin vuosikate pienenesi 2807 markkaa asukasta kohden. Jos laskettaisiin vuoden 2003 luvut, nousisi Pertunmaan vuosikate taas plusalle.

### Kuntien keskinäinen kateus pääkaupunkiseudun uhka

Viime vuosina helsinkiläisiä on huolestuttanut se, että pääkaupunki asetetaan maksu-mieheksi erilaisissa uudistuksissa. Taustalla on vastakkainasettelu pääkaupunkiseutu vs. muu Suomi. Koska pääkaupunkiseudun painoarvo koko maan kunnallistaloudessa on suuri, on teoriassa poliittisesti helppo leikata pääkaupunkiseudulta ja siirtää se pienemmille kunnille. Esimerkiksi koko maan 3,1 miljardin verotulotasauksesta pääkaupunkiseudun osuus oli 2,1 miljardia ja siitä Helsingin osuus 1,4 miljardia markkaa.

Yhteisöveron jako-osuutta uudistettaessa esitettiin erilaisia asukasluokan perustuvia malleja, joissa yhteisöveron tuotolla ja kunnassa toimivien yritysten todella maksamalla veroilla ei ollut mitään yhteyttä. Tällaiseen malliin päätyivät myös Suomen Kuntaliiton poliittiset elimet, vaikka yksimielinen asiantuntijatyöryhmä Kuntaliiton vahvan edustuksen myötä oli esittänyt aivan muuta. Kuntaliiton mallin mukaan yhteisöveron luonne olisi muuttunut yleisen valtionosuuden kaltaiseksi. Asukas pohjaisilla malleilla olisi turvattu ns. metsäkunnille enemmän yhteisöveroa. Suo-

men Kuntaliiton erilaisissa muistioissa valtionosuusjärjestelmän kehittämiseksi ei Helsingin eikä pääkaupunkiseudun ongelmia ole nähty merkittävinä.

Kuntien keskinäinen kateus on Helsingin ja pääkaupunkiseudun suurimpia uhkia. Tämän vuoksi ei löydy perusteita sille, että kunnat keskenään tasaisivat tulopohjansa, vaikka sellaisiakin ajatuksia on esitetty. Kuntien tulopohjan taseus on poliittista vastuuta kantavan hallituksen asia. Varoittava esimerkki kuntien kyvystä tehdä päätöksiä tulojen jaosta kuntien kesken oli nimenomaan yhteisöveron jakopu- rusteiden käsittely Suomen Kuntaliitossa.

Helsingin seutu poikkeaa maan muista alueista monissa eri tekijöissä. Niinpä keskittyneisyyskeskustelussa Helsingin seutua tulisi verrata muihin metropoleihin ja niiden rooliin omissa maissaan eikä niinkään Suomen maakuntiin tai vielä pienempiin seutukuntiin. Rakenteellisten erojen suuruus Suomen osa-alueisiin herättää vain kateutta ja halun leikata pääkaupunkiseudulta.

Suomessa pitäisi ymmärtää vihdoinkin Helsingin erityisasema. Menestyvän metropolin ansiosta maassa tuotetaan enemmän erilaisia tavaroita ja palveluita kuin jos metropoli olisi tavanomainen maakuntakeskus. Osa maan taloudellisesta aktiviteetista on sellaista joka syntyy nimenomaan Helsingin seudulla tai siten se ei synny lainkaan. Helsinki toimii tärkeänä moottorina koko Suomen taloudelle suhdannekierron useimmissa vaiheissa.

### Taloutta pitäisi osata tulkita

Kunnallistalouden luvuista on helppo laatia listoja hyvistä ja huonoista kunnista. Useimmiten jonkin ominaisuuden korkea tai alhainen arvo ei kerro kuitenkaan hyvyydestä tai huonoudesta mitään. Kuntien talouden tunnusluvut kertovat vain rahaprosessista eikä kuntalaisten verorahoilleen saamasta vastikkeesta.

Vaikka kirjanpitojärjestelmän muutoksen tarkoitus oli parantaa kuntien talouden vertailtavuutta, ei mitään oleellista muutosta vertailtavuudessa ole tapahtunut. Mitään lukua ei voi verrata mihinkään, koska vertailu vuorenmasti on vailla mieltä. Koska tunnuslukujen merkitys on muuttunut ja uuden kirjanpito-

**E**simerkiksi Päijät-Hämeessä 1990-luvun vaihteessa kaupungit (Lahti ja Heinola) ja niiden ympäristökunnat (Hollola ja Nastola) olivat maakunnan vahvimmat kunnat. Laman jälkeen paljolti yhteisöveron jako-osuuden vaikutuksesta kaupungit ympäristöineen ovat maakunnan heikoimmat. Karkeistaen voidaan sanoa, että mitä kauempana kunta sijaitsee maakunnan keskuksesta, sitä vahvempi se on.

järjestelmän käsitteet eivät ole vielä vakiintuneet, voidaan samoista luvuista vetää hyvinkin erilaisia johtopäätöksiä. Jos tulokset näyttävät epämieluisilta, voidaan väittää tunnusluvun antavan väärän kuvan kuntien taloudesta. Näin on yritetty myös Helsingin Sanomien tilinpäätösesitteltyssään käyttämälle vuosikatteelle prosentteina poistoista. Jos sen kuvauskyky vesitetään, voidaan kuitenkin asettaa kyseenalaiseksi koko uusi tuloslaskelmakin.

Kunnallistalouden tulkinta ei ole mitään talousteoriaa, vaan muistuttaa uskontiedettä. Tärkeintä on se, että johtopäätös on halutun kaltainen eikä niinkään se, kuinka todenmukainen se on. Moni kunnallistalouden "totuus" ei kestä kovin syvällistä tarkastelua tällä vuosikymmenellä.

Kunnallistaloudesta ei voi olla hyviä uutisia. Mikään lehti tuskin repäisisi otsikkoa yli sivun, että kaupungissa A kaikki hyvin. Kun löytyy ongelmia tai joltakin lipsahtaa sana kriisi, joka mahdollisesti uhkaa kuntaa tulevaisuudessa, niin uutisoitavaa löytyy. Kuntien talouden vertailun lisääntyessä ovat kunnallisjohtajien asenteet muuttuneet. Enää ei valiteta kunnan kurjuutta. Aikaisemmin se saattoi tuoda kunnalle lisää valtion rahaa. Nyt on tyyli muuttunut. Helsingin Sanomat otsikoi vuoden 1999 talousarvioita esitellessään, että tulokunnosta on tullut osa isojen kaupunkien imagoa. Jos

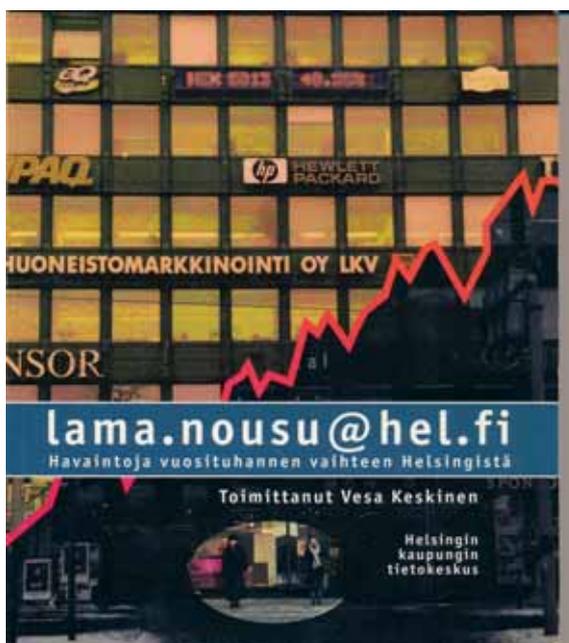
luvut ovat huonot, ne saatetaan kuntoon ryhdikkäästi säästö- ja saneerausohjelmilla. Kuntien tilinpäätösten ja talousarvioiden esittelyjen ja uutisointien analysointi viimeisen 30 vuoden aikana saattaisi olla mielenkiintoinen tutkimusaihe.

Ei tasamaata vaan kunnan murtomaata valtion tahdittama

Kunnallistalous on ollut yhtä ylä- ja alamäkeä koko tämän vuosikymmenen valtion toimenpiteiden tahdittama. Ylös- ja alaspäinmenijät ovat vain vaihdelleet syklistä riippuen. Erityisen hyvin on laman jälkeen mennyt nykyisen opposition vahvoilla alueilla ja ns. metsäkunnissa, joissa yhteisöveron jako-osuus on ollut suuri (mitattuna vaikkapa yhteisövero mk/asukas).

Sanotaan, että kellä onni on, se onnen kätkeköön. Tämän mukaisesti kun joillakin kunnilla on mennyt hyvin, ovat ne olleet hiljaa. Kun on mennyt huonommin, on uhottu äänekkeästi kuntien eriarvoistamisesta, alaspäin ja salakavalasta ja edesvastuuttomasta politiikasta. Kun yhteisöveron epäoikeudenmukaista jakoprosenttia muutettiin, tulkittiin se maaseutuvastaisuudeksi.

Tämän kirjoittaja otsikoi erään suurten kaupunkien taloutta käsitelleen julkaisun kysyvästi "Kunnallistalous - valtiontalouden jakojäänös?" Tämän vuosikymmenen kuntatalou-



den tarkastelu osoittaa, että kuntien talous on mennyt yhtä vuoristorataa valtion tahdittamana. Mitään tasamaan hiihtelyä se ei ole ollut, vähintäänkin kyse on vaativasta murtomaasta.

Kunnittainen kehitys on ollut hyvin pirstaleista; hyvin ja heikosti pärjääviä kuntia on ollut vierekkäin. Erot eivät ole olleet alueellisia kuten on annettu ymmärtää. Erityisen vaikeaa viime vuosina on ollut eräissä kaupunkikeskuksissa ja niiden ympäristökunnissa. Kunnan hyvään tai huonoon menestykseen on valtio vaikuttanut aikaisempaa enemmän. Yleensä on ollut tietty joukko kuntia, joilla on mennyt muita huonommin, joko omien tai valtion ratkaisujen seurauksena.

Jos valtio leikkaa valtionosuuksia, on kuntien talous tiukalla. Jos valtio tekee tulopoliittisia sopimuksia, jotka keventävät kansalaisten verotusta ja samalla vähentävät kuntien verotuloja, joutuvat samat kansalaiset kuntalaisina maksamaan todennäköisesti korotettuja veroprosentteja. Millään kiinteistöveroprosenttien korotuksilla ei kuntien taloutta saada tasapainoon.

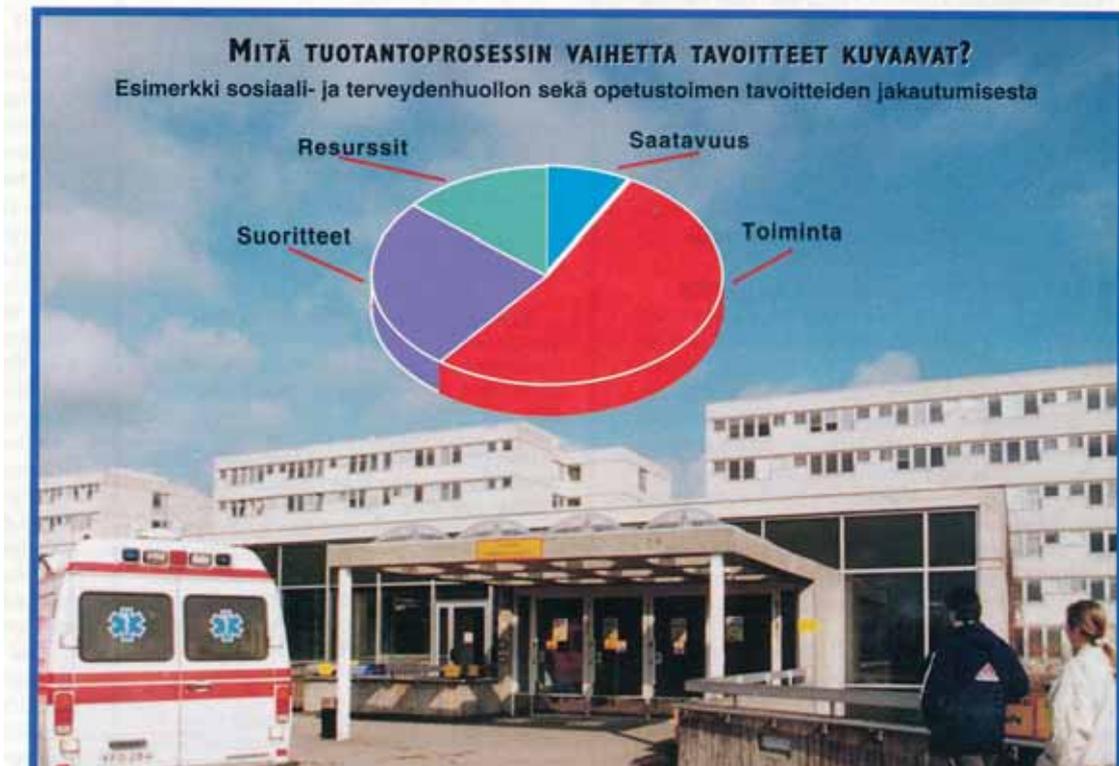
Ehkä sitten olisi syytä tarkastella kunnallistaloutta ja valtiontaloutta yhdessä, koska maksaja on sama kansalainen ja kuntalainen.



Lahden Vesijärven rantaan aseman tuntumaan valmistui vuonna 2000 Sibelius-talo. Se koostuu neljästä osasta: suuresta salista, saneeratusta ja punatiilisestä entisestä puusepäntehtaasta, kongressisiivestä ja suuresta Metsähalli-lämpööstä. Uusien osien kantavien rakenteiden materiaali on puu, joten talolle saatiin tukea osana merkittävää puuarkkitehtuurina. Talon ovat suunnitelleet Hannu Tikka ja Kimmo Lintula. (HH)

*Tavoitteiden määrät vaihtelevat suuresti kunnittain*

# Talousarvion sitovat tavoitteet – TOTTA VAI TARUA?



Toiminnallisten tavoitteiden tulisi kertoa, mitä vastiketta kuntalaiset saavat veromarkkoilleen. Talousarvion sitovien toiminnallisten tavoitteiden määrässä ja sisällössä on kuitenkin suuria eroja. Viisi tavoitetta on liian vähän, yli 400 liian työläs seurata ja raportoida. Pisimmällä tavoitteiden kehittämisessä on Tampere.

Kuntalehti 3 1999

Kuntalain talousarviopykälän mukaan talousarviossa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta. Tarkastuslautakuntien tehtävänä on arvioida ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet. Tarkastuslautakunnat ovatkin vuosien 1997 ja 1998 tarkastuskertomuksissaan olleet tyytymättömiä kuntien talousarvioissa olevien sitovien toiminnallisten tavoitteiden määrään ja sisältöön.

Tämän artikkelin perustana on kirjoittajan yhdessä Jyväskylän sosiaali- ja terveysjohtaja Sakari Möttösen kanssa laatima kymmenen suurimman kaupungin vuoden 1999 talousarvioiden sitovien toiminnallisten tavoittei-



den tarkastelu. Se osoittaa kaupunkien välillä olevan suuria eroja niin tavoitteiden määrissä kuin esittämistavoissakin.

### Sitovan tavoitteet kriteerit

Talousarviossa on runsaasti toimintoja kuvaavaa perustelutekstiä. Toisissa kaupungeissa osa perusteluista on valtuustoon nähden sitovaa, toisilla samanlainen teksti on vain informaatiota. Valtuusto päättää, mikä osa tavoitteista on sitovia. Sitovien tavoitteiden toteutumista on seurattava vuoden aikana. Sitovalle toiminnalliselle tavoitteelle voidaan asettaa ainakin seuraavat kriteerit:

#### 1. Toimintaa ohjaava vaikutus

Tavoitteella on oltava toimintaa tiettyyn suuntaan ohjaava vaikutus. Sen pitää vaikuttaa kaupungin strategiasuunnitelman toteuttamiseen. Yleisluonteisista lausahduksista on vain haittaa, kun niiden toteutumista ryhdytään seuraamaan.

#### 2. Palvelujen saatavuus ja vaikutus kuntalaisen elämään

Kunnan tehtävä on järjestää palveluja kuntalaisille. Tämän takia tavoitteen tulisi kuvata palvelun saatavuutta ja vaikutuksia kuntalaisen kannalta. Muutoin tavoitteet ovat enemmänkin keinoja, jotka kuuluvat valtuustoa alemmille tasoille.

#### 3. Toteutumista voitava seurata

Tavoitteen on oltava mitattava tai muuten niin selkeä, että jälkeenpäin voidaan selvittää sen toteutuminen. Aikaisemmin yleistä muotoa olevat tavoitteet, joissa kehitetään, parannetaan, tehostetaan, koordinoidaan, eivät sellaisinaan ole riittäviä. Tavoitteen laskenta- ja seurantatavan tulisi ilmetä talousarviokirjasta. Sanallisenkin tavoitteen toteutumista voidaan arvioida. Toiminnan onnistuneisuuden arvioinnissa voidaan joutua käyttämään useita eri mittareita ja niitäkin jopa käsityksenomaisesti.

KÄYTTÖTALouden MÄÄRÄRAHAT JA SITOVAT TAVOITTEET (KPL) 1999		
Kaupunki	Määrärahoja	Tavoitteita
Helsinki	85	31
Espoo	29	64
Tampere	58	132
Vantaa	32	59
Turku	41	128
Oulu	28	84
Lahti	34	109
Kuopio	62	5
Pori	54	428
Jyväskylä	47	53

#### 4. Yksikön voitava vaikuttaa tavoitteen toteutumiseen

Hallintokunnalla pitää olla mahdollisuudet, resurssit, tavoitteen toteuttamiseen. Muutoin siltä on vaikea vaatia tavoitteiden toteuttamista.

#### 5. Yhteys resursseihin

Jos hallintokunnan käytettävissä olevia määrärahoja supistetaan, on tavoitettakin voitava muuttaa. Määrärahojen muutosten vaikutuksista toiminnallisiin tavoitteisiin ei ole paljon kerrottu. Tavoite voi olla kuitenkin käyttökelpoinen, vaikka yhteys resursseihin olisi heikompi. Kytkeä resursseihin vaikeuttaa se, että kaupungeissa määrärahat ovat suhteellisen karkealla tasolla kuten oheinen taulukko osoittaa. Sitovat toiminnalliset tavoitteet on määriteltävä markkojen sitovuustasoa huomattavasti alemmalle tasolle.

#### Tampereella systemaattisin esitystapa

Pisimmälle tavoitteita on kehittänyt Tampere, jolla niitä on runsaasti. Tampereella on pyritty systemaattisesti esittämään myös tavoitteiden taso sekä seurantatapa. Tämän takia useimmat Tampereen tavoitteet ovat seurattavia ja täyttävät mittauskelpoisuuden kriteerin. Myös Jyväskylässä on esitetty mittautapa, joskaan ei yhtä selkeästi kuin Tampereella.

Helsingissä ja Oulussa on sitovat toiminnalliset tavoitteet ilmaistu numeroin erilaisi-

## ESIMERKKEJÄ HYVISTÄ TAVOITTEISTA

- ✓ **Lasten päivähoiton** alueella täytetään päivähoitolain velvoite järjestää hoitopaikka perheen ja lapsen tarpeen mukaisesti alle kouluikäisille lapsille. Päivähoitopaikka järjestetään viimeistään neljän kuukauden päästä hakemuksen jättämisestä. Mikäli hoidon tarve johtuu työllistymisestä tai opiskelusta eikä tarve ole ennakoitavissa, hoitopaikka järjestetään kahden viikon sisällä (Pori).
- ✓ **Toimeentuloasiakkaiden jonotusaika** lyhenee. Keskimääräinen jonoaika on 3 viikkoa ja kiireelliset asiakkaat hoidetaan 3 päivän kuluessa (Tampere).
- ✓ **Riittävien kotipalvelujen** tuella vähintään 90 prosenttia 75 vuotta täyttäneistä asukkaista suoriutuu kokonaan jokapäiväisestä elämästään (Vantaa).
- ✓ **Jonotus terveyskeskuslääkäriin** 3 päivää (Helsinki).
- ✓ **Keskimääräinen odotusaika** lääkärin vastaanotolle muissa kuin kiireellisissä tapauksissa on alle 10 vrk. Kiireellisissä tapauksissa odotusaika on alle 3 vrk (Espoo).
- ✓ **Peruskouluopetuksen taso** säilytetään vähintään samana kuin lukuvuonna 1997-1998. Ala-aste: keskimääräinen perusopetusryhmän koko enintään 23,9 oppilasta, opetustuntien määrä vähintään 1,25 tuntia/oppilas/viikko. Ylä-aste: opetustuntien määrä vähintään 1,75 tuntia/oppilas/viikko. Erityisopetus: opetustuntien määrä vähintään 0,22 tuntia/oppilas/viikko (Tampere).
- ✓ **Kirjaston palveluiden** saatavuus on riittävä. Aukioloajat vähintään nykyisellä tasolla: talvikautena pääkirjasto on normaaliavoina 64 tuntia, 14 lähikirjastoa yhteensä 477 tuntia ja kaksi kirjastoautoa yhteensä 57 tuntia (Tampere).
- ✓ **Kuntoradat** (n. 50 km) pidetään kesä kautena käyttökuntoisina 6 kuukautta ja talvikautena hiihtoladut (n. 118 km) 4 kuukautta (Oulu).
- ✓ **Pallokentät** (56 kpl) pidetään käyttökuntoisina kesäkaudella 6 kuukautta ja talvikaudella 4 kuukautta. Raksilan tekojääkenttä pidetään käyttökuntoisena talvikaudella 5 kuukautta (Oulu).
- ✓ **Sammutus- ja pelastuspalvelujen** antaminen koko kaupungin alueella siten, että operatiivinen toiminta aloitetaan onnettomuuspaikalla (tehtäviä n. 850 kpl) keskimäärin 6 minuutin kuluttua hälytyksestä (Jyväskylä).
- ✓ **Lupahakemusten** keskimääräiset käsittelyajat: kerrostalot neljä viikkoa, rivitalot kolme viikkoa ja omakotitalot kaksi viikkoa (Jyväskylä).
- ✓ **Työmatka- ja joukkoliikenteen** kannalta tärkeimmät kadut ja kevyen liikenteen väylät aurataan ja hiekoitetaan ennen aamuruuhkaa (Espoo).
- ✓ **Kustannusarvioiden** riittävä tarkkuus. Korkeintaan 10 prosentin ero rakentamiskustannuksiin (Tampere).

na määrä- tai suhdelukuina. Nekin ovat mitattavissa eikä mukana ole tavanomaisia toimintasäännöistä peräisin olevia lauseita. Porissa on eniten nimenomaan sitovia toiminnallisia tavoitteita. Suuri osa Porissa tavoitteisiin sisältyvistä asioista on muissa kaupungeissa toiminnan perusteluja, mutta ei sitovia. Tällaisten tavoitteiden seuranta on hankalaa. Myös Turussa on runsaasti toimintasäännön tai toiminta-ajatuksen kaltaisia tavoitteita. Kuopiossa on vähiten sitovia tavoitteita.

Suurten kaupunkien käyttötalouden sitovien toiminnallisten tavoitteiden määrä vaihtelee viidestä yli neljään sataan. Viisi tavoitetta on liian vähän, mutta yli 400 on jo työläs seurata ja raportoida. Myös kaupunkien käyttötalouden määrärahojen määrät vaihtelevat.

## Paljon toiminnan kuvausta

Sakari Möttönen luokitteli sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetuksen tavoitteet ensinnäkin tuotantoprosessikaavion mukaan resursseja, toimintaa, suoritteita ja palvelujen saatavuutta kuvaaviin tavoitteisiin. Toisessa vaiheessa jokaisen tavoitteen osalta arvioitiin, onko tavoitteella ja resursseilla keskinäinen yhteys (resurssiyhteys) ja, onko tavoitteiden saavuttaminen mahdollista todeta (mitattavuus).

Resursseja kuvaavia tavoitteita oli hyvin vähän (8 %) kaikista tavoitteista. Melkein puolet (46 %) resurssitavoitteista oli sellaisia, että niillä ei ollut yhteyttä talousarviossa oleviin rahallisiin varauksiin. Yhtä suuri (46 %) osa resurssitavoitteista oli sellaisia, että niiden saavuttamista ei ole mahdollista todeta. Resursseja kuvaavat tavoitteet käsittelivät usein henkilöstöresurssien käyttöä.

Kaupunkien tavoitteista yli puolet (53 %) kuvasi toimintaa. Valtaosa (86 %) resurssitavoitteista oli ilmaistu siten, että tavoitteen mukaisen toiminnan toteuttamisen ei voi katsoa riippuvan siitä, kuinka paljon varoja talousarviossa toimintaan osoitetaan. Mitattavia toimintaa kuvaavista tavoitteista oli vajaa puolet (42 %).

Osa resurssitavoitteista oli sellaisia, että niitä tulosjohtamiskielessä voisi paremminkin kutsua toiminta-ajatuksiksi. Ne kuvasivat pitemmän aikavälin pyrkimystä. Näissä tavoitteissa esimerkiksi kuvattiin halua toimia tehokkaasti ja asiakaskeskeisesti. Joissain tavoitteissa ilmaistiin halu edistää yleisesti hyväksyttyä päämäärää. Tällaisilla tavoitteilla ei ole resurssiyhteyttä eivätkä ne ole mitattavia. Useimmissa tavoitteissa oli sellainen sävy, että ne kertoivat toiminnan pysyvän ennallaan eli ne kuvasivat pikemminkin vakiintunutta tilaa kuin kehitystä. Oli esimerkiksi sellaisia tavoitteita, joissa sanottiin suoraan, että toiminta pyritään pitämään edellisen vuoden tasolla tai, että jotain

toimintatapaa (esim. väestövastuista lääkäreiden vastaanotto toimintaa) jatketaan.

### Vastiketta veromarkoille mittareita

Kunnan toiminnallisten tavoitteiden tulisi kertoa mitä vastiketta kuntalaiset saavat veromarkoilleen. Tällaisia piirteitä on palvelujen tuotantoprosessin loppupäähän liittyvissä suorite- ja saatavuustavoitteissa.

Suoritteita kuvaavia tavoitteita oli toiseksi eniten eli 26 % kaikista tavoitteista. Valtaosa (88 %) suoritettavista oli sellaisia, että niillä oli resurssiyhteys. Tämä on tietysti luonnollista, koska suoritteiden määrällä on tavallisesti suora yhteys suoritteiden tuottamiseen kohdistuviin resursseihin. Ne tavoitteet, joilla ei ollut resurssiyhteyttä, kuvasivat esimerkiksi päätöksien määriä tai asiakirjamääriä, joihin ei sillä tavoin kohdistu resursseja, että määrien muutos riippuisi talousarvion määrärahavarouksista. Koska suoritteet oli esitetty kappalelukuina, niin kaikki tavoitteet olivat sellaisia, että niiden toteutuminen on mahdollista todeta.

Suoritteiden kohdalla on syytä pohtia sitä, kuinka hyvin ne kuvaavat toiminnan sisältöä ja kuinka hyvin ne toimivat toimintaa ohjaavina tavoitteina. Aika paljon talousarvioissa oli myös itsestään selviä suoritettavuuksia, jotka kuvasivat olemassa olevia oppilasmääriä tai hoitopaikkoja.

Palvelujen saatavuutta ja vaikutuksia kuvaavat tavoitteet olivat sellaisia, että niissä kerrottiin, missä ajassa jokin palvelu on mahdollista saada (esim. missä ajassa pääsee lääkäreiden vastaanotolle) tai kuinka paljon palvelukysynnästä tyydytetään (kuinka paljon peruskoulun päättävistä saa lukiopaikan). Lisäksi näissä tavoitteissa kerrottiin, kuinka moni kuntalainen on palvelujen piirissä (esim. kuinka paljon

yli 75-vuotiaista kuntalaisista saa kotihoitoa). Myös jonossa olevien määriä tai jonotusaikoja eri palveluissa koskeneiden ilmaisuja katsottiin kertovan palvelujen saatavuudesta.

Palvelujen saatavuutta kuvaavia tavoitteita oli 14 % kaikista tavoitteista. Kaikki tavoitteet olivat ilmaistut niin täsmällisesti, että niiden saavuttaminen on mahdollista todeta. Sen sijaan 18 % palvelujen vaikutuksia kuvaavista tavoitteista oli sellaista, että niillä ei ollut resurssiyhteyttä.

### Käytännön ja teorian ristiriita

Suomessa kunnallishallinnossa on pyritty toteuttamaan monia hyvältä ja uudenaikaisilta kuulostavia ajatuksia ennen kuin on ehditty pohtia riittävästi niiden käytännön sovellutuksia. Teoria ja käytäntö näyttävät kulkevan eri tahdissa, mistä on aiheutunut käytännön kunnallistaloudessa työskenteleville ylimääräisiä ongelmia.

Esimerkiksi kunnallisen kirjanpidon uudistus toteutettiin lopulta hyvin vähäisen periaatteellisen keskustelun pohjalta. Samoin Kuntalakiin otettiin ilmeisesti tulosjohtamisen oppirakennelmaan perustuen säännökset siitä, että valtuusto ohjaa toimintaa asettamiensa tavoitteiden avulla. Periaatteen käytäntöön soveltamisen pohdinta jäi kesken. Tästä johtuvatkin nykyiset ongelmat tavoitteiden asetelussa ja niistä sitovaksi määriteltyjen tavoitteiden asetannassa ja seurannassa.

### Lähde:

Heikki Helin - Sakari Möttönen, Valitut tavoitteet. Suurten kaupunkien sitovat toiminnalliset tavoitteet ja määrärahat 1999. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1999:8.

## Helsingin terveystoimet:

# Kasvoivatko vai vähenivätkö 1990-luvulla?

Kvartti 4/1999

Kunnilla on tarve vertailla talouteen ja toimintaa liittyviä lukuja. Vertailuilla halutaan asemoida omaa toimintaa suhteessa muihin kuntiin. Usein halutaan osoittaa, että talous on kohtuullisessa kunnossa tai ainakin vähintään yhtä hyvä kuin vertailtavalla kunnalla. Hallintokunnat puolestaan haluavat benchmarkingilla osoittaa, että niiden kustannukset eivät ole korkeat ja että ne ovat vaikkapa alenemassa.

Kun Helsingin terveystoimien on todettu olevan korkeat, on terveystoimien taholta esitetty niiden laskeneen. Organisaatioiden, kirjanpidon, tilaston luokittelujen ja muiden käytäntöjen myllerryksessä on vaikea esittää varmaa käsitystä Helsingin terveystoimien kehityksestä. Tässä artikkelissa pohditaan vertailun vaikeuksia ja tekijöitä, jotka tulisi ottaa huomioon arvioita tehtäessä.

Taulukossa on esitetty terveystoimien kehitys tilinpäätösten mukaan 1990–1998. Koska luvut ovat ulkoisen tilinpäätöksen lukuja, sisältyy niihin lukuja, jotka eivät ole terveydenhuollon kustannuksia. Tarkastelua haittaa myös valtionosuusjärjestelmän muutos vuonna 1993. Tällöin aikaisemmin kuntainliitoille/kuntayhtymille kohdistetut valtionosuudet siirrettiin peruskunnille, jotka maksoivat palvelun tuottajalle sen bruttokustannuksen. Tosin bruttokaan ei ollut aivan puhdas, koska sitä vähensivät kuntainliiton saamat asiakasmaksut. Valtionosuusjärjestelmän vuoden 1993 muutos kuitenkin kokonaisuudessaan antaa oikeamman kuvan siitä millaisia terveystoimien lukuja (kuten myös sosiaali- ja opetuspalveluja) kunta asukkaalleen järjestää ja joiden rahoitukseen se osallistuu.

Muutos ilmenee taulukossa vajaan parin sadan miljoonan markan osuus-sairaanhoidon menojen kasvuna. Kun tarkastellaan 1990-lukua, saadaan erilainen tulos, kun lähtövuosi on 1990 tai 1993 osittain tästä syystä.

## Organisatorisia ja kirjanpitoloteknisiä muutoksia

Tällä vuosikymmenellä terveystoimien on vaikuttanut Riistavuoren ja Roihuvuoren siirto takaisin sosiaalitoimeen vuonna 1997. Se vähensi terveystoimien menoja vajaat 70 miljoonaa markkaa. Samana vuonna siirrettiin vanhan eläkejärjestelmän kustannukset terveystoimien keskushallintoon. Vuonna 1991 ne olivat 84 miljoonaa markkaa ja vuonna 1997 67 miljoonaa markkaa.

Vuonna 1994 muutettiin kaupungin tilahallintoa. Vuokrat lisääntyivät, mutta korot ja poistot vähenivät. Näiden erotus oli 49 miljoonaa markkaa. Taulukossa on korot ja poistot jätetty pois käyttömenoista. Aikaisemmin laskennalliset korot ja poistot olivat osa huoneistomenoja. Tilahallinnon organisoimien seurauksena korkojen ja poistojen tilalle tulivat sisäiset vuokrat. Tämän takia on korot ja poistot olisi perusteltua pitää mukana tällaisessa tarkastelussa. Esimerkiksi Tilastokeskus laskee toiminnoittaiset kustannukset siten, että poistot ja vyörytyserät otetaan mukaan.

Vuoden 1997 kirjanpituudistuksessa siirrettiin muutama miljoona markkaa käyttöpuolelta pääomapuolelle.

## Lähtövuosi ja indeksi

Helsingin hallintokuntien talouden tarkasteluissa todetaan usein, että indeksi on saatu kaupunginkansliasta tai Kuntaliitosta. Periaatteessa aina, kun käytetään indeksia, olisi kerrottava mitä indeksia käytetään, koska eri indeksit antavat erilaisen tuloksen. Usein olisi hyvä esittää myös koko indeksisarja, jotta lukija pääsisi tarvitessaan käsiksi alkuperäisiin nimellislukuihin.

Jos suhteutetaan menot asukaslukuun, saadaan hieman poikkeava lukusarja. Jos asukasluku vähenee ja menot säilyvät ennallaan,

kasvaa luonnollisesti asukaslukuun suhteutettu luku. Asukasluvun kasvaessa osamäärä pienenee. Terveysmenojen kohdalla on aihetta pohtia sitä, aiheuttavatko lisäasukkaat saman suuruiset terveysmenot kuin entiset asukkaat. Pohdinta on tarpeen siksi, että muutajat ovat usein nuoria ja opiskelijoita, jotka tarvitsevat terveyspalveluita melko vähän.

Terveysmenojen kehityksestä voidaan tehdä seuraavanlaisia johtopäätöksiä:

o Tarkastelun lopputulos riippuu siitä, mikä vuosi valitaan tarkastelun lähtövuodeksi.

o Tulos vaihtelee sen mukaan, ovatko tarkastelun kohteena terveysviraston kokonaismenot vai asukaslukuun suhteutetut menot.

o Asukaslukuun suhteutetut menot ovat kaikilla laskutavoilla vähentyneet. Samalla on arvioitava mitä se merkitsee ja mistä johtuu.

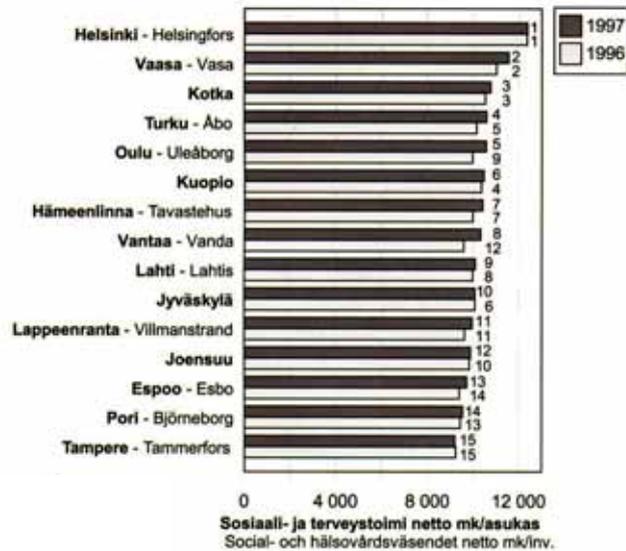
o Jos jaetaan vuoden 1998 terveysmenot sekä vuoden 1998 että vuoden 1990 asukasluvuilla, on osamäärässä eroa 660 markkaa.

o Jos käytetään kunnallistalouden kokonaisindeksiä tai sen osaa terveydenhuollon indeksiä, on vuosittaisissa luvuissa eroja.

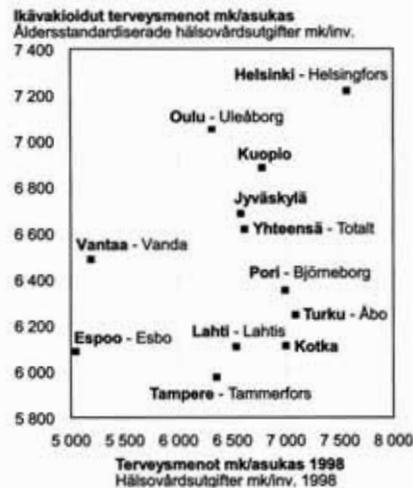
o Eri indeksien kohdalla vuosien 1997 luku vaihtelee myös sen mukaan mitä vuotta käytetään lähtövuotena. Indeksien vertailu antaa aiheen miettiä, miten luotettavasti ne kuvaavat 1990-luvun poikkeuksellista kehitystä (Vrt. Helsingin lääkärilehti 4/98. s.13).

o Jos verrataan vuosien 1997 ja 1998 lukuja esimerkiksi vuoteen 1995, ei vähennystä ole tapahtunut.

**Kuvio 1. Sosiaali- ja terveydenhuollon nettokustannukset mk/asukas vuosina 1996 ja 1997**  
Figur 1. Nettokostnaderna i mark per invånare för social- och hälsovården åren 1996 och 1997



**Kuvio 2. Ikävakioidut ja vakioimattomat terveysmenot 1998 markkaa/asukas**  
Figur 2. Åldersstandardiserade och ostandardiserade utgifter för hälsovård i mark per invånare 1998.



Mukana vanhusten kotipalvelu ja ympärivuorokautinen hoito sosiaali- ja terveyslaitoksissa (Suomen Kuntaliitto 1999).  
Med finns socialvårdsutgifter och dygnet-runt-service för äldre (Finlands Kommunförbund 1999).

o Tässä ei esitetä arvioita siitä mitä edellä esitetyt organisatoriset ja tekniset muutokset vaikuttavat. Joka tapauksessa ne ovat vähentäneet terveysmenoja.

Koska kyse on ulkoisen tilinpäätöksen luvuista, joita ei ole korjattu mitenkään tapahtuneiden organisatoristen ja teknisten muutosten takia, on tulos kyseenalainen. Terveysvi-

raston omassa kustannuslaskennassa on mukana kustannukset riippumatta siitä, kenen talousarviossa sen tuottamisen menot ovat. Viraston luvut kuvaavat vain helsinkiläisille tuotettujen palvelujen kustannuksia ja mukana ei siis ole ulkokuntalaisille tuotettuja palveluita. Viraston mukaan sekä käyttömenot kokonaisuudessaan että asukaslukuun suhteutettuina ovat alentuneet vuodesta 1991 alkaen deflatoituina. Nimelliskustannukset eivät ole alentuneet.

Helsingin terveystalouden kustannusten tarkastelua Tilastokeskuksen kokoamien tietojen perusteella vaikeuttaa se, että omina kokonaisuuksinaan ovat perusterveydenhuolto, hammashuolto ja erikoissairaanhoidot. Sosiaali- ja terveystoimen hallinto on tilastossa yhdistetty. Tilastokeskuksen lukuihin vaikuttavat kaupungin organisatoriset ja kirjanpitolaitokset muutokset.

### Menot sellaisinaan, vakioituina ja tarve huomioiden

Unto Häkkinen ja Mika Laukkanen Stakesista on ovat tutkineet terveystalouden tarvetta ja kustannuksia. Kustannukset ovat kunnan rahoittamat (netto)menot, jotka eivät sisällä asiakasmaksuja. Luvut poikkeavat siten taulukon 1 luvuista.

Heidän mukaansa terveystalouden menot olivat vuonna 1993 asukaslukuun suhteutettuina 5 874 markkaa. Vuonna 1996 vastaava luku oli 5 999 markkaa. Vuonna 1997 se aleni 5 787 markkaan. Luku on alempi kuin vuoden 1993, mutta korkeampi kuin vuoden 1994 luku.

Kun terveystalouden ikä- ja sukupuolivakioita, vähenee Helsingin indeksiluku vuoden 1996 luvusta 122 peräti lukuun 113 vuonna 1997. Vähennys on 7,3 prosenttia. Myös tarvakiointiluku alenee merkittävästi vuonna 1997. Samansuuntaisten tulokset saadaan kun otetaan huomioon vanhusten laitospalvelut.

Häkkisen ja Laukkanen tulosten kohdalla ongelma on kirjanpitojärjestelmän muutos vuonna 1997. Lisäksi on otettava huomioon, että samana vuonna siirrettiin kaksi laitosta sosiaalitoimen puolelle, siirrettiin eläkekustannuksia keskushallintoon ja käyttömenoja pääomapuolelle. Näiden yhteisvaikutus oli noin

150 miljoonaa markkaa. Kun terveystalouden vähennys 1997 oli Häkkisen & Laukkanen mukaan 212 markkaa asukasta kohti, on em. muutosten vaikutus tätä suurempi.

### Kustannusten muutos hidasta

Sosiaali- ja terveystoimi on kokonaisuus, jossa lähes kaikki liittyy kaikkeen. Tämän takia ei olekaan perusteltua vertailla kovin yksityiskohtaisesti esimerkiksi terveydenhuollon eri tehtäväluokkia, joiden erot johtuvat paljolti kuntien erilaisesta tavasta organisoida toimintansa ja lopulta siitä, miten luvut on tilastoon ilmoitettu.

Kuviossa 1 on esitetty sosiaali- ja terveydenhuollon nettokustannukset asukasta kohden vuosina 1996 ja 1997. Suurimmat kustannukset ovat Helsingissä, Vaasassa ja Kotkassa, pienimmät Tampereella, Porissa ja Espoossa. Menotaso on hyvin vakaa eikä suuria muutoksia tapahdu vuodesta tai parissa. Tätä osoittaa vertailu edellisvuosien sosiaali- ja terveystoimen menoihin. Mitään merkittävää muutosta ei tapahtunut vuoteen 1996 verrattuna. Lukuja tarkasteltaessa on otettava huomioon kirjanpitojärjestelmässä tapahtuneet muutokset. Myös Unto Häkkinen ym. pitkäaikainen tutkimus ovat osoittaneet menotason pysyvyyden: kunnissa, joissa terveystalouden menot olivat korkeat vuonna 1990, ne olivat korkeat myös vuonna 1995. Tämä osoittaa, ettei toiminnollisten kustannusten kokoamisella ole suurta kiirettä.

### Kuntaliiton terveystalouden tarkastelu

Suurimmat kaupungit yhteistyössä Suomen Kuntaliiton kanssa ovat tutkineet terveydenhuollon kustannuksia parina vuonna. Tarkastelu on perustunut kaupunkien itsensä kokoamaan aineistoon. Terveydenhuollon kustannuksissa otettiin huomioon myös sosiaalitoimen vanhusten ympärivuorokautinen hoito ja kotipalvelu. Vertailussa huomioitiin kaupunkilaisten ikärakenne, mikä mahdollisti terveydenhuollon kustannusten laskemisen ikäryhmittäin. Tällaista aineistoa ei Tilastokeskuksen talous- ja toimintatilasto sisällä. Kun tietää Tilastokeskuksenkin lukujen ongelmat,

**Taulukko 1. Helsingin terveystenot 1990–98**

Tabell 1. Helsingfors stads utgifter för hälsovård 1990–98

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Asukasluku - Folkmängd	490 691	492 487	497 542	501 527	508 588	515 765	525 031	532 056	539 363
<b>Tilinpäätös - Boksut</b>									
Terveystennot - Hälsovården									
Käyttömenot, Mmk - Driftsutgifter, Mmk	3 097	3 145	3 127	3 186	3 284	3 349	3 589	3 536	3 590
Osuussairaalahoido - Andelssjukvård	569	541	550	744	754	720	814	928	944
Oman toiminnan menot - Utgifter för egen verks.	2 527	2 604	2 576	2 441	2 530	2 629	2 774	2 607	2 646
Käyttötulot - Driftsinkomster	270	310	345	339	360	356	389	359	351
Netto	-2 826	-2 835	-2 781	-2 846	-2 923	-2 993	-3 199	-3 176	-3 239
Korot ja poistot - Räkningar och avskrivningar	93	105	115	124	38	35	33	18	21
Mk/as.nimellinen - Mk/inv. nominell	6 311	6 386	6 285	6 353	6 458	6 494	6 835	6 646	6 657
<b>Terveystennotin kustannuslaskenta</b>									
<b>Hälsovårdsverkets kostnadsräkning</b>									
Kokonaiskustannukset Mmk									
Totalkostnader Mmk	..	3 413	3 388	3 198	3 229	3 389	3 484	3 429	..
<b>Tilinpäätös - Boksut</b>									
Kunnallistalouden kokonaisindeksi									
Totalindex för kommunekonomin	136,4	143,8	146,7	148,8	151,4	156,3	159	160,9	165,5
1998 taso - nivån år 1998									
Käyttömenot, Mmk - Driftsutgifter Mmk	3 757	3 620	3 527	3 543	3 590	3 547	3 735	3 637	3 590
Käyttömenot mk/as. - Driftsutgifter, mk/inv.	7 658	7 350	7 090	7 066	7 059	6 877	7 115	6 836	6 657
1990=100									
Käyttömenot - Driftsutgifter	100	96	93	94	95	94	99	96	95
Käyttömenot mk/as. - Driftsutgifter, mk/inv.	100	95	92	92	92	89	92	89	86
1993=100									
Käyttömenot - Driftsutgifter				100	101	100	105	102	101
Käyttömenot mk/as. - Driftsutgifter, mk/inv.				100	99	97	100	96	94
Terveystennotin indeksi - Index för hälsovården	142,9	154,4	159,7	161,7	164,6	170,9	175,5	178,7	183,2
1990=100									
Käyttömenot - Driftsutgifter	100	94	96	100	101	98	103	96	99
Käyttömenot mk/as. - Driftsutgifter, mk/inv.	100	93	95	99	99	97	102	96	98
1993=100									
Käyttömenot - Driftsutgifter				100	101	99	103	100	99
Käyttömenot mk/as. - Driftsutgifter, mk/inv.				100	99,8	96,7	99,1	94,7	92,5
<b>Terveystennotin kustannuslaskenta, viraston käyttämä kerroin</b>									
<b>Hälsovårdsverkets kostnadsräkning, koeficient använd av ämbetsverket</b>									
1991=100									
Mk/as - mk/inv.		100	96,3	88,9	87,0	87,2	86,6	83,1	..
Käyttömenot - Driftsutgifter		100	97,5	90,6	89,8	90,6	89,8	86,4	..

**Taulukko 2. Helsingin terveystenot 1993–97**

Tabell 2. Helsingfors stads utgifter för hälsovården 1994–97

	1993	1994	1995	1996	1997
Kansanterveystyö + erikoissairaanhoido - Folkhälsoarbete + specialsjukvård					
Mk/henkilö, vakioimaton - Mk per person, ostandardiserade	5 874	5 594	5 685	5 999	5 787
Ikä- ja sukupuolivakioitu indeksi - Ålders- och könsstandardiserade	125	123	122	122	113
Tarvevakioitu indeksi - Behovsstandardiserat index	134	132	130	130	121
Kansanterveystyö + erikoissairaanhoido + vanhusten laitospalvelut					
Folkhälsoarbete + specialsjukvård + anstaltservice för äldre					
Mk/asukas - Mk per invånare	6 290	6 023	6 129	6 451	6 323
Ikä- ja sukupuolivakioitu indeksi - Ålders- och könsstandardiserat index	119	117	116	117	111
Tarvevakioitu indeksi - Behovsstandardiserat index	126	124	123	124	118

Häkkinen &amp; Laukkanen 1999.

voi miettiä miten tarkasti kaupungit ovat pystyneet kohdistamaan ikäryhmittäiset menot.

Yhteenlasketut asukaskohtaiset menot olivat vuonna 1997 suurimmat Helsingissä. Kun kustannukset ikävakioidiin, oli Oulu kallein. Vuonna 1998 Helsinki oli taas kallein molemmilla tavoilla laskien. Kuviossa 2 on esitetty kirjjanpidon mukaiset ja ikävakioidut luvut Kuntaliiton johdolla tehdystä vertailusta vuodelta 1998. Ikävakiointi kasvattaa Oulun, Kuopion, Jyväskylän, Vantaan ja Espoon kustannuksia.

Vaikka Kuntaliiton johdolla kootussa selvityksessä olivat mukana terveydenhuollon asiantuntijat, on tuloksissa tulkintaongelmia. Tilinpäätös- ja tilasto-lukujen tarkastelu osoittaa, lähtöluvuissa olevan monenlaisia eromahdollisuuksia. Tämän vuoksi voi pohtia miten kustannukset on pystytty kohdistamaan samoilla perusteilla eri ikäryhmille, kun kokonaisuuksien kehityksen arvioinnissa ongelmia.

## Varovaisuutta vertailuun ja johtopäätöksiin

Julkisuuteen pullahtaa vähän väliä erilaisia kuntien talouden ja toimintojen vertailuja. Suomen Kuntaliiton yhtiö Efektia on kehittänyt vertailutiedostoa. Kuntalehdessä todettiin, että nyt kunnilla on vihdoinkin taloustiedot vertailtavissa. Näin ei kuitenkaan ole vielä ainakaan kyseisen tiedoston avulla.

Yhä edelleen vaaditaan tietoja päiväkodin tai koulun ravintopäivän hinnasta tai jostain muusta suhteellisen pienestä asiasta. Tilastokeskuksen laajasta kuntien taloustilastosta sellaisia tietoja ei saada eikä ole tarpeenkaan saada. Kunnissa kuitenkin halutaan vertailutietoa yksittäisistä toiminnoista, yhä yksilöidympää tietoa yhä nopeammin. Tästä huolimatta suurimmistakin kokonaisuuksista on epäselvyyttä. Epäselvää kun näyttää edelleen olevan jopa se, kasvoivatko vai vähenivätkö Helsingin terveysmenot 1990-luvulla.

Hyvän lähtökohdan kaikesta huolimatta kustannusten vertailulle muodostaa Tilasto-

keskuksen kokoama aineisto. Helsingin ei ole mielekästä vertailla toimintojaan esimerkiksi Pylkönmäkeen eikä muihin pieniin kuntiin. Vertailukohteet ovat muut suuret kaupungit tai niistäkin vain osa. Tämän takia laajoista vertailutiedostoista ei Helsingille ole vastaavaa hyötyä. Sellaisinaankin ne edellyttävät suuritöistä tulkintaa ennen kuin niitä voisi käyttää.

Viiden suurimman kaupungin sosiaalitoimesta onkin laadittu jo useana vuonna erinomaisia vertailuja. Kun mukana on vain muutama kaupunki, voidaan vertailua viedä yksityiskohtaisemmalle tasolle. Kun vertailun tekevät kyseisen sektorin asiantuntijat itse, on tuloskin luotettavampi. Vastaavanlainen pienemmän joukon vertailu on terveystalouden Suomen Kuntaliiton johdolla tehty terveystalouden vertailu. Koska kustannusten muutos on hidasta, ei vertailuja ole tarpeen tehdä joka vuosi yhtä yksityiskohtaisesti. Useimmiten joka toinenkin vuosi riittää.



Heikki Sirenin suunnittelema Kallion virastotalo valmistui 1965. Sen viereen nousi 1969 Kaija ja Heikki Sirenin suunnittelema Ympyrätalo. ( HH)



## Suurten kaupunkien toipuminen lamasta

	Työttömyys- aste 1999	Pitkäaik.työt. %-osuus 1999	Työpaikat ero 1998-87	Työpaikat 1998 (1987=100)	Huoltosuhde	
					1993	1998
Helsinki	10,5	31,7	-32 154	91	1,37	1,11
Espoo	7,2	31,9	13 737	117	1,23	1,02
Tampere	17,5	25,0	1 674	102	1,73	1,33
Vantaa	9,2	33,4	15 250	123	1,20	0,99
Turku	17,6	30,5	-9 142	90	1,68	1,44
Oulu	16,5	28,0	3 411	106	1,67	1,42
Lahti	19,1	34,5	-5 379	89	1,87	1,50
Kuopio	17,0	22,5	-2 648	93	1,79	1,52
Jyväskylä	19,2	29,5	-2 392	94	1,76	1,51
Pori	21,9	28,9	-5 566	85	1,89	1,67
Vaasa	14,1	29,3	-1 546	95	1,62	1,34
Kotka	19,3	30,1	-2 899	89	1,81	1,61
Joensuu	20,5	25,1	-2 739	89	1,81	1,67
Hämeenlinna	15,5	30,3	-2 208	90	1,77	1,49
<b>Yhteensä/ka</b>	<b>16,2</b>	<b>29,2</b>	<b>-34 892</b>	<b>96,4</b>	<b>1,7</b>	<b>1,4</b>

## Lamasta toipuminen tuskallisen hidasta

ESS 1.5.2000

Suurissa kaupungeissa yhä selvästi vähemmän työpaikkoja ja enemmän työttömiä kuin vuonna 1989

Vaikka suuret kaupungit näyttävät seilaavan jonkinlaisessa myötäisessä, on lamasta toipuminen ollut tuskastuttavan hidasta. Useimmissa suurissa kaupungeissa ei ole saavutettu vielääkään viime vuosikymmenen vaihteen työpaikkamääriä eikä työttömyysastetta.

Suomen 15 suurimman kaupungin työttömien määrä on vähentynyt vuodesta 1993 lähes 64 000. Samalla työttömyysaste on laskenut yli kuusi prosenttiyksikköä. Alhaisimmat työttömyysasteet olivat vuodenvaihteessa Espoossa (7,2) ja Vantaalla (9,2). Yli 20 prosenttia työttömyys on Porissa ja Joensuussa.

Lahdessa oli työttömiä vuoden 1993 lopussa 13 318 ja viime vuoden lopulla 8 872. Työttömyysaste oli 19,1, kun pahimmillaan työttömien määrä ylitti 28 prosenttia työvoimasta. Tuolloin Lahden työttömyys oli suurten

kaupunkien pahin. Nyt sen työttömyysaste on "vain" suurten kaupunkien neljänneksi pahin.

Lahden ongelma ovat nimenomaan pitkäaikaistyöttömät. Heidän osuutensa työttömistä oli viime vuodenvaihteessa 34,5 prosenttia. Pitkäaikaistyöttömiä oli yli 3 000. Jonkinlaista parannusta tässäkin on tapahtunut, koska vuonna 1997 pitkäaikaistyöttömien osuus oli peräti 39,6 prosenttia. Lahden jälkeen heidän osuutensa on seuraavaksi suurin Helsingissä ja Espoossa.

Työpaikkoja syntyy hitaasti. Suurissa kaupungeissa oli vuoden 1998 ennakkotietojen mukaan yli 67 000 työpaikkaa vähemmän kuin vuonna 1989. Lamasta toipumista kuvaa kuitenkin se, että työpaikkoja on noin 155 000 enemmän kuin vuonna 1993.

Yli viidesosan työpaikoistaan menettivät Helsingin ohella Turku, Lahti ja Pori. Vaikka työpaikkoja on syntynyt, oli niitä vuoden 1998 ennakkotietojen mukaan kuitenkin vuotta

1993 enemmän vain Espoossa, Vantaalla, Oulussa Tampereella.

Lama vei Lahdesta vuosina 1989–1993 yli 13 00 työpaikkaa. Vuoden 1993 jälkeen on syntynyt lähes kuusituhatta uutta työpaikkaa. Työpaikkoja on tullut kuitenkin valitettavan hitaasti. Edelleen työpaikkoja on kymmenisen prosenttiyksikköä ja viitisen tuhatta vähemmän kuin vuonna 1987. Lahtea hitaammin on työpaikkojen määrä vuosina 1987–1998 palautunut Porissa ja Kotkassa.

Lahdessa työpaikat vähenivät nimenomaan teollisuudesta ja rakennustoiminnasta. Vuonna 1988 teollisuudessa oli työpaikkoja 15 415 ja vuonna 1993 vain 9 624. Vuoden 1998 ennakkotietojen mukaan niitä oli 9 609. Myös rakentamisen työpaikat ovat edelleen noin puolet viime vuosikymmenen parhaista vuosista.

Ilahduttava puoli työpaikkojen kehityksessä on se, että Lahdessa työpaikkojen kasvu vuosina 1993–1998 on suurten kaupunkien nopein.

## Huoltosuhde paranee

Tilastokeskuksen kehitlemä huoltosuhdeindeksi kuvaa väestörakennetta mielenkiintoisella tavalla. Se osoittaa montako työvoiman ulkopuolella ja työttöminä olevaa henkilöä on työllistä kohden. Huoltosuhde-tilastossa väestö jaetaan ensin kahteen ryhmään, työvoimaan ja työvoiman ulkopuolella oleviin. Työvoima voi olla joko työllistä tai työtöntä. Työvoiman ulkopuolella olevat voivat olla lapsia, opiskelijoita, varusmiehiä ja eläkeläisiä.

Kaupunkien asukasmäärä on viime vuosina kasvanut laman heikoimmasta vuodesta 1993 vuoteen 1998 yli 125 000 asukasta. Kaupunkien työvoima on kasvanut vain noin 87 000. Työllisten määrä on kasvanut 142 000 ja työttömien vähentynyt 55 000. Työvoiman ulkopuolella oleva väestö kasvanut samalla noin 39 000.

Työttömien määrän kasvu on heikentänyt huoltosuhdeindeksiä tällä vuosikymmenellä. Indeksillä on vuonna 1998 suurin

suurimman työttömyyden kaupungeissa Joensuussa, Kotkassa ja Porissa. Myös väestön ikärakenne heijastuu lukuihin siten, että suuri eläkeläisten määrä kasvattaa indeksiä. Vanhusten pieni osuus ja alhainen työttömyysaste ovatkin Vantaan ja Espoon pienen indeksiluvun taustalla.

Lahden huoltosuhdeindeksi on suurten kaupunkien kuudenneksi heikoin. Myönteinen puoli on indeksin nopea aleneminen. Vuosina 1993–1998 Lahden indeksi on vähentynyt toiseksi eniten Tampereen jälkeen suurista kaupungeista. Vuonna 1993 Lahden huoltosuhde oli suurten kaupunkien toiseksi heikoin Porin jälkeen.



Rakennemuutoksen seurauksena teolliset työpaikat ovat vähentyneet ja yritykset vaihtaneet omistajia. Lahdessa tehdään edelleen olutta, mutta niiden nimissä ei ole enää mitään Lahteen viittaavaa. (HH)

# Helsingin kaupungin verotulot 1945–1998

Kvartti 3 2000

Verotusoikeutta ja omia verotuloja on pidetty kuntien itsenäisyyden eräänä kulmakivenä. Verotulot ovat olleet tärkeä tulolähde nimenomaan suurissa kaupungeissa, joissa ne ovat muodostaneet pääosan tuloista. Valtio on tasoittanut kuntien tuloissa olevia eroja valtionosuuksilla ja osallistunut palvelutuotannon kustannuksiin sitä enemmän mitä heikompi kunnan veropohja on ollut.

Tässä artikkelissa kuvataan Helsingin kaupungin verotulojen kehitystä vuosina 1945–1999 suhteuttaen sitä kaikkien kuntien kehitykseen. Vaikka verotulot ovat kuntien keskeinen tulolähde, on verotuloja kuvaava tilastointi valitettavan puutteellista etenkin tarkastelukauden alkupuolella.

## Sodanjälkeinen inflaatio

Sodan jälkeen olot olivat vakiintumattomat ja rahanarvo oli horjuva. Talousarvion teko oli vaikeaa. Tätä kuvaa vuoden 1946 talousarvion perustelut:

-Talousarvioehdotuksen laatimista on suuresti vaikeuttanut taloudellisten olojen vakiintumattomuus ja rahanarvon jatkuva horjuvaisuus. Täten edellytykset tarpeellisten määrärahojen oikealle arvioimiselle ovat olleet ylen heikot. Joskin määrärahoja näistä syistä miltei kauttaaltaan on täytynyt huomattavasti korottaa tämänvuotisista, ei ole mitään takeita siitä, että ne suurin piirtein kääntä tulevat riittämään, varsinkaan jos rahanarvon aleneminen edelleen jatkuu. (Vuoden 1946 talousarvio).

## Talousarviotekoa vaikeuttivat myös alueliitokset

-...ne lisäävät kaupungin menoja ja samalla tuovat mukanaan talousarvioon uusia epävarmoja tekijöitä. Miten tarkkaan näitä eri hallinnonhaarojen osalta onkin koetettu arvioida, saataneen niistä vasta kokemuksen kautta varma käsitys (Vuoden 1946 talousarvio).

Kun vuoden 1945 elinkustannusindeksin pistelukua merkitään luvulla 100, niin vuoden 1946 luku oli 160, vuoden 1947 peräti 207 ja vuoden 1950 jo 323. Vuosittaiset elinkustannusindeksin muutosprosentit olivat 59,7 (1946), 29,9 (1947) ja 34,5 (1948). Asukasluvun muutos vuonna 1946 oli 24 prosenttia. Niinpä vuoden 1946 talousarvio kasvoi edellisvuodesta 66,1 prosenttia. Verotulojen kasvu oli 88,8 prosenttia. Äyrimäärän nimellinen kasvu oli 90,6 % ja reaalin vain 19,3 %.

## Helsingissä kuntien keskitasoa korkeampi äyri vuoteen 1961 asti

Helsingin kaupungin veroäyrin hinta on ollut kuntien keskimääräistä äyrin hintaa korkeampi aina vuoteen 1961 saakka. Silloin Helsingin äyri oli 12,00 ja kaikkien kuntien 11,95 penniä. Kaupunkien äyrin hinnat ovat olleet kaikkien kuntien keskiarvoa suuremmat vuoteen 1973 saakka (taulukko 1).

Vuosi 1947 on veroäyrin hintataulukossa poikkeuksellinen. Äyrin hinta on ns. täyteveron suuruus. Kunnallisverotuksessa siirryttiin ennakkopidätysjärjestelmään. Kunnat olisivat saaneet käyttöönsä verotuloja kahdelta vuodelta: varsinaisen kunnallisveron vuoden 1946 tuloista ja ennakkoveron vuoden 1947 tuloista. Eräänä vaihtoehtona oli, että verotusta ei sinä vuonna olisi suoritettu lainkaan. Kunnille olisi jäänyt kuitenkin osa vuoden 1947 menoista kattamatta tällaisella ratkaisulla, joten verotusta koskevia säännöksiä muutettiin siten, että ns. täyteveron kantaminen oli mahdollista. Väliaikaiseksi tarkoitettu täyteverosta muodostui kuitenkin tapa, joka vakinaistettiin 1948.

Kaupunkien ja Helsingin muita korkeampi veroäyri johtui paljolti siitä, että kaupungeissa tarjottiin ennen muita kuntia monipuolisempia palveluita ja niillä oli omia erityisrasituksia, joita maalaiskunnilla ei ollut. Myös valtio osallistui kaupunkien kustannuksiin maalaiskuntia vähemmän.

Tilastokeskuksen Kuntien finanssilastoissa kauppalat olivat omina kuntaryhminään. Li-

säksi muutamana vuonna esitettiin ns. uudet kaupungit omana ryhmänään. Kaikkien kuntien keskimääräistä äyrin hintaa ei Tilastokeskuksen Finanssitilastoista eikä Tilastollisesta vuosikirjasta löydy vuosilta 1945–1949.

Vuosilta 1980–2000 on taulukossa esitetty ainoastaan kaikkien kuntien ja Helsingin äyrin hinnat. Kaikista kunnista on esitetty ns. painotettu ja aritmeettinen keskiarvo. Painotettu keskiarvo ottaa huomioon kunnan äyrimäärän. Aritmeettisessä keskiarvossa jokaisen kunnan äyrin hinnalla on sama paino. Pienimmissä kunnissa äyrin hinnat ovat muita korkeammat, mikä ilmenee siinä, että aritmeettinen keskiarvo on painotettua korkeampi.

Aina vuoteen 1982 saakka kunnissa vahvistettiin ennakkoveroäyrin hinnat, jonka mukaan ennakot koottiin. Jos kerätty määrä ei riittänyt, kerättiin jälkikanto tai palautettiin. Helsingissä on onnistuttu varsin kohtuullisesti verotulojen arvioinnissa. Vain kolme kertaa jouduttiin lisäkannon keräämiseen.

## Helsingin äyrimäärä kasvoi koko maata hitaammin

Äyrimäärän muutosta on alueliitosten takia tarkasteltava asukaslukuun suhteutettuna. Helsingissä se on vuosina 1945–1980 kasvanut koko maata huomattavasti hitaammin (kuvio 1). Kun vuosi 1945 merkitään luvulla 100, on kehitys ollut seuraava:

	Helsinki	Koko maa
1950	134	147
1960	194	245
1970	272	397
1980	320	554

Kun vuonna 1945 koko maan äyrit/asukas luku oli 30 prosenttia Helsingin luvusta, oli se vuonna 1980 62 prosenttia. Muu maa oli siis ottanut kiinni Helsingiä veropohjan tasossa (kuvio 1).

Verotulojen kehityksen tarkastelu oli sodanjälkeisten vuosien osalta hankalaa. Koko maan tasolta ei löydy tietoja äyrien jakautumisesta kunnallisverotuksen tulojen kolmijakon mukaisesti (kiinteistö, elinkeino ja henkilö-

**Kuvio 1. Helsingin ja koko maan äyrit kpl/asukas vuosina 1945–80 (1945=100)**

Figur 1. Helsingfors och hela landets ören per invånare 1945–80 (1945=100)



**Kuvio 2. Helsingin ja koko maan elinkeinoäyrien ja henkilökohtaisten äyrien %-osuudet 1945–80**

Figur 2. Helsingfors och hela landets näringsörens och personliga örens procentandelar 1945–80



kohtaiset äyrit) kuin vasta 1970-luvulta. Kuntaryhmittäinen jaottelu on Finanssitilastossa vuodesta 1960 lähtien. Taulukkoon onkin laskeutu tilastosta eri ryhmien summat yhteen ja käytetty sitä kaikkien kuntien lukuina vuosina 1960–1972. Helsingin äyri-lajeittaiset verotiedot löytyvät Tilastotoimiston/Tietokeskuksen Tilastollisista vuosikirjoista vuosilta 1895–1928. Sen jälkeen neljänkymmenen vuoden ajan esitettiin eri tulolähteistä taksoitetut tulot markkoina. Tämän jälkeen palattiin taas puhtaisiin äyri-lukuihin. Kaupungin tilinpäätöksissä esitettiin 1960-luvulle saakka jopa parinkymmenenkin vuoden äyri-lajeittainen kehitys. Tässä onkin vuosien 1945–1992 osalta käytetty tilinpäätöksissä esitettyjä äyri-lukuja.

## Yhteisövero Helsingin veropohjan kulmakivi

Elinkeinoäyrien osuus oli Helsingissä vuonna 1945 peräti 28 prosenttia kokonaisäyreis-

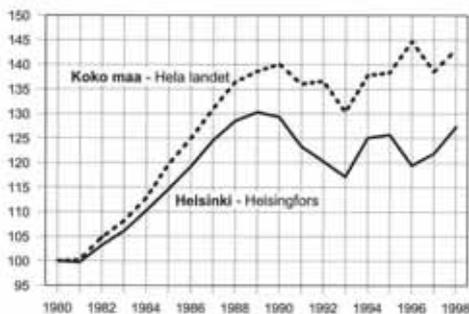
**Kuvio 3. Helsingin ja koko maan elinkeinoäyrit ja henkilökohtaisten äyrit kpl/asukas 1945–80 (1999 rahanarvo)**

Figur 3. Helsingfors och hela landets näringsören och personliga skatteören per invånare 1945–80 (i penningvärdet 1999)



**Kuvio 4. Helsingin ja koko maan luonnollisten henkilöiden kunnallisvero 1980–98 (1980=100, 1999 rahanarvo)**

Figur 4. Helsingfors och hela landets kommunalskatt från naturliga personer 1980–98 (1980=100, penningvärdet år 1999)



tä. Vuoteen 1981 mennessä niiden osuus oli pienentynyt 15,5 prosenttiin. Samanaikaisesti henkilökohtaisista tuloista kertyvien äyrien osuus oli kasvanut 65 prosentista 82 prosenttiin. Koko maassa elinkeinoäyrien osuus oli hieman pienempi ja vastaavasti kiinteistöäyrien hieman suurempi (kuvio 2). Prosenttiosuuksien tarkastelu on kuitenkin nollasummapeliä, jossa yhden muuttujan voimakas kasvu vähentää toisten prosentiosuuksia.

Helsingin verotuloille on ollut ominaista elinkeinoäyrien koko maata suurempi osuus ja nimenomaan korkeampi taso asukasta kohden. Helsingin elinkeinoäyrien määrä onkin ollut kaksinkertainen muiden kuntien elinkeinoäyriin verrattuna. Ratkaisevaa Helsingin verotuloille on kuitenkin se, että henkilökohtaisten äyrien taso on ollut selvästi muita kuntia korkeampi vuosina 1945–1981 (kuvio 3).

## Koko maata hitaampi kasvu

Helsingin verotulot ovat kehittyneet koko maan verotuloja hitaammin vuosina 1980–1998 (kuvio 4). Tarkastelun perustana ovat Verohallituksen maksuunpanotilastot vuosina 1980–1992. Niistä on otettu luonnollisten henkilöiden ja yhteisöjen maksuunpannut kunnallisverot. Vuosien 1993–1998 luvut ovat tilinpäätösten mukaisia verotuloja.

Lama supisti Helsingin yhteisöjen kunnallisveron/yhteisöveron osuutta. Koska yhteisöäyrit ovat olleet Helsingin vankan veropohjan kulmakivi, kärsi Helsinki lamasta muita kuntia huomattavasti enemmän. Helsingin verotulomenetyksiä ei myöskään korvattu valtionosuusjärjestelmässä kuten useiden heikon veropohjan kuntien.

Vuonna 1993 uudistettiin verotusta ja otettiin käyttöön kiinteistövero ja yhteisövero, jonka tuotosta kunnat saivat oman osuutensa. Kunnittaisten jako-osuuksien perustana oli vuosien 1991/1992 luvut. Jako-osuudet pysyivät muuttumattomina vuoteen 1998 saakka, minkä takia kunnan yhteisöveron tuotossa ei heijastunut paikkakunnan yrityselämän kehitys.

Yhteisöveron osuus Helsingin kaupungin verotuloista on noussut nopeasti vuoden 1993 jälkeen niin, että se ylittää jo 30 prosenttia (kuvio 5). Vaikka yhteisöveron tuotto notkahti kaikissa kunnissa, Helsingissä vähennys on suhteellisesti suurempi, koska yhteisöveron osuus kaupungin verotuloista oli muita suurempi.

Kuviossa 6 on esitetty verotulojen kehitys 1980–1999 (1980=100). Vuosilta 1980–1992 luvut ovat peräisin Verohallituksen maksuunpanotilastoista. Vuosilta 1993–1999 on käytettävissä tilinpäätösten mukainen jako kunnallisveroon ja yhteisöveroon. Kuvion näiden vuosien tiedot ovat kaupungin tilinpäätöksen lukuja. Vuosien 1980–1992 luvut ovat luonnollisten henkilöiden ja yhteisöjen maksuunpannut kunnallisveroja.

Vuonna 1993 käyttöön otettiin kiinteistövero. Se on viime vuosina vastannut reilun yhden veroprosentin tuottoa. Kuviossa 7 on esitetty Helsingin verotulojen kehitys 1980–1998 jakaen vero kunnallisveroon, yhteisöveroon ja kiinteistöveroon. Kuvio osoittaa, miten ve-

rotulojen kasvu 1990-luvun loppupuolella on perustunut nimenomaan yhteisöverojen kasvuun.

### Helsingin verotuloille riittää jakajia

Yhteisöverojen, entisten elinkeinoäyrien ja yhteisöjen kunnallisverojen merkitys on ollut Helsingille muita kuntia suurempi. Elinkeinoäyrien osuus oli suurimmillaan 28 prosenttia, yhteisön osuus taas pienimmillään 3 prosenttia. Nyt sen osuus on jo yli 30 prosenttia verotuloista.

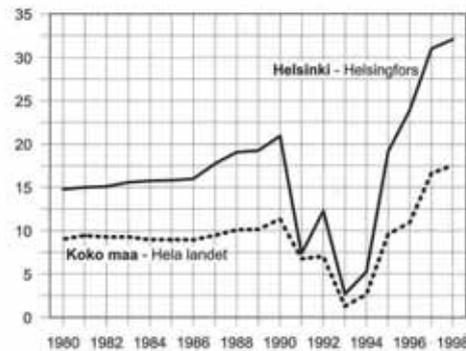
Yhteisöjen verotus on herättänyt monenlaisia intohimoja. Uutta verolakia valmistellut komitea ehdotti 1950-luvun alussa perustettavaksi kuntien keskusrahaston. Siihen oli tarkoitus kerätä verottamalla mm. 30 prosenttia kauppa- ja pankkiliikkeiden ja kotimaisten vakuutuslaitosten kunnallisverotuksessa verotettavista tuloista kiinteistötuloja lukuunottamatta. Rahastosta olisi jaettu avustusta sellaisille vähävaraisille kunnille, joille lakimääräisten avustusten lisäksi on jouduttu antamaan erityistä avustusta. Tämän valtion varoista maksettavan avustuksen lopettamiseksi komitea ehdotti, että vähävaraisten kuntien tukeminen olisi järjestettävä kunnallisverotuksen pohjalta avustusrahastoon kertyvistä varoista. Sittemmin tähän ”keskusrahastoon” ehdotettiin kerättäväksi myös puuta raaka-aineenaan käyttävän teollisuuden veroista 25 prosenttia. Kaupungit vastustivat hanketta ja se unohtui palaten keskusteluun 1960-luvulla. Uudet valtionosuusjärjestelmät tekivät kuitenkin aikaa myöten sen tarpeettomaksi.

Historia toisti itseään 1990-luvun lopulla, kun uudistettiin yhteisöveron jakoperusteita. Se olisi haluttu jakaa mm. asukasluvun mukaisessa suhteessa kunnille. Tällaisella jaollahan ei olisi mitään yhteyttä kunnissa toimivien yritysten veronmaksuun.

Eri tahoilta on esitetty myös yhteisöverosta luopumista, koska sitä on pidetty suhdanneherkkänä ja siksi kuntatalouden tulolähteeksi sopimattomana. Yhteisövero on esitetty korvattavaksi kunnille valtionosuuksina. Ilmeisesti kuitenkin valtionosuuksien ja yritysten maksamilla veroilla ei olisi mitään yhteyttä.

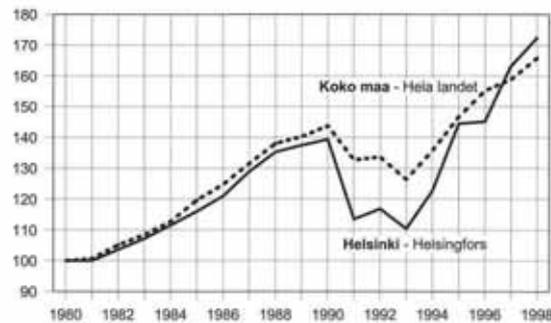
**Kuvio 5. Helsingin ja koko maan yhteisöäyrien %-osuus 1980-1998**

Figur 5. Helsingfors och hela landets samfundsrörens procentandelar 1980-98



**Kuvio 6. Helsingin ja koko maan verotulot 1980-1998 (1980=100, 1999 rahanarvo)**

Figur 6. Helsingfors och hela landets skatteinkomster 1980-98 (1980=100, penningvärdet år 1999)



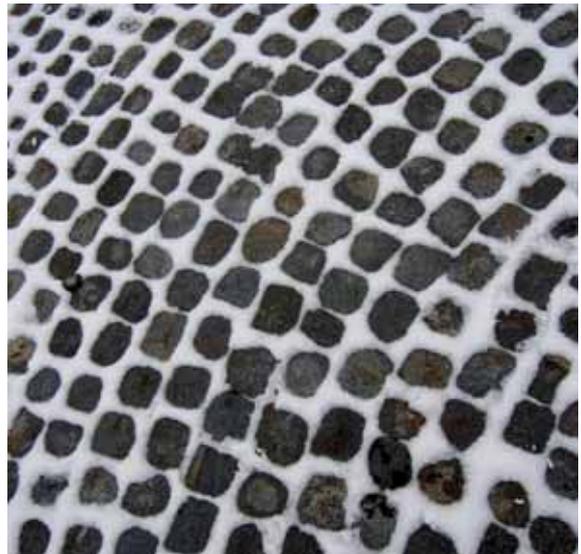
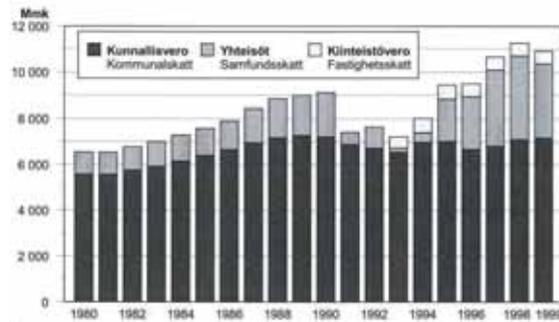
Ajattelumalli muistuttaa 1950-luvun keskusrahastohanketta.

Helsingin verotulojen tarkastelu osoittaa, että kaupunki on kestänyt yhteisöjen maksamien verotulojen voimakkaan muutoksen. Helsinki on ollut nimenomaan sellainen kunta, jossa yhteisöveron merkitys on ollut maan suurimpia. Näin ollen huoli yhteisöveron suurista muutoksista on liioiteltu.

Vaikka verotusoikeus onkin ollut kunnallisen itsehallinnon perusteita, on sitä murennettu vuosi vuodelta. Sitä osoittaa yhteisöveron asema jonkinlaisena tasoituseränä kuntien ja valtion rahoitussuhteessa. Kunnissa on totuttu jo siihen, että kunnallisveron vähennyksiä voidaan korottaa ja siten vähentää kuntien verotuloja. Hallitusohjelmassa nämä verotulojen menetykset on luvattu korvata, mutta niiden kohdistaminen teknisesti oikein kunnittain ei ole mahdollista.

**Kuvio 7. Helsingin verotulot veronlajeittain 1980–99 (1999 rahanarvo)**

Figur 7. Helsingfors skatteinkomster enligt skatteslag 1980–99 (penningvärdet år 1999)



**Taulukko 1. Veroäyrin hinnat 1945–2000**  
Tabell 1. Uttaxeringen per skatteöre 1945–2000

	Kaikki kunnat Alla kommuner	Kaupungit Städer	Helsinki Helsingfors	Kauppalat Köpingar	Maalaiskunnat Landskommuner	Uudet kaupungit Nya städer
1945		8,96	9,00	7,96	7,42	
1946		9,56	9,00	8,44	7,45	
1947		3,63	3,00	2,52	2,55	
1948		10,14	8,00	8,80	8,37	
1949		10,72	10,00	9,85	9,06	
1950	10,53	11,62	12,00	10,19	9,42	
1951	10,58	11,54	11,50	10,28	9,55	
1952	10,83	11,83	12,00	10,65	9,68	
1953	10,95	11,81	12,00	10,98	9,97	
1954	11,35	12,42	13,00	11,38	10,16	
1955	11,07	11,89	12,00	11,26	10,12	
1956	11,00	11,65	11,50	11,18	10,21	
1957	11,22	11,97	12,00	11,45	10,28	
1958	11,64	12,34	12,50	11,64	10,78	
1959	12,00	12,72	13,00	11,85	11,17	
1960	11,87	12,30	12,00	11,91	11,32	12,49
1961	11,95	12,29	12,00	11,90	11,51	12,63
1962	11,83	11,98	11,50	11,73	11,58	12,62
1963	11,91	12,03	11,50	11,70	11,75	12,30
1964	12,00	12,07	11,50	11,94	11,87	12,44
1965	12,20	12,31	11,75	11,98	12,06	12,52
1966	12,49	12,64	12,00	12,44	12,29	12,60
1967	13,07	13,40	13,00	12,74	12,67	12,89
1968	13,36	13,64	13,00	12,97	13,14	13,15
1969	13,74	13,81	13,00	13,48	13,69	13,71
1970	13,95	13,99	13,00	13,59	13,96	13,97
1971	14,38	14,52	14,00	13,77	14,33	14,31
1972	14,55	14,55	14,00	14,37	14,84	
1973	14,66	14,61	14,00	14,53	14,60	
1974	14,84	14,76	14,00	15,36	15,02	
1975	15,21	15,13	14,50	15,61	15,33	
1976	15,55	15,47	15,00	15,98	15,68	
1977	15,61	15,53	15,00		15,80	
1978	15,72	15,63	15,00		15,92	
1979	15,76	15,64	15,00		16,02	
1980	15,73	15,55	14,50		16,12	
<b>Kaikki kunnat • Alla kommuner</b>						
	<b>Painotettu k-arvo • Vägt medeltal</b>	<b>Aritm. K-arvo • Artim. Medeltal</b>	<b>Helsinki • Helsingfors</b>			
1980	15,73	16,44	14,50			
1981	15,86	16,49	15,00			
1982	15,87	16,59	15,00			
1983	15,94	16,66	15,00			
1984	15,97	16,76	15,00			
1985	15,98	16,80	15,00			
1986	16,05	16,87	15,00			
1987	16,15	16,96	15,00			
1988	16,30	17,07	15,00			
1989	16,38	17,20	15,00			
1990	16,47	17,31	15,00			
1991	16,62	17,45	15,00			
1992	16,88	17,60	15,00			
1993	17,20	17,76	16,00			
1994	17,53	17,93	17,00			
1995	17,53	17,94	17,00			
1996	17,51	17,91	17,00			
1997	17,42	17,88	16,50			
1998	17,53	17,96	16,50			
1999	17,62	18,06	16,50			
2000	17,67	18,15	16,50			

Lähde: Kuntien finanssitilastot.  
Källa: Kommunernas finansstatistik.



## Veroprosentin korotus tai energiayhtiön myynti

E-SS 1.10.2000

Lahden kaupungin talous on ollut viime vuodet suurten kaupunkien heikoimpia nimenomaan tulorahoituksen riittävyyden osalta. Se on myös ainoa suuri kaupunki, joka on tänä vuonna anomassa kuntien köyhänapua eli harkinnanvaraista rahoitusavustusta sisäasiainministeriöltä. Uutiset kaupungin taloudesta ovat olleet palvelujen käyttäjien eli tavallisten lahtelaisten kannalta pääasiassa huonoja uutisia.

Lahden strategia 2000 mukaan vuosikatteen pitää kattaa poistot ja nettoinvestoinnit vuoteen 2004 mennessä. Vuoden 1999 tilinpäätöksessä vuosikate oli 30 miljoonaa markkaa, poistot 76 miljoonaa markkaa ja nettoinvestoinnit 149 miljoonaa markkaa. Jotta strategian vaatimus täyttyisi, olisi vuosikatteen tämän logiikan mukaan pitänyt olla viime vuonna noin 225 miljoonaa markkaa.

Tulorahoituksen riittävyysvaatimus on Lahdessa muista kaupungeista täysin poikkeava ja täysin kohtuuton. Kunnan talous on tasapainossa, jos se on poistojen tai korvausinvestointien suuruinen. Lahdessa tämä tarkoittaa 76 miljoonan markan tasoa. Sisäasiainministeriön laskelmissa talous on tasapainossa, jos vuosikate on nettoinvestointien suuruinen. Lahden vuoden 1999 nettoinvestointeja kasvatti Sibeliustalon rakentaminen. Laskutavasta riippuen Lahden vuosikatetavoitteeksi riittää 75 -130 miljoonaa markkaa. Lahden strategian talouden tavoite on lipsahdus, jollaisia ei tämän tason, moneen kertaan käsitellyissä, asiakirjoissa saisi olla.

Lahden kaupunki järjestää jo nyt palvelut halvalla. Tämä on todettu moneen kertaan erilaisissa vertailututkimuksissa. Koska karsimis mahdollisuuksia ei ole muissa kuin konsulttien tarjouksissa, rahaa pitäisi löytää lisää ja siihen on periaatteessa vain kaksi tapaa.

Lahden veroprosentti on liian alhainen nykyiseen palveluvarustukseen ja tulopohjaan nähden. Lahtea korkeampi veroprosentti on 15 suurimmasta kaupungista seuraavilla: Joensuu 18,50, Jyväskylä, Kotka, Kuopio, Lappeenranta ja Vaasa 18,00. Vantaa on sinnitellyt samassa veroprosentissa (17,75) Lahden kanssa. Veroprosenttia pitäisi siis korottaa Lahdessa esimerkiksi 18,50:een. Tällä saataisiin tuloslaskelmaa jollakin tavoin lähemmäs tasapainoa. Tutkimusten mukaan kaupunkilaiset ovat valmiita maksamaan veroina saamistaan palveluista.

Toinen tapa tulojen lisäämiseksi ei ole jouttaa kuntien köyhänapua menettämällä, dynaamisena ja omillaan toimeentulevana kaupunkina vaan se on omaisuuden myynti. Teknillisen korkeakoulun Lahden keskuksen apulaisjohtaja Vesa Harmaakorpi totesi viime vuoden lopulla, että jos Lahti noudattaisi "Suomen mallia" se myisi Lahti Energian. Suurista kaupungeista Vantaa on myynyt puolet energiayhtiöstään, Joensuu ja Hämeenlinna myivät yhtiönsä kokonaan. Päijätämäläisistä kunnista energiarahat pönkittävät Heinolan ja Padasjoen taloutta. Näissä pelkät korkotulot kaunistavat tuloslaskelmaa ja talous tasapainottuu.

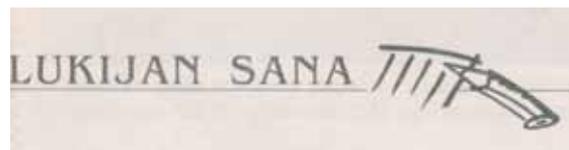
Lahti voisi myydä energiayhtiönsä tai osan siitä. Arviot yhtiön hinnasta ovat vaihdelleet puolestatoista miljardista kahteen miljardiin markkaan. Myyntirahojen varovainenkin sijoitus turvaisi vähintään parin veroprosentin lisätuoton. Sen avulla kaupungin palvelujen kehittäminen ei tarkoittaisi enää niiden alajoa vaan todellista parantamista.

Johtaminen ja erityisesti konsernijohtaminen näyttää olevan Lahdessa yhtä tuskaa. Kaupunginhallituksen ja konserniyhtiöiden väliset kiistat luovat mielikuvaa lahtelaisesta johtamisesta ja asioiden hoidosta peittäen kaiken muun hyvänkin kehityksen. Johtamisen linjakkuutta lisäisi se, että kaupunginjohtaji-



en asemaa vahvistettaisi ja määräaikaiset virat muutettaisiin pysyviksi.

Vaalien lähestyessä valtuustoehdokkaat luonnollisesti korostavat eri palveluiden tärkeyttä. Näin on tietysti tehtävä, mutta tärkein kysymys seuraavina vuosina on ratkaista, miten olemassa olevat palvelut rahoitetaan. Rahoituksen vaihtoehdot ovat vähissä. Siihen toivoisi valtuustoehdokkaiden ottavan kantaa. Pelkät korulauseet toimintojen kehittämistä, tehostamisesta ja arvokeskusteluista eivät ratkaise tätä rahoitusongelmaa.



## Vaikeatkin päätökset uskallettava tehdä

E-SS 29.10.2000

Kolmisen viikkoa sitten Lahden talouden tasapainottamisen vaihtoehtoja käsitellyt kirjoitukseni Vierailija-palstalla sai ennakko-odotusten mukaisen vastaanoton. Veroprosenttia ei saa korottaa, energiayhtiötä tai sen osaa ei saa myydä. Tasapaino saavutetaan sovittamalla menot tulojen mukaan eli karsimalla menoja. Vaalien innostamana samaan hengenvetoon oltiin valmiit lisäämään rahaa moneen hyvään kohteeseen.

Moneen kertaan on todettu Lahden järjestämien palvelujen halpuus. Se tulee taas muutamana viikkoa kuluessa todennettua uusimpien tilastojen valmistuttua. Peruskysymys on, mistä karsitaan ja minkä verran, jos niin päätetään tehdä. Ainakin peruspalveluita lienee vaikea karsia. Ministeri Osmo Soinivaara jopa vaatii resursseja lisää vanhustenhuoltoon ja muihinkin palveluihin.

Miten sitten houkutellessa kaupunkiin hyvätuloisia veronmaksajia, jos palvelut eivät ole kunnossa? Miten se rohkaisee lapsiperheitä muuttoon Lahteen, jos lehdet kertovat, että päivähoitovelvoitetta ei vielä ole täytetty, koululuokat ovat suuret ja terveyskeskukseen saa jonottaa? Jatkuva palvelujen karsimisen uhka pelottaa mahdollisia muuttajia tehokkaammin kuin veroprocentin korotus. Sen ovat monet viimeaikaiset kyselytutkimukset osoittaneet. Vaikka työpaikkoja syntyisikin, saattaa ratkaisu olla se, että täällä käydään töissä ja asutaan sekä maksetaan verot muualle, jos palvelut eivät ole kunnossa tai niiden jatkuminen epävarmaa.

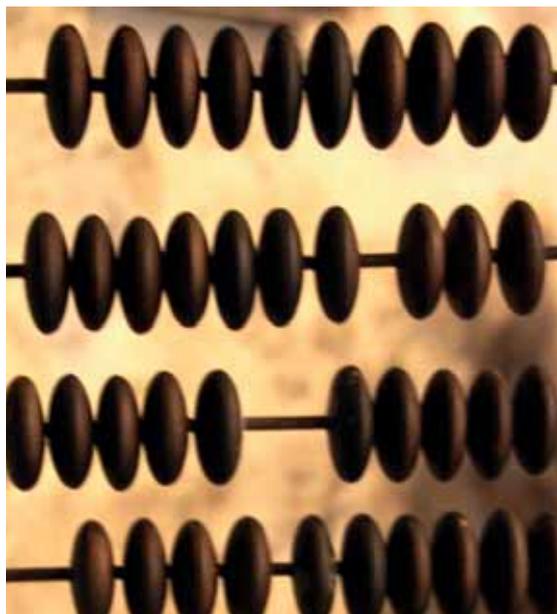
Asianajaja Risto Halsti oli syystä huolissaan Lahti Energian taloudesta. Toimitusjohtaja Pentti Kuuselan laskelmien mukaan yhtiö siirtää rahaa kaupungille noin 800 miljoonaa

markkaa vuosina 1998–2002. Kaupunginhallituksen 1. varapuheenjohtaja Erkki Nieminen puhuu hyvin lypsävästä lehmästä ja valtuuston puheenjohtaja Tapio Luttinen kultamunia munivasta hanhesta. Lypsävä lehmä voi olla pian lypsetty loppuun. Miten yhtiötä voi sen jälkeen kehittää yhä nopeammin muuttuvassa ympäristössä? Rahansa yhtiö saa maksuina pääasiassa lahtelaisilta veronmaksajilta. Osa tosin em. miljoonista on lainaa, joka maksetaan takaisin myöhemmin. Veronmaksajalle lienee sama mistä taskusta rahat kaupungin palvelujen rahoittamiseksi otetaan.

Lahti Energia osti kaupungilta Lahden Lämpövoiman osakkeet. Kauppahinta pitää tuloittaa viitenä peräkkäisenä vuonna noin 100 miljoonaa vuodessa. Kaupunki ei lehtitietojen mukaan huolisikaan tänä vuonna energiayhtiöltä 100 miljoonan markan erää osasuorituksena Lahden Lämpövoiman osakkeista, vaikka se on merkitty talousarvioon. Kaupunki ottaisi rahoitusjohtajan suunnitelman mukaan 100 miljoonan markan lainan 5 prosentin korolla ja perisi yhtiöltä maksamattomasta erästä 7 prosentin korkoa (Uusi Lahti 11.10.2000). Kyse on rahoituskikkailusta, jota ei pidä hyväksyä, vaikka kaupunki muodollisesti voittaisi pari miljoonaa markkaa. Yksinkertaisen matematiikan mukaan nämä näin saadut ylimääräiset korkotuotot maksavat energiayhtiön asiakkaat eli pääasiassa lahtelaiset veronmaksajat. Talousarvion rakenteita ja periaatteita ei tilapäisten viritysten takia tulee hämärtää. Tavallisen päätöksentekijän on entistä vaikeampi ymmärtää kaupungin taloutta ja sen kehitystä.

Kaupungin lainamäärä kaksinkertaistuu, koska kaupunki ottaa lainat energiayhtiötä varten ja lainaa ne edelleen yhtiölle. Vastavanlainen menettely lienee käytössä suurista kaupungeissa vain Turussa. Perusteena muutokseen on se, että kaupunki saisi lainaa halvemmalla kuin yhtiö ja että kaupunki voi periä yhtiölle antamastaan lainasta suuremman koron. Tämän suuremman koron maksaisivat taas energiayhtiön asiakkaat eli lahtelaiset veronmaksajat.

Kaupungin taloudenhoidon periaatteiden tulee olla yksinkertaiset ja selkeät. Tällaisilla tilapäisvirityksillä ei kaupungin taloutta korjata.



**Päijät-Hämeen tilinpäätökset 2000:**

## Kirjanpitolok- nista surkeutta

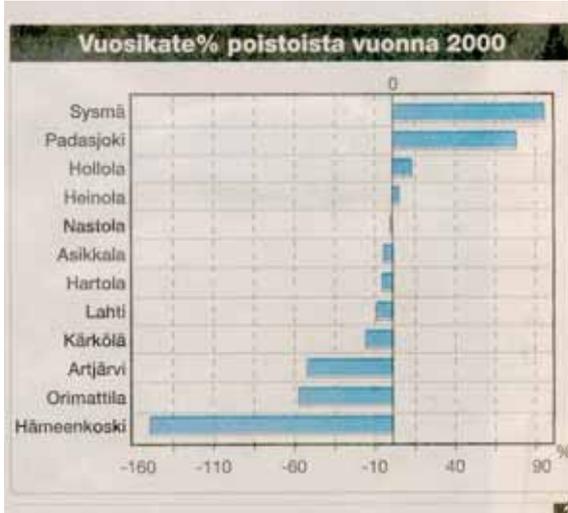
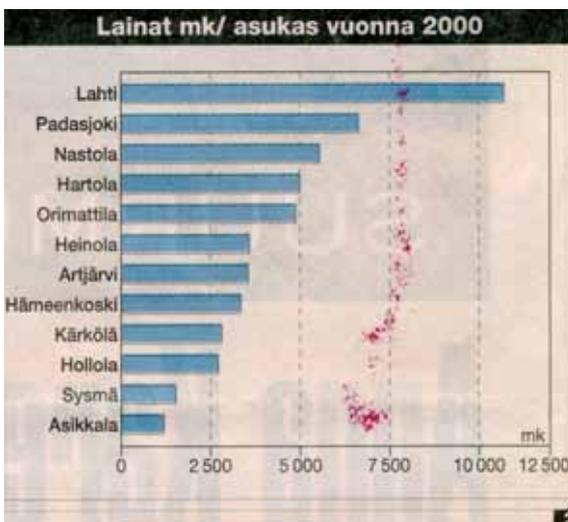
E-SS 9.4.2001

Päijät-Hämeen kuntien tilinpäätökset ovat heikoimmat miesmuistiin. Maakunnan kunnista ainoastaan neljän vuosikate oli plusmerkkinen. Nämä olivat Sysmä, Padasjoki, Hollola ja Heinola. Synkeistä luvuista ei voi kuitenkaan ennustaa maakunnan kuolemaa, vaan surkeus on paljolti kirjanpitoloknista. Viime vuodelle kunnissa tehtiin vero-oikaisuja, jotka edellisvuosien tapaan olisi kirjattu vasta vuodelle 2001. Ilman näitä oikaisuja vuosikate olisi jäänyt miinukselle vain Hämeenkoskella ja Orimattilassa. Tilanne tosin ei ole ihan näin hyvä. Harkinnanvaraista rahoitusavustusta saivat Artjärvi, Hartola, Orimattila ja Hämeenkoski.

Maakunnan kunnista verotulot kasvoivat edellisestä tilinpäätöksestä ainoastaan Sysmässä, Lahdessa, Hollolassa ja Hartolassa. Veroprosenttia korottivat Artjärvi, Asikkala, Hartola, Hollola, ja Sysmä. Talousarvioon arvioidun verotulon määrän saivat kokoon ainoastaan Sysmä ja Hartola.

Kun verotulot jäävät alle arvioiden, on vuosikatekin heikko. Maakunnan vahvimmat kunnat tulorahoituksen riittävyyden osalta ovat

Tilinpäätökset v. 2000, milj. mk				
Kunta	Verotulojen muutos 99-00	Vero-oikaisu	Vuosikate	Harkinnanvarainen rahoitusavustus
Artjärvi	-1,2	-0,8	-0,5	0,8
Asikkala	-1,1	-11,5	-0,4	-
Hartola	2,8	-1,1	-0,2	2,4
Heinola	-2,9	-17,4	0,6	-
Hollola	3,5	-19,0	2,9	-
Hämeenkoski	-0,7	-1,2	-2,2	1,1
Kärkölä	-3,4	-4,3	-0,7	-
Lahti	27,1	-36,0	-7,8	-
Nastola	-8,1	-10,5	0,0	-
Orimattila	-4,9	-4,0	-7,2	6,0
Padasjoki	-1,8	-2,4	3,7	-
Sysmä	4,7	-2,9	3,4	-
<b>Yhteensä</b>	<b>14,0</b>	<b>-109,0</b>	<b>-8,2</b>	<b>9,5</b>



Sysmä ja Padasjoki. Heinolassa Ilmestynvä Itä-Häme otsikoi osuvasti Heinolan tilinpäätösuutisen: ”Heinolan talous kunnossa, vaikka luvut näyttävät muuta”. Heinolan vuosikatetta heikensi sijoitusten arvon lasku, joka jouduttiin kirjaamaan muihin rahoitusmenoihin. Ilman tätä yllättävää ja tilinpäätöksen uudelleenkä-

sittelyäkin vaatinutta järjestelyä Heinolan vuosikate olisi ollut lähes poistojen suuruinen.

Taulukko osoittaa, että vero-oikaisujen määrä oli Päijät-Hämeessä 109 miljoonaa markkaa. Kuntien yhteenlaskettu vuosikate oli -8 milj. markkaa, kun se vuotta aikaisemmin oli +100 milj. markkaa. Ilman oikaisua vuosikatetta olisi kertynyt edellisvuotinen määrä. Tosin se olisi saatu aikaan niin, että viisi kunta oli joutunut korottamaan veroprosenttiaan. Tämä ja saadut rahoitusavustukset huomioiden talous hieman kiristyi.

Kuntien lainojen vertailussa on ongelmia. Lahti on velkaisin suurista kaupungeista ja myös maakunnan kunnista. Tämä johtuu siitä, että kaupunki otti taseeseensa Lahti Energia Oy:n lainat. Jyväskyläläiset ovat tyytyväisiä siitä, etteivät joudu tahraamaan menestyvän keskuksen imagoaan velkaisimman kaupungin maineella. Vastaavasti toiseksi vähävelkaimmalla Sysmällä on itsellään lainoja vähemmän kuin kehitysyhtiöllään.

Lainamäärä väheni edellisvuodesta Artjärvellä, Asikkalassa, Hartolassa, Kärkölässä ja Sysmässä.

## Kainalojuttu

## Väärät signaalit

Kuntien kirjanpituudistuksen tavoitteena oli ylevästi saada jopa kuntien ja yritysten luvut vertailukelpoisiksi. Samalla piti parantaa kuntien keskinäistä talouden ja toiminnan vertailukelpoisuutta. Vuoden 2000 lukujen vertailu on toivotonta. Nyt ei voi helposti päätellä paraniko vai heikkenikö jonkin kunnan talous edellisvuodesta.

Luvut näyttävät vääjäämättömästi Päijät-Hämeen kuntien talouden olevan ennennäkemättömän surkea. Tosiasiassa luvut kuvaavat kirjanpidon surkeutta. Vaarana ovat väärät johtopäätökset kuntien talouden tilasta. Jos Lahden vuosikate olisi ollut ilman verotulojen oikaisukirjausta kolmisenkymmentä miljoonaa markkaa plussalla talousarvioon merkityn 21 miljoonan markan sijasta, niin olisiko talousarvioita lähdetty repimään kolme kuukautta sen vahvistamisen jälkeen?

Heinolan talous on vahva, mutta tulorahoi-  
tusta kuvaavat luvut heikot. Lahdella on pal-  
jon velkaa, mutta sekin on osittain kirjanpito-  
tekniikkaa.

Vero-oikaisujen lisäksi talouden tulkin-  
taa vaikeuttaa yhteisöveron siirtymäkausi. Se  
tehtiin menettäville kunnille poikkeuksellisen  
rankaksi. Aikaisemmissa uudistuksissa muu-  
tokset rajattiin hyvin kohtuullisiksi. Vasta 2003  
verotulotasaus normalisoi tilanteen. Siirtymä-  
kauden kovuus oli ilmeisesti suurimpia virhe-  
päättöksiä, mitä kuntien talouden osalta on vii-  
me vuosina tehty. Nyt puhutaan kuntien ta-  
louden erojen kasvusta osittain tästä syystä.

Kuntatalouden selvitysmies Pekkarisen  
malli ei päijät-hämäläisiä maaseutukuntia auta.  
Edes kesämökkiläisistä saatuja kiinteistövero-  
ja ne eivät saa pitää ominaan, vaikka mietin-  
nössä niin todetaan. Saattaapa olla, että Pekka-  
risen malli vesittyy ja muuttuu monella tavalla  
ennen kuin jotain toteutetaan.



Teemu Hiltunen oli Lahden kaupunginjohtaja vuosina  
1967-1979, josta ajasta hän oli virkavapaana 1974-  
1979 hoitaessaan valtiosihteerin virkaa, jossa virassa  
hän oli 1974-1989. Hiltuselle on pystytetty 2002  
Paragrafi-patsas Lahden Kansantalon edustalle.  
Se on kuvanveistäjä Matti Koskelan suunnittelema.  
Hiltunen toimi Suomen Jääkiekkoliiton  
liittovaltuuston puheenjohtajana 1981-1990 ja SM-  
liigan puheenjohtajana 1983-1992. (HH)



## Ei mikään yllätys

E-SS 27.4.2001

Keskiviikkona eduskunnassa käytiin välikysy-  
myskeskustelu kuntien taloustilanteesta. Väli-  
kysymyksenä syynä oli Mauri Pekkarisen dra-  
maattiseksi luonnehtima Kuntaliiton selvitys  
kuntien viime vuoden tilinpäätöksistä. Liiton  
kokoamien tietojen mukaan viime vuonna pe-  
rätti 194 kunnan vuosikate oli miinusmerkki-  
nen.

Tämän kirjoittaja otsikoi tšekäläisten kunti-  
en tilinpäätösyhteenvedon provosoivasti ”Päi-  
jät-Hämeen tilinpäätökset kirjanpitoteknistä  
surkeutta” (E-SS 9.4.2001).

Viime vuoden tilinpäätöksiä ei voi verra-  
ta edellisvuosiin, koska verotulot on kirjattu  
eri tavoin. Päijät-Hämeessä miinusmerkkisen  
vuosikatteen kuntien määrä väheni kahdek-  
sasta kahteen, kun tämä kirjaustekninen teki-  
jä puhdistetaan. Koko maassa oikaisun jälkeen  
miinusmerkkisten kuntien määräksi jää 94 ja  
dramatiikasta haihtui melkoinen osa.

Kuntaliitto ei alkuperäisessä yhteenvedos-  
sa maininnut jostain syystä sanallakaan luku-  
jen vertailuongelmista. Korjatuistakin luvuis-  
ta huolimatta Päijät-Hämeen kuntien talous  
on kireä, koska viisi kuntaa joutui korottamaan  
veroproenttia ja neljälle myönnettiin harkin-  
nanvaraista rahoitusavustusta.

Vuonna 1999 muutettiin yhteisöveron jako-  
osuutta. Yhteisöveron jako-osuuden siirtymä-  
kausi on rankempi kuin kertaakaan aikaisem-  
min valtionosuusuudistuksissa. Muutos olisi  
voitu rajata kohtuulliseksi, jos niin olisi halut-  
tu. Jostain syystä niin ei kuitenkaan tehty. Nyt  
sitten kauhistellaan seurauksia.

Joka tapauksessa päätös yhteisöveron ja-  
ko-osuuden siirtymäkaudesta on ollut surkein



Vuonna 2008 Lahden kansanopisto hankki lisätilakseen Lahden kaupungilta vuonna 1902 valmistuneen historiallisen Vuorikadun koulun. (HH)

kunnallistaloutta koskenut päätös viime vuosina. Sen vaikutukset näkyvät täydessä laajuudessaan tämän ja ensi vuoden tilinpäätöksissä.

Niinpä yhteisöverosta onkin helppo tehdä syntipukki kuntien ongelmiin. Sen todistettiin välikysymyskeskustelun puheenvuoroissakin olevan sopimaton kuntien tulopohjan rahoittamiseen.

Jos laman jälkeen yhteisövero olisi otettu pois kunnilta ja korvattu valtionosuuksilla, olisi kuntien talous 90-luvun lopulla ollut paljon kireämpi kuin se oli.

Hallitus olisi maksanut valtionvelkaa kertyneillä yhteisöveroilla ja kunnat olisivat saaneet kituuttaa laman takia leikatuilla valtionosuuksilla. Nyt yhteisöveron kasvu on hyödyttänyt kuntia joko suoraan verotuloina tai pienellä viiveellä verotulotasauksena. Se on turvannut korkeamman verotulojen taseustason, josta ovat hyötäneet myös heikomman veropohjan kunnat.

Selvitysmies Jukka Pekkarisen verotulojen taseusmalli siirtää yli miljardi markkaa yli 20 000 asukkaan vahvoille kunnille. Esimerkiksi Tampereelle tarjotulla 100 miljoonan markan li-

sällä voisi korjata yli 30 kunnan talouden. Rahanjakoa aluekeskuksille on perusteltu sillä, että näiden keskusten menestys säteilisi aikanaan ympäristökuntiinkin. Kysyä voi, miksei rahaa kohdisteta suoraan sinne, missä tarve on suurin?

Köyhille kunnille ainoa hyöty olisi verotulojen kasvuvaiheessa tapahtuva tasausrajan nousu, jos taseus tapahtuisi reaaliaikaisesti. Jos ja kun verotulot alkavat vähentyä, nykyinen kahden vuoden viive on taseusta saaville edullisempi. Heikoimman veropohjan kuntien taloutta voidaan vahvistaa harkitusti nykyistä järjestelmää viilaten.

Nykyinen valtionosuusjärjestelmä on perusmalliltaan hyvä, ongelmia aiheuttaa jatkuvat siirtymäkaudet. Kuntien hallintoa ja taloutta voidaan vakauttaa myös siten, että luovutettiin jatkuvista "suurista" uudistuksista.

Vaikka Kuntaliiton laskelmia voidaan korjata kauniimmiksi, ei se poista maaseutukuntien lähivuosien ongelmia. Jos verotulotaseusta ei "reaaliaikaisteta", voitaisi yhteisöveron siirtymäkauden viimeistä vuotta keventää. Toinen ja ilmeisesti todennäköisempi tapa on korot-

taa tasaustasoa nykyisestä 90 prosentista. Kesämökkikunnille olisi tarpeen antaa kiinteistöverojen tuotto, mitä selvitysmiehen malli ei tee.

Ajan henki on se, että väki keskittyy muutamaani suuriin kaupunkeihin. Asukasluvun väheneminen nakertaa muuttotappiokuntien kunnallisveron tuottoa vähitellen. Muuttovirran pysäyttämiseen ei ole keinoja.

Lähivuosina monia maaseutukuntia uhkaa pula lääkäreistä ja opettajista. Saattaa käydä niin, että virkaa hoitava asuu perheineen läheisessä kaupungissa ja käy vain töissä maaseutukunnassa, josta ei löydy sopivia töitä puolisolalle ja harrastuksia lapsille. Sama kohtalo saattaa uhata myös Lahtea. Täällä voidaan käydä vain töissä ja asutaan pääkaupunkiseudulla. Tämän takia pitäisi pohtia perusteellisesti, mitä palveluja karsitaan, jos jotain on pakko karsia.

Kuntien talouden uhkana on myös verotuksen keventäminen. Kevennykset kohdistuvat kunnallisveron puolelle. Kuntaliiton laskelmien mukaan kuntien verotulot ovat vuosina 1997–2000 vähentyneet 2,5 miljardia markkaa. Tätä ei ole korvattu kunnille, vaikka hallitusohjelmassa on niin luvattu. Tälle vuodelle on jo päätetty 1,5 miljardin vähennyksistä. Vähennysten vaikutus on suurempi heikon veropohjan kunnissa, joissa kunnallisveron tuoton vähennystä vauhdittaa myös edellä todettu veronmaksajien väheneminen.

Yhteisöveron siirtymäkauden, asukasluvun vähenemisen ja kunnallisverotuksen vähen-



Valtio ja kunnat kiistelevät jatkuvasti kuntien velvoitteista ja niiden rahoituksesta. Lumisotasilla on Lahden kansakoulun puistossa oleva 1937 paljastettu patsas, jonka on suunnitellut kuvanveistäjä Viktor Jansson. Koulupuistossa sijaitseva patsas on ensimmäinen yksinomaan lapsia kuvaava patsas. (HH)

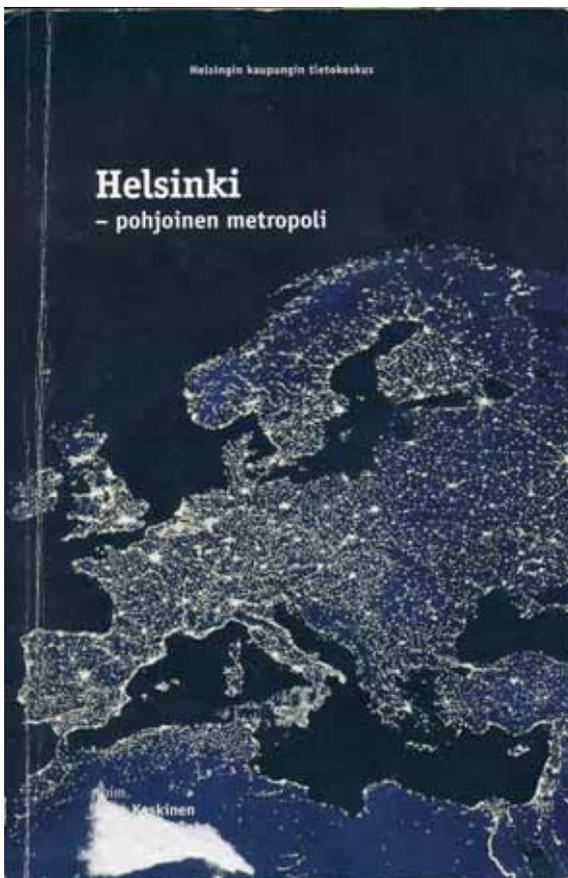
nysten kasvun lisäksi ongelmaksi muodostuu nykyinen kirjanpitojärjestelmä. Saattaa olla niin, että on syytä ottaa askel taaksepäin. Alijäämien kattamispakon takia tuskin on perusteltua korottaa veroprosentteja, jos talous ei sitä muutoin edellytä.



Koristekuvio Vuorikadun koulun oven päällä. (HH)



## Turhaan kadehdittu Helsingin rikkaus



Artikkeli kirjassa Helsinki – pohjoinen metropoli. Helsingin kaupungin tietokeskus 2002.

Helsingillä on ollut rikkaan kaupungin maine. Kaupungin vankkaa taloutta on kadehdittu. Puolustajia pääkaupungille ei ole löytynyt, kun sen verotuloja on siirretty yhä enemmän muiden kuntien toimintojen rahoittamiseksi. Helsinkiläisten veroista noin neljän veroprosentin verran siirretään köyhien kuntien tukemiseen. Helsingin maksajan asemaa on perusteltu alhaisella veroprosentilla, jota on neuvottu korottamaan. Tavallinen helsinkiläinen maksaa asumisesta muita enemmän. Jos asumisen kustannukset otetaan huomioon veroprosentin ohella, ovat helsinkiläisen vero- ja asumiskustannukset muita suomalaisia huomattavasti suuremmat. Tätä eivät veroprosentin korotusta kevyesti esittäneet ole ymmärtäneet.

Helsingin herroja<sup>1</sup> on pilkattu ja vähän kadehdittukin. Kyse oli kuitenkin Helsingissä vir-

<sup>1</sup> Helsingin herrat -käsite saattaisi sopia opinnäytetutkimuksen aiheeksi vaikkapa sosiologeille.

kaa hoitavista valtion herroista, jotka ohjeiltaan, säännöillään ja kaikkietävyydellään vaikeuttivat tavallisten ihmisten elämää muualla Suomessa. Nykyään hekin asuvat paljolti Helsingin naapurikunnissa, mutta kaupunki sen sijaan on joutunut kärsimään Helsingin herrojen maineesta. Yritysten toimitusjohtajista, sijoittajamiljonääreistä, valtakunnan päättäjäistä ja korkeista virkamiehistä melkoinen osa asuu Helsingin naapurikunnissa.<sup>2</sup> Näiden verot menevät asuinkuntiin eivätkä valtion virastot maksa veroja kiinteistövero lukuun ottamatta.

Kaupungin rikkauskin on suhteellista. Helsingin talouden hoidon perustana on sodanjälkeisenä aikana ollut vahvan ja terveen talouden oppi. Talouden vakautta on edellyttänyt sen suuri volyymi: suuri laiva ei käänny nopeasti. Kassakriisien ja kantapään kautta Helsingissä sodan jälkeen opittiin, että kaupungin oli tultava toimeen omillaan. Se ei voinut huuata valtiota apuun pikku kuntien tapaan. Tämä edellytti riittävän maksuvalmiuden turvaamista valtion ylläpitäviä toimenpiteitä varten.<sup>3</sup>

Helsingin verotuloja on kadehdittu. Ne eivät ole perustuneet yritysten pääkonttorien sijainnin takia maksettuihin veroihin, vaikka niin usein on väitetty.<sup>4</sup> Kaupunkilaisten makamat kunnallisverot ovat kasvaneet hitaammin kuin muualla Suomessa, vaikka niiden taso asukasta kohti onkin korkeampi. Kunnallisverot asukasta kohti laskien ovat jopa reaalisesti vähentyneet 1990-luvulla. Helsingin verotuloista viidennes siirretään muualle Suomeen, kun valtiosuusjärjestelmän verotulotasaus otettiin käyttöön. Tämän seurauksena Helsingin valtiosuudet ovatkin muuttuneet Helsingin osuuksiksi valtiolle muiden kuntien kustannusten kattamiseksi. Ja lisää ollaan Helsingistä viemässä Vuoden 2002 ”kuntatalouden vakauttaminen” heikensi Helsingin tuloa 170 miljoonaa euroa.

2 Vrt. Tuohimaa Pasi, Miksi valtio unohtaa tavallisen helsinkiläisen? Helsingin Sanomat 28.5.2002

3 Helin Heikki, Terveen ja varovaisen talouden linja. Helsingin kaupungin talous 1945–1999. Teoksessa Helsingin historia vuodesta 1945, osa 3. Helsingin kaupunki, Edita. 2002.

4 Helsingin osuus yhteisöveron tuotosta ei merkittävästi muuttunut, vaikka vero pyrittiin kohdistamaan mahdollisimman oikein sen mukaan missä kunnassa yritykset toimivat.

Tässä artikkelissa kuvataan Helsingin verotulojen kehitystä 1990-luvulla ja tavallisen helsinkiläisen elämisen kustannuksia kunnallisveroprosentin ja asumiskustannusten avulla. Tämän lisäksi tarkastellaan Helsingin verotulojen kehitystä, edunvalvontaa ja kunnallista loutta yleisemmin.

Helsinki on vuosien varrella joutunut kärsimään rikkaan maineestaan. Rikkauskin on hyvin suhteellista. Helsingin volyyymista johtuvat suuret luvut menevät monien arvioijien ymmärryksen yli. Johonkin oleelliseen tekijään suhteutettuna luku ei enää näytäkään suurelta. Valtion kassaan verrattuna eivät Helsingin kassavaratkaan ole poikkeuksellisen suuret. Omien liikelaitosten kasvattama vuosikatekin antaa väärän kuvan, koska se tarkoitushakuisesti suhteutetaan asukasluvuun eikä esimerkiksi poistoihin tai investointeihin. Myös vuoden 2000 tilinpäätöksen väärän tulkinnan tarkoituseriä on tarpeen pohdiskella.<sup>5</sup> Näin tilastoinnilla ja sen harkitulla käytöllä luodaan tietynlaista mielikuvaa rikkaasta Helsingistä, jolta voidaan siirtää rahaa muille kunnille.

## Verotulotko ovat kunnallisen itsehallinnon perusta?

Juhlapuheissa todetaan kuntien itsenäisen verotusoikeuden olevan kunnallisen itsehallinnon kulmakiviä. Verotuksen itsenäisyys on murentunut pala palalta kuten itsehallintokin. Kunnista on vähitellen muodostunut valtionhallinnon päätösten toteuttajia, etäispäätteitä.

Kunnan verotusoikeus on rajattu. Kunnalla itsellään ei ole alkuperäisesti oikeutta verotusvallan käyttämiseen, vaan sen tulee perustua lakiin. Verovelvollisuuden ja veron määräyty-

5 Vuoden 2000 tilinpäätöksiä pidettiin dramaattisen heikkoina ja kuntien taloustilannetta ja kunnallistalouden eriytymiskehitystä kauhisteltiin. Eduskunnassa käytiin keväällä 2001 välikysymyskeskusteluin kuntatalouden kriisiytymisestä. Mykistäviksi luonnehditut tilastot osoittautuivat vähemmän järkyttäviksi, kun niitä kaiveltiin tarkemmin. Uusi kirjanpitolukinta antoi väärän kuvan kuntien talouskehityksestä ja kriittikittömästi peräkkäin asetetut luvut lioittelivat talouden heikkenemistä. Ilmeisesti tarkoitus olikin viestiä eriytymiskehityksen kasvua? Kun lisäksi vuosikatteita suhteutettiin asukasluhuihin, saatiin kuva, että pääkaupunkiseudun kunnilla ja suurilla kaupungeilla meni hyvin. Haluttiinko siten vaikuttaa jotenkin valmisteilla olleisiin uudistuksiin, joilla Helsingiltä ylipormestari Eva-Riitta Siitosen käyttämän sanonnan mukaan puhallettiin toista miljardia markkaa?

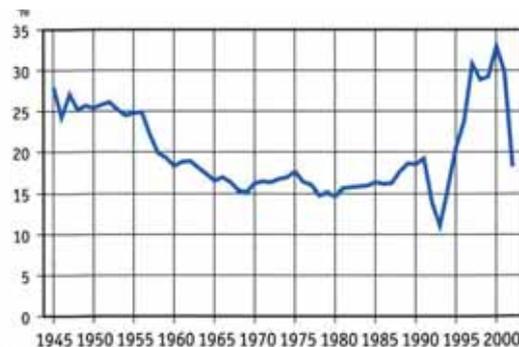


misen perusteista säädetään lailla ja verotuksen toimittaminen ja maksuunpano hoidetaan valtion verohallinnon toimesta. Esimerkiksi kunnallisverossa kunta saa määrätä veroprosentin. Mikä verotuksessa katsotaan veronalaiseksi, millaisia vähennyksiä siitä voidaan tehdä ja mikä lopulta on verotettavaa tuloa, määrätään lailla<sup>6</sup>. Kiinteistöverotuksessa veroprosentit on päätettävä valtion päättämien rajojen puitteissa.

Yhteisöveron asema kunnan verona on veitsenterällä. Valtiovarainministeriön<sup>7</sup> mukaan vuoden 1993 pääomaverouudistuksessa asiallisesti sisällöttömäksi muuttunut kuntien veronsaaja-asema säilytettiin symbolisena. Ilmeisesti tämän takia erilaiset uudistukset onkin katettu kuntien osuutta yhteisöverosta vähentämällä. Valtion puolella tavoitteena näyttää olevan lopettaa kuntien osuus yhteisöveron tuottoon.

Verotusoikeus on ollut tähän asti ainakin juhlapuheissa eräs kunnallisen itsehallinnon kulmakivi. Koska valtio voi tehdä päätöksiä kuntien verotulojen vähentämisestä erilaisia vähennyksiä korottamalla, yhteisöveron jakoperusteita alentamalla ja säätelemällä kiinteistöveroprosenttien alarajoja, on tämäkin kulmakivi hyvin symbolinen.

Kuntaliiton laskelmien mukaan valtio heikensi kuntien taloutta 26 miljardia markkaa (4,3 mrd. €) vuosina 1991–2000. Se on hieman enemmän kuin Soneran umts-kauppojen tappiot. Asukasta kohti se on lähes 5 000 markkaa (yli 800 €). Vuosina 1997–2002 valtio kunnallisverotuksen vähennyksiä kasvattamalla aiheutti kunnille 4,5 miljardin markan (750 milj. €) veromenetykset. Asukasta kohti kuntien verotulojen taso vuonna 2002 on noin 870 markkaa (145 €) pienempi kuin vuonna 1996. Vuosittain valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä päätetään verotuksen vähennyksistä, jotka usein ovat kohdistuneet kunnallisverotuksen puolelle. Vaikka nämä tulomenetykset on luvattu kompensoida kunnille, näin ei ole tehty.



Kuvio 1. Liike- ja ammattiäyrien, yhteisöäyrien ja yhteisöveron osuus Helsingin äyreistä ja verotuloista 1945–2002

Yhteisöjen maksamat verot ovat olleet eräs Helsingin vahvan veropohjan kulmakivi ja ne ovat mahdollistaneet korkean palvelutason (kuvio 1). Sodan jälkeen yhteisöäyrien osuus oli lähes 30 prosenttia. Laman aikaan 1990-luvun alussa yhteisöjen maksamat verot kuihtuivat, mutta kasvoivat nopeasti kansantalouden elpyessä. Yhteisöverojen suhdannevaihteluihin on Helsingissä osattu varautua ja siksi yhteisöveron heilahteluja ei ole koettu kaupungin talouden uhkana, vaikka jostain syystä ulkopuoliset antavat muuta ymmärtää.<sup>8</sup>

Vuoden 1993 verouudistuksessa yhteisöjen verotus muuttui. Kunnallisen itsehallinnon ja siihen kuuluvan verotusoikeuden kanssa kehitys on ollut ristiriidassa. Valtio on supistanut moneen kertaan kuntien jako-osuutta yhteisöveron tuotosta. Se on vaikuttanut erityisesti Helsingin talouteen. Kuntien osuus yhteisöveron tuotosta oli alun perin 44,8 prosenttia. Vuonna 2002 kuntien osuus on vain 23,22 prosenttia. Vuodeksi 2003 valtiovarainministeriö on kaavailnut kuntien osuuden leikkaamista alle 20 prosentin. Helsinki on saanut noin neljänneksen kuntien osuudesta. Yhteisövero eräänä kunnallisen verotusoikeuden peruspilarina on merkitykseltään rämettynyt kunta-valtio-suhteen yleiseksi tasauseräksi. Kuvio 2 esittää valtion vuosittaiset ”puhallukset” Helsingin yhteisöveroista eli eron alkuperäisen 44,8 prosentin kuntaosuuden ja vuosittain toteutuneen osuuden välillä. Kuvio osoittaa valtion toimenpiteiden vähentäneen Helsingin yhteisöveron tuottoa suhdanteita enemmän.

6 Heuru Kauko & Mennola Erkki & Rynnänen Aimo, Kunnallinen itsehallinto. Kunnallisoikeuden perusteet, Kauppa-kaari. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 2001, 233 – 234.

7 Kuntien valtionosuuksia ja arvonlisäveropalautuksia selvittävä työryhmä, liite no. 4. 2001

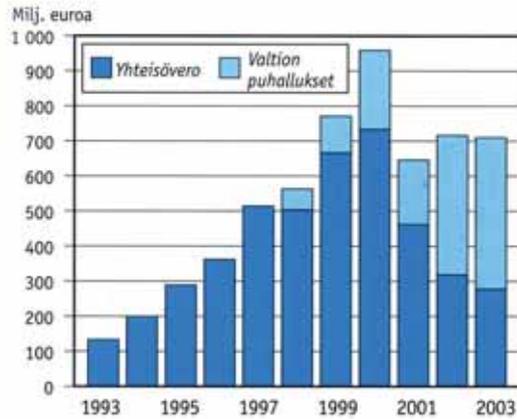
8 Esimerkiksi sisäasiainministeriön ylljohtaja Cay Sevon (HS 24.5.2002) ja ministeri Suvi-Anne Siimes (Alueuutiset 29.5.2002)

Kunnallisesta itsehallinnosta ja siihen kuuluvasta verotusoikeudesta ei keskusteltu niissä yhteyksissä, joissa yhteisöveron kuntaosuutta on vähennetty. Yhteisöveron jakoperusteista keskusteltaessa on korostettu yhteisöveron oikeudenmukaista jakoa kuntien kesken. Oikeudenmukaisuus voi tarkoittaa yhteisöveron kohdalla vain yhteisöjen maksamien verojen kohdistamista mahdollisimman oikein niihin kuntiin, joissa verotuksen perustana yritystoiminta on tapahtunut ja jotka ovat investoineet yritystoiminnan edellytysten kehittämiseen alueellaan. Jostain syystä unohtuu niin helposti se, että verot ovat veroja ja kuntien tulopohjan tasaaminen tulisi tapahtua valtionosuusjärjestelmän puitteissa.

Kuntaliitto tilasi professori Kaarlo Tuorilta selvityksen valtion ja kuntien vastuunjaosta sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamisesta. Valtio on sälyttänyt kunnille uusia tehtäviä osoittamatta niiden tuottamiseen resursseja. Kuntaliitto tilasi myös professori Olli Mäenpäältä asiantuntijalausunnan yhteisöveron leikkausten perustuslainmukaisuudesta. Tämä totesi lausunnossaan, että kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta on alennettu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisella tavalla (Mäenpää 2002). On muistettava, että Kuntaliitto itsekkin on ollut valmis jakamaan yhteisöveroa asukasluvunkin perusteella ja vaihtamaan arvonlisäveron takaisinperinnän kuntien yhteisövero-osuuden pienentämiseen.

Yhteisövero-osuuden kaventaminen merkitsee kunnallisen itsehallinnon supistamista. Jos yhteisöveron jako-osuutta supistetaan ja muutetaan valtionosuuksiksi, ”voi valtio vaatia kuntia hoitamaan velvollisuutensa”<sup>9</sup>.

9 ”Valtionosuuksien voimakas nostaminen voisi korvata kuntien saaman osuuden yhteisöveron tuotosta, sanoo sisäasiainministeriön kuntaosaston päällikkö, ylijohtaja Cay Sevon. Jos valtio maksaisi kuntien sosiaali- ja terveystalveluista isomman osan, se voisi myös vaatia kuntia hoitamaan velvollisuutensa. Nyt vaatiminen on heikolla pohjalla kun kuntien osuus rahoituksesta on 75 ja valtion 25.” (HS 25.5.2002). Päätätely on kunnallisen itsehallinnon kannalta mielenkiintoinen: kunnilta viedään verotulot ja muutetaan valtionosuuksiksi, jotta valtio pääsisi paremmin ohjailemaan!



Kuvio 2. Helsingin yhteisöveron kehitys ja valtion tekemien leikkausten (puhallusten) suuruus

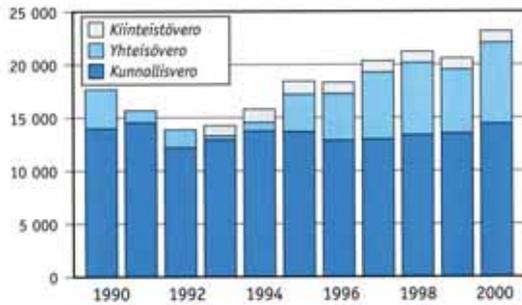
### Asukasluku kasvaa – tulopohja heikkenee

Helsingin valtionosuudet ovat vähentyneet reaalisesti vuosina 1990 – 2000 noin 2,5 miljardia markkaa. Verotulot<sup>10</sup> ovat kasvaneet 4,1 miljardia markkaa samaan aikaan. Näin lasketun tulopohjan (verot + valtionosuudet) kasvuksi jää vain 14 prosenttia.

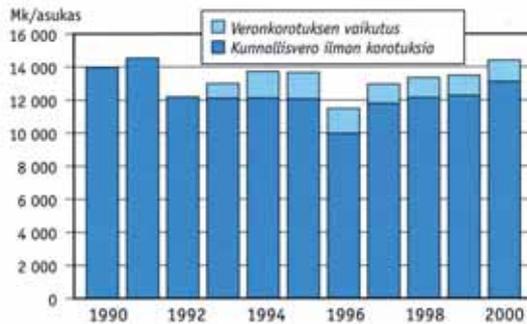
Verotulojen kasvu on perustunut yhteisöveron kasvuun. Se onkin kasvanut 2,4 miljardia markkaa. Osittain uusi tulolähde on kiinteistövero, jonka tuotto on noin 0,6 miljardia markkaa. Yhteisöveron voimakas kasvu laman jälkeen on jättänyt varjoonsa kunnallisveron hitaan kasvun. Sen kasvu oli vain 1,1 miljardia markkaa (16,7 %). Samassa ajassa Helsingin asukasluku on kasvanut yli 64 000. Asukasluvun kasvu on enemmän kuin maan 11. suurimman kaupungin Lappeenrannan asukasluku.

Kunnallisvero ylitti vuosien 1990 ja 1991 tason vasta vuonna 1998. Jos kunnallisvero suhteutetaan asukaslukuun, lamaa edeltävä taso ylittyi vasta vuonna 2000. Sekin edellytti 1,50 prosenttiyksikköä korkeampaa veroprosenttia kuin vuonna 1990. Ilman veroprosentin korotusta se olisi vuonna 2000 ollut reaalisesti pienempi kuin vuonna 1990 (kuvio 4).

10 Verotulojen vertailua vaikeuttaa vuoden 1993 verouudistus. Vuosina 1990-1992 ei ollut nykyistä jakoa kunnallis- ja yhteisöveroon. Veroäyrit jaettiin luonnollisille henkilöille ja yhteisöille maksuunpantuihin äyriin. Tässä em. vuosien verotulot on jaettu kunnallisveroon ja yhteisöveroon maksuunpantujen äyrien suhteessa eli luonnollisten henkilöiden äyrien osuudella on saatu kunnallisveron ja yhteisöäyrien perusteella yhteisövero osuus. Kyse on likiarvosta.



Kuvio 3. Helsingin verotulot markkaa/asukas 1990–2000 (vuoden 2000 rahanarvo)



Kuvio 4. Helsingin kunnallisvero markkaa/asukas 1990–2000 ja veroprosentin korotuksen vaikutus (vuoden 2000 rahanarvo)

Hallitus saattaa taas keventää verotusta ja kohdistaa kevennykset kunnallisverotuksen puolelle. Kokemukset osoittavat, että kuntien verotulojen menetystä ei korvata mitenkään lupauksista huolimatta.

Kunnallisveron hitaan kasvun analysointi on Helsingin talouden keskeisimpiä kysymyksiä. Syitä on etsittävä muuttoliikkeestä ja asuntopolitiikasta<sup>11</sup>. Seppo Laakso totesi vuonna 1997 seuraavasti<sup>12</sup>:

”Jos Helsinki jatkaa nykyistä sosiaaliseen vuokra-asuntotuotantoon ja uusien asuntoalueiden alhaiseen sosiaaliseen statukseen painottuvaa politiikkaa, pienituloiset kotitaloudet tulevat entistä enemmän keskittymään pääkaupunkiin.”

## Veroprosentin alhaisuus ei korvaa asuminen kalleutta

Veronmaksajien selvityksen<sup>13</sup> mukaan helsinkiläinen palkansaajaperhe, jonka verotettavat tulot ovat noin 48 000 euroa, selviää 1 257 euroa (9 762 mk) vähemmällä kuin samanlainen kokkolalainen perhe. Selvityksessä ei tehty muuta kuin muutettiin kunnalliset veroprosentit euroiksi keskituloisen palkansaajaperheen osalta. Tarkastelu saattaa antaa väärän kuvan helsinkiläisen elämisen kustannuksista.

Helsinkiläisen kunnallisveroprosentti on 16,50. Koko maan aritmeettinen keskiarvo vuonna 2001 oli 18,19. Veroprosentti ei kerro kuin osan kuntalaisen elämisen kustannuksista. Kaupungeissa asuminen on kallista. Eriytyisen kallista se on Helsingissä, jossa vuokrat ovat vähintään neljänneksen koko maata<sup>14</sup> korkeammat. Asumisen kustannukset veroprosenttiin verrattuna riippuvat esimerkki-perheen tuloista.

Veronmaksajien em. helsinkiläinen esimerkkiperhe joutuu maksamaan vapaarahoitteisesta 60 neliön vuokra-asunnosta 4,7 veroprosentin verran enemmän kuin lahtelainen perhe.

Jos tulot ovat 20 200 euroa (120 000 mk), ero onkin kymmenisen veroprosentin verran. Kunnallisveroprosenttien ero kaupunkien välillä on vain 1,75. Helsingissä asunnot ovat yleensä muuta maata pienemmät ja perheen tuloista menee asumiseen muita suurempi osuus.

Veroprosentin korotus vapaarahoitteisessa vuokra-asunnossa asuvalle pienituloiselle on kova paikka. Tätä tuskin ajattelevat ne, jotka neuvovat Helsinkiä korottamaan alhaista veroprosenttia.

Samansuuntaisiin johtopäätöksiin voi päätyä toisenkinlaisilla laskelmilla. Veronmaksajain Taloustaito-lehdessä (3/2002) kuvattiin asumisen kalleutta. Esimerkkinä on perhe, jonka tulotaso on 3 000 €/kuukausi (33 950 €/

11 Mari Vaattovaaran ja Pekka Vuoren julkaisussa ”Väestörakenteen ja alueellisen eriytymisen vaikutus Helsingin veropohjaan” tarkastellaan heikon verotulon taustoja (Tutkimuskatsauksia 2002:1).

12 Asuntopolitiikasta väittelevä tutkija Seppo Laakso: Helsingin pitäisi suunnitella lisää asuinalueita hyvätuloisille. Helsingin Sanomat 24.10.1997.

13 Kaarlela Päivi, Kuntien verot Suomen maakunnissa 2002. Laskelmia kunnallisista veroista 19 kaupungissa ja maakunnassa vuonna 2002. Verotietoa 32. 20.8.2002. Veronmaksajat.

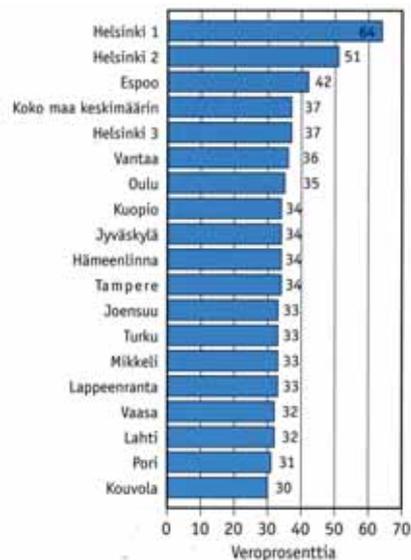
14 Tarkoittaa tässä koko maata pois lukien pääkaupunkiseudun. Tässä laskelmassa helsinkiläisen ja muualla asuvan tulot ovat yhtä suuret.

vuosi). Oletuksena oli 3 huoneen ja keittiön käsittävä 80 neliön asunto. Sen hankinnassa 30 prosenttia on omarahoitusta ja loput lainaa.<sup>15</sup>

Yhden veroprosentin vaikutus on 339,5 euroa (noin 2 000 mk). Kuvio 5 osoittaa, että Helsingin kolmosalueellakin kustannukset ovat noin viiden veroprosentin verran suuremmat kuin Porissa ja Lahdessa. Helsingin kakkosalueeseen verrattuna ero on jo parikymmentä veroprosenttia.

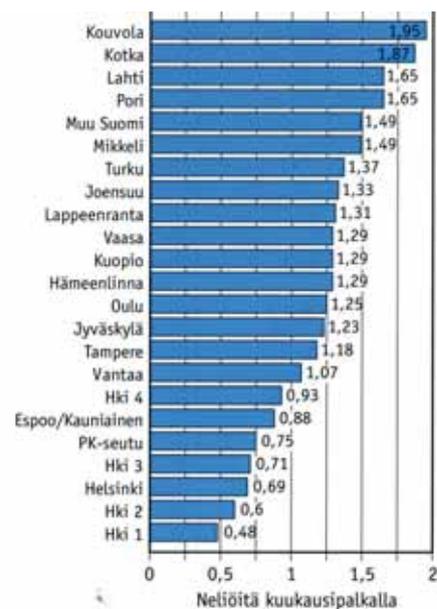
Pienempituloisilla erot olisivat suuremmat. Osuuspankkikeskus on laskenut, paljonko palkansaajan keskimääräisellä kuukausipalkalla<sup>16</sup> saa Helsingissä vanhasta kerrostalosta neliötä. Laskelmissa oli koko pääkaupunkiseutu yhtenä kokonaisuutena. Kuukausipalkalla saa pääkaupunkiseudulla noin 0,7 neliötä. Tampereella vastaava luku on 1,2, Oulussa 1,25, Turussa 1,40 ja Rovaniemellä 1,85 (Osuuspankkikeskus 2002, tiedote 2.5.2002). Lahdessa sai kuvattu palkansaaja kuukausipalkallaan 1,65 neliötä. Halvimmalta Helsingin alueella neliötä irtosi 0,98, mutta hieman keskustasta kauempaa kakkosalueelta enää 0,60 ja ydinkeskustasta vain 0,48.

Kuviossa 6 on esitetty vuoden 2001 poikkeikkaustilanne ja siinä on myös Helsinki alueittain<sup>17</sup>.



Kuvio 5. Asunnon hankinnasta aiheutuvat kustannukset ja kunnallisvero vuonna 2001.

Kuvio 5. Asunnon hankinnasta aiheutuvat kustannukset ja kunnallisvero vuonna 2001



Kuvio 6. Keskimääräisellä kuukausipalkalla saatavat asuntoneliöt

15Laina-aika 15 vuotta ja korko 4,75%. Tässä Taloustaidon laskelmaa on täydennetty niin, että, asunnon kustannukset on suhteutettu kaupungin veroprosenttiin ja siihen on lisätty kaupungin oma veroprosentti. Näin on saatu kunnallisvero ja asunnon kustannukset yhteismitallisiksi ja ne on esitetty kuviossa 5.

16Laskelmissa käytettiin keskipalkkana 26 785,7 e. Keskimääräinen veroaste oli 33,4 eli nettopalkka kuukaudesta 1 427,1. Kuntien veroprosenttien eroja ei laskelma ota huomioon. Laskelmaa on täydennetty Helsingin alueittaisilla tiedoilla ja eräiden muiden kaupunkien luvuilla. Asuntojen hinta- ja vuokratiedot ovat koonneet Virva Kuparinen ja Maija Vihavainen tietokeskuksesta.

17 Helsingin aluejako postinumeroitain:

Helsinki 1: 10-18.

Helsinki 2: 20-35, 40, 44, 57, 66, 68, 83, 85.

Helsinki 3: 36-39, 42, 43, 50-53, 55,56, 60-65, 67, 70, 72, 78, 80, 81,84, 86, 93.

Helsinki 4: 19, 41, 71, 73-77, 82, 87, 90-92, 94, 99.

## Helsingin puolustajat harvassa – Helsinki uudistusten häviäjä

Helsingin sodanjälkeiset johtajat ovat kukin aikanaan valittaneet, että valtion puolella ei ole ymmärretty Helsingin erityispiirteitä eikä ongelmia. Puolen miljoonan asukkaan suurkaupungin ongelmat ovat aivan toisenlaiset kuin muutaman tuhannen asukkaan pikku-

kunnan. Kuitenkin kuntia kohdellaan samalla tavoin. Valtionosuusjärjestelmässä ei ole suurkaupungin erityispiirteitä huomioivia tekijöitä. Helsingin vertailukohtana pitäisi olla muut pohjoismaiset pääkaupungit eikä mikään Pertunmaa<sup>18</sup>, Pihtipudas tai Pylkönmäki.

Kuntien aikaisemmin vakaa toimintaympäristö muuttui 1990-luvulla pyörteiseksi. Uudistuksia tehtiin peräjälkeen eikä kaikkien muutosten seurauksia ehditty pohtia tarpeeksi perusteellisesti. Esimerkkeinä arvonlisäverouudistus, alijäämän kattaminen ja valtionosuusmuutokset vuonna 2002. Uudistusta on usein valmisteltu ennen kuin edellinen oli saatu edes vietyä läpi ja siitä saatu kokemuksia. Valtionosuusjärjestelmää uudistettiin vuosina 1993 ja 1997. Lisäksi oli joinakin vuosina tilapäisratkaisuja. Verojärjestelmä uudistettiin 1993 ja samalla määriteltiin uuden yhteisöveron kuntien jako-osuudet. Niitä tarkistettiin vuonna 1999. Valtionosuuksia on leikattu lähes vuosittain perusteita ja leikkauksen suuruutta vaihdellen laman jälkeen. Yhteisöveron kuntien osuutta on leikattu aina kun jotain kuntien ja valtion taloussuhteissa on muuttunut valtion kannalta epäedulliseen suuntaan. Vuoden 2002 alusta luovuttiin arvonlisäveron takaisinperinnästä ja taas leikattiin yhteisöveron kuntien osuutta ja poistettiin verotulotasausten katto.

Vaikka Helsinki oli menettäjä kaikissa muutoksissa 1990-luvulla, uudistusten vaikutukset Helsingin talouteen olivat vielä kohtuulliset. Muutoksissa pyrittiin ilmeisesti kohtuullistamaan Helsingin menetykset. Ainoa selkeä ”voitto” oli Kela-maksun poisto vuonna 1996.<sup>19</sup>

Mielikuva siitä, että Helsinki on pystynyt pitämään puolensa ja valvomaan etujaan on viimeisen kymmenen vuoden aikana väärä. Se vahvistuu kun yrittää palauttaa mieleensä, onko viimeisen 10 vuoden aikana tehty jotain sellaista uudistusta, jossa Helsinki olisi hyöty-

nyt. Toiseksi voi yrittää muistella mieleensä, onko ollut sellaista tilannetta, että Kuntaliitto on asettunut Helsingin kannalle, jos Helsingin ja joidenkin muiden kuntien edut ovat olleet vastakkain.

Edellä mainittu Kela-maksun poisto oli ainoa selkeä ”voitto”. Siinäkin käytettyä tapaa Kuntaliiton edustajat vastustivat. ”Voitot” ovat olleet kuntien yhteisiä voittoja, joista kaikki kunnat ovat hyötäneet. Tosin kunta-valtiosuhteessa kunnat ovat menettäneet vuosittain, kuten Kuntaliiton tekemä laskelma noin 26 miljardin markan eli 4,3 miljardin euron menetyksistä osoittaa. Ilmeisesti kertakaan ei Kuntaliitto ole valinnut Helsingin etua, jos valittavana on ollut jonkun toisen kunnan etu. Ehkä tätä taustaa vasten on ymmärrettävä se, että pääkaupunkiseudun kaupungit ja muut suuret kaupungit haluavat päästä keskustelemaan suoraan valtiohallinnon kanssa.

Kunnallistaloudesta on muodostunut valtion talouden jakojäännös. Valtio on onnistunut vetäytymään osittain vastuustaan jättämällä kuntien rahoituksen ja tulopohjan tasauksen tehtäväksi entistä enemmän kuntien kesken. Kuntien keskinäiset erimielisyydet joudutaan ratkaisemaan Kuntaliitossa ja maan hallitus selviää sotkeutumatta kuntien keskinäiseen riitelyyn. Se voi pestä kätensä pilatusmaiseen tapaan todeten kuntien eli Suomen Kuntaliiton halunneen näin tehtävän.<sup>20</sup>

Helsinki menetti vuoden 2002 uudistuksissa 170 miljoonaa euroa. Sisäasiainministeriön laskelma on hieman pienempi, mutta ne on tehty valtion budjettivaikutusten pohjalta, mikä antaa väärän kuvan muutoksista. Aiheetta ei ylipormestari Eva-Riitta Siitonen kutsunut valtion toimenpidettä puhallukseksi (Kauppa-lehti 11.4.2002). Näin suurelle Helsingin tulopohjan yhtäkkiselle leikkaamiselle ei löydy vertailupohjaa viime vuosikymmeniltä. Mielienkiintoiseksi asian tekee se, että nykyisessä hallituksessa on vahva Helsingin ja pääkaupunkiseudun edustus.

<sup>18</sup>Tämän kirjoittaja vertaili Pertunmaan taloutta Helsingin kaupungin tietokeskuksen julkaisussa ”lama.nousu@helsinki.fi”.

<sup>19</sup>Kela-maksu poistettiin ja vastaavasti alennettiin kuntien valtionosuuksia. Oikeastaan käytettävissä ei ollut muuta teknisesti yksinkertaista mallia. Kelamaksua perittiin kunnilta äyrimäärien mukaan, mitä voidaan pitää epäoikeudenmukaisena. Neutraali tapa olisi ollut markkaa/asukas perintä.

<sup>20</sup>Valtiosuhteeri Raimo Sailas toteaa Suomen Kuvalehdessä (34/2002): ”ei ole oikeastaan valtion ongelma, saavatko kunnat tulonsa yhteisöverosta vai valtionosuuksista. Sanoisin, että ottakaa itse kantaa. En saanut vastausta.” Valtio jättää siis kuntien tulotasauksen kuntien keskinäiseksi asiaksi. Maan hallitus ei siten johtaisi aluepolitiikkaa, johon rahanjako vaikuttaa merkittävästi?

Antti Blåfield kirjoitti Helsingin Sanomissa, että ”edellinen populistinen liike nousi maaseudun vähäväkisten joukosta. Seuraava saattaa nousta havainnosta, miten Helsingistä eduskuntaan valitut kansanedustajat ovat omia äänestäjiään puolustaneet” (HS 21.5.2002). Kauppalehdessä Jari Ruonala kirjoitti (2.5.2002): ”Ollaan lähellä tilannetta, jossa jostakin muualta maasta pantaisiin liikkeelle karvalakkilähetystöjä, vaikka kevät onkin tuloissa. Tässä saattaa aueta mahdollisuus ties minkälaiselle urbaanipopulismille, vaikka stadilaisten SMP:lle. En huomannut, että Helsingistä valitut kansanedustajat olisivat kauheasti elämöineet eduskunnan hyväksyessä Helsinkiä kurittavan veropuhalluksen.”

Valtuutettu Pekka Saarnio ihmetteli niitä Helsingistä valittuja kansanedustajia, jotka tekevät myyräntyötä omille valitsijoilleen: ”Miksei Helsingistä valittu kokoomuksen Sauli Niinistö ärähdä nyt mitään? Miksei Helsingistä valittu Esko Aho sano mitään, vaikka hän keskustalaisena edustaa vielä oppositiota? Luulisi kritiikille olevan sijaa.” Saarnion mukaan puoluejaon lisäksi eduskunnan jyrkin rajalinja kulkee Helsingin ja muun Suomen välillä. (HS 31.5.2002)

Saarnion esittämä kysymys olisi tutkimisen arvoinen. Muualta Suomesta valitut kansanedustajat ajavat välillä vimmaisestikin oman alueensa etuja, mutta Helsingistä ääniä imuroivat ja muualta peräisin olevat poliitikot tuskin ehtivät tai välittävät paneutua Helsingin ongelmiin. Myös erällä helsinkiläisillä poliitikoilla on eri näkemys kaupungin talouden kannalta keskeisistä ratkaisuksista kaupungin omaksuman linjan kanssa.

Helsingin rooliksi on muodostunut yhä enemmän maksumiehen rooli. Kaupungin tilinpäätöksessä valtionosuudet ovat miinusmerkkiset voimakkaan verotulotasauksen johdosta. Helsingistä kerättävillä valtionveroilla rahoitetaan mittavan kuntajoukon valtionosuudet. Ja lisää leikkauksia on sisäasiainministeriön muistion (15.4.2002) mukaan tulossa.

## Kunnallistalouden suunnittelulta viety edellytykset

Kansalaisten mielikuva eri ilmiöistä muodostuu yksittäisten tietojen ja väitteiden pohjalta. Kunnallistaloudesta esitetään monia totuuksia ja itsestäänselvyksiä, joiden yhteys reaali maailmaan on hyvin heiveröinen. Kun jotain väitettä tarpeeksi pitkään toistetaan, muodostuu siitä totuus, jonka oikeaperäisyyttä ei kukaan vaivaudu tarkistamaan. Tässä artikkelissa on tarkasteltu muutamia julkisuudessa olleita käsityksiä kuntien ja erityisesti Helsingin kaupungin talouden tilasta ja kehityksestä.

Suomessa valtion vaikutus kuntien talouteen on niiden itsehallinnosta huolimatta ollut merkittävä. Erityisesti 1990-luvulla yksittäiset kunnan taloutta kuvaavat tunnusluvut saattoivat olla yhtenä vuonna maan heikoimpien joukossa ja muutaman vuoden kuluttua kuntien parhaimmiston joukossa. Heilahtelut johtuivat enemmän valtion toimista kuin kunnan omista ratkaisuksista. Yksittäisten kuntien talouden muutosta korostaa kuntien pieni koko.

Kun kansantaloudella menee hyvin, menee kunnissakin hyvin. Kun valtion talous on tiukoilla, siirtää se osan kuormastaan kunnille. Näin laman vaikutukset kertaantuvat kuntien taloudessa. Vaikutus ilmenee kolmella tavalla: verotulot supistuvat, valtio leikkaa valtionosuuksia ja menot kasvavat.

Kuntataloudelle, joka valtion tahdittamana on ajelehtinut kriisistä toiseen, on yrityspuolelta jaeltu auliisti neuvoja siitä, miten hommat pitäisi hoitaa. Teollisuuden ja työnantajien Keskusliiton toimitusjohtaja Johannes Koroma kärjistää, että kuntien päätöksenteko, kuntarakenne ja myös kuntien työnantajarooli ovat syvässä kriisissä. Kun Koroma on huolissaan kriisissä olevien kuntien kyvystä toimia tehokkaasti, löytyy tämän ”totuuden” toistajia viestimestä kuin viestimestä. Mehevät lohkaisut ja tokaisut kiertävät ja mielikuva kuntien talouden heikosta tilasta ja surkean amatöörimäisestä hoidosta vahvistuu. Kriisin syiden analyysiin ei into useinkaan riitä.

Arvostelijoiden mukaan kunnat eivät osaa arvioida verotulojensa kehitystä, eivät osaa mitoittaa menojaan tulojen mukaisiksi, eivät osaa yleensä mitään mikä liittyy taloudenhoi-

toon. Kun vielä valtiovarainministeri Sauli Niinistö jyrähtää kuntien viettäneen kaikkien aikojen kulutusjuhliä, on asia pihvi. Mitään ei ole osattu ennakoida, ei edes ennustaa verotulojen vähenemistä.

Yritysjohtajat ovat vuoronperään vaatineet valtiolta, että toimintaympäristön pitää olla vakaa. Verolakien muutokset on oltava tiedossa vuosikausia, jotta yritykset pystyisivät toimimaan suunnitelmallisesti. Kuntapuolella kaikki on toisin. Helsinki on ollut kuntien joukossa suunnittelun edelläkävijä. Jo 1960-luvulla laadittiin kymmenvuotissuunnitelmia. Vuonna 1977 kunnallislaki sääti kuntasuunnittelun pakolliseksi. Laadittiin tavoite- ja toteuttamissuunnitelmia vuosittaisten talousarvioiden rinnalla. Uuden kuntalain mukaan talousarviovuoden lisäksi on suunniteltava kaksi seuraava vuotta. Valtion poukkoilevien ratkaisujen takia toisen ja kolmannen vuoden suunnittelu on mahdotonta. Kukaan ei osaa arvata, mitä kuntien tulopohjasta ja tehtävistä päätetään. Mutta myös kunnissa kaivataan yritysten tapaan vakaata ja ennustettavaa toimintaympäristöä. Nykyään kuntasektorin tilanne muistuttaa jalkapallo- ja jääkiekkopelejä, joissa sääntöjä muutettaisiin yllättäen kesken ottelun.

## Miten Helsingin käy – mitä kaupunki voi tehdä?

Helsinki tuottaa monet palvelut kalliimmin kuin muut suuret kaupungit. Tämä ilmeni ”Kallis Helsinki” selvityksestä.<sup>21</sup> Palvelujen kalleuden taustalla on monia tekijöitä, jotka unohdetaan. Mitä kehittyneempi kustannuslaskenta, sitä suuremmat kustannukset. Tällä tavalla osoitetaan siis oikeat kustannukset. Helsingissä sisäiset vuokrat olivat kolmanneksen korkeammat kuin viiden suurimman kaupungin keskiarvo. Se ei kuitenkaan selittänyt kuin osan kustannuksista.

Helsinki on maan ainoa suurkaupunki. Ulkomaiset tutkimukset osoittavat selkeästi, että kaupungin suuri koko lisää kustannuksia. Myös Suomessa tehdyt selvitykset ovat osoit-

taneet tiettyjä kaupunkimaisia tekijöitä, joista johtuu muita suuremmat kustannukset. Näitä ovat mm. vuokralla asuvien suuri osuus, yksin asuvat, yksinhuoltajat jne. Tällaiset ryhmät joutuvat herkemmin turvautumaan yhteiskunnan apuun. Helsingissä on ulkomaalaisia yhtä paljon kuin Keravalla asukkaita. Heille palveluiden järjestäminen on muita kalliimpaa. Maahanmuuttajat valuvat vähitellen sijoituskunnistaan pääkaupunkiseudulle ja he tarvitsevat kaupungin ja yhteiskunnan tukea.

Helsinki siis tutkii toimintojaan ja raportoi niiden tuloksista avoimesti. Moni talousvaikeuksissa oleva kunta vaatii vain valtiota apuun analysoimatta, mistä tekijöistä talousongelmat johtuvat. Kustannusten korkeus on helppo osoittaa, mutta mistä löytyy se asiantuntija, joka kertoo miten Helsingin vuosikymmeniä korkeina olleita terveydenhuollon kustannuksia voidaan alentaa, kun nytkin ollaan tyytymättömiä palvelutasoon?

Palvelukustannusten karsiminen nostaa vastarintaa. Julkisuudessa kauhistellaan päiväkotien lakkauttamisia, vaikka koko ajan rakennetaan uusia päiväkoteja ja päiväkotikäisten lasten määrä vähenee. Päiväkotiverkoston tulee elää ja muuntua kaupunkilaisten tarpeiden mukaan.

Vaikka palvelukustannuksia voidaankin karsia jonkun verran, se ei riitä. Veroprocentin korottaminen on asumiskustannustensa kanssa tasapainottelevalla kaupunkilaiselle tuskallista, mutta siihen on pakko turvautua.

Helsinki joutuu ottamaan lainaa vuoden 2002 talousarviossa 400 miljoonaa euroa eli noin neljän veroprocentin tuoton verran. 1990-luvun alun laman jälkeen lainat oli mahdollista maksaa nousukauden tuomalla yhteisöveron kasvulla. Nyt se ei ole mahdollista, koska valtion on pienentänyt kuntien yhteisövero-osuutta. Kun kunnallisveronkin kasvu on ollut toivottoman hidasta, on edessä entistä suuremmat vaikeudet. Lainanotto ei ole Helsingin talousongelmien ratkaisu.

Helsinkiä on neuvottu säästöjen sijasta käyttämään ylijäämiään ja tekemään tynnosti tilapäistä alijäämää.<sup>22</sup> Näin voisi tehdä, jos olisi suunnilleen varma tieto, että tulopohja kasvaa

21 Heikki Helin, Kallis Helsinki. Suurten kaupunkien palvelukustannukset vuonna 2000. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 2002:2.

22 Ari Saarelainen, Helsingin juustohöylä ja lasten kasvatusmenetelmät. Helsingin Sanomat 1.6.2002.

seuraavina vuosina. Helsingissä ei ole toivoa nopeasta tulojen kasvusta. Sisäasiainministeriö on kaavailut valtionosuusjärjestelmän kehittämistä.<sup>23</sup> Mikäli kaavailut toteutuvat, ne leikkaavat Helsingin tulopohjasta taas helposti 2-3 veroprosentin tuoton verran. Viime vuosien kokemukset ovat osoittaneet, että kunnilla ei ole toivoa lisätuloista. Siirrot tehdään kuntien kesken ja maksajina tullevat olemaan edelleen pääkaupunkiseudun kunnat.

Kuntaliiton toimitusjohtaja Risto Parjanne on todennut, ettei yhteisöveroa voi syödä pääkaupunkiseudulta kohtuuttomasti tai sälyttää suuria tasauksia sen päälle.<sup>24</sup> Kuntatalouden vakaa hoito edellyttää ennakoitavuutta, mitä ei viime vuosina ole ollut.

Helsingin talouteen kohdistuvat leikkaukset heijastuvat muuhun maahan, koska investointeja leikataan muita toimintoja enemmän. Koko kansantalouden kannaltakin olisi syytä tutkia mitä tapahtuu, jos maan tehokkaimmin toimivan alueen kehitystä jarrutetaan.

Näyttää siltä, että valtion Helsingille aiheuttamien talousongelmien syvyyttä ei vielä kukaan ymmärretä. Tähän viittaavat ajatukset vaatia Helsingiltä lisää tasausta. Helsingiläisten maksamasta 16,50 veroprosentista vuonna 2002 noin 4 veroprosentin tuotto menee verotulotasauksena muille kunnille. Helsingiläiset ovat saaneet käyttää omiin palveluksiinsa vain 12,50 veroprosentin tuoton. Helsinki selviää talousongelmistaan, jos valtio antaa Helsingin pitää omat tulonsa eikä siirrä niitä muiden kuntien käyttöön. Toinen tapa on lisätä valtion osuutta kuntien toiminnan rahoituksessa.

## Lähteet

- Blåfield Antti, Järkyttäviä muutoksia. Kolumni. Helsingin Sanomat 21.5.2002.
- Heikki Helin. Kallis Helsinki. Suurten kaupunkien palvelukustannukset vuonna 2000. Helsingin kaupungin tietokeskus, tutkimuksia 2002:1
- Helin Heikki, Terveen ja varovaisen talouden linja. Helsingin kaupungin talous 1945-1999. Teoksessa Kolbe Laura - Helin Heikki, Helsingin historia vuodesta 1945. Helsingin kaupunki. Edita 2002.

23 Sisäasiainministeriö, muistio 15.4.2002

24 Kuntalehti 1/2002



- Helsingin Sanomat 27.5.2002, Sevon: Kuntien yhteisöveron voisi korvata valtionosuuksien nostolla.
- Helsingin Sanomat 24.10.1997. Asuntomarkkinoista väittelevä tutkija Seppo Laakso: Helsingin pitäisi suunnitella lisää asuinalueita hyvätuloisille.
- Helsingin Sanomat 31.5.2002, Saarnio: Vasemmistoliitto ei ole hylkäämässä Helsinkiä.
- Heuru Kauko & Mennola Erkki & Ryytänen Aimo, Kunnallinen itsehallinto. Kunnallisoikeuden perusteet, Kauppakaari. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 2001, 233-234.
- Kaarlela Päivi, Kuntien verot Suomen maakunnissa 2002. Laskelmia kunnallisista veroista 19 kaupungissa ja maakunnassa vuonna 2002. Verotietoa 32. 20.8.2002. Veronmaksajat.
- Kauppalehti 11.4.2002, "Dramaattinen puhallus Helsingin verotuloista". Ylipormestari Siitonen kritisoi valtiota Helsingin tulopohjan murtamisesta.
- Kauppalehti 12.4.2002, Kuntaministeri Korhonen torjuu Siitosen syytökset.
- Keskisuomalainen 3.2.2002, TT:n Koroma: Kunnat ovat todellisessa kriisissä.
- Kauppalehti 16.4.2002, Siitonen Eva-Riitta, Virhe korjattiin suuremmalla virheellä. Mielipide.
- Kuntalehti 1/2002, Kunnat neuvottelupöydän ääreen uusin eväin.



Marttinen Antti, Asumisen kallis hinta.

Taloustaito 3/2002

Mäenpää Olli, Lausunto perustuslaissa turvattun kuntien verotusoikeuden merkityksestä yhteisöverouudistuksen toteuttamisen yhteydessä ja yhteisöveron tuoton jako-osuuksia muuttaessa. <http://www.kuntaliitto.fi/lehdisto/lausunto020611.rtf> (11.6.2002)

Niinistö Sauli. Kuntatalouden koetinkivet.

Kolumni Turun sanomat 14.8.2002.

Osuuspankkien keskuspankki Oyj, Kuukausipalkalla 0,7 asuntoneliötä Helsingissä. Tiedote 2.5.2002.

Saarelainen Ari, Helsingin juustohöylä ja lasten kasvatusmenetelmät. 1.6.2002

SiiTONEN Eva-Riitta, Kunnallistalous ei kestä jatkuvaa epävarmuutta. Vieraskynä. Helsingin Sanomat 26.5.2001

Suomen Kuvalehti 34/2002, Tehostakaa palveluja. Valtiosihteerin Raimo Sailaksen mielestä vaurilla kunnilla on varaa maksaa.

Sisäasiainministeriö, VOS-periaate-työryhmä. Keskustelumuistio 15.4.2002

Taloustaito 3/2002, Kasvukeskusten kallis imu. Asumismenot kasvavat, ahtausta jatkuu, hintapaineita kehyskunnissa?

Taloustaito 3/2002, Kasvukeskusten kallis imu. Asumismenot kasvavat, ahtausta jatkuu, hintapaineita kehyskunnissa. Tuohimaa Pasi, Tavallinen helsinkiläinen. Helsingin Sanomat 9.2.2002.

Tuohimaa Pasi, Miksi valtio unohtaa tavallisen helsinkiläisen? Helsingin Sanomat 28.5.2002.

Tuori Kaarlo, Asiantuntijalausunto, joka koskee valtion ja kuntien vastuunjako sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamisessa <http://www.kuntaliitto.fi/lehdisto/liitteet/tuori-laus.rtf> (15.1.2002)

Vaattovaara Mari - Vuori Pekka, Väestörakenteen ja alueellisen eriytymisen vaikutus Helsingin veropohjaan. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuskatsauksia 2002:1



Bomarsundin linnoitus rakennettiin vuosina 1832–1854 Ahvenanmaalle Sundin kuntaan. Venäjän keisarikunta tarkoitti sen Ahvenanmaalle sijoitettavien joukkojen tukikohdaksi. Brittiläiset ja ranskalaiset joukot hyökkäsivät linnoitukseen vuonna 1854 Krimin sodassa ("Oolannin sota"). Neljän päivän taisteluiden jälkeen linnoitus antautui. Myöhemmin linnoitus tuhottiin, koska brittiläisten etujen mukaista oli estää venäläisten sotilaallinen toiminta saarilla. Krimin sodan vuonna 1856 päättäneeseen Pariisin rauhansopimukseen otettiin määräys, ettei Ahvenanmaata saa linnoittaa. Linnan rauniot ovat edelleen matkailukohde. (Wikipedia, kuva HH)

3/2002

Kuntien talous jatkuvan kriisin varjossa

# KUNNILTA PUUTTUU EDELLYTYKSET selvitä niille annetuista tehtävistä

# KRIISI!

Kuntalehti 3/2002

Kunnallistalous on viime vuonna ollut jatkuvaa kriiseillä pelottelua ja uhkakuvien maalausta. Kunnallistalouden "konkurssi" siirtyi 1990-luvun lopulla vuosittain eteenpäin. Vuoden 2000 tilinpäätöksiä pidettiin dramaattisen heikkoina ja kuntien taloustilannetta ja kunnallistalouden eriytymiskehitystä kauhisteltiin. Eduskunnassa käytiin välikysymyskeskustelukin kuntatalouden kriisiytymisestä.

Vaikka sisäasiainministeriön kehitysarvion (10.1.2002) mukaan viime vuosi ja pari seuraavaa vuotta näyttäisivät paremmilta, on edessä taas vaikeaa. Kuntajohtajien puheet pursuvat erilaisia hankkeita niin paljon, että kohta ei kukaan tiedä mitä pitäisi tehdä ja missä järjestyksessä. Koko 1990-luku on ollut kunnallishallinnon ja erityisesti -talouden jatkuvaa muutosta. Kaikilta osin muutokset eivät olleet hallittuja eikä niiden seurauksia oltu pohdittu riittävästi. Monet nykyiset ongelmat juontavat juurensa aikaisemmin tehtyihin ratkaisuihin.

Uudistusten vauhtia kuvaa se, että edellisen muutoksen siirtymäkausi ei aina ehtinyt kulua loppuun, kun jo tehtiin seuraava muutos. Jatkuvasti puhutaan uudesta valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistuksesta ja itsestään selvästi jokaiseen hallitusohjelmaan on kirjattava vaatimus sellaisesta, vaikka perusongelma on hyvin yksinkertainen.



## Valtio paikannut talouttaan kuntien kustannuksella

Kun kansantaloudella menee hyvin, menee kunnissakin hyvin. Kun valtion talous on tiukoilla, siirtää se osan kuormastaan luonnollisesti kunnille. Laman seurauksena valtio velkaantui kuntia enemmän eikä se ole saanut maksettua laman seurauksena otettua velkaa kuten kunnat. Valtionosuuksien leikkaaminen valtion talouden vahvistamiseksi onkin ymmärrettävää, mutta sen seurauksena kunnissa on ollut ongelmia. Erilaiset toimenpiteet ovat kohdanneet kuntia eri tavoin.

Kuntaliiton laskelmien mukaan valtio heikensi kuntien taloutta 26 miljardia markkaa (4,3 mrd. e) vuosina 1991–2000. Asukasta kohti se on lähes 5 000 markkaa (yli 800 e). Vuosina 1997–2002 valtio kunnallisverotuksen vähennyksiä kasvattamalla aiheuttanut kunnille 4,5 miljardin markan (750 milj.) veromenetykset. Asukasta kohti kuntien verotulojen taso vuonna 2002 on noin 870 markkaa (145 e) pienempi kuin vuonna 1996.

Kunnallistalous on valtion talouden jakojännös. Valtio on onnistunut vetäytymään osittain vastuustaan jättämällä kuntien rahoituksen ja tulopohjan tasauksen tehtäväksi entistä enemmän kuntien kesken. Kuntien keskinäiset erimielisyydet joudutaan ratkaisemaan Kuntaliitossa ja hallitus selviää sotkeutumatta kuntien keskinäiseen riiteltyyn.

## Valtion ratkaisut näkyvät yksittäisten kuntien luvuissa

Vuosikate oli miinusmerkkisen 1980-luvulla pahimmillaan vain 15 kunnassa. 1990-luku on ollut todellista kunnallistalouden vuorisatorataa. Yhden kunnan talous on saattanut olla jonain vuonna tietyllä tunnusluvulla mitaten maan parhaiden joukossa ja muutama vuoden kuluttua vastaavasti heikoimpien kuntien joukossa. Suomeen ei kuitenkaan 1990-luvulla muodostunut pysyvää ongelmakuntien joukkoa, vaan vaikeuksissa olevat kunnat vaihtelivat melkein vuosittain. Muutosten taustalla oli useimpien kuntien kohdalla enemmän valtion toimenpiteet kuin kuntien omat päätökset.

Laman pahimpina vuosiina ei miinusmerkkisen vuosikatteen kuntien määrä nousut 40 suuremmaksi. Yhteisöveron voimakas kasvu laman jälkeen vahvisti kuntien tulopohjaa niin nopeasti, että kunnallistalous oli vahva 1990-luvun puolivälissä. Vuonna 1993 käytöön otettu laskennallinen valtionosuusjärjestelmä ei ehtinyt vaikuttaa paljoakaan kuntien valtionosuuksiin, koska muutokset oli rajattu pieniksi. Siihen aikaan kuntien uskottiin kestävän vain noin 60 markan asukaskohtaisen vuosittaisen valtionosuuden leikkauksen vuodessa.

Hallitus alkoi leikata kuntien valtionosuuksia sellaisella vauhdilla, ettei aiemmin oltu nähty vuosina 1996–1998 (850, 491 ja 225 markkaa/asukas). Vuosittaisten leikkausten vaikutusta tehosti vuoden 1997 valtionosuusjärjestelmän siirtymäkausi. Valtionosuuksien muutokset oli vuosina 1997–2000 rajattu kohtuullisiksi (200, 400, 700, 1 050 markkaa/asukas). Vuonna 2001 ei rajoitusta enää ollut. Monen kunnan tulopohja heikkeni, koska yhteisövero ei kasvanut kaikilla kunnilla.

Yhteisöveron jako-osuuden muutos vuonna 1999 rajattiin 1 500 markkaan (250 e) asukasta kohden ja vuonna 2001 peräti 4 000 markkaan (666 e) asukasta kohden. Yhteisöveron jako-osuuden muutoksen siirtymäkausi on erittäin tiukka menettäneille kunnille. Toisenkinlainen siirtymäkausi olisi ollut päätettävissä. 1990-luvun lopulla kuntien kyky sietää muutoksia kasvoi ja kuntien venymiskyky oli paljon suurempi kuin aikaisemmin oli uskottu.

Vuoden 1997 valtionosuusjärjestelmän siirtymätasaukset loppuivat vajaalta 30 kunnalta vuonna 2001. Kyse on alle 50 miljoonasta markasta (noin 8 milj. e) ja nimenomaan Lapin kunnista. Näiden kuntien talousongelmat oli nähtävissä jo järjestelmän siirtymäkaudesta päätettäessä. Useimmille näistä kunnista tulisi myöntää lisää rahaa valtionosuusjärjestelmän puitteissa jollain erityisperusteella ilman, että niiden taloutta paikataan vasta harkinnanvaraisilla rahoitusavustuksilla.

## Vuosi 2000 kirjanpidon heikkoutta

Mykistäviksi luonnehdittujen tilastojen mukaan yli miljoonan asukkaan kotikunnassa ta-



lous meni miinukselle vuonna 2000. Kuntien talouden tilasta annettiin tietoisesti väärä todistus vertaamalla vuosien 1999 ja 2000 tilinpäätöksiä ilman mitään varauksia. Tilinpäätösten mukaan vuosikate jäi miinukselle 196 kunnassa. Edellisvuonna tällaisia kuntia oli 87. Luvut eivät kuitenkaan ole vertailukelpoiset, koska verotilitykset ja kirjapitomenettely poikkesivat aikaisemmasta. Jos minkäänlaisia vero-oikaisuja ei olisi tehty, olisi miinusmerkisen vuosikatteen kuntien määrä jäänyt viime vuonna 94:ään. Täysin vertailunkelpoista asetelmaa ei tosin ole vuosien 1999 ja 2000 osalta mahdollista konstruoida. Kun kirjauksia korjataan miinusmerkisten kuntien asukkaan määrä jääkin alle 400 000. Vuonna 1997 yli 900 000 asukkaan kotikunnan talous oli todella miinuksella.

Kunnallistalouden heikkous vuonna 2000 oli paljolti kirjanpidon heikkoutta ja kirjanpidon tuottamien lukujen virheellistä tulkintaa. Tilinpäätöksessä ei siis ollutkaan mitään dramatiikkaa. Kirjanpito antoi väärän kuvan kuntien talouskehityksestä ja kriitikkömästi peräkkäin asetetut luvut liioittelivat talouden heikkenemistä. Ilmeisesti olikin tarkoitus viestiä eriytymiskehityksen kasvua. Haluttiinko siten vaikuttaa jotenkin valmisteilla olleisiin uudistuksiin? Miten nyt selitetään vuoden 2001 odotettua paremmat tilinpäätökset?

Oudolta tuntuu se, että Kuntaliitto käyttää jatkuvasti asukaslukuun suhteutettua vuosikatetta. Se antaa väärän kuvan niiden kunti-

en taloudesta, joissa on laajaa liiketoimintaa. Helsingin osalta on kyse on noin miljardista markasta (166 milj. e) ja asukaslukuun suhteutettaen lähes 2000 markasta (yli 300 e). Jos Helsinki yhtiöittäisi suurimmat liikelaitoksensa, heikentyisikö Suomen kunnallistalous miljardilla markalla (166 milj.). Helsingin liikelaitosten poistot ja investoinnit ovat noin miljardi markkaa.

Ehkä olisi syytä palata ennen vuotta 1977 käytössä olleeseen menettelyyn, jossa liikelaitokset olivat tilastoissa nettona? Vai halutaanko vain osan ilmiöstä kuvaavilla tunnusluvulla luoda tietynlaista tulkintaa kunnallistaloudesta ja vaikuttaa tuleviin uudistuksiin? Mitä virkaa oli liikelaitosuudistuksella, jossa ensin muodostettiin liikelaitokset ja sitten leikitään tilastoissa, ettei niitä olisikaan?

#### Alijäämän kattamisvelvoite - epäluottamus kunnille

Kirjanpidon ratkaisut johtivat myös siihen, että alijäämäisten kuntien lukumäärä kasvoi. Heikosti perustellun alijäämän kattamisvelvoitteen säätäminen osoittaa valtion epäluottamusta kuntia kohtaa. Valtio ei usko kuntien kykenevän hoitamaan talouttaan vastuullisesti ilman tällaista pakotetta. Alijäämän kattamisvelvoite voi johtaa tarpeettomiin veronkorotuksiin, omaisuuden myynteihin ja palvelujen karsintoihin.

Kuntien taloudenhoidon vastuullisuutta osoittaa 1990-luku, jolloin yhteisövero kasvoi odotettua enemmän. Kunnat maksoivat velkojaan näillä budjetoitua suuremmilla tuloilla ja niinpä kuntien rahoitusasema 1990-luvun puolivälissä oli hyvä.

#### Täydellistä valtionosuusjärjestelmää ei voi rakentaa

Kuntakoko on Suomen kunnallishallinnon ongelma. Pienet kunnat ovat suuria alttiimpia taloudellisille muutoksille. Sellaista valtionosuusjärjestelmää ei ole mahdollista kehittää, että se aina ja erilaisissa olosuhteissa turvaisi kaikkien kuntien talouden tasapainon ilman tuntuvaan valtionosuuksien kasvua. Jos kaikille kunnille turvataan varma tulorahoituksen riit-

tävyys, edellyttää se merkittävää valtionosuuk-  
sien lisäystä, mikä ei liene mahdollista. Kaik-  
kien kuntien tulopohjan turvaaminen johtaa  
palvelujen järjestämisen kannalta epätarkoi-  
tuksenmukaisen kuntarakenteen jatkumi-  
seen. Optimaalista kuntakokoa on syytä poh-  
diskella muissakin toiminnoissa kuin tervey-  
denhuollossa.

Miksi jatkuvasti vaaditaan valtionosuusjär-  
jestelmän kokonaisuudistusta, vaikka nykyi-  
sen järjestelmän suurin ongelma on nimen-  
omaan pieni kuntakoko ja valtion rahan vä-  
häisyys?

### Verotusoikeus kunnallisen itsehallinnon perusta?

Kunnallistalouden pelasti lamasta 1990-luvul-  
la yhteisöveron arvaamattoman nopea kasvu.  
Valtiovarainministeriö ei suopeasti katsellut  
tällaista rahavirtaa kunnille.

Valtiovarainministeriön mukaan vuoden  
1993 pääomaverouudistuksessa oli aluksi tar-  
koituksena tehdä yhteisöverosta valtionvero,  
mutta kuntien periaatteellisen veronsaaja-  
aseman poistamista vierastettiin tuolloin aja-  
tuksellisesti, ja lopputulokseksi tuli ”asiallisesti  
sisällöttömäksi muuttuneen veronsaaja-ase-  
man symbolinen säilyttäminen”. Niinpä yhtei-  
sövero onkin ollut kuntien ja valtion talous-  
suhteiden yleisenä tasauseränä.

Viimeksi arvonnäisäveron takaisinperintä  
kuitattiin vähentämällä kuntien osuutta yhtei-  
söverosta. Kaksi erillistä verojärjestelmää se-  
koitettiin keskenään ja kunnittainen kohtaan-  
ko oli hyvin erilainen. Kunnallisesta itsehallin-  
nosta ja siihen kuuluvasta verotusoikeudesta  
ei keskusteltu, kun kuittaus tehtiin yhteisöve-  
rosta. Vuoden 1999 yhteisöveron jakoperus-  
teen muutoksen yhteydessä Kuntaliitto oli val-  
mis jakamaan yhteisöveron osittain asukas-  
lukuun perustuen.

Kuntaliitto teetätti professori Kaarlo Tuo-  
rilla selvityksen valtion ja kuntien vastuunja-  
osta sosiaalisten perusoikeuksien toteuttami-  
sesta. Ehkä Kuntaliiton kannattaisi teetättää  
professoritason selvitys myös siitä, mitä kun-  
nallisen itsehallinto verotuksen osalta merkit-

**”...valtio ensin luo  
ongelman ja sitten  
sitä korjataan suuri-  
eleisesti kokonais-  
uudistuksin  
erilaisten selvitys-  
miesten ja työ-  
ryhmien avulla.”**

see vai onko sekin pelkkä juhlapuheissa käy-  
tetty fraasi.

### Näytelmä jatkuu

Valtio on antanut kunnille tehtäviä, mutta se  
osallistuu niiden rahoitukseen usein vain pie-  
nellä osuudella. Kuntaliiton toimitusjohtaja  
Risto Parjanne on oikeassa siinä, että kuntien  
tehtäviä on alettava karsia ja maksuja on voi-  
tava korottaa.

Helppoja ratkaisuja ei ole. Verotulotasauk-  
sen korottaminen nykyisestä ei ole oikea tapa.  
Maksajia siinä mallissa on vähän. Parjanne on-  
kin epäillyt, ettei kuntien välinen tasaaminen  
voi jatkua loputtomasti ja pääkaupunkiseudun  
päälle sälyttää kohtuuttomasti tasauksia. Ku-  
kaan tuskin on pohtinut sitä, mitä vaikuttaa  
kansantalouteen, jos pääkaupunkiseudulta  
siirretään jatkuvasti rahaa muualle maahan.  
Helsingin seudulla kuitenkin taloudellinen  
toiminta on tehokkainta koko maassa.

Näyttääkin siltä, että valtio ensin aikaansaa  
ongelman ja sitten sitä korjataan suuriieleises-  
ti kokonaisuudistuksin erilaisten selvitysmies-  
ten ja työryhmien toimesta. Perusongelma  
on kuitenkin se, että valtio on lisännyt kunti-  
en tehtäviä osallistumalla vain pieneen osaan  
niistä aiheutuvista kustannuksista.

Toinen ongelma on valtion osuuksien vähe-  
neminen. Kolmas ongelma on liian pieni kun-  
takoko. Kovin suuria kokonais selvityksiä näi-  
den ongelmien ratkaisemiseen ei tarvita.

Jatkuvasta muutoksesta ja poukkoilevas-  
ta uudistamisesta on seurannut kuntien ta-



Vuonna 1880 perustetun Sysmän kunnan säästöpankin ensimmäinen toimitalo valmistui 1898 ja se nimettiin Rahalaksi. Vuonna 1937 pankki sai uudet tilat. Hetken aikaa talo oli suojeluskunnalla ja sen jälkeen se on Teatteritalona tunnettu juhlahuoneisto, (HH)

loussuunnittelun aikajänteen lyhentyminen. Taannoin suunniteltiin viittä vuotta hyvinkin tarkkaan. Nyt riittää yksi vuosi, toisen ja kolmannen vuoden osalta on hyvin vaikea arvaila, mitä valtio taas tekee. Tästä olisi syytä olla huolissaan.

Kunnallistalouden kireys, kattamattomat alijäämät, harkinnanvaraisten rahoitusavustusten hakeminen ja muut ongelmat luovat mielikuvaa, että kunnat eivät osaa hoitaa talouttaan. Kyse ei ole kuntien taitamattomuudesta vaan siitä, ettei kunnille ole annettu edellytyksiä selvittää niille säilytetyistä tehtävistä.



## Kunnallistalouden näytelmä

E-SS 21.2.2002

Kunnallistalous heikkeni viime keväänä niin dramaattisesti, että eduskunnassa järjestettiin välikysymyskeskustelukin. Mykistäviksi luonnehdittujen tilastojen mukaan 196 kuntaa joutui ottamaan ”syömävelkaa”. Luvut eivät olleet vertailukelpoiset kirjauskäytäntöjen muutok-

sen takia. Kunnallistalouden kurjuus olikin kunnallisen kirjanpidon heikkoutta, kuten tämän kirjoittaja totesi päijäthämäläisten kuntien tilinpäätösten yhteenvedossa.

Eri vuosien luvut eivät olleet vertailukelpoiset, mutta niiden avulla haluttiin vimmaisesti todistella sellaisiksi kunnallistalouden heikkenemistä. Ehkä siten haluttiin vaikuttaa vireillä olleisiin uudistuksiin, joita runnottiin valtio-sihteerin Raimo Sailaksen johdolla. Kun lukuja korjataan kirjanpituksilla, jäi miinuskatteisten kuntien määrä 94:ään.



Monessa kaupungissa on viime vuosina kiistelty torien alle rakennettavista pysäköintipaikoista. Ennen oli helpompaa. Oheinen puomi hevosiä varten on Sysmässä vieläkin tallessa. (HH)

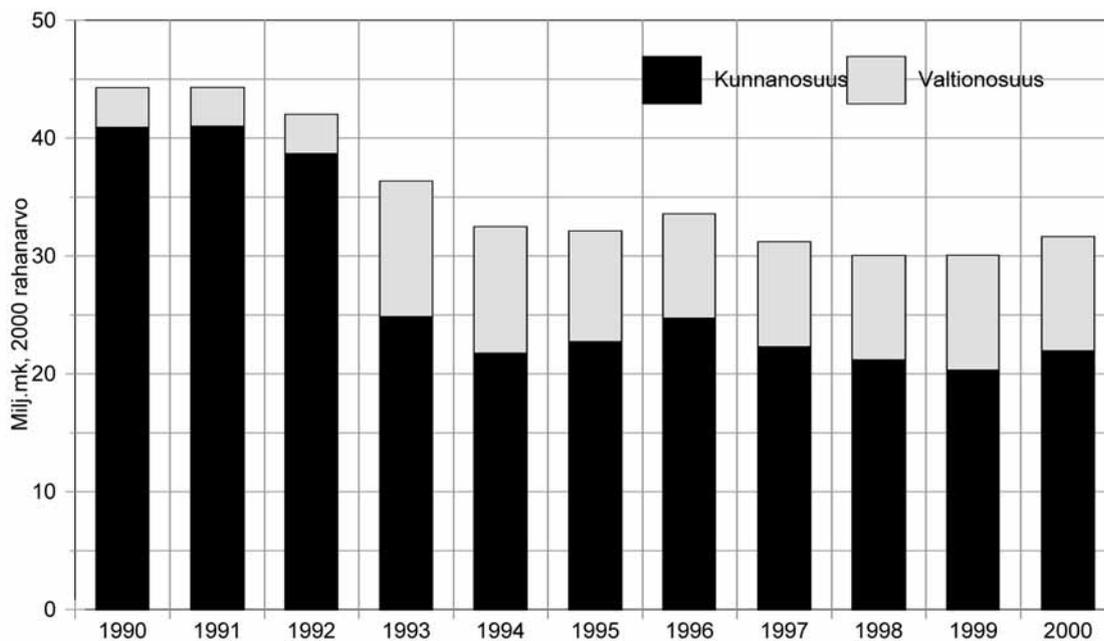
Lahdessa uskottiin kaupungin talouden olevan melkein konkurssissa. Sen välttämiseksi piti ryhtyä irtisanomaan väkeä. Se oli hätiköity ajatus ja aiheutti turhaa levottomuutta kaupungin henkilöstössä. Jo keväällä oli nähtävissä, että Lahden kuten ei muidenkään kuntien talous ollut niin heikko kuin uskottiin.

Kuntien talouden ongelmat on selkeästi jäljitettävissä valtion aikaisemmin tehtyihin päätöksiin. Lapin kuntien ahdinkoa lisäsi se, että vuoden 1997 valtionosuusjärjestelmän muutoksen ylärajaa ei hyväksytty. Yhteisöveroja menettävien kuntien taloutta kiristi siirtymävaiheen poikkeuksellinen kovuus. Hallitus alkoi leikata kuntien valtionosuuksia sellaisella vauhdilla, ettei aiemmin oltu nähty: vuosina 1996–1998 (850, 491, ja 225 markkaa/asukas). Vuosittaiset leikkausten vaikutusta tehosti vuoden 1997 valtionosuusjärjestelmän siirtymäkausi. Valtionosuuksien muutokset oli vuosina 1997–2000 rajattu kohtuullisiksi (200, 400, 700, 1 050 markkaa/asukas). Vuonna 2001 ei rajoitusta enää ollut. Monen kunnan tulopohja heikkeni, koska yhteisövero ei kasvanut kaikilla kunnilla.

Tilastokeskuksen kokoamien vuoden 2001 ennakkotietojen mukaan vuosikate on miinusmerkkinen vain 95 kunnassa. Asukkaita näissä kunnissa on reilut 345 000. Virallisten tilastojen kunnallistalous korjautui ilman sisäministeriön ansiota ja toimenpiteitä. Vuoden 2000 lukujen tulkinta oli alarvoinen näytelmä.

Näyttääkin siltä, että valtio ensin aikaansaa ongelman ja sitten sitä korjataan suurelta osin kokonaisuudistuksin erilaisten selvitysmiesten ja työryhmien toimesta. Perusongelma on kuitenkin se, että valtio on lisännyt kuntien tehtäviä osallistumalla vain pieneen osaan niistä aiheutuvista kustannuksista. Toinen ongelma on valtionosuuksien väheneminen. Kolmas ongelma on liian pieni kuntakoko.

Kunnallistalouden ongelma on pieni kuntakoko. Sailas pelkää, että seutuyhteistyö tulee vain viivyttämään kuntaliitoksia. Suuremmat kunnat kestäisivät muutoksia paremmin eikä aika nuhraantuisi yksittäisten kuntien ongelmissa.



Kaupungin ja valtion osuudet Lahden kaupunginteatterin rahoituksessa 1990–2000 (vuoden 2000 rahanarvo).

## Kaupungin rahoitus teatterissa väheni 1990-luvulla 19 miljoonaa markkaa

Uusi Lahti 1.5.2002

Valtiovarainministeri Sauli Niinistö vaati pari viikkoa sitten, että rahat pois urheilusta ja kulttuurista, jos kunnan peruspalvelut eivät ole kunnossa (Talouselämä 15/2002).

Muutokset kunnallistaloudessa ovat hitaita, mutta niitä tapahtuu. Lahden kaupungin osuus teatterin rahoituksessa on vähentynyt lähes 19 miljoonaa markkaa vuosina 1990–2000. Orkesteri on selvinnyt pari miljoonaa markkaa vähemmällä supistuksella.

Tämä tarkastelu perustuu valmisteilla olevaan tutkimukseen ”Teattereiden ja orkestereiden toiminta ja talous 1990–2000”. Siinä tarkastellaan 15–20 suurimman teatterin ja orkesterin talouden ja toiminnan kehitystä 1990-luvulla. Kaupungin omien talousarvioiden ja tilinpäätösten tiedot näiden laitosten toiminnasta ovat hyvin vähäiset. Siksi teattereiden luvut ovat peräisin Teattereiden Tiedotuskeskus ry:n julkaisemista Teatteritilastoista ja orkestereiden Suomen sinfoniaorkesterit ry:n toimintakertomuksista. Tutkimus ilmestyy lähiaikoina Helsingin kaupungin tietokeskuksen verkkojulkaisuna.

### Lamaleikkaus 11 miljoonaa markkaa

Kansantalouden syöksytyä lamaan 1990-luvun alussa kunnissa pyrittiin saamaan menoja ja tuloja tasapainoon. Menoja leikattiin, niitä juustohöylättiin ja arvoistakin yritettiin keskustella. Vaikka menojen karsinta oli vaikeaa, menoja saatiin vähennettyä. Esimerkiksi Lahden kaupunginteatterin henkilöstömenot olivat vuonna 1993 lähes 9 miljoonaa markkaa pienemmät kuin vuonna 1991. Vastaavasti toimintamenot olivat 2 miljoonaa markkaa pienemmät.

Henkilöstömenojen vähentämiseksi karsittiin sunnuntinäytöksiä, lopetettiin oopperatoiminta ja kesäteatteri sekä suljettiin studionäyttämö Aino. Vuoden 1991 kulut olivat tavallista suuremmat ooppera Lepakon esitysten takia. Vuonna 1994 näytöksiä oli 314, kun niitä kolme vuotta aikaisemmin oli ollut 489. Näytösten vähetessä vähenivät myös katsojat. Pääsylippuja myytiin 15 000–20 000 vähemmän kuin vuonna 1991. Tämä merkitsi myös pääsylipputulosten supistumista 3,6 miljoonalla markalla. Vuonna 1992 teatterissa tehtiin



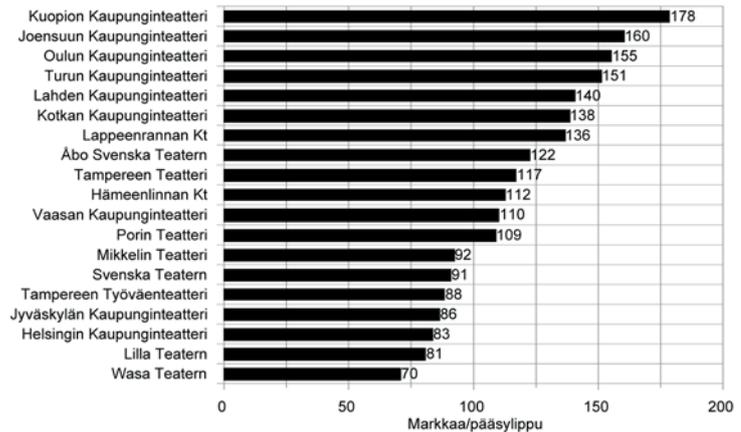
172 henkilötyövuotta, mutta vuonna 1995 enää 130.

Teatterit saivat vuoteen 1992 saakka harkinnanvarais- ta valtionapua. Vuodesta 1993 alkaen valtionosuus määräytyi laskennallisten henkilötyö- vuosien perusteella. Kun hen- kilöstöä vähennettiin, merkitsi se myös valtionosuuksien vä- henemistä. Valtionosuudet oli- vatkin 1990-luvun puolivälissä kolmisen miljoonaa markkaa pienemmät kuin vuonna 1993.

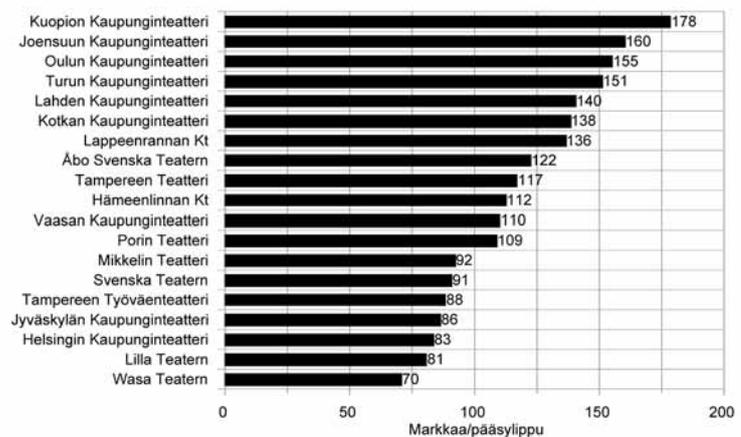
### Valtio antoi, kaupunki otti

Kulttuurilaitosten valtion- osuus uudistus olikin teatte- reiden ja orkestereiden talou- den vuosikymmenen merkit- tävin tapahtuma laman ohella. Valtionosuuden perustaksi tuli laskennallinen henkilötyö- vuosi. Se maksettiin laitoksen kotikunnan kantokrylyluokan mukaisen prosentoin mukai- sesti. Valtionosuus vaihteli 23–40 prosentin välillä kanto- krylyluokasta riippuen. Lah- den Kaupunginteatterin valti- onosuus kasvoi vuoden 1992 3,2 miljoonasta markasta 11,5 miljoonaan markkaan.

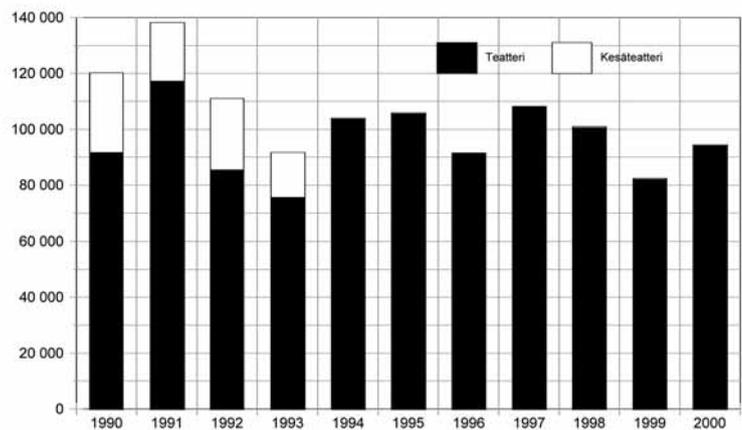
Kuntien talous oli laman takia vaikeuksissa. Valtiosih- teeri Teemu Hiltusen johdolla valmisteltu vuoden 1993 val- tionosuusuudistus ei lisännyt kuntien yhteenlaskettua val- tionosuuksien määrää. Rahat vain jaettiin eri perustein. Tä- män takia kunnat pienensivät osuuttaan kulttuurilaitosten rahoituksessa. Teatterin kan- nalta tilanne oli ongelmalli- nen. Valtio panosti teattereih- in, mutta sen toimintaedelly- tyksiä oli karsittu 11 miljoonaa markkaa.



Teattereiden kunnan osuus markkaa/pääsylippu vuonna 2000.



Pääsymaksujen osuus henkilöstömenoista ja toimintatuloista vuonna 2000.



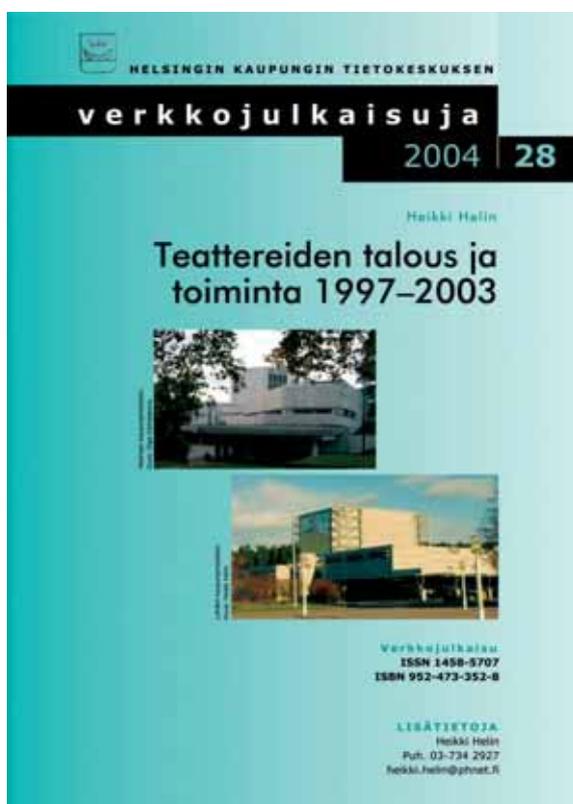
Lahden kaupunginteatterin pääsyliput vuosina 1990–2000.

Lamaleikkausten jälkeen teatterin henkilöstömenot ovat kasvaneet, mutta ne olivat vuonna 2000 vielä 2,3 miljoonaa markkaa pienemmät kuin vuonna 1990. Myös toimintamenot olivat yli miljoonan alemmalla tasolla. Teatterin kiinteistöme-

not ovat vähentyneet tasaisesti koko tarkastelukauden. Vähennys johtuu teatterin ikääntymisestä. Tosin vuonna 1997 kirjanpitojärjestelmän muutoksen takia Lahdessa määriteltiin poistoajat mahdollisimman pitkiksi. Tämä suipisti kiinteistömenoja vuonna 1997 tavallista enemmän. Kiinteistömenot ovatkin vähentyneet 7,9 miljoonaa markkaa.

Lahdessa kunnanosuus teatterin rahoituksessa on vähentynyt 18,9 miljoonaa markkaa vuosina 1990–2000. Kuntien osuuden supistuminen ja valtion osuuden kasvu näkyy kuviossa 1. Vähentyminen johtuu monista eri tekijöistä: valtionosuuksien kasvusta, menojen vähenemisestä sekä lipputulosten kasvusta. Muutokset karkeistettuna ovat seuraavat (milj. mk):

Valtionosuudet	+6,3
Kiinteistömenot	-7,9
Henkilöstö- ja toimintamenot	-4,4
Pääsylipputulot	+2,4
Muut tulot	-0,6
= Kunnan osuuden muutos	-18,9



Vuonna 2004 ilmestyi teattereiden taloutta käsittelevä julkaisu.

## Pääsylipputulosten osuus Lahdessa suuri

Lahden kaupunginteatteri oli vuonna 2000 henkilötyövuosilla mitaten Helsingin kaupunginteatterin jälkeen toiseksi suurin teatteri, jos lukuun ei oteta Kansallisteatteria ja Kansallisoopperaa. Helsingissä vuosia oli 314 ja Lahdessa 163. Aikaisempina vuosina suuruustilastoissa Lahtea suurempana olleella Tampereen Työväenteatterilla oli henkilötyövuosia vuonna 149. Lahden poikkeuksellisen suuri henkilömäärä johtuu Anna Karenina -musikaalista. Tilanne tulee tasaantumaan 145 paikkeille.

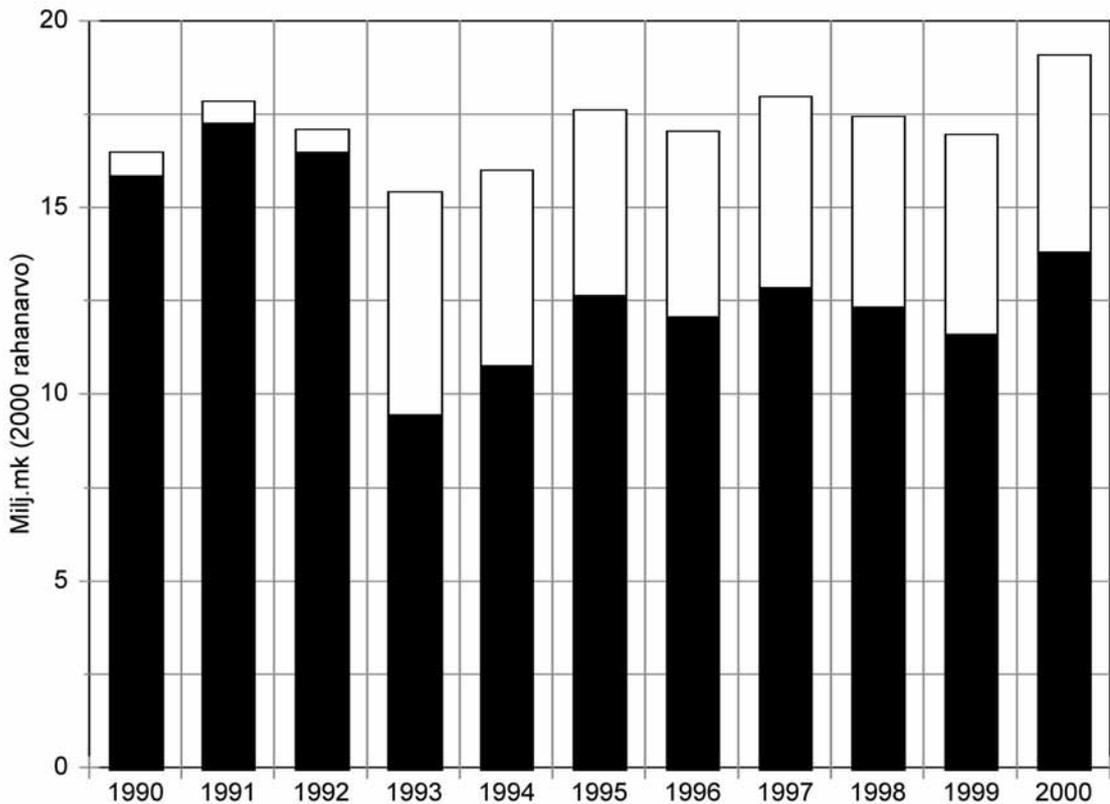
Pääsylipputulosten osuus henkilöstö- ja toimintamenoista on kasvanut, koska käyttömeneet ovat pienentyneet ja lipputulot kasvaneet. Vuonna 1990 prosentiosuus oli 19 ja vuonna 2000 peräti 29. Lahden kaupunginteatterin pääsylipputulosten osuus olikin neljänneksi korkein tarkastelluista teattereista. Lahden luku oli vuonna 2000 poikkeuksellisen suuri johtuen Anna Karenina -musikaalista.

Helsingin kaupunginteatterilla lipputulosten osuus oli ylivoimaisesti suurin ollen yli 40 prosenttia. Vähiten pääsyliput kattavat näistä henkilöstö- ja toimintamenoista Joensuun ja Kuopion teattereissa. Vuosittaiset katsojamäärät pääsylipputulot vaihtelevat produktioiden mukaan.

## Lahden tuki teatterilipulle 140 markkaa

Teattereiden pääsylippua kohti laskettujen kunnanosuuksien vertailua vaikeuttavat kiinteistökustannukset, kuten muutakin vertailua (kuvio 4). Teattereiden välisessä vertailussa on oltava varovainen. Vertailuongelmat johtuvat teattereiden erilaisesta omistuspohjasta, joka on vaikuttanut kiinteistöjen hinnoitteluun.

Kuntien osuudet olivat korkeimmillaan vuosina 1990–1992. Valtionosuusjärjestelmän muutos 1993 mahdollisti kuntien osuuden voimakkaan vähentämisen. Vuoden 1993 jälkeisessä kehityksessä kunnan osuuksia vähentää kiinteistömenojen väheneminen. Tämä johtuu kiinteistöjen vanhenemisestä johtuvasta pääomakustannusten pienentymisestä.



Kaupungin ja valtion osuudet Lahden kaupunginorkesterin rahoituksessa vuosina 1990-2000 (vuoden 2000 rahanarvo)

## Lahti on karsinut orkesterin rahoitusta vähemmän kuin muiden kulttuurilaitosten

Uusi Lahti 15.5.2002

Lahden kaupungin osuus kaupunginorkesterin rahoituksessa on reaalisesti vähentynyt vuosina 1990-2000 noin 2,1 miljoonaa markkaa. Vastaavasti valtionosuus on kasvanut 6,1 miljoonaa markkaa. Kaupungin osuus kaupunginteatterin rahoituksesta vähentyi vastaavana aikana noin 19 miljoonaa markkaa. Lahden kulttuuritoimissa onkin panostettu kaupunginorkesteriin tai oikeammin sen toimintaa on karsittu laman jälkeen vähemmän kuin muiden kulttuurilaitosten.

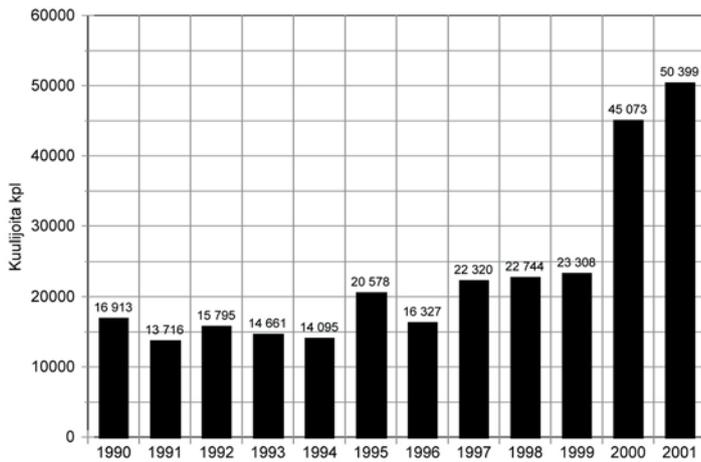
Tämä tarkastelu perustuu valmisteilla olevaan tutkimukseen ”Teattereiden ja orkestereiden toiminta ja talous 1990-2000”. Siinä tarkastellaan 15-20 suurimman teatterin ja orkesterin talouden ja toiminnan kehitystä 1990-luvulla. Laman seurauksena orkestereiden menot vähenivät 1990-luvun alussa. Niin-

pä menot olivat vuonna 1994 noin 2,4 miljoonaa pienemmät kuin vuonna 1992. Säästöjä saatiin aikaan esimerkiksi lomautuksilla ja lomarahasta luopumisella.

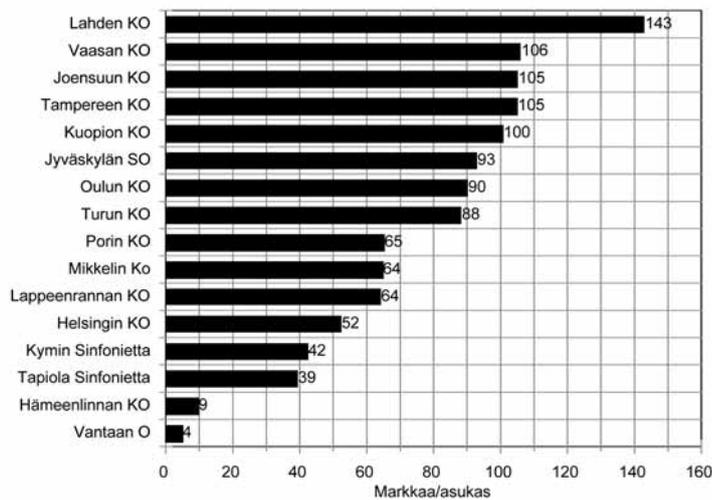
### Valtion rahoitus kasvoi 1993

Vuoden 1993 valtionosuusuudistus kasvatti valtionosuuden silloisesta 0,6 miljoonasta markasta peräti 5,9 miljoonaan markkaan. Valtionosuutta alettiin maksaa henkilötyövuosien mukaan. Päätoimisten soittajien määrä valtionosuuslaskelmissa on ollut koko ajan 59, vaikka viime vuosina soittajia on ollut enemmän.

Vaikka valtionosuus on laskennallinen, on se oikeaa rahaa kaupungin kannalta. Valtionosuus on 37 prosenttia luvusta, joka saadaan kertomalla orkesterille vahvistettu henkilötyö-



Lahden kaupunginorkesterin Suomessa pidettyjen julkisten konserttien kuulijat 1990–2001.



Kaupunkien tuki markkaa/asukas orkestereille vuonna 2000.

vuosien määrä valtion määrittelemällä orkestereiden henkilötyövuoden yksikköhinnalla. Orkesterin valtionosuus on yleiskatteinen ts. sitä ei ole korvamerkitty mitenkään orkesterin menojen kattamiseen. Kaupungin tuloslaskelmassa se on sisällytetty opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksien tapaan käyttötalouden valtionosuuksiin. Vuonna 2000 orkesterin valtionosuus oli 5,3 miljoonaa markkaa. Jos orkesteri ei saisi valtionosuutta, jäisi kaupungin käyttötalouden valtionosuus ko. markkamäärän verran pienemmäksi. Samankaltainen on tilanne teatterilla, jonka valtionosuus oli 9,5 miljoonaa markkaa.

Valtionosuusuudistuksen seurauksena kaupungin osuus kaupunginorkesterin rahoituksessa on vähentynyt kuvion osoittaman reilut pari miljoonaa markkaa. Samanaikaisesti orkesterin menot ovat kuitenkin kasvaneet noin kahdeksan miljoonaa markkaa. Tämän lievän julkisen rahoituksen kasvun lisäksi menojen kasvun on mahdollistanut orkeste-

rin oma varainhankinta. Kuulijoiden määrä on kasvanut, mikä on lisännyt lipputuloja. Toimintatulot olivat vuoden 2000 orkesteritilastossa peräti 7,3 miljoonaa markkaa, kun ne vuosina 1990–1995 olivat alle kaksi miljoonaa markkaa.

### Lipputulujen kasvu ja tukirahasto tuki

Orkesteritilastoissa kaupunginorkesterin menot ovat suuremmat kuin kaupungin tilinpäätöksessä. Tilastossa ovat mukana orkesterin tukirahaston kautta saadut sponsoritulot ja niiden mahdollistamat menot, kuten ulkomaisten konserttikiertueiden kustannukset. Viime vuosina tämän ylimääräisen erän suuruus on ollut kahdesta neljään miljoonaan markkaan. Tukirahaston varoilla onkin voitu palkata kahdeksan muusikkoa vuodesta 2000 alkaen. Niiden kustannuksiin ei valtio ole osallistunut.

Lahden kaupunginorkesterin toimintaa on tietoisesti kehitetty ja menot ovat kasvaneet vuoden 1994 tasosta noin 9,2 miljoonaa markkaa (53 %). Sen sijaan Lahden Kaupunginteatterin menot vähenivät 22 prosenttia (9,2 milj.mrk) vuosina 1991–2000. Kasvun seurauksena kaupunginorkesterin kunnanosuus on kasvanut vuoden 1993 pohjalukemista yli 4 milj. markkaan vuonna 2000.

### Konserttien määrä ja kuulijat kasvaneet

Lahden kaupunginorkesterin kuulijoiden määrä on kasvanut noin 20 000:lla vuodesta 1990. Kuviossa on esitetty Suomessa pidettyjen julkisten konserttien kuulijat. Heidän määränsä on jopa kolminkertaistunut. Vuosina 1990–1992

orkesteri säästi oopperaesityksiä 14–21 kertaa vuodessa. 1990-luvun alussa orkesteri järjesti muutaman soittajan katu- ja työpaikkaesityksiä. Näin esitysten määrä kipusi peräti 190:een. Kuulijoita näin laskien oli vajaa 40 000.

Vuosina 1993–1999 orkesterilla oli konsertteja ulkomailla. Vuonna 1999 niitä oli peräti 12 ja niissä kuulijoita vajaa 18 000. Suomessa pidettiin vuonna 2001 peräti 52 julkista konserttia. Vuosina 1992–2000 niitä oli keskimäärin 35 ja vuosina 1990–1994 noin 29.

Sibeliustalon uusiin tiloihin siirtyminen maaliskuussa 2000 näkyy selkeänä kuulijoiden määrän kasvuna vuosina 2002 ja 2001.

### Kaupungin panostus orkesteriin vertailukaupunkeja suurempi

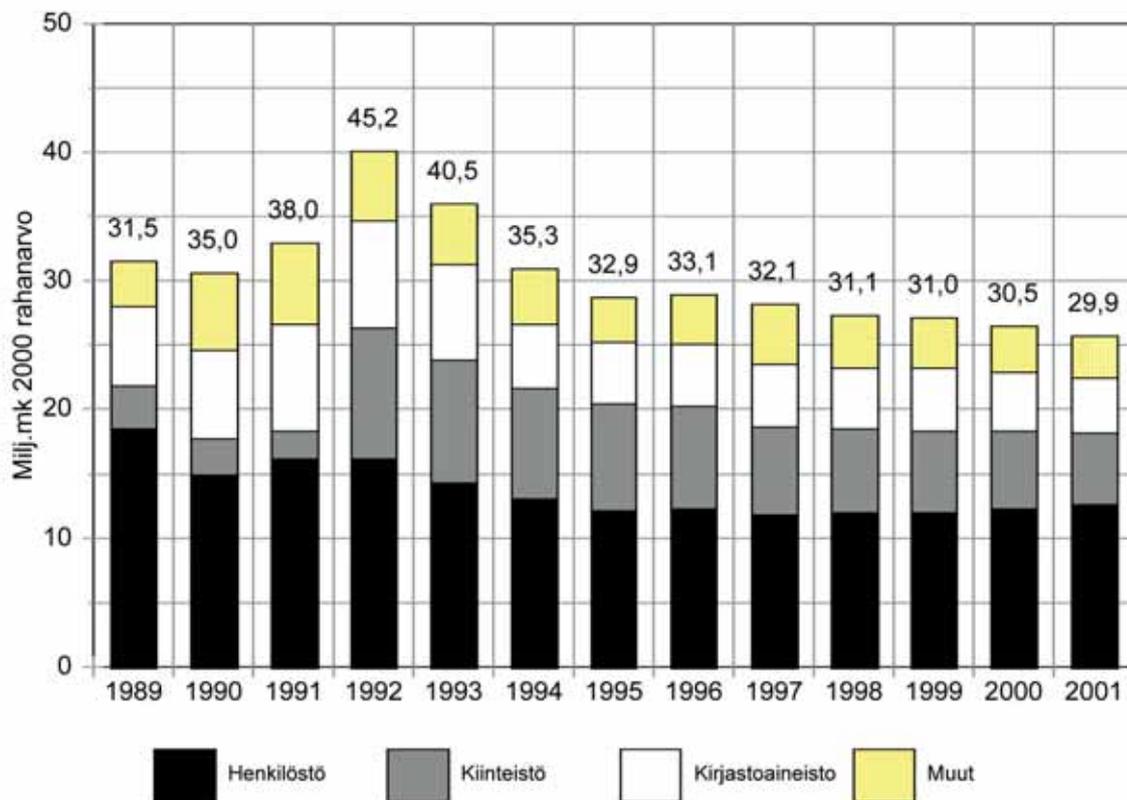
Kulttuurilaitosten kustannuksia voidaan vertailla noin eri tavoin. Teatteritilastoissa on esitetty kun-

nanosuudet teatterissa kävijää kohti, orkesteritilastossa vain asukasta kohti. Lahden teatterissa kaupungin rahoitusosuus asukasta kohti oli 227 markkaa vuonna 2000. Jos poistetaan kiinteistömenot, oli tuki 136 markkaa. Orkesterille Lahden tuki oli 143 markkaa asukasta kohti. Kuvio 3:n mukaan se on suurin vertailtavista kaupungeista.

Yhtä kaupunginorkesterin kuulijaa kohti kaupungin tuki oli noin 249 markkaa asukasta kohti. Luku vaihtelee hie- man sen mukaan mitä kuulijamäärää käytetään. Teatterissa kaupungin tuki kävijää kohti oli 140 markkaa. Erot johtuvat katsoja- ja kuulijamäärien eroista.



Vuonna 1954 valmistunut Lahden Konserttitalo on lajissaan Suomen toiseksi vanhin. Sen ovat suunnitelleet Heikki ja Kaija Siren. Konserttitalo tarjoaa kaikkiaan 3 000 m<sup>2</sup> musiikkikäyttöön tarkoitettua tilaa, koostuen 40 opetusluokasta ja 580 kuulijaa vetävästä Felix Krohn -konserttisalista. Tilojen pääasiallinen käyttäjä on Lahden Konservatorio. Viime aikoina on kiistelty talon kunnostamisesta.(HH)



## Lahden kulttuurilaitoksista on kaupungin-kirjastolta leikattu eniten määrärahoja

Uusi Lahti 9.10.2002

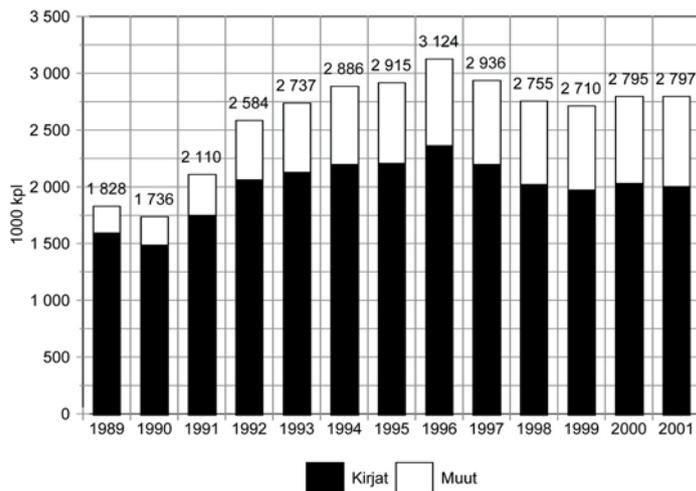
Lahden kulttuuri- ja vapaa-ajan hallintokunnat ovat joutuneet karsimaan menojaan 1990-luvun alun jälkeisen laman seurauksena. Kaupunginkirjaston menot olivat viime vuonna reaalisesti reilut 15 miljoonaa markkaa pienemmät kuin vuonna 1992. Menoja on siten leikattu kolmasosa.

Uuden kirjastotalon valmistuttua kaupunginkirjaston kiinteistömenot olivat suurimmallaan vuonna 1992. Ne ovat vähentyneet siitä noin 4,4 miljoonaa markkaa. Henkilöstömenoja on karsittu 4,5 miljoonaa markkaa. Kirjastoaineiston hankintarahat ovat puoliintuneet, ne ovat vähentyneet peräti 4,3 miljoonaa markkaa. Muita kuin kiinteistömenoja on siten karsittu kaupunginkirjastossa kaikkiaan 10,2 miljoonaa markkaa.

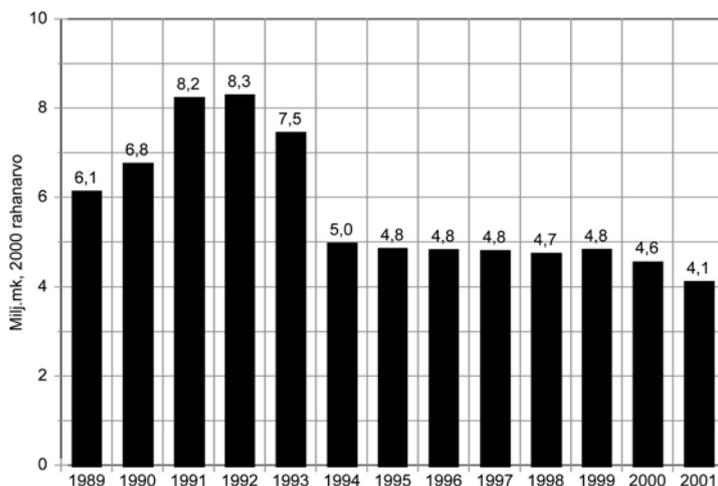
Keväällä Uudessa Lahdessa tarkasteltiin Lahden Kaupunginteatterin ja kaupunginorkesterin talouden 1990-lukua. Laitosten talo-

utta ei ole leikattu tasapäisesti juustohöyläten, sitä todistavat yllättävän suuret erot teatterin, orkesterin ja kirjaston talouden kehityksessä 1990-luvulla. Jos sekä teatterin että orkesterin menoista poistaa kiinteistöön tavalla tai toisella liittyvät menot, ovat lukusarjat kohtuullisen vertailukelpoiset kirjaston kanssa.

Kaupunginteatterin henkilöstö- ja toimintamenot vähenivät vuodesta 1990 vuoteen 2000 reaalisesti noin 4,4 miljoonaa markkaa. Kaupunginorkesterin vastaavalla tavalla puhdistetut menot sitä vastoin kasvoivat 6,1 miljoonaa markkaa. Teatterin menot olivat pienimmillään vuonna 1992 ja orkesterin 1994. Edellä olevat kirjaston muutosluvut on laskettu vuodesta 1992, jolloin menot olivat suurimmillaan. Edeltävät vanhan kirjastotalon vuodet eivät ole oikein vertailukelpoiset uuden kirjastotalon aikaan. Vuodesta 1990 kiinteistömenoista puhdistetut menot ovat vähentyneet 8,1 miljoonaa markkaa, mikä sekin on muihin kulttuurilaitoksiin verrattuna omaa luok-



Lahden kaupunginkirjaston lainat 1989–2001



Kirjaston aineiston hankinta 1989–2001 (milj. mk)

kaansa. Onko tulos harkittu vai onko otettu sieltä missä on pienin vastarinta?

Kaupunkilaisille tarjottaviin palveluihin suoraan vaikuttavia menoeriä ovat henkilöstömenot ja kirjastoaineiston hankinta. Kirjastoaineiston hankinta on ollut vuosittain se erä, jota karsitaan kuten kuviokin osoittaa. Siitä on helppo karsia, koska se ei vaikuta henkilöstön eikä toimipaikkojen määrään. Kirjastolta on siis leikattu juuri niitä resursseja, joita varten se on olemassa. Kirjanhankintarahojen väheneminen näkyy suoraan vuosittain hankittujen kirjojen määrässä. Kun vuonna 1993 hankittiin 53 876 kirjaa, hankintojen määrä oli viime vuonna 36 139 kirjaa.

### Kirjasto kaupunkilaisten eniten käyttämiä palveluja

Kirjasto on eräs kaupunkilaisten eniten käyttämiä palveluita. Lahden kaupunginkirjastossa oli viime vuonna lähes 1,7 miljoonaa kävijää. Yhtä kaupunkilaista kohti kertyi yli 17 käyn-

tiä. Kävijäennätys on vuodelta 1996, jolloin kirjattiin 1,8 miljoonaa käyntiä. Käyntien määrä kasvoi työttömyyden kasvun rinnalla.

Kirjalainojen ennätys on myös vuodelta 1996. Silloin lainattiin 2,0 miljoonaa kirjaa. Muita lainoja (videot, levyt ja lehdet) tehtiin 0,8 miljoonaa ja kokonaislainaus oli peräti 2,8 miljoonaa kappaletta. Asukasta kohti lainoja kertyi silloin 32,9 kappaletta. Viime vuoden lukema oli 28,9. Sekin on huikea määrä, kun ottaa huomioon, että vuoden suosikkikirjoja on ollut mahdollista hankkia aikaisempaa harvempia kappaleita. Sen seurauksena syksyn suosikkikirjoja joutuu jonottamaan aikaisempaa pitempään.

Viime vuoden kirjallainoista 626 000 tehtiin kahdeksassa lähikirjastossa. Näistä 284 000 oli lasten kirjallisuuden lainoja. Lähikirjastot ovatkin tärkeitä nimenomaan lasten ja vanhusten kirjastopalveluiden saatavuuden takia. Koulun yhteydessä tai läheisyydessä oleva lähikirjasto on avuksi koulullekin. Koulun ei tarvitse hankkia suuria omia kirjakokoelmia. Kirjastoautot kiertävätkin kouluilla ja niiden 109 000 kirjallainasta 74 000 oli viime vuonna lasten kirjallisuuden lainoja.

### Toiminnan puitteiden muutokset

Lahden kirjastotalon peruskivin muurattiin 11.9.1989. Uusi kirjastotalo avattiin 1.10.1990. Rakennus palkittiin vuoden 1990 Betonirakenne-tunnuksella. Möysän kirjaston toiminta lopetettiin syyskuun lopussa, kun kirjastotalo avattiin.

Kärpäsen kirjasto sai uudet toimitilat Teemuntalon palvelukodissa, jossa se aloitti toimintansa 2.5.1992.

Hallinnollisesti kirjasto aloitti kulttuurilaitosten lautakunnan alaisuudessa yhdessä museon, teatterin ja orkesterin kanssa 1993.

Vuonna 1994 Ahtialan kirjaston uudisrakennus koulun yhteydessä avattiin 15.8.1994. Lähteen koulun tyhjilleen jääneiden tilojen saneeraus Launeen lähikirjaston käyttöön valmistui marraskuussa 1994.

40 vuotta toiminut Kivimaan kirjasto lakkautettiin tammikuussa 1995.

Vuonna 1999 alussa otettiin käyttöön kirjaston verkkopalvelut, www-tietokanta, minkä ansiosta kirjaston kokoelma- ja saatavuustiedot ovat olleet selailtavissa verkon kautta koita. Vuonna 2000 tehtiinkin internetin kautta runsaat 100 000 lainausten uusintaa sekä lähes 10 000 aineistovarausta.

Kirjastoautotoimintaa on jouduttu karsimaan. Kirjastoautojen palveluja karsittiin vuonna 1994 noin 30 prosenttia. Pysäkkejä vähennettiin ja reittejä muutettiin myös 1999. Vuonna 1990 kirjastoauto-osastolla oli 11 henkilöä, viime vuonna enää vain 6.

Kirjaston aukioloaikoja on supistettu käytävissä olevien rahojen vähetessä. Vuodesta 1998 lähtien lähikirjastot on jouduttu pitämään suljettuina lauantaisin.

### Sivukirjastot ja kirjastoautot karsintakohteina

Kirjastoautoilla oli vuonna 1990 yhteensä 104 pysäkkiä. Pysäkkiaikaa oli talvisin 68 tuntia 15 minuuttia viikossa. Vuonna 2000 pysäkkien määrä oli supistunut 71:een ja pysäkkiaika 27 tuntiin 30 minuuttiin viikossa. Pysäkkiajat olivat siten kymmenessä vuodessa puoliintuneet.

Kun kirjastotoimintaa karsittiin, jäivät autot kuitenkin kirjastolle. Tämä mahdollisti kirjastoautotoiminnan kohdistamisen enemmän lapsiin ja vanhempaan väestöön. Niinpä lapsille on varusteltu oma auto nimeltään Dino, jolla hoidetaan koulu- ja päiväkotipysäkkejä. Samuli-kirjastoauton kokoelma on suunniteltu palvelemaan vanhustentaloja ja muita vanhusvoittoisia pysäkkejä. Iltareittien määrä supistui kolmesta yhteen. Kirjastoautopal-

velujen karsinta on siten kohdistunut ennen muuta työikäisen aikuisväestön palveluihin.

Vuoden 1995 alussa lakkautettiin 40 vuotta toiminut Kivimaan sivukirjasto. Se sijaitsi koulun yhteydessä. Sivukirjastot ovat yksi toisensa jälkeen vuosittain olleet lakkauttamisuhan alaisina. Taloudellisesti kaupungin omassa kiinteistössä, esimerkiksi koulun yhteydessä, toimivan sivukirjaston lakkauttamisen taloudelliset säästöt ovat vähäiset. Saattaa olla, että yksittäisen sivupisteen lakkauttamisella päätöksentekijät näyttäivät uskaltavansa tehdä kovia päätöksiä ja sivukirjasto on siihen helppo kohde. Alueiden asukkaiden kirjastopalveluiden kannalta menetykset ovat suuret.

### Kirjasto tehokkaassa käytössä

Kirjastotoiminnan kuntien välisiin kustannuseroihin vaikuttavat jonkin verran tilakustannukset. Mitä uudempi kirjastorakennus, sitä suuremmat ovat poistot. Eroja on kaupunkien sisäisissä atk-laskutuksissa, jotka Lahdessa ovat suurten kaupunkien suurimmat.

Lahden kaupunginkirjaston nettokustannukset asukasta kohti olivat vuonna 2000 toiseksi suurimmat 16 suurimmassa kaupungissa. Toisaalta Lahdessa lainojen määrä asukasta kohti oli toiseksi suurin Joensuun jälkeen. Käyntejä kirjastossa asukasta kohti kertyi kolmanneksi eniten Joensuun ja Mikkelin jälkeen.

### Kirjastosta tietoa löytyy

Kuntien taloutta ja toimintaa kuvaavien tietojen määrä on vähentynyt talousarvioissa ja tilinpäätöksissä. Kun valtuustotasolla päätetään aikaisempaa suuremmista kokonaisuuksista, keskittyy seurantakin saman karkeustason tietoihin. Tämän kaltaiset tarkastelut eivät ole mahdollisia kaupungin talousarvioiden ja tilinpäätösten tietojen perusteella. Tiedot on kerätty kirjaston kirjanpidon raporteista ja toimintakertomuksista. Lahden kaupunginkirjaston toimintakertomus sisältääkin runsaasti tietoa kirjaston toiminnasta ja mitä parasta usean vuoden lukusarjoja. Lisäksi kertomuksessa on säilytetty muuttumattomana tietyt perustaulukot, mikä mahdollistaa kehityksen tarkastelun.





Lahden kaupunginkirjaston kirjastorakennus voitti vuoden betonirakenne -kilpailun 1990. Kirjastotalon on suunnitellut arkkitehtitoimisto Arto Sipinen Ky. (HH)

Keväällä tehtyjen kaupunginteatterin ja -orkesterin 1990-luvun tarkastelu perustui alan keskusjärjestön tilastoihin. Kaupungin omien, julkisten ja kaikkien käytettävissä olevien asiakirjojen perusteella sellaisia ei ole mahdollista tehdä. Kirjanpidon yksityiskohtaisia tietoja, joista ilmenee kustannusten jakautuminen menolajeihin, on lain mukaan säilytettävä vain kymmenen vuotta. Yksittäisen hallinnonalan toiminnan talouden yksityiskohtaisempi analyysi sitä pitemmältä ajalta alkaa olla vaikeaa, jopa mahdotonta.

Kunnallishallinnossa talousarviot ja tilinpäätökset ovat muuttuneet ulkoasultaan edukseen, mutta niiden tietomäärä on vähentynyt. Kunnan toimintojen talouden kokonaisuuden arvioinnin kannalta ne ovat riittävät, mutta yksittäisen hallinnonalan tarkasteluun aivan riittämättömät. Tilastollisten vuosikirjojen julkaiseminen on useimmissa kunnissa säästösyistä lopetettu. Lahdessakin sellaisen henkiinherättäminen olisi tarpeen.



Mauno Hartmanin Troijan hevonen Sibeliustalon lähistöllä. (HH)

# Poukkoilevat muutokset ja näyttävyys tavoittelu hävittävät taloustietoa

Kuntalehti 2 2003

Elämme informaatiovyöryn keskellä. Nykyihmisen liiasta informaatiosta aiheutuvaa stressiä kuvaa professori Jussi Kosken keksimä sana informaatioähky. Kunnallistaloutta käsittelevien uutisten määrä on kasvanut. Tietoa tuotetaan aikaisempaa nopeammin, osa tiedoista on jopa ennakkotietoja. Yleisvaikutelmaksi saattaa jäädä, että aina edessä on uhkia, vaikka nykytilanne kohtuulliselta tuntuukin. Uutisten määrän ja asiakirjojen värikyyden kasvusta voisi luulla, että tietoyhteiskunnassa kunnallistalouden tietoa on riittävästi. Näin ei valitettavasti ole. Tieto on lopulta pinnallista ja ohutta. Jatkuvien, osittain harkitsemattomienkin muutosten vuoksi ei talouden kehitystä ole helppo analysoida.

Talouden keskeisimmät asiakirjat antavat kohtuullisen hyvän yleiskuvan kunnan taloudesta. Yksittäisten hallinnonalojen arviointiin ei perinteisistä asiakirjoista löydy

riittävästi tietoa. Tämä johtuu siitä, että kuntien talousarviot palvelevat nimenomaan johtamista. Mitä enemmän päätösvaltaa delegoidaan, sitä pelkistetympiä ovat talousarviot. Tavallisesta hallintokunnasta talousarviossa saattaa olla vain menot, tulot ja netto. Kirjanpidon tarkemmat tiedot säilytetään arkistossa vain 10 vuotta. Pitempään säilytetään vain talousarviossa esitetyn tasoiset tiedot. Tästä seuraa, että yksittäisen hallinnonalan toiminnan analysointi 10 vuotta pitemmältä ajanjaksolta alkaa olla vaikeaa, jos ei ihan mahdotontakin. Analyysin kannalta välttämättömien tietojen häviämisen tämän kirjoittaja on joutunut kokemaan jo useamman kerran.

Talousarviot palvelevat johtamista

Kuntien talousarviot ovat vuosien myötä muuttuneet palvelemaan johtamista. Selkeä sykäys tähän suuntaan oli uusi kuntalaki. Kauko Heurun mukaan Kuntalain muutoksen henki oli se, että kameralistinen kunnallistalouden järjestelmä oli muutettava ja valtuuston päätösvaltaa oli siirrettävä toimeenpanoelimille managerismin vahvistamiseksi.

Vielä 1970- ja 1980-luvuilla suurten kaupunkien talousarvioissa esitettiin menot ja tulot eriteltynä momentti- ja alamomenttitason tarkkuudella. Valtuustoon nähden sitovia määrärahoja oli sitovuustasosta riippuen satoja. Tämä aiheutti vuoden lopulla tarpeettomia valtuustotasolla tehtyjä päätöksiä siinä mielessä, että viraston rahat kokonaisuudessaan olisivat riittäneet, mutta ne olivat väärillä momenteilla.

Kunnallisen laskentatoimen uudistamistoi-  
mikunnan 1980-luvun talousarvioasetelma-  
suosituksen mukaan esimerkiksi sosiaalitoi-  
messa tuli esittää menot ja tulot toiminnoittain  
ja kohderyhmittäin. Kun ne oli lisäksi eritel-  
ty meno- ja tulolajeittain, oli eri toimintojen  
resurssien kehityksen arviointi mahdollista.  
Nykyään ainoa ohje on Tilastokeskuksen teh-  
tävälukitus, jonka mukaan tiedot kerätään.  
Talousarviot seurailevat kuntien omia organi-  
saatioita, jotka nekin ovat vaihdelleet moneen  
kertaan.

Tilinpäätöksissä esitetään talousarvion to-  
teutuminen. Monen hallintokunnan ja toi-  
minnon osalta se tarkoittaa nykyään kolmea  
lukua: menot, tulot ja toimintakate. Esimerkiki-  
si Helsingin sosiaaliviraston talousarviossa oli  
1990-luvun alkuvuosina lähes kaikki viraston  
resurssit otsikon sosiaalikeskukset alla. Joina-  
kin vuosina talousarviokohta oli eritelty seitse-  
män sosiaalikeskuksen kesken. Talousarvios-  
sa ei siis ilmennyt resurssien jakautumista eri  
toimintojen kesken. Samaan nippuun menivät  
niin lastensuojelu, päivähoito, vammaiset ja  
vanhukset. Kun tilinpäätöksessä esitetään vain  
talousarvion toteutuminen, ei arkistoihin jää  
10 vuoden kuluttua paljoakaan tietoa.

Vuodesta 1997 lähtien Helsingin sosiaalivi-  
raston talousarviossa on ollut tarkempi erittely,  
jossa esimerkiksi vammaispalvelut ja vanhus-  
palvelut ovat omana kokonaisuutenaan. Mut-  
ta vanhuspalveluiden jakautumista vaikkapa  
kotipalvelun eri muotoihin, laitospalveluihin,  
asumispalveluihin, erilaiseen päivätoimin-  
taan ja niiden kustannusrakennetta ei kym-  
menen vuoden kuluttua löydy mistään, kos-  
ka yksityiskohtaisempia kirjanpidon raportteja  
ei säilytetä pitempään. Talousarviossa olevien  
toimintojen jakaminen edellä mainittuihin  
osatoimintoihin ja niiden meno- ja tulora-  
kenteen kehityksen tarkastelu saattaisi antaa  
paljon arvokasta, päätöksentekoa palvelevaa  
tietoa. Tilanne on sama kaikkien suurten kau-  
punkien kohdalla ja lienee yleistettävissä kaik-  
kiin kuntiin.

Tilastokeskuksesta saa nykyään helpom-  
min tiedot jonkin kunnan taloudesta kuin  
kunnan omista asiakirjoista. Etenkin vuodesta  
1993 lähtien tietojen saanti on joustavaa. Tie-  
dot tosin on homogenisoitu yleisen tehtävä-

luokittelun mukaan eivätkä siten vastaa kun-  
nan omaa organisaatioita. Vuotta 1993 aikai-  
sempien tietojen saanti Tilastokeskuksesta on  
hankalaa ja kallista.

## Hallinnonaloittaiset tarkastelut ja tiedon puute

Tämän kirjoittaja laati viime keväänä teatte-  
reiden ja orkestereiden taloutta vuosina 1990–  
2000 kuvanneen verkkojulkaisun, joka on lu-  
ettavissa ja tulostettavissa Helsingin kaupun-  
gin tietokeskuksen sivuilta. Tarkastelu perustui  
alan keskusjärjestöjen tilastoihin. Kaupunkien  
omien, julkisten ja kaikkien helposti käytettä-  
vissä olevien asiakirjojen perusteella sellaisia  
ei ollut mahdollista tehdä.

Varsin oleellista on tarkastella kulttuurilai-  
tosten kehitystä meno- ja tulolajien perusteel-  
la. Siten on mahdollista kuvata henkilöstöme-  
nojen, kiinteistöjen ja muiden toimintameno-  
jen kehitys. Muutokset ovat olleet yllättävän  
suuret kymmenen vuoden kuluessa. Oma  
mielenkiintonsa on seurata miten rahoitus  
muodostuu valtion, kunnan ja maksutulojen  
kesken.

Useimpien kaupunkien tilinpäätöksissä oli  
teattereiden ja orkestereiden osalta vain me-  
not, tulot ja netto. Vaikka talousarvioissa olisi  
ollut enemmän tietoja, ei eri omistuspohjai-  
sia laitoksia olisi voinut vertailla muutoinkaan  
pelkästään kuntien asiakirjojen perusteella.

Uuden Lahden artikkelissa 2002 on esitet-  
ty Lahden kaupunginorkesterin rahoituksen  
kehitys vuosina 1990–2001 lajeittain. Kuvion  
pohjana olevia tietoja ei löydy Lahden eikä  
muidenkaan kaupunkien tilinpäätöskirjoista,  
vaan Suomen Sinfoniaorkesterit ry:n toimin-  
takertomuksista.

Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimin-  
tatilastossa teatterit, orkesterit ja museot ovat  
yhtenä tehtäväloukkana eli yhteenlaskettuina.  
Lisäksi siitä ei ilmene muiden kuin kunnal-  
listen kulttuurilaitosten luvut. Tämän vuoksi  
Teatterin tiedotuskeskuksen Teatteritilasto ja  
Suomen Sinfoniaorkesteri ry:n Toimintakerto-  
mus ovat näiden toimintojen parhaat ja ainoat  
tilastolähteet. Museoiden puolella on Suomen  
Museoliiton Museotilasto.

---

## ”...informaatio- ähky taitaa muuttua lähes informaatio- anoreksiaksi, ainakin kurnivaksi tiedon näläksi.”

---

### Toimintakertomuksien sisältöä kehitettävä

Hallinnonaloittaisten toimintakertomusten sisältö on vaihteleva. Jos esitystapaa, taulukoita ja kuvioita vaihdellaan vuosittain, ei eri vuosien kertomusten vertailu ja niiden pohjalta jonkinlaisen kehityskuvan hahmottaminen ole mahdollista. Kertomuksissakin tietynlainen konservatiivisuus on arvo sinänsä. Jos taloudesta ja toiminnasta esitetään muutama perustaulukko vuodesta toiseen saman rakenteen mukaisesti, on mahdollista peräkkäisiä kertomuksia tarkastellen arvioida kehitystä. Sitä helpottaa, jos kertomuksessa esitetään usean vuoden kehitystä havainnollistavia lukusarjoja ja kuvioita.

Teattereiden ja orkestereiden lisäksi tämän kirjoittaja kartoitti Lahden kaupunginkirjaston menojen, tulojen ja toiminnan kehitystä 1990-luvulla. Lahden kaupunginkirjaston toimintakertomukset ovat säilyttäneet peruspiirteensä koko 1990-luvun. Niiden perusteella ja käyttämällä hyväksi kirjanpidon tietoja, pystyy hahmottamaan kirjastotoimen kehitystä. Talousarvioiden ja tilinpäätösten tarkastelun perusteella ei saa tietoa siitä, miten paljon ja mistä kirjastotoimi resurssiaan on joutunut vähentämään.

Kirjanpidon ja sisäisen laskennan yksityiskohtaisia tietoja, joista ilmenee kustannusten jakautuminen talousarviotasoa tarkemmin

eri toimintoihin sekä meno- ja tulolajeihin, on lain mukaan säilytettävä vain kymmenen vuotta. Yksittäisen hallinnonalan toiminnan talouden yksityiskohtaisempi analyysi sitä pitteimmältä ajalta alkaa olla vaikeaa, jopa mahdotonta. Tietojen katoaminen kymmenen vuoden kuluttua voidaan estää yksinkertaisesti tarkentamalla arkistoinnin ohjetta niin, että tällaiset tiedot sisältävä vuoden viimeinen raportti säilytetään pysyvästi.

Koska talousarvioiden ja tilinpäätösten hallinnonalakohtainen tieto vähenee, virastojen ja lautakuntien toimintakertomuksia on kehitettävä siten, että niistä ilmenisi sekä toiminnan ja talouden kehitys kertomusvuotta pitteimmältäkin ajalta. Ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista, että Kuntaliitto tai joku muu ryhtyy antamaan kunnille ohjeita toimialakohtaisista toimintakertomuksista, kuten 1970-luvulla kuntasuunnittelusuosituksia tulostettiin kaikille mahdollisille hallinnonaloille. Kuntien on käytettävä tervettä järkeä pohtiessaan miten kuvata tapahtunut kehitystä.

### Tilinpäätös-sana suojattava inflaatiolta

Kunnallishallinnossa kuten muillakin aloilla vallitsee nimimagia. Uusi nimi korvaa vanhan ja sen uskotaan parantavan jos ei palvelua niin ainakin mielikuvaa. Joissakin kunnissa on perinteisiä aluejaon mukaisia alueita alettu kutsua hyvinvointialueiksi. Tavallisia kouluja ja opistoja ei kohta ole, on vain instituutteja, osaamiskeskustoja, tietokeskuksia, ja ties mitä akatemioita. Tulosjohtamisoppien väärästä soveltamisesta monien kuntien kuten yritystenkin organisaatioista on kadonnut entinen selkeys. Virkanimikkeissä on tapahtunut samankaltainen inflaatio.

Kirjanpitolain mukaan kunnissa tehdään tilinpäätös. Se on taloushallinnon keskeinen asiakirja, joka aina saa taatusti julkisuutta. Viime vuosina on tilinpäätös -sanakin kokenut inflaation. Eri puolilla on tehty asiakirjoja, joiden nimen loppuun on liitetty tilinpäätös -sana. On henkilöstötilinpäätös, ympäristötilinpäätös, demokratia-tilinpäätös, tasa-arvo-tilinpäätös, hyvinvointi-tilinpäätös. Ruotsissa näkyy tehtävän terveystilinpäätöksiäkin.

Useimmiten kyse on selvityksestä, kertomuksesta tai muusta sellaisesta. Eri hallinnonalojen osalta ”tilinpäätökset” mahtuvat erinomaisesti kyseisen viraston toimintakertomukseen. Kirjanpitolain mukainen tilinpäätös -sana on varattava alkuperäiseen tarkoitukseen eikä sitä ole syytä käyttää missään muussa yhteydessä.

## Tilastolliselle vuosikirjalle on tarvetta

Helsingin kaupungin tietokeskus on julkaissut tilastollista vuosikirjaa 1900-luvun alkupuolelta saakka. Se on tärkeä tietolähde kaupungin kehityksen tarkastelussa. Myös monissa muissa suurissa kaupungeissa on vastaavanlaiset vuosikirjat. Eräät kaupungit luopuivat sellaisesta 1990-luvun laman säästöjen aikaan saamiseksi. Vuosikirjoille olisi edelleen tarvetta.

Kun talousarvioiden, tilinpäätösten ja toimintakertomusten sisältö vaihtelee, olisi jossain oltava jotain pysyvämpää tietoa. Tilastollinen vuosikirja on sellainen. Usein sen tiedot ovat vuoden parin takaisia, mutta aikaviiveen korvaa niistä ilmenevät kehitystä kuvaavat lukusarjat. Niiden tekeminen tosin on työlästä, koska kaikki uudistetaan muutaman vuoden välein. Sodanjälkeisen kunnallistalouden analysoinnin kannalta ilmeisesti vaikein vuosikymmenen on 1990-luku, vaikka kaikkien silloin tehtyjen uudistusten perustana oli vertailukelpoisuuden parantaminen ja aikaisempaa paremman tiedon tuottaminen. Näyttää siltä, että jokainen uudistus on vaikeuttanut vertailua ja analysointia.

Vuosikirjan toimituksen aikaviivettä on mahdollista pienentää, pistämällä tietoja verkkoon sitä mukaa kun niitä valmistuu. Verkkotiedot pitäisi olla helposti käytettävissä olevassa muodossa, esimerkiksi Excel-tiedostoina. Verkkosivut eivät kuitenkaan korvaa perinteistä paperijulkaisua.

## Minne markat ja eurot menevät?

Kuntalaisen ja luottamushenkilöiden tulisi saada tietää, mihin kunnan jonkin hallintokunnan rahat ovat menneet ja mitä niillä on saatu aikaan. Ei riitä se, että on nähtävissä vuosittaisia talousarviotason lukuja, joiden sisältö

saattaa vaihtua tiuhaan tahtiin. Kehityksen kuvaamiseksi olisi esitettävä usean vuoden lukusarjat ja tarkemmalla tasolla kuin talousarvioiden ja tilinpäätösten tiedot.

Tämän kirjoittaja on ihmetellyt toistuvasti sitä, että niin kunnat kuin yksittäiset hallintokunnatkaan eivät pysty esittämään niitä tekijöitä, jotka ovat lisänneet niiden menoja tai vaikuttaneet tulorakenteeseen. Suomen Kuntaliitolla on käyttökelpoinen luettelo valtion toimenpiteistä ja niiden vaikutuksista kuntatalouteen vuodesta 1990 alkaen. Toisaalta sellaista tarkempaa vuosittaista muutoslistaa kaipaisi Kuntaliiton tekemänä esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon ja opetus- ja kulttuuritoimen osalta. Samanlainen luettelo olisi tarpeen kunta- ja virastotasolla. Mahdollinen rahan puute tulisi siten paremmin perusteltua. Hallintokunnittaisissa luetteloista tulisi ilmetä myös kunnan organisaatioiden ja kirjanpidon muutoksista aiheutuneet siirtymät.

Omanlaisensa paradoksi lienee se, että informaatiohäiky taitaakin muuttua melkein informaatioanoreksiaksi, ainakin kurnivaksi tiedon näläksi. Kaikki ei ole sitä, miltä se näyttää. Huolestuneena voi kysyä värikkäitä kuvioita sisältävien asiakirjojen selaamisen jälkeen, että missä on se pihvi eli tieto.

## Taustaa

Kirjoittaja toimii erikoistutkijana Helsingin kaupungin tietokeskuksessa ja on kirjoittanut keväällä ilmestyneen Helsingin talouden sodanjälkeisen ajan historian ”Terveen ja varovaisen talouden linja. Helsingin kaupungin talous 1945–1999” teoksessa Laura Kolbe - Heikki Helin, Helsingin historia vuodesta 1945. Osa 3. Kunnallishallinto ja politiikka. Kunnallistalous. Edita 2002.

Heikki Helin, Teattereiden ja orkestereiden talous ja toiminta 2990-2990. Verkojulkaisu. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimus luettavissa ja tulostettavissa osoitteessa:

[http://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/02\\_05\\_29\\_helin\\_vj8.pdf](http://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/02_05_29_helin_vj8.pdf)



Kuntatalo Helsingin Kalliossa. (HH)



## Painaako Kuntaliiton kanta?

E-SS 14.11.2003

Kunnallistalouden toipumista 1990-luvun alun lamasta auttoi yhteisöveron voimakas kasvu. Valtio oman taloutensa tasapainottamiseksi kiristi kuntataloutta vuosina 1990 – 2000 noin 4,3 miljardia euroa. Samaan aikaan kuntien osuus yhteisöverosta kasvoi lähes nollasta 2,4 miljardiin euroon. Valtio pyrki kuitenkin imuroimaan kuntien yhteisöveron kasvun omaan kassansa. Sen seurauksena yhteisöve-

ro rapautui kunta – valtio -suhteen tasauseräksi. Kuntien osuutta sen tuotosta on alennettu alkuperäisestä 44,8 prosentista nykyiseen 19,75 prosenttiin.

Valtiovarainministeriön mielestä yhteisövero on ennakoimattomuutensa vuoksi sopimaton kuntien palvelujen rahoittamiseen. Kun kuntien osuus on vähentynyt ja nykyisin jakoperusteena on kahden edellisen vuoden keskiarvo, ei yhteisöverosta saa riskiä kuntataloudelle millään. Yhteisöveroa suurempi riski kunnille ovat valtion ennakoimattomat toimenpiteet.

Mitä suurempi osa tuloista tulee valtionosuuksina, sitä enemmän kunnat ovat valtion ja valtiovarainministeriön päätöksistä riippuvaisia. Pelkästään verotuksen keventäminen ja verotulojen menetyksen korvaaminen valtionosuuksina lisää kuntien riippuvuutta valtiosta. Todella suuri itsehallinnon kavennus olisi kaavailtu yhteisöveron muuttaminen valtionosuudeksi.

Kuntaministeriön ylijohtaja Cay Sevonilta lipsahti vuosi sitten muutoksen tarkoitus:

”Jos valtio maksaisi kuntien sosiaali- ja terveyspalveluista isomman osan, se voisi myös vaatia kuntia hoitamaan velvollisuutensa. Nyt vaatiminen on heikolla pohjalla kun kuntien osuus rahoituksesta on 75 ja valtion 25.” (HS 25.5.2002). Sevonin ja valtion virkamiesten ajatustapa on kunnallisen itsehallinnon kannalta järkyttävä. Kunnilta siis halutaan viedä ensin verotulot ja muuttaa ne valtionosuuksiksi, jotta valtio pääsisi paremmin kasvaneiden valtionosuuksien perusteella ohjailemaan kuntia.

Nyt yhteisöveron tuotto on pienimmillään. Jos se muutettaisiin valtionosuudeksi, eivät kunnat siitä kovin paljon saisi. Valtion puolella on löydetty malli, jossa hyötyjiä on paljon. Menettäjiä ovat periaatteessa kaikki kunnat, joiden yhteisövero on keskitasoa suurempi. Lahden menetys esillä olleilla laskentamalleilla on nelisen miljoonaa euroa.

Kuntien kannalta ongelma on siinä, että ne eivät saisi osaansa yritysten maksamien verojen kasvaessa lähivuosina. Puolen miljardin yhteisöveron kasvusta Lahden osuus olisi nykyperusteilla noin 6,8 miljoonaa euroa. Matematiikka on tylyä. Jos kunnilta poistetaan miljardi yhteisöveroja, valtionosuuksia tulee korvikkeeksi nyt käytettävissä olevien laskukaavojen perusteella vain 324 miljoonaa euroa.

Valtion puolella on edellisiä suuria uudistuksia perusteltu sillä, että niiden takana on yhtenäinen kuntakenttä tai Kuntaliitto. Nyt Suomen Kuntaliiton kanta on selvä. Se vastustaa yhteisöveron muuttamista valtionosuudeksi. Nähtäväksi jää mikä paino sillä on. Valtiosihtööri Raimo Sailas on joskus todennut Kuntaliiton olevan vain yksi etujärjestö muiden joukossa. Onko etujärjestön kannalla merkitystä vain silloin kun se on sama kuin valtion kanta?



Juho Kusti Paasikivi oli Suomen tasavallan seitsemäs presidentti. Harry Kivijärven veistämä J.K. Paasikiven monumentti paljastettiin 1980. Se koostuu kahdesta mustasta graniittipaadesta. Se sijaitsee Paasikivenaukiolla Lasipalatsin ja Mannerheimintien vieressä. ”Kaiken viisauden alku on tosiasian tunnustaminen”, lukee monumentin jalustassa. Lausahdus oli Paasikiven motto. (HH)

## KUNNALLISTALOUS

*Kuntatalouden muutosten ennakointi ollut jo pitkään vaikeaa*

# Kunnissa kaivataan VAKAATA JA TOIMINTAYMPÄRISTÖÄ ENNUSTETTAVAA

PIIRROS: YRJÖ KLIPPI

Kuntalehti 1/2004

1970-luvulla valtio pyrki laajentamaan hyvinvointipalveluita. Palvelujen kasvua valtio vauhditti kustannusperusteisella valtionosuusjärjestelmällä. Vuosikymmenen olikin kunnallistalouden voimakkaan kasvun aikaa.

1980-luku on kuntien talouden kannalta hyvin vakaata ja edelleen jatkuneen kasvun aikaa. Edellisellä vuosikymmenellä luodut järjestelmät toimivat.



Kustannusperusteinen valtionosuusjärjestelmä tuli 1980-luvun lopulla tiensä päähän. Se kasvatti valtion menoja automaatin lailla. Kunnilla ei myöskään ollut huolta toiminnan taloudellisuudesta. Vuosikymmenen lopulla alettiinkin valmistella valtionosuus- ja verouudistuksia. Siitä alkoi kuntien toimintaympäristössä sellainen pyörre, ettei se ole vieläkään tasaantunut.

Vuosikymmenen lopulla nimettiin valtiosihteeri Teemu Hiltunen selvitysmieheksi laatimaan ehdotusta valtionapujärjestelmän uudistamiseksi. Selvitysmies teki esityksensä valtionapujärjestelmän uudistamiseksi pitkälle aikaisempien komiteamietintöjen pohjalta (Komiteamietintö 1989:56).

Hiltusen mallissa tehtäväkohtaiset valtionavut olisivat laskennallisia ja niissä luovutaisiin kantokylukuokittaisesta porrastuksesta. Tehtäväkohtaisista valtionosuuksista olisi siirretty osa verotulojen täydennykseen, yleisiin asukaskohtaisiin valtionosuuksiin sekä harkinnanvaraiseen avustukseen. Kuntien tuloerojen (kantokylukuokan) mukainen porrastus olisi säilytetty yleisissä asukaskohtaisissa valtionosuuksissa. Kaikki valtionosuudet tulisivat peruskunnille, jotka maksaisivat palvelujen käytön kuntayhtymille, joiden asema suhteessa kuntiin muuttuisi oleellisesti.

Hiltusen malli olisi merkinnyt liian suuria muutoksia monien kuntien valtionosuuksiin. Niinpä sitä hiottiin virastovaltuutettu Pekka Ojalan, valtiosihteeri Matti Korhosen ja valtiosihteeri Pekka Tuomiston johtamissa työryhmissä etsien kompromissia kuntakohtaisten valtionosuussiirtymien minimoimiseen.

Mallia laajennettiin kulttuuritoimeen, palautettiin kantokylukuokitus tehtäväkohtaisiin valtionosuuksiin. Viimeisimmässä mallissa muutos minimoitiin 60 markaksi asukasta kohden ja ylimenovaiheen jälkeenkin se sai olla enintään +/- 420 mk/asukas. Siirtymäkauden tuli jatkua vuoteen 2001 saakka.

Malli otettiin käyttöön vuonna 1993. Suurin hyöty kunnallishallinnolle muodostui siitä, että valtion ohjaus ja valvonta vähenivät. Se mahdollisti kunnille myös tehokkaasta toimintojen organisoinnista jäävän rationalisointivoiton.

## Kantokylukuokituksen poistoyrityksiä

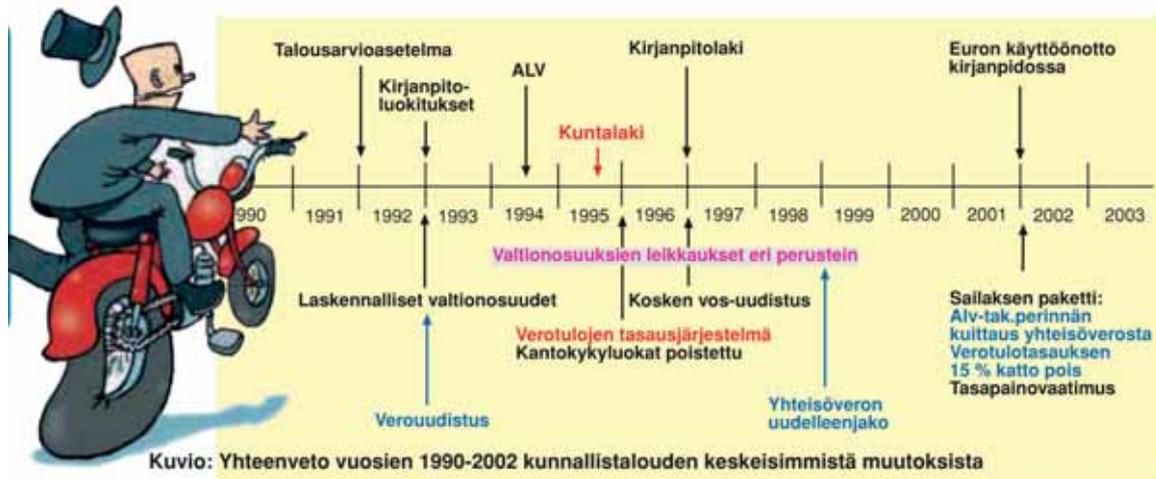
Hiltusen mallin kompromissit olivat tulevien ongelmien alku. Kantokylukuokituksesta ei päästy eroon, vaan otettiin käyttöön kantokylukuokkakertoimet. Vuoden 1993 kuntien valtionosuuslaissa yleisen valtionosuuden kantokylukuokkakerroin oli 6–10 kantokylukuokissa 0,75, opetus- ja kulttuuritoimessa opetustoimen valtionosuusprosentti oli 1–5 kantokylukuokissa 60 % ja kulttuuritoimen osalta 40 % sekä sosiaali- ja terveydenhuollossa kantokylukuokituskerroin oli 1–5 luokissa 1,5 ja muissa luokissa 1,0–1,4. Näin kantokylukuokitusjärjestelmän sisälle oli syntynyt seuraavan selvitysmiehen Aulis Pöyhösen tulkinnan mukaan uusi ”alakantokylukuokitusjärjestelmä”.

Kantokylukuokat olivat etääntyneet reaali-maailmasta. Viimeinen luokitus oli vuodelta 1992. Sen jälkeen luokitus jäädettiin kolmeksi vuodeksi 1993–1995. Jo sitä ennen luokkien muutokset olivat jääneet vähäisiksi. Luokitus oli siten jämähtänyt puoleksi vuosikymmeneksi ja tosiasiallisesti pitemmäksikin aikaan.

Neuvotteleva virkamies Aulis Pöyhönen sai elokuussa 1993 toimeksiannon selvittää olisiko silloinen kantokylukuokitusjärjestelmä korvattavissa kuntien yleiset taloudelliset voimavarat oikeudenmukaisella tavalla huomioonottavilla vaihtoehtoisilla järjestelmillä. Selvitys valmistui elokuussa 1994.

Toimeksianto oli kovin rajattu. Pöyhönen esitti kantokylukuokituksen poistamista ja valtionosuuksien tasausta laskennallisten tulojen perusteella. Tasaustaso olisi 95 %. Välillä 95–100 % ei olisi ollut tasausvähennyksiä, yli 100 prosentin tasolla leikkaus olisi ollut 70 %, mutta maksimissaan kuitenkin korkeintaan 15 prosenttia laskennallisesta verotulosta. Tehtäväkohtaiset ja yleiset valtionosuudet olivat Pöyhösen mallissa porrastamattomat ja näiden perusteena olisivat olleet tarve- ja kustannustekijät.

Menettäjinä olisivat Pöyhösen mallissa olleet luonnollisesti ne kunnat, joiden valtionosuuksien taso oli korkein. Nämä olivat ensimmäisen kantokylukuokan kuntia, joiden valtionosuutta olivat kasvattaneet eri tekijöiden kerrannaisvaikutukset. Monen kunnan menetykset johtuivat siitä, että ne olivat olleet



verotuloihinsa nähden tarpeettoman edullisessa kantokykyluokassa. Vuoden 1993 ratkaisussa ei niiden valtionosuuksia rohjettu supistaa tarpeeksi ja siirtymäkauden vuosittaiset muutokset olivat toivottoman pieniä. Tämä saavutettujen etujen eli liian korkeiden valtionosuuksien leikkaamisen ongelma tuli eteen seuraavissakin uudistuksissa.

Joulukuun lopulla 1994 asetettiin valtiosihtööri Timo Relanderin johtama valtionosuustoimikunta laatimaan ehdotusta kantokykyluokituksen poistamiseksi. Samalla sen tuli arvioida valtionosuusjärjestelmän perusteita ja selvittää mahdollisuudet luopua kuntien osuudesta kansaneläkelaitoksen menoihin.

Relanderin toimikunta esitti huhtikuussa 1995 kantokykyluokitukselta luopumista ja sen korvaamista verotulotasauksella. Tasausrajana olisi ollut 90 % ja ylimenevältä osalta olisi leikattu 50 %, enintään kuitenkin 20 prosenttia kunnan laskennallisesta verotulosta. Lisäksi toimikunta ehdotti kansaneläkkeiden lisäosaosuuden poistamista siten, että kuntien valtionosuuksien kokonaismäärä vähenee vastaavalla määrällä.

Toimikunnan kunnittaisissa laskelmissa näkyivät silloisen järjestelmän vääristymät. Suurimpina menettäjiä olisivat olleet valtionosuuksia liikaa saaneet pohjoisen ja idän kunnat. Tämä aiheutui siitä, että toimikunta esitti erilaisten päällekkäisten, kertaantuvien valtionosuusperusteiden karsimista.

Esitys ei ollut ainoa vaihtoehto, jollaisena se haluttiin nähdä eikä se saanut hyväksyntää,

vaan vuodelle 1996 ryhdyttiin kiireesti laatimaan tilapäisratkaisua.

### Kosken uudistukset

Pääministeri Paavo Lipposen ensimmäisen hallituksen ohjelmaan huhtikuussa 1995 oli kirjattu selkeät valtionosuusjärjestelmän uudistukset tavoitteet ja aikataulu. Selvitysmiehiksi nimettiin hallintotieteiden tohtori Heikki Koski.

Vuodeksi 1996 tehtiin Kosken johdolla hallitusohjelman edellyttämät tilapäisjärjestelyt. Verotulotasaus otettiin käyttöön. Tasausrajaksi tuli nykyinen 90 prosenttia laskennallisesta asukaskohtaisesta verotulosta. Ylimenevältä osalta leikattiin 40 prosenttia. Samalla päästiin eroon kantokykyluokitukselta. Muutosta lievennettiin niin, että valtionosuuksien muutos ei saanut olla suurempi kuin 200 markkaa/asukasta kohti.

Kosken esitys vuodelle 1997 perustui aikaisempia valtionosuusuudistuksia laajempaan tutkimustiedon hyväksikäyttöön. Tutkimuksista ei luonnollisestikaan ollut suoraan otettavissa yksiselitteisiä kriteerejä vaan niitä piti soveltaa. Järjestelmän perusosat olivat hahmottuneet jo edellisissä selvityksissä. Uutta tehtäväkohtaisissa valtionosuuksissa oli ns. kuntien omarahoitusosuus. Tehtäväkohtainen valtionosuus saatiin vähentämällä kunnan laskennallisista kustannuksista kaikille kunnille yhtä suuri omarahoitusosuus.

Verotulotasauksen katoksi määriteltiin 15 prosenttia, mitä silloin pidettiin kohtuuden

ylärajanä. Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmä on yksinkertainen ja selkeä. Valtionosuudet kohdistettiin yhä peruskunnille. Opetus- ja kulttuuritoimen järjestelmässä palattiin malliin, jossa valtionosuudet kohdistettiin palvelujen tuottajille.

Menettäjiä Koskenkin mallissa olivat paljon aiemmin valtionosuuksia saaneet kunnat. Mallille tehtiin vuoteen 2001 saakka ulottuva siirtymäkausi. Vaikka Kosken järjestelmää vastaan esitettiin monenlaista kritiikkiä, oli se siihen astisista järjestelmistä kaikkein herkimmin kuntien tulopohjan ja väestön muutoksiin reagoiva järjestelmä. Se toimii edelleenkin eikä kaipaa muuta kuin pientä hienosäätöä,

### Lipposen toisen hallituksen valtionosuusmuutokset

Pääministeri Paavo Lipposen toisen hallituksen ohjelmassa (15.4.1999) todettiin, että valtionosuusjärjestelmä on tarkistettava vuoteen 2002 mennessä. Edellisen uudistuksen siirtymäkausi ei ollut vielä kuin puolessa välissä. Samalla oli menossa yhteisöverojakoperusteiden muutoksen siirtymäkausi,

Selvitysmieheksi asetettiin joulukuussa 1999 valtiotieteen tohtori Jukka Pekkarinen. Pekkarinen sai laajan pohdiskelunsa valmiiksi vuoden 2001 alussa. Selvitys keskittyi peruspalvelujen rahoitukseen. Uutta esityksessä oli verotulotasauksen suorittaminen verotilitysten yhteydessä. Pekkarisen mallin ongelma oli se, että se oli markoissa toista miljardia epätasapainossa.

Pekkarinen sivusi laajassa esityksessään arvonlisäveron takaisinperintää todeten, että siitä voitaisiin luopua ja "ainakin osaksi ottaa huomioon kustannusneutraalilla tavalla alentamalla kuntaryhmän jako-osuutta yhteisöverosta". Rinnan Pekkarisen työn kanssa valtionvarainministeriön työryhmä kartoitti kuntien hankintoihin sisältyvän arvonlisäveron palautus- ja takaisinperintämenettelyyn liittyviä ongelmia ja mahdollisuuksia niiden ratkaisemiseksi. Työryhmän muistio valmistui helmikuussa 2001.

Vuoden 2001 alussa siis kaksi laajaa, kuntien talouteen vaikuttavaa selvitystä odotti ratkaisuaan. Hallituksen talouspoliittinen minis-

terivaliokunta nimitti valtiosihteeri Raimo Sailaksen johtaman työryhmän, jonka tehtäväksi tuli "kuntalaisten peruspalvelujen rahoituksen turvaaminen". Työryhmä esitti muistionsa toukokuussa 2001.

Sailaksen työryhmän esityksen mukaan arvonlisäveron takaisinperinnästä luovutaan kuittaamalla arvonlisäveron määrä pääosin yhteisöverosta. Verotulojen tasausjärjestelmän 15 prosentin kattosäännös esitettiin myös poistettavaksi. Esitykset toteutettiin vuoden 2002 alusta lukien. Järjestelyä sisäasiainministeriö kutsui kuntatalouden vakauttamiseksi.

### Verotuksen uudistukset

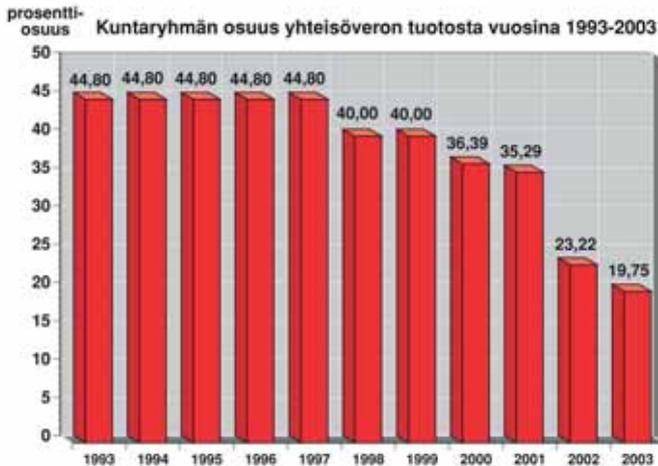
Suuri verouudistus toteutettiin vuoden 1993 alusta lukien. Kuntien verotulot muodostuvat kunnallisverotulosta, osuudesta yhteisöveron tuottoon, kiinteistöverosta ja koiraverosta.

Yhteisöveron jako-osuuksien ongelmaksi muodostui se, että laskennan perusteena olivat vuosien 1991 ja 1992 verotustiedot, joiden pohjalta määriteltiin kiinteät kunnittaiset jako-osuudet. Tämän jälkeen kunnassa toimivien yritysten taloudellinen kehitys ei vaikuttanut kunnan yhteisövero-osuuteen millään tavalla. Erityisesti tästä kärsivät sellaiset teollisuuspaikkakunnat, joita lama koetteli raskaasti, mutta jotka sen jälkeen toipuivat nopeasti.

Vuonna 1994 verotuloja kasvattivat valtion toimesta tehdyt verotuksen muutokset. Lapsi- ja yksinhuoltajavähennyksen poistamisen vaikutus oli arvioiden mukaan 2 400 miljoonaa markkaa. Vastaavasti ansiotulo- ja tulonhankkimisvähennysten korotukset ovat leikanneet kuntien verotuloja useaan kertaan. Vanhasen hallitus on edeltäjistään poiketen ja hallitusohjelmansa mukaisesti korvannut verotuksen keventämisestä kunnille aiheutuvat menetykset.

Liikevaihtoverotuksesta siirryttiin 1.6.1994 arvonlisäverotukseen. Arvonlisäveron takaisinperinnästä luovuttiin vuoden 2002 alusta lukien

Vuonna 1999 yksittäisten kuntien ja seurakuntien yhteisöveron jakoperusteet muutettiin vastaamaan paremmin kunkin kunnan elinkeinoelämän kehitystä. Uudistus toteutettiin siirtymävaiheen kautta siten, että vuosina



1999 ja 2000 uusien jako-osuuksien painoarvo on 50 % ja vanhojen jako-osuuksien painoarvo on samoin 50 %. Lisäksi erityisen suurten uudistuksesta johtuvien kuntakohtaisten verotuottomuutosten välttämiseksi rajattiin yhteisöverotulon muutokset vuosina 1999 ja 2000 enintään 1 500 markaksi asukasta kohden. Uudistuksessa verotuottoja menettävien kuntien muutoksen katoksi vuonna 2001 määriteltiin enintään 4 000 markkaa asukasta kohden.

Nykyisin kunnittaiset yhteisvero-osuudet päätetään lopullisesti etukäteen kahden edellisen valmistuneen verotuksen lukujen keskiarvona. Tämä tasoittaa merkittävästi yhteisöveron vaihteluita ja tekee ennakkoinnin helpommaksi. Niinpä yhteisöveroa suurempi riski kunnille ovat valtion ennakoimattomat toimenpiteet ministeri Kari Rajamäenkin mukaan (12.11.2003).

Kunnilla sanotaan olevan veronsaaja-asema yhteisöveroihin. Kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta on vähennetty 44,8 prosentista 19,75:een (kuvio). Verotusoikeuden on sanottu olevan eräitä kunnallisen itsehallinnon peruspilareita. Yhteisövero on kuitenkin rapautunut kunta-valtio-suhteen tasauseräksi. Mitä enemmän yhteisöverosta on leikattu, sitä enemmän ovat menettäneet sellaiset kunnat, joissa yhteisövero on keskimääräistä suurempi.

Vuonna 1998 kuntien jako-osuutta alennettiin 44,80 prosentista 40,00 prosenttiin. Hallituksen esityksen perusteluisissa (102/1997) todettiin, että ”yhteisöveron tuotto ehdotetaan jaettavaksi valtion, kuntien ja seurakuntien kesken uudella tavalla. Kuntien ja seurakuntien osuus yhteisöveron tuotosta palautettaisiin tasolle, joka vastaa niiden oikeutta veron tuottoon ennen kuin yhteisöjen verokantaa korotettiin 25 prosentista 28 prosenttiin verovuodesta 1996.” Laki muutettiin verovuodesta 1998 alkaen (1263/97). Alun perin valtio halusi puolittaa indeksitarkistukset. Jostain syystä niin ei tehtykään vaan leikattiin yhteisöveroa. Siitä alkoi yhteisöveron käyttö tasauseränä.

## Valtion säästötoimet

Kansantalouden ajaututtua lamaan valtio pyrki luonnollisesti leikkaamaan menojaan, joista kuntien valtionosuudet muodostivat huomattavan osan.

Valtion vuoden 1993 talousarvioesityksen lähtökohtana oli se, että myös kuntien menot vähenisivät reaalisesti. Hallitus asetti elokuussa 1992 käymissään neuvotteluissa tavoitteeksi, että kunta-sektori säästäisi jo suunnitelluista kulutusmenoista 4 %. Säästö vastaisi 1,5 mrd:n markan vähennyistä valtionosuuksiin. Valtio ulosmittasi säästön korottamalla kuntien osuutta kansaeläkkeen lisäosan kustannuksista 0,98 pennistä 1,47 penniin äyriä kohti. Koska kela-maksun suuruus perustui äyrimäärään, kohdistui säästövaatimus siten suurempana korkean äyrimäärän kuntiin.

Vuoden 1994 leikkaustavasta syntyi kova aluepoliittinen kiista. Alun perin valtiovarainministeriö esitti leikkausmallia, joka olisi vienyt saman prosentin jokaisen kunnan valtionosuuksista. Malli olisi leikannut valtionosuuksia muita enemmän kunnilta, joiden tuloista valtionosuudet muodostavat suuren osan. Mallia muutettiin opetusministeriön todettua, että esitettyä mallia ei ole mahdollista toteuttaa opetus- ja kulttuuritoimen puolella. Sosiaali- ja terveydenhuollossa sovellettiin leikkausmallia, jossa 40 % perustui asukaslukuun ja 60 % äyrimäärään, leikkasi se vahvan veropohjan kunnilta huomattavasti enemmän kuin alkuperäinen malli. Leikkaustavasta syntyi kova aluepoliittinen kiista.

Vuoden 1996 valtionosuusjärjestelmän tilapäisratkaisujen ohella valtionosuuksia leikattiin

Valtion toimien vaikutus kuntien talouteen 1990-2002 (1 000 000 euroa)									
	1991-95	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	YHT.
● Valtionosuusleikkaukset	-1 289,3	-815,7	-420,5	-272,1	-74,3	-3,2	64,2	172,4	-2 338,5
- siitä: ● indeksitark. luopuminen	-235,5	-176,6					-71,5	-55,0	-538,5
● op:n y-hint.leikk. luopuminen							135,7	153,4	289,1
● EK-ryhmien lisäys								74,0	74,0
● Kuitaukset valt.os. vähentäen	0,0	-709,8	-286,9	-16,3	-14,1	-5,2			-1 032,3
- siitä: ● Kela-osuudet	0,0	-709,8	-84,4						-794,2
● Sotumaksujen alennus	0,0	0,0	-185,0						-185,0
● muut, netto	0,0	0,0	-17,5	-16,3	-14,1	-5,2			-53,1
● Valt.os. viive - korkomenetykset	-65,6	-11,8	-6,7	-6,7	-3,4				-100,9
● Uudet tehtävät ja teht.muutokset	-334,7	728,3	262,7	-48,4	-3,9	56,5	-25,4		635,1
- siitä: ● Kela-os. lisäys ja poistot	-336,6	709,8	84,4						427,5
● Sotumaksujen alennus			185,0			39,4	0,0		224,4
● muut, netto	32,0	18,5	-6,7	-48,4	-3,9	17,2	-25,4		-16,8
● Veropohjan muutokset, netto	-143,0	-84,1	-175,8	-126,8	-128,7	-125,3	-92,5	-169,9	-1 046,0
● Arvonlisäverouudistus	-84,1	0,0	-164,8						-248,9
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>-1 916,7</b>	<b>-893,1</b>	<b>-792,0</b>	<b>-470,4</b>	<b>-227,7</b>	<b>-80,6</b>	<b>-53,7</b>	<b>2,5</b>	<b>-4 431,6</b>

Lähde: Kuntaliitto

851 markkaa asukasta kohti. Kosken mallin siirtymäjärjestelyjen kanssa samaan aikaan leikattiin valtionosuuksia vuosina 1997–1998. Siirtymäjärjestelyt huomioiden valtionosuuksien muutokset vuonna 1997 saattoivat olla 291–691 markkaa asukasta kohti ja vuonna 1998 vastaavasti 346–1146 markkaa asukasta kohti.

Valtion säästötoimiksi voi lukea myös indeksitarkistusten puolittamisen ja tekemättä jättämisen (kts taulukko).

### Kuntatalous kaipaa työrauhaa

Nykyisen hallituksen ohjelmassa luvattiin arvioida kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmä kokonaisuutena vuoteen 2005 mennessä. Kuntien epävarmuus keskeisistä tulopohjista jatkuu kuten edellistenkin hallitusten aikana. Epävarmuutta ei poista edes hallituksen talouspoliittisen ministerivaliokunnan päätös, että kuntien osuus yhteisöverosta säilyy. Kaikki muut valtionosuusjärjestelmän järjestelmän elementit ovat muutettavissa.

Hallitusohjelmiin on kirjattu säännöllisesti valtionosuusjärjestelmien uudistus. Näin kuntien tulopohja on ollut epävarma niin kauan kuin uudistus on saatu toteutettua. Jonkinlaiselta hätäilyltä vaikuttaa se, että ennen kuin uudistus siirtymävaiheineen on saatu viety äläpi, ollaan selvittämässä jo seuraavaa uudistusta.

Uuden kuntalain mukaan talousarviovuoden lisäksi on suunniteltava kaksi seuraava vuotta. Valtion poukkoilevien ratkaisujen takia toisen ja kolmannen vuoden suunnittelu

on mahdotonta. Kukaan ei ole osannut arvaata, mitä kuntien tulopohjasta ja tehtävistä päätetään. Myös kunnissa kaivataan yritysten tapaan vakaata ja ennustettavaa toimintaympäristöä.

### Kertoimilla ei kaikkien kuntien taloutta turvata

Nykyinen selvitysmies Heikki Kosken johdolla luotu valtionosuusjärjestelmä on perusrakenteeltaan edelleen toimiva. Tarvittavat muutokset ovat sittenkin hyvin pieniä. Erilaisiin ongelmiin on esitetty uusia kertoimia, mutta kertoimien lisäämisen seurauksena muutokset jäävät vähiin järjestelmän nollasummapelin luonteen takia. Kertoimien lukumäärän lisäämisen toinen seuraus on se, että suhteellisen yksinkertaisesta järjestelmästä tulee vaikeammin ymmärrettävä. Eräs sosiaali- ja terveydenhuollon selkeää järjestelmää monimutkaistava piirre on ollut korvamerkittyjen valtionosuuksien lisääntyminen. Opetuspuolen ei-kuntakohtainen järjestelmä on vaikeaselkoinen ja jonkinlainen tyylikirjo nykyisessä järjestelmässä. Sen muuttaminen näyttää kaikkein vaikeimmalta.

Kaikkien kuntien taloutta ei ole mahdollista turvata täysin laskennallisella valtionosuusjärjestelmällä ilman että rahaa kohdistuisi sellaisiin kuntiin, jotka tulisivat toimeen pienemmälläkin valtionosuudella. Kaikkien kuntien talouden turvaaminen edellyttää tietyn suuruisia harkinnanvaraista erää järjestelmässä. Sillä on mahdollista hoitaa vuodesta toiseen ongelmissa olevat kunnat. Näitä ei ole kovin

monta, tulkintatavasta riippuen ehkä 30–40. Tosin pelkkä rahan lisääminen ei näiden kuntien taloutta terveytä. Ongelmakuntien talouden korjaaminen olisi koko kuntakentän etu.

Vuoden 1993 jälkeen valtionosuuskentällä ovat toimineet monet selvitysmiehet ja erillisryhmät, jotka ovat varmaan parastaan yrittäneet, mutta jo lähtökohtaisesti on ollut arvatavissa ponnistelujen heikot sekä enemmän tai vähemmän keskeneräisiksi jääneet tulokset. Näyttää siltä, että kun yritetään liian suuria uudistuksia kerralla, aika loppuu kesken. Sitten ajaudutaan tilapäisluontoisiin pikaratkaisuihin, joita pitää paikata seuraavina vuosina, minkä seurauksena epävarmuus kuntien tulopohjasta jatkuu. Miksi aina pitää tavoitteena olla koko järjestelmän uudistaminen? Miksei rajauduta selkeästi muutamiin yleisesti ongelmiksi tunnettujen osien kehittämiseen? Eräs kohde olisi opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmä.

Pitäisi myös vähitellen uskoa, että jos halutaan laaja ja monimutkainen sekä vaikutuksiltaan laajasti yhteiskuntaa koskettava valtionosuusjärjestelmä uudistaa kunnolla, on uudistuksen valmisteluun annettava riittävä valmistelu-aika. Valmistelulle on annettava poliittinen tuki sekä valmiudet tehdä riittävästi selvitys- ja laskentatyötä uuden järjestelmän toimivuuden arvioimiseksi. Vuoden 1993 uudistusta valmisteltiin pitkään, monin koelaskelmin ja laaja-alaisesti ja hallituksen esitys tuli eduskunnalle toista vuotta ennen lain voimaantuloa. Myös selvitysmies Heikki Koskella oli ajan puutteesta huolimatta käytettävissään laaja tutkimustoiminta ja tulos olikin sitten selväsi muita kestävämpää.

Jos Suomen Kuntaliitto ja kunnat ovat tyytymättömiä nykyiseen järjestelmään, voivat ne itsekin tehdä yksilöityjä esityksiä järjestelmän muuttamiseksi esittäen kuntakohtaiset laskelmat muutosten vaikutuksista. Sen jälkeen keskustelu olisi monta astetta konkreettisemmallalla tasolla. Ei riitä se, että vain yleisellä tasolla vaatii muutoksia järjestelmään.



## Päijät-Hämeen surkeus osin tilastotekniikkaa

E-SS 20.2.2004.

Päijät-Hämeen kuntien vuosikatteet viime vuodelta olivat Suomen Kuntaliiton tiedotteen (11.2.2004) mukaan maakunnista toiseksi heikoimmat 76 eurolla asukasta kohti. Päijät-Häme oli myös maan velkaisin maakunta. Lainaa oli 1779 euroa asukasta kohti. Tilastojen luvut ovat oikein lasketut, mutta jos niiden perusteella tekee johtopäätöksen maakunnan kuntien talouden surkeudesta, on johtopäätös väärä.

Kuntaliiton tiedotteessa todettiin seuraavasti:

”Vuosikate asukasta kohden oli alhaisin Etelä-Karjalassa, 33 euroa, Päijät-Hämeessä, 76, Lapissa, 95 ja Keski-Suomessa, 97 euroa. Korkein vuosikate oli Satakunnassa, 318 euroa, Uudellamaalla, 290, Pohjois-Pohjanmaalla, 276 ja Pirkanmaalla, 257 euroa asukasta kohden. Vuosikatteeltaan negatiivisia kuntia oli kaikissa maakunnissa Satakuntaa lukuun ottamatta - - - Asukasta kohden vuosikate on korkein yli 100 000 asukkaan kaupungeissa, 338 euroa, ja pienin alle 2 000 asukkaan kunnissa, 119 euroa.”

Vuosikate on yleensä suurin sellaisissa kunnissa, joissa on suuria kunnallisia liikelaitoksia: energialaitoksia, vesihuoltolaitoksia ja satamia. Tuottaakseen liikelaitokset vaativat myös suuria investointeja. Myös poistot ovat suuret investoinneista johtuen. Tämän takia kuntien välisessä vertailussa vuosikate tulisi suhteuttaa poistoihin tai investointeihin.

Pirkanmaalla asukasluvuun suhteutettua vuosikatetta kasvattavat Tampereen liikelaitokset, Uudellamaalla Helsingin liikelaitokset ja Satakunnassa Porin liikelaitokset. Päijät-Hämeen asukasluvuun suhteutettu vuosikate on pieni osittain siksi, että Lahden liikelaitokset ovat yhtiöitä. Kunnallistalouden maakunnittaiset luvut heiluvat maakunnan keskuskaupungin talouden tahdissa. Maakunnan ja kaupungin talouden riippuvuus on niin suuri, että oikeastaan Kuntaliiton tiedotteessa maakunnan nimen voisi korvata maakunnan suurimman kaupungin nimellä.

Pienten kuntien asukasluvuun suhteutetut vuosikatteet ovat pienempiä kuin suurten kaupunkien johtuen juuri liike toiminnasta. Kuntien tulo-rahoituksen vertailu asukasluvuun suhteutetuilla vuosikatteilla on kunnallistalouden tilastojen väärinkäyttöä, mutta niin halutaan jostain syystä jatkuvasti tehdä. Luvut kuvaavat aivan eri asiaa erilaisissa kunnissa.

Vaikka vuosikate suhteutetaan poistoihin, ei Päijät-Hämeen asema paljoa parannu. Paras on edelleen Satakunta Porin ansioista. Uusimaa putoaa neljänneltä sijalta yhdeksänneksi. Pienimpien kuntien asukasluvuun suhteutettu vuosikate oli heikoin. Kun vuosikatetta verrataan poistoihin, ylittää alle 2000 asukkaan kuntien tunnusluku maan keskiarvon ja on suunnilleen samaa luokkaa kuin yli 100 000 asukkaan kuntien. Tilastoilla ja tiedotteilla halutaan vahvistaa sellaista mielikuvaa, että pie-

nillä kunnilla menee huonosti ja isoilla hyvin. Tilastot eivät kuitenkaan tue tätä ajatusta.

Päijät-Häme on ollut 1990-luvun vähävelkaisimpien maakuntien joukossa. Vuonna 1999 se oli maakuntien velkatilastossa sijalla 14. Sen jälkeen se on rakettimaisesti noussut ja saavutti velkaisimman maakunnan aseman viime vuonna. Suurin ansio tilastollisesta velkaantumisesta kuuluu Lahden kaupungille ja sen konsern pankille. Kun konsernin pankin kautta kiertävät kaikkien tytäryhtiöidenkin lainat, komeilee Lahti velkatilastojen kärkipäässä. Muilla Lahtea vastaava lainamäärä tarkoittaa konsernilainakantaa. Kyse on siis tilastotekniikasta ja siitä että lainat euroa/asukas merkitsee Lahdessa ja Päijät-Hämeessä aivan muuta kuin muissa kunnissa.

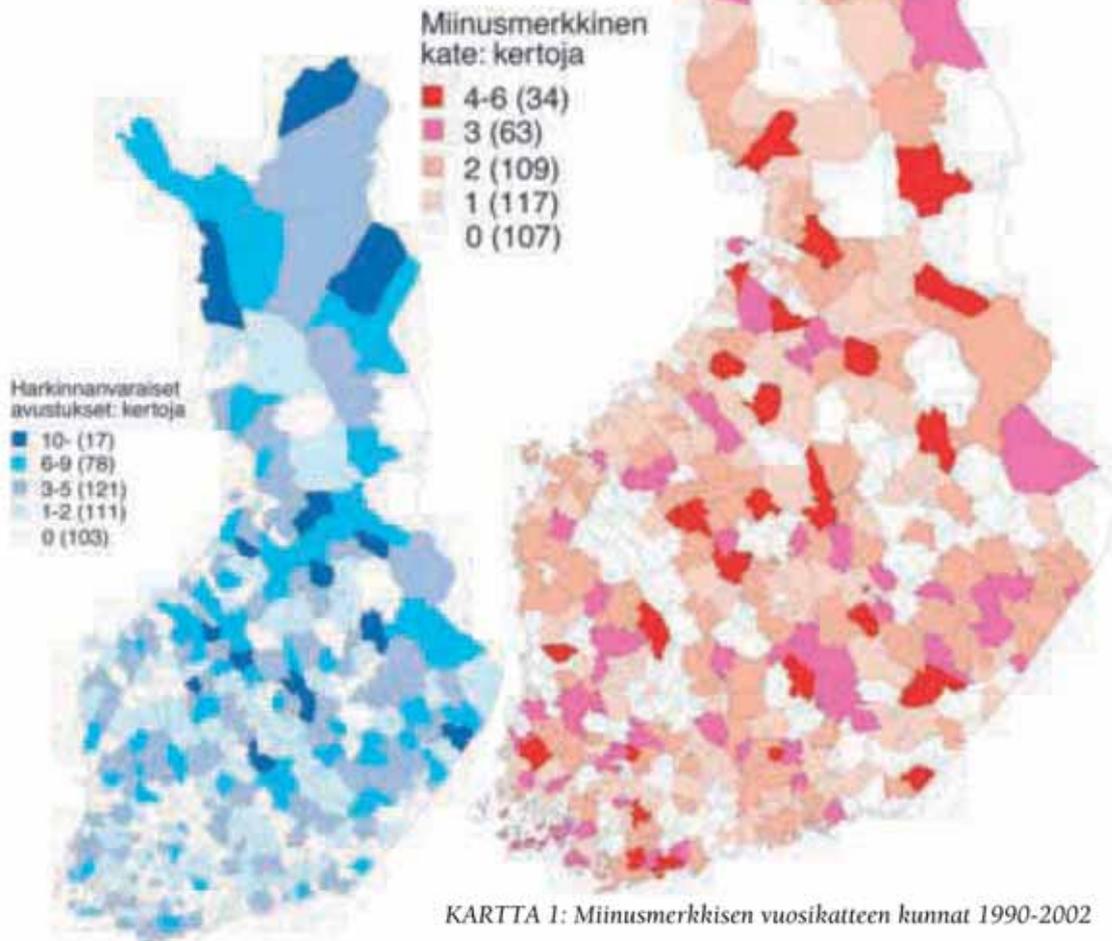
Koska maakuntien luvut heiluvat keskuskaupungin lukujen tahdissa, saa Päijät-Hämeen maakuntakin kyseenalaista kunniaa Lahden takia. Lainataulukossa Päijät-Häme on ykkösen väärin perustein. Vuosikatetta pienentävät Lahden liikelaitosten yhtiömuoto ja kaupungin muutenkin heikohkot luvut. Maakunnan kunnista onneksi vain yksi joutui viime vuonna turvautumaan ”syömävelkaan”.



Kolmen sepän patsas on Felix Nylundin veistos, joka paljastettiin vuonna 1932. (HH)

## KUNNALLISTALOUS

### 1990-luvun kunnallistalouden tilinpäätös



KARTTA 2: Harkinnanvarainen rahoitusavustus 1989-2003

# VALTIO IMUROINUT KUNNILTA kaiken ylimääräisen tuoton

Kuntalehti 11 2004

Kunnallistalous on 1990-luvulla mennyt jatkuvaa vuoristorataa valtion tahdittamana. Yksittäisen kunnat talouden tunnusluvut saattoivat

jonain vuonna olla maan parhaimpien joukossa ja parin vuoden päässä heikoimpien joukossa. Kunnallistalouden yhteenlasketut luvut



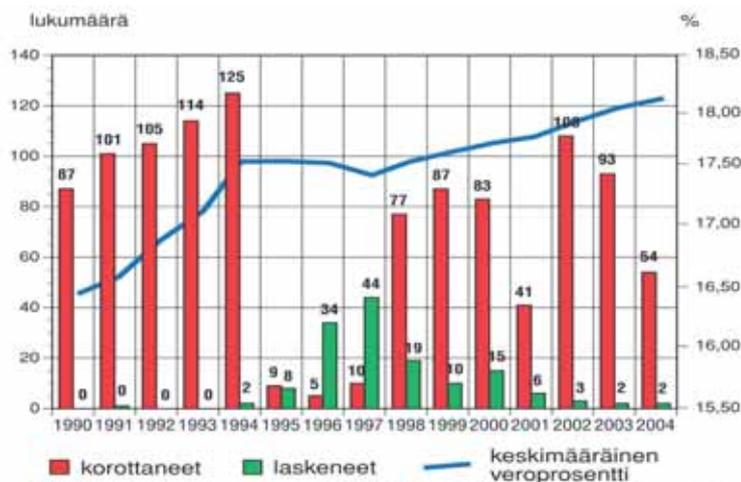
näyttävät kuitenkin kohtuullisilta, vaikka osoittavatkin talouden kiristyneen. Kuntalehden tämän vuoden ensimmäisessä numerossa esitettiin karkea yhteenveto kuntien valtionosuuksiin ja verotuloihin vaikuttaneista muutoksista. Tässä yhteenvedossa pyritään hahmotamaan karkeaa yleiskuvaa kunnallistalouden kehityksestä vuosina 1990–2002 keskeisimpien talouden tunnuslukujen avulla.

Kunnallistalouden 1990-luvulle oli leimallista valtion talouden ongelmat ja niiden vaatimat säästöt kunnilta. Vuoteen 1992 käytössä ollut kustannusperusteinen valtionosuusjärjestelmä turvasi kunnille vakaan valtionosuustason. Kun se muutettiin laskennalliseksi, saattoi valtio ennakoita ja säädellä menokehitystään aikaisempaa paremmin.

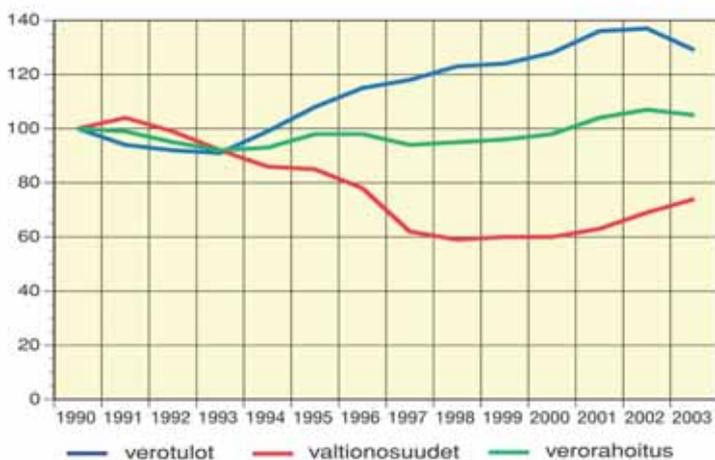
## Syöksy lamaan 1991

1990-luvun vaihteessa kunnallistalouden tila oli hyvä. Talouden syöksy lamaan yllätti kunnat täysin. Laman kaava oli yksinkertainen: verotulot vähenivät, menoja leikattiin, vuosikate pieneni. Taloutta pyrittiin paikkaamaan erilaisilla säästötoimilla, korottamalla äyrin hintaa ja ottamalla velkaa. Kunnat kävivät selviytymiskampanjaa, jossa tuottavuutta pyrittiin parantamaan kolmessa vuodessa 10 prosenttia.

Vuosina 1990–1992 kuntien verotulojen kasvu pysähtyi. Pysähdys oli melkoinen



KUVIO 1: Kuntien tuloveroprosentit 1990–2004 sekä niitä korottaneiden ja laskeneiden kuntien määrä.



KUVIO 2: Kuntien ja kuntayhtymien verot ja valtionosuudet 1990–2002 vuoden 1995 rahanarvossa. Vuosi 1990 on merkitty luvulla 100. Valtionosuussarja muohattu vertailukelpoiseksi.

shokki. Sitä kuvaa lähes 0,9 miljardia euron (5,3 mrd. mk) ero vuoden 1991 talousarvioiden ja tilinpäätösten verotulojen välillä. Vielä vuonna 1992 ero oli lähes 0,3 mrd. euroa (1,7 mrd. mk). Verotulojen kasvun hidastuminen ja todellinen väheneminenkin kohdistui nimenomaan sellaisiin kuntiin, joiden talous perustui niiden omiin verotuloihin. Kuntien verotulot supistui-  
vat vuoteen 1993 saakka, vaikka veroprosentti nousi 16,47:stä 17,20:een

Verotulojen romahtamisen takia vuosikate lähes puolittui. Vaikka investointeja leikattiin, oli veroaukko paikattava velan lisäyksellä. Kaikilla ei kuitenkaan mennyt lamankaan aikana huonosti. Lainamäärä väheni 92 kunnassa. Vakavaraisuus oli kirjanpituudistukseen saakka melko käyttökelpoinen tunnuslukukunnan taseen kuvaamisessa. Vakavaraisuus-luvussa varauksista ja rahastoista vähennettiin lainat ja otettiin huomioon taseen yli/alijäämät. Vakavaraisuus parani peräti 122 kunnassa.

Negatiivisen vuosikatteen kuntia oli laman ollessa pahimmillaan 44 vuonna 1991 ja seuraavana vuonna 36. Vuosikymmenen loppupuolella totuttiin kaksin- tai kolminkertaisiin syömävelkaisten kuntien määriin.



KUVIO 3: Kuntien vuosikatteen ja investointien omahankintamenot (miljoonaa euroa) vuoden 1995 rahanarvossa.



KUVIO 4: Negatiivisen vuosikatteen kuntien määrä 1990–2002 (Tilastokeskuksen taloustilaston mukaan).

## Lamasta toipuminen 1993–1996

Vuonna 1993 toteutettiin ns. suuri verouudistus. Yhteisöjen maksama kunnallisvero muuttui osuudeksi yhteisöveron tuotosta. Kiinteistövero korvasi katumaksun, asuntotuloveron, kiinteistöjen harkintaveron ja manttaalinmaksun. Myös kiinteistöveron käyttöönotto lisäsi kuntien verotuloja.

Verotulot kasvoivatkin vuosina 1993–1996 reilut pari miljardia euroa. Siitä yli puolet oli yhteisöveron kasvua. Kunnallisvero kasvoi noin 0,8 miljardia euroa. Osittain kasvu perustui äyrin hinnan 0,77 prosenttiyksikön korotuksiin. Valtio imuroi kuitenkin kunnilta pois yhteisöveron kasvun leikkaamalla valtionosuuksia noin puolitoista miljardia euroa.

Vuosikate palautui vuonna 1996 vuoden 1990 tasolle. Kun investoinneissa oltiin pidättyväisiä, kattoi vuosikate investointien omahankintamenot vuosina 1993–1995. Sen jälkeen ei tällaiseen tasoon ole yletty.

Vuodet 1993–1996 ovat kunnallistalouden kokonaisuuden kannalta parhaat tarkastelukaudesta. Negatiivisen vuosikatteen kuntia oli vain muutamia. Äyrin hintaa korotti vuosina 1995–1995 vain kymmenkunta kuntaa, mutta myös alenta-

neiden määrät olivat poikkeuksellisen suuret. Esimerkiksi vuonna 1996 äyriään alensi 34 kuntaa.

Kunnallistalouden vahvistumista kuvaa se, että kaikkiaan 229 kunnan vakavaraisuus oli plusmerkkinen vuonna 1996. Vuosina 1990–1996 12 kunnan vakavaraisuus parani vähintään 10 000 markkaa asukasta kohti ja yli 5 000 markan parannuksen teki 124 kuntaa. Useat näistä olivat maaseutumaisia kuntia, jotka saivat runsaan osuuden yhteisöveron tuotosta.

## Talouden kiristyminen 1997–2002

Valtio jatkoi valtionosuuksien leikkauksia vuosina 1997 ja 1998. Heikki Kosken johdolla työstetty valtionosuusjärjestelmä otettiin käyttöön 1997, yhteisöveron jakoperusteita muutettiin 1999 ja kuntataloutta ”vakautettiin” 2002, kun sitä ennen Jukka Pekkarisen valmisteleva valtionosuus uudistus kuivui kokoon. Uudistusten nollasummapelin luonteesta johtuen toiset kunnat voittivat ja toiset hävisivät. Se näkyy kunnittaisissa talousluvuissa.

Valtionosuudet supistuivat toista miljardia euroa. Verotulojen kasvukaan ei riittänyt korvaamaan valtionosuuksien supistumista. Verotulojen ja valtionosuuksien yhteenlaskettu summa oli pienempi kuin vuonna 1990.

Vuonna 1999 muutettiin yksittäisten kuntien ja seurakuntien yhteisöveron jakoperusteet vastaamaan paremmin kunnissa toimivien yritysten veronmaksua. Uudistus toteutettiin siirtymävaiheen kautta siten, että vuosina 1999 ja 2000 uusien jako-osuuksien painoarvo on 50 % ja vanhojen jako-osuuksien painoarvo on

samoin 50 %. Siirtymäkausi oli kohtuuttoman lyhyt verrattuna aikaisempiin valtionosuusuudistuksiin. Osittain tästä johtuen monissa osuuttaan menettäneissä kunnissa oli seuraavina vuosina ongelmia, varsinkin jos kyseiset kunnat olivat menettäjiä myös vuoden 1997 valtionosuusuudistuksessa.

Kirjanpituudistuksen yhteydessä äyrin hinta muutettiin tuloveroprosentiksi. Vuonna 1997 vain 10 kuntaa korotti sitä ja 44 laski. Sen jälkeen korotuskuntien määrä nousi 80–100 tasolle.

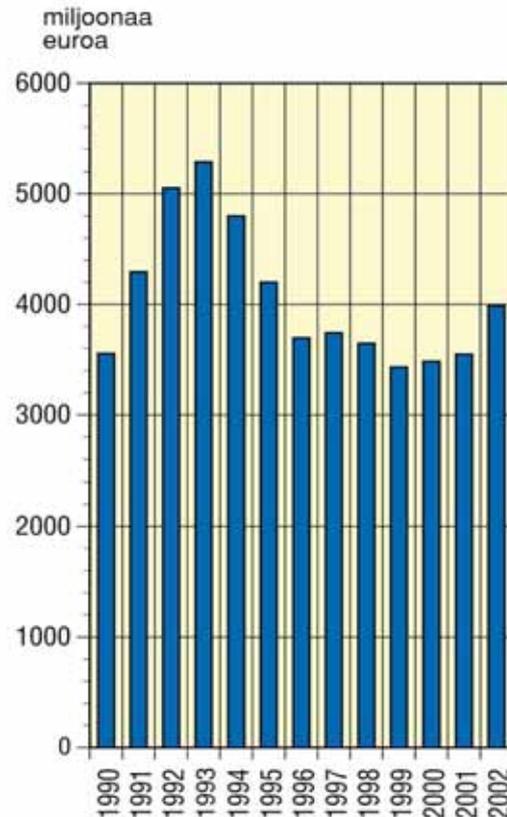
Kuntien vuosikate notkahti vuonna 1997 lähes 900 milj. euroa. Vuonna 1998 joka neljäs kunta leikkasi henkilöstömenojaan joko paikallisilla säästösopimuksilla tai lomautuksilla. Sen jälkeen se on siitä hieman kohonnut vuosi vuodelta. Negatiivisen vuosikatteen kuntien määrä nousi 72:een vuonna 1997. Vuosikymmenen loppupuolella tällaisten kuntien määrä nousi hieman alle sataan.

Vaikka negatiivisen vuosikatteen kuntien ennätysmäinen lukumäärä vuonna 2000 on tilastojen mukainen, on se väärä. Silloin muutettiin verotulojen kirjauskäytäntöä, mikä tuplasi syömävelkaisten kuntien määrän. Tilastoja synkisti myös verotulojen rytmihäiriöksi nimetty ilmiö. Valtio jätti tilittämättä kunnille vuodelle 2000 kuuluneita veroja. Tästä taas seurasi vuoden 2002 todellista paremmat tilinpäätökset. Se ilmeni myös miinusmerkkisten vuosikatteen kuntien määrän hetkellisenä puoliintumisena ja muissakin talouden tunnusluvuissa.

Investointien omahankintamenon tasolle vuosikate ei kuitenkaan ole enää yltänyt, ei edes vuonna 2002. Lainakanta on säilynyt suhteellisen vakaana nousten vuonna 2002 yli 400 milj. euroa. Taseita on parantanut kiinteän omaisuuden myyntitulot, joita on kertynyt esimerkiksi sähköyhtiöiden myynneistä. Yksittäisten kuntien talouteen näillä on ollut suuri vaikutus.

## Verotulojen kasvu takkuua

Vaikka kuntien veroprosentit ovat nousseet, kunnallisverotus on kuitenkin keventynyt. Kun vuonna 1995 kuntien verotulot olivat ansiotuloista 14,61 prosenttia, ovat ne tänä vuonna



KUVIO 5: Kuntien lainat 1990–2002 (miljoonaa euroa) vuoden 1995 raharivossa.

(2004) 13,97 prosenttia. Samaan aikaan kuntien keskimääräinen veroprosentti on noussut 17,53:sta 18,12:een. Verotus on keventynyt, koska valtio on lisännyt kunnallisverotuksen vähennyksiä. Sama linja näyttää jatkuvan. Tämä on eräs selitys kunnallisveron tuoton hitaaseen kasvuun.

Kuntien verotulojen kasvu on perustunut paljolti yhteisöveron kasvuun. Yhteisöveron jako-osuuksien ongelmaksi muodostui se, että laskennan perusteena olivat vuosien 1991 ja 1992 verotustiedot, joiden pohjalta määriteltiin kiinteät kunnittaiset jako-osuudet. Tämän jälkeen kunnassa toimivien yritysten taloudellinen kehitys ei vaikuttanut kunnan yhteisövero-osuuteen millään tavalla. Erityisesti tästä kärsivät sellaiset teollisuuspaikkakunnat, joita lama koetteli raskaasti, mutta jotka sen jälkeen toipuivat nopeasti. Tilanne korjautui vuoden 1999 alussa jakoperusteiden muuttuessa.

Kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta on vähennetty 44,8 prosentista 19,75:een. Verotusoikeuden on sanottu olevan eräitä kunnallisen itsehallinnon peruspilareita. Yhteis-

sövero on kuitenkin rapautunut kunta-valtio-suhteen tasauseräksi. Mitä enemmän yhteisöverosta on leikattu, sitä enemmän ovat menettäneet sellaiset kunnat, joissa yhteisövero on keskimääräistä suurempi. Vuonna 2002 valtio luopui arvonlisäveron takaisinperinnästä ja kuittasi sen vähentämällä vastaavan summan kuntien osuudesta yhteisöveron tuottoon. Tämä ”kuntatalouden vakauttamisratkaisuksi” nimetty uudistus kirpasi erityisesti paljon yhteisöveroa saaneita kuntia. Pääkaupunkiseudulla sen vaikutusta lisäsi verotulotasauksen 15 prosentin kattosäännön poistaminen.

Verotulojen ja valtionosuuksien yhteissumman tarkastelu osoittaa, että valtio on kyennyt imuroimaan kaiken ylimääräisen tuoton kunnilta oman taloutensa paikkaamiseksi. Kun verotulot ovat kasvaneet, on valtionosuuksien taso reaalisesti kolmisenkymmentä prosenttia pienempi kuin vuonna 1990. Tästä johtuu, että kuntien ja kuntayhtymien verotulojen ja valtionosuuksien määrä saavutti vuoden 1990 tason vasta vuonna 2001.

Valtionosuuksissa ovat tämä artikkelin muista kuvioista poiketen myös kuntayhtymien valtionosuudet. Mukana ovat investointien valtionosuudet sekä yksikköhintarahoit.

### Yksittäisillä kunnilla ongelmia

Vaikka kunnallistalouden kokonaisluvut näyttävät kohtuullisilta, on monilla yksittäisillä kunnilla ollut vaikeuksia. Kartassa on esitetty miinusmerkkisen vuosikatteen kunnat vuosina 1990–2002. Neljäsosa Manner-Suomen kunnista on selvinnyt niin, ettei niiden talous ole ollut minään vuonna ko. tarkastelukauteen miinusmerkkinen. Kuviota synkentää vuosi 2002, jolloin syömävelkaisten listalle tuli sellaisia kuntia, jotka eivät sinne oikeastaan olisi kuuluneet, jos verotilitykset olisi tehty normaalista ja kirjaustapaa ei olisi muutettu.

Kunnallistalouden tulkintaa on vaivannut sellainen harha, että maassa on yhtenäisiä köyhien kuntien alueita idässä ja pohjoisessa ja etelän kunnat ovat rikkaita. Vasta karttatarkastelujen yleistymisen 1990-luvun loppupuolella on jonkin verran pystynyt horjuttamaan tätä vankkaa uskomusta. Kartat osoittavat kunnallistalouden tilan oleva pirstaleinen ja mosaiik-

kimainen. Heikkoja ja vahvoja kuntia löytyy eri puolilta maata jopa rajanaapureina.

Karttakuvio osoittaa vuosikatteelta monia kertoja miinusmerkkisiä kuntia olevan hajallaan eri puolilla maata. Seuraavassa on lueteltu tältä kannalta heikoimmat kunnat:

- 6 kertaa: Vuolijoki
- 5 kertaa: Enontekiö, Hartola, Inkoo, Kittilä, Multia, Rautavaara ja Utsjoki.
- 4 kertaa: Haapajärvi, Haukivuori, Humppila, Hyrynsalmi, Kannonkoski, Keitele, Kii-kala, Kuru, Lahti, Laitila, Lehtimäki, Muonio, Pohja, Pomarkku, Puumala, Rantsila, Savukoski, Siikajoki, Simo, Soini, Taivalkoski, Velkua, Vesanto, Ylikiiminki, Ylivieska ja Ylämaa.

Eräs mielenkiintoinen piirre on se, että monissa kuntaliitoskunnissa vuosikate on ollut negatiivinen ennen liitosta.

### Köyhäinavusta vakiotuloerä

Toisessa kartassa on kuvattu harkinnanvaraista rahoitusavustusta useita kertoja vuosina 1989–2003 saaneet kunnat. Vajaa neljäsosa kunnista on selvinnyt ilman tätä kuntien köyhäinavuksikin kutsuttua tukea.

- 14 kertaa: Utsjoki
- 13 kertaa: Halsua ja Rautavaara.
- 12 kertaa: Kolari, Vesanto ja Värtsilä.
- 11 kertaa: Korpilahti, Lehtimäki, Muonio, Ristijärvi, Vihanti ja Vuolijoki.
- 10 kertaa: Kivijärvi, Rautalampi, Savukoski, Tohmajärvi ja Utajärvi.
- 9 kertaa: Haukivuori, Joutsa, Jämijärvi, Kannus, Karkkila, Kesälahti, Kyyjärvi, Maksamaa, Pelkosenniemi, Pomarkku, Rantsila ja Savonranta.
- 8 kertaa: Enontekiö, Jäppilä, Kangaslampi, Kannonkoski, Keitele, Kittilä, Kristiinankaupunki, Kuru, Leivonmäki, Lestijärvi, Luhanka, Nauvo, Pohja, Raahe, Vaala, Taivalkoski, Taivassalo, Tuupovaara, Vehmaa ja Viiala.

Eräille kunnille harkinnanvaraisesta rahoitusavustuksesta on muodostunut lähes vuosittainen erä. Täysin laskennallinen valtionosuusjärjestelmä ei pysty ottamaan huomioon kaikkia kunnittaisia erityispiirteitä ja ongelmia.

Siksi harkintaa tarvitaan. Se on ollut tarpeen myös järjestelmien muutosvaiheiden ongelmien lievittämiseen.

Viime vuonna ministeriö jakoi avustukset kahdessa erässä. Kokemukset siitä osoittivat, että kunnilla oli taipumusta löysätä vyötä heti kun valtion rahat varmistuivat. Siksi kahdessa erässä maksaminen jäi kertaluonteiseksi ko-keiluksi.

## Hyvin on mennyt vain menneisyydessä

Selailtaessa 1990-luvun kunnallistalouteen liittyviä lehtileikkeitä tuntuu siltä, että aina kuntien talous oli heikko tai ainakin se oli heikkenemässä. Aina on edessä ollut joku uhka. Kärjistäen voisi sanoen kunnallistalouden eläneen jatkuvan kriisin varjossa. Tietynlainen uhka kunnille onkin ollut valtion arvaamattomat toimenpiteet.

Helsingin Sanomissa toimittaja Pekka Vuoristo kuvasi 1990-luvun vaihteessa kansantalouden kehitystä ja sen tulkintaa seuraavasti:

- Äkkinäinen luulisi, että Suomen kansantaloudella meni 1980-luvulla hyvin. Että kansalla oli malttia vaurastua, että viisaat päättäjät hyvin harkituilla toimillaan johtivat valtakuntaa ennen aikaan. Ja ettei meillä koskaan ole mennyt niin hyvin kuin nyt: töitä riittää, pankit ovat pullollaan rahaa ja kaupat väärällään hienoja tavaroita.

- Mutta kysypäs asiaa taloustieteilijältä, niin hän kaivaa laatikostaan puntan papereita, jotka todistavat kuinka surkeaa kaikki oikeastaan olikaan.

- Sillä kaikessa mikä näyttää hyvältä, on huono puolensa. Jos joskus meneekin hyvin, se tarkoittaa, että kohta menee huonommin. Jos menee huonosti, se ei tarkoita, että kohta menee paremmin. Ja jos joskus jossain onnistutaan, se on luultavasti vain näennäistä, ja vaikei olisikaan, vain harvoin ansio kuluu Suomen päättäjille.

Samoin se näyttää olleen myös kunnallistaloudessakin. Milloin kunnat ovat olleet jakautumassa A- ja B-ryhmään, milloin kuntien väliset erot ovat uhanneet repeytyä. Hyvin on mennyt vain historiassa ja sekin on ollut aina yllätys. Esimerkiksi Aamulehti ilakoi 14.9.1997 otsikoimalla ”Maailmanloppu kunnissa on

peruutettu. Pirkanmaan kunnilla meni keskimääräistä paremmin”. Tilinpäätökset kun ovat kuntien onneksi olleet yleensä talousarviota paremmat.

Ehkä tästä jatkuvasta kriisin uhasta johtuen aina ollaan oltu kaavailemassa valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistusta. Tämä taas on osaltaan lisännyt epävarmuutta kunnissa. Siitä huolimatta kunnat ovat pärjänneet koh- tuullisesti ja palvelut ovat vielä vähintäänkin tyydyttävät.

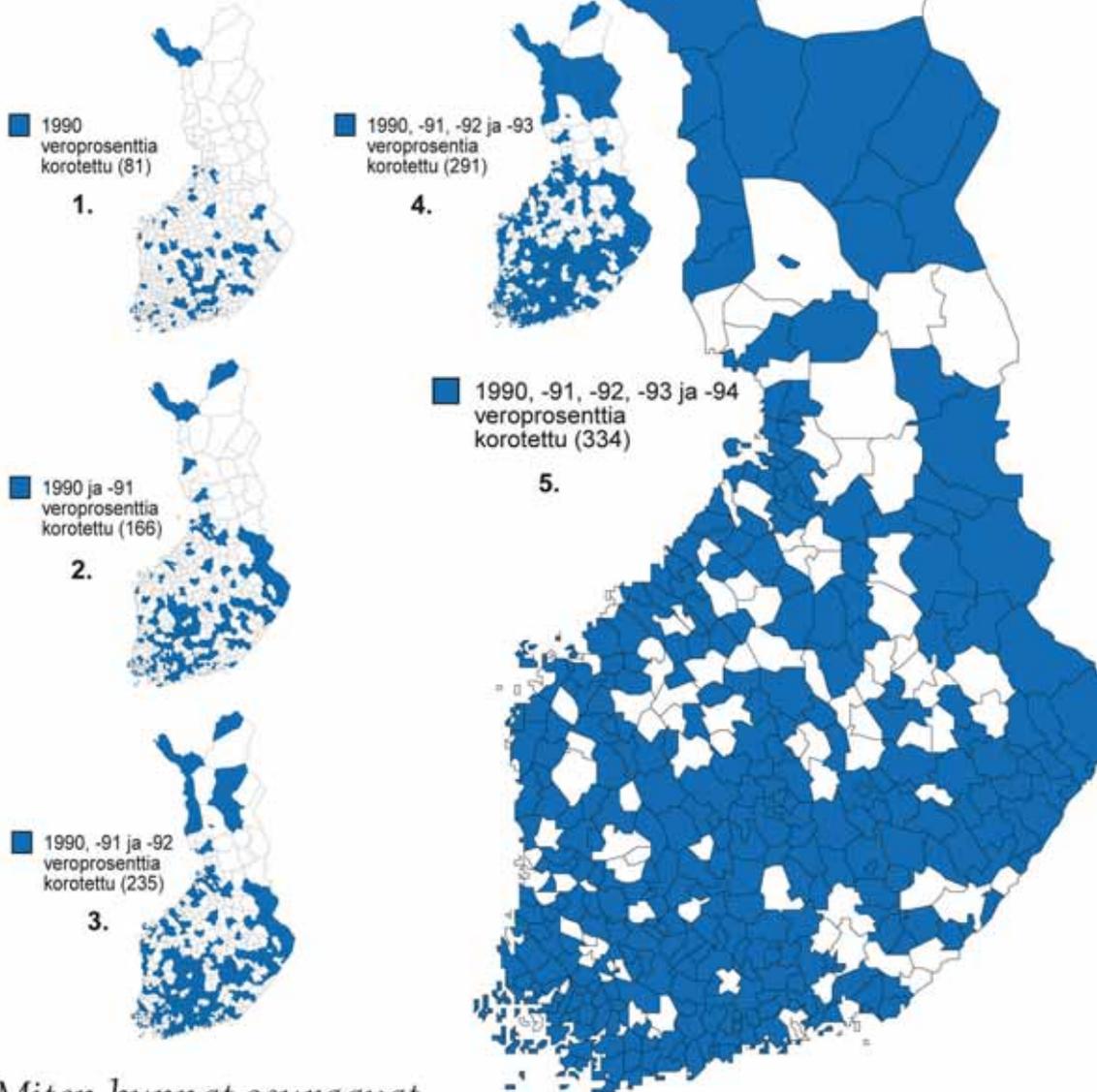
Kuntatalouden tilan arviointi näkyy riippuvan arvioijasta. Vuonna 1997 silloinen kunta- ministeri Jouni Backman arvioi kuntatalouden tilaa seuraavasti: ”ei niin huono kuin Kuntaliit- to kuvaa, mutta ei niin hyväkään kuin valtio- varainministeriö esittää” (Kuntalehti 20/97). Sama arvio näyttää pitävän paikkansa muul- loinkin, todellisuus on yleensä näiden kahden käsityksen välissä.

Mitään lisäväljyyttä kuntatalouteen ei ole luvassa. Valtiosihteeri Raimo Sailas totesi pari vuotta sitten seuraavasti:

- Kuntataloudessa on semmoinen sisään- rakennettu piirre, että se mikä tulee myös menee. On varottava, ettei kuntiin uudelleen synny sellaista ”löysää”, jonka lama paljasti. Siksi kuntatalous jatkossakin pidettävä sopivan ki- reänä (HS 12.10.2002).

Valtio siirtää kunnille uusia tehtäviä vuosit- ain osallistuen kuitenkin niiden rahoitukseen vain pienellä osalla. Kunnilla vaihtoehdot ovat vähissä: joko edelleen tehostetaan toimintaa ja/tai kiristetään kunnallisverotusta. Kuntien rahahanat ovat valtion säädeltävissä ja ne pi- detään ”sopivan kireinä” kuten valtiosihteeri on kertonut. Valtio voisi puolestaan jarruttaa uusien tehtävien säilyttämistä kunnille.

**VEROPROSENTTIEN KOROTUKSET VUOSINA 1990 - 1994:**  
 Kartat on laadittu kumulatiiviksi siten, että toiseen karttaan on merkitty  
 kunnat, jotka ovat korottaneet veroprosenttiaan joko 1990 tai 1991.  
 Kolmanteen karttaan on lisätty vuonna 1992 vero-  
 prosenttia korottaneet kunnat, neljanteen 1993  
 korottaneet ja viidenteen 1994 korottaneet kunnat.



*Miten kunnat seuraavat naapurikuntia veroprosentin korotuspäätöksiä tehdessään?*

## Mahdollisuudet kilpailla veroprosentein vähentyneet

Kuntalehti 20 2004

Lehtiuutisen mukaan Lahden seudulla kunnanjohtajat sopivat keväällä 2004 yhteisestä veroprosentin korotuksesta 19,00:ään. ”Tavoitteena on turvata palvelujen säilyminen kiristyvän talouden aikana ja samalla ehkäistä sellainen tilanne, että kaupunkiseudun kunnat rupeavat epäterveesti kilpailemaan keskenään veroprosentilla”, perusteli Lahden kaupunginjohtaja kuntajohtajien päätöstä (E-S 13.5.2004). Etelä-Suomen Sanomat jatkoi ajatusta pääkirjoituksessaan (14.5.2004): ”Tarkistamalla veroprosenttia yhtenäiseksi pyritään myös ehkäisemään kaupunkiseudun kuntien keskinäinen kyttäily ja kilpailu veronmaksajista”. Samanlaista yhteistä veronkorotusratkaisua on pohdittu Jyväskylän seudulla neljän kunnan kesken (Keskisuomalainen 12.10.2004)

Lahden seudun kunnanjohtajien ajatukset sopia yhtenäisestä veroprosentista on harvoja julkisuuteen tulleita hankkeita. Epävirallisesti yhteisistä veroprosenteista on keskusteltu ennenkin ja korotuksia on tehty yhtä aikaa. Kun on harkittu kunnan veroprosentin korotusta, on naapurikunnan veroprosentti ja sen muutokset ainakin huomioitu.

Kartelli on hyödykkeiden toimittajien tai valmistajien ryhmä, joka pyrkii jäädyttämään hintatason, rajoittamaan hyödykkeen tarjontaa ja tukahduttamaan kilpailua. Kartellin jäsenet sopivat keskenään hyödykkeiden toimittamisesta ja hintatasosta. Kunnanjohtajien aie yhtenäisestä veroprosentista tuskin täyttää kartellin tunnusmerkkejä. Lahden Kaup-

pakamarin toimitusjohtaja Tapani Kasso kutsui kolumnissaan Lahden seudun kuntajohtajien veroprosentinkorotusaietta ”himmeäksi kartelliksi” (Uusi Lahti 20.10.2004).

Myös verokilpailu on uusi käsite kunnallistaloudessa. Käsitettä on käytetty kuvamaan valtioiden välistä kilpailua. Kuitenkin Suomesakin kunnat kilpailevat ”hyvistä veronmaksajista”. Eräs keino on alhainen veroprosentti. Muita keinoja ovat esimerkiksi kunnan sijainti, edulliset tontit ja hyvä palvelutaso.

Suomen kunnallistalouden tutkimuksessa on aika vähän pohdittu kuntien veroprosentin asetantaa suhteessa naapurikuntiin. Eräs tällainen on Lehtimäen tutkimus ”Naapurialueiden vaikutus veroprosentin määräytymisessä paikallistasolla”. Siinä tarkasteltiin Suomen kuntien tulo- ja kiinteistöveroprosenttien riippuvuutta naapurikuntien kesken:

- Pelkästään kuntien tuloveroprosentteja vuosina 1988–2002 tarkasteltaessa globaalin spatiaalisen autokorrelaation kertoimen arvot kertovat positiivisesta spatiaalisesta riippuvuudesta tuloveroprosenteissa kaikkina tarkasteluvuosina. Käytännössä se tarkoittaa, että tuloveroprosentit ovat samankaltaisia naapurikuntien veroprosenttien kanssa aineistoa yleisellä tasolla tarkasteltaessa (Lehtimäki 2004, 24). Tässä tarkastelussa pyritään hahmottamaan karttojen avulla sitä, seuraavatko kunnat naapurikuntien päätöksiä veroprosenttia korottaessaan. Toiseksi pohditaan onko kaupunkiseuduilla keskuskaupunkien ja muiden seudun kuntien veroprosenttien suuruutta.

TAULUKKO 1: Kuntien veroprosentit 1989 - 2004

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
18,50	2	4	6	12	27	58	59	57	51	64	84	99	106	154	188	209
18,5	19	22	31	46	66	74	72	71	76	93	101	111	113	110	102	93
18,25	2	2	1	3	6	9	10	9	10	15	20	19	22	17	17	14
18	78	96	121	129	119	117	120	119	119	107	106	106	98	81	69	61
17,75	15	18	21	21	19	17	16	17	14	17	21	23	21	20	16	15
17,5	97	87	87	92	98	83	82	81	78	66	44	38	35	25	19	21
17,25	8	9	10	8	7	6	6	7	10	10	8	7	8	4	2	1
17	99	113	95	86	74	63	61	62	59	44	35	19	18	13	13	10
<17,00	124	93	72	47	23	12	13	16	19	20	17	14	11	8	4	4
<b>Yhteensä</b>	<b>444</b>	<b>444</b>	<b>444</b>	<b>444</b>	<b>439</b>	<b>439</b>	<b>439</b>	<b>439</b>	<b>436</b>	<b>436</b>	<b>436</b>	<b>436</b>	<b>432</b>	<b>432</b>	<b>430</b>	<b>428</b>
Keskiarvo	17,20	17,30	17,44	17,59	17,75	17,92	17,93	17,91	17,89	17,99	18,09	18,19	18,23	18,37	18,48	18,54
Keskiahajonta	0,73	0,71	0,69	0,67	0,67	0,70	0,70	0,70	0,69	0,70	0,68	0,64	0,65	0,63	0,61	0,61
Koko maa																
Kuntia kpl	460	460	460	460	455	455	455	455	452	452	452	452	448	448	446	444
Keskiarvo	17,20	17,31	17,45	17,60	17,76	17,93	17,94	17,91	17,88	17,96	18,06	18,15	18,19	18,33	18,44	18,50

TAULUKKO 2: Suurten kaupunkien kaupunkiseudun keskikaupungin ja sen muiden kuntien veroprosenttien keskiarvojen erotus 1990-2004

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	kpl
Helsinki	1,00	1,07	1,45	0,64	-0,02	0,00	-0,02	0,55	0,66	0,77	0,77	0,82	1,09	0,25	0,34	2
Tampere	1,29	0,42	-0,17	0,21	0,50	0,50	0,38	0,54	0,25	0,33	0,33	0,33	0,54	0,71	0,13	1
Turku	0,80	0,91	-0,03	0,20	0,31	0,30	0,20	0,11	0,08	0,23	-0,20	-0,14	0,03	-0,47	-0,47	5
Oulu	0,42	0,53	0,58	0,64	-0,22	-0,22	-0,22	-0,17	0,17	0,28	0,42	0,47	0,56	0,72	0,78	4
Lahti	0,00	0,00	0,13	-0,31	-0,19	-0,19	-0,25	-0,25	-0,25	-0,13	0,13	-0,25	-0,25	0,00	0,19	9
Kuopio	0,50	0,63	0,69	0,16	0,22	0,22	0,28	0,28	0,41	0,41	0,56	0,56	0,09	0,34	0,34	0
Jyväskylä	-0,15	0,23	0,32	0,57	0,68	0,68	0,68	0,68	0,77	1,00	1,20	1,13	0,13	0,18	0,25	1
Pori	0,30	0,50	0,50	-0,30	-0,30	-0,30	-0,30	-0,30	-0,10	0,10	0,10	0,20	0,20	0,30	0,30	6
Lranta	0,00	0,05	0,14	0,23	0,45	0,45	0,45	0,43	0,57	0,68	0,80	0,91	0,45	0,00	0,05	0
Vaasa	0,21	0,36	0,36	-0,14	-0,57	-0,57	-0,57	-0,57	-0,43	-0,18	-0,04	0,00	0,21	0,25	0,25	8
Kotka	-0,40	-0,25	-0,05	-0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,30	-0,10	-0,13	-0,13	0,19	0,19	7
Joensuu	0,21	0,29	0,50	-0,18	0,07	0,18	0,11	0,11	0,11	-0,32	-0,21	-0,21	-0,14	0,00	0,07	5
H.linna	0,25	0,31	0,44	0,56	0,63	0,63	0,63	0,13	0,16	-0,31	-0,19	-0,13	0,25	-0,34	-0,31	5
Mikkeli	0,25	0,31	0,44	0,56	0,63	0,63	0,63	0,13	0,16	-0,31	-0,19	-0,13	0,25	-0,34	-0,31	5
yht. kpl	2,0	1,0	3,0	5,0	5,0	4,0	5,0	4,0	3,0	5,0	6,0	6,0	3,0	3,0	3,0	58

## Veroprosenttien erot kaventuneet

Kuntien veroprosenttien kehityksessä on kolme selkeää piirrettä:

### 1. Veroprosenttien nousu.

Kuntien veroprosentit ovat nousseet vähitellen. Vuonna 1990 oli suurempi kuin 18,50 veroprosentti vain neljässä kunnassa. Vuonna 2004 tällaisia kuntia on jo 209. Vastaavasti 93 kunnan veroprosentti oli alle 17,00 ja vuonna 2000 enää vain 4 kunnan. Taulukossa 1 ovat mukana kaikki kyseisenä vuonna Manner-Suomessa toimineet kunnat, Ahvenanmaan kunnat eivät siis ole mukana kuin taulukon koko maata kuvaavilla alariveillä.

### 2. Veroprosenttien erojen kaventuminen.

Tätä kuvaa keskihajonnan pieneneminen. Näin mitattu kaventuminen on tapahtunut pääasiassa 2000-luvun puolella.

### 3. Veroprosentin ja veroasteen eron kasvu.

Vaikka kuntien veroprosentteja on korotettu, on kunnallisverotus keventynyt, kun tarkastellaan kunnallisveroa prosentteina kokonaistuloista. Tämä johtuu valtion päättämistä vähennyksistä ja niiden korotuksista.

## Kartat kertovat – naapuri otetaan huomioon

Oheisessa karttakuviossa ilmenevät vuosittaiset veroprosenttien korotukset vuosina 1990–1994. Kartat on laadittu kumulatiiviksi siten, toiseen karttaan on merkitty kunnat, jotka ovat korottaneet veroprosenttiaan joko 1990 tai 1991. Kolmanteen karttaan on lisätty vuonna 1992 veroprosenttia korottaneet kunnat, nel-

jänteen 1993 korottaneet ja viidenteen 1994 korottaneet kunnat.

Kuviotarkastelun avulla voi arvioida sitä, seuraavatko kunnat korotuksista päättäessään naapurikuntien päätöksiä. Tarkastelu on koikeilevaa. Veijo Kuusela kirjoitti Tietoaika-lehdessä (8/2004) erästä alan esikuvaa lainaten, että kuviossa on väite ja sen todistus samassa yhteydessä. Tällä hän tarkoitti sitä, että ”kuviossa yhdistyvät säännönmukaisuuden paljastuminen ja sen osoittaminen. Kuvion näkemisen jälkeen asia on itsestään selvä. Muilla tavoin esitettyä saman asian todistaminen olisi ollut huomattavan monimutkaista”. Veroprosenttien tason ja muutoksen riippuvuutta naapurikunnista on vaikea osoittaa tilastollisesti. Tässä ei pyritäkään tilastollisten menettelytapojen käyttämiseen.

Vuoden 1990 veroprosenttia korotti 81 kuviossa esitettyä kuntaa. Osa korottajista oli yksittäisiä kuntia, osa naapurikuntia tai useamman naapurikunnan ryväs. Vuodeksi 1991 veroprosenttia korotti 94 kuntaa. Kartta täydentyi paljon edellisvuonna korottaneiden kuntien naapureista. Kun vuosiksi 1990 ja 1991 veroprosenttejaan korottaneiden kuntien karttaan lisätään vuoden 1992 veroprosenttia korottaneet, näyttää kartta edelleen täydentyvän edellisvuosina korottaneiden kuntien naapurikunnista. Korottaneista kunnista muodostuu suhteellisen yhtenäisiä alueita.

Vuosina 1990, 1991, 1992 ja 1993 veroprosenttia oli korotettu 291 kunnassa, Joissakin näistä kunnissa korotus on tehty kahteenkin kertaan. Vuosina 1990–1994 veroprosentin korotuksia oli tehty 334 kunnassa. Korotuk-



TAULUKKO 3: Suurten kaupunkien keskustaajungin veroprosenttia alemman veroprosentin kuntien määrä kaupunkiseuduittain 1990-2004

Kaupunkiseutu	kpl	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Yht.	%
Helsinki	12	1	1	1	1	2	2	2	1	1	1	1	1	1	2	1	19	11,5
Tampere	7	0	1	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	5,6
Turku	17	0	0	6	4	2	3	6	6	6	5	7	7	4	11	11	78	32,5
Oulu	10	1	0	0	0	3	3	3	3	1	1	0	0	0	0	0	15	11,1
Lahti	5	2	2	1	3	3	3	3	3	3	2	1	3	3	2	1	35	58,3
Kuopio	5	1	0	0	2	2	2	2	2	1	0	0	0	0	0	0	12	20,0
Jyväskylä	9	1	1	1	2	2	2	2	2	1	1	0	0	0	0	0	15	12,5
Pori	12	5	5	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	3	22	13,3
Lappeenranta	6	1	1	1	2	1	1	1	1	1	3	2	2	1	1	1	20	26,7
Vaasa	11	3	3	2	2	1	1	1	1	0	0	0	0	0	3	3	20	13,3
Kotka	6	3	2	1	1	0	0	0	0	0	0	2	2	2	0	0	13	17,3
Joensuu	8	2	2	2	3	6	6	6	6	4	3	2	2	0	0	0	44	41,9
Hämeenlinna	8	0	0	0	1	2	2	2	1	2	1	0	0	0	1	1	13	12,4
Mikkeli	9	0	0	0	0	0	0	0	1	2	4	3	2	1	7	7	27	22,5
<b>Yhteensä</b>		<b>20</b>	<b>18</b>	<b>21</b>	<b>22</b>	<b>24</b>	<b>25</b>	<b>28</b>	<b>27</b>	<b>22</b>	<b>21</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>15</b>	<b>30</b>	<b>28</b>	<b>338</b>	

sen tehneet kunnat muodostavat melko yhtenäisiä alueita.

Kaikkiaan 102 kunnan veroprosentti säilyi vuosina 1990–1994 korottamatta. Veroprosenttiaan kerran tai useammin vuosina 1990–1994 korottaneiden kuntien vuoden 1994 veroprosenttien keskiarvo oli 18,02 ja veroprosenttinsa ennallaan pitäneiden 17,63. Tässä yhteydessä ei ole mahdollista tarkastella, miten näiden kuntien talous on poikennut veroprosenttiaan korottaneiden kuntien taloudesta.

### Keskustaajungilla yleensä kaupunkiseutua alempi veroprosentti

Kaupunkiseudun keskustaajungin ja seudun muiden kuntien veroprosenttien suhteita tarkastellaan tässä 16 suurimman kaupungin kaupunkiseudun osalta. Koska Espoo ja Vantaa kuuluvat Helsingin kaupunkiseutuun, on kaupunkiseutuja seuraavissa taulukoissa 14. Tarkastelussa on otettava huomioon se, että kuntien lukumäärä vaihtelee kaupunkiseuduittain.

Usein todetaan, että kaupunkiseuduilla naapurikunnat houkuttelevat seudun keskustaajungista asukkaita veronmaksajikseen mm. halvalla veroprosentilla. Taulukossa 2 on laskettu kaupunkiseudun kuntien (pl. keskustaajunki) veroprosenttien aritmeettiset keskiarvot ja verrattu tätä keskustaajungin veroprosenttiin.

Taulukko osoittaa, että vuosina 1990–2004 kaikkiaan 58 tapauksessa eli 28 prosentissa keskustaajungin veroprosentti on ollut kor-

keampi kuin kaupunkiseudun muiden kuntien veroprosenttien keskiarvo.

Keskustaajungin veroprosentti on ollut seudun veroprosenttien keskiarvoa suurempi Lahdessa 9, Kotkassa ja Joensuussa 8 kertaa vuosina 1990–2004. Jyväskylässä kaupungin veroprosentti on ollut aina seudun kuntien keskiarvoa pienempi. Helsingin, Tampereen, Porin ja Vaasan veroprosentit ovat olleet kerran tai kaksi seudun keskiarvoa korkeammat. Näin tarkastellen eivät kaupungin ympäryskunnat kilpailisi kovinkaan merkittävästi keskustaajunkia alhaisemmalla veroprosentilla. Lahden, Kotkan ja Joensuun osalta on syytä miettiä, miksi ne poikkeavat muiden kaupunkiseutujen ykköskaupungeista suhteessa kaupunkiseutuunsa.

Kun lasketaan vuosittain niiden kuntien määrät, joissa veroprosentti oli keskustaajunkia alhaisempi, on tulos samansuuntainen (taulukko 3). Helsingin seudulla esimerkiksi Kauniaisten veroprosentti on ollut aina Helsinkiä pienempi. Pelkästään Kaunaisista tulee siis 15 kertaa Helsingin 19:stä kerrasta. Lisäksi Keravan veroprosentti oli vuosina 1994–1996 ja Espoon vuonna 2003 Helsinki pienempi.

Tampereella on vain 5 kertaa jonkun kunnan veroprosentti ollut Tamperetta pienempi: Ylöjärvi 1991–1993 ja Nokia sekä Pirkkala vuonna 1992.

Koska kaupunkiseutujen kuntien lukumäärät vaihtelevat, on kertojen ohella syytä tarkastella myös prosenttilukuja. Turussa jonkun seutukunnan kunnan veroprosentti on ollut 78 kertaa Turun veroprosenttia alempi. Koska seutukuntaan kuuluu 17 kuntaa, ei luku

prosentteina ole kuin 32. Vastaavasti Lahdesa seudun kunnilla on ollut 35 kertaa Lahtea alempi veroprosentti, mikä on 58 prosenttia tapauksista.

Alle 15 prosenttiin jäävät tapaukset, joissa jonkin seudun kunnista veroprosentti vuosina 1990–2003 on keskuskaupunkia alempi Tampereen ja Helsingin lisäksi Oulussa, Jyväskylässä, Porissa, Vaasassa ja Hämeenlinnassa. Näiden kaupunkien asema suhteessa kaupunkiseutuunsa on siis muita vahvempi näin mitaten.

Vaikka kilpailu keskuskaupungin ja seudun kuntien kesken ei lukujen valossa kovin tiukalta näytäkään keskuskaupunkien muita alemman veroprosentin takia, on kilpailua seudun kuntien kesken. Esimerkiksi Tuusula on viime vuosina pyrkinyt profiloitumaan naapurikuntiaan alemmalla veroprosentilla, joka tosin on ollut Helsingin veroprosenttia korkeampi.

### Mitä naapurikunnan veroprosentti vaikuttaa?

Tämän yhteenvedon taustalla on tilastollisen tarkastelun lisäksi keskustelut kuntien talousjohdon kanssa. Noudatettavia menettelytapoja veroprosentin tasosta ja korotuksista ei ole kirjattu asiakirjoihin muutoin kuin strategia-suunnitelmiin jonkinlaisina periaatteina.

Päätätessään veroprosentista kunnat katsovat jonkin verran muiden kuntien veroprosenttia ja kuulostelevat mahdollisia korotusaikeita. Talouden tasapaino on ensisijainen ta-

voite, jonka aikaansaamisessa veroprosentti on vain yksi tekijä.

Moni suurista kaupungeista on selkeä alueensa veturi, jonka ei tarvitse vilkuilla naapurikuntien veroprosentteja. Näistä moni sen sijaan seuraa hyvinkin tarkoin maakunnan keskuskaupungin veroprosenttia koskevia päätöksiä. Usein niiden veroprosentti on hie- man tai kohtuulliseksi arvioidun verran korkeampi kuin keskuskaupungin. Keskuskaupungin korottaessa veroprosenttia on naapureidenkin helpompi saada korotusesityksensä hyväksytyä. Eräillä kaupunkiseuduilla näyttää siltä, että keskuskaupungin ympäryskunnat pyrkivät pitämään veroprosenttinsa keskenään samansuuruisina.

Vaikka kirjallisia sopimuksia ei ole, on eräillä paikkakunnilla ”hiljakseen” sovittu, että tällaisilla talousasioilla ei kilpailla. Eräillä paikkakunnilla, joissa keskustellaan kuntaliitosten mahdollisuudesta, on virka- ja luottamushenkilötasolla ollut näkemys, että kuntien olisi pidettävä veroprosenttinsa samansuuruisina. Tämä mahdollistaisi liitoksen kivuttomammin joskus tulevaisuudessa.

Vaikka suuret kaupungit päättävätkin verojen tasosta omien tarpeittensa perusteella, vertailua muiden suurten kaupunkien veroprosentteihin kuitenkin tehdään varsinkin silloin kun etsitään perusteluja verojen korotusesityksille. Jos jotkut suuret kaupungit nostavat veroprosenttiaan, antaa se ikään kuin tilaa muillekin korottaa.

**KESKISUOMALA**  
TIISTAINA 12.10.2004

# Kuntajohtajat tukevat yhteistä veronkorotusta

**KUNTATALOUS:** Rahapula pakottaa Jyväskylän, Jyväskylän maalaiskunnan, Laukaan ja Muuramen etsimään lisätuloja käsi kädessä.

Kuntien päättäessä veroprosentin korotuksista tuskin voidaan puhua kartellista, vaikka muutamat naapurikunnat korottaisivat samanaikaisesti veroprosenttejaan ja vaikka sen tarkoituksena olisi epäterveen kilpailun ehkäiseminen. Alussa mainittu Lahden seudun kuntajohtajien yhteinen yritys yhteisestä veroprosentista on harvoja julkisuuteen lipsah-taneita aikeita yhteisistä veroprosenttia koskevista päätöksistä. Keskustelut käydään yleensä ilman julkisuutta ja ilmeisesti on olemassa halua tehdä samanaikaisia ja samansuuntaisia ratkaisuja.

### Kilpailu asukkaista muilla keinoilla kuin veroprosenteilla

Kuntien välillä tuskin on suoranaista verokilpailuakaan, vaikka muutamassa kaupungissa sen todetaan olevan realiteetti, koska samoilla asunto- ja työssäkäyntialueilla voi olla monia kuntia. Työssäkäyntialueen sisältä pyritään asukkaita houkuttelemaan esimerkiksi edullisilla omakotitonteilla, alhaisella veroprosentilla ja hyvillä palveluilla. Yleensä veroprosentti ympäristökunnissa on keskuskaupunkia korkeampi. Ainakaan kaikki kaupunkiseudun kunnat eivät voi kilpailla veronmaksajista veroprosentilla. Kaupunkiseuduittainen tarkastelu osoittaa, että kilpailu asukkaista tapahtuu-kin yleensä muilla keinoilla kuin alhaisilla veroprosenteilla.

Kuntien veroprosenttien erot ovat pienentyneet ja veroprosentteja on jouduttu korottamaan, koska valtio on lisännyt kuntien tehtäviä osallistuen vain osaan uusista kustannuksista. Kunnilla on siis sen verran tiukkaa taloudessa, että mahdollisuudet kilpailla veroprosentilla ovat vähentyneet.

Kunnat eivät kuitenkaan pääätä veroprosenttiaan täysin ympäristöstään riippumatta, kuten edelläkin on käynyt ilmi. Naapurikunnan veroprosentti kuitenkin otetaan tietyllä tavalla huomioon veroprosentista päätettäessä.



## Jarrujen painamisen aika?

E-SS 11.9.2004

Lahdessa ollaan tekemässä pääomajärjestelyjä. Niiden tarkoitus on kaupungin johdon mukaan "luoda todelliset edellytykset kaupungin omistajapoliittisille linjauksille". Samalla ikään kuin sivutuotteena voitaisiin vapauttaa energia- ja vesihuolto-yhtiöiden verkostoihin sitoutuneet pääomat käytettäväksi kaupungin kehittämiseen. Rahaa pitäisi saada irrotettua 160–170 miljoonaa euroa eli markoissa lähes miljardi.

Tavallisen kaupunkilaisen on vaikea ymmärtää, mistä ne miljoonat tulevat. Toisaalta on vakuuteltu, ettei järjestelyistä aiheudu paineita maksujen korotuksiin. Jos näin olisi, olisi Lahdessa keksitty Sampo, joka jauhaisi rahaa kaupungin alati tyhjänä olevaan kassaan. Ilmaista rahaa ei kuitenkaan ole. Kaupunkilaisten ja valtuutettujen pitäisi tietää, mistä ne rahat tulevat ja ketkä ne maksavat. Tämän kirjoittajalle se ei vielä ole selvinyt. "Vapautetaanko" ne lopulta sittenkin kaupunkilaisten kukkarosta?

Kun muualla erilaisten järjestelyjen seurauksena on verkkojen pääoma-arvoja korotettu, on sen perusteella voitu periä korotettuja maksuja. Samoin on käynyt, kun energiayhtiö on myyty, on ostaja korottanut hintoja. Tavaltaan kuntalaisilla on maksettu verkoston rakentaminen toiseen kertaan. Se ei ole kiellettyä.

Heinäkuussa Etelä-Suomen Sanomat ot-sikoi "Voisiko Turku omistaa Sibeliustalon?" (12.7.2004). Usean kunnan omistama verkko-yhtiö suunnittelisi, rakentaisi, rahoittaisi ja ylläpitäisi kaupunkien toimitiloja, joissa virastot ja vaikkapa koulut olisivat vuokralla. Tilajär-

jestelyjen tavoite olisi ”irrottaa pääomia muuhun käyttöön, jossa niiden hyöty olisi suurempi kuin nyt”.

Etelä-Suomen Sanomat kysyi pääkirjoituksessaan (14.7.2004) em. uutisen innoittamana, että pitääkö kaupungin omistaa koulut. Espoossa on yksityisellä rahoituksella rakennettu muutama kohde, joista kaupunki teki yhtiön kanssa pitkäaikaisen ylläpitösopimuksen. Tällainen rakentaminen ei näy kaupungin taseessa velkana vaan takausvastuuna, jollaisia Espoossa oli viime tilinpäätöksessä noin 150 milj. euroa. Harvassa ovat ne asiantuntijat, jotka sanovat Espoon tehneen edullisen ratkaisun. Espoosta ei kannattaisi mallia katsoa.

Miten joku ulkopuolinen, tiloja hallitseva yhtiö saisi esimerkiksi Lahden koulut muuhun käyttöön iltaisin ja viikonloppuisin? Mistä niitä käyttävät, nykyisin rahan puutteessa olevat yhdistykset saisivat rahat vuokriin, jos eivät kaupungin avustuksena? Säästöjä ei ainakaan järjestelyistä synny, mutta kaupunki saisi kertaluonteisesti rahaa luovuttaessaan kiinteistönsä niitä hallinnoimaan perustetulle yhtiölle. Jos yhtiöt on ketjutettu tarpeeksi, tulisi samalla kaunisteltua kaupungin tasetta. Tätä voisi kutsua tasekosmetologiaksi. Selvittämättä lienee, miten valtio suhtautuisi järjestelyihin valtionosuutta saaneiden tilojen osalta.

Kohta kukaan ei tiedä, kuka mitäkin tässä kaupungissa omistaa. Energiayhtiö on myynyt koneitaan ruotsalaiselle rahoitusyhtiölle 30 milj. eurolla ja vuokrannut ne takaisin. Tämä on yksi tapa hankkia rahaa ja välttää velkaa yhtiön taseessa. Jostain syystä velan ottoa kavahdetaan ja etsitään muita tapoja. Jos Lahdessa ”vapautettaisiin” suunnitelman mukaan pääomia, siirtyisivät ne ilmeisesti kaupungin konsernitaseeseen veloiksi.

Kaupunginhallituksen puheenjohtaja Martti Kataja kirjoitti ansiokkaasti Uudessa

Lahdessa (28.4.2004) seuraavasti: ”Ei ole kulunut kuin runsaat 10 vuotta siitä, kun maamme rahamarkkinat vapautuivat säännöstelystä ja oltiin vapaassa markkinataloudessa. Pankkeihin ja niiden asiakkaina oleviin yrityksiin iski voitonhuuma ja yritykset velkaantuivat suruttomasti. Tämän pääomien vapauttamisen jälkiseurauksia maksetaan katkerasti edelleen. Tietty varovaisuus ja maltti voisivat olla valttia, kun tässä tapauksessa ei ole kyse vain rahan määrästä, vaan erityisesti sen käytöstä.”

Helposta rahanteosta innostuneiden kannattaisi lukea vastikään ilmestynyt Markku Kuisman kirjoittama Kansallis-Osake-Pankin historiateos ”Kahlittu raha, kansallinen kapitalismi”. Monilta assosiaatioilta ei voi välttyä.

Ongelma ei ole siis yksin se, että saadaan rahaa ”vapautettua” yhtiöistä, kiinteistöistä tai oikeammin kaupunkilaisilta. Vielä suurempi ongelma on se, miten ”vapautetut” eurot käytetään. Hupuloidaanko monien vuosikymmenten aikana kerätyn omaisuuden arvo muutamassa vuodessa? On pelättävissä, että jos raha tulisi tällaisilla järjestelyillä, vanhojen kunnallismiesten mielestä vippaskonsteilla, tavallaan ”ilmaiseksi”, siihen suhtauduttaisiin aivan toisin kuin reilusti velkana tai veroja korottaen hankittuun rahaan.

Joensuun omalla tavallaan legendaarinen kaupunginjohtaja Aaro Heikkilä totesi kerran, kun vauhti on liian luja, niin viisas jarruttaa. Tavallisen kaupunkilaisen kannalta olisi turvallista pistää jarrut päälle ja tyytyä perinteisempiin rahoitusratkaisuihin eli harkittuun velanottoon ja veroprosentin korotukseen, jos on pakko. Yksinkertainen on kaunistaa kunnallisessakin päätöksenteossa. Se arvo sinänsä, että päättäjät ja kaupunkilaiset ymmärtävät, mitä ollaan päättämässä ja mitkä ovat seuraukset.



Kaavio Lahdessa suunnitelluista omistusjärjestelyistä. (Etelä-Suomen Sanomat 18.2.2004)

# Kuntien kassoista puuttuu ennätysmäärä valtion rahaa

*Talouden kiristyminen  
kunnissa johtuu pääosin  
valtion tekemisistä ja  
tekemättä jättämisistä*

Kuntalehti 9/2005.

Kunnallistalous voi ulkopuolisen silmissä tuntua salatieteeltä. Kuntien talous näyttää jatkuvasti olevan vaikeuksissa, mutta toisaalta hallitukset ovat kertoneet, kuinka ne toimenpiteillään ovat vahvistamassa kuntien taloutta. Nykyinen hallitus ilmoittaa vahvitusta tulevan tänä vuonna 159 miljoonalla eurolla. Uudessa peruspalveluohjelmassa luvataan vuosina 2006–2009 valtionosuuksia lisätä 601 miljoonaa euroa vuoteen 2005 verrattuna. Miksi sitten kuntien talous on niin kireä, vaikka valtio

pönkittää sitä sadoilla miljoonilla euroilla? Eivätkö kunnat tosiaankaan osaa hoitaa talouttaan?

KuntaSuomi2004 -tutkimushankkeen viimeisessä eli kymmenennessä talousanalyysissä ”Jatkuva kriisin pelko” kuvaan kunnallistalouden 1990-luvun kehitystä ja valtion toimenpiteiden vaikutusta kuntien talouteen. Se osoittaa, että kaikki ei ole niin kuin virallisesti kerrotaan. Käsitteet ovat menneet orwellimaisesti sekaisin; kunnallistalouden vahvistaminen onkin heikentämistä.

Kuntien taloudellinen tilanne ehti 1990-luvulla vaihdella ääripäästä toiseen. Suomen

**TAULUKKO 1: Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon uusista tehtävistä aiheutuneet menojen lisäykset vuosina 1993-2004 valtion talousarvioesitysten mukaan**

	Menojen lisäys milj. euroa	Valtionosuusprosentti	Kumulatiivinen menolisäys
1993	110	36,0	110
1994	15	35,1	125
1995	0	34,6	125
1996	159	29,4	284
1997	0	25,5	284
1998	14	24,2	298
1999	0	24,2	298
2000	49	24,2	347
2001	126	24,2	473
2002	438	25,4	911
2003	175	28,1	1 086
2004	443	31,8	1 529

Lähde: Kuntaliitto

**TAULUKKO 2: Indeksikorotusten puolittamisen vaikutus miljoonaa euroa vuosina 2001 - 2005**

	Täysi korotus	Toteutunut korotus	Erotus	Kumulatiivinen ero
2001	129	57	71	355
2002	124	69	55	220
2003	156	78	78	234
2004	129	97 <sup>1)</sup>	32	64
2005	183	136 <sup>1)</sup>	47	47
Yht.	721	437	283	920

<sup>1)</sup> 75 % täydestä määrästä

Lähde: Kuntaliitto

Kuntaliiton laskelmien mukaan valtio omaa taloutta vahvistaakseen heikensi kuntien taloutta 1990-luvulla kaikkiaan 4,4 miljardilla eurolla. (Kts Kuntalehti 1/2004.)

Kuntien talouteen vaikuttavat mm. seuraavat valtion toimenpiteet: uusien tehtävien kustannukset, valtionosuuden indeksitarkistukset ja kustannustenjaon tarkistukset, verotuloihin vaikuttavat verotuksen keventämis-

päätökset ja verotulotasaus. Seuraavassa kuvataan, miten näistä tekijöistä ovat seuranneet kuntien nykyiset talousongelmat.

### Uudet tehtävät

Jos valtio lisää kuntien tehtäviä sosiaali- ja terveydenhuollossa, se osallistuu vajaan kolmanneksen osuudella tehtävästä aiheutuvaan kustannukseen eli 30 miljoonan euron valtion lisäraha merkitsee kunnissa 100 miljoonan euron menojen lisäystä. Suomen Kuntaliitto on koontanut valtion budjettiesityksistä sosiaali- ja terveydenhuollon uudet tehtävät ja niistä aiheutuvat menojen lisäykset taulukkoon 1. Siihen on merkitty myös kunkin vuoden valtionosuusprosentit.

Vaikka vuosittaiset menolisäykset eivät kovin suurilta näyttäisikään, kertyy niistä vuosien varrella merkittävä erä. Vuonna 2004 vuosien 1993-2004 uudistuksista aiheutuneet menot ovat 1,5 miljardia vuositasolla. Kun valtion osuus lisäyksistä on alle kolmasosa, on kuntien verorahoituksella vastattavaksi jäänyt näistä uudistuksista yli miljardin euron kustannukset. Opetus- ja kulttuuritoimen uusista tehtävistä ei ole käytettävissä vastaavaa laskelmaa. Sellainen tulisi kuitenkin laatia yleiskuvan hahmottamiseksi.

### Vajaat indeksitarkistukset siirtävät rahoitusvastuuta kunnille

Periaatteessa valtio osallistuu laissa säädetyllä osuudella kuntien palvelujen kustannuksiin. Osuuden pysyvyyteen pyritään vuosittaisilla indeksitarkistuksilla, harvemmin tehtävillä kustannustenjaon tarkistuksilla sekä sillä, että

uusiin tehtäviin myönnetään valtion rahoitus. Valtionosuuslakiin jätettiin aikanaan valtiovarainministeriön vaatimuksesta ”porsaanreikä”: valtionosuuksien indeksitarkistuksia ei tarvitsekaan suorittaa täysimääräisinä. Vajaa korotus merkitsee aina kustannustenjaon muuttumista kuntien tappioksi. Tätä kiristysruuvia valtio onkin käyttänyt sumeilematta joka vuosi. Kustannustason nousu on jäänyt pääosin kuntien vastattavaksi, kun valtio ei ole hoitanut omaa osuuttaan.

Kun valtio maksaa vain osan indeksitarkistuksesta, se oman tulkintansa mukaan vahvistaa kuntataloutta. Kuntien talouden kannalta valtio ei ole maksanut osuuttaan kustannuksista.

Valtio ei vahvista kuntataloutta silloin, kun se tekee indeksitarkistuksen 50-, 75- tai 100-prosenttisestikaan. 100 prosentin tarkistuksessa valtio vain maksaa sille kuuluvan osuuden palvelukustannuksista. Muissa tapauksissa valtio jättää osan osuudestaan maksamatta ja se jää kuntien maksettavaksi.

Kuntaliiton laskelmien mukaan indeksitarkistusten tekeminen vajaina 50- tai 75 prosenttisesti on merkinnyt kunnille vuosina 2001–2005 kumulatiivisesti 920 miljoonan euron menetystä (taulukko 2). Valtion laskelmissa toteutuneet tarkistukset vahvistavat kuntataloutta, vaikka niiden seurauksena kuntien valtionosuuksia on kadonnut yli 900 miljoonaa euroa. Tänä vuonna valtio oman tulkintansa mukaan vahvistaa indeksitarkistuksella kuntataloutta 136 miljoonalla eurolla, vaikka kunnilta jää saamatta 47 miljoonaa euroa.

### Kustannustenjaon tarkistuksen lykkääminen pahin kiristäjä

Kustannustenjaon tarkistuksessa ilmeni, että valtionosuuksia oli tarkistettava peräti 502 miljoonalla eurolla. Kun tarkistukset tehdään neljän vuoden välein, jäävät laskennalliset kustannukset väli vuosina toteutuneita pienemmiksi. Voidaan arvioida, että kunnilta on jäänyt tämän takia jäänyt saamatta valtionosuuksia vuosina 2001–2004 laskennallisesti peräti 1,2 miljardia euroa. Tätä voidaan kutsua järjestelmästä johtuvaksi menetykseksi, jota valtion ei lain mukaan kuulukaan korvata. Ongelmaan

on kiinnitetty huomiota sisäasiainministeriön kuntien valtionosuusperusteiden tarkistamisesityksessä (15.12.2004).

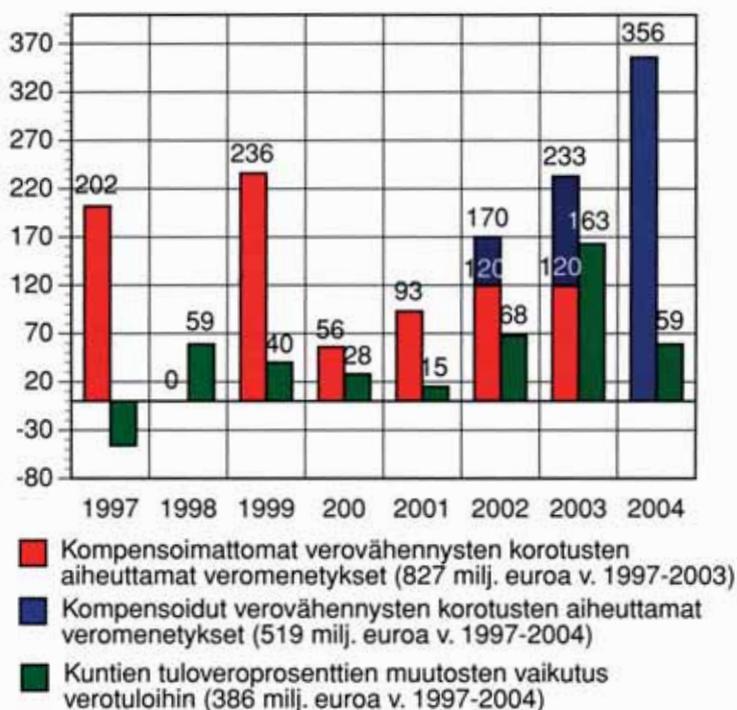
Vuosina 2005–2007 kuntien kustannustenjaon tarkistuksen valtionosuusmenetykset johtuvat nimenomaan hallituksen tekemästä maksun porrastuspäätöksestä. Kun valtio maksaa kunnille vuonna 2005 vain 136 miljoonaa euroa korvattavasta 502 miljoonasta eurosta, ovat kuntien valtionosuudet tästä syystä vuonna 2005 oikeaa tasoa 366 miljoonaa euroa pienemmät. Vuonna 2006 valtio on korvanut 222 miljoonaa euroa 502 miljoonasta, joten kunnilta jää saamatta 280 miljoonaa euroa. Vuonna 2007 valtionosuuksien taso on vielä 194 miljoonaa liian pieni. Loput tarkistuksesta nykyinen hallitus jättää seuraavan hallituksen maksettavaksi 2008. Hallituksen porrastuspäätöksen johdosta kunnilta jäävät vuosina 2005–2007 saamatta 840 miljoonan euron valtionosuudet. Jos vuonna 2008 toimiva hallitus ei korvaa samana vuonna jäljellä olevaa 194 miljoonaa euroa, on kuntien menetyksien luonnollisesti suurempi.

Valtion laskelmissa kustannustenjaon tarkistukseen kohdistetut 136 miljoonaa euroa vahvistaa tänä vuonna kuntataloutta. Tulkinna on kuntatalouden kannalta outo, koska kunnilta jää tänä vuonna saamatta tarkistuksesta johtuvaa valtionosuutta 366 miljoonaa euroa. Valtion piti muuttaa lakiakin, jotta se ei maksun lykkäämisellä seuraavalle hallitukselle olisi rikkonut voimassaolevaa lakia.

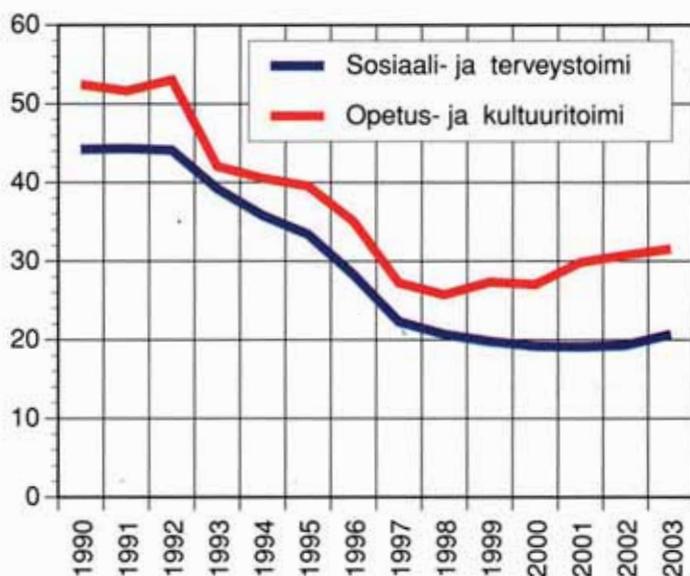
### Verotulojen menetyksen korvaaminen

Verotuksen keventämisen seurauksena kunnat ovat menettäneet tulopohjaansa. Nykyinen hallitus on korostanut, että se on korvanut kunnille verotuksen kevenemisestä johtuvat verotulojen menetykset. Vähennyksistä johtuvia yksittäisten kuntien tulonmenetyksiä on kuitenkin vaikea laskea, ja niiden täysimääräinen korvaaminen ja oikein kohdentaminen esimerkiksi valtionosuuksilla on vaikeaa.

Valtio on Kuntaliiton laskelmien mukaan keventänyt kuntien verotusta yli 1,3 miljardilla eurolla vuosina 1997–2004. Näistä kunnille on kompensoitu 519 miljoonaa euroa. Korvaimatta on jäänyt yli 800 miljoonaa euroa. Tä-



**KUVIO 1: Verovähennysten korotusten sekä tuloveroprosenttien muutosten vaikutukset kuntien verotuloihin miljoonaa euroa (Lähde: Kuntaliitto)**



**KUVIO 2: Valtion osuus sosiaali- ja terveystoimen toimintamenojen rahoituksessa 1990 - 2003 (Lähde: Kuntaliitto)**

män korvaamiseksi kunnat ovat korottaneet veroprosenttejaan, mutta korotusten tuoma tulolisäys on ollut vain 386 miljoonaa euroa. (kuvio 1.)

Kuntia arvostellaan usein veronkorotuksista. Veroprosentin muutos ei kerro suoraan kuntalaisen verorasituksen muutosta. Vaikka kuntien veroprosenttien keskiarvo on

yli 18, maksavat kuntalaiset veroa enää keskimäärin 14 prosentin mukaan. Kunnallisverotus onkin itse asiassa keventynyt ja tästä on seurannut kunnallisen tuloveron kasvun hidastuminen.

### Valtion rahoitusosuus supistunut viidenneksen

Suomen Kuntaliitto on koonnut kuntien ja kuntayhtymien toimintamenojen rahoituksen jakautumattiedot vuosilta 1990-2003. Kuviot 1 ja 2 osoittavat miten keskeisten peruspalvelujen rahoituksesta merkittävä osa on siirretty kuntien vastuulle. Valtion rahoitusosuus on supistunut noin 20 prosenttiyksikköä vuosina 1990-2003.

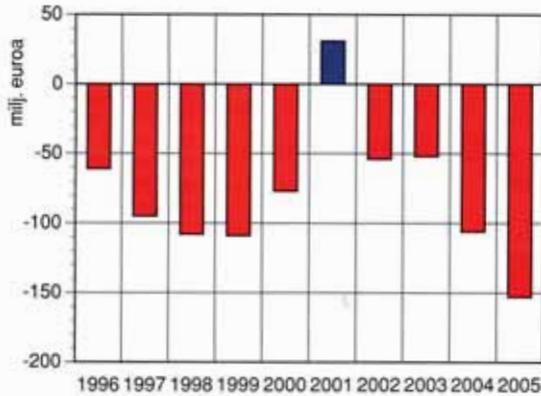
Kuntien osuus sosiaali- ja terveystoimen rahoituksessa on kasvanut 3,2 miljardia euroa ja opetus- ja kulttuuritoimissa 1,5 miljardia euroa vuosina 1990-2003 (vuoden 1995 rahanarvo). Yhteensä kasvu on ollut siten 4,7 miljardia euroa. Samaan aikaan kuntien verotulot ovat kasvaneet vain 2,6 miljardia euroa. Näiden sektoreiden toimintatulot kasvoivat yhteensä 1,3 miljardia euroa ja valtionosuudet vähentyivät 2,2 miljardia euroa. Valtionosuuksien viime vuosien kasvu johtuu paljolti verotulojen menetysten kompensoinnista.

Kunnallistalous on kiristynyt, koska valtio on vähentänyt osuuttaan peruspalvelujen rahoituksesta, kunnille on määrätty jatkuvasti lisää tehtäviä osoittamatta niihin riittävää rahoitusta ja kunnallisverotusta on kevennetty.

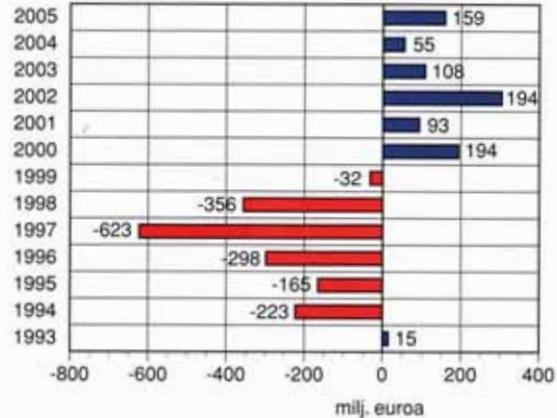
### Valtio vie verotulotasauksessa välistä 153 miljoonaa euroa

Kuntien ja valtion väliseen kustannusten jakoon vaikuttaa verotulotasaus. Valtio on kerännyt vahvan





KUVIO 3: Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus 1996-2005 (Lähde: Kuntaliitto)



KUVIO 4: Valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen mukaan lukien indeksikorotukset (Sisäasiainministeriö 2005)

veropohjan kunnilta enemmän kuin se jakanut heikomman veropohjan kunnille tasauslisäyksenä vuotta 2001 lukuunottamatta. Vuonna 2005 ero on peräti 153 miljoonaa euroa.

Kuviossa 3 on esitetty tasausvähennysten ja lisäysten erot miljoonina euroina. Kun valtion puolella tehdään laskelmia taloussuhteiden muutoksista, eivät verotulotasauksen tällaiset erot ole laskelmissa mukana huolimatta niiden suuruudesta.

### 159 miljoonan euron kuntatalouden vahvistaminen . . .

Valtion puolella esitetään kuvaa, jonka mukaan valtion toimenpiteiden vaikutukset kuntatalouteen ovat +159 miljoonaa euroa (kuvio 4). Laskelmissa on indeksitarkistus ja kustannustenjaon tarkistus mukana. Tarkkaa erittelyä laskelman osatekijöistä ei ole saatavissa. Kunnallistalouden keskeisiltä laskelmilta voisi edellyttää tiettyä läpinäkyvyyttä. Sisäasiainministeriön eduskunnan hallintovalio-kunnalle laatimassa ”Selvityksessä kuntien taloudellisista mahdollisuuksista huolehtia asianmukaisesti tehtävistään ja velvoitteistaan” (15.3.2005) on karkea erittely vuosien 1993–2005 eristä. Kaikkia eriä ei siinäkään ole esitetty. Se kuitenkin todetaan, että vuoden 2005 valtion laskelmaan sisältyy 265 miljoonaa euroa indeksitarkistusta ja kustannustenjaon tarkistusta.

Kun valtio maksaa tänä vuonna vain osan indeksitarkistuksesta tai erän kustannustenjaon tarkistuksesta monta vuotta jälkikäteen,

se oman uuskielensä mukaan vahvistaa kuntataloutta. Kuntien talouden kannalta hallitus ei ole maksanut osuuttaan palvelutuotannon kustannuksista eräpäivään mennessä. Kunnallistaloudelta jää tänä vuonna samatta indeksitarkistuksia 47 miljoonaa euroa ja kustannustenjaon tarkistusta 366 miljoonaa euroa. Yhteensä nämä ovat 413 miljoonaa euroa.

Vahvistaako hallitus näillä tarkistuksilla kuntataloutta em. 265 miljoonalla eurolla vai heikentääkö se sitä 413 miljoonalla eurolla? Kunnilta jää saamatta 413 miljoonaa euroa niille tänä vuonna periaatteessa kuuluvia valtionosuuksia. Kuntien talouden kannalta valtio nimenomaan heikentää kuntien taloutta tällä tavalla.

### ...vai 672 miljoonan heikennys?

Jos valtion 159 miljoonan euron laskelmasta poistetaan 265 miljoonaa euroa, olisi laskelma miinuksella 106 miljoonaa euroa. Kun tähän lisätään tämä 413 miljoonan euron puuttuva valtionosuus, on laskelma miinuksella peräti 519 miljoonaa euroa.

Laskelmaa on korjattava edelleen, jotta kuva kunnallistalouden kannalta olisi oikeasuuntainen. Missään valtion laskelmassa ei oteta huomioon sitä, että valtio ottaa verotulotasauksessa ”välityspalkkiota” 153 miljoonaa euroa. Tämä raha on kerätty vahvemman veropohjan kunnilta, mutta sitä ei ole jaettu heikomman veropohjan kunnille. Se on pois kunnallistaloudesta. Kun sekkin otetaan huomioon, on laskelma miinuksella 672 miljoonaa euroa.

naa euroa. Se alkaa lähennellä ennätystä.

Edellä olevat ovat vuoden 2005 lukuja. Kuten oheisista kuvioista ja taulukoista voi päätellä, on kuntien talouden ruuvia kiristetty vuosi vuodelta.

### Käsitteiden sisältö sovittava

Viime aikoina on esitetty runsaasti lukuja, joilla osoitetaan valtionosuuksien kasvavan. Esitystapa luo mielikuvaa, että valtio tukisi näin kuntien taloutta erityisen voimakkaasti. Valtionosuuksien kasvusta valtaosa on verotulojen kompensointia, indeksitarkistuksia ja kustannustenjaon tarkistuksesta johtuvia lisäyksiä. Nämä eivät sinällään paranna kuntien taloutta, varsinkaan jos indeksitarkistukset tehdään osittaisina ja tarkistuserät maksetaan jälkikäteen.

Kuntataloudesta keskusteltaessa on syytä palata sanojen alkuperäisiin merkityksiin. Pitäisi sopia siitä, millaisilla päätöksillä valtio vahvistaa kuntataloutta ja millaisilla heikentää sitä. Valtion laskelmien otsikko ”Valtion toimenpiteiden vaikutukset kuntien talouteen” Ne eivät todellisuudessa kuvaa sitä, vahvistaako vai heikentääkö valtio kyseisinä vuosina kuntien taloutta. Kansanedustajienkin pitäisi päätöksiä tehdessään tietää, mitä päätös todella merkitsee kuntataloudelle.

Valtionosuuslaissa tulisi selkeästi todeta, että valtion tulee tehdä vuosittaiset indeksitarkistukset täysimääräisinä. Usein on käynyt niin, että sektoriministeriöiden esittämät uudet tehtävät eivät ole mahduneet valtiovarainministeri-

ön kehityksiin. Tällöin ministeriöt ovat valinneet poliittisesti miellyttävän uuden tehtävän ja ovat olleet valmiit leikkaamaan indeksitarkituksesta.

Yrityspuolella kauhistellaan herkästi kuntien heikkoa taloudenhoitoa. Miten yritykset reagoisivat, jos suurasiakas maksaisi laskusta itse päättämänään aikana vain sen osan, jonka se katsoisi taloutensa kannalta olevan mahdollista? Kunnallistalous on totutettu joustamaan.

Kun valtio on luistellut vastuustaan vuosi toisensa perään, on kuntien kustannettavaksi siirtynyt yhä suurempi osa palvelujen rahoituksesta. Kuntaliiton laskelmien mukaan valtion osuus sosiaali- ja terveystoimen sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta on supistunut vuosina 1990–2003 noin 20 prosenttiyksikköä.

### Valtio heiluttelee kuntien taloutta

Kunnallistalouden ongelmat olisivat selvästi nykyistä pienemmät, jos kunnilla olisi käytössään 500–700 miljoonaa euroa tämän vuotista enemmän valtion rahaa, mikä sille valtionosuuslain hengen mukaan kuuluisikin. Tilanne olisi ko-



Onko hallitus tukenut kuntien taloutta vai heikentänyt sitä? Kuvassa kerrostalon perustaksi laitettuja pilareita. (HH)

konaan toisenlainen, jos valtio olisi vuosittain maksanut kunnille sen mikä niille olisi kuulunutkin. Kuntia ei pidäkään syyllistää siitä, että valtio ei maksa velvoitteitaan ajoissa ja täysimääräisinä.

Kunnallistalouden luvut heiluvat paljolti ilman niiden omaa syytä. Vuonna 2000 muutettiin verotulojen kirjaustapaa ja verotulojen ns. rytmihäiriön takia valtio jätti tilittämättä lähes 700 miljoonaa euroa ko. vuodelle kuuluneita verotuloja ja kunnallistalouden todettiin silloinkin olleen kriisissä. Nämä tilitettiin pääasiassa vuonna 2002, jolloin tilinpäätökset näyttivätkin paremmilta.

Ministerit puhuvat mitä ministerin kuuluu-kin puhua hallituksesta riippumatta. Kuntaministeri Hannes Manninen pohdiskeli kustannustenjaon tarkistuserien lykkäämistä vastatessaan välikysymykseen lokakuussa 2004 näin:

Jaksottamisella on sekä etuja että haittoja. Etuihin kuuluu, että jaksotus takaa kunnille tasaisen tulovirran ja mahdollisuuden suunnitella talouttaan. Tätä mieltä oli edellisen jaksotuksen aikana myös silloinen alue- ja kuntaministeri Martti Korhonen todetessaan eduskunnassa välikysymyskeskustelussa 22.3.2000: ”Valtionosuuksien nelivuotistarkistuksen ajoitus selvästi kolmelle vuodelle varmistaa kuntatalouden vakaana pysymisen myös tulevina vuosina.”

Viime aikoina Suomen valtion talous on saanut myönteistä julkisuutta EU:n puitteissa. Valtion budjetin ongelmia on siirretty kuntien budjetteihin. Maksajina ovat kunnat ja kuntalaiset.

Kirjoitus perustuu KuntaSuomi 2004 – tutkimusohjelman 10. talousanalyysiin: Heikki Helin, Jatkuva kriisin pelko. Talousanalyysi 2005. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2005.

## Vahvistamista vai heikentämistä?

verkkokolumni

Viime Kuntalehdessä (6/2005) Hellman & Kutilan piirroksessa todettiin, että takatuulen olevan kavalin. ”Kun hallitus puhuu myötäisestä, silloin me kuntataloudessa ja mäkihypyssä hörnistämme korviamme ja varaudumme pahimpaan. Hallituksen sääennuste pitää harvoin, mitä tämmöisissä sääoloissa voi odottaa? Räpiköiden ilmassa, tasajalkaa alas ja sitten rähmälleen.”

Viime vuoden maaliskuussa laaditun ensimmäisen peruspalveluohjelman jälkeen kuntataloudessa oli paljon myönteisiä odotuksia. Hallitus lupaili vahvistaa kuntataloutta lisäämällä valtionosuuksia edeltäjiään enemmän. Kunnallistaloudelle suotuisaa kehitystä tarjoavien laskelmien takana oli kuntaministerin mukaan maan parhaat asiantuntijat. Vain harva rohkeni sanoa riittävän selkeästi, ettei keisarilla ollut vaatteita eli laskemat perustuivat alun perin alimitoitetulle menokasvulle. Hallituksen puolella uskoa kuntatalouden nosteeseen riitti vielä lokakuun alun välikysymyskeskusteluun ja saman kuun lopun kunnallisvaaleihin saakka. Sitten ei kulunutkaan montaa viikkoa, kun hallitus alkoi soittaa hälytyskelloja kuntatalouden tilasta.

Valtion puolella esitetään vakuuttavia laskelmia siitä, miten hallitus toimenpiteillään tukee kuntataloutta sadoilla miljoonilla euroilla. Kuntien valtionosuudet kasvavat ja kunnilla pitäisi mennä hyvin. Näin on kuitenkin vain teoriassa.

Hallituksen laskelmat ovat orwellimaista uskieltä, jossa sanoille on annettu uusi merkitys: heikentäminen onkin vahvistamista. Periaatteessa valtion pitäisi osallistua sovittulla osuudella kuntien palvelujen kustannuksiin. Osuuden oikeellisuuteen pitäisi pyrkiä vuosittaisilla indeksitarkistuksilla ja harvemmin tehtävillä kustannustenjaon tarkistuksilla. Sopimukset eivät kuitenkaan pidä. Valtio on joskus jättänyt indeksitarkistukset kokonaan tekemättä ja muulloinkin tehnyt tarkistukset 50- tai 75-prosenttisesti. Kustannustenjaon tarkistukset tehdään neljän vuoden välein.

Niidenkin lainmukaista maksamista valtio on kiertänyt muuttamalla lakia niin, että tarkistukset voi maksaa vähittäin tai jättää osa seuraavan hallituksen maksettavaksi.

Kun valtio maksaa vain osan indeksitarkistuksesta tai erän kustannustenjaon tarkistuksesta monta vuotta jälkikäteen, se oman uuskielensä mukaan vahvistaa kuntataloutta. Kuntien talouden kannalta hallitus ei ole maksanut sille kuulunutta osuutta palvelutuotannon kustannuksista.

Yrityspoolella kauhistellaan herkästi kuntien heikkoa taloudenhoitoa. Miten yritykset reagoisivat, jos suurasiakas maksaisi itse päättämäänsä aikana laskusta vain sen osan, jonka se katsoisi taloutensa kannalta olevan mahdollista? Kunnallistalous on totutettu joustamaan.

Kun valtio luistelee vastuustaan vuosi toisensa perään, siirtyy kuntien kustannettavaksi yhä suurempi osa palvelujen rahoituksesta. Kuntaliiton laskelmien mukaan valtion osuus sosiaali- ja terveystoimen sekä opetus- ja kult-

tuuritoimen rahoituksesta on supistunut vuosina 1990–2003 noin 20 prosenttiyksikköä.

Kuntataloudesta keskusteltaessa olisi myös palattava sanojen alkuperäisiin merkityksiin. Valtio ei vahvista kuntataloutta silloin, kun se tekee indeksitarkistuksen 50-, 75- tai 100-prosenttisestikaan. 100 prosentin tarkistuksessa valtio vain maksaa sille kuuluvan osuuden palvelukustannuksista. Muissa tapauksissa valtio jättää osan osuudestaan maksamatta. Vahvistamista eivät ole kustannustenjaon tarkistuserätkään. Vielä vähemmän sitä ovat vuosia jälkikäteen maksetut erät.

Kuntien taloutta on vaadittu pistettäväksi kuriin. Vaikka kuntien toimintakulut ovat kasvaneet, kuriin on saatava nimenomaan valtio. Uusia tehtäviä ei kunnille pitäisi työntää ja valtion olisi hoidettava osuutensa palvelujen rahoituksesta täysimääräisesti ajallaan.

Kuntia ei yksin voi syyllistää talousongelmista. Valtion puolella olisi syytä katsoa peiliin syyllistä etsittäessä. Järjestelmästä puuttuu satoja miljoonia valtion rahaa.



Vuonna 1978, kuusikymmentä vuotta kansallissodan päättymisestä, Lahden Fellmannin puistoon, paikalle, jossa 60 vuotta aikaisemmin oli ollut iso punavankien kokoomaleiri, pystytettiin Erkki Kannaston Punavankimuistomerkki. (HH)

*Vanhasen hallituksen kaksi ja puoli vuotta arvioitavana:*

# Valtio luistelee vastuustaan – KUNTATALOUS JOUSTAA



VALTIO-KUNTA -SUHDE  
.....

Pääministeri Matti Vanhasen hallitus ja erityisesti kuntaministeri Hannes Manninen pystyivät pitämään yllä pitkään mielikuvaa, että kunta-alalla meininki on muuttunut. Onko meno sitten muuttunut? Jos on

niin missä ja miten? Lyhyesti yhteen vedettynä hallituksen aikaansaannosten listalla on monta kuntatalouden kannalta negatiivista asiaa, mutta mukana on myös muutama myönteinen asia. →

Hallitusohjelman mukaan ”kuntien rahoitus-pohja turvataan ja uusiin tehtäviin sekä entisten laajentamiseen osoitetaan riittävät voimavarat. Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää arvioidaan kokonaisuutena vuoteen 2005 mennessä”. Verotulotasauksesta ohjelmassa todetaan, että ”kuntien verotuloihin perustuvan tasausjärjestelmän uudistamisen yhteydessä arvioidaan mahdollisuudet kiinteistöveron irrottamiseen tasausjärjestelmästä”.

Ei tullut valtionosuusjärjestelmän uudistuksesta sulkaa kuntaministerille. Ylijohtaja Cay Sevonin työryhmän esityksistä ei paljoo jäänyt jälkeen, kun valmistelu siirtyi poliittisille valtioshteereille. Valtionosuusuudistus tulee jäämään pysyväksi tahraksi Vanhasen hallituksen kuntatodistukseen.

Valtioshteeri Raimo Sailas arvioi (Kuntalehti 11/2005) vaatimattomaksi jäävää uudistusta kriittisesti:

- Tässähän kävi perinteiset. Kun perusteet julkistettiin, välittömästi nostettiin keskusteluun uudistuksessa menettävät kunnat. Jos aletaan arvioida, mitä uudistus aiheuttaa Kuusamolle tai toisten mielestä Vantaalle tai jollekin kolmannelle kunnalle ja ryhdytään sen mukaan manipuloimaan laskentaperusteita muiden kuntien kustannuksella, niin sekaisin tämä menee.

Kuntalehti otsikoi 12/2005: ”Valtionosuusuudistuksesta kehkeytyi farssi”. Kuntaliiton kuntatalousasioiden johtajan Martti Kallion mukaan valtionosuusjärjestelmään rukkailtiin uusia, täysin keinotekoisia kertoimia ja kynnyksarvoja, jotka liittyivät saaristolisäasiaan ja taajamarakenteeseen. Kallion mukaan esitys tekee kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmästä entistä monimutkaisemman ja vaikeaselkoisemman. Järjestelmään tuodut uudet kertoimet eivät perustu palveluiden todellisiin rahoitustarpeisiin. Kallion mielestä ”missään muussa valtionosuusuudistuksessa tämä loppusiloittelu, paikkaus, tasoittelu ja poliittinen kähmintä ei ole ollut lähelläkään tätä tasoa. En ole urallani nähnyt vastaavaa.”

Johtaja Christel von Martens Suomen Kuntaliitosta kirjoitti, että ylijohtaja Cay Sevonin johdolla lukuisat asiantuntijat tekivät pitkään

ja hartaasti selvitystyötä, jonka lopputuloksena ainakin selvimmät epäkohdat esitettiin korjattavaksi. Mitä sitten tapahtui? Valmistelu annettiin lähinnä uusien valtioshteereiden vastattavaksi ja jatkovalmistelu tapahtuikin suljettujen ovien takana koelaskelmat toisessa kädessä. Päädyttiin siihen, ettei toteuteta edes sellaisia muutoksia, joista työryhmä oli täysin yksimielinen – tärkein niistä sairastavuuskerroimen loiventaminen. Sen sijaan esiin otetaan uusia kriteereitä ja rajoja, joita jollaisia valmistelussa mukana olleet asiantuntijat eivät voineet uneksiakaan esitettäväksi (Finlands Kommuntidning 6/2005).

Esimerkkeinä näistä kriteereistä von Martens esitti saaristo-osalisän ja taajamarakennelisan.

### Verotulotasauksesta uudistusten rahoitusväline

Kun ensi vuonna voimalaitosten kiinteistövero-prosentin sijaan laskelmassa otetaan huomioon yleinen kiinteistöveroprocentti, heikentää se tasauslaskelmaa valtion kannalta 2,5 miljoonalla eurolla. Tämän valtio kuittaa vähentämällä yleistä valtionosuutta 0,48 euroa asukasta kohti. Valtion periaate on selkeä: se ulosmittaa kunnilta kaikki muutokset, joista valtiolle aiheutuisi lisämenoja tai tulomenetyksiä. Toisinpäin on oltu hyvin suurpiirteisiä.

Valtionosuusjärjestelmään liittyvän verotulotasauksen tasausvähennysten ja -lisäysten ero on kasvanut. Tänä vuonna tämä valtion itselleen ottama verotulotasauksen ”välityspalkkio” on 152 miljoonaa euroa. Ensi vuonna se olisi noussut noin 30 miljoonalla eurolla. Kuntaliitto on esittänyt, että käyttöön otettai-siin vuosittain liukuva leikkausprocentti nykyisen kiinteän 40 prosentin sijasta. Tänä vuonna leikkausprocentti olisi näin laskien noin 31.

Nyt tasaus puhdistetaan nollasummapeliksi muuttamalla tasaus- ja leikkausrajoja. Valtio elegantilla tavalla rahoittaa työmarkkinatuki-uudistuksen kustannukset ja sairastavuuskerroimen rahoitusuudistuksen verotulomenetykset kuntien omilla rahoilla (kts. Mikael Enberg, Finlands Kommuntidning 7/2005).

Läpinäkyvämpää olisi ollut ensin alentaa tasauksen 40 prosentin rajaa ja nollata tasaus-

lisäysten ja vähennysten erotus kuten Kuntaliitokin on esittänyt. Vasta sen jälkeen olisi lähdetty pohtimaan uudistusten rahoitusta ja selkein tapa olisi ollut lisätä yksinkertaisesti valtionosuuksia. Yksinkertainen ei ole kaunista ainakaan tässä valtionosuusuudistuksessa. Kunnittainen kohtaantokin olisi ollut toisenlainen.

Verotulotasauksen avaaminen uudistusten tasausvälineeksi on kuntien ja koko valtionosuusjärjestelmän kannalta kohtalokas ratkaisu. Samalla selkeään laskennalliseen järjestelmään liitettiin yleiseen valtionosuuteen korvamerkitty kuntakohtainen osa. Tämäkin on osa valtiotieteen tohtori Heikki Kosken johdolla luodun selkeän ja tyydyttävästi toimivan järjestelmän rapauttamista.

### Vastuunkannon sietämätön vaikeus

Kun eduskunta on säätänyt uusia lakeja ja velvoitteita, on osasta päätetty virheellisten ja tietoisesti alimitoitettujen kustannusarvioiden pohjalta. Nelivuotistarkistuksessa on tähän asti virhearvioita voitu korjata, mutta tarkistusvuotta edeltävinä vuosina kuntien valtionosuudet ovat olleet liian pienet. Lisää menetyksiä kunnille on aiheutunut siitä, että valtio ei ole maksanut tarkistuksia lain edellyttämällä tavalla. Maksamisen sanotaan vaikeuttavan valtion taloussuunnittelua. Kuntien taloussuunnittelua valtion menettely on vaikeuttanut monin verroin enemmän. Tässä onkin suurelta osin kuntien nykyisten talousongelmi-

<b>Kuntien menetykset</b>				
milj. euroa	2005	2006	2007	2008
valtion korvaus	136	86	86	194
korvattu	136	222	308	502
korvaamatta	366	280	194	0
<b>kuntien menetykset yhteensä</b>				<b>840</b>

*Kunnilta jää kustannustenjaon tarkistuksessa saamatta valtionosuuksia vuosina 2005 - 2008 yhteensä 840 miljoonaa euroa. Kun valtio omissa laskelmissaan vahvistaa kuntataloutta ensi vuonna 224 miljoonalla eurolla, jää pelkästään kustannustenjaon tarkistuksesta korvaamatta 280 miljoonaa euroa. Ei siis ole ihme, että valtio haluaa välttää sille kiusalliseksi käyneen tarkistuksen. Pahinta on, että 194 miljoonaa euroa velkavastuusta siirtyy seuraavalle hallitukselle.*

en syy. Hallitusohjelmassa kuitenkin luvataan turvata kuntien rahoitus pohja ja osoittaa uusiin tehtäviin sekä entisten laajentamiseen riittävät voimavarat. Tässä ei ole onnistuttu ja sen huomaa katsomalla kuntien talouden tilaa.

Valtion kannalta kustannustenjaon tarkistus on kiusallinen, mutta kuntien talouden kannalta välttämätön. Nyt uudessa järjestelmässä valtionosuusprosenttien määrittäminen tapahtuisi neljän vuoden välein kokonaisarviointin pohjalta ja siinä otettaisiin huomioon mm. vallitseva valtion ja kuntien taloudellinen tilanne sekä tulevien vuosien näkymät ja haasteet. Tuskin kukaan uskoo, että valtio näillä perusteilla korvaisi kunnille uusista tehtävistä aiheutuneiden kustannusten ja kustannusten nousun nykyistä avokätisemmin. Täysimääräisen indeksitarkistuksen käyttöönotto on parannus nykytilaan.

Valtio siis vetäytyy vastuustaan lykkäämällä kustannustenjaon tarkistusten maksua seuraaville vuosille ja osan (194 milj. e) seuraavalle hallituksellekin. Vuoden 2005 tarkistus osoitti 502 miljoonan euron tarkistustarpeen. Valtio ei maksa tätä kunnille vuonna 2005 kuten järjestelmä olisi edellyttänyt vaan "vähittäismaksulla" lakia muuttaen. Kyse ei ole mistään kerta-luonteisesta lainasta, vaan valtionosuuksien tason jäämisestä liian pieneksi joka vuosi ennen täyttä maksua. Alimitoitettu valtionosuus kertaantuu vuosittain ja tästä seuraa, että kunnilta saamatta valtionosuuksia vuosina 2005-2008 kaikkiaan 840 miljoonaa euroa.

Kunnallistalous on kärjistäen valtiontalouden jakojäännös. Se on ollut tasauserä, joka on joutanut, kun valtion talousluvat on muokattu edustuskelpoisiksi EU:n puitteissa. Valtio onkin vähentänyt osuuttaan keskeisten palvelujen rahoituksessa vuosina 1990-2005 parikymmentä prosenttiyksikköä. Valtio on vahvemman voimalla jättänyt maksamatta lain hengen

mukaiset kustannustenjaon tarkistukset ajalaan. Tästä tulee hyvin pitkä miinus hallituksen välitodistukseen.

### Veromenetykset kompensoitu – yhteisövero säilyy kunnilla

Hallitusohjelmassa todettiin, että ”osana kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudesta selvitetään mahdollisuudet yhteisöveron siirtämiseen kokonaan valtiolle kuntatalouden vakauden lisäämiseksi ja suhdanneherkkyyden vähentämiseksi. Siihen saakka kuntien yhteisövero-osuus säilytetään nykytasolla”.

Valtionosuusuudistusta valmistellut ylijohtaja Cay Sevonin työryhmä selvitteli aluksi voidaanko kuntien yhteisövero-osuus siirtää kokonaan valtiolle. Kuntaliitto oli huolissaan kuntien verotusoikeuden kapenemisesta. Liiton tiedotteessa (30.10.2003) todettiin jämäkästi, että Kuntaliiton hallituksen yksimielisen näkemyksen mukaan kuntien yhteisövero-oikeus tulee säilyttää osana kunnallisten palveluiden rahoitusta. Tämä oli merkittävä kannanotto Kuntaliiton puolelta.

Kiista kuumensi tunteita jo hallituspuolueiden sisälläkin. Veron poistamiseksi kehitettiin monenlaisia malleja. Ministereiden kannat horjuivat ja olivat epävarmoja. Kuntaministeri Hannes Manninen oli linjastaan varma haluten korvata yhteisövero valtionosuudella. Joulukuussa 2004 hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta päätti, että kunnat saavat pitää osuuden yritysten maksamasta yhteisöverosta myös tulevina vuosina. Taistelu yhteisöveron siirrosta valtiolle ei ollut kunniaksi hallitukselle.

Hallitusohjelmassa luvataan kompensoida mahdolliset muutokset kuntien veropohjassa kunnille täysimääräisesti. Lisäksi todettiin, että ”mahdollistetaan kiinteistöveron tason korottaminen.” Hallitus on pitänyt lupauksensa kevennysten kompensaation osalta. Kompensaatiot ovat tarpeen, mutta eivät vahvista kuntataloutta. Kompensaatio onkin Vanhasen hallituksen suurin plussa. Esimerkiksi Lipposen II hallitus kevensi verotusta kuntien kustannuksella lähes 400 miljoonalla eurolla.

Kun yhteisöverokantaa alennettiin 29 prosentista 26 prosenttiin vuodesta 2005, kuntien menetykset kompensoitiin korottamalla kuntaryhmän yhteisövero-osuutta 19,75 prosentista 22,03 prosenttiin (HE 92/2004). Tämä oli hallitukselta reilu ele.

Hallitusohjelmassa todettiin kiinteistöveron tason mahdollinen korottaminen. Uusimmassa peruspalveluohjelmassa vielä esitettiin, että kiinteistöverotuksen lakisääteisiä alarajoja tarkistetaan ylöspäin. Hallituksessa korotuksista ei päästy yksimielisyyteen. Tällaiset tapaukset nakertavat peruspalveluohjelman uskottavuutta. Sitten keksittiin korottaa pääkaupunkiseudun 14 kunnan rakentamattomien tonttien kiinteistöveroa (HE 145/2005), mitä voidaan pitää näpertelynä. Ydin- ja vesivoimalaitosten kiinteistöveron ylärajoja korotetaan. Kun laskennallisen verotulon laskutapaa samalla muutettiin voimalaitosten kiinteistöveron osalta, ei kasvanut verotulo vähennä valtionosuutta. Tämä oli perusteltu muutos voimalaitosten sijaintikuntien talouden vahvistamiseksi. Kuntien tulopohjan vahvistaminen sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja korottamalla ei edennyt kuntien toivomalla tavalla.

### Peruspalveluohjelma mahdollisuus

Pääministeri Matti Vanhasen johtama hallitus toteuttaa ohjelmansa (24.6.2003) mukaan pitkäjänteistä ja vakaata kuntapolitiikkaa:

”Valtion ja kuntien välistä yhteistyötä kehitetään niin, että edellytykset sopia keskeisistä kuntia koskevista kysymyksistä paranevat. Kuntien tehtävien ja velvoitteiden rahoituksen tasapainoa parannetaan hallituskauden kattavalla valtion ja kuntien välisellä peruspalveluohjelmalla ja siihen liittyvällä vuosittaisella peruspalvelubudjetilla. Peruspalveluohjelmassa arvioidaan kuntien tehtävistä ja muista velvoitteista aiheutuvat menot ja tulot kuntaryhmittäin sekä toimenpiteet niiden tasapainottamiseksi.

Suomen Kuntaliitto oli vuosikautia esittänyt peruspalveluohjelman laadintaa, jotta kuntien tehtävät ja rahoitus saataisiin samanaikaiseen tarkasteluun. Maaliskuussa 2004 valmistui ensimmäinen peruspalveluohjelma. Aikaisem-



paan kunta-asioiden käsittelyyn kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa erityisenä erona on se, että ohjelman valmistelussa on nyt laajempi poliittinen painoarvo.

Peruspalveluohjelmat ovat sinänsä hyvä asia. Kuntien kannalta ratkaisevaa on, mitä ne sisältävät ja miten niistä pidetään kiinni. Nyt ohjelmiin on kirjattu, että kustannustenjaon tarkistuseriä lykätään ja indeksitarkistus tehdään 75-prosenttisesti, vaikka kuntatalouden myönnetään olevan kireä. Indeksitarkistus on suurempi kuin edellisten hallitusten tarkistukset, mutta kustannustenjaon tarkistus on monin verroin heikompi kuntien kannalta.

Peruspalveluohjelman tasapainottamiseksi on tulo- ja menopuolen lukuja jouduttu virittelemään. Menokasvu on molemmissa ohjelmissa arvioitu liian pieneksi. Näin siitä huolimatta, vaikka laskelmat aina tehty virkatyönä ja virkavastuulla maan parhaiden asiantuntijoiden toimesta ministeriöiden ja Suomen Kuntaliiton yhteistyönä, kuten ministeri Manninen todisti marraskuussa 2004 vastatessaan

eduskunnassa välikysymykseen. Tämä ei ole kunniaksi asiantuntijoillekaan.

Viimeisimmästä peruspalveluohjelmasta valtio leikkasi kansallisen terveysthankkeen rahoista ”puoli salaa” 25 miljoonaa euroa. Vahvemman ei tarvitse paljoa ratkaisuja neuvottelupöydässä perustella, mutta pöytään pääseminenkin on Kuntaliitolta saavutus.

Kun kuntien menojen kasvu ylittää alimitoitettun arvion, tulee valtiovarainministeriöltä kunnille sapiskaa holtittomasta taloudenhoidosta. Ministeriö voisi kuitenkin kuntien moittimisen sijasta keskittyä paimentamaan sektoriministeriöitä ja jarruttamaan kunnille menojen lisäävien uudistusten valmistelua. Samalla valtiovarainministeriö voisi edellyttää sektoriministeriöiltä realistisempia arvioita uudistusten kustannuksista, jotteivät ne varmistaisi alimitoitetuilla arvioilla uusien hankkeiden mahtumista valtion budjetin raameihin. Vaikka valtio osallistuisi ”täysimääräisesti” uudistuksen kustannuksiin, jää kunnille yleensä kaksi kolmasosaa maksettavaa.



Sysmän vanha kirkko on nimetty suojeleuspyhimyksensä Olavin mukaan Pyhän Olavin kirkoksi. Se on harmaakivestä viimeistään 1520 rakennettu pitkäkirkko, joka on muutettu ristikirkoksi 1833–34 C.L. Engelin suunnitelman mukaan. Kuva on vuodelta 2006. (HH)

Peruspalveluohjelma on vasta mahdollisuus. Se niin hyvä kuin sen sisältö on ja miten siihen kirjatusta pidetään kiinni. Tähänastisen kahden ohjelman sisältö ei ole kuntataloutta vahvistanut.

## Myöhäinen sytytys kunta- ja palvelurakenneuudistushankkeessa

Vanhasen hallituksen tulkinnan mukaan kuntatalous purjehti myötäisessä aina vuoden 2004 lokakuun alun välikyseymyskeskusteluun ja saman kuun lopun kunnallisvaaleihin saakka. Sitten ei kuulunutkaan montaa viikkoa, kun hallitus alkoi soitattaa hälytyskelloja kuntatalouden tilasta. Alettiin puhua kuntarakenteen saneeraamisesta. Asiaa vähemmän tuntevalle saattoi jäädä mielikuva, että näin on tehtävä nimenomaan kuntien menojen voimakkaan kasvun takia. Talouden umpikujan annettiin ymmärtää johtuvan kuntien omasta toiminnasta.

Hallitusohjelmassa ei ollut mainintaa kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta. Ensimmäiset maininnat ovat valtioneuvoston päätöksessä valtionalouden kehyksistä vuosille 2006–2009, jossa todettiin kuntatalouden säilyvän kireänä ja edellyttävän toimenpiteitä. Siksi polkaistiin liikkeelle kunta- ja palvelurakenneuudistushanke sisäasiainministeriön päätöksellä 11.5.2005.

Myöhäisestä heräämisestä johtuen mitään valmista ei ehditä saamaan aikaan tämän hallituskauden aikana. Kunnallistalouden kireyden ja ongelmien havaitsemisen ajankohta herättää monia kysymyksiä. Näyttää siltä, että uudistuksen tavoitteet on lykätty seuraavalle hallituskaudelle.

Valtiosihteeri Raimo Sailas totesi pari vuotta sitten seuraavasti: ”Kuntataloudessa on semmoinen sisäänrakennettu piirre, että se mikä tulee, myös menee. On varottava, ettei kuntiin uudelleen synny sellaista ”löysää”, jonka lama paljasti. Siksi kuntatalous jatkossakin pidettävä sopivan kireänä” (HS 12.10.2002). Kuntaliitoksia ei tapahtuisi, jos kuntien talous olisi nykyistä vahvempi ja hallitus olisi vastannut velvoitteistaan lain hengen ja hallitusohjel-

mansa mukaisesti. Onko kuntatalouden kireyden siten harkittua, jotta saataisiin vauhtia kunta- ja palvelurakenneuudistukseen? Vai onko kiireinen uudistus keino siirtää huomio siitä, että valtio ei ole vastannut velvoitteistaan kuntia kohtaan?

Kunta- ja palvelurakenneuudistuspuheilla on saatu aikaan ainakin hämminkiä ja keskustelua kuntakentässä, mikä sinänsä voi olla hyvinkin terveellistä. Tyylipeiteitä ei kuitenkaan hankkeen tähänastisesta etenemisestä paljon heru muille kuin Kuntaliitolle, joka ilmoitti olevansa vahvaan peruskuntaan perustuvan mallin takana.

## Hallituksen vaihtuvat, kuntatalous joustaa

Onko Vanhasen hallitus sitten muuttanut meininkiä? Edellä oleva tarkastelu osoittaa, että aikaansaannokset eivät kovin suuria ole. Pahin synty hallituksella on se, ettei se ole vastannut velvoitteistaan, vaan on lykkäämässä osan niistä seuraavan hallituksen maksettavaksi. Kuntien kannalta arvaamattomia seurauksia saattaa olla kustannustenjakoa koskevien lakipykälien muutoksella. Tämä on osa valtiosuusuuudistusta, joka ei ole hallitukselle kunniaksi.

Hallituksen myönteisten saavutusten listalla on verokevennysten kompensointi täysimääräisesti toisin kuin edeltävät hallitukset. Kuntaliiton vuosia toivoman peruspalveluohjelman aikaansaaminen on hyvä asia. Sen merkityksen ratkaisee kuitenkin ohjelman sisältö ja sen noudattaminen.

Näyttää siltä, että hallituksen kokoonpanolla, pääministerin, valtiovarainministerin tai kuntaministerin nimellä ei ole väliä. Kuntapuheet ovat aina samantyylliset ja niiden seurauksena kuntatalous joustaa.

Kirjoittajan aiemmat aiheeseen liittyvät, Kuntalehdessä julkaistut artikkelit:

Kunnissa kaivataan vakaata ja ennustettavaa toimintaympäristöä 1/2004

Valtio imuroinut kunnilta kaiken ylimääräisen tuoton. Kuntalehti 11/2004

Kuntien kassoista puuttuu ennätysmäärä valtion rahaa. Kuntalehti 9/2005



## Kunnallistalous valtion kurimuksessa

ESS 5.8.2005

Nykyinen hallitus on onnistunut luomaan sellaisen mielikuvan, että se on edeltäjiään reilumpi kuntia kohtaan. Kuntaministeri Hannes Mannisen mukaan hallitus on lisännyt valtionosuuksia satoja miljoonia euroja, se ei ole edel-

täjiensä tapaan maksattanut veronkevennyksiä kunnilla ja kuntien sekä valtion yhteistyö on perustunut yhteisesti valmisteltuun laajaan peruspalveluohjelmaan.

Kaikesta edellä olevasta huolimatta kuntien talous on poikkeuksellisen kireä. Negatiivisen vuosikatteen kuntien määrä on jopa suurempi kuin 1990-luvun alun laman aikana. Uutiset kertovat kuntien vaikeuksista saada talouttaan tasapainoon. Lahdessakin on miljoonien eurojen ylityspaineita ja strategian tavoite talouden tasapainosta etäännytyy vuosi vuodelta.

Kuntaministerin mukaan Vanhasen hallituksen kuntopolitiikka kiteytyy yhteen sanaan: luottamukseen. Hallitus on hänen mukaansa palauttanut hallitusohjelman mukaisesti kuntien ja valtion suhteisiin vakautta ja pitkäjänteisyyttä, luonut luottamuksen ilmapiiiriä. Kuntien päätöksentekijät ja palveluita tarvitsevat ihmiset ovat viime vuosina Mannisen mielestä kokeneet riittävästi toisenlaistakin meininkiä.



”Lahti on Suomen Chicago” - 1960-luvulla suuren muuttoliikkeen aikana muodostunut hokema, joka perustui Lahden suuriin henkirikostilastoihin tuona aikana. Tietävästi sanonta tuli kuitenkin saksalaisen lehden tekemästä vertailusta Chicagon ja Lahden kasvunopeuksista eikä tällä ollut mitään tekemistä rikostilastojen kanssa. . (HH)

Mannisen puheet joutuvat outoon valoon arvioitaessa kuntatalouden nykyistä tilaa. Kuntaministerin laskelmien mukaan valtio vahvistaa kuntataloutta tänäkin vuonna reilulla 150 miljoonalla eurolla. Hallitus kuitenkin tosiasias-  
assa heikentää tänä vuonna kuntataloutta las-  
kutavasta riippuen 500–700 miljoonalla eurol-  
la. Kuntaministerin puhereferaattien mukaan  
kaikki on tapahtunut rakentavassa yhteistyös-  
sä Suomen Kuntaliiton kanssa. Kuntaliiton  
mediatiedotteiden mukaan liitto on mm. vaa-  
tinut indeksitarkistuksen tekemistä täysimää-  
räisinä, kustannustenjaon tarkistusten maks-  
amista ajallaan ja sekä verotulotasauksen yli 150  
miljoonan euron valtion välistävedon korjaa-  
mista. Mitä se yhteistyö tässä tarkoittaa?

Kuntaliiton kritiikki on kuitenkin kääritty  
pumpuliin. Juuan kunnanjohtaja Ahti Puu-  
malainen vaatikin taannoin kuntien edunval-  
vontaan lisää tehoa (HS 23.6.2005). Hän pelkä-  
si, että roolien sekoittuessa Kuntaliitosta tulee  
valtionhallinnon jatke ja istuvan hallituksen  
äänenkannattaja.

Hallituksen taholla luotiin viime vuonna  
kuvaa valtionosuuksien lisäämisestä ja kunta-  
talouden vahvistumisesta. Uskoa kuntatalou-  
den nosteeseen riitti vielä viime vuoden loka-  
kuun alun välikysymyskeskusteluun ja saman  
kuun lopun kunnallisvaaleihin saakka. Sitten  
ei kuulunutkaan montaa viikkoa, kun hallitus  
alkoi soitattaa hälytyskelloja kuntatalouden til-  
lasta. Vauhdilla polkaistiin liikkeelle kunta- ja  
palvelurakennemuudistus,

Hanketta on perusteltu kuntien toimin-  
taympäristön muutoksella ja kuntien talous-  
kehityksen vaikeutumisella toimintameno-  
jen voimakkaan kasvun takia. Ulkopuolisel-  
le muodostuu sellainen kuva, että hanke oli  
käynnistettävä, koska kunnat eivät osaa hoitaa  
talouttaan ja antavat menojensa kasvaa nope-  
ammin kuin verotulot ja valtionosuudet kas-  
vavat.

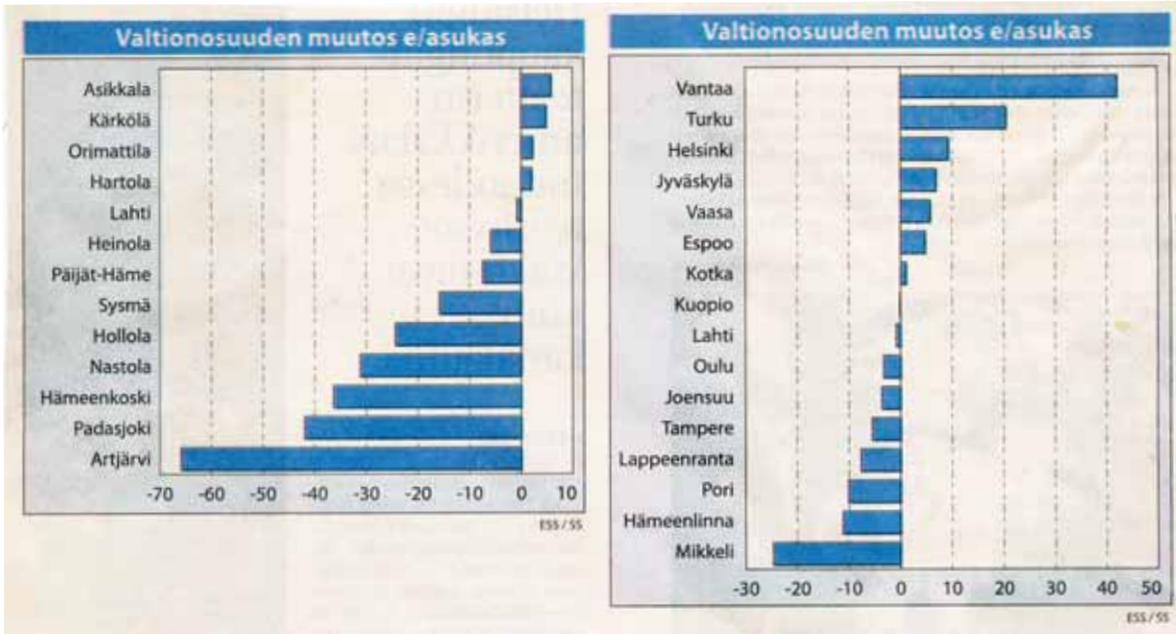
Jos hallitus olisi hoitanut velvoitteensa kun-  
tia kohtaan ja maksanut kunnille lain edellyt-  
tämät valtionosuudet ajallaan valtionosuus-  
lain hengen mukaisesti, ei kuntien taloudessa  
olisi nykyisen suuruisia ongelmia. Nyt valtio



Toripoliisi on Oulun kauppatorilla seisova  
pronssinen patsas. Sen on valmistanut  
kuvanveistäjä Kaarlo Mikkonen vuonna 1987.  
Toripoliisi-patsaan mitat ovat 220×150×112 cm.  
Nimensä patsas on saanut torilla vuosina 1934–  
1979 toimineista kolmesta toripoliisista, jotka  
valvoivat alueen järjestystä. (HH)

korjaa näyttävästi mittavalla hankkeella itse ai-  
heuttamiaan ongelmia antaen kuitenkin ulos-  
päin sellaisen kuvan, että ongelmien syy on  
kuntien tehoton toiminta.

Valtiolla menee siis paremmin kuin mies-  
muistiin. Valtio on kuitenkin lakaisut pöytän-  
sä ja siirtänyt ongelmat kunnille ja kunnallis-  
taloudesta on muodostunut valtiontalouden  
tasuserä. Kuntalaiset huomaavat sen kunti-  
en palvelujen karsimisena ja heikentymisenä.  
Hallituksen kuntatalouspuheet ja teot ovat ris-  
tiriidassa. Sysmässä on sellainen sanonta, että  
puheet on puheita sano Linkinsanteri.



Ei tullut suurta uudistusta

## Valtionosuusuudistus surkastumassa jälleen pieniin tarkistuksiin

ESS 15.8.2005

Valtionosuusuudistus näyttää kuuluvan vakiona jokaisen hallituksen ohjelmaan, vaikka nykyinen järjestelmä on periaatteessa hyvin toimiva. Uudistuksia valmistellaan mahtipontisesti, mutta lopulta ne kuitenkin supistuvat pieniin järjestelmän tarkistuksiin. Niin on käymässä myös pääministeri Matti Vanhasen hallituksen valtionosuusuudistuksen.

Vanhasen hallituksen ohjelman mukaan kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää piti arvioida kokonaisuutena vuoteen 2005 mennessä. Siihen saakka kuntien yhteisöverosuus säilytetään ohjelman mukaan entisellä tasolla. Osana kokonaiselvitystä ohjelmassa todettiin selvitetävien mahdollisuudet yhteisöveron siirtämiseen kokonaan valtiolle kuntatalouden vakauden lisäämiseksi ja suhdanneherkkyyden vähentämiseksi.

Kuntaministeriö ajoi innolla yhteisöveron siirtoa valtiolle, mutta eduskunnan tahto

oli joulukuussa 2003, että kuntien tulee edelleen saada osuutensa yhteisöverosta. Valtionosuusuudistusta valmisteli ylijohtaja Cay Sevonin johtama työryhmä, jonka ehdotus valmistui joulukuussa 2004. Hallituksen esitys valtionosuusjärjestelmän uudistamiseksi annettiin kesäkuussa. Suuret suunnitelmat olivat karsiutuneet pieniksi tarkistuksiksi.

Merkittävin uudistuksen muutos lienee perusopetuksen yksikköhinnan laskentatavan muutos. Järjestelmä ei enää rankaise valtionosuusmenetyksin kuntia, jotka joutuvat oppilaiden vähentymisen vuoksi lakkauttamaan kouluja.

Tästä seuraakin, että päijäthämäläisistä kunnista perusopetuksen valtionosuus vähenee Artjärvellä, Hollolassa ja Nastolassa vähintään 20 euroa asukas. Ilman menetyksiä näyttävät selviävän Heinola, Hartola ja Kärkölä.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa otetaan käyttöön erillinen lastensuojelun kerroin ja uusi vammaiskerroin sekä muutetaan syrjäisyyskertoimen määräytymisperusteita. Sen sijaan esitys ei sisällä ylijohtaja Sevonin työryhmän esittämiä muutoksia sairastavuuskertoimeen ja työttömyyskertoimiin.

Pientä hienosääntöä liittyy yleisen valtionosuuden saaristokuntakertoimen ja taajamarakennelisan muutoksiin, mitkä eivät ainkaan yksinkertaista järjestelmää. Uutuutena on asukasluvun suuren muutoksen huomioiminen. Valtionosuutta korotetaan, jos kunnan



Kuntien yllä leijui kaikenlaisia uhkia kaiken aikaa. Lahden Aleksanterinkadun jouluvalojen lumiukko laskee alaspäin itsenäisyyspäivän paraatin aikaan. (HH)

asukasmäärä on kolmen edellisen vuoden aikana muuttunut vähintään kuudella prosentilla. Lisärahaa tällä perusteella saa 36 kuntaa.

Päijäthämäläisistä kunnista näyttävät uudistuksessa plussalle pääsevän ainoastaan Asikkala, Kärkölä, Orimattila ja Hartola. Suurimmat menettäjät ovat Artjärvi ja Padasjoki.

16 suurimmasta kaupungista kuuden valtionosuudet kasvavat tai ainakin säilyvät entisellään. Eniten on saamassa lisää Vantaa, jolle kuntaministeri on kiirehtinyt lupaamaan jo harkinnanvaraistakin rahoitusavustusta. Lahden valtionosuus säilyy suunnilleen ennallaan.



Enää talvisin ei käytetä lumiaitoja teiden reunoilla. (HH)

*Uusi kehitystyypittely  
auttaa ymmärtämään  
kuntien erilaistumista*

# Kunnat jakautuvat KESKUS- JA REUNA- ALUEIKSI

Helsingin kaupungin tietokeskuksen uudessa tutkimuksessa Suomen kunnat on jaoteltu 10 kehitystyyppiin kuntien viime vuosikymmenien kehityksen perusteella. Kehitystyyppinä erottaa johdonmukaisesti väkiluvun muutos, joka ilmentää maan jakautumista selvästi keskusalueisiin ja reuna-alueisiin. Keskusalueisiin on tutkimuksen mukaan luokiteltavissa 115 kuntaa, jotka ryhmittyvät kuudeksi alaryhmäksi. Reuna-alueisiin lukeutuu vastaavasti 300 kuntaa, jotka ryhmittyvät neljäksi alaryhmäksi.

Heikki Helin - Tuomo Martikainen  
Kuntalehti 3 2006

Kuntien talouden tilan ja kehityksen kuvausta on tiivistetty esittämällä kuntakohtaisten lukujen lisäksi maakunnittaisia ja kuntakoon mukaisia lukuja. Näin hahmotettu kuva on saat-

tanut jäädä vääristyneeksi. Maakunnittaiset luvut heiluvat maakunnan keskuskaupungin tahdissa. Kuntakokoonkin luokittelun perustana liittyy monia ongelmia, koska asukasluvultaan samankokoisten kuntien muut ominaisuudet voivat olla muuten hyvinkin erilaiset.

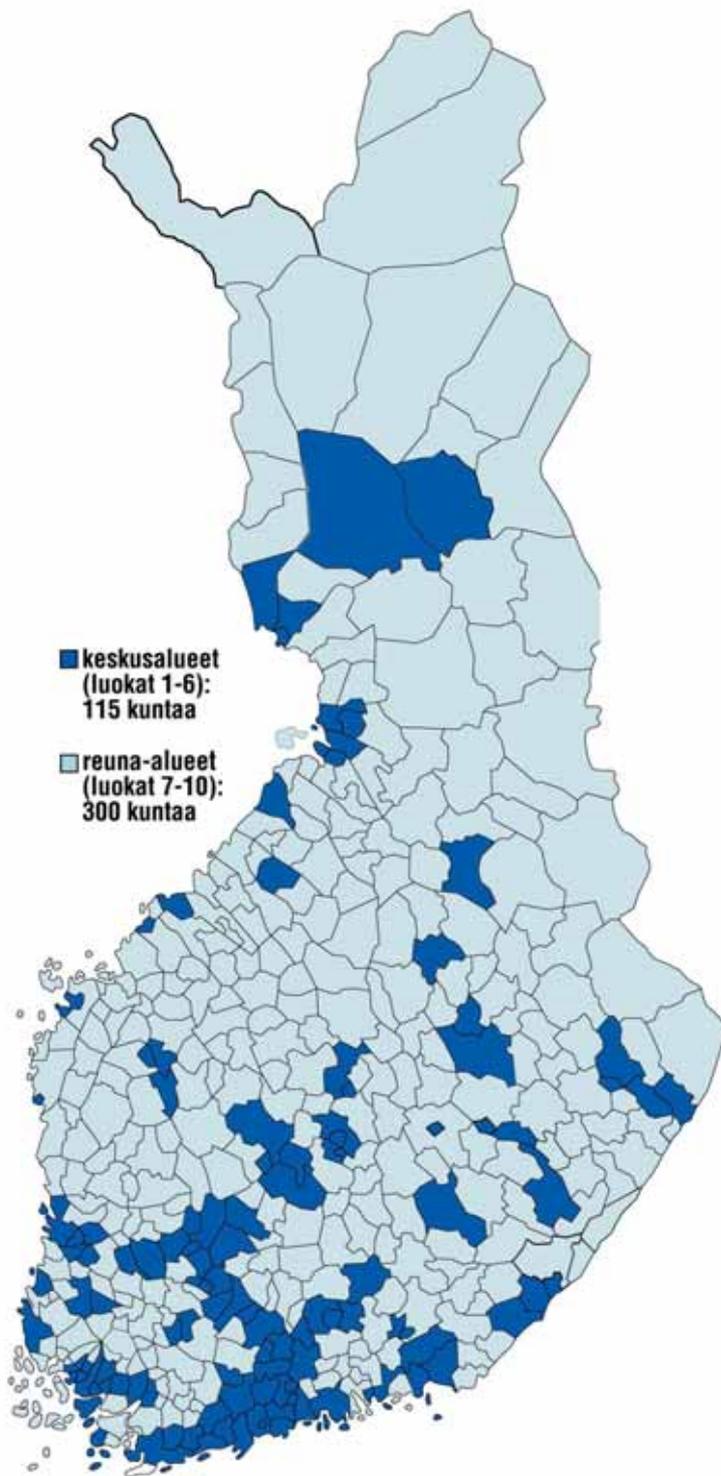
Helsingin kaupungin tietokeskuksen uudessa tutkimuksessa Suomen kunnat on jaoteltu 10 kehitystyyppiin kuntien viime vuosikymmenien kehityksen perusteella. Kehitystyyppinä erottaa johdonmukaisesti väkiluvun kehitys, joka ilmentää maan jakautumista selvästi keskusalueisiin ja reuna-alueisiin. Keskusalueisiin on tutkimuksen mukaan luokiteltavissa 115 kuntaa, jotka ryhmittyvät kuudeksi alaryhmäksi. Reuna-alueisiin lukeutuu vastaavasti 300 kuntaa, jotka ryhmittyvät neljäksi alaryhmäksi.

Kuntien kehityksen kuvauksen tarkentamiseksi 1980-luvun lopulla kehiteltiin erilaisia kuntaluokituksia, joilla pyrittiin saamaan moni-ilmeisempää kuvaa kuntien tilasta. Valmistuttuaan ne olivat käyttökelpoisia, mutta aika on ajanut niiden ohi, koska niitä ei ole päivitetty kuntarakenteen eikä kuntien muun kehityksen mukaan. Tätä aukkoa paikkaamaan tehtiin uusi luokitus.

**Väkiluvun kehitys ja elinkeinorakenne  
erottelee keskus- ja reuna-alueet**

Kuntien luokittelu perustui ryhmittelyanalyysiin. Se on menetelmä, joka pyrkii etsimään sellaisia ryhmiä, joihin kuuluvat kunnat -anetuilla muuttujilla - ovat keskenään mahdollisimman samankaltaisia ja suhteessa toisiin ryhmiin mahdollisimman erilaisia.

Muuttujina käytettiin ensiksikin kuntien lähtötilannetta väkiluvun ja elinkeinorakenteen suhteen vuoden 1970 tasolla sekä näiden suhteen tapahtunutta muutosta 30 vuoden ajanjaksolla. Toinen mittausaste oli sosiaalisten riskien ja häiriöiden hallinta kuntien kannalta kriittisellä 1990-luvulla. Kolmantena tarkastelutasona oli tarkastelujakson päätepisteessä, 2000-luvun vaihteessa havainnoitava kehityksen lopputulos, jota mitattiin kunta-alaisten tulotasolla, koulutustason monipuol-



lisuudella ja kuntien elinkeinorakenteen ja elinympäristön ”uudenaikaisuudella”.

Ryhmittelyanalyysi antoi tulokseksi 10 toisistaan selvästi erottuvaa kuntien kehitystyyppiä, joihin Manner-Suomen kunnat sijoittuivat kutakuinkin luontevasti. Kuntien kehitystyyppiä erottaa johdonmukaisesti väkiluvun kehitys, joka

ilmentää maan jakautumista selvästi keskusalueisiin ja reuna-alueisiin. Keskusalueisiin on tutkimuksen mukaan luokiteltavissa 115 kuntaa, jotka ryhmittyvät kuudeksi alaryhmäksi. Reuna-alueisiin lukeutuu vastaavasti 300 kuntaa, jotka ryhmittyvät neljäksi alaryhmäksi.

Kahtiajaon taustalla on selvimmän alkutuotannon elinkeinorakenteen keskeisyys ja elinkeinorakenteen yksipuolisuus jo 1970-luvun alussa. Mitä suurempi elinkeinorakenteen yksipuolisuus lähtötilanteessa oli, sitä voimakkaampi oli väestökato ja sitä vaikeampaa oli elinkeinorakenteen monipuolistaminen ja modernisointi. Tämä johti hyvin tunnettuun reuna-alue- tai periferiakehitykseen. Tähän kehityskulkuun kansallisen tason poliittisella ohjauksella ja erillisillä poliittisillä päätöksillä – yrityksistä huolimatta – ei ole kyetty vaikuttamaan.

Sitä vastoin siinä, mihin asemaan sekä reuna-alueiden että keskusalueiden yksittäiset kunnat tämän kahtiajaon puitteissa ovat jääneet tai nousseet, kansallisen politiikan päätöksillä sekä paikallisilla poliittisilla päätöksillä on kenties ollut sitäkin enemmän vaikutusta. Talousanalyysi antaa runsaasti osviittoja siitä, että ”taloudellinen elämä” tyypittelyn kuntaryhmissä on varsin erilaista. Toisin sanoen, myös kuntien omat sekä valtion kuntia koskevat poliittiset ratkaisut ovat voineet vaikuttaa yksittäisten kuntien sijoittumiseen kuntakehityksen eri tasoille.

### 115 keskusalueiden kuntaa

Keskusalueiden 115 kuntaa erottuvat reuna-alueista erityisesti



kokonsa, väkiluvun kehityksen ja elinkeinorakenteensa suhteen. Kaiken kaikkiaan keskusalueiden tai keskusten väkiluku kasvoi vuosien 1960-2003 välillä lähes 1,3 miljoonalla. Tämä on varsin heterogeeninen ryhmä kuntia, ja se eriytyy selvästi kuuteen kehitystyyppiin.

Koon ja merkityksensä suhteen arvioiden keskusten päätyypit ovat Pääkaupunkiseutu ja Suuret aluekeskukset. Yksistään näissä kunnissa asui vuonna 2003 hyvän väkiluvun kehityksen ansiosta lähes 2,3 miljoonaa ihmistä. Pääkaupunkiseutu edustaa sijaintinsa, kokonsa sekä väestö- ja elinkeinorakenteensa suhteen eurooppalaista metropolia. Suuret aluekeskukset puolestaan ovat sijoittuneet taasisesti eri puolille Suomea, ja ne ovat saavuttaneet jo kokonsakin ansiosta oikeutuksen ja aseman alueellisen kehityksen keskiössä. Täähän asemaan kehittymisessä valtion poliittisella ohjauksella on ollut huomattava merkitys, jos sellaisena pidetään esimerkiksi yliopistojen ja korkeakoulujen sijoittamispäätöksiä.

Toisen päätyypin muodostavat Vanhat teollisuuskeskukset ja Taantuvat kaupunkikeskukset. Näissä oli vuonna 2003 kaiken kaikkiaan noin 700 000 asukasta. Väkiluvun kasvu on ollut keskimäärin hidasta. Vanhoissa teollisuuskeskuksissa jalostuksen osuus on edelleenkin säilynyt korkeana ja ala keskeisenä työllistäjänä, mutta taantuvissa keskuksissa sitä vastoin julkiset palvelut ovat 1970–2000 välisellä ajanjaksolla nousseet selvästi työllistävässä merkityksessään ohi jalostuksen.

Kolmanteen päätyyppiin kuuluvat Kehyskunnat ja Pienet seutukeskukset. Näiden asukasluku oli vuonna 2003 noin 850 000. Molemmille ryhmille on yhteistä hyvä maantieteellinen sijainti. Erityisesti kehyskunnat ovat esimerkkejä alueellisen muutoksen kehittyneimmistä ääripäästä. Ne ovat kyenneet hyödyntämään sijaintinsa jonkun suuren keskustan satelliittina. Tässä mielessä maantiede on suuresti auttanut molempien ryhmien kuntia saavuttamaan hyvät asemat kuntakehityksessä. Molemmissa ryhmissä väkiluku on kasvanut ja elinkeinorakenne on muuttunut perusteellisesti ja samalla uudenaikaistunut. Tulotaso on keskimääräistä korkeampi. Samalla kun näissä ryhmissä alkutuotannon työpaikat ovat miltei hävinneet ja jalostuksenkin työpai-

	Kuntien määrä		Negatiivinen vuosikate	
	kpl	%	kpl	%-osuus
Suuret aluekeskukset	17	4,1	9	1,1
Pääkaupunkiseutu	4	1,0	4	0,5
Vanhat teollisuuskeskukset	33	8,0	64	7,7
Taantuvat kaupunkikeskukset	14	3,4	28	3,4
Kehyskunnat	15	3,6	15	1,9
Pienet seutukeskukset	32	7,7	50	6,0
Maaseudun periferia	81	19,5	199	24,0
Maaseudun pienkunnat	81	19,5	195	23,5
Kehittyvä maaseutu	92	22,2	174	21,0
Rannikon pienkunnat	46	11,1	90	10,9
Kaikki yhteensä	415	100,0	829	100,0

TAULUKKO: Kuntatyyppi ja negatiivinen vuosikate 1990-2004

kat erityisesti kehyskunnissa vähentyneet, julkisten palveluiden työllistävä panos on erittäin merkittävä.

### Reuna-alueiden kehitystyyppit

Reuna-alueiden kehitys ei ole ollut mitenkään yhdenmukainen. Niiden sisällä on kuntia, jotka eivät ole jääneet objektiivisesti katsoen epäedullisten lähtökohtiensa vangeiksi, vaan ovat eri syistä kyenneet mukautumaan muuttuneisiin olosuhteisiin ja kehittymään vaihtelevin tavoin elinvoimaisiksi elinyhteisöiksi. Joukosta erottuvat erityisesti ryhmän Kehittyvä maaseutu (92 kuntaa) kunnat, jotka muita nopeammin ovat kyenneet luopumaan alkutuotannon yksipuolisuudesta ja ainakin osittain sitä kautta muuntautumaan olosuhteisiin nähden kohtuullisesti muutoksen vaatimuksiin.

Vastaavasti Rannikon pienkuntien (46 kuntaa) ryhmään kuuluvat kunnat erottautuvat maantieteellisesti ja kulttuurisesti – tosin monin poikkeuksin – omaksi yhtenäiseksi ryhmäkseen melko elinvoimaisia kuntia, joissa on ollut tai on löydetty keinoja sopeutua muutoksen vaatimuksiin. Taustalla on sekä kulttuurisia perinteitä, kuten ruotsinkielisyys ja/tai sopeva sijainti jonkun suuremman kuntayksikön tuntumassa.

Maaseudun periferia (81 kuntaa) ja Maaseudun pienkunnat (81 kuntaa) ovat ne reuna-alueiden kaksi kehitystyyppiä, joissa elinkeinorakenteen uudistuminen on ollut hidasta. Vaikka väkiluku on molemmista ryhmissä yhteensä vähentynyt 40 vuodessa miltei 370 000:lla, jalostuksen ja yksityisten palveluiden työllistävä

merkitys ei ole ollut riittävä. Tästä on seurannut alhainen tulotaso ja monia muitakin taantumisen piirteitä, kuten korkea työttömyys. Ryhmässä Maaseudun pienkunnat, taantumisen objektiiviset tunnusmerkit (väkiluvun väheneminen, työttömyys, tulotaso, työkyvyttömyät) ovat kiinnostavasti kuitenkin lievemmat kuin Maaseudun periferia -ryhmässä. Julkisen sektorin työpaikkojen suhteellisen osuuden voimakas kasvu – suunnilleen kolminkertautuminen – on estänyt taantumisen etenemistä molemmissa ryhmässä. Alkutuotanto on kaikesta huolimatta säilyttänyt keskeisen aseman (28 %) erityisesti pienkunnissa.

## Talouden kehitys

Suomessa on paljon kuntia ja siksi niiden vaiheiden tiivistäminen tämän kaltaiseen typologiaan auttaa hahmottamaan kuntatalouden kehitystä ja valtion toimenpiteiden vaikutuksia uudesta näkökulmasta. Talouden tarkastelu osoittaa, että erilaisissa tyypeissä talouskehitys on tapahtunut hieman eri rytmissä.

Yleinen talouskehitys heijastuu kuntiin eri tavoin. Keskiarvotarkasteluna eri kuntaryhmät ovat selviytyneet kohtuullisesti, vaikka kireää on ollut. Kunnan tai kuntatyyppin menestys ei johdu yksin sen omista toimenpiteistä. Ratkaisevasti yksittäisen kunnan talouden menestykseen vaikuttaa valtion toimenpiteiden kohdistuminen ja kunnan sijainti. Kehyskunnilla ja pienillä seutukeskuksilla on mennyt kohtuullisen hyvin, mutta menestyksen taustalla on niiden sijainti jonkin suuren kaupungin tuntumassa. Niiden väestörakenne on muista kunnista poikkeava. Erilaisissa palvelukustannus- ja tehokkuusvertailussa tällaiset kunnat menestyvät yleensä hyvin.

Suomen valtionosuusjärjestelmän tehokkuutta resurssien uudelleenjaossa osoittaa se, että suurin verorahoitus asukasta kohti on maaseutumaisissa kuntatyypeissä (periferia ja pienkunnat). Valtionosuusjärjestelmä toimii periaatteessa hyvin, kun ottaa huomioon kuntakentän erilaisuuden ja kuntien suuren lukumäärän. Jos kuntien lukumäärä oli selvästi nykyistä pienempi (esimerkiksi 20-100), toimijärjestelmä entistä paremmin. Ongelmakuntien määrä on lopulta ollut suhteellisen vähäi-

nen. Kuntien talousongelmat olisivat nykyistä huomattavasti vähäisemmät, jos valtio olisi vastannut lain hengen mukaisista velvoitteista ajallaan.

Taloutta tutkimuksessa tarkasteltiin kaikilla keskeisimmillä talouden osatekijöillä vuosina 1990–1994. Tässä esimerkkiä on taulukko negatiivisen vuosikatteen kunnista. Niitä on ollut kuntien lukumäärän suhteellista osuutta enemmän maaseudun periferiaryhmässä ja maaseudun pienkunnissa.

## Pääkaupunkiseutu eurooppalainen metropoli

Pääministeri Matti Vanhasen ohjelmassa todetaan, että ”valtion toimintojen alueellistamista jatketaan. Valtion toimintojen sijoittaminen pääkaupunkiseudun ulkopuolelle toteutetaan maan tasapainoista kehitystä edistäen, alueiden olemassa olevia vahvuuksia hyödyntäen ja tukien.”

Julkisen sektorin ammattien rooli keskusalueiden kuntien elinkeinorakenteessa on voimistunut erittäin merkittävästi ajanjaksolla 1970–2000. Ainoana poikkeuksena on pääkaupunkiseutu, jolla julkisten palveluiden suhteellinen merkitys on säilynyt jokseenkin samana koko ajanjakson ajan. On huomattava, että julkisesta sektorista valtio muodostaa vain koko ajan pienevän osan.

Pääkaupunkiseudun kehitys on nojautunut muita voimakkaammin yksityisten palveluiden merkityksen kasvuun. Tämä näkyy parhaiten alueen ammatti- ja elinkeinorakenteen uudenaikaisuudessa. Tässä mielessä pääkaupunkiseutu erottuu Suomen kuntajärjestelmässä eurooppalaiseksi metropoliksi.

1980-luvulla tehdyissä kuntien kehitystyyppiteltyissä nykymuotoisen pääkaupunkiseudun kunnat eivät muodostaneet omaa erityisryhmäänsä, vaan Helsinki kuului suurten kaupunkien ryhmään ja Vantaa, Espoo sekä Kauniainen ”satelliitteihin”. Pari viime vuosikymmentä, ja kenties juuri 1990-luku, ovat samankaltaistaneet mainittuja kuntia ja luoneet niille paljon uusia yhteisiä piirteitä, jotka erottavat pääkaupunkiseudun kaikista muista kuntien kehitystyypeistä.

## Kehitystyytit ja kuntauudistus

Hallitusohjelmassa ei ollut mitään mainintaa kunta- ja palvelurakennehankkeesta, joka polkaistiin liikkeelle keväällä 2005. Vaihteluväli sopivasta kuntien määrästä ja palveluiden järjestämistavoista on suuri. Tutkimustoimintaa ei uudistuksen tueksi ehditty valjastamaan.

Kunta-analyysin mukaan kunnan selviytymisessä on kriittinen tekijä suuremman elinvoimaisen kunnan läheisyys. Karkeistaen voidaan todeta, että mitä lähempänä ja mitä suuremman kunnan läheisyydessä kunta on, sitä paremmin asiat ovat, ja päinvastoin.

Vahvojen ja elinvoimaisten kuntien muodostaminen samoilla periaatteilla koko maahan ei ole helppoa kuntien kehitystyyppejä tarkastelemalla. Oheinen keskus- ja reuna-alueita kuvaava kartta osoittaa, että maassa on suuria alueita, joilla ei ole selkeää keskusaluekuntaa. Maaseudun periferiakunnat

muodostavat idässä ja pohjoisessa laajan yhtenäisen periferiavyöhykkeen, jonka sisällä tai edes läheisyydessä ei ole vetovoimaisia kuntayksiköitä.

## Taustaa

Martikainen Tuomo, Helin Heikki, Kuntatyytit ja talouskehitys. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 2005:6.

Martikainen Tuomo, Yrjönen Risto, Vaalit, puolueet ja yhteiskunnan muutos. Tilastokeskus. Tutkimuksia 178. Helsinki 1991.

Siirilä Seppo, Hautamäki Lauri, Kuitunen Jorma, Keski-Petäjä Timo, Hyvinvoinnin alueelliset erot Suomessa. Tampereen yliopiston alueetiede, tutkimuksia sarja B 47. Tampere 1988.

Alueelliset hyvinvointierot. Aluepoliittisia tutkimuksia ja selvityksiä, 6, Helsinki. Sisäasiainministeriö, 1988.



EU-huippukokous oli Lahden Sibeliustalolla marraskuun lopulla 2006. (HH)

# KUNTIEN TALOUDEN VERTAILU ongelmallista

Kuntalehti 3/2006

Kuntalakia pohjustaneessa komiteamietinnössä todettiin, että silloisten säännösten ja suositusten mukainen kunnan talousarvio ja tilinpäätös eivät ole antaneet riittävän selkeää informaatiota kunnan talouden analysointiin. Vuonna 1997 kunnissa siirryttiin käyttämään soveltaen samaa kirjanpitoa kuin yrityksetkin käyttivät. Taustalla oli jopa ajatus vertailla kuntia ja yrityksiä keskenään.

Ei tullut kirjanpitojärjestelmästä sellaista, jonka avulla olisi voitu vertailla kuntia ja yrityksiä. Vahinko ei ollut suuri, koska kunta ei ole yritys eikä kuntia pidä verratakaan yrityksiin. Sitä suurempi puute on se, ettei edes kuntia voi verrata keskenään ilman monia varauksia. Ja kun tutkija kirjaa varaukset alaviitteinä, huuhtoutuvat ne ensimmäisinä pois lukijan ja toimittajan mielestä. Sen jälkeen kunnat on-

kin helppo laittaa jonoon milloin milläkin perusteella.

Tämän kirjoittaja on vertaillut pari vuosikymmentä vuotta kuntien taloutta. Kuntien keskinäinen vertailu käy vuosi vuodelta yhä vaikeammaksi. Toimintojen organisointieroista johtuen keskeisten käsitteiden sisältö vaihtelee kunnittain. Kun luvut merkitsevät eri asiaa eri kunnissa, on vertailun tulos luonnollisesti väärä. Siitä huolimatta vertailaan. Samoista luvuista pystytään päätyämään erilaisiin tulkintoihin. Tosin silloin joudutaan ummistamaan toinen silmä käytettävissä olevilta tosiasioilta ja kunnallistaloutta koskeva tiedon ei ole annettu paljon tulkintaa rasittaa. Tässä esitetään esimerkkejä kuntien talouden ja palveluiden vertailuun liittyvistä ongelmista ja virheellisistä tulkinnoista, joita kohtaa miltei päivittäin.

## Valtionosuuksista ja henkilöstömääristä väärit johtopäätökset

Kuntien organisaatiot ovat erilaisia. Joillakin kunnilla koko terveydenhuolto on kuntayhtymän hoidossa, toisilla suuren osan terveydenhuollosta hoitaa kunta itse. Useimpien kuntien luvuissa ei ole minkäänlaisia ammatillisen koulutuksen kustannuksia, isommilla kaupungeilla on ja sen lisäksi vielä ammattikorkeakoulu. Esimerkiksi Porin kaupungin luvut sisältävät koko maakunnan ammatillisen koulutuksen. Pienillä kunnilla ei ole suuria kulttuurilaitoksia, isommilla on. Liiketoiminta on organisoitu hyvin eri tavoin. Monilla kunnilla ei ole omaa liikelaitosmuotoista energialaitosta. Koska liikelaitokset ovat suuria, on niiden vaikutus merkittävä.

Helpoimpia kunnallistalouden väärintulkintoja on laskea, paljonko kunnalla on henkilökuntaa asukasta kohti. Iltapäivälehdissä tällaisia tilastoja on välillä esitetty. Tuoreessa Talouselämä-lehdessä (2/2006) todetaan Merimaskun maksavan palkkaa 65 henkilölle. Väestömäärään suhteutettuna virkamiehiä on lehden laskelman mukaan puolet siitä mitä on Turussa.

Jopa kuntaministeri Hannes Manninen on laskenut, että Helsingin henkilöstömenot ovat 870 euroa asukasta kohti korkeammat kuin

maan keskiarvo. Jos henkilökuntaa olisi ollut maan keskiarvo, selviytyisi Helsinki ministerin mukaan 11,50 tulo-vero prosentilla.

## Bruttoperiaate johtaa harhaan

Aiemmin kuntien liiketaloudellisten periaatteiden mukaan järjestetty toiminta (energialaitos, liikennelaitos, vesilaitos, satama ym.) saattoivat olla kunnan talousarviossa nettoperiaatteen mukaan. Niistä otettiin mukaan vain arvioitu säästö tai vajaus ts. vaikutus kunnan talouteen. Utta kunnallislakia valmistessa päädyttiin kuitenkin bruttoperiaatteeseen. Siten talousarviosta ajateltiin muodostuvan selkeämpi kokonaisuus ja talousarvioiden olevan myös paremmin vertailukelpoisia. Tällä uskottiin olevan merkitystä mm. tilastotoimen ja kuntien kantokykyluokituksen kannalta.

Mitä enemmän kuntien tuloslaskelmia on vertaillut, sitä vakuuttuneempi alkaa olla siitä, että tämä bruttoperiaate on eräs suurimpia virhetulkintojen lähteitä. Laajan liiketoiminnan kaupungeilla tuloslaskelmassa toimintakulut, vuosikate ja poistot ovat muita suuremmat. Niin ovat myös rahoituslaskelmassa investoinnit.

Kun toimintakulut ja vuosikate suhteutetaan vaikkapa asukaslukuun ja vertaillaan saatua tulosta kuntien kesken, tehdään väärää johtopäätöksiä.

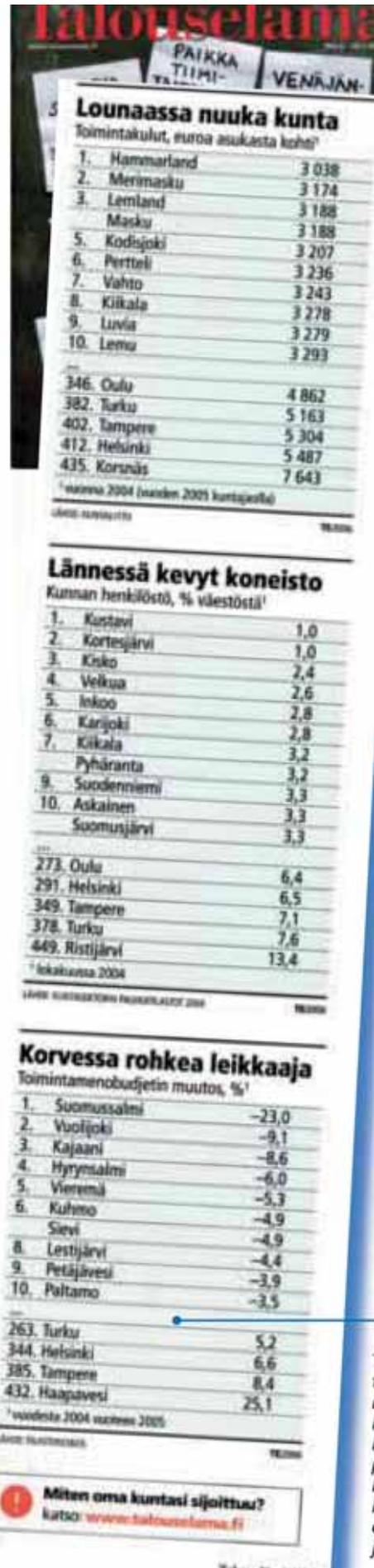
## Liiketoiminta, toimintakulut ja vuosikate

Asukaslukuun suhteutettujen toimintamenojen tai -kulujen perusteella on päätelty pienten kuntien järjestävän palvelunsa suuria kuntia edullisemmin. Viimeksi Talouselämä-lehdessä (TE 2/2006) todettiin Helsingin käyttävän rahaa (toimintakuluja) asukasta kohden 73 prosenttia enemmän kuin Merimasku.

Tuollaiset vertailut menevät eniten harhaan juuri bruttoperiaatteen ja liiketoiminnan erilaisen organisoinnin takia, vaikka ei toimintavertailussa toimintojen erilaisuuden takia muutenkaan ole mieltä.

Helsingin toimintakulujen suuruutta on kauhisteltu muuallakin kuin Talouselämä-lehdessä. Helsingin menokurin löysyyttä on perusteltu siten, että 559 000 asukkaan Helsingin toimintakulut olivat vuonna 2004 yhtä suuret kuin 96 toimintakuluiltaan (e/asukas) pienimmän kunnan yhteenlasketut toimintakulut. Näissä kunnissa oli asukkaita reilut 850 000. Tämänkin on todettu tukevan sitä johtopäätöstä, että pienemmät kunnat hoitavat toimintansa tehokkaammin kuin iso Helsinki.

Noin kertovat viralliset Tilastokeskuksen tilastot, mutta ei ole tilastojen vika, jos niiden käyttäjä ei ymmärrä tilas-



ton rajoitteita ja lukujen sisältöä. Vuonna 2004 Helsingin toimintakulut olivat 3 067 milj. euroa ja tästä liikelaitosten osuus oli noin 650 milj. euroa. Kun verrataan Helsingin toimintakuluja, joista liiketoiminta on poistettu, vastaa se 84 toimintakatteeltaan pienimmän kunnan yhteenlaskettuja toimintakuluja. Näissä oli asukkaita noin 675 000 ja Helsingissä noin 560 000.

Näissä pienimmissä kunnissa toimintakuluihin sisältyy huomattavasti vähemmän toimintaa kuten alussa todettiin toimintojen erilaisesta organisoinnista johtuen. Niissä ei ole Helsingin laajuista ammatillista koulutusta, ei ammattikorkeakouluja eikä erilaisia suuria kulttuurilaitoksia. Siitä huolimatta vertaillaan.

Edellä oleva ei tarkoita, ettei Helsingin toimintakuluissa olisi vielä karsimisen varaa, vaikka ne ovat supistuneet kahtena vuonna peräkkäin, kun kaupungin on ollut pakko kiristää vyötä.

Samaan väärintulkintojen sarjaan kuin toimintakulut euroa/asukas voidaan laskea vuosikatteiden suhteuttaminen asukaslukuun. Ongelma aiheutuu nimenomaan liiketoiminnan erilaisesta organisoinnista. Sisäasianministeriön sivuilla löytyy jopa taulukko, jossa kunnille on jostain käsittämättömästä annettu sijaluku tällä perusteella. Uusimman taulukon kuntakortissa ei sijalukua enää ole ilmoitettu, vaikka sille on paikka. Itse taustataulukosta sijaluku löytyy edelleen. Muutenkin ministeriö näyttää suosivan vuosikate euroa/asukas tunnuslukua.

Vuosikate pitäisi suhteuttaa vain poistoihin ja investointien omarahoitusosuuteen kuntien välisissä vertailussa. Ainoastaan niiden avulla voidaan vertailla tulo- ja rahoituksen riittävyttä kuntien kesken.

## Valtionosuuksien toivoton vertailu

Opetustoimen ja erityisesti ammatillisen koulutuksen organisointi on toinen usein väärin johtopäätöksiin houkutteleva aihe. Moni kunta valittaa valtionosuuksiansa pienuutta ja vertaa niitä johonkin toiseen kuntaan. Tilasto saattaa todistaa valituksen aiheellisuuden, mutta silti totuus ts. valtionosuuksien vertailukelpoinen taso ei ole useinkaan tilaston mukainen.

Jos ammatillinen koulutus on organisoitu maakunnallisen kuntayhtymän toimesta, ovat toimintakulut ja valtionosuudet pienet. Jos ne ovat kunnan omassa organisaatiossa, ovat luvut vastaavasti suuremmat (esimerkiksi Pori). Esimerkiksi Vantaalla ihmeteltiin kaupungin valtionosuuksien pienuutta suhteessa eräisiin muihin kaupunkeihin (Kvartti 2005:2).

Paljon auttaa Kuntaliiton laatima korjattujen valtionosuuksien taulukko, jossa opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet on kohdistettu kotikuntiin. Sen käyttö luonnollisesti unohdetaan, kun yritetään korostaa omien valtionosuuksien pienuutta osasyynä kunnan talousongelmissa.

## Lainojen erilainen sisältö

Samanlaisia toimintojen organisoinnin erilaisuudesta johtuvia ongelmia on myös taseiden tarkastelussa. Lahdessa on käytössä ns. konsernipankki. Kaikki kaupungin yhtiöidenkin lainat kiertävät kaupungin kautta. Tämä lisää Lahden lainakantaa merkittävästi. Lahden kaupungin lainakanta lähestyy tilinpäätöksen konsernilainakantaa.

Lahden konsernipankista johtuen Päijät-Häme on maan velkaisimpien maakuntien joukossa. Keskuskaupungin luvut heittelevät maakunnan lukuja. Tästä johtuen paljon käytetyissä maakunnallisissa luvuissakin on omat ongelmansa. Maakunnan pienkunnilla voi mennä hyvin, vaikka maakunnan luvut näyttävät heikoilta maakuntakeskuksen heikkojen lukujen takia. Toisaalta maakuntakeskuksen hyvät luvut voivat peittää alleen muiden heikon tilanteen.

Monissa pienissä kunnissa (esimerkiksi Artjärvi) suuri osa lainakannasta asuntolainoja, jotka toisissa kunnissa ovat yhtiöiden nimissä. Vaikka maassa on muutama kunta, jolla ei ole lainoja, ei tulkinta tältääkään osin ole suoraviivainen. Toisilla kunnilla saattaa olla antolainoja saman verran kuin lainoja.

Uuden ongelman kuntien taseiden vertailussa muodostavat vastuut. Espoossa on otettu käyttöön ns. yksityisrahoitusmalli. Sen lainakantaa vähentävät uudenlaiset yksityiseen rahoitukseen perustuvat ratkaisut. Näiden seurauksena Espoon lainakanta on noin 150

miljoonaa euroa pienempi kuin perinteisissä rahoitusratkaisuisa. Toisaalta vastuut ovat saman verran suuremmat. Espoon vertailukelpoinen lainakanta olisi siten kaksinkertainen.

Jos vastaavanlaiset menettelyt yleistyvät, ei lainakanta kerro kuin osan kunnan taseessa olevista vastuista. Tilaston luku lainat euroa/asukas on oikea ja kuntien tilinpäätöksen mukainen. Sen sisältö vain on erilainen eri kunnissa ja tästä aiheutuvat vertailuongelmat.

### Suuret vai pienet kunnat edullisia?

Kuntien palvelujen kustannusten muutokset ovat hitaita. Tietojen vertailukelpoisuus ei ole ainakaan parantunut. Periaatteessa kuntien palvelukustannukset ovat sitä suuremmat mitä kehittyneempi on kunnan kustannuslaskenta. Erot liittyvät sisäiseen laskutukseen ja erityisesti tilahallintoon. Jos kunnalla on uudenaikainen tilahallinto ja sisäiset vuokrat vastaavat markkinavuokria, ovat palvelukustannukset suuremmat.

Jos kunnan palvelukustannuksissa tapahtuu suuri yhtäkkinen muutos, todellista muutosta todennäköisempi lukujen muutoksen syy on tilastovirhe tai toiminnan organisoiminen ja sitä seurannut tilastointitavan muutos. Vuoden 2004 suurten kaupunkien palvelukustannusten vertailussa ongelmana olivat suuret heilahtelut sisäisissä erissä. Osa oli todellisia, osa tilastovirheitä.

Asukaskohtaisia kustannuksia tarkasteltaessa on muistettava, että suuret kustannukset eivät merkitse automaattisesti hyvää palvelutasoa eivätkä pienet heikkoja palveluja. Toisaalta suuret kustannukset eivät myöskään merkitse heikkoa taloudenhoitoa eivätkä pienet hyvää. Kunnissa on tarpeen pohtia miksi omat kustannukset ovat sellaiset kuin ovat. Erityisesti muista poikkeavat luvut on syytä selvittää, mutta keskiarvonkaan tuntumassa olevia lukuja ei pidä hyväksyä analysoimatta.

Heikki A. Loikkanen ja Ilkka Susiluoto tutkivat kuntien tehokkuutta. Kunnat saatiin järjestettykseen. Tuloluettelo on niin hyvä kuin sen perustana olevat luvut ja ne eivät ole hyviä. Oikeastaan kuntia ei niiden erilaisuuden takia pitäisi laittaa samaan sarjaan palvelukustan-

nusten osalta vaan ryhmitellä vaikkapa kuntakoon mukaan.

Eri tutkimuksissa on haarukoitu kuntia tehokkuutta kuntakoon mukaan. Tehokkaimmiksi ovat osoittautuneet 30 000–50 000 asukaan kunnat tutkimuksesta riippuen. Suurten kaupunkien vertailussa Joensuu on useimmiten tuottanut palvelut vähimmällä rahalla.

Kunnan koon kasvaessa suurtuotannon edut muuttuvat suuresta koosta aiheutuneiksi lisäkustannuksiksi. Suurtuotannon etuja ei oikeastaan suurten kaupunkien peruspalveluissa ole. Koulut ja päiväkodit ovat kooltaan samaa luokkaa kuin muualla. Palvelut siis tuotetaan useimmiten pienissä yksiköissä. Kunnan koon kasvaessa palvelutuotantoon tulee väliportaita, mikä lisää kustannuksia. Ei vanhustenhuoltolaitosta voi verrata autotehtaan liukuhintaan, jossa hinnan pituudesta muodostuu suurtuotannon etuja. Suuren kunnan edut ovat muualla.

### Taustaa:

Hannes Manninen, Helsinki kuntakentässä. Helsingin virastopäällikköpäivät 30.10.2003. sisäasiainministeriön tiedote <http://www.intermin.fi/intermin/bulletin.nsf/PFS/B7305322ABA84E49C2256DCF0031C4F1>

Pieni kunta on tehokas, *Talouselämä* 2/2006 Heikki Helin & Markku Lankinen, Kuntien valtionosuuksien kohdentamisen vaikeus. *Kvartti* 2: 2005

Heikki Helin, Kunnat jonoon – maksoi mitä maksoi. *Kuntalehti* 5/2005.

Heikki Helin, Helsinki kiristi vyötään. Suurten kaupunkien palvelukustannukset 2003. Helsingin tietokeskuksen tutkimuksia 2005:1.

*Kuntien kustannettavaksi on siirtynyt  
yhä suurempi osa  
palvelujen rahoituksesta*



## **MIKSEI PUHUTA REILUSTI valtiosuuksien leikkauksista?**

**KUNTA-VALTIO -SUHDE**

Kuntalehti no 11/2006

Virallisen näkemyksen mukaan nykyinen hallitus on tukenut kuntataloutta poikkeuksellisen avokätisesti. Valtiosuuksia on lisätty sadoilla miljoonilla euroilla ja verotusta ei ole kevennetty kuntien kustannuksella kuten

edellinen hallitus teki. Siitä huolimatta kuntatalous on poikkeuksellisen kireä. Mistä se johtuu? Eivätkö kunnat osa hoitaa talouttaan? Miksi tätä ristiriitaa ei ole haluttu pohjata enempää?



Koska Suomi on yhden totuuden maa, niin on vain yksi näkemys kuntataloudessakin. Valtio esittää vuosittain laskelman budjetin vaikutuksista kuntatalouteen (kuvio). Se kuvaa vain valtion budjettien vuosittaisia eroja. Se ei kuitenkaan kuvaa valtion toimenpiteiden vaikutuksia kuntien talouden kehittymiseen, vaikka sellainen kuva halutaan antaa ja sellaiseksi se näyttää ymmärretyn.

Kuvion ja esitystavan tarkoitus on todistaa, että valtio tukee kuntia runsaasti. Asiaa voidaan tarkastella toisellakin tavalla. Esitin vuosittain Kuntalehdessä (9/2005) vaihtoehtoisen laskelman. Sen mukaan vuodelle 2005 merkitty valtion kuntatalouden 159 miljoonan vahvistaminen olikin todellisuudessa 500–700 miljoonan kuntatalouden heikennystä.

### Vahvistamista vai heikentämistä?

Laskutapojen erot ovat selkeät. Kun valtio maksoi vuonna 2005 indeksitarkistuksesta 75 prosenttia, se katsoi vahvistavansa kuntataloutta 136 miljoonalla eurolla. Kunnilta jäi saamatta valtiolle jyvitettyä osuutta neljännes eli 47 miljoonaa euroa. Valtion laskelmien mukaan se kuitenkin vahvasti tarkistussummalla kuntataloutta.

Kustannustenjaon tarkistuksessa ilmeni, että valtionosuudet olivat jääneet vuosina 2001–2004 noin 500 miljoonaa liian pieniksi. Tätä valtio ei suostunut maksamaan kunnille kerralla vuonna 2005 kuten laki edellytti, vaan maksoi vain 136 miljoonaa euroa. Vaikka laskusta valtaosa eli 366 miljoonaa euroa jäi maksamatta tai lykkääntyi seuraaville vuosille ja seuraavalle hallituksellekin, katsoi valtio vahvistaneensa kuntien 136 miljoonalla eurolla.

Pelkästään nämä kaksi erää (366 + 47) heikensivät kuntataloutta yli 400 miljoonaa euroa. Valtio kuitenkin sanoo vahvistaneensa indeksitarkistuksella ja kustannustenjaon tarkistuksella kuntataloutta noin 270 miljoonaa euroa. Laskutapojen ero oli lähes 700 miljoonaa euroa. Markkojen muutos euroiksi on heikentänyt lukujen mittasuhteiden ymmärtämistä. Markoissa tuo ero on yli neljä miljardia markkaa. Laskelmaa synkistää kuntien kannalta vielä verotulotasaus, josta valtio otti omaan

taskuunsa ”välityspalkkiota” 150 miljoonaa euroa.

Vuonna 2006 valtio ”vahvisti” kuntataloutta kuvion mukaisesti 224 miljoonalla eurolla. Laskutapa on mallia valtiovarainministeriö. Budjetissa kerrotaan, että kuntien rahoitusasema muuttuu nettomääräisesti ilman indeksikorotuksia 70 miljoonalla eurolla. Indeksikorotukset ovat 154 miljoonaa euroa. Täysi korotus olisi ollut viitisenkymmentä miljoonaa euroa enemmän.

Vuoden 2006 laskelmassa kuntien rahoitusasemaa vahvistaa kustannustenjaon tarkistuksen 86 miljoonaa euroa. Kunnilta on edelleen saamatta näitä tarkistusrahoja reilut 280 miljoonaa euroa. Valtionosuuksia jätetään maksamatta tänä vuonna ainakin tuo 280 miljoonaa euroa. Leikkaukseksi voi katsoa myös indeksitarkistuksesta maksamatta jäävät noin 50 miljoonaa euroa. Näin kunnilta jää vuonna 2006 saamatta niille kuuluvia rahoja (280 + 50) 330 miljoonaa euroa.

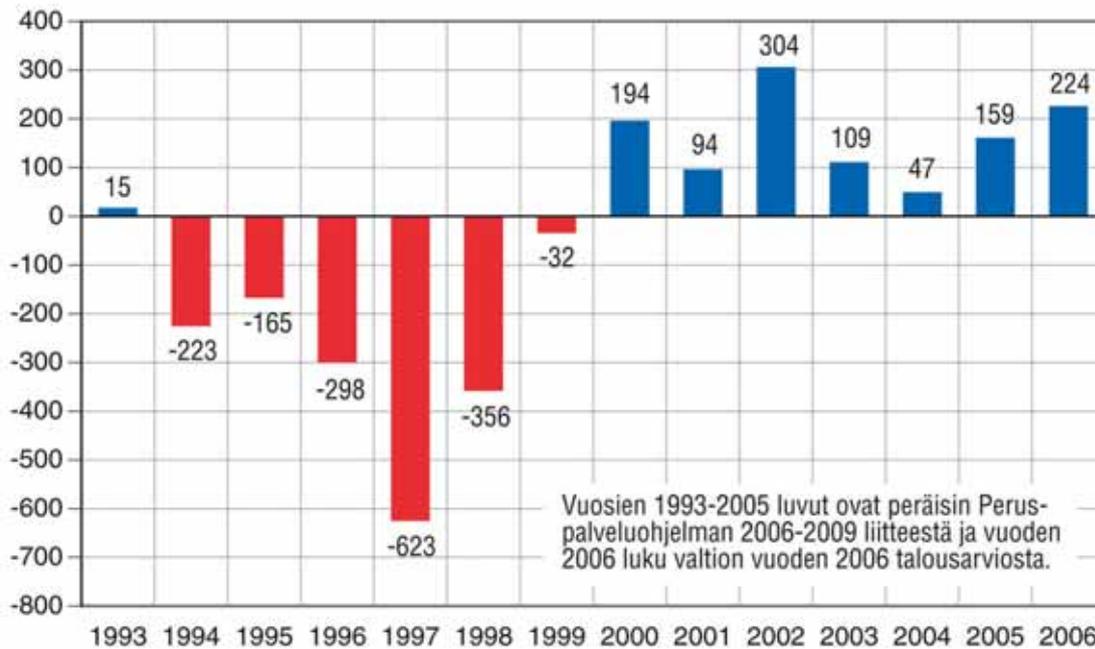
Laskelmaa sekoittaa vielä työmarkkinatuki, joka rahoitetaan kuntien kustannuksella verotulotasauksella muuttamalla. Muutos sekoitti selkeää ja hyvin toimivaa valtionosuusjärjestelmää. Sitä voi luonnehtia surkeimmaksi valtionosuusmuutokseksi vuosikausiin.

Kansanedustajat päättävät itse millaisen tiedon varassa he päätöksiä tekevät. Kun melkoinen osa edustajista on vielä oman kotikuntansa valtuutettuja, olettaisi heidän olevan huolestuneita kuntia koskevista ratkaisuksista ja käytävissä oleva tiedon ja sen tulkinnan oikeellisuudesta.

### Hallitus ei vahvista kuntataloutta

Vuonna 2005 hallitus jätti reilut 400 miljoonaa euroa maksamatta kunnille niille kuuluvia valtionosuuksia. Se on suunnilleen sama summa, jolla Lipposen ensimmäinen hallitus leikkasi kuntien valtionosuuksia vuonna 1997. Silloin taustalla oli kansantalouden lama. Nyt valtion tulot ylittävät arvioidun ja maalla menee hyvin. Siitä huolimatta valtionosuuksia leikataan.

Kaikki on suhteellista. Lehdissä uutisoitiin näyttävästi, että Venäjän valtio maksaa tänä



Kuvio. Valtiovarainministeriön näkemys valtion toimenpiteiden vaikutuksista kuntien talouteen 1993–2006 miljoonina euroina. Vuosien 1993–2005 osalta luvut Peruspalveluohjelman 2006–2009 liitteestä ja vuoden 2006 luku valtion vuoden 2006 talousarviosta.

vuonna Suomelle 250 miljoonan euron velkansa. Kunnille maksamatta jätetty 400 miljoonaa euroa näkyy kuntalaisten palveluissa, mutta se ei kuitenkaan ylitä lehtien uutiskynystä.

Vaikka valtiolla menee hyvin, ei valtio halua maksaa kunnille niille kuuluvia valtionosuuksia ajallaan eikä valtionosuuslain hengen suuruisina. Yritysmaailmaan siirrettynä tämä tarkoittaa sitä, että asiakas (valtio) ei maksa palvelujen järjestäjille (kunnille) laskua (valtionosuus) laskun suuruisena eikä eräpäivänä vaan sen suuruisena ja sinä ajankohtana kuin sille sattuu sopimaan. Eipä tuollaisessa tilanteessa yrityksetkään kauaa pysyisi pystyssä. Tässä on kuntatalouden ongelmien eräs syy.

Siitä huolimatta kansalle kerrotaan, että valtio on ollut poikkeuksellisen reilu kuntia kohtaan. Kansalaiset luulevat, että valtio on maksanut kunnilta tulleen laskun päälle jotain ylimääräistä, jolla kuntien taloutta olisi kevennetty. Näin ei ole tapahtunut vaan päinvastoin.

## Poliitikkojen puheita kuunneltava varoen

Kuulijan oltava varuillaan, kun ministerit puhuvat kuntataloudesta. Jokainen maalailee suurella pensselillä hallituksen mittavia tekoja kuntatalouden vahvistamiseksi. Kunnallistaloutta on virallisen opin mukaan pönkitetty sadoin miljoonin euroin. Kauppa- ja teollisuusministeri Mauri Pekkarinen otaksui Keski-Suomalaisessa (25.4.2006), että hyvin kauas taakse on historiassa mentävä ennen kuin Vanhasen hallituksen vertaista vastaavaa vuosittaista 500 miljoonan euron lisäsatsausta kuntatalouteen löytyy.

Kuntaministeri Hannes Manninen totesi eduskunnassa 7.3.2006 vastatessaan välikysymykseen sanatarkasti: ”Hallitus on lisännyt valtionosuuksia vuodesta 2003 kuluvaan vuoteen yli 1,3 miljardia euroa”. Luvussa ei ole mukana verokevennyksien kompensatioista aiheutuneet valtionosuuksien lisäykset.

Kaikki on suhteellista. Sitä ovat ministerienkin esittämät luvut. Mannisen eduskunnassa esittämät luvut sisältävät valtionosuuksien muutoksen vuosina 2003, 2004, 2005 ja 2006. Vanhasen hallitus aloitti kesällä 2003. Vuoden 2003 valtionosuuksiin se ei vaikuttanut mitenkään. Päätökset niistä teki Lipposen II hallitus.

Jörn Donner kirjoitti teoksessaan Terveenä laitoksessa (1995), että keskustelu eduskunnassa päättyi usein siihen mistä se alkoi asianomaisen ministerin todetessa, että hän oli oikeassa, koska katsoi olevansa oikeassa. Näin siitä huolimatta, että luvut näyttävät muulta.

Oikeiden lukujen jäljittäminen on työlästä. Esimerkiksi peruspalveluohjelmasta ei löydy sellaisia tietoja, että edellä olevien lukujen oikeellisuuden voisi tarkistaa. Valtionosuuksia ovat lisänneet verokevennysten kompensatiot. Sekin johtaa helposti väärään tulkintaan valtionosuuksien kasvusta, mitä halukkaasti käytetään.

Peruspalveluohjelmassa voisi olla selkeä taulukko, jossa eriteltäisiin valtionosuuksien kasvu osatekijöittäin. Siitä olisi ilmevä vuosittain ainakin verokevennysten kompensatiot, indeksitarkistusten ja kustannustenjaon tarkistukset. Lisäksi olisi esitettävä ohjelmakautta pitempi aikasarja. Olisi aika jättää brezhnevilaiseen ajan ajattelumallit ja siirtyä avoimeen ja reiluun tietojen esittämiseen.

### Kuntaliiton kannanotot virkamiesmäistyneet

Olen käynyt läpi entisen Suomen Kunnallisliiton Suomen Kunnat -lehdet 1988–1992, Suomen Kaupunkiliiton Suomen Kunnallislehden 1988–1992 sekä Suomen Kuntaliiton Kuntalehden vuosien 1993–2005 vuosikerrat. Lisäksi olen selannut Suomen Kuntaliiton ja sisäasiainministeriön mediatiedotteet sekä Helsingin Sanomien kuntatalouskirjoitukset vuosilta 1990–2005.

Tuon aineiston tarkastelun perusteella on hahmottunut kuntien ja valtion suhteiden ”Tapausten kulku”. Se on ollut kuntatalouden kannalta jatkuvaa joustamista. Vuosi toisensa jälkeen valtion ja kuntien talousarvioiden valmistelu on edennyt samaa, kuntien kannalta



masentavaa rataansa: valtio on omaa taloutta tasapainottaakseen käynyt kuntien kassalla.

Kuntaliiton kannanotoissa näyttää tapahtuneen muutos. 1990-luvulla sanottiin suoraan, mitä mieltä oltiin, kun valtio liiton mielestä lipsui sopimuksista. Parin viime hallituksen aikana on entinen ärhäkkyys muuttunut diplomaattiseksi. Kannanotot ovat virkamiesmäisempiä toteamuksia mallia ”indeksitarkistukset on tehtävä täysimääräisinä” tai ”verokevennykset on kompensoitava”. Tuollaiset mediatiedotteet eivät enää ylitä uutiskynnystä niin kuin entiset enemmän särmiä sisältäneet kannanotot.

Myös henkilövaihdokset näkyvät Kuntaliiton linjassa. Toimitusjohtaja Risto Parjanne ilmoitti tultuaan valituksi virkaansa aikovansa välttää takavuosien kaltaisia kahnauksia valtiovallan kanssa. Kuntalehti tulkitsi Parjanteen ajatuksia niin, että Kuntaliitossa oli ilmeisesti opittu, ettei edunvalvonnan menestystä voi mitata desibeleillä. Metelöinti on usein merkki siitä, että hiljaisen vaikuttamisen menetelmien ei ole onnistuttu tai että ei ole osattu reagoida riittävän ajoissa. (Kuntalehti 19/1999)

Toisen suuntainen pelon toi esille kuntanjohtaja Ahti Puumalainen Helsingin Sa-

nomissa. Hän totesi Kuntaliiton toiminnassa näkyvän hallituksen politiikan tukeminen. Puumalainen kysyi että minne on kadonnut julkilausumia tehokkaampi edunvalvonta. Hänen mielestään on vaara, että roolit sekoituvat ja Kuntaliitosta tehdään valtionhallinnon jatke ja istuvan hallituksen äänenkannattaja. (HS 23.6.2005)

Näyttää siltä, ettei diplomaattisempikaan tiedotuslinja ole estänyt kunnille kuuluvien resurssien leikkaamista. Periaatteessa kaikki valtion "kuntasynnit" löytyvät Kuntaliiton media-tiedotteista. Myös kuntataloutta koskevan tiedon määrä ja laatu on Kuntaliitossa kasvanut ilahduttavasti viime vuosikymmeneen verrattuna. Tietoa siis kyllä löytyy, mutta miten se saadaan hyödynnettyä uskottavasti? Kuntataloutteen perehtyneitä toimittajiakin on maassa valitettavan vähän. Samansuuntainen muutos värittömämpään ja virkamiesmäisempään suuntaan näyttää tapahtuneen Kuntalehdenkin kannanotoissa.

#### Valtiovarainministeriön nuottien mukaan

Toimittaja Johanna Korhonen kirjoitti Helsingin Sanomien Kuukausiliitteessä (8/1997), että hallitus toteuttaa valtiovarainministeriön talouspolitiikkaa. "Ministeriön talouspoliittiset tavoitteet ovat siis voimassa siitä riippumatta onko ministerinä joku Niinistö tai Viinanen tai vaikka Veltto Virtanen."

Korhosen mukaan "valtiovarainministeriöllä on valtaa täsmälleen niin paljon kuin hallitus ja eduskunta – ja tiedotusvälineet – sille antavat. Mitä heikompi hallitus ja mitä auktoriteettiä uskoiemmalla toimittajat, sitä suurempi on ministeriön valta". Valtiovarainministeriö perustelee linjauksiaan aina välttämättömyydellä, järkevyydellä, pakolla ja muilla kiistämättömän kuuloisilla asioilla. Viimeksi ministeriön suureen valtaan kiinnitti huomiota professori Markus Jäntti. (HS 26.3.2006)

Välikysymyskeskusteluissa vallassa oleva hallitus vakuuttaa, että se on vahvistanut kuntien taloutta ja että vastapuolen ollessa vallassa kuntia on kohdeltu heikommin. Pitkän aikavälin tarkastelu osoittaa, että yksikään puolue ei ole toistaan parempi. Valtiovarainministe-

rin rooliin puoluekannasta riippumatta kuuluu pitää kiinni valtion rahoista ja maksaa vapautuvilla rahoilla valtionvelkaa. Ministeriö ei kuitenkaan ole kyennyt paimentamaan sektoriministeriöitä. Ne ovat lisänneet kuntien kustannuksia ja uusien toimintojen rahoitus on lopulta kaatunut kuntien vastuulle. Valtion puolella kuitenkin kauhistellaan kuntien menokasvuja, vaikka uudistukset ovat lähteneet liikkeelle ministeriöistä.

Oppositiossa puolueet puhuvat opposition rooliin sopivia puheita ja hallituksessa ollessa toisenlaisia. Hallituspuolueiden vuorosanat on kirjoitettu valtiovarainministeriössä. Esimerkiksi Vanhasen hallituksen kuntaministeri Hannes Manninen ja Lipposen II hallituksen kuntaministeri Martti Korhonen näyttävät vaihtaneen puheita ja rooleja. Yksittäisen poliitikon kuntatalouspuheiden muuttuminen aseman (hallitus – oppositio) muuttuessa olisi mielenkiintoinen tutkimusaihe.

#### Vuosittaisista kiistoista peruspalveluohjelmaan

Laura Honkasalo kirjoitti vuonna 2001 romaanin "Sinun lapsesi eivät ole sinun". Honkasalon romaanin nimeä mukaillen voisi todeta, että kuntien rahat eivät ole kuntien rahoja kaikenlaisista itsehallintopuheista huolimatta. Valtiovarainministeriöstä korostetaan usein, että julkinen talous on yksi kokonaisuus, jonka hoito kuuluu valtiovarainministeriölle.

Kuntien talous on joutanut. Se on pidetty valtiosihteeri Sailaksen sanoja lainaten "sopivan kireänä". 1980-luvulla ja 1990 alussa laadittiin järjestelyasiakirjoja, joissa hahmoteltiin karkeita periaatteita. Sitovuutta niillä ei ollut, mutta olipa kuntien ja valtion välillä jonkinlainen neuvotteluyhteys. Niinpä sitten kuntien keskusjärjestöt kritikoivat valtiota sovittujen periaatteiden rikkomisesta. Järjestelyasiakirjoista luovuttiin ja sen jälkeen elettiin jonkin aikaa sopimuksettomassa tilassa. Suomen Kuntaliiton taholta esitettiin uuden neuvottelumenettelyn luomista. Ensimmäisen peruspalveluohjelman aikaansaaminen vuonna 2004 täyttikin Kuntaliiton toiveet.

Kuntaministeri Hannes Mannisen mukaan Vanhasen hallitus on palauttanut ohjelman mukaisesti kuntien ja valtion suhteisiin vaikuttaa ja pitkäjänteisyyttä, luonut luottamuksen ilmapiiriä. Luottamuksen luomisessa tärkeä väline on peruspalveluohjelma. Ohjelman laadintaan on osallistunut myös Suomen Kuntaliiton ylin johto. Siihen perustuen laaditaan vuosittain peruspalvelubudjetti. Mannisen mukaan menettely takaa osaltaan, että kaikkia kuntien velvoitteista aiheutuvia kustannuksia ja tuloja tarkastellaan ja tasapainotetaan samanaikaisesti. Uusia velvoitteita ei myöskään säilytetä kunnille yllätyksenä tai ilman vastavia voimavaroja.

Tämä on teoriaa tai juhlapuhetta. Kuntien taloudellinen tilanne osoittaa, että velvoitteiden, menojen ja tulojen tasapainottaminen ei ole onnistunut kuntien toivomalla tavalla. Kunnilta leikataan nyt jo peruspalveluohjelmissa. Niissä todetaan millaisina indeksitarkistukset tehdään ja missä aikataulussa kustannustenjaon tarkistukset maksetaan tai jätetään maksamatta. Nyt ne eivät kuitenkaan tule enää täysinä yllätyksinä.

Vastatessaan opposition tekemään väliky-symyksen vanhustenhuollosta sosiaali- ja terveysministeri Liisa Hyssälä siirsi vastuun kunnille. Lisärahat on hänen mukaansa jo annettu kunnille. Valtionosuuksia on korotettu hänen mukaansa, mutta kunnat eivät ole käyttäneet niitä vanhustenhuoltoon. Lakikaan ei auta, jos sitä ei noudateta, totesi Hyssälä.

Laki ei turvaa kunnillekaan niille kuuluvaa valtionrahoitusta. Valtio on vetkutellut kustannustenjaon tarkistuksen edellyttämien valtionosuuksien maksamista. Lakia valtio ei ole rikkonut, mutta lakia muutettiin vahvemman oikeudella ja maksusta osa jätettiin jopa seuraavan hallituksen maksettavaksi.

Tulevina vuosina hallituksille ei kustannustenjaon tarkistuksesta ole riesaa, koska siitä luovutaan. Kuntaministeri Hannes Manninen totesi taannoin, että tarkistuksesta luovutaan, koska ei kannata ylläpitää lakipykälää, joita ei kyetä noudattamaan. Tämä näkyy kuntien taloudessa.

Maan tapa näyttää antavan hallitukselle perusteen joustaa kunnille kuuluvissa tulojen suuruudessa. Kuntaministeri totesi edus-

kunnassa, että kustannustenjaon tarkistuksen kunnille maksamatta jääneiden valtionosuuksien maksussa kunnille Vanhasen hallitus noudattaa jo valtiovarainministeri Niinistön ja kuntaministeri Korhosen kaudella keksittyä ja koeteltua kaavaa. Sen mukaanhan kustannustenjaon tarkistusta ei makseta kunnille yhdellä kertaa, vaan jaksotetusti useampana vuonna eli leikataan kuntien valtionosuutta. Nyt leikkausta on kutsuttu pakkolainaksi. Siitä ei ole kyse. Lainahan maksetaan takaisin korkojen kanssa, mutta nyt kunnilta jää todella saamatta valtionosuuksia ainakin 840 miljoonaa euroa.

### Kuntien kassoista puuttuu valtion rahaa

Kun valtio on luistellut vastuustaan vuosi toisensa perään, on kuntien kustannettavaksi siirtynyt yhä suurempi osa palvelujen rahoituksesta. Kuntaliiton laskelmien mukaan valtion osuus sosiaali- ja terveystoimen sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta on parikymmentä prosenttiyksikköä.

Kuntien veropohjaa on rapautettu verokevennyksin. Kunnilta puuttuu 800 milj. euroa niitä verotuloja, jotka vuosina 1997–2003 jätettiin veronkevennyspäätösten yhteydessä korvaamatta, vaikka hallitusohjelmassa ne oli luvattu korvata. Mikäli nuo vähennykset olisi korvattu kunnille viimeisten vuosien tapaan, kuntien talous näyttäisi aivan toisenlaiselta. Tätä kuvaa se, että Kuntaliiton arvioiden mukaan jokaisen kunnan vuosikatteen nostaminen poistojen suuruiseksi vaatisi vuoden 2005 tilinpäätösarvioiden mukaan noin 550 miljoonaa euroa.

Oleellista olisi alkaa puhua asioista oikeilla nimillä. Valtionosuuksien maksaminen sovitun pienempänä on selkeä valtionosuuden leikkaus eikä se ei miksiäkään muutu, tekee sen mikä hallitus tahansa. Tällainen valtionosuuksien pihtaaminen ei ole reilua kuntia kohtaan ja vielä kyseenalaisempaa se on, jos siitä muodostuu pysyvä käytäntö kuten nyt näyttää käyneen. Jonkin aikaa leikkaukset voivat olla perusteltuja valtion talouden kannalta. Tällainen aika oli 1990-luvun alun lama ja muutama vuosi sen jälkeen. Nyt valtion talous on vahva.

## KUNNALLISTALOUS

*Valtionosuus- ja verojärjestelmien uudistusten pysyvät tavoitteet:*

# YKSINKERTAISUUS JA SELKEYS talousasioissa aina vain kadoksissa

Valtiovarainministeri Eero Heinäluoma ilmoitti vuoden alkupuolella haluavansa uudistaa kuntien verotuksen. Hänen mielestään nykyinen järjestelmä ei ole riittävän kannustava, yksinkertainen tai niin selkeä, että myös rivivaltuuttettu sen ymmärtäisi.

Kuntalehti 17 2006

Heinäluoman tarkoittamaan suuntaan järjestelmiä on haluttu muuttaa jo 1980-luvun taitteesta alkaen, mutta ilmeisen heikolla menestyksellä. Jotain kuitenkin on saatu aikaan.

- Keskeiset järjestelmän kehittämistavoitteet ovat järjestelmän yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen, taloudellisuuteen pyrkiminen sekä kuntien oman toimivallan lisääminen.

Näin listasi Kunnallistalouden neuvottelukunta vuonna 1982 ehdotuksessaan Kuntien valtionosuus- ja avustusjärjestelmän kehittämiseksi järjestelmälle asetettavia tavoitteita. (Komiteamietintö 1982:66). Niistä onkin

muodostunut uudistusten ja uudistusesitysten kestopäätöksiä. Muut tavoitteet niiden ympärillä ovat hieman vaihdelleet.

Tässä yhteenvedossa tarkastellaan valtionosuus- ja verojärjestelmien uudistamistavoitteita ja niiden muutoksia sekä nimenomaan termien "yksinkertainen" ja "selkeä" esiintymistä tavoitteissa. Tässä yhteydessä ei ole mahdollista tarkastella kaikkien tavoitteiden ja niiden painotusten muutosta.

Kunnallistalouden neuvottelukunnan ensimmäisessä vuonna 1976 julkistetussa kuntien valtionosuus- ja -avustusjärjestelmän kehittämistä käsitelleessä mietinnössä eivät tavoitteet olleet vielä kirkastuneet kuten vuoden 1982 mietinnössä. Vuoden 1982 mietinnössä asetettiin järjestelmälle luettelomaisesti seuraavat vaatimukset:

- yksinkertainen ja selkeä,
- viivytyksettä ja joustavasti toimiva,
- toiminnan taloudellisuutta painottava,
- mahdollisimman pieneen asiakirjatuotantoon ja byrokraatiaan perustuva,
- kuntien omaa toimivaltaa lisäävä,
- kuntien taloudellisessa asemassa olevia eroja tasoittava,
- tarpeellisessa määrin toiminnallisesti kannustava,
- vaikutuksiltaan hallittava ja ennakoitava.

Yksinkertaisuus ja selkeys voitiin mietinnön mukaan saavuttaa seuraavin periaattein:

- valtion tukimuotoja on mahdollisimman harvoja
- valtionosuuksien keskeiset määräytymisperusteet ovat periaatteiltaan yhtäläiset eri hallinnonaloilla
- valtion tuki jaetaan suoraan kunnille mahdollisimman yksinkertaisesti ja harvoin kuntakohtaisesti määrätymisperusteisiin nojautuen
- määrätymisperusteiden voidaan katsoa kuvastavan niiden toimintojen laajuutta, joita varten valtion tuki myönnetään
- määrätymisperusteisiin ei voi välittömästi vaikuttaa tilinpito-, tilastollisin tai muin näihin verrattavin keinoin spekulatiivisessa tarkoituksessa.

## Kustannusperusteisesta laskennalliseen

Valtiosihteeri Teemu Hiltusen johdolla vuonna 1989 konkretisoitiin kunnallistalouden neuvottelukunnan vuosikymmenen alussa esittämä järjestelmä. Hallituksen esityksessä (214/1991 vp) luettiin valtionosuusjärjestelmän ominaisuuksia:

- kannustaa kustannustietoiseen toimintaan
- lisää kuntien toimivaltaa ja poistaa valtion viranomaisten tarpeetonta ohjausta
- painottaa toiminnan taloudellisuutta ja tuloksellisuutta
- tasoittaa kuntien taloudellisessa asemassa olevia eroja
- on yksinkertainen ja selkeä
- toimii viivytyksettä ja joustavasti
- perustuu mahdollisimman pieneen asiakirjatuotantoon ja hallinnolliseen työhön sekä
- on vaikutuksiltaan hallittava ja ennakoitava.

Kuntien valtionosuus- ja valtionavustusjärjestelmän uudistamisen keskeisenä tavoitteena on osauudistuksissakin pidetty eri valtionosuuksien ja -avustusten perusteiden yhtenäistämistä ja yksinkertaistamista. Myös eri valtionosuuksien kokoaminen yhteen suuremmiksi kokonaisuuksiksi on ollut tavoitteenä. Päämääränä pidettävä ennen kaikkea kunnallisen itsehallinnon vahvistamista ja kuntien kustannusvastuun lisäämistä, mikä on esiintynyt myöhemmissäkin uudistuksissa. Lisäksi pyrittiin keventämään valtion ja kuntien välistä ohjaus- ja valvontasuhdetta.

Paljon paperia kuntien ja valtion välillä liikuteltiin. Kustannusperusteinen järjestelmä mahdollisti tai edellytti pahimmassa tapauksessa jopa tositteiden tarkistamista. Siten ainakin työllistettiin. Hiltunen arvioi uudistuksen säästävän valtion puolella 155–210 henkilötyövuotta. Kuntapuolella uudistuksen arvioitiin säästävän 1500–2000 henkilötyövuotta.

## Kerrointen kertolaskusta yhteenlaskuun

Valtiosihteeri Teemu Hiltusen esitystä muokattiin useassa eri työryhmässä sen periaatteita jonkin verran vesittäen. Ratkaiseva yk-

sinkertaistaminen uudistuksessa oli kuitenkin järjestelmän muuttuminen kustannusperusteisesta laskennalliseksi. Kompromissit sisälsivät seuraavien vuosien ongelmien siemenen. Yleensä mitä enemmän kompromisseja, sitä vähemmän yksinkertainen ja selkeä lopputulos on.

Uudistustyötä jatkoi valtiosihteeri Timo Relanderin johtama Valtionosuus 1995 -toimikunta. Se listasi toimeksiannon perusteella työlleen tavoitteita. Eräs tavoite oli se, että valtion-osuusperusteet kokonaisuudessaan yksinkertaistuvat ja järjestelmän hallinto kevenee. Toimikunnan työtä vaivasi aikapula. Helsingin kaupunki totesi lausunnossaan toimikunnan esityksestä (5.5.1995) mm. seuraavasti:

”Vaikka toimikunnan työtä on markkinoitu järjestelmän yksinkertaistamisena, ei merkittäviä muutoksia ole saatu aikaan. Työn lähtökohtana oli kantokykyluokituksen poistaminen. Kantokykyluokkakertoimet onkin poistettu, mutta ne on korvattu uusilla. Kun aikaisemmin kertoimia kerrottiin keskenään, nyt lasketaan kertoimilla kerrotut markkamäärät yhteen.”

## Niin selkeä että kunta osaisi itse laskea

Kun Relanderin toimikunnan esitykset eivät tulleet hyväksytyiksi, nimitettiin hallintotieteen tohtori Heikki Koski selvitysmieheksi. Hänen johdollaan tehtiin tilapäisratkaisu vuodelle 1996. Koski pohdiskeli valtionosuusjärjestelmän tavoitteita laajasti periaatteellisella tasolla. Konkreettisemmin Koski määritteli:

- Valtion ja kuntien kannalta on myös tärkeää, että järjestelmä on kuntien kesken oikeudenmukainen ja että valtionosuuksien määräytymiseen vaikuttavat kriteerit ovat perusteltuja. Järjestelmän tulisi olla lisäksi tuloksellisuuteen ja taloudellisuuteen kannustava sekä niin selkeä ja läpinäkyvä, että jokainen kunta voi itse laskea saamansa valtionosuudet. Minkään määräytymistekijän arvo ei saa olla sellaisenaan kunnan vaikutettavissa ainakaan lyhyellä aikavälillä. Kuntien kannalta erityisen tärkeää on järjestelmän ennustettavuus eli se, että kunnat pidemmän tähtäyksen suunnitelmia sekä vuosittaisia talousarvioitaan laaties-



saan voivat ottaa huomion valtionosuudet ilman jatkuvaa epävarmuutta siitä, mitä valtioneuvosto vuosittain tulee päättämään.”

Kosken mukaan ”valtionosuusuudistuksen tavoitteeksi voitiin asettaa kokonaistalouden tavoitteita tukeva, kuntia tehokkuuteen ja taloudellisuuteen kannustava, perusteiltaan ja laskettavuudeltaan riittävän selkeä järjestelmä, joka oikeudenmukaisella ja kustannusvaikutuksiltaan kohtuullisella tavalla luo edellytykset kansalaisten perusoikeuksien ja niihin kytkeytyvien peruspalvelujen toteutumiseen eri osissa”.

Kaikkia hyviä tavoitteita ei kuitenkaan ole mahdollista saavuttaa kerralla. Kyse on aina eri kriteerien kompromissista. Koski totesikin, että tavoitteisiin sisältyi ristiriitaisuuksia: jos pyritään mahdollisimman oikein perusteiden määrättyihin valtionosuuksiin, järjestelmä ei voi olla kovin yksinkertainen, koska paikalliset olosuhteet maan eri osissa poikkeavat toisistaan.

Keskusteluissa järjestelmän yksinkertaisuustavoitetta nostettiin niin, jokainen kunnanjohtajakin pystyisi itse laskemaan oman kuntansa valtionosuuden. Kaiken kaikkiaan Kosken johdolla tehty malli oli selkein ja yksinkertaisin siihen astisista valtionosuusjärjestelmistä. Siinäkin tosin oli eri sektoreiden kesken melkoisia eroja. Opetustoimi on ollut oma maailmansa, jota ulkopuolisen on ollut vaikea ymmärtää.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on muuttaman kerran arvioinut valtionosuusjärjestelmiä. Virasto katsoi (Tarkastuskertomus 14/1999), että ”järjestelmää uudistettaessa lain- ja asetuksentasoiset säännökset tulisi tehdä riittävän yksityiskohtaisiksi, jopa mate-

maattisen tarkoiksi. Järjestelmän lähtötiedot tulisi jo lain yksityiskohtaisissa perusteluissa esittää täsmällisesti ja yksityiskohtaisesti. Käytössä olevat järjestelmät tulee dokumentoida riittävän tarkasti”. Tarkastusviraston mielestä ”ideaaliseen tietopohjaiseen hallintoon voisi kuulua tieteeseen perustuva lainvalmistelu”.

Päätökset kuntien talouden tasauksen tasosta ja perusteista eivät luonnollisestikaan ole tiedettä eikä matematiikkaa, vaan paljolti myös politiikkaa.

### Järjestelmä ei Kosken mallista ole yksinkertaistunut

Vaikka yksinkertaisuus, selkeys ja läpinäkyvyys ovat olleet tavoitteina kaikissa uudistuksissa, ei lopputulos ole tavoitteiden mukainen. Heikki Kosken johdolla 1997 koottua järjestelmää on korjailtu tämän vuoden alussa. Useimmat korjaukset merkitsivät järjestelmän muuttumista vaikeaselkoisemmaksi. Ainakin loitonnuttiin valtiontalouden tarkastusviraston vaatimasta tieteellisestä valmistelusta.

Sisäasianministeriön kuntaosaston ylijohdajan Cay Sevonin johdolla tarkasteltiin valtionosuusjärjestelmän uudistustarpeita. Työryhmä totesi esityksessään arvioineensa hallitusohjelman mukaisesti kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää kokonaisuutena. Se piti valtionosuusjärjestelmää kokonaisuutena toimivana eikä esittänyt siihen olennaisia rakenteellisia muutoksia.

Sevonin työryhmä teki perusteellista työtä. Sen muutosesitykset koskivat kiinteistöveroprosenttien nykyisiä rajoja sekä kuntien valtionosuusjärjestelmän eräitä sellaisia perusteita, joihin vuoden 1997 jälkeen tehdyissä



seurantaselvityksissä on arvioitu tarvittavan muutoksia. Esitys oli tarkoitettu kokonaisuudeksi, jonka toteutuskelpoisuus perustui valtionosuusmuutosten kuntakohtaisten kokonaisvaikutusten hallintaan. Työryhmän työn valmistuttua tehtiin ratkaisuja, joilla suhteellisen selkeää ja yksinkertaista järjestelmää tehtiin sekavammaksi ja vaikeaselkoisemmaksi.

Valtiosihteerin Raimo Sailas totesi Kuntalehdessä (11/2005) lopputuloksesta seuraavasti:

”Tässähän kävi taas perinteiset. Kun perusteet julkistettiin, nostettiin välittömästi keskusteluun uudistuksessa menettävät kunnat. Jos aletaan arvioida mitä uudistus aiheuttaa Kuumamolle ja toisten mielestä Vantaalle tai jollekin kolmannelle kunnalle ja ryhdytään sen mukaan manipuloimaan laskentaperusteita muiden kuntien kustannuksella, niin sekaisin tämä menee.”

Sailaksen mukaan tällaisiin menettelytavoisiin ei mikään uudistus toimi. ”Valtionosuusjärjestelmän pitäisi ohjata kuntia hoitamaan palveluita tehokkaasti. Järjestelmää ei pidä manipuloida siksi, että jotkut kunnat häviäisivät siinä”. Kuntalehti otsikoi 12/2005: ”Valtionosuus uudistuksesta kehkeytyi farssi”. Kuntaliiton kuntatalousasioiden johtajan Martti Kallion mukaan:

”Valtionosuusjärjestelmään rukkailtiin uusia, täysin keinotekoisia kertoimia ja kynnyksarvoja, jotka liittyivät saaristolisäasiaan ja taajamarakenteeseen. Kallion mukaan esitys tekee kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmästä entistä monimutkaisemman ja vaikeaselkoisemman. Järjestelmään tuodut uudet kertoimet eivät perustu palveluiden todellisiin rahoitustarpeisiin. Kallion mielestä ”missään muussa valtionosuus uudistuksessa tämä lopuspilottelu, paikkaus, tasoittelu ja poliittinen kähmintä ei ole ollut lähelläkään tätä tasoa. En ole urallani nähnyt vastaavaa.”

Erityisesti työmarkkinatuki-uudistus vuoden 2006 alusta toi sekaannusta kuntien talouteen.

Työmarkkinatuki-uudistuksen kuntakohtaiseksi tasapainoeräksi yleiseen valtionosuuteen liitettiin erillinen korjauserä. Sen oikeellisuutta yksikään kunta ei pysty tarkistamaan.

Tämä on vastoin valtionosuuskriteereille asetettuja vaatimuksia.

## Kapulakielestä selkokieleen

Pääministeri Matti Vanhasen hallitukselle on annettava myös tunnustusta. Se on pitänyt lupauksensa siitä, ettei verokevennyksiä ole tehty kuntien verotulojen kustannuksella. Kustannustenjaon tarkistuksen edellyttämien valtionosuuksien maksamisessa se kuitenkin noudatti jo tutuksi tullutta maan tapaa. Lakia muutettiin ja kunnille maksetaan siinä aikataulussa kuin se valtion taloudelle sopii.

Hallitus aikaisti vuodelle 2008 merkitsemäänsä 185 miljoonan euron erän maksamista, mikä on kuntien kannalta myönteinen asia. Sitä ei tehdä lisäämällä valtionosuuksia, vaan supistamalla kunnallisverotuksen ansiotulovähennystä.

Valtiovarainministeriön tiedotteessa (12.9.2006) todettiin:

- Hallitus esittää, että kuntien ja valtion välisen kustannustenjaon tarkistuksen vuodelle 2008 jaksotettu erä, 185 miljoonaa euroa, suoritettaisiin kunnille jo vuonna 2007 pienentämällä kunnallisverotuksen ansiotulovähennystä siten, että kuntien verotulot kasvaisivat 185 miljoonalla eurolla. Vastaavasti valtionosuuksia vähennettäisiin 185 miljoonalla eurolla vuodesta 2008 alkaen.

Monelta kunnanjohtajalta meni varmasti sormi suuhun miettiessään, että miten niitä valtionosuuksia vähennetään vuonna 2008. Kuntien saamat valtionosuudet eivät tämän takia kuitenkaan vähene vuonna 2008 edellisvuodesta, vaikka ministeriön tiedotteessa niin lukee. Kyse on valtion puolen laskentateknikasta. Asian olisi voinut uutisoida selkokielilläkin.

Kun yhteisöverolla 1990-luvun lopulla kuitattiin erilaisia suorituksia (mm. indeksitarkistuksen täysimääräisyys) ja nyt verokevennyksiä on kompensoitu valtionosuuksia lisäämällä ja päinvastoin valtionosuuksia korvattu verotulojen lisäämisellä, ovat käsitteiden sisällöt muuttuneet. Tulevina vuosina monet tulevat tekemään vääriä johtopäätöksiä niin verotulojen kuin valtionosuuksienkin kehityksestä.

Vuonna 1997 käyttöön otettu Heikki Kosken johdolla kehitetty valtionosuusjärjestelmä oli selkein ja yksinkertaisin siihenastisista. Viime vuosina tehdyt muutokset eivät selkeyttä ole lisänneet. Järjestelmän yksityiskohtien ymmärtäjiä maassa ei ole montaa.

Mitä enemmän maassa on kuntia, sitä vaikeampi on tehdä sellainen järjestelmä, että kaikkien kuntien talous olisi turvattu. Ja kääntäen mitä vähemmän ja mitä suurempia kun-

nat ovat, sitä helpompi oli tehdä yksinkertainen järjestelmä. Pelkällä matematiikalla ei kaikkien kuntien taloutta saada tasapainoon, järjestelmässä on oltava harkinnanvaraisia osia, joilla poikkeukset voidaan hoitaa.

Tähänastisen kokemuksen perusteella voi lähteä siitä, että valtionosuusjärjestelmä tulee säilymään edelleen suhteellinen vaikeaselkoisena kaikista päinvastaisista pyrkimyksistä huolimatta.



Lahtea on nimitetty maakunnan veturiksi. Veturin vetokyky on ollut heikko. Lahden rooli maakunnassa on jäänyt edellytyksiään pienemmäksi. Kaikki riippuu näkökulmasta. Kaupungintalon tornikin näyttää pienemmältä Radiomäen kentältä kuin torin suunnasta. (HH)

## Lahden talous 1990 - 2005:

# Aina on ollut vaikeaa

Uusi Lahti 25-vuotisjuhlanumero 14.10.2006

Kuntien talous sopivan kireänä

Ei mitään uutta auringon alla, totesi aikanaan Sinuhe egyptiläinen. Nykyään taloustoimittajat uutisoivat ponnekkaasti pörssikurssien yhden desimaalin muutoksia. Pienikin muutos on uutinen, mutta tarkasteluvälin pidentäminen nolaa muutokset. Näin se on kuntataloudenkin kohdalla.

”Utiset Lahden kaupungin taloudesta eivät ole viimeisten kymmenen vuoden aikana kaupunkilaisia paljon ilahduttaneet. Kaupunki on laman jälkeen ajautunut ongelmasta toiseen. Lähes vuosittain on yritetty säästää ja leikata. Talouden tasapainotavoite on siirtynyt aina muutamalla vuodella eteenpäin. Momen palvelun jatkuminen on kyseenalaistettu. Tämä on aiheuttanut epävarmuutta niin kaupunkilaisissa kuin kaupungin henkilökunnassakin.

Lahtelaisia tuskin paljon lohduttaa se, että samanlaista ylä- ja alamäkeä se on ollut monessa muussakin kunnassa. Suurista kaupungeista Lahden tilanne on ollut hankalin siinä mielessä, että vuosikate on käväissyt miinuksen puolella peräti neljä kertaa. Muille on riittänyt yksi kerta syömävelkaa eli juoksevien käyttömenojen rahoittaminen velalla.”

Kun Uusi Lahti täytti viisi vuotta sitten 20 vuotta, aloitin juhlanumeron artikkelin edellä olevilla kappaleilla. Teksti kuvaa hyvin myös Lahden viimeistä viittä vuotta. On ollut myötä- ja vastamäkeä. Kuntien köyhäinapuakin on haettu ja jopa saatukin. Kunniaksi kaupungille ei tuollaisilla listoilla olo ole. Myötämäki vuonna 2002 tosin johtui siitä, että valtio vakautti kuntataloutta ja siirsi pääkaupunkiseudun rahoja muualle. Lahden osuus tuosta vakautuksesta oli yhden veroprosentin tuoton verran. Kaupungin taloutta koskevat uutiset ovat pääsääntöisesti olleet surullisia uutisia. Aina on ollut vaikeaa, edessä on ollut ties minkälaista uhkaa ja ongelmaa.

Kaupungin talouden kannalta 1980-luku oli hyvää aikaa, vaikka kunnat ja valtio välillä ärhentelivät toisilleen. Lahden kaupunki oli vanhasti kuntien keskitasoa vahvempi taloudeltaan. Kaupunginjohtaja Seppo Välisalo jakeli verotulojen kasvattamaa kakkua eri toiminoille. Kaupungin menojen kasvu tilinpäätöksestä toiseen huiteli parhaimmillaan tai pahimmillaan 15 prosentin pinnassa. 1990-luvun alun lama teki Välisalolle viimeiset vuodet hankaliksi.

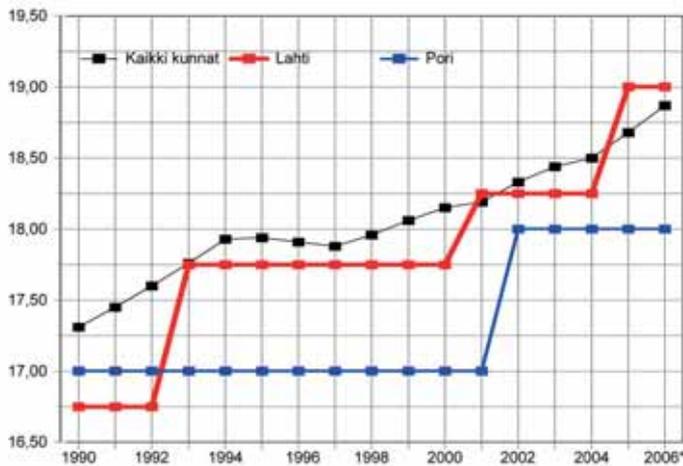
Seppo Välisalon kausi päättyi 1995. Häntä seurasi määräaikaisella sopimuksella Kari Salmi. Salmi tunsu kaupungin hallintokoneiston perin pohjin, mutta helppoa hänellä ei ollut. Hän on voinut aina luottaa edes oman taustaryhmänsä, sosiaalidemokraattienkaan, tukeen.

Salmen määräajan loputtua uudeksi johtajaksi valittiin Janakkalan kunnanjohtaja Tarmo Pipatti. Pipatin kaudella organisaatiolaatikoita on piirrelty uuteen uskoon. Entiset apulaiskaupunginjohtajan virat on lakkautettu ja tilalle ovat tulleet toimialajohtajat. ”Talousura” ei kuitenkaan ole ollut ruusuilla reunustettu ja talouden tasapainon tavoite on luisunut vuosi toisensa jälkeen eteenpäin.

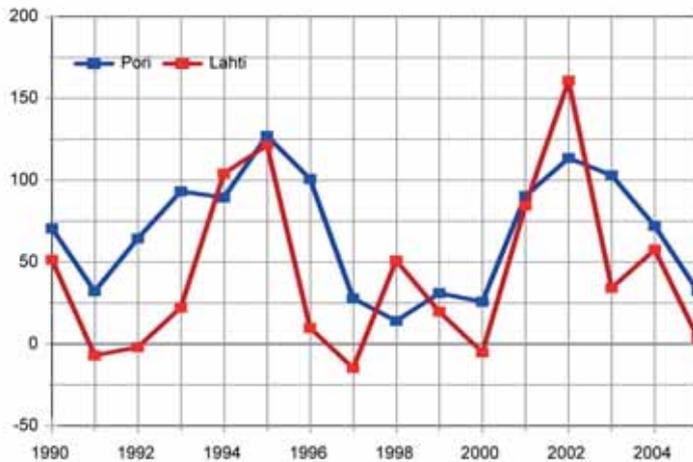
Ei kuntien talouden hoito helppoa ole ollut. Kuntien talous on aina joutanut. Se on pidetty valtiosihteeri Sailaksen sanoja lainaten ”sopivan kireänä”. Ministereiden puoluekannalla ei ole ollut merkitystä tässä kuntien kurissa pitämisessä.

Viiden vuoden takaisessa tekstissä Lahtea vertailtiin Poriin. Kaupungeilla on keskenään paljon yhteistä muihin suuriin kaupunkeihin verrattuna. Kumpikaan ei ole ollut läänin pääkaupunki eikä oikea yliopistokaupunki. Kummatkin ovat olleet teollisuuskaupunkeja ja ovat kärsineet rakennemuutoksesta ja joutuneet siihen sopeutumaan.

## Veroprosentit 1990-2006

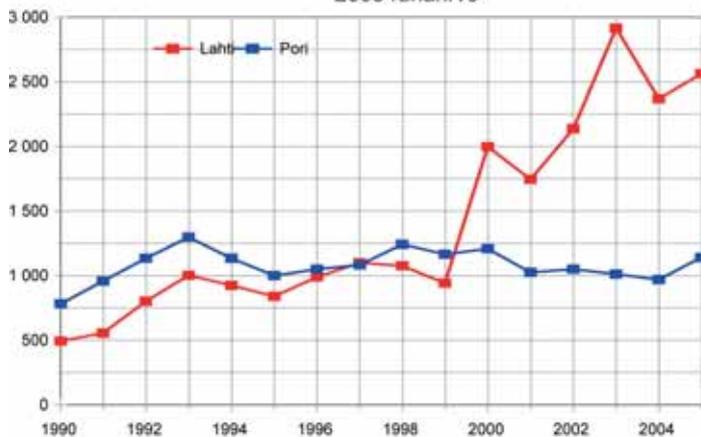


## Investointien omarahoitus% 1990-2005



## Lainat e/asukas 1990-2005

2005 rahanarvo



## Investointien rahoitus velalla

Kolme kuviota havainnollistaa Lahden ja Porin talouden kehitystä vuosina 1990–2005. Kuviot kertovat karua kieltään Lahden talouden kehityksestä.

Lahdessa oli vuoteen 1992 saakka Poria alempi veroprosentti. Porin veroäyrin hinta pysyi 17 penninä vuodesta 1977 vuoteen 2001. Kaupunginjohtaja Martti Sinisalmi joutui näkemään veroprosentin korotuksen juuri ennen johtajan tehtävää luopumistaan vuonna 2003. Lahdessa 16,75:n veroprosenttia korotettiin ensin 1993 yhdellä pennillä 17,75:een. Vuonna 2000 lisättiin 0,50 prosenttiyksikköä 18,25:een ja vuodeksi 2005 veroprosentti korotettiin yhdessä naapurikuntien kanssa kartellinomaisesti 19,00. Se on jopa enemmän kuin maan kaikkien kuntien veroprosenttien keskiarvo.

Lahti on joutunut vuosina 1990–2005 turvautumaan neljä kertaa syömävelkaan. Lähellä se oli viime vuonnakin. Pori on saanut joka vuosi katettua juoksevat menot tuloillaan. Investointien rahoittamiseen Lahden vuosikate on riittänyt vain vuosina 1994, 1995 ja 2002. Porissakin se on onnistunut vain kolmesti (1995, 2002, 2003).

Vuosikatetta on voinut verrata poistoihin vuodesta 1997 alkaen. Ainoastaan vuosina 2001 ja 2002 Lahdessa tulo-rahoitus on näin arvioiden ollut tasapainossa eli vuosikate on riittänyt poistoihin. Kaupunginjohtaja Piipatilta näytti tämä unohtuneen vuoden 2007 talousarvioesityksen tiedotteessa (5.10.2006). Paljon paremmin ei ole Porissakaan selvitty. Poistoja suurempi vuo-

sikate on ollut vuosina 2001–2004 eli tarkastelukauden loppupuolella.

Kun normaalit tulot eivät riitä, joudutaan varsinkin investoinnit rahoittamaan lisäämällä lainanottoa. Lahden lainaluvut ovat suurten kaupunkien joukossa poikkeuksellisen suuret, koska kaupungilla on ns. konsernipankki. Tarkasteltiinpa lainoja mistä näkökulmasta tahansa ovat ne Lahdessa kasvaneet Poria enemmän. Velkaantumista on voitu hidastaa omaisuutta myymällä. Kaupungin taloutta on monena vuonna onnistuttu pönkittämään Lahden Lämpövoima Oy:n myynnistä saaduilla tuloilla ja kaupungin yhtiöistä on pumpattu lisätuloja. Parempi niin, että energiayhtiön tuloilla voidaan tukea lahtelaisten palveluja kuin että ne menisivät amerikkalaisille osakesijoittajille.

Kuviot osoittavat Porin talouden olleen Lahtea vakaamman. Myös Porin organisaatiossa on tapahtunut vähemmän muutoksia. Martti Sinisalminen luotsasi Poria vuodesta 1976 alkaen vuoteen 2003. Sinisalmen tukena kaupungin talouden hallinnassa kaupunginkamreerina on ollut vuodesta 1977 lähtien kunnallistalouden asiantuntija Martti Kataja, jonka ei ole tarvinnut modernisoida virkanimikettäänkään uskottavuutensa lisäämiseksi. Porin rytmi on ollut suunnilleen oikea mainoslauseita mukailleen.

## Myönteisiä signaaleja Lahdessa

Vaikka Lahden ja Porin veropohja on kehittynyt muita suuria kaupunkeja heikommin, on kaupungeissa erojakin. Lahden asukasluku on kasvanut reilut 5000 kun Porin on supistunut 282 asukkaalla. Lahdessa on ongelmien syyksi nimetty milloin valtion työpaikkojen vähyys, milloin valtionosuuksien vähäisyys. Valtio on

kuitenkin muistanut kaupunkia viime vuonna: on rakennettu uusi moottoritie ja uusi ratayhteys. Sibeliustalon rakentamiseenkin valtiolta tuli rahaa.

Sivullisesta sanomalehtiä lukevalta tuntuu, että Lahdessa on aina menossa joku kampanja tai projekti menojen leikkaamiseksi. Organisaatiolaatikoita on piirrelty moneen kertaan. Koulujen lakkauttamisista on saatu tehtyä päätöksiäkin. Tosin aina tuntuu olevan joku valitus hidastamassa päätösten toteutusta.

Yllättävimmät myönteiset muutokset on tehty Lahden konepalveluissa, jossa toimintaa hoitaa yhtiö (Uusi Lahti 27.9.2006). Kukaan ei 1990-luvun alkupuolella olisi uskonut tuollaisen muutoksen mahdollisuuteen.

Alueen kuntien johto on vaihtunut viime vuosina. Paljon on tapahtunut seudullisessa yhteistyössä, mikä ei ehkä olisi onnistunut alueen entisten kunnallisjohtajien aikaan. Valtion rahahanojen kiristys on osaltaan lisännyt kuntien yhteistyöhalukkuutta.

## Vippaskonsteihin ei kannata turvautua

Menot pitäisi pystyä sovittamaan tulojen tasolle. Kunnallistalouden ongelmia eivät ratkaise erilaiset omaisuusjärjestelyt. Kaiken ”ylimääräisen” tulon maksaa aina joku. Säännön mukaan se on lahtelainen veronmaksaja.

Kun tulot eivät riitä investointien rahoittamiseen, on alettu pohtia taas tilojen rakentamista ulkopuolisin rahoitusjärjestelyin. Ulkopuolinenkaan raha ei ole ilmaista ja kokemus lienee osoittanut sellaisten tilaratkaisujen kalteuden. Jos ei kasva velka, niin kasvavat käyttökustannukset. Vippaskonstien varaan ei kannata heittäytyä.





## Veromalli ilman sisältöä

ESS 24.2.2006

Puheenjohtaja Eero Heinäluoma esitteli viime loppukesällä ajatuksiaan kunnallisen verotuksen uudistamisesta Kunnallisan Kehittämissäätiön Polemiikki-lehdessä (3/2005). Kunnat voisivat hänen mukaansa itse kerätä menoihinsa tarvittavat verotulot. Tämän seurauksena kunnan omat päätökset vaikuttaisivat kuntatalouden kehittymiseen eivätkä kunnat olisi niin riippuvaisia valtionavusta ja niiden jakoperusteissa tehtävistä muutoksista kuin nyt. Jos tällainen uudistus tehtäisiin, sen ehtona olisi Heinäluoman mukaan verotulojen oikeudenmukainen kertymä. Koska verotulojen kertymissä on kuntien kesken eroja, tarvittaisiin Heinäluomankin mielestä tasausjärjestelmä, jolla voitaisiin tasata kuntien välisiä eroja ja taata, että kaikki kunnat saavat minimimäärän rahaa.

Eipä aikaakaan kun Heinäluoman mallia ylistettiin. Sitä pidettiin radikaalina ja Heinäluomaa kiiteltiin hyvästä keskustelunavauksesta. Kaikki olisi yksinkertaista, kunnat keräisivät veronsa itse ja valtionavut poistuisivat suurelta osin. Jopa professoritasolla arveltiin mallin piristävän elinkeinopolitiikkaa. Helsingin Sanomat teetti yliopistolla laskuharjoituksia, vaikkei tiedetty perusteita millä laskettiin (HS 9.10.2005). Edes Heinäluoman esikunnasta ei ollut tietoa, miten mallin oli ajateltu toimivan. Tulipahan kuitenkin laskettua ja lehti sai näyttävän jutun.

Veromallin tavoitteena on Heinäluoman mukaan vahvistaa kunnallista itsehallintoa, edistää alueellista elinkeinopolitiikkaa ja työllisyyttä. Se vähentäisi kuntien riippuvuutta valtion tuesta eli vahvistaisi kunnallista itsehallintoa. Se parantaisi myös ennakoitavuutta

ja luotettavuutta. Lisäksi se olisi yksinkertainen ja nykyisiä järjestelmiä selkeämpi.

Edellä oleva lista tuntuu jotenkin tutulta. Kun on parin vuosikymmenen ajan seurannut valtionosuus- ja verouudistuksia, ovat Heinäluoman mainitsemat tavoitteet sisältyneet jossain muodossa kaikkien uudistusten tavoitteisiin. Vaikka järjestelmien uudistusten tavoitteet ovat olleet ylevät, ei nykyinen järjestelmä ole Heinäluoman mielestä riittävän kannustava, yksinkertainen ja niin selkeä että myös rivivaltuutettu sen ymmärtäisi. Heinäluoman sanoin ”nykyistä mallia on uudistettu vuodesta toiseen ja siitä on muodostunut vaikeasti hallittava kokonaisuus”.

Valtiovarainministeri heittäytyi kuntien rahoituskonferenssissa suorastaan vitsikkääksi todetessaan, ettei raha muutu arvokkaammaksi, jos se ensi kerätään maamme kunnissa, palautetaan Helsinkiin ja sieltä hieman eri reittiä takaisin. Tällä kierroksella veroeurot eivät Heinäluoman havainnon mukaan ole kasvaneet kunnille korkoa – pikemminkin päinvastoin. Tämä pitää kyllä paikkansa. Tästä kuvaava esimerkki on verotulotasaus. Valtio keräsi vahvemman veropohjan kunnilta viime vuonna peräti 150 miljoonaa euroa enemmän kuin jakoi heikomman veropohjankunnille. Aikamoinen oli valtion välityspalkkio. Myös muissa asioissa valtio on samalla tavoin valvonut etunsa valitettavasti kuntien talouden kustannuksella.

Tuntuu siltä, että puheenjohtaja ja valtiovarainministeri Eero Heinäluoma on heitelty poliitikon tapaan hihasta kunnallismiehille heitä miellyttäviä sanoja ilman sisältöä. Heinäluoman mukaan veromallia valmistellaan valtiovarainministeriössä niin, että se tulee hallituksen käsittelyyn huhtikuussa samaan aikaan kunta- ja palvelurakennemuutoksen puitelain kanssa (HS 16.2.2006). Veromalli edellyttää nykyisen valtionosuusjärjestelmän uusimista. Mistä siihen löytyy tekijät, aika ja poliittinen yksimielisyys, kun hallitusohjelmaankin kirjattu valtionosuusjärjestelmän uudistuskin ajettiin karille?

Hallitus on listannut aikaansaannoksiaan kuntataloudessa. Toimittajat ovat uutisoineet ministeriöiden tiedotteet ja ministereiden puhereferaatit paljoakaan niitä kyseenalaista-



Heinäpaaleja Sysmän Liikolassa. (HH)

matta. Joku kuitenkin mättää. Se pitäisi nähdä sokean Reetankin. Jos hallitus on tukenut kuntia kuten se kertoo, niin miksi kuntatalous sitten on ahdingossa? Helppo on havaita, että hallituksen puheet kuntatalouden vahvistamisesta eivät pidä paikkaansa, vaan hallitus on nimenomaan heikentänyt kuntien taloutta (Kuntalehti 9/2005).

Sysmässä tunnetaan sanonta, että puheet on puheita sano Linkin Santeri. Puheita ovat myös jutustelut veromallista ja sen kaiken parantavasta vaikutuksesta.



## Ministerin muunneltu totuus

E-SS 15.4.2006

Entisen kulttuuriministeri Claes Anderssonin mukaan eduskunnan julkisessa keskustelussa toista ei saa väittää valehtelijaksi, muuten puhemies keskeyttää puhujan ja antaa moitteen tai varoituksen. Sen sijaan on täysin luvallista syyttää toista ”muunnellun totuuden” esittämisestä. (Andersson, Kaksitoista vuotta politiikassa, 2000)

Kuntaministeri Hannes Manninen totesi eduskunnassa 7.3.2006 vastatessaan välily-

symykseen sanatarkasti: ”Hallitus on lisännyt valtionosuuksia vuodesta 2003 kuluvaan vuoteen yli 1,3 miljardia euroa.” Luvussa ei ole mukana verokevennysten kompensatioista aiheutuneet valtionosuuksien lisäykset.

Totesin tällä palstalla 17.3.2006, että kunta-ministeri Mannisen esittämää 1,3 miljardia ei tilastoista löydy. Sen jälkeen julkistetusta vuosien 2007–2011 peruspalveluohjelmasta löytyy lukuja. Siinä todetaan nykyisen hallituksen toimikaudella valtionosuuksien kasvaneen vuosina 2003–2006 yhteensä 2 197 miljoonaa euroa. Tästä 910 miljoonaa euroa on kompensatiota, jotka eivät kuntataloutta vahvista. Valtionapujen kasvu ilman kompensatioita on siten 1 297 miljoonaa euroa eli pyöristettyä Mannisen eduskunnassa mainitsema luku.

Kaikki on suhteellista. Sitä ovat Mannisen esittämät luvut. Edellä olevat luvut sisältävät valtionosuuksien muutoksen vuosina 2003, 2004, 2005 ja 2006. Vanhasen hallitus aloitti kesällä 2003. Vuoden 2003 valtionosuuksiin se ei vaikuttanut mitenkään. Päätökset niistä teki Lipposen II hallitus. Jos laskelmista puhdistetaan Lipposen hallituksen päättämät valtionosuudet, niin nykyiselle hallitukselle jääkin vain 864 miljoonaa euroa. Mannisen luku on siis Anderssonin tapaan ilmaisten muunneltua totuutta.

Korjattunakin luku näyttää suurelta, mutta sitä se ei ole. Summasta reilut 600 miljoonaa euroa on indeksitarkistuksia ja kustannustenjaon tarkistuksia. Niillähän on pyritty korjaamaan valtionosuuksien taso kustannuskehitystä vastaavaksi. Vanhasen hallitus on kuitenkin tehnyt indeksitarkistukset vajaina ja maksanut vain pienen osan kustannustenjaon tarkistuksesta.

Se, joka ehtii määritellä käsitteiden sisällön, voittaa informaatio sodan. Kun hallitus ja hallituspuolueiden kansanedustajat ovat jatkuvasti hehkuttaneet runsasta valtionosuuksien kasvua, on sanoma mennyt perille. Todellisuus on kuitenkin aivan jotain muuta. Vuonna 2005

hallitus jätti reilut 400 miljoonaa euroa maksamatta kunnille niille kuuluvia valtionosuuksia. Se on suunnilleen sama summa, jolla Lipposen ensimmäinen hallitus leikkasi kuntien valtionosuuksia vuonna 1997. Silloin taustalla oli kansantalouden lama. Nyt valtion tulot ylittävät arvioidun ja maalla menee hyvin. Siitä huolimatta valtionosuuksia leikataan. Miksei puhuta reilusti leikkauksista? Kunnille kuuluvia valtionosuuksiahan on nimenomaan leikattu?

Kaikki on suhteellista. Lehdissä uutisoitiin näyttävästi, että Venäjän valtio maksaa tänä vuonna Suomelle 250 miljoonan euron velkansa. Kunnille maksamatta jätetty 400 miljoonaa euroa näkyy kuntalaisten palveluissa, mutta se ei kuitenkaan ylitä minkään lehden uutiskynnystä.

Toimittajat ja yritysjohtajat muistavat aina todeta kuntarahojen loppuvan ja kuntien menojen kasvavan melkein hallitsemattomasti. Siksi tarvitaan kiireesti liikkeelle polkaistu kunta- ja palvelurakennemuutos, jota ei ollut kirjattu edes hallitusohjelmaan. Nyt siitä on muodostumassa hallituksen tärkein hanke.

Koska Suomi on yhden totuuden maa, niin on vain yksi totuus kuntataloudessakin. Sen nimeen vannotaan eikä kukaan ehdi raaputtaa kuntatalouden vaikeuksien taustoja syvemältä. Vaikeaa se kieltämättä on, kun hallitus on määritellyt itse käyttämiensä käsitteiden sisällön. Vaikeutta lisää se, että esimerkiksi peruspalveluohjelmasta ei löydy sellaisia tietoja, että ministerin puheiden tai edes itse ohjelman lukujen oikeellisuutta voisi arvioida. Valtionosuuksien leikkaaminen on hallituksen mukaan valtionosuuksien lisäämistä. Hallituksen ilmoittama kuntatalouden vahvistaminen onkin sen heikentämistä.

Jörn Donner kirjoitti teoksessaan Terveenä laitoksessa (1995), että keskustelu eduskunnassa päättyi usein siihen mistä se alkoi asianomaisen ministerin todetessa, että hän oli oikeassa, koska katsoi olevansa oikeassa. Näin siitä huolimatta, että luvut näyttävät muuta.





Kuitupuuta Sysmässä. (HH)



## Investoinnit rahoitetaan velalla

ESS 28.6.2006

Tavallisella lahtelaisella saattaa mennä sormi suuhun ihmetyksestä, kun hän lukee kaupungin taloutta käsitteleviä uutisia. Lahden kaupunginhallituksen puheenjohtaja Ulla Juurolan kirjoitus Uudessa Lahdessa (14.6.2006) oli otsikoitu ”Kaupungin talous yhä paremmassa hallinnassa”. Etelä-Suomen Sanomat uutisoi juhannusaattona, että ”Lahti haluaa köyhänapua 9 miljoonaa” kaupungin surkean tilinpäätöksen johdosta. Tiistaina E-SS otsikoi: ”Lahden talous: Valoa näkyvissä”.

Juurolan otsikko pitää sisällään ajatuksen, että kaupungin talous on jo nyt hyvässä hallin-

nassa ja että hallinta sen kun paranee nykyises-täkin. Köyhänapuhakemus taas viittaa päinvastaiseen. Kaupunginhallituksen puheenjohtajan otsikon toiveikkuuden voi ymmärtää ilona siitä, ettei tämän vuoden talousarvio ei ole enää lipsahtamassa yli edellisvuosien tapaan. Tähän perustui myös Etelä-Suomen Sanomien uutinen valon näkymisestä ja talouskurin pysymisestä.

Kunnallistaloudessa on viime vuosina vaikiintunut tapa arvioida tulorahoituksen riittävyttä. Sen mukaan tulorahoitus on riittävä, kun vuosikate kattaa poistot. Vaikka vuosikate olisi poistojen suuruinen ja tuloslaskelma osoittaisi ylijäämää, kunnat kuitenkin velkaantuvat. Tämä johtuu siitä, investoinnit ovat poistoja suuremmat. Käytetty arviointitapa antaa väärän signaalin päätöksentekijöille ja kaupunkilaisille kunnan talouden tilasta.

Lahdessa äänestettiin siitä, pitäisikö vuosikatteen kattaa 95, 110 vai 135 prosenttia poistoista. Vuosina 2003–2005 Lahden poistot ovat olleet 16–22 miljoonan euron välillä ja investointien omarahoitusosuus 25–35 miljoonaa euroa. Seuraavina vuosina investoinnit ovat jopa 50 miljoonan euron tasoa. Velkaan joudutaan turvautumaan siis entistä enemmän

investointien rahoittamisessa. Hyvältä ei Lahden tilanne näytä, vaikka talousarviossa pysyttäisiinkin. Samankaltainen on tilanne muissakin suurissa kaupungeissa.

Mikä sitten on kuntien talouden kireyden taustalla? Hallituspuolueet ovat toistelleet sitä kuinka nykyinen hallitus on ennätysmäisesti lisännyt kuntien valtionosuuksia. Musta on muutettu valkoiseksi. Tyly matematiikka näyttää, että hallitus on jättänyt maksamatta kunnille satoja miljoonia niille kuuluvia valtionosuuksia. Valtionosuuksia on tosiasiasa leikattu. Sen luulisi jokaisen valtuutettu-kansanedustajan huomaavan kotikuntansa talouudessa.

Mitä sitten pitäisi tehdä? Vippaskonsteilla ei pysyviä ratkaisuja saavuteta. Erilaisilla yhtiö-järjestelyillä voidaan tietysti saada hetkeksi rahaa, mutta kaupunkilaiset maksavat ne myöhemmin korotettuina maksuina. Jyväskylällä kuittasi alijäämät viime tilinpäätöksessään myymällä vesilaitoksensa Jyväskylän Energialle 150 miljoonan euron kauppahinnasta. Laske tästä lankeaa aikanaan jyväskyläläisille.

Lahden taseen 43 miljoonan euron ylijäämä on peräisin vuodelta 1998, jolloin kaupunki myi Lahden Lämpövoiman energiayhtiölle. Kaupan ansiosta kaupungin tilinpäätöksessä oli satunnaisia tuloja 495 miljoonaa markkaa. Sen jälkeen ylijäämää on syöty, koska tulos on ollut miinuksella lukuun ottamatta vuosia 2001 ja 2002.

Kuntien omat keinot alkavat olla käytetyt. Tärkein keino kuntatalouden korjaamiseksi on valtion kunnille määräämien velvoitteiden karsinta ja se, että valtio maksaa kunnille sitoumuksensa lakien hengen mukaan. Kuntatalous tarvitsee valtion toimien vakautta ja ennustettavuutta, ei kroonista epävarmuutta aiheuttavia jatkuvia uudistuksia ja uudistus-suunnitelmia.

Talouden tarkastelussa on syytä siirtyä vertaamaan vuosikatetta investointien omarahoitusosuuteen ja jättää vertailut poistoihin taustalle. Jos kunnan vuosikate vuosi toisensa jälkeen ei riitä investointeihin ja velka kasvaa, jotain on pielessä.



## Laskennallinen vähennys

ESS 22.10.2006

Valtionosuusjärjestelmää pyritään kehittämään yksinkertaisemmaksi, selkeämmäksi, avoimemmaksi ja läpinäkyvämmäksi. Kehitys on viime vuosina kuitenkin kulkenut päinvastaiseen suuntaan.

Hallitus aikaisti vuodelle 2008 merkitsemänsä pakkolainaksi kutsutun 185 miljoonan euron erän maksamista, mikä on kuntien kannalta myönteinen asia. Sitä ei kuitenkaan tehdä lisäämällä valtionosuuksia, vaan supistamalla kunnallisverotuksen ansiotulovähennystä. Kunnat saavat siis verotuloina tämän valtionosuuteen laskettavan erän.

Valtiovarainministeriön tiedotteessa (12.9.2006) todettiin:

- Hallitus esittää, että kuntien ja valtion välisen kustannustenjaon tarkistuksen vuodelle 2008 jaksotettu 185 miljoonan euron erä suoritettaisiin kunnille jo vuonna 2007 pienentämällä kunnallisverotuksen ansiotulovähennystä siten, että kuntien verotulot kasvaisivat 185 miljoonalla eurolla. Vastaavasti valtionosuuksia vähennettäisiin 185 miljoonalla eurolla vuodesta 2008 alkaen.

Monelta kunnanjohtajalta meni varmasti sormi suuhun miettiessään, miten niitä valtionosuuksia oikein vähennetään vuonna 2008. Vaikka seuraan kuntataloutta työkseni, vei se minultakin jonkin aikaa ennen kuin ymmärsin mitä tuo tiedotteen 185 miljoonan euron valtionosuuksien vähennys tarkoitti.

Kuntien saamat valtionosuudet eivät vähenne vuonna 2008 edellisvuodesta, vaikka minis-

teriön tiedotteessa niin lukee. Kyse on valtion laskentatekniikasta, jonka olisi voinut uutisoida niin, että viesti olisi tullut ymmärretyksi.

Valtionosuus korvattiin verotuloina siksi, että valtio ja valtiovarainministeriö pitävät tiukasti kiinni budjettikehyksistään. Valtionosuutta ei voinut lisätä, koska kehyksissä ei ollut tilaa. Niinpä sitten ongelma ja kehysajattelu kierrettiin osoittamalla kunnille 185 miljoonaa verotulojen lisäyksenä. Kuntien kannalta on hyvä, että rahantulo nopeutuu. Kunnilta uhkasi tämän pakkolainaksi nimetyn erän takia jäädä saamatta vuosina 2005–2008 peräti 840 miljoonaa euroa. Nyt menetyks jää reiluun 650 miljoonaan euroon.

Yhteisöverolla kuitattiin 1990-luvun lopulla erilaisia suorituksia (mm. indeksitarkistuksen täysimääräisyys), jolloin kuntien osuus yhteisöveron tuotosta väheni. Vanhasen hallitukselle on annettava tunnustus siitä, ettei se ole keventänyt verotusta kuntien kustannuksella. Muutamana vuonna verokevennyksiä on kuitenkin kompensoitu valtionosuuksia lisäämällä ja toisaalta valtionosuuksia korvattu verotulojen lisäämisellä. Sitten keksittiin tyylikäs menettely, jossa kevennykset tehdään valtion piikkiin. Käsitteiden verotulo ja valtionosuus sisällöt ovat muuttuneet.

Tulevina vuosina monet tulevat tekemään vääriä johtopäätöksiä niin verotulojen kuin valtionosuuksienkin kehityksestä. Tämäkin episodi osoittaa, että miten varovainen pitää olla kun puhutaan valtionosuuksien tai valtionosuusprosentin kasvusta.

Terminologia on kieltämättä sekava. Kun valtio oman laskuoppinsa mukaan vahvistaa kuntataloutta tekemällä indeksitarkistuksen 75-prosenttisesti, se leikkaa eli jättää maksamatta 25 prosenttia kunnille lain hengen mukaan kuuluvasta kustannustason nousun korvauksesta. Vajaa indeksitarkistus ei valtion terminologian mukaan ole leikkaus, koska laki sallii valtiolle harkinnan siitä, paljonko se kustannusten noususta kunnille korvaa. Nyt tiedotetaan valtionosuuden vähennyksestä, vaikka mitään vähennetään. Kunnallistalous on vaikeaa.



## Suurta käännettä hyvään suuntaan ei tullut

ESS 1.11.2006

Kaupunginjohtaja Tarmo Pipatin julkistamaa Lahden vuoden 2007 talousarvioehdotusta luonnehdittiin paikallisissa tiedotusvälineissä varsin myönteiseksi. ”Talouden tunnusluvut pysyvät tyydyttävänä, jopa hyvinä myös vuoden 2007 talousarviossa. Vuosikate kattaa tavoitteen mukaisesti 110 % käyttöomaisuuden poistoista. Se on vahvin sitten vuoden 1997, jolloin nykyinen talousarviomalli otettiin käyttöön”, totesi kaupunginjohtaja tiedotteen (5.10.2006) mukaan.

Etelä-Suomen Sanomat otsikoi pääkirjoituksen ”Lahti kääntyy hyvään suuntaan” (7.10.2006). Siinä todettiin talousarvioesityksen osoittavan, että viime kuukausina vahvistunut mielikuva kaupungin taloudellisesta tilanteesta tapahtuneesta myönteisestä kehityksestä ei ole harhaa. Kaupunginjohtaja oli uutisen mukaan todennut vaatimattomasti, että Nobelin taloustieteen palkintoa ei näillä vielä saada.

Pari viikkoa sitten totesin tällä palstalla, että kuntatalous on vaikeaa, koska sanojen merkitys vaihtelee niiden esittäjän mukaan. Niin hartaasti kuin odotankin Lahden talouden vahvistumista lahtelaisena veronmaksajana, ei suurta käännettä ole tapahtunut.

Lahden toimintatulot säilyivät vuonna 2007 vuoden 2005 tilinpäätöksen tasolla. Toimintamenojen ja -tulojen eron eli toimintakatteen kasvu on 31 miljoonaa euroa. Verotulot ja valtionosuudet kasvavat samaan aikaan 39 mil-

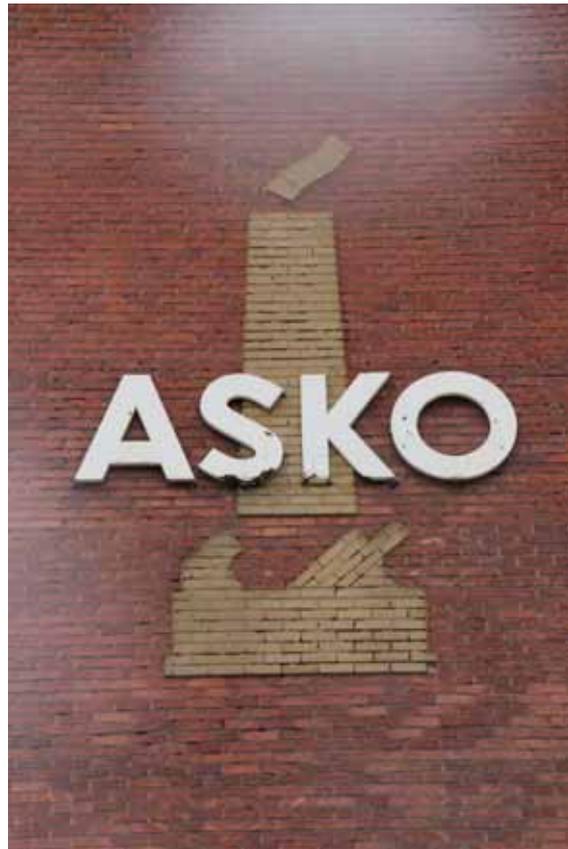
joonaa euroa. Näin käyttökate kasvaa 9 miljoonaa euroa. Tämä on myönteinen piirre.

Talouden arvioinnissa vuosikate on tuloslaskelman tärkeimpiä lukuja. Se kasvaa tilinpäätöksestä lähes 25 miljoonaa euroa. Nimenomaan sen perustella on tehty johtopäätöksiä ison laivan kääntymisestä myönteiseen suuntaan. Oleellista on kuitenkin huomata, että vuosikatteen vuosien 2005–2007 kasvusta lähes 19 miljoonaa euroa tulee muista rahoitustuloista. Lisätulot ovat peräisin pääasiassa Lahden Energia Oy:ltä. Yhtiön hallituksen puheenjohtaja Matti Kataja näkyy kauhistelleen kaupungin yhtiölle asettamia tuottovaatimuksia (E-SS 14.10.2006). Uhkana on energian hintojen korotus.

Vuosikate riittää kattamaan 24 miljoonan euron poistot. Siitä huolimatta kaupunki velkaantuu, koska investoinnit ovat 49 miljoonaa euroa. Kun tästä vähennetään investointien valtionosuudet ja omaisuuden myyntitulot, jää nettoinvestoinniksi noin 40 miljoonaa euroa. Kaupunki siis joutuu ottamaan velkaa investointien rahoittamiseen, kun normaali tulo-rahoitus ei riitä. Kaupungin omien investointien kattamisen lisäksi lisälainaa tarvitaan kaupungin yhtiöille myönnettäviin lainoihin. Pelkästään omaan toimintaan otettavien lainojen määrä kasvaa edellisestä tilinpäätöksestä noin 62 miljoonalla eurolla. Kun Lahdessa kunnallisveron yhden prosentin tuotto on noin 13 miljoonaa euroa, kasvaa velka tilinpäätöksestä siis lähes viiden veroprosentin tuoton verran.

Kaupunkilaisten kannalta on myönteistä, että kaupungilla on omassa omistuksessaan energiayhtiö. On parempi, että sen tuottoja käytetään kaupunkilaisille tarjottavien palvelujen rahoittamiseen kuin että ne menisivät amerikkalaisille sijoittajille ja samalla kaupunkilaiset kuitenkin maksaisivat korkeampaa energian hintaakin.

Joskus olen kärjistänyt, että kunnallistalous on valtiontalouden jakojäännös. Valtion-



Asko on ollut merkittävä työnantaja Lahdessa. (HH)

talous on siis ensisijainen ja kunnallistalous on saanut joustaa. Hyvinä vuosina, kuten parhaillaankin, myös kunnat saavat pienen osan myönteisestä kehityksestä. Erityisesti tämä näkyy verotulojen kasvuna. Näyttää kuitenkin siltä, että kuntien osuudet verotuloista ylivioitiin kesäkuussa. Tämän johdosta on mahdollista, että kuntien osuus verovuodelle 2006 alenee joulukuussa ja verotuloja ei ehkä kerrykään tänä vuonna niin paljon kuin toivottiin.

Aika hyviltä näyttävät ennakkotiedot myös naapurikuntien talousarvioista. Niin Heinolassa, Nastolassa kuin Hollolassakin vuosikate riittää poistoihin. Kunnallistalous menee tiettyssä rytmissä ja useimmilla menee edellisvuosia paremmin. Välttämättä Lahden taloudessa ei ole tapahtunut kovin suurta käännettä.



Mallasjuoman piippua puretaan. (HH)



## Verovähennykset valtion "rasitukseksi"?

ESS 30.12.2006

Hallituksen esityksessä puitelaksi (155/2006 vp) todetaan seuraavasti (11 §):

- Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää uudistetaan tavoitteena yksinkertainen ja läpinäkyvä järjestelmä. Uudistuksessa päätetään kuntien verotulopohjan vahvistamisesta siirtämällä verovähennyksiä valtion rasitukseksi. - - - Tässä laissa tarkoitettu uudistus ei muuta valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa.

Verotuksen vähennysten poistamisen tavoitteena on se, että kunnat saisivat päättämänsä veroprosenttien mukaiset tulot. Vähennysten poistamismahdollisuuksia on arvioitu joulukuun alussa julkistetussa sisäasiainministeriön työryhmäraportissa.

Kuntien verotulopohjan vahvistaminen tarkoittaa selkokielellä, että kunnan verotulot kasvavat. Samalla verotulojen osuus menojen rahoittamisessa kasvaa. Verotuloja ovat vähentäneet verovähennysten kasvu. Kunnallisverotuksessa on ansiotuloihin liittyviä vähennyksiä noin 2,7 miljardia euroa.

Vaikka vähennykset siirrettäisiinkin valtion "rasitukseksi", ei valtion menot tai rasitus kasvaisi, koska valtio kuittaa siirron leikkaamalla saman verran valtionosuuksia. Lakitekstin maininnat verovähennysten siirrosta valtion rasitukseksi tuntuvat suorastaan koomisilta, koska valtion rahallinen rasitus ei kasva.

Kustannusneutraalisuus tarkoittaa nollasummapeleä. Kun verotulot kasvaisivat, vähenisivät valtionosuudet ja kunnan yhteenlasketut tulot säilyisivät ennallaan. Vähennysten siirrolla ei siis olisi koko kuntasektorin tuloille kummempaa merkitystä - joskin kuntien kesken tapahtuu muutoksia. Jotkut hiukan voitavat, toiset taas hiukan häviävät. Järjestelyt ovat kuitenkin kuntien talouden vakauden uhka. Jos valtionosuusjärjestelmästä leikataan verovähennysten määrä, merkitsee se kohtuullisesti toimivan järjestelmän alasajoa. Minkäänlaista korvaavaa järjestelmää ei vielä kukaan ole hahmotellut. Kuntatalous joutuisi ennennäkemättömään epävarmuuteen keskeisten tuloperusteittensa osalta.

Jos vähennykset kuitataan valtionosuuksia vähentäen, alenisivat valtionosuusprosentit suurimmillaan jopa puoleen nykyisestä. Valtion rahoitusosuus kuntien lakisääteisiin tehtäviin siten vähenisi. Valtion olisi helppo lisätä kuntien tehtäviä, koska niistä aiheutuvat lisäkustannukset jäisivät aiempaa enemmän kuntien maksettaviksi. Kunnilta jäisi myös saamatta melkoinen osa kustannustason nousun korvaamisesta valtionosuusprosenttien pienyyden takia.

Vahvistaako kunta- ja palvelurakennemuutos sitten kuntien taloutta? Kokemuksen perustella voi päätellä, että valtio tulee pitä-



Kuitupuu odottaa kuljetusta tehtalle Sysmässä. (HH)

mään vastaisuudessa kun tatalouden ”so-  
van kireänä”. Mistään ei ole tulossa lisärahaa.  
Entisetkin rahat näyttävät siirtyvän valtiova-  
rainministeriön peukalon alle. Kuntatalous on  
vastaisuudessa se, joka joustaa silloin kun  
joustamista tarvitaan.

Takavuosina populistipoliitikot vaativat  
veroja valtion maksettaviksi. Nyt lakitekstissä  
todetaan verotuksen vähennykset siirrettävän  
valtion ”rasitukseksi” ja samalla vahvistetaan  
kuntien verotulopohjaa. Eivät verot ennen siir-  
tyneet valtion maksettaviksi eikä valtion rasi-  
tus kasva siitä, että kunnallisveron vähennyk-  
set siirretään valtion maksettaviksi. Siirto ei li-  
sää myöskään kuntien yhteenlaskettuja tuloja  
valtionosuuksien vähetessä. Koomiselta kuu-  
lostavan lakitekstin tavoitteiden kirjaajien ja  
hyväksyjien voi olettaa olevan humoristeja tai  
sitten tosikoita.



Toukokuussa 1923 paljastettiin pronssiin valettu patsas on Emil Wikströmin veistämä J. W. Snellmanin patsas Suomen Pankin edustalla. Keräysvaroin rahoitettu kansallismuistomerkki oli valmis jo vuonna 1916. Ensimmäinen maailmansota ja Suomessa käyty kansalaissota kuitenkin viivästyttivät monella vuodella patsaan paljastusta. Jalustan ja muistomerkkin suunnittelusta vastasi arkkitehti Eliel Saarinen. Snellmanin patsas vaurioitui jatkosodan pommituksissa helmikuussa 1944. Sirpaleiden aiheuttamat vauriot on jätetty patsaan jalustaan suurpommituksen muistomerkiksi. (HH)

# **Kunnittaisia MUUTOKSIA JARRUTETAAN menetysten välttämiseksi**

Suuret valtionosuudet ja suuret menot kuuluvat yhteen. Tälle monesti todetulle yhteydelle on olemassa kaksi erilaista tulkintaa. Toisen ajattelutavan mukaan valtionosuusjärjestelmä toimii hyvin kohdistuen lisää resursseja sinne, missä palvelujen tuottaminen on muita kalliimpaa. Toisen, kuntien toimintojen tarkoituksenmukaisuutta epäilevän mallin mukaan menot nousevat aina tulojen tasolle ja suuret valtionosuudet houkuttelevat kuntia löysään rahankäyttöön.

Kuntalehti 1/2007

Puitelakiehdotuksen perusteluissa todetaan, että kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää uudistetaan tavoitteena yksinkertai-

nen ja läpinäkyvä järjestelmä. Kuntalehdessä 17/2006 osoitettiin miten yksinkertaisuuden ja selkeyden lisäämisessä on onnistuttu heikosti. Kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän uudistusta on valmisteltu 25.4.2006 asetetussa neuvotteleva virkamies Rainer Alasen johtamassa työryhmässä. Sen esitys valmistui joulukuun alussa.

Valtionosuusjärjestelmän ikuisuuskysymykseksi onkin muodostunut kunnittaisen muutosten minimointi. Muuttaa pitäisi, mutta minkään kunnan valtionosuus ei saisi muuttua paljoa. Onpa kuntakohtaisten muutosten kohtuullistamisen periaate sisältynyt joskus jo uudistustoimikunnan toimeksiantoonkin. Aikaisempien valtionosuusuudistusten laskelmat ovat osoittaneet melko yhtenevästi kunnat, joiden valtionosuus vähenisi, jos selvitysten kriteerejä käytettäisiin. Kriteerien valinta ja painotus on kuitenkin poliittinen kysymys. Tässä yhteenvedossa tarkastellaan vuosien 1993–2006 uudistusten kuntakohtaisia muutoksia.

Alasen työryhmä teki monenlaisia ansiokkaita laskuharjoituksia valtionosuusjärjestelmän yksinkertaistamiseksi kriteerejä vähentämällä. Osa testatuista ajatusmalleista sisältyi jo ylijohtaja Cay Sevonin johtaman, vuosina 2003–2004 toimineen työryhmän esitykseen. Erilaisten laskelmien viesti oli melko yksiselitteinen. Kun vähennetään erilaisia kertoimia, menettäjinä ovat sellaiset kunnat, joiden valtionosuus on suuri euroina asukasta kohti. Nämä kunnat sijaitsevat usein pohjoisessa ja itäisessä Suomessa.

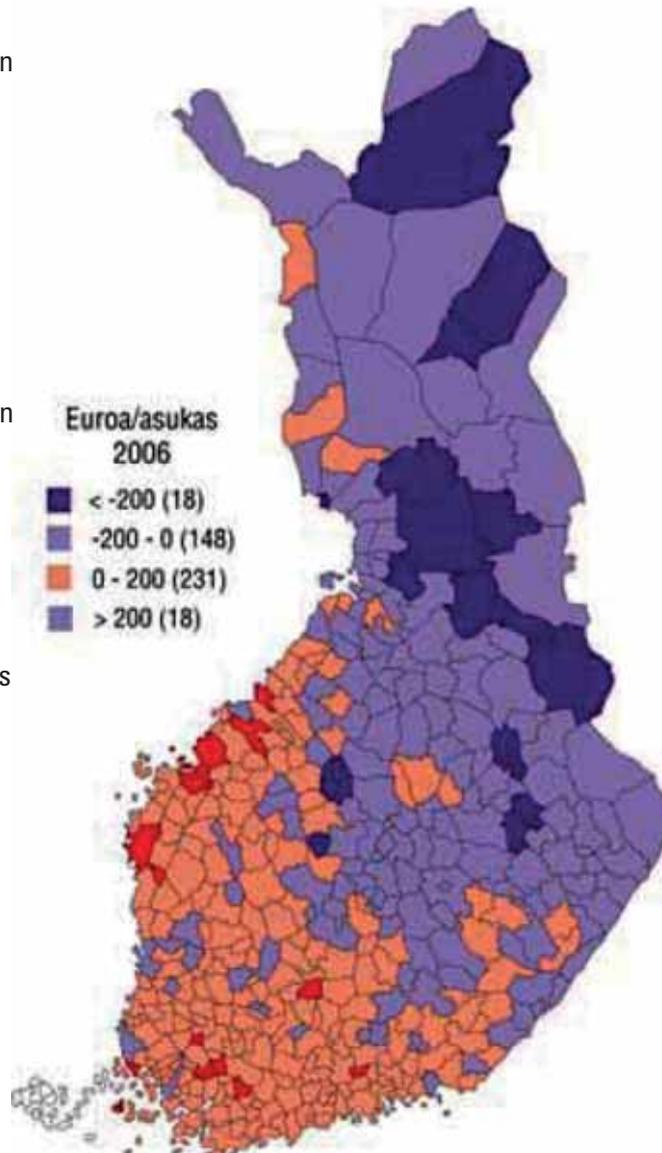
## **Muutoksen sietokyky 10 euroa/asukas**

Kuntien kantokykyluokitusjärjestelmä luotiin 1960-luvun lopulla. Ensimmäinen kantokykyluokitus suoritettiin vuonna 1968. Kantokykyluokitusjärjestelmä oli osa kuntien valtionosuusjärjestelmää. Luokitus toimikin alkuvuosina kohtuullisesti, mutta kustannusperusteinen valtionosuusjärjestelmä kannusti kuntia menojen lisäämiseen. Kunnanjohtajan hyvyttä saatettiin mitata ennen sillä miten paljon hän pystyi hankkimaan kuntaan valtion rahaa. Sitä kannatti hankkia, oli toiminta sitten järkevää tai ei.

### Kartta 1:

Kerrointen karsimisvaihtoehto. Kuntien rahoitusjärjestelmän arviointi -työryhmän laskelma 2

- Laskelmassa on siirretty yleinen valtionosuus (167 miljoonaa euroa) sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksiin.
- Sosiaali- ja terveydenhuollosta on laskelmassa poistettu kolme laskentaperustetta (sairastavuus- ja päivähoitokerroin sekä työttömyyskorotus).
- Sairastavuuskerroin on siirretty terveydenhuollon ikäryhmäkustannuksiin nykyisten kustannusten suhteessa.
- Päivähoitokerroin on siirretty 0 - 6-vuotiaiden kustannuksiin.
- Työttömyyskorotus on siirretty sosiaalihuollon ikäryhmäkustannuksiin nykyisten kustannusten suhteessa.
- Yleisen valtionosuuden syrjäisyyslisä on siirretty sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksiin, jolloin syrjäisyyskorotus kasvaa 32 miljoonaa euroa.
- Loppuosa yleisestä valtionosuudesta on siirretty ikäryhmäkustannuksiin nykyisten kustannusten suhteeseen.



Selvitysmies Teemu Hiltusen esitti 1989 järjestelmän muuttamista laskennalliseksi ja samalla kantokykyluokituksen poistamista. Hiltusen ehdotus ei sellaisenaan toteutunut ja sitä hiottiin monessa työryhmässä. Viime vaiheessa siihen palautettiin kantokykyluokituskin tosin katkaistulla asteikolla.

Hiltusen mallista annetuissa lausunnoissa oltiin huolestuneista kuntakohtaisista muutoksista. Eräiden lausuntojen mukaan valtionrahoituksen väheneminen korottaisi kunnan veroäyriä jopa viisi penniä, tai antaisi mahdollisuuden alentaa veroäyriä jopa neljällä pennillä.

Vuoden 1993 uudistuksessa määriteltiin kuntien talouden muutoksen sietokyky mark-

koina asukasta kohti. Kunnan valtionosuus sai muuttua vuodessa enintään 60 markkaa asukasta kohti. Vuoteen 2001 ulottuvan siirtymäkauden jälkeen muutos kokonaisuudessaan sai olla yhteensä 420 markkaa/asukas. Euroina kunnan muutoksen sietokyky oli siten 10 euroa/asukas. Ei siis ole ihmettelemistä siinä, ettei seuraavina vuosina tapahtunut kovin suurta muutosta.

### Kantokykyluokituksen vääristymät

Vuoden 1993 uudistuksen kompromissit sisälsivät uusien ongelmien siemenen ja merkittivät vain ongelmien lykkäämistä seuraaville vuosille. Niitä ratkaisemaan nimettiin selvitys-

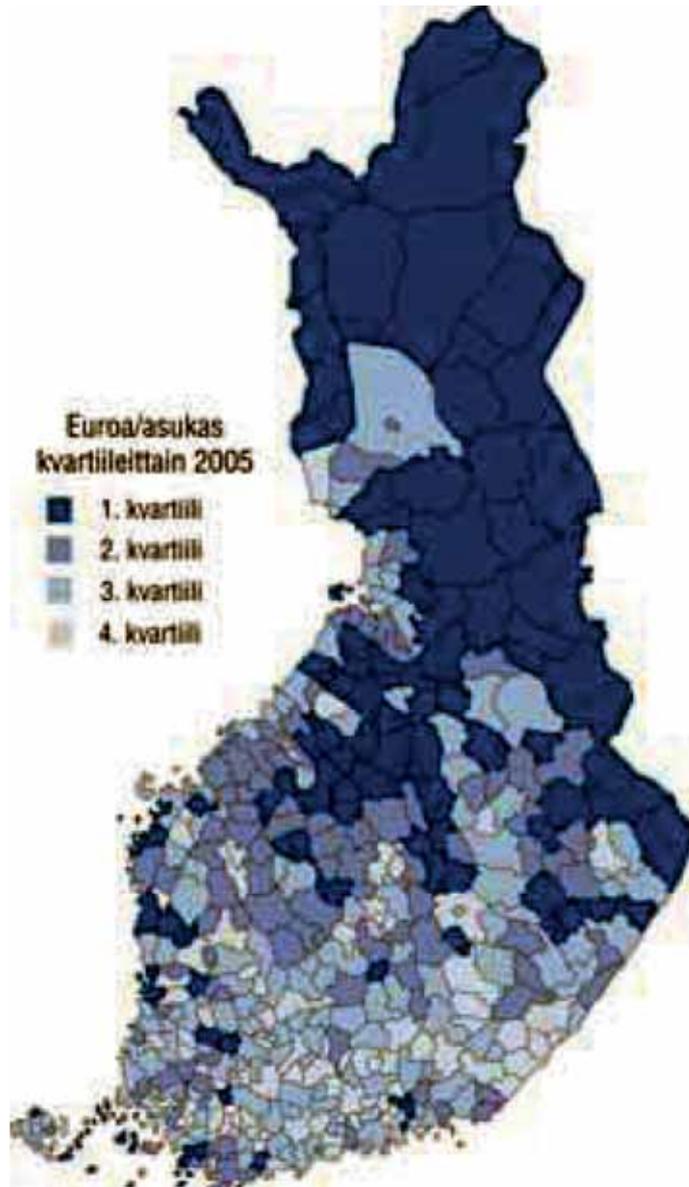


mieheksi syksyllä 1993 neuvotteleva virkamies Aulis Pöyhönen. Hänen tehtävänään oli laatia selvitys siitä, olisiko kantokykyluokitusjärjestelmä korvattavissa kuntien taloudelliset voimavarat oikeudenmukaisella tavalla huomioonottavilla vaihtoehtoisilla järjestelmillä.

Pöyhönen totesi, että kantokykyluokituksen aiheuttamia ”vääristymiä” ei kerta kaikkiaan voida loputtomiin lakaista maton alle. Pöyhösen laskelmien mukaan kuntien menetykset olisivat sitä suuremmat, mitä enemmän ”vääriässä” kantokykyluokissa kunnat olivat. Erityisongelman muodostivat alimpaan kantokykyluokkaan päässeet kunnat, joita oli peräti kolmasosa maamme kunnista. Koska niistä suurin osa sijaitsi Itä- ja Pohjois-Suomessa, olisivat ne menettäneet eniten.

Pöyhösen jälkeen nimettiin valtionosuusjärjestelmää uudistamaan valtiosihteeri Timo Relanderin johtama toimikunta. Sen toimeksiantossa todettiin mm. myöhemmin vakioksi muodostunut lause, että valtion ja kuntien välinen kustannustenjako ei saa muuttua. Lisäksi toimikunnan työtä evästettiin toteamuksella, että kuntakohtaiset valtionosuuksien kokonaismäärien muutokset eivät saa muodostua kohtuuttoman suuriksi.

Relanderin toimikunnan esityksen mukaan menettäjiä oli 204 ja voittajia 232. Kaikkiaan 62 kunnan valtionosuuksien muutos olisi ollut enemmän kuin 1 000 markkaa/asukas. Suurimpia menettäjiä olisivat olleet alimpien kantokykyluokkien kunnat kuten Pöyhösenkin mallissa. Taustalla oli kantokykyluokituksen vääristyminen. Relanderin esitys oli myös hyvin saman suuntainen kuin vuoden 1993 uudistus. Eräs syy oli muutoksen hitaus vuoden 1993 jär-



Kartta 2. Verorahoitus (verotulot + valtionosuudet) euroa/asukas kvartileittain vuonna 2005. Suurin verorahoitus on idän ja pohjoisen kunnissa

jestelmän käyttöönotossa (muutos enintään 10 euroa/asukas vuodessa).

### Kosken mallit ja valtionosuuksien leikkaus

Hallitus vaihtui. Relanderin toimikunnan esitykset eivät tulleet hyväksytyiksi ja hallintotieteen tohtori Heikki Koski nimettiin selvitysmieheksi. Hänen johdollaan tehtiin tilapäisratkaisu vuodelle 1996. Siinä poistettiin mm. kelamaksu valtionosuuksien yhteissummasta. Paljon kelamaksua korkean äyrimäärän takia maksamaan joutuneet kunnat hyötyivät uudistuksesta. Näin saatu etu jäi vähäiseksi, koska muutos rajattiin enintään 200

markaksi asukasta kohti. Kaikki ensimmäisen kantokryluokan kunnat menettivät. Muutoksen vaikutuksia kuvaava kartta olikin selkeä, menettäjinä olivat itäiset ja pohjoiset kunnat. Häviäjiä oli 261 ja voittajia 171.

Kosken johdolla selviteltiin aikaisempaa perusteellisemmin järjestelmän kriteerejä. Jotta kuntakohtaiset muutokset eivät olisi muodostuneet liian suuriksi, tehtiin siirtymäkauden järjestelyjä. Kosken mallissa valtionosuudet kasvoivat 187 kunnassa ja vähentyivät 249 kunnassa. Kuntakohtainen valtionosuuden muutos vuodessa rajattiin 200–350 markkaan asukasta kohti.

Kuntien verorahoituksen (verotulot + valtionosuudet) sekä sosiaali- ja terveystoimen nettomenojen euroa/asukas korrelaatiokerroin vuonna 2005 oli .657. Mukana ei ollut Ahvenanmaan eikä Kainuun kuntia.

Siirtymäkausi kesti vuoteen 2001 saakka, johon mennessä valtionosuudet ehtivät supistua 1 400 markkaa asukasta kohti. Sen jälkeen ei enää niitä 28 kuntaa, joiden valtionosuuden laskennallinen vähennys oli tätä suurempi, tuntuu siirtymätasauksilla. Kosken valtionosuuksien muutokartassa eivät kaikki itäiset ja pohjoiset kunnat olleetkaan menettäjiä. Suurimpien voittajien listalla olivat mm. Pudasjärvi, Salla, Taivalkoski, Lieksa, Kuusamo ja Ilomantsi.

Vuonna 1996 valtionosuusjärjestelmän tilapäisratkaisujen ohella valtionosuuksia leikattiin 851 markkaa asukasta kohti. Kosken mallin siirtymäjärjestelyjen kanssa samaan aikaan leikattiin valtionosuuksia vuosina 1997–1998. Siirtymäjärjestelyt huomioon ottaen valtionosuuksien muutokset vuonna 1997 saattoivat olla 291–691 markkaa asukasta kohti ja vuonna 1998 vastaavasti 346–1 146 markkaa asukasta kohti. Kuntien talouden joustokyky oli kasvanut merkittävästi vuoden 1993 arvioista.

## 2000-luvun toisensuuntaiset ratkaisut

Selvitysmies Jukka Pekkarinen keskittyi vuoden 2001 alussa valmistuneessa selvityksessään peruspalvelujen rahoitukseen. Pekkarisen esittämän mallin ongelma oli se, että se oli markoissa toista miljardia epätasapainossa, joten sitä ei voitu toteuttaa. Valtiosihteeri

Raimo Sailas nimettiin johtamaan seuraavaa työryhmää. Sailas ryhmineen kääri paketin arvonlisäveron palautusten takaisinperinnästä luopumisesta kuittaamalla se kuntien yhteisövero-osuudesta sekä verotulotasauksen katto säännön poistamisesta.

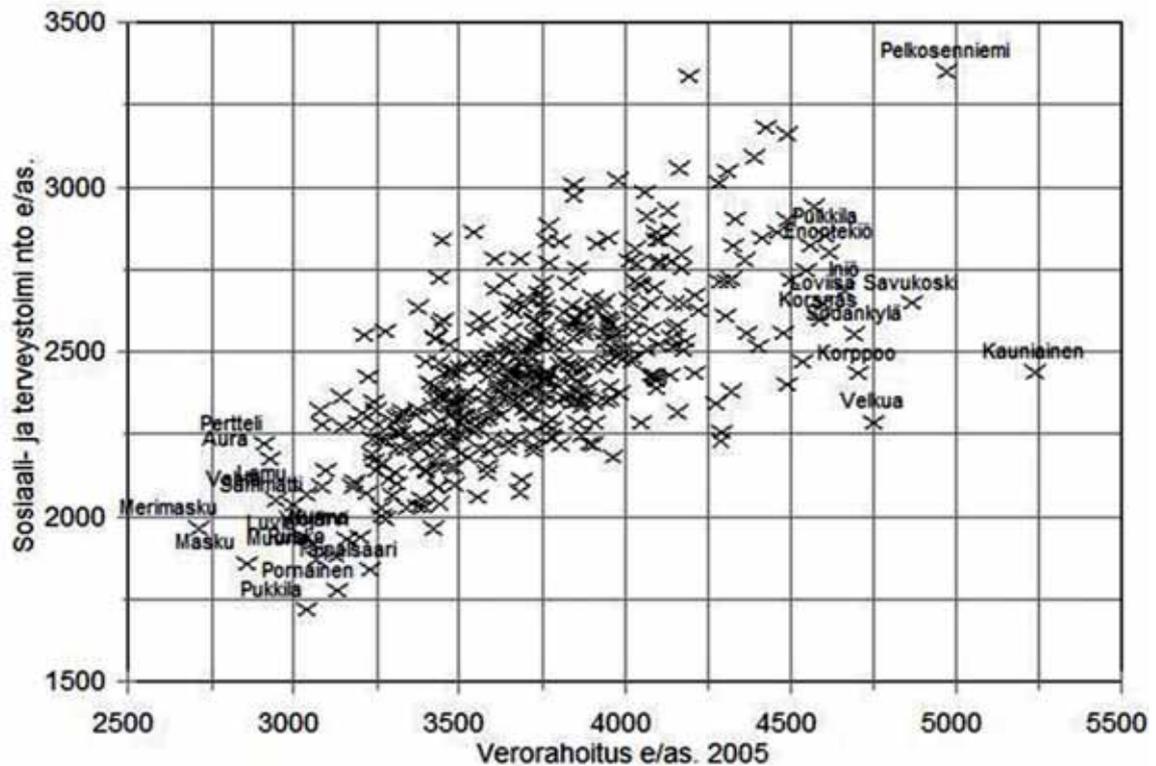
Sailaksen vuoden 2002 alussa toteutettua järjestelyä sisäasiainministeriö kutsui kuntatalouden vakauttamiseksi. Sailaksen esitys siirsi rahaa vahvan tulopohjan kunnilta heikommille. Maksajakuntia oli 35. Nämä olivat kuntia, jotka saivat yhteisöveroa euroa/asukas keskimääräistä enemmän. Rahaa lorahti tosin lähes veroprosentin tuoton verran monille suurillekin kaupungeille.

Alue- ja kuntaministeri Hannes Manninen käynnisti kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistamistyön alkukesästä 2003. Työtä vetämään nimettiin ylijohtaja Cay Sevon. Työryhmän esitys valmistui joulukuussa 2004. Muutosesitykset olivat luonteeltaan erillisten valtionosuusperusteiden tarkistuksia. Niinpä kuntaryhmittäiset ja alueelliset valtionosuuksien lisäykset ja vähennykset jäivät suhteellisen vähäisiksi. Häviäjiä työryhmän esityksen mukaan oli 209 ja voittajia 219. Kartta oli hajanaisempi kuin edellisten uudistusten muutokartat.

Sevonin työryhmän esitystä ei hyväksytty sellaisenaan, vaan lopulta melkein farssia muistuttaneessa prosessissa kertoimia viriteltiin ja peukaloitiin. Kuntaliiton kuntatalousasioiden johtaja Martti Kallio totesi, että ”peliksi meni” (Kuntalehti 12/2005). ”Tässä prosessissa menttiin vahvasti politiikan puolelle, eikä kuntatalouden asiantuntemuksella ollut suurta merkitystä... Missään muussa valtionosuus uudistuksessa tämä loppusiloittelu, paikkaus, tasoittelu ja poliittinen kähmintä ei ole ollut lähelläkään tätä tasoa.”

## Alasen työryhmän kriteerien karsinta

Alasen työryhmän koelaskelmat muistuttavat 1990-luvun alkupuolen karttoja. Oheisessa kartassa on esitetty työryhmän laskelma numero 2. Kaikkiaan 18 kunnan menetys olisi suurempi kuin 200 euroa/asukas. Samansuuntaisia tuloksia tulee muistakin laskuharjoituksista. Alasen työryhmä totesi, että koe-



Kuntien verorahoituksen (verotulot + valtionosuudet) sekä sosiaali- ja terveystoimen nettomenojen euroa/asukas korrelaatiokerroin vuonna 2005 oli .657. Mukana ei ollut Ahvenanmaan eikä Kainuun kuntia.

laskelmien mukaan valtionosuusjärjestelmää on mahdollista yksinkertaistaa ja vähentää yksittäisten kriteerien määrää.

Kun valtionosuusjärjestelmä kriteereitä on tutkittu, ovat tietyt kunnat olleet menettäjäni asemassa. Muutosta on kuitenkin jarruteltu erilaisin siirtymäsäännöksin ja kerrointen virittelyin. Taas ongelmaksi muodostuu mallista riippumatta kuntakohtaisten muutosten suuruus. Alasen työryhmän vaihtoehtoisten mallien muutokset muistuttavat 1990-luvun selvitysten muutoksia. Oikeastaan tämä on luonnollista, koska muutoksia on hidastettu ja pari kertaa siirretty poliittisen harkinnan perusteella rahaa itään ja pohjoiseen.

Kunnan verotulojen ja valtionosuuksien summa kuvaa kunnan saamaa julkista rahoitusta. Asukaslukuun suhteutettu verorahoitus on suurin idän ja pohjoisen kunnilla. Sosiaali- ja terveystoimen nettokustannukset ovat korkeimmat siellä, missä verorahoituskin on suurin. Tästä näkökulmasta valtionosuusjärjestelmä on toiminut oikeasuuntaisesti kohdistamalla resursseja sinne, missä kustannukset ovat suurimmat. Verorahoituksen ja sosiaali- ja terveystoimen nettokustannusten

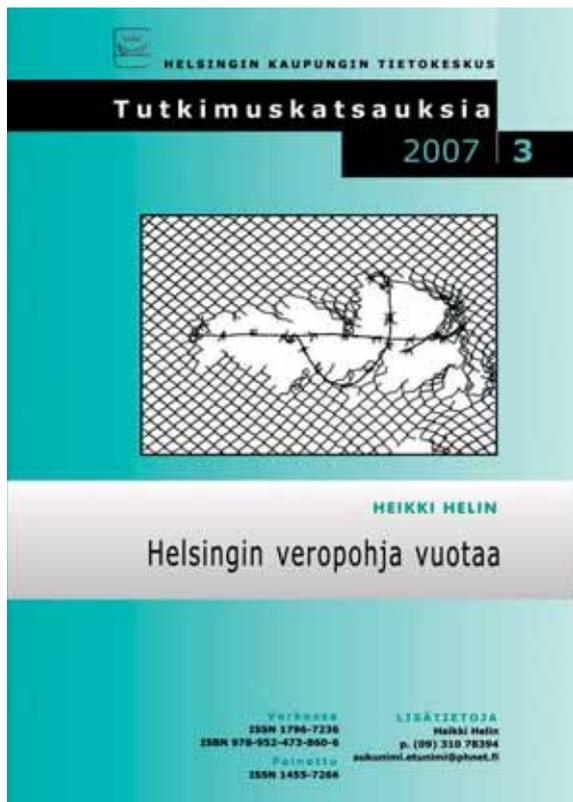
euroa/asukas korrelaatiokerroin on korkeahko (.657)

### Jatkuvaa muutosta ilman muutosta

Vaikka laulussa sanotaan, että mikään ei muuttua saa, niin on myös lauluja, joiden mukaan mikään ei pysyväksi jää. Valtionosuusjärjestelmän osalta jälkimmäinen on relevantimpi sisällöltään.

Kun suunniteltujen muutosten vaikutuksia verrataan nykyhetken tilanteeseen, ollaan hyväksymässä näkemys, että nykyinen kuntakohtainen resursointi asukasta kohden on jokseenkin oikea ja suhteellisen tasapuolinen. Näin ei tietenkään ole. Kuten tämäkin tarkastelu osoittaa, järjestelmien uudistusten lähtökohtana oli kestävämmäksi muodostunut tilanne 90-luvun alussa. Silloisen tilanteen muuttumista on jarrutettu kaikissa uudistuksissa. Parissa 2000-luvun uudistuksessa on otettu jopa pari askelta taaksepäin.

Uudistusten vaikutuksia tulisikin peilata muunlaista taustaa vasten. Toki nykytilanteellakin on merkityksensä, mutta ei sille tulisi antaa niin paljon arvoa kuin maassa on ollut

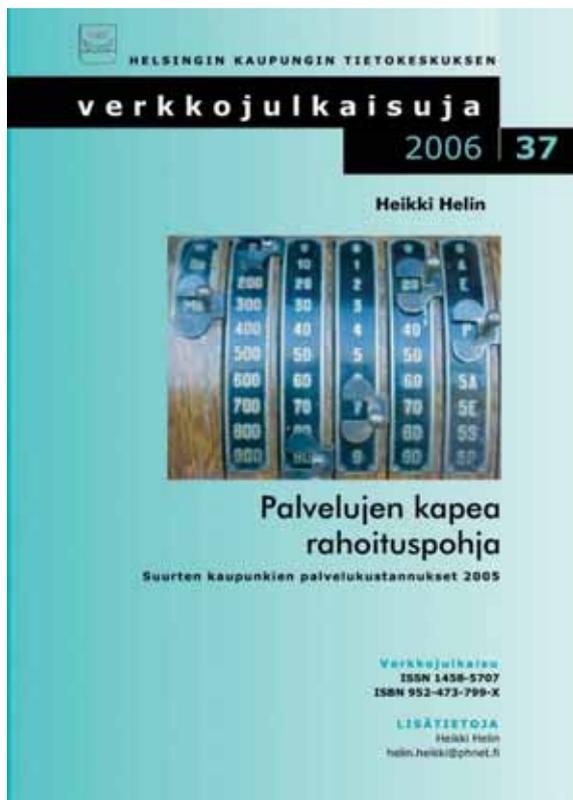


tapana. Mitä jämäkempiä uudistusten tavoitteen kirjaus ja niihin sitoutuminen myös poliittisesti ovat, sitä paremmin voidaan toteuttaa kestävämpää kuntapolitiikkaa.

Menneitten vuosien opetukseen kuuluu se, että tulevina vuosina pitäisi saada ainakin yhden hallituskauden mittainen rauha kuntien rahoitusjärjestelmien uudelleenpohdiskeiluilta ja -muutossuunnitelmilta. Jokaisen hallituksen kunnia-asiana näyttää olleen valtionosuusjärjestelmän kyseenalaistaminen ja uudistamisyritys ainakin kerran hallituskaudessa. Seurauksena on ollut kuntien tulopohjan epävarmuus ja suunnittelun aikajänteen lyhentymisen. 2000-luvulla toteutetuissa uudistuksissa näyttäisikin olleen enemmän ”pelin politiikan” makua. Opetukseen kuuluu myös se, että sietokyvyn minimointi ei voi olla uudistusten päätavoitteita.

Puitelain mukaan kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää uudistetaan siirtämällä verotuksen vähennyksiä valtion rasitukseksi. Tämä ”rasituksen” siirto aiotaan tehdä kunta-valtio -suhteen kannalta kustannusneutraalisti leikkaamalla saman verran valtionosuuksia. Tämä merkitsisi valtionosuusjärjestelmän alasajoa ja kuntien talouteen epävarmuuden tilan jatkumista ainakin siihen asti kunnes olisi tietoa korvaavasta järjestelmästä.

Valtionosuusjärjestelmän ydinongelma on Suomen kuntien erilaisuus. Mikäli kuntia olisi 20–50 kuten jotkut ovat esittäneet, valtionosuusjärjestelmän ongelmat olisivat nykyistä vähäisemmät, ja talouden ongelmakuntia olisi vähemmän. Valtionosuusjärjestelmän muutosten jarruttelu on osaltaan hidastanut kuntarakenteen muutoksia.



*Selkeys, läpinäkyvyys  
ja yksinkertaisuus  
eivät toteudu*

## Kriisikuntien VALINNAN PERUSTEET SEKAVAT

Uudistettaessa järjestelmiä on koko ajan korostettu sitä, että järjestelmien pitää olla yksinkertaisia, selkeitä ja läpinäkyviä. Eriytyisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien tunnuslukujen ja niiden raja-arvojen määrittely ei sujunut ainakaan näiden periaatteiden mukaan. Tunnusluvut ja raja-arvot on ikään kuin annettu "korkeammasta kädestä" perustelematta.

Kuntalehti 9/2007

Selkeät kriteerien ja raja-arvojen valintaperusteet saattaisivat lisätä myös kunnallistalouden ymmärrystä. Kriisikuntien seulonnan olisi voinut tehdä yksinkertaisemmalla tavalla.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen ns. puitelain 9§:n mukaan kunnan ja valtion tu-

lee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut sekä ryhtyä toimiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi. Velvoite syntyy, jos rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat kunnan talouden tunnusluvut ovat olennaisesti ja toistuvasti koko maan vastaavia tunnuslukuja heikkommat sekä ovat lisäksi kahtena vuonna peräkkäin alittaneet valtioneuvoston asetuksella säädettyt raja-arvot. (Sisäasiainministeriön tiedote 15.2.2007)

Valtioneuvosto määritteli asetuksella talouden tunnusluvut ja niiden raja-arvot. Selvitykseen kunta joutuu kahta eri reittiä (Valtioneuvoston asetus 15.2.2007):

Ensinnäkin kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain 9 §:ssä tarkoitetut raja-arvot alittuvat, jos kunnan tilinpäätöksen mukainen taseen kertynyt alijäämä asukasta kohti oli viimeisessä selvityksen käynnistämistä edeltäneessä hyväksytyssä tilinpäätöksessä vähintään 1 000 euroa ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa.

Toinen vaihtoehto on kaikkien mainittujen kuuden kriteerin raja-arvon alittuminen kahdessa viimeisimmässä tilinpäätöksessä. Kunnan taloudessa pitää silloin täytyä kaikki seuraavat edellytykset:

- 1 Kunnan vuosikate on ilman kuntien valti-onosuuslain (1147/1996) 13 §:n mukaan myönnettyä harkinnanvaraista rahoitus-avustusta negatiivinen;
- 2 kunnan tuloveroveroprosentti on vähintään 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroveroprosentti;
- 3 asukasta kohti laskettu kunnan lainamäärä ylittää kaikkien kuntien keskimääräisen lainamäärän vähintään 50 prosentilla;
- 4 kunnan taseessa on kertynyttä alijäämää;
- 5 kunnan omavaraisuusaste on alle 50 prosenttia; sekä
- 6 kunnan suhteellinen velkaantuneisuus on vähintään 50 prosenttia.

### Kriisikunnan kriteerit täyttävät kunnat

Kaikkiaan 13 kuntaa täytti taseen alijäämäehdon. Näistä kuitenkin Vuolijoki ja Längelmäki ovat liitoskuntia, joten ne eivät tulleet

		Alijäämäkriteeri täyttyy	
		Ei	Kyllä
Kuusi kriteeriä täyttyy	Kyllä	Karjaa Leivonmäki Ylivieska Keminmaa	Kestilä Lehtimäki Muonio Puolanka Rääkkylä
	Ei		Pelkosenniemi Utsjoki Enontekiö Puumala Puolanka Rääkkylä

joukkoon. Nämä 11 kuntaa olivat Rantsila, Lehtimäki, Pelkosenniemi, Utajärvi, Utsjoki, Enontekiö, Muonio, Puumala, Puolanka, Rääkkylä ja Kestilä.

Neljä kuntaa tuli listalle sillä perusteella, että niiden tunnusluvut täyttivät 6 tunnusluvun kriteerit. Nämä olivat Karjaa, Leivonmäki, Ylivieska ja Keminmaa. Ii ja Siikajoki välttivät listalle joutumisen kuntaliitoksen ansiosta.

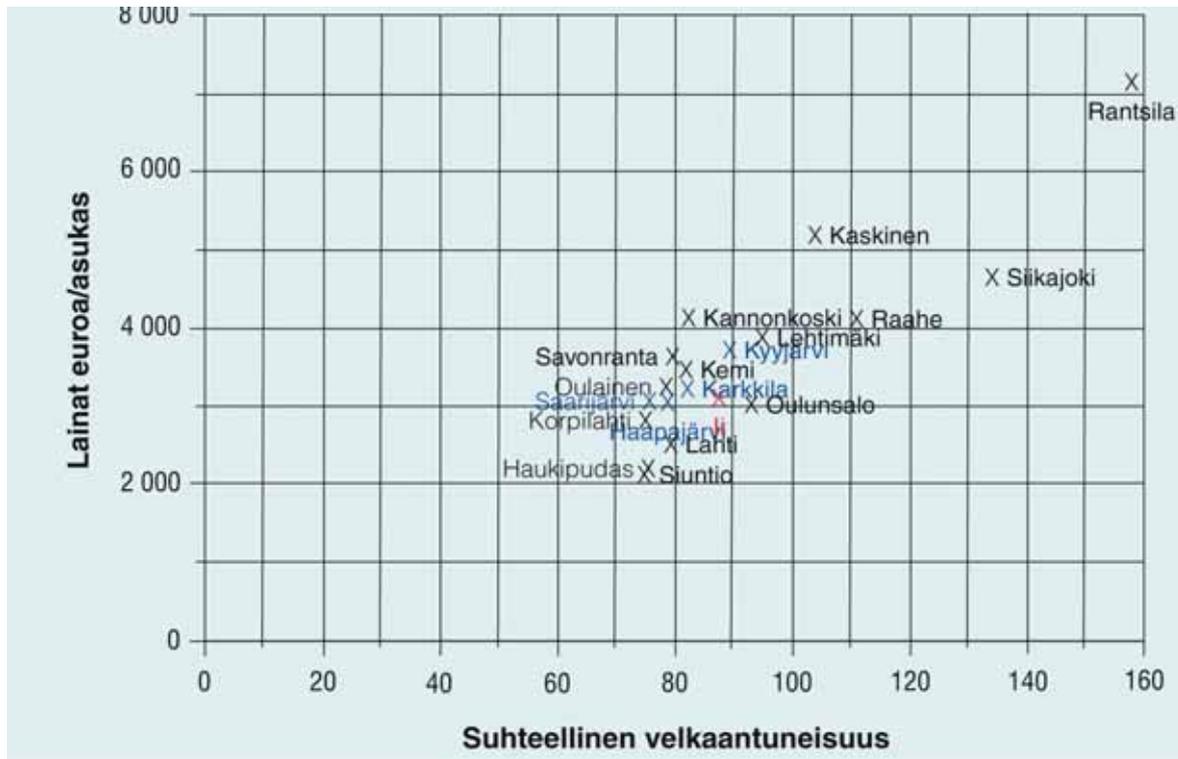
Tietyntaista ongelmien kasautumista osoittaa sekin, että kuuden kriteerin kahden vuoden raja-arvot täyttäneitä kuntia oli 11. Näistä listalle olisivat päässeet alijäämäkriteerin-

kin perusteella viisi kuntaa: Kestilä, Lehtimäki, Muonio, Rantsila ja Utajärvi. Kriteeristön edellytykset täyttivät siis 15 kuntaa. Valitut kunnat on ohessa ristiintaulukoitu alijäämän ja 6 kriteerin täyttymisen perusteella.

### Tunnuslukujen ja raja-arvojen perusta?

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien valintaperusteita ei ole esitetty missään. Jonkinlainen perustelumuuisto kuntatalouden logiikasta olisi ollut tarpeen. Siinä olisi voinut perustella, miksi kunnan erityisen vaikeaa talouden tilan arvioinnissa oli päädytty juuri mukaan otettuihin tunnuslukuihin ja niiden raja-arvoihin. Nyt tunnusluvut ja raja-arvot on ikään kuin annettu ”korkeammasta kädestä” ja niitä voi ihmetellä monestakin näkökulmasta.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastajat totesivat 90-luvulla, että järjestelmää uudistettaessa lain- ja asetuksentasoiset säännökset tulisi tehdä riittävän yksityiskohtaisiksi, jopa matemaattisen tarkoiksi. Tarkastusviraston mielestä ”ideaaliseen tietopohjaiseen hallintoon voisi kuulua tieteeseen perustuva lainvalmistelu”. Siihen ei luonnollisestikaan päästä



Lainat euroa/asukas ja suhteellinen velkaantuneisuusprosentti antavat melkein saman lopputuloksen

ja valmistelu on loppuvaiheessa hyvin pragmaattista. Tunnusluku- ja raja-arvojen valmistelu oli hyvin pragmaattista, koska sitä ei perusteltu missään. Lopputulos on varmaan oikean suuntainen ja haluttu, mutta siihen tai vähän toisenkinlaiseenkin lopputulokseen olisi voinut päätyä avoimemman pohdiskelun kautta.

Kokemus on osoittanut, että kuntien talouden tunnusluvut heikkenevät vuosi vuodelta. Miten kuntajoukko olisi muuttunut, jos arvioinnissa oli käytetty vain vuoden 2005 lukuja?

Alijäämäkriteeri ei olisi vaikuttanut mitenkään, vaikka ei olisi vaadittu viimeistä edelliseen tilinpäätökseen 500 euroa/asukas alijäämää. Pelkästään vuoden 2005 luvuilla kuuden kriteerin raja-arvon täyttäviä kuntia olisi tullut 7 lisää. Nämä ovat Oulainen, Raahen, Sumiainen, Vaala, Vihanti, Yli-Ii ja Ähtäri. Kuusi kriteeriä täytti myös alijäämän perusteella joukkoon kuuluvat Enontekiö ja Pelkosenniemi.

### Samaa asiaa kuvaavia tunnuslukuja

Eräiden tunnuslukujen korrelaatio on huomattavan korkea. Mukaan on siis tunnuslukuja, jotka kuvaavat suunnilleen samaa ilmiötä tai kunnallistalouden osaluuetta. Miksi nämä on valittu mukaan ja mikä olisi niiden vähentämisen vaikutus?

Vuoden 2005 tiedoilla oli esimerkiksi seuraavat korrelaatiot:

- Lainat e/as. ja omavaraisuusaste % .765
- Lainat e/as. ja suhteellinen velkaantuneisuus, % .901

Raja-arvot ylittäneitä (kpl)	2004	2005	molempina vuosina
veroprosentti	204	201	164
vuosikate pl. harkinnanvaraiset	153	148	97
lainat	78	79	66
omavaraisuusaste	66	99	64
suhteellinen velkaantuneisuus	90	123	84
kertynyt alijäämä <sup>(1)</sup>	158	176	144
kaikki kuusi kriteeriä	21	20	11

<sup>1)</sup> Tässä kriteerinä, että alijäämää on

TAULUKKO: Kuuden kriteerin ylittäneiden kuntien lukumäärä 2004, 2005 ja molempina näinä vuosina.

- Omavaraisuusaste % ja suhteellinen velkaantuneisuus % .778

Vuonna 2005 kaikkiaan 79 kunnalla oli lainaa vähintään asetuksen raja-arvo, 2021 euroa/asukas. Edellisvuoden raja-arvon 1 759 euroa/asukas oli 78 kuntaa. Lainakannan raja-arvon molempina vuosina ylitti 66 kuntaa

Vuonna 2005 omavaraisuusasteen 50 prosentin raja-arvon alitti 99 kuntaa. Näistä vuonna 2004 alitti 50 prosentin rajan 64 kuntaa. Vuonna 2004 kaikkiaan 50 prosentin omavaraisuusrajan alitti 66 kuntaa.

Suhteellisen velkaantumisprosentin 50 prosentin rajan ylitti 123 kuntaa. Edellisvuonna tällaisia kuntia oli 90. Vuoden 2005 rajan ylittäneistä sen ylitti edellisvuonna 84 kuntaa.

Vuonna 2005 lainakannan kriteerin ylittäneistä 79 kunnasta 77 kunnan suhteellinen velkaantuneisuus oli yli raja-arvon 50 %. Poikkeuksina olivat Haukivuori ja Honkajoki. Omavaraisuuden raja-arvon 50 % alitti näistä 52. Jos omavaraisuuden raja-arvo olisi ollut 60, olisi alittanut 71 lainamäärän raja-arvon ylittänyttä kuntaa. Eli kuntajoukko ei siis olisi paljoa muuttunut vaikka kriteereitä olisi vähennetty.

Kun kuuden tunnusluvun kriteeristöön otettiin ehto, että raja-arvot on ylitettävä kahtena vuonna, vähensi se luonnollisesti kuntajoukkoa.

### Veroprosentti, alijäämä ja vuosikate

Esimerkiksi veroprosentin raja-arvo – 0,50 prosenttiyksikköä yli koko maan keskiarvon – on aika alhainen. Sehän tarkoitti 18,80 veroprosenttia vuonna 2005, minkä ylitti 201 kuntaa. Maassa on maakuntia, jossa kaikissa kunnissa veroprosentti on vähintään 19,00. Missään ei ole perusteltu, miksi tällaiseen lukuun on päädytty.

Kaikista selkein kriteeri on taseeseen kertynyt alijäämä, jonka raja-arvoksi määriteltiin 1 000 euroa asukasta kohti.

Vuosikate ilman harkinnanvaraista (e/as.)	pos.	83	185	268
	neg.	94	54	148
		177	239	
		negatiivinen	positiivinen	
		Kumulatiivinen ali-/ylijäämä		

Jotta kunta ei lipsahtaisi listalle yhden vuoden vahingolla, tuli edellisvuonnakin olla 500 euroa asukasta kohti.

Esimerkiksi vuonna 2005 vähintään 750 euroa asukasta kohti alijäämää oli 29 kunnassa. Kuuden kriteerin kohdalla riitti, että alijäämää yleensä vain oli? Tällaisen raja-arvon ylitti 143 kuntaa. Ehkä tähänkin sisältyy joku suurempi, ulkopuoliselle avautumaton viisaus.

Kuntien ongelmat kumuloituvat. Kun taseeseen kertyy alijäämää ja vuosikate on miinusmerkkinen, on tilanne vaikea. Ainoa keino selviytyä on leikata palveluita, mutta kuinka pitkälle se on perusteltua? Isommat kunnat ovat



Lahden Kansanopiston sisäänkäynnin päällä oleva elämänohje. (HH)

järjestelleet liikelaitoksiaan ja myyneet niitä omille yhtiöilleen, jolloin alijäämät on saatu muutettua ylijäämiksi. Pienillä ei ole omaisuutta, mitä voisi siirtää kuntalaisten kustannuksella taskusta toiseen.

Oheisessa asetelmassa on esitetty vuosikate ilman harkinnanvaraista rahoitusavustuksia ja taseen kumulatiivinen ali-/ylijäämä. Maassa oli vuonna 2005 kaikkiaan 94 kuntaa, joiden taseessa oli alijäämää ja vuosikate ilman harkinnanvaraista oli miinusmerkkinen. Kaikkiaan 39 sellaisen kunnan, jonka kumulatiivinen alijäämä oli vähintään 500 euroa/asukas, vuosikate ilman harkinnanvaraista avustuksia oli miinusmerkkinen.

Taulukkoon on koottu kuuden kriteerin raja-arvot ylittäneiden kuntien lukumäärät sekä vuosilta 2004 ja 2005 sekä sen jälkeen asetuksen mukaisesti molempina vuosina. Taulukko osoittaa, että veroprosentin erottelukyky on vähäinen. Samoin on laita alijäämankin, koska riittää että sitä vain on. Erityisen vaikean talouden kuntia olisi voinut seuloa perustellusti toisellakin tavalla.

### Missä selkeys ja läpinäkyvyys?

Uudistettaessa järjestelmiä on koko ajan korostettu sitä, että järjestelmien pitää olla yksinkertaisia, selkeitä ja läpinäkyviä. Tunnuksien ja niiden raja-arvojen määrittely ei tapahtunut ainakaan näiden periaatteiden mukaan.

Vuosille 2007–2011 hyväksytyyn peruspalveluohjelman mukaan erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia arvioidaan olevan 20–30. Alijäämärajana on usein todettu 500 euroa/asukas. Nyt kuitenkin päädyttiin 15 kuntaan. Alijäämärajakin korotettiin 1000 euroon asukas. Epäilemättä kaikki selvitykseen nimetyt kunnat ovat vaikeuksissa, mutta kampa rehellisesti olisi voinut tunnustaa, että vaikeuksissa olevia on enemmän.

Erityisen vaikeassa asemassa olevien kuntien seulonnan olisi voinut tehdä yksinkertaisemmalla tavalla. Nyt listalla ei ole kuntia, jotka vuosikausia ovat eläneet syömävelalla. Selkeät valintaperusteet saattaisivat lisätä myös kunnallistalouden ymmärrystä. Kyllä heikoimmat kunnat olisi pitänyt pystyä seulomaan neljällä tunnusluvulla.



# Kuntatalous aina joustanut MAAN TAVAN MUKAAN

Vanhasen ykköshallitus lupasi ohjelmassaan toteuttaa pitkäjänteistä ja vakaata kunta- ja valtiopolitiikkaa. Voidaan jo arvioida, miten hallitus on onnistunut kuntien, erityisesti niiden talouden näkökulmasta. Näyttää siltä, että hallituksen kokoonpanolla, pääministerin, valtiovarainministerin tai kuntami- nisterin nimellä tai puoluekannalla ei ole väliä. Kuntapuheet ovat aina samantyylliset ja niiden seurauksena kuntatalous joustaa.

Kuntalehti 13/2007.

Vanhasen ykköshallitus lupasi ohjelmassaan toteuttaa pitkäjänteistä ja vakaata kunta- ja valtiopolitiikkaa. Nyt voidaan arvioida miten hallitus on onnistunut kuntien ja erityisesti kuntien talouden kannalta. Hallituksen kuntami- nisteri Hannes Manninen arvioi tässä lehdessä

(10/2007) hallituksen kunta-asioiden tilinpäätöksen olevan lujasti plusmerkkinen. Manninen kertoi halunneensa rakentaa kuntien peruspuitteet kuntoon. Hän listasi ison joukon asioita, joissa hallitus oli onnistunut. Seuraavaan on poimittu Mannisen listaamia kunta- talouden kannalta keskeisiä läpilyöntejä:

- o On määritelty kuntakonserni, konserni- johto, liikelaitos ja sen toimintaperiaatteet sekä mahdollistettu liikelaitoskuntayhtymä kuntien yhteistyömuotona.
- o On aikaansaatu uusi menettely kustannus- tenjaon ja indeksin tarkistamiseksi.
- o On rakennettu perälautajärjestelmä kunta- talouteen alijäämän kattamissäännösten ja puitelain 9 §:ssä.
- o On oikaistu voimalaitoskuntien asemaa ra- hoitusjärjestelmässä.
- o On otettu käyttöön peruspalveluohjelma ja peruspalvelubudjetti.
- o On lykätty liikkeelle kahdestikin kuntien ra- hoitus- ja valtionosuusuudistusta: ensim- mäistä Manninen luonnehti tarkistukseksi ja nyt käynnissä on tuntuvampi muutos. Kustannustenjaon ja indeksitarkistuksen menettelyä on uusittu.
- o Lisäksi laitettiin liikkeelle hallituskauden keskeisimmäksi kuntahankkeeksi muodos- tunut Paras-hanke, jota ei ollut kirjattu hal- litusohjelmaankaan.

Entisen kuntaministerin esittämä saavu- tusten lista on pitkä. Manninen oli tehokas ja osaava ministeri. Tässä yhteenvedossa tarkas- tellaan Vanhasen hallituksen toimenpiteitä ni- menomaan kuntien talouden kannalta. Kaikki ei ole ollut kuitenkaan niin kaunista kuin poliit- tikot mielellään esittävät. On tullut lipsahduk- sia, on luistettu edellisten hallitusten tapan valtion vastuista kuntia kohtaan. Mutta sitten on pidetty hallitusohjelman lupauksia, mihin edelliset hallitukset eivät ole pystyneet.

Koko maa (milj.e)	2002	2003	2004	2005	2006
Verotulot	14 077	13 504	13 681	14 255	15 167
- kunnallisvero	11 949	11 840	11 934	12 365	13 130
- yhteisövero	1 490	999	1 058	1 161	1 248
- kiinteistövero ym.	638	666	689	729	789
Käyttötalouden valtionosuudet tp mukaiset	3 892	4 289	4 735	5 068	5 498
Käyttötalouden valtionosuudet + verotulot	17 969	17 793	18 416	19 323	20 665
Toimintakate	- 16 064	-16 686	-17 486	-18 395	-19 117
Vuosikate	1 982	1 253	1 107	1 122	1 727
Poistot ja arvonalentumiset	1 306	1 339	1 404	1 454	1 463
Investointien oma- hankintaiset menot	2 459	2 557	2 647	2 528	2 775
Lainakanta	4 487	5 217	6 159	7 103	7 728

TAULUKKO 1 : Kuntien talous 2002 - 2006 (Tilastokeskus/Kuntaliitto)

## Kuntatalous joutanut - velkaa lisää

Suomen kansantaloudella on Vanhasen ykköshallituksen aikaan mennyt kovaa. Kansantuote on kasvanut. Tässä ei oteta kantaa siihen, mikä osuus vahvasta kasvusta johtuu kansainvälisen talouden myönteisestä kehityksestä ja mikä Suomen hallituksen tekemistä ratkaisuisista.

Kun valtiolla on mennyt hyvin, on siitä jäänyt jotain kunnillekin. Valtiovarainministeriöstä korostetaan usein, että julkinen talous on yksi kokonaisuus, jonka hoito kuuluu valtiovarainministeriölle. Kuntien talous on joutanut silloin, kun se on nähty valtiovarainministeriössä tarkoituksenmukaiseksi.

Kuntien talouden kehitystä havainnollistaa oheinen taulukko. Vuoden 2003 lukuihin hallitus ei merkittävästi voinut vaikuttaa. Vuosina 2004 ja 2005 vuosikate oli edellisvuosia heikompi parantuen vuonna 2006.

Kuntien menot ovat kasvaneet johtuen osaksi valtion päätöksistä, koska valtiovarainministeriö ei ole saanut sektoriministeriötä ruotuun, osaksi kuntien omista ratkaisuisista. Yksin kuntasektoria on kohtuutonta syyllistää menokasvusta. Vuosikate ei ole riittänyt investointien eikä investointien omarahoitusosuuksien kattamiseen. Tämän takia kuntien

velka on kasvanut vuosina 2003–2006 peräti 3,3 miljardia euroa ja kasvaa edelleen tänäkin vuonna.

Vuosikate ylitti poistojen määrän vuonna 2006. Suurten kaupunkien tilinpäätösten yhteydessä kartoitettiin poistojen tason oikeellisuutta. Ne ovat 25–50 prosenttia liian pienet kun vertailukohtana on poistonalainen investointien hankintameno. Kaikkiaan 166 kunnan tilinpäätöksessä oli kertynyttä alijäämää.

Pelkillä talousluvuilla mitaten Vanhasen ykköshallituskausi ei ollut kunnille ruusuilla tanssimista. Kunnille on sälytetty velvoitteita ja valtio on osallistunut niiden rahoitukseen keskimäärin kolmasosalla ja muutenkin laistanut oman osuutensa maksamisessa. Tätä aukkoa on sitten täytetty velalla ja omaisuuden myynnillä.

## Saatiin hepreankielinen peruspalveluohjelma

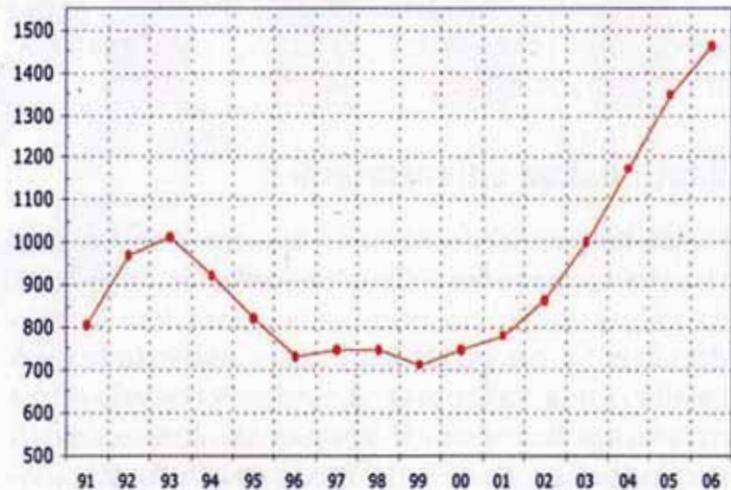
Takavuosien järjestelyasiakirjoista luopumisen jälkeen kuntien ja valtion suhteissa elettiin jonkin aikaa sopimuksettomassa tilassa. Ensimmäisen peruspalveluohjelman aikaansaaminen vuonna 2004 täyttikin Kuntaliiton monivuotisen toiveen.

Kuntaministeri Hannes Mannisen mukaan Vanhasen hallitus onkin palauttanut ohjelmansa mukaisesti kuntien ja valtion suhteisiin vakautta ja pitkäjänteisyyttä, luonut luottamuksen ilmapiiiriä. Luottamuksen luomisessa tärkeä väline on peruspalveluohjelma. Ohjelman laadintaan on osallistunut myös Suomen Kuntaliiton ylin johto. Siihen perustuen on laadittu vuosittain peruspalvelubudjetti. Mannisen mukaan menettely on taannut osaltaan sen, että kaikkia kuntien velvoitteista aiheutuvia kustannuksia ja tuloja tarkastellaan ja tasapainotetaan samanaikaisesti. Uusia velvoitteita ei myöskään säilytetä kunnille yllätyksenä tai ilman vastaavia voimavaroja.

Noin juhlapuheissa, mutta käytäntö on ollut jotain muuta. Peruspalveluohjelma on melkoista hepreaa kuntataloutta seuraavillekin. Kirjoitin Etelä-Suomen Sanomien Vierailijapalstalla 25.6.2007 seuraavasti:

”Olen työkseni seurannut valtionosuuksien kehitystä parikymmentä vuotta ja tehnyt niistä monenlaisia selvityksiä. On tunnustettava, että pelkkiä peruspalveluohjelmia lukiessani en ole saanut riittävää tietoa siitä, mitä ohjelma lopulta kuntien kannalta merkitsee. Mikään luku ei tunnu täsmävän mihinkään ja mitään ei selitetä riittävästi - - - Miksei ohjelmaa voi kirjoittaa selkokielellä, että tällainen kunnallistaloutta jonkin verran seurannutkin voisi sen sisällön ilman ministeriöiden virkamiesten tukiovetusta ymmärtää? - - - Ohjelmat ovat ministeriöiden laskentatekniikojen tulostuksia, joita ei ole ajateltukaan lukijan ja kuntien kan-

### Kuntien lainakanta 31.12.1991-2006, €/as.



KUVIO 1: Kuntien lainakanta 31.12.1991 - 2006 (euro/asukas)

nalta. Jos heprea mielletään vaikeaksi kieleksi, niin peruspalveluohjelman kieli on sitä. Se on selkeän, läpinäkyvän ja yksinkertaisen irvikuva.”

En ole näköjään ainoa valtion talouskehysten ja peruspalveluohjelman kuntatalouden lukuja ymmärtämätön. Kuntaliiton varatoimitusjohtaja Timo Kietäväinen totesi Kuntalehdessä (11/2007):

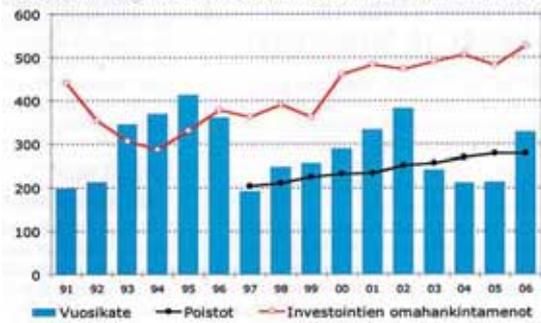
- Valtiovarainministeriön virkamiesvalmistelijoiden piirin ulkopuolella ei minulla eikä kenelläkään muulla ole yksityiskohdista listaa siitä mitä kaikkia pienempiä uudistuksia ja muutoksia on sisällytetty hyväksytyihin kehyksiin. - - - Emme sen paremmin tiedä miten hallitusohjelmaan kirjatut useat selvittävät asiat lisäävät käytännössä kuntien kustannuksia.

Kuntaliitto on ollut mukana sopimassa peruspalveluohjelmasta ja kuitenkin vain muutamat valtion virkamiesvalmistelijat tietävät mitä se sisältää? Osmo Soininvaara kirjoitti, että valtio monopolisoi taloustiedon (HS 4.8.2007). Jotain olisi syytä tehdä tiedon lisäämiseksi ja tiedon muuntamiseksi ymmärrettävämpään muotoon. Ei se riitä, että on saatu peruspalveluohjelma, jos ei tiedetä mitä se sisältää.

### Plussaa: verokevennykset kompensoitu

Lipposen hallitukset kevensivät verotusta kuntien kustannuksella. Tämän seurauksena kunnilta puuttuu 800 milj. euroa niitä verotuloja, jotka vuosina 1997–2003 jätettiin veronkevennyspäätösten yhteydessä korvaamatta, vaikka hallitusohjelmassa ne oli luvattu korvata. Mikäli nuo vähennykset olisi korvattu kunnille viimeisten vuosien tapaan, kuntien talous näyttäisi aivan toisenlaiselta.

Kuntien vuosikate, poistot sekä investoinnit, €/as.



Vanhassen hallitus piti hallitusohjelman lupauksensa ja lisäsi kuntien valtionosuuksia veromenetysten verran. Vanhaa perua on kuntien kunnallisveroprosentin ja todellisen verasteen välinen ero. Kuntien on pitänyt korottaa vanhakantaisin termin äyrin hintaa, kun valtio on nirhannut kuntien verotuloja lisäämällä vähennyksiä.

### Puitelakiin heppoisin perustein ajatus veromallista

Sdp:n puheenjohtaja Eero Heinäluoma totesi Kunnallisalan kehittämissäätöön Polemiikki-lehdessä (3/2005), että kunnat voisivat itse kerätä menoihinsa tarvittavat verotulot. Tämän seurauksena kunnan omat päätökset vaikuttaisivat kuntatalouden kehittymiseen eivätkä kunnat olisi niin riippuvaisia valtionavusta ja niiden jakoperusteissa tehtävistä muutoksista kuin nyt.

Heinäluoman mallia ylistettiin ja sitä pidettiin radikaalina ja häntä kiiteltiin hyvästä keskustelunavauksesta. Kaikki olisi yksinkertaista, kunnat keräisivät veronsa itse ja valtionavut poistuisivat suurelta osin. Heinäluoma oli heitellyt poliitikon tapaan hihasta kunnallismiehille miellyttäviltä kuulostavia sanoja ilman sisältöä. Asioita ei ollut ehditty miettiä ennen niiden esittämistä. Ehkä Heinäluoman tarkoituksensa oli paikata Lipposen hallituksen syntejä. Sehän kevensi verotusta kuntien kustannuksella reilulla 800 miljoonalla eurolla ja kasvatti tuota veroaukkoa.

Veromalliksi kutsutun ajatuksen sisältö pelkistyi matkan varrella. Lopulta haalistunut aja-

tus tuli kirjattua puitelakiinkin, jonka 11 §:ssä todettiin: ”Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää uudistetaan tavoitteena yksinkertainen ja läpinäkyvä järjestelmä. Uudistuksessa päätetään kuntien verotulopohjan vahvistamisesta siirtämällä verovähennyksiä valtion rasiitukseksi. - - - Tässä laissa tarkoitettu uudistus ei muuta valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa.”

Vaikka vähennykset oli tarkoitus siirtää valtion ”rasiitukseksi”, eivät valtion menot tai rasitus kasva, koska valtio kuittaa siirron leikkaamalla saman verran valtionosuuksia. Veromallin sisällöstä ja vaikutuksista keskusteltiin erittäin vähän. Siitä huolimatta sen periaatteita kirjattiin lakiin edellä todetuin humoristisin ilmaisin. Viime vuosina on arvosteltu lain valmistelun tasoa. Ulkopuolinen voi vain ihmetellä miten vähäisellä pohtimisella lakiin kirjattiin veromallista siinnyt ajatus.

Sevonin II työryhmä kartoitti vaihtoehtoja puitelain rahoituspykälän toteuttamiseksi. Uudelle hallitukselle ne eivät kuitenkaan kelvanneet. Tuore hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemen ilmoitti pontevasti, että Heinäluoman veromalli on kuopattu täksi hallituskaudeksi. Kiviniemi letkautti Helsingin Sanomissa (26.5.2007), että ei sitä kukaan muu jaksanut kannattaa kuin Eero Heinäluoma. Hallitusohjelmaneuvoittelussa asia ei ollut millään tavalla esillä.

### Maan tapa – valtio luistelee vastuusta

Kuulijan on oltava varuillaan, kun ministerit puhuvat kuntataloudesta. Jokainen maalailee suurella pensselillä hallituksen mittavia tekoja kuntatalouden vahvistamiseksi. Kunnallistaloutta on ministereiden puheiden ja valtiovarainministeriön virallisen totuuden mukaan pönkitetty sadoin miljoonin euroin. Ainakin tässä tapauksessa totuus on suhteellista.

Kuntien taloudellinen tilanne osoittaa, että velvoitteiden, menojen ja tulojen tasapainottaminen ei ole onnistunut kuntien toivomalla tavalla. Kunnilta leikataan nyt jo peruspalveluohjelmissa. Niissä on todettu millaisina indeksitarkistukset tehdään ja missä aikataulussa kustannustenjaon tarkistukset maksetaan tai jätetään maksamatta. Leikkaukset eivät

enää kuitenkaan tule täysinä yllätyksinä budjetin julkistamisen yhteydessä kuten takavuosina.

Maan tapa näyttää antavan hallitukselle perusteen joustaa kunnille kuuluvissa tulojen suuruudessa. Ministeri Manninen totesi eduskunnassa, että kustannusten tarkistuksen kunnille maksamatta jääneiden valtionosuuksien maksussa kunnille Vanhasen hallitus noudattaa jo valtiovarainministeri Niinistön ja kuntaministeri Korhosen kaudella keksittyä ja koeteltua kaavaa. Sen mukaanhan kustannusten tarkistusta ei makseta kunnille yhdellä kertaa, vaan jaksotetusti useampana vuonna eli leikataan kuntien valtionosuutta.

Ministerit puhuvat mitä ministerin kuuluu kin puhua hallituksesta riippumatta. Kuntaministeri Hannes Manninen pohdiskeli kustannusten tarkistuserien lykkäämistä vastatessaan välikysymykseen lokakuussa 2004 näin:

Jaksottamisella on sekä etuja että haittoja. Etuihin kuuluu, että jaksotus takaa kunnille tasaisen tulovirran ja mahdollisuuden suunnitella talouttaan. Tätä mieltä oli edellisen jaksotuksen aikana myös silloinen alue- ja kuntaministeri Martti Korhonen todetessaan eduskunnassa välikysymyskeskustelussa 22.3.2000: ”Valtionosuuksien nelivuotistarkistuksen ajoitus selvästi kolmelle vuodelle varmistaa kuntatalouden vakaana pysymisen myös tulevina vuosina.”

Indeksitarkistukset on Vanhasen hallitus tehnyt 75-prosenttisina. Kustannustason noususta on siten jätetty korvaamatta 25 prosenttia. Lain mukaan se on ollut mahdollista, koska tarkistukset voitiin tehdä 50–100 prosentin välillä. Kertaakaan valintaa ei kuitenkaan ole perusteltu, mitä hyvä hallintotapaa edellyttänee. Indeksitarkistusten tekeminen kustannustason nousua pienempänä lisää kuntien rahoitusosuutta palvelujen kustannuksista. Vajaiden tarkistusten vaikutus on kumuloitunut, koska tarkistukset on tehty aina vajaiden tarkistusten leikkaamasta kustannuspohjasta. Niinpä ero todellisten ja laskennallisten kustannusten välillä on kasvanut. Tarkistusten tekeminen 25 prosenttia kustannusnousua pienempänä johti siihen, että kunnilta jäi vuosina

2004–2007 saamatta valtionosuuksia noin 400 miljoonaa euroa.

Kustannustenjaon tarkistuksessa jouduttiin lakiakin muuttamaan. Oleellista olisi alkaa puhua asioista oikeilla nimillä. Valtionosuuksien maksaminen sovittua pienempänä on selkeä valtionosuuden leikkaus eikä se miksiäkään muutu, tekee sen mikä hallitus tahansa. Kunnilta jäin tämän takia vuosina 2005–2006 saamatta em. 650 miljoonaa euroa valtionosuuksia. Tällainen valtionosuuksien pihtaaminen ei ole reilua kuntia kohtaan ja vielä kyseenalaisempaa se on, jos siitä muodostuu pysyvä käytäntö, kuten nyt näyttää käyneen.

### Ei tullut suuri – tuli surkea valtionosuusuudistus

Vanhasen ykköshallituksen kuten kaikkien muidenkin hallitusten ohjelmassa on ollut jonkinlainen valtionosuusuudistus. Hallitus nimesi alkajaisiksi sisäasianministeriön kuntaosaston ylijohdajan Cay Sevonin johtaman työryhmän. Aluksi selvitettiin hallitusohjelman mukaisesti voitaisiinko yhteisövero korvata valtionosuuksilla. Suomen Kuntaliitto puolusti ponnekkaasti kuntien oikeutta yhteisöveron tuottoon. Loppuvaiheessa keskustelu kuumeni melkoisesti, mutta hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta päätti joulukuussa 2003, että yhteisövero säilyy kuntien tulona. Se oli pieni näpäytys kuntaministerille. Valtionosuustyöryhmä joutui odottelemaan tätä ratkaisua ennen kuin saattoi jatkaa työtään.

Sevonin työryhmän teki perusteellista työtä. Sen muutosesitykset koskivat kiinteistöveroprosenttien nykyisiä rajoja sekä kuntien valtionosuusjärjestelmän eräitä sellaisia perusteita, joihin vuoden 1997 jälkeen tehdyissä seurantaselvityksissä on arvioitu tarvittavan muutoksia. Esitys oli tarkoitettu kokonaisuudeksi, jonka toteutuskelpoisuus perustui valtionosuusmuutosten kuntakohtaisten kokonaisvaikutusten hallintaan.

Työryhmän työn valmistuttua tehtiin ratkaisuja, joilla suhteellisen selkeää ja yksinkertaista järjestelmää tehtiin sekavammaksi ja vaikeaselkoisemmaksi. Ilmeisesti poliittiset valtiosihteerit halusivat osoittaa tarpeellisuus-

tensa. Lopputulos on heikoin valtionosuusudistus aikoihin. Kävi vähän kuten sadussa, jossa hiiri oli kissalla räätilinä. Ei tullut suurta valtionosuusuudistusta, vaan tuli yksi tähän asti surkeimpia valtionosuusjärjestelmän ”tarkistuksia” (vrt. Mannisen määritelmä).

Kuntaliiton kuntatalousasioiden johtajan Martti Kallion mielestä ”missään muussa valtionosuusuudistuksessa tämä loppusiloittelu, paikkaus, tasoittelu ja poliittinen kähmintä ei ole ollut lähelläkään tätä tasoa. En ole urallani nähnyt vastaavaa.” (Kuntalehti 12/2005)

## Valtion matematiikka ja kuntien kassat

Valtion laskutavan mukaan valtion toimenpitein on vahvistettu kuntataloutta vuosittain. Laskutapa kuvaa vain valtion budjetin kuntarahojen muutosta budjetista toiseen eikä sitä miten ne vahvistavat kuntien taloutta. Valtiolla on tiedotusvalta ja sen esittämistä luvuista muodostuu ”virallinen totuus”, jota erityisesti hallituspuolueiden poliitikot ja valtiovarainministeriön virkamiehet toistavat. ”Totuuden” muodostumista helpottaa se, että suurin osa toimittajista hyväksyy kritiikittä valtiovarainministeriön tarkoitushakuiset laskelmat.

Valtion lukujen mukaan valtio olisi vuosina 2004–2007 vahvistavat kuntataloutta yhteensä 891 miljoonalla euroa. Kun katsoo oheista talouskehitystä kuvaavaa taulukkoa, ei luku ole uskottavalta. Kun valtio jaksottaa kustannustenjaon tarkistuserien maksamista kunnille, leikkaa se kunakin jaksotusvuonna kuntien valtionosuutta. Jotta näin on voitu tehdä, on se edellyttänyt lain muutosta. Siten kustannustenjaon tarkistusten vetkuttelussa lakia ei ole rikottu, mutta on toimittu vastoin kuntien ja valtion taloussuhteiden henkeä. Aina kun indeksitarkistus on pienempi kuin 100 prosenttia, kuntien kustannusosuus kasvaa. Vanhasen ykköshallitus teki vuosittain tarkistukset 75-prosenttisesti.

Kun nämä ja eräät muut erät otetaan huomioon, päädytään hyvin erilaiseen sarjaan valtion toimenpiteiden vaikutuksista kuntien talouteen:

## Vanhanen ykkönen: PLUSAT JA MIINUKSET

■ ■ Vanhasen ykköshallituksen tuloksia kuntien talouden näkökulmasta arvioitaessa voidaan antaa seuraavat plussat:

- + veromenetykset kompensoitu hallitusohjelman mukaisesti,
- + peruspalveluohjelma käyttöön, vaikkakin vaikeaselkoisena,
- + lainsäädännöllisiä tarkistuksia, indeksitarkistus täysimääräisenä 2007 alkaen,

... ja miinukset:

- kustannustenjaon tarkistuksen nmaksun vetkuttelu = noin 650 miljoonan euron valtionosuusleikkaus
- indeksitarkistus 75-prosenttisesti 2004 - 2006 ilman perusteluja,
- surkea valtionosuusuudistus,
- sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuihin ei uskallettu kajota (jälkeenjääneisyyden korjaus + indeksiin sitominen), vaikka asiaa oli valmisteltu usean vuoden ajan.

	Valtio	Korjattu
2004	+ 47	- 52
2005	+159	-519-672
2006	+224	-347
2007	+ 24	- 19
Yhteensä	+891	-939 -1110

Edellä esitetyt korjatut luvut ovat vain suuntaa antavia. Korjatuissakaan luvuissa ei ole kaikkia eriä mukana. Yhteen laskien vaikutukset ovat laskutavasta riippuen miljardin euron paikkeilla, mutta eri merkkiset. Matematiikkaa on monenlaista. Tässä esitetty korjattu laskutapa on lähempänä kuntien kassoja, joita on jouduttu paikkaamaan velanotolla.

Näyttää siltä, että hallituksen kokoonpanolla, pääministerin, valtiovarainministerin tai kuntaministerin nimellä eikä puoluekannalla ole väliä. Kuntapuheet ovat aina samantyyliiset ja niiden seurauksena kuntatalous joustaa.



## Taskusta toiseen kuntalaisen kustannuksella

E-SS 20.1.2007

Vanhan sanonnan mukaan ilmaista lounasta ei ole. Jyväskylän Energia Oy osti Jyväskylän Veden vuosi sitten 150 miljoonalla eurola. Kaupunki omistaa Energian sataprosenttisesti kuten se omisti Vedenkin. Kauppa näkyi Jyväskylän tilinpäätöksessä 112 miljoonan myyntivoitto satunnaisissa tuloissa. Samalla taseeseen kertynyt alijäämä muuttui ylijäämäksi. Kaupunki sai siis reilusti käyttöön rahaa siirtämällä oman organisaation taskusta toiseen.

Ilmaista rahaa ei kuitenkaan ole. Sen huomasi jväskyläläiset veden hinnan noustessa. Jyväskylässä kuutio puhdasta vettä maksaa käyttäjälleen 1,44 euroa. Helsinkiläinen selviää 0,74 eurolla. Puhtaan veden ja jäteveden yhteishinta on Jyväskylässä 3,07 euroa ja Helsingissä 1,96 euroa. Keskisuomalaisen keräämien tietojen mukaan Lahtea pienempi yhteishinta on Helsingissä, Kotkassa, Tampereella, Kuopiossa, Vaasassa ja Oulussa.

Jyväskylän Veden hintojen nousun selittää rehellisesti varatoimitusjohtaja: ”Ensimmäinen selitys on yrityskauppa. Yrityskaupasta aiheutuvat menot pyritään kuittaamaan suhteellisen nopeasti” (Keskisuomalainen 29.12.2006).

Kun kaupunki siirtää laitoksen taskustaan toiseen, ei kaupunkilaisten palveluissa tapahdu muutosta, mutta he joutuvat maksamaan laitoksen hinnan toiseen kertaan korotettuina maksuina. Kaupunki saa tuloja korottamatta veroprosenttiaan.

Ennakkotietojen mukaan Lahden viime vuoden vuosikate voi nousta yli 30 miljoonan euron. Se olisi 2000-luvun toiseksi paras luku (E-SS 5.1.2007). Luku on noin poistoja suurempi, mutta ei riitä kattamaan investointeja. Aukko katetaan taas velalla.

Kovin suurta ääntä ei kaupungin talouden käänteestä kannata pitää. Kunnissa kertyi verotuloja odotettua enemmän ja tilinpäätökset ovat yleensä ennakoituja parempia. Merkittävin Lahden vuosikatetta kasvattava tekijä vuoden 2005 tilinpäätökseen verrattuna on tuloslaskelman rivillä muut rahoitustulot. Lisätulot ovat peräisin pääasiassa Lahden Energia Oy:ltä.

Kaupunginjohtaja Tarmo Pipattia jäi lähti-äishaastattelun (E-SS 9.1.2007) mukaan hier-tämään Lahti Energia. Se ei kaupunginjohtajan mielestä suhtautunut riittävän myönteisesti kaupungin johdon pyrkimykseen tukea emoaan ilman nykyisenkaltaista verohävikkiä.

Lahden sähkön hinta on ollut vuosikaudet suurten kaupunkien halvin. Se, että kaupunki nyt korjaa tuloslaskelmaansa energiayhtiön avulla, näkyy hinnankorotuksina. Nyt Lahti ei enää ole suurten kaupunkien halvimman sähkön kaupunki, mutta Lahden kaupungin talous on vahvistunut. Lisätuloa ei otettu lah-telaisilta veronmaksajilta veroprosentin korotuksena vaan Lahti Energian asiakkailta hinnan korotuksina. Kaikella on maksajansa. Ilmaista rahaa ei ole.

Kun Espoo myi energialaitoksensa Fortumille, sai kaupunki niin paljon rahaa, että kauppasummaa sijoittamaan pestattiin pankkiiriliikkeiden sijoitusasiantuntijoita. Sijoittajia oli niin paljon, että he eivät meinanneet mahtua Gumbölen kartanon portaille (HS 31.10.2006). Espoolaisten kannalta surullista on se, että he joutuvat maksamaan kaupan korotettuina hintoina. Sähköyhtiö tosin joutui perumaan korotuspäätöksensä kaupunkilaisten yllättävän voimakkaan vastustuksen takia. Ainakin muutama vuosi sitten sähkön hinta oli suurin sellaisissa kaupungeissa, jotka olivat myyneet energialaitoksensa. Se on ymmärrettävää, täytyyhän ostajan saada kuitattua kauppahinta mahdollisimman nopeasti. Kaupunkilaisten kannalta valitettavaa on se,



Lahden rautatieasema valmistui 1935. Sen suunnitteli valtionrautateiden arkkitehti Thure Hellström. 1930-luvun laman säästötoimien vuoksi rautatieasemaan ei rakennettukaan kolmatta kerrosta eikä siihen tehty tornia Tampereen rautatieaseman tapaan. Rakennus on pohjapiirrokseltaan suorakaiteen muotoinen ja kaksikerroksinen. Se on rakennettu tummasta tiilestä. (HH)

että he joutuvat maksamaan laitoksensa toiseen kertaan.

Kaupunginjohtaja Pipatti olisi halunnut vapauttaa pääomia Lahti Energia sähköverkoista, mutta ei saanut hankkeelle kannatusta. Uusia konsteja Pipatti uskoo jatkossa löytyvän. Niin tai näin, aina lasku kiertyy lahtelaisille veronmaksajalle tai sähkön käyttäjälle muodossa tai toisessa. Joka tapauksessa ratkaisut tulee olla niin selkeitä ja yksinkertaisia, että päätöksentekijät asiasta päättäessään ymmärtävät, mitä päätöksestä seuraa.

## Miesmuisti ja kvartaalitalous

E-SS 4.4.2007

Etelä-Suomen Sanomat otsikoi Lahden tilinpäätöstä esitellessään ”Lahden tulos historiallisen hyvä”. Uutinen jatkui: ”Lahden kaupungin viime vuoden tilinpäätös on parempi kuin kertaakaan siitä lähtien kun kunnissa 90-luvun puolimaissa siirryttiin nykyiseen kirjanpitoikäntöön”. Va. kaupunginjohtaja Mika Mäkinen uskoi, että ainakin absoluuttiselta rahamäärältään viime vuoden tulos oli suurempi kuin koskaan.

Vuoden 2006 tilinpäätöksessä vuosikate oli 171 prosenttia poistoista ja investointien tulo-rahoitusprosentti oli 82. Kaupunki ei siis pystynyt rahoittamaan investointejaan omalla tulorahoituksella eli vuosikatteella. Sellaista ei voi sanoa hyväksi ja vielä vähemmän historiallisen hyväksi.

Sitä tuskin voi sanoa parhaaksi miesmuistiin, jos miesmuisti yltyä neljään vuoteen. Vuoden 2002 tilinpäätöksessä vuosikate oli 185



prosenttia poistoista ja investointien tulorahoitus oli 161 prosenttia. Lahti pystyi siis vuonna 2002 rahoittamaan investoinnit vuosikatteella, mitä se ei ole pystynyt tekemään muina vuosina 1997–2006, jolloin on noudatettu nykyistä kirjanpitokäytäntöä. Poistoja suurempi vuosikate on ollut vain vuoden 2002 lisäksi vuosina 2001 ja 2006.

Kun puhutaan historiallisen hyvästä, on mentävä vähän pitemmälle taaksepäin. Kaupunkihan täytti kaksi vuotta sitten 100 vuotta, mutta koko jaksoa tässä ei ole mahdollista tarkastella. Vuodesta 1980 lähtien löytyy rahoituslaskelman malliin muunnetut luvut, joita voi vertailla nykyisiin.

1980-luku oli kunnallistalouden kulta-aikaa. Elämä oli vakaata eikä valtio ollut koko ajan leikkaamassa kuntien tulopohjaa ja uusimassa valtionosuusjärjestelmää. Vuonna 1989 vuosikate oli silloisissa markoissa 255 milj. mk ja nettoinvestoinnit 250 milj. mk. Kaupungin siirtomäärärahat ja rahastot olivat 144 milj. mk suuremmat kuin lainat. Silloin tuosta luvusta käytettiin nimeä vakavaraisuus. Vuoden 1989 vuosikate vastaa reilut 60 miljoonaa nykyeuroa. Jos Mäkinen tarkoittaa tuloksella vuosikatetta, oli vuoden 1989 luku siis reilusti suurempi absoluuttisestikin. Vertailukelpoinen se ei aivan ole, mutta eihän nytkään mitään voi verrata mihinkään. Oleellista kuitenkin oli, että silloin pystyttiin rahoittamaan investoinnit vuosikatteella ja kaupunki oli käytännöllisesti katsoen velaton.

Kovin pitkälle ei kaupunginjohtaja Tarmo Pipatinkaan muisti kantanut, kun hän esitteli tämän vuoden talousarviota. Sen vuosikate oli 110 % poistoista. ”Se on vahvin sitten vuoden 1997, jolloin nykyinen talousarviomalli otettiin käyttöön”, kertoi kaupunginjohtaja tiedotteen (5.10.2006) mukaan. Pipatinkin historian tuntemuksessa oli katvealueita. Edellä todettiin, että vuosien 2001–2002 luvut olivat selvästi paremmat.

Elämme kvartaalitalouden aikaa. Näkökenttä supistuu muutamaaan kuukauteen. Tiedotusvälineet uutisoivat pörssikurssien päivittäisiä muutaman kymmenesosaprosentin muutoksia. Kehityksen suuri linja hämärtyy, kun katse kantaa vain päiviä tai kuukau-



Z-junan matka-aika Lahdesta Helsinkiin on noin tunti. (HH)

sia. Miesmuistikin on kutistunut muutamaksi vuodeksi. Moni asia näyttää aivan toisenlaiselta, kuin näkökulma laajenee kvartaalivuodesta vaikkapa vuosikymmeneen.

Tällä en halua lainkaan väheksyä Lahden tilinpäätöstä. Hyvä se ei ollut, mutta siinä oli monia ilahduttavia piirteitä ja kehitys oli paljon parempi kuin odotettiin. Anoihan Lahti 9 miljoonaa euroa kuntien köyhänapuakin, mikä ei itseään arvostavalle ja itsetietoiselle kaupungille ole kunniaksi. Kaikkein myönteisin piirre oli se, että terveydenhuolto on saatu organisoitua niin, että lahtelaisia makuutetta keskussairaalassa turhaan kalliilla paikoilla.

Lahden 39 miljoonan euron vuosikatteesta 14 miljoonaa euroa saatiin energiayhtiöltä eli lahtelaisilta energian käyttäjiltä. Kertaluonteisia eriä oli 9 miljoonaa euroa. Edelleen on pitkä matka siihen, että investoinnit maksetaan omalla tulorahoituksella. Taseen alijäämästä kaupungin on viime vuosina pelastanut vain Lahti Energian kanssa tehdyt Lahden Lämpövoiman kaupat.



## Arvaus, ennuste, totuus?

E-SS 6.5.2007

Päijät-Hämeessä on kartoitettu kuntien taloutta vuoteen 2016. Etelä-Suomen Sanomat uutisoi, että ”mahdollisen suurkunnan taloudellisen vaurauden pohjan muodostaisivat käytännössä Lahden, Heinolan ja Hollolan vahvat taseet” (ESS 7.4.2007).

Kartoituksen mukaan maakunnan reuna-kunnissa veroprosentin korotuspaineet kasvavat. Yhdestä suurkunnasta sen sijaan tulisi vauras, kasvava kaupunki, jonka veroprosentti olisi 19 pitkälle tulevaisuuteen. Sen talous olisi tasapainossa ja taseen ylijäämä lisääntyisi reipasta tahtia ja se kykenisi tarjoamaan kohtalaiset palvelut 200 000 asukkaalleen.

Tällaiselta tulevaisuus näyttäytyy ainakin paperilla ja teoriassa. Päijät-Hämeen kuntien tilinpäätösyhteenvedossa (ESS 21.4.2007) epäilin, että kaikki ei voi olla niin kuin numerot näyttävät:

– Edellisvuosina henki on ollut sellainen, että maakunnan muiden kuntien ei kannata liittyä kaupunkeihin ennen kuin nämä saavat taloutensa kuntoon. Kun nyt näiden luvut kääntyivät muutamalla kirjauksella hetkeksi, on ilmennyt jopa sellaista henkeä, ettei näiden maakunnan vetureiden kannata ottaa köyhiä maaseutukuntia riesakseen.

– Nyt kuntien talouden viime vuosien räpelys vaihtuu Lahti-vetoiseen kunnallistalouden kukoistukseen, jossa tahkotaan taseeseen ylijäämää kymmeniä miljoonia euroja vuosi toisiensa perään. Ehkä päättäjien olisi syytä raapia laskelmien kaunista pintaa nähdäkseen, onko tulevien vuosien vahva talous vain kupla.

Kunnan talous on monen eri tekijän summa. Keskeisimpiä ovat verotulot, valtionosuudet, toimintamenot ja investoinnit. Kunnal-

listalous on tasapainotaloutta, joka saadaan tasapainoon joko vähentämällä menoja tai lisäämällä tuloja. Huolimatta toiminnan tehostamisesta menojen karsiminen leikkaa myös palveluja.

Päijät-Hämeen suurkunnan luvuissa, jotka ovat kuntien itse ilmoittamien lukujen summa hieman tarkistettuina, on Lahden luvuilla suuri paino. Laskelman osoittama suurkunnan talouden vahvuus on paljolti Lahden kaupungin talouden vahvuutta. Siksi onkin syytä tarkastella laskelmien kuvaamaa Lahden talouden vahvaa kehitystä.

Vaikka laskelma on Lahden osalta optimistinen, kaupunki ei minään vuonna pystyisi rahoittamaan vuosikatteellaan nettoinvestointeja. Niinpä velkaa kertyisi yli 70 miljoonaa euroa lisää. Samalla kuitenkin taseen ylijäämä melkein kaksinkertaistuu eli vuosikate olisi pois-toja suurempi.

Laskelmissa näyttää Lahti pääsevän vuosina 2010–2011 vahvaan talouden myötäiseen. Toimintamenojen kasvu vähenee, verotulojen kasvu vauhdittuu ja vuosikate kasvaa. Hyvän kierre kumuloituu niin, että lopputulos vuonna 2016 ei tunnu uskottavalta.

Jos lukusarjoja muutetaan hieman realistisemmiksi: lisätään menokasvua ja vähennetään verokasvua, lopputulos näyttää erilaiselta. Taseeseen ei kerrykään lisää ylijäämää ja velkaantumisen vauhdittuu.

Talouselämä-lehdessä todettiin kerran, että kun arvaukset muutetaan numeraaliseen muotoon, muuttuvat ne ennusteiksi. Ennusteiden avulla aikaansaadaan tarkka numero-muotoinen totuus. Harva tohtii epäillä tuolaista totuutta. Vaikeatakin se on, kun ei tiedä mallin takana olevia oletuksia. Lahden ja Päijät-Hämeen suurkunnan laskelmin esitettyä vankkaa taloutta on syytä epäillä.

Laskelmat tasapainotetaan osittain jättämällä täyttämättä eläkkeelle lähtevien vankansseja. Lehtiutinen kertoo, että kohtuulliset palvelut voidaan tarjota tasapainoisella taloudella. Siitä millaiset palvelut esitetyllä talouskehityksellä kuntalaisille tarjotaan, ei ole tietoa. Onko nyt puuhun kiivetty perä edellä?

Osoittavat laskelmat mitä tahansa, kehitys vie kohti suurkuntaa. Tehdään niin tai niin, palvelut vetäytyvät kohti maakunnan keskusta.

# Valtio maksaa osansa, muttei vahvista kuntataloutta

E-SS Vierailija 17.9.2007

Kuntamarkkinoilla käytiin kiistaa siitä, miten valtion rahat olisi käytettävä. Entisen valtiovarainministeri Eero Heinäluoman mielestä kuntataloutta pidetään tietoisesti liian tiukoilla samaan aikaan kun valtio lihottaa omaa tiliään. Pääministeri Matti Vanhanen leimasi Heinäluoman puheet kummalliseksi, koska hallitus kasvattaa kuntien valtionosuuksia. (E-SS 13.9.2007)

Suomen Kuntaliitto otsikoi valtion ensi vuoden talousarviota käsitelleen tiedotteen (31.8.2007): "Budjettiesitys vahvistaa lievästi kuntataloutta." Tiedotteessa todettiin budjettiesityksen "vahvistavan kokonaisuudessaan jossain määrin kuntien taloutta. Budjettiriihessä valmisteltu valtion talousarvioesitys lisää kuntien vastuulla olevien palveluiden valtionosuuksia ja korjaa näin valtion rahoitusosuuden jälkeenjääneisyyttä. Sen sijaan muut budjettiriihen päätökset vaikuttavat kuntien talouteen heikentävästi."

Valtionosuusjärjestelmä perustuu kuntien ja valtion tehtävä- ja kustannustenjakoon. Sen tavoitteena on, että valtio osallistuu kuntien kustannuksiin lailla säädetyllä suhteellisella osuudella kuntien menoista. Valtionosuuslakia muutettiin niin, että valtio tekee vuosittaiset indeksitarkistukset täysimääräisesti. Vanhasen ykköshallitus teki tarkistukset 75-prosenttisesti eli valtio lipesi ja jätti osan omasta osuudestaan kuntien maksettavaksi. Nyt tehdään täysimääräinen lähes 350 miljoonan euron tarkistus, minkä seurauksena kuntien ja valtion keskinäinen rahoitusosuus säilyy ennallaan.

Indeksitarkistusten ohella toinen tapa säilyttää kuntien ja valtion välinen kustannustenjakoa palvelujen rahoituksessa on nelivuotiskausittain tehtävä kustannustenjaon tarkistus. Kertaakaan lain ollessa voimassa ei toimittu lain hengen mukaan, vaan valtio vetkutte-

li lakia muutellen osuutensa maksussa ja tosiasiassa leikkasi valtionosuuksia. Menettely johti valtion mukaan "ennakoimattomiin" valtionosuuksien lisäystarpeisiin. Niinpä tuollainen säädös kumottiin uudessa laissa. "Ennakoimattomat" lisäykset johtuivat siitä, ettei valtion puolella kustannuksia oltu selvitetty riittävän tarkkaan, kun kunnille säilytettiin uusia velvoitteita. Nyt hallitus löytää aina niin halutessaan perusteet, joilla se voi jättää tarkistuksen maksamatta. Vanhasen kakkoshallituksen kunniaksi on todettava, että se korvaa ensi vuonna kustannusten nousun, joka on noin 250 miljoonaa euroa.

Näistä kahdesta erästä johtuen valtiinosuudet kasvavat noin 600 miljoonaa euroa. Summa ei kuitenkaan vahvista kuntien taloutta. Se on valtion osuus kustannusten kasvusta, jonka hallitus nyt reilusti maksaa. Siinä mielessä Kuntaliiton tulkinta on mielenkiintoinen. Ehkä se johtui siitä, että kertaakaan aikaisemmin valtio ei ole osuuttaan maksanut täysimääräisenä.

Toinen kuntia ilahduttava asia on se, että hallitus on luvannut korvata verovähennykset kunnille täysimääräisesti. Kompensointitapa tosin on vielä auki.

Vanhasen ykköshallitus ei uskaltanut korottaa sosiaali- ja terveystalouden asiakasmaksuja. Kakkoshallitus kirjasi hallitusohjelmaansa, että "palvelujen saatavuuden ja laadun turvaamiseksi niiden (sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen) rahoitus pohjaa on tarkistettava myös asiakasmaksujen osalta."

Jos hallitus hoiti em. indeksitarkistuksen ja kustannustenjaon tarkistuksen tyylikkäästi, veti se välistä maksujen korotuksessa, jota virallisessa kielenkäytössä tarkistamiseksi kutsutaan. Maksuja korotetaan, mutta kunnille ei korotuksesta jää mitään, koska valtio imuroi korotuksen tuoton kokonaan itselleen. Edellisen kerran valtio teki samanlaisen välistävedon laman aikaan, jolloin se oli paremmin ymmärrettävissä.

Kansantalouden kasvu vauhdittaa kuntien verotulojen kasvua. Samalla kustannuksilla on tapana nousta. Valtion budjetti on kuntien kannalta edellisvuosia parempi, mutta kuntataloutta se ei vahvista.

# Näytelmä jatkuu - roolit vaihtuvat

Vierailija E-SS 10.10.2007

Maata johti vuosituhanen vaihteessa Paavo Lipposen kakkoshallitus, valtiovarainministerinä oli Sauli Niinistö ja kuntaministerinä Martti Korhonen. Kustannustenjaon tarkistus osoitti, että valtionosuudet vuonna 2001 olivat 433 miljoonaa euroa liian pienet.

Lain hengen mukaan miljoonat olisi pitänyt maksaa kunnille heti. Niin ei haluttu tehdä, vaan tarkoitus oli maksaa kunnille kolmessa erässä vuosina 2001–2003. Lopulta ne maksettiin kahdessa erässä vuosina 2001 ja 2002. Silloinen kuntaministeri Martti Korhonen totesi tyyneesti välilyksymyskeskustelussa 22.3.2000: ”Valtionosuuksien nelivuotistarkistuksen ajoitus selvästi kolmelle vuodelle varmistaa kuntatalouden vakaana pysymisen myös tulevina vuosina.”

Korhosen ajatus on mahtava. Kun kunnille ei makseta kerralla sitä, mikä niille kuuluisi, siten pidetään kuntatalous vakaana. Menettelystä johtuen kunnilta jäi reilut 200 miljoonaa euroa valtionosuuksia saamatta.

Vuonna 2004 osat olivat muuttuneet. Maata hallitsi Matti Vanhasen ykköshallitus. Valtiovarainministerinä oli Antti Kalliomäki ja kuntaministerinä Hannes Manninen. Edellisen hallituksen kuntaministeri Martti Korhosen esitti välilyksymyksen (4/2004) kunnallisten peruspalveluiden turvaamisesta. Kustannustenjaon tarkistus osoitti valtionosuuksien olleen 502 miljoonaa euroa liian pienet. Hallitus aikoi maksaa sen vähin erin ja jättää osan jopa seuraavalle hallitukselle.

Kuntaministeri Hannes Manninen pääsi vastaamaan (12.10.2004), että maksamisessa Vanhasen hallitus noudattaa jo valtiovarainministeri Niinistön ja kuntaministeri Korhosen kaudella keksittyä ja koeteltua kaavaa. Sen mukaan kustannustenjaon tarkistusta ei makseta kunnille yhdellä kertaa, vaan jaksotetusti useampana vuonna. Mannisen mainitsemassa jaksotuksessahan oli kyse silloin virheellisesti pakkolainaksi nimitetty valtion

valtionosuuksien leikkaus, jossa kunnilta jäi saamatta noin 650 miljoonaa euroa valtionosuuksia.

Kokoomuksen Jyrki Katainen esitti vuonna 2006 välilyksymyksen kunnallisten hyvinvointipalvelujen turvaamisesta. Antti Kalliomäen tilalle valtiovarainministeriksi oli siirtynyt Eero Heinäluoma. Valtiovarainministeri (7.3.2006) vastauspuheenvuorossaan totesi tyyneesti, että ”hallitus tulee maksamaan sitoumuksensa kunnille aivan aikaisemmin päätetyllä tavalla, niin kuin eduskunnan hyväksymä lainsäädäntö edellyttää. Tämä maksatus tehdään jaksotetusti sillä samalla tavalla, jolla aikaisemminkin on tehty, silloin kun kokoomus oli hallituksessa”. Lakia siis oli taas muutettu niin, että kunnille ei makseta kerralla mitään kunnille kuuluisi vaan sitten kun valtion talouden kannalta on sopivaa. Ennen eduskuntavaaleja puoluejohtaja Heinäluoma esitti melkoisia valtionosuuksien lisäyksiä vanhuspalveluihin.

Kun lueskelee eduskunnan pöytäkirjoja vaikkapa välilyksymyskeskusteluista ei voi kuin ihmetellä miten eri tavoin asia voidaan tulkita. Totuuskin näyttää olevan suhteellista. Tuntemattoman sotilaassa Lahtinen totesi, että ”menes valittaan nälkääsi niin lyödään semmoinen rätinki eteesi, jossa todistetaan, ettei sinulla voi olla nälkä”. Kunnillakaan ei voi olla puute rahasta, kun ministeri lukunsa pöntösti latelee.

Hollolalainen valtiopäivämies Juha Rehula totesi, että politiikka on laji, jossa roolit vaihtuvat, tilanteet tulevat ja menevät. Toisille tuoroolin vaihto on helpompaa kuin joillekin toisille.

Eduskunnan toimintaa voidaan verrat suureen teatteriin. Valtiopäivillä esitetään näytelmää. Kuntatalouteen liittyvissä kysymyksissä käsikirjoitus on valtiovarainministeriön. Vaalit saattavat vaihtaa roolijakoa, mutta näytelmä jatkuu saman tutun kaavan mukaan: kuntatalous joustaa. Martti Korhonen ja Hannes Manninen vaihtoivat vuorosanoja ja rooleja kuin kokeneet näyttelijät Vanhasen ykköshallituksen tultua valtaan. Kun valtiovarainministeri Eero Heinäluoma siirtyi oppositioon, vaatii hän kunnille rahoja, joiden maksua oli itse jarruttamassa. Jyrki Kataisen oppositioaikaisia puheita tutkitaan suurennuslasilla.



Askon alueen yritykset ovat muuttuneet. (HH)



Lahden keskusta tiivistyy ja tukkoutuu. Kuva Vapaudenkadulta Trion takaa. (HH)

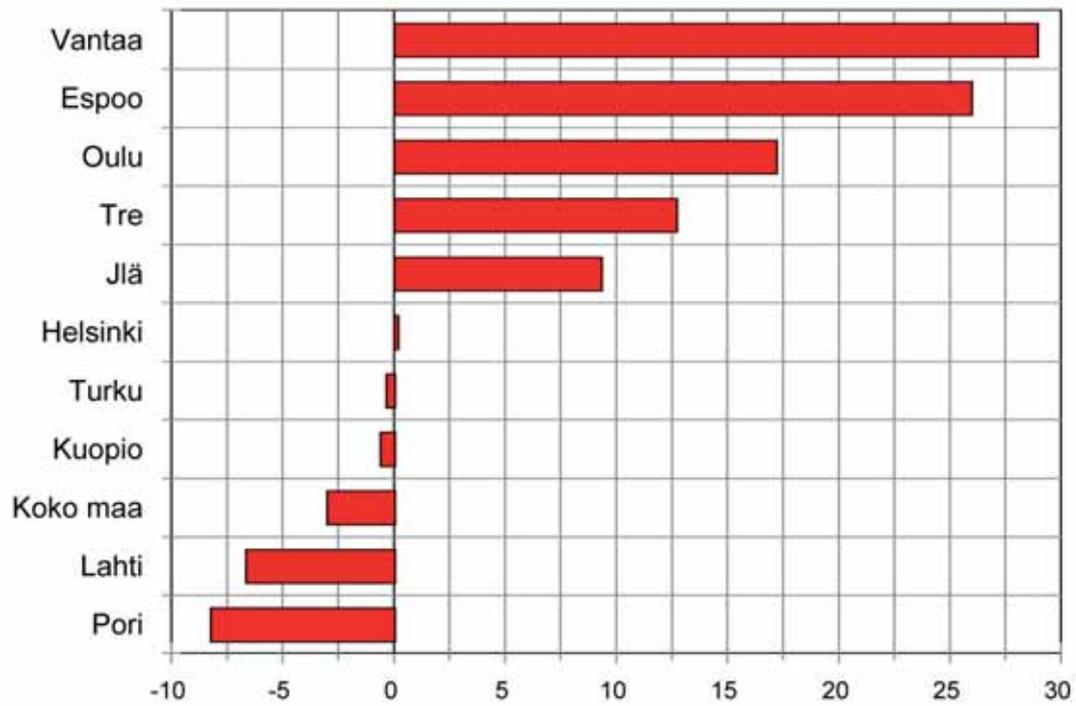
## Lahden työpaikat: Lähestytään lamaa edeltävää aikaa

E-SS 1.3.2007

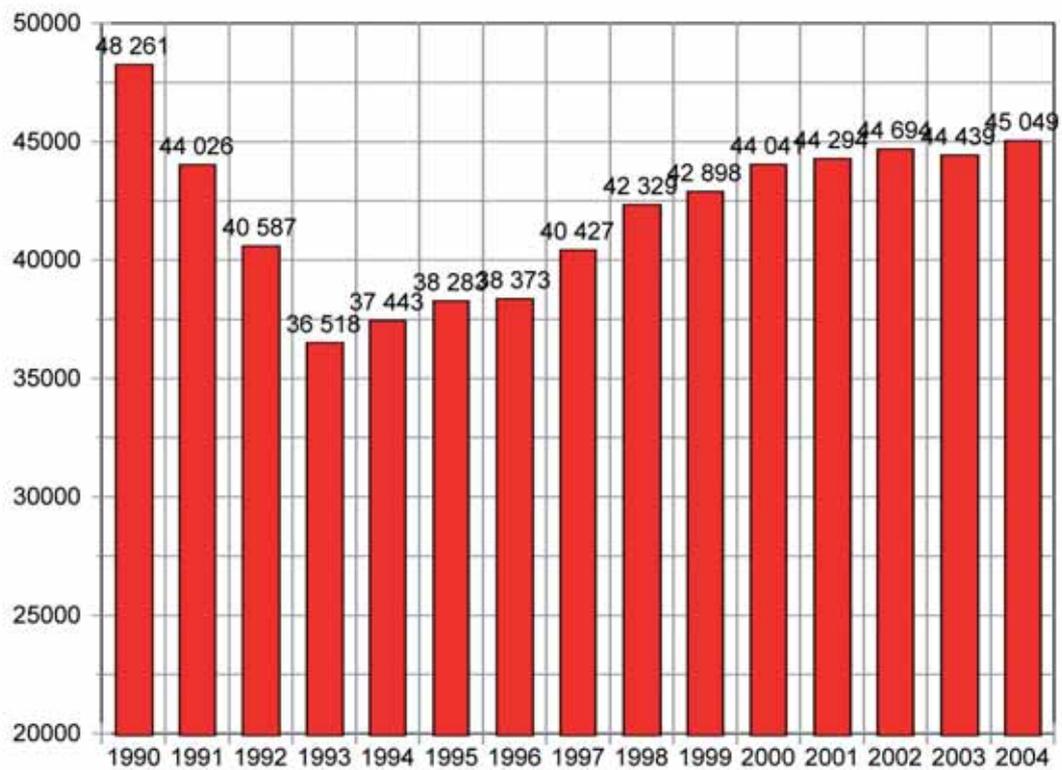
Kuntien verotulojen perusta ovat kuntalaiset. Mitä useampi kuntalainen saa palkkaa, sitä enemmän kunta saa verotuloja. Tämän takia kunnat pyrkivät lisäämään työpaikkojaan, joskus jopa melkoisen taloudellisen riskin uhalakin.

Kansantalous on viime vuosina kasvanut kohisten. Yrityksillä on mennyt hyvin ja liikevaihto on kasvanut. Vaikka työpaikat ovat kasvaneet, on liikevaihto kasvanut suhteellisesti enemmän. Kuntien verotulot eivät kuitenkaan ole kasvaneet samassa tahdissa.

Vaikka Lahdessaakin työpaikat ovat viime vuosina kasvaneet ilahduttavasti, oli kaupungissa vuonna 2004 työpaikkoja vähemmän kuin lamaa edeltäneenä vuonna 1990. Kun



Viidessä kaupungissa oli työpaikkoja vuonna 2004 vähemmän kuin ennen 90-luvun alun lamaa.



Lahden työpaikkojen kehitys 1990-2004

Suomi syöksyi 1990-luvun alussa lamaan, katosi Lahden työpaikoista lähes neljännes eli yli 11700 työpaikkaa. Tämä näkyy Lahden verotulojen kehityksessä.

1990-luvun loppupuoli olikin kivuliasta lamasta toipumista. Lahdessa oli vuonna 2004 työpaikkoja yli 3 000 eli 6,7 prosenttia vähemmän kuin vuonna 1990. Vaikka uusia työpaikkoja pahimman notkahduksen jälkeen on syntynyt, ei vielä ole saavutettu lamaa edeltävää työpaikkatasoa. Kasvu on tullut palveluihin. Teollisuuteen ja rakentamiseen on jäänyt 5000 työpaikan lovi. Tilastotiedot päättyvät vuoteen 2004. Parina viime vuonna on tapahtunut myönteistä kehitystä. Tilastot osoittavat aikaan, milloin Lahdessa saavutetaan vuoden 1990 työpaikkamäärä.

Kymmenestä suurimmasta kaupungista neljässä: Lahdessa, Porissa, Kuopiossa ja Turussa, oli vuonna 2004 työpaikkoja vähemmän

kuin vuonna 1990. Eniten työpaikat olivat kasvaneet samaan aikaan Vantaalla ja Espoossa.

Työpaikkojen kehitys heijastuu kunnan verotuloihin. Mitä enemmän kunnassa on palkkatulonsaajia, sitä suuremmat ovat yleensä verotulot. Vaikka verot maksetaan asuinkuntaan, kuvaa kunnan työpaikkojen kehitys myös verotulojen kehitystä.

Vuonna 2006 suurten kaupunkien verotulojen kasvu oli ilahduttava. Lahden verotulot kasvoivat 6,1 prosenttia, mikä on koko maan keskiarvon tuntumassa. Kunnan tuloveron kasvu oli Lahdessa suurten kaupunkien heikoimpia. Pienemmäksi kasvu jäi vain Oulussa ja Kuopiossa. Yhteisöveron kasvu oli Lahdessa suurten kaupunkien toiseksi suurin.

Tarkastelu perustuu julkaisuun Heikki Heilin, Helsingin veropohja vuotaa. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuskatsaus 2007:3.



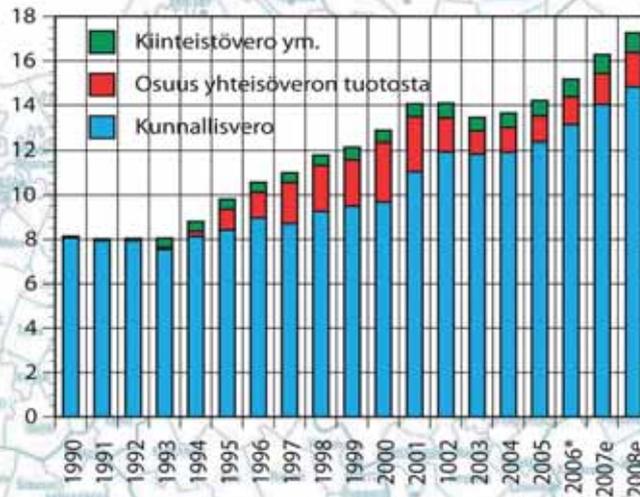
Vuonna 1983 valmistuneen Lahden kaupunginteatterin oli suunnitellut arkkitehtitoimisto Pekka Salminen Ky. Teatteritalo sai Valtakunnallinen Betonityö -kunniamaininnan. Kaupunginteatterin edustalla on Olavi Lanun veistos Kivettymä.

Kiistanalainen kuntien yhteisövero-osuus ja kunta-valtio -suhde:

# Yhteisöveron muutos itsehallinnon peruspilarista TALOUDEN TASAPAINOJAKSI

## KUNTATALOUS

Ei mitään uutta auringon alla -ajatus osoittautuu paikkansa pitäväksi tarkasteltaessa kuntien veroihin ja valtionosuuksiin liittyviä uudistuksia, uudistusyrityksiä ja niiden ympärillä käytyjä kiistoja. Jatkuvasti on vireillä ollut hankkeita, mutta suuria muutoksia ei ole saatu aikaan. Aina on muutos jouduttu mini-moimaan.



Kuvio 1: Kuntien verotulot 1990 - 2008 mrd euroa (Kuntaliitto)

Lähteet:  
1990 - 2006:  
Tilastokeskus  
2007 - 2008:  
Peruspalvelubudjetti 13.9.2007  
e = ennakkotieto

Kuntalehti 2008/1

Suomen Kunnallislehden pääkirjoituksessa Kuollut kurkistaa (8/1954) kritisoitiin verolakimietintöä ankarasti ja mutta vuosien varrella niin tutuiksi käyneillä perusteilla:

- Verotusten yhdistämisestä, uudistamisesta, yhdenmukaistamisesta, parantamisesta, yksinkertaistamisesta jne. on enemmän kuin parin vuosikymmenen aikana saatu kuulla melkoinen määrä sanahelinää ja nähdä toinen toistaan viisaampia ehdotuksia. Eräs sellainen on muutama viikko sitten taas nähnyt päivänvalon. Nimittäin verolakikomitean - kuinkahan monennen? - viimeinen ehdotus yhdistetyksi uudistetuksi jne, verolaiksi.

Yhteisöjen maksamat verot ovat herättäneet intohimoja koko sodanjälkeisen ajan. Niillä kaavailtiin 1950-luvun alussa tuettavan heikompia kuntia. Vuonna 1951 valmistuneessa komiteamietinnössä esitettiin perustettavaksi erityinen kuntien avustusraho, johon varat kerättäisiin verottamalla rahaston hyväksi mm. osa liikepankkien ja kotimaisten vakuutuslaitosten ja vesivoimalaitosten sekä puutavaraliikkeiden tulosta.

Avustusrahoon kertyneistä varoista olisi komitean ehdotuksen mukaan pitänyt an-

taa avustusta sellaisille vähävaraisille kunnille, joille lakimääräisten avustusten lisäksi on jouduttu antamaan erityistä avustusta valtion tulo- ja menoarviossa tätä varten osoitetuista varoista. Tämän valtion varoista maksettavan avustuksen lopettamiseksi komitea ehdotti, että vähävaraisten kuntien taloudellinen tukeminen olisi järjestettävä kunnallisverotuksen pohjalla avustusrahoon kertyvistä varoista.

Kaupunkiliiton hallitus asettui jyrkästi vastustamaan avustusrahojen perustamista. Se näki ehdotetussa rahastossa pyrkimyksen sellaiseen lopputulokseen, jonka viimeisenä vaiheena on, että kunnat varsinaisen oman kunnallisveronsa sijasta saavatkin valtion kassasta vain eräänlaisien vuosittaisen valtionavustuksen. Kaupunkiliiton pelko on sittemmin osoittautunut varsin aiheelliseksi.

Ajatusta kehiteltäessä kuntien avustusrahojen nimi muuttui kuntien keskusrahastoksi. Sen verran se oli matkan varrella karsiutunut, ettei rahastoon ollut tarkoitus koota puutavaraliikkeiden veroja. Ajan myötä esitys hautautui. Tuohon aikaan ei ollut vielä käytössä kantokäyttöjärjestelmää nykyisen kaltaisesta verotulotasauksesta puhumattaakaan.





## Suuri verouudistus 1993 ja yhteisövero

1990-luvun vaihteessa valmisteltiin suurta verouudistusta. Ylijohtaja Lasse Arvelan johtama työryhmä teki ehdotuksen pääomatulojen verotuksen ja yritysverotuksen uudistamisesta. Kunnilta Arvelan johtaman asiantuntijatyöryhmän ehdotus olisi vienyt mm. yhteisöjen kunnallisveron ja pääomatulojen kunnallisveron.

Vuonna 1993 toteutettiin pääomatulo- ja yritysverouudistus. Uutta verolainsäädäntöä sovellettiin ensi kerran vuodelta 1993 toimitetussa verotuksessa. Kunnille vuodesta 1993 alkaen suoritettavat verot tulivat olemaan kunnan tulovero (kunnallisvero), kiinteistövero, osuus yhteisöverosta ja koiravero.

Uudistuksessa yhteisöjen tulot siirrettiin kokonaan pois kunnallisverotuksen piiristä. Lisäksi osa luonnollisten henkilöiden ja kuolinpesien tuloista, jotka aikaisemmin verotettiin kunnallisverotuksessa, muuttui uudistuksessa pääomatuloiksi, joista verot menivät yksinomaan valtiolle.

Kunnilla säilyi veronsaajan asema yhteisöjen maksamista veroista. Kunnat saivat sovittuun osuuden uuden yhteisöveron tuotosta. Yhteisöveron jako-osuuksien ongelmaksi muodotui se, että laskennan perusteena olivat vuosien 1991 ja 1992 verotustiedot. Tämän jälkeen tapahtunut taloudellinen kehitys ei vaikuttanut kunnan yhteisövero-osuuteen millään tavalla. Erityisesti tästä kärsivät sellaiset teollisuuspaikkakunnat, joita lama koetteli raskaasti, mutta jotka sen jälkeen toipuivat nopeasti.

## Jakoperusteiden muutos 1999

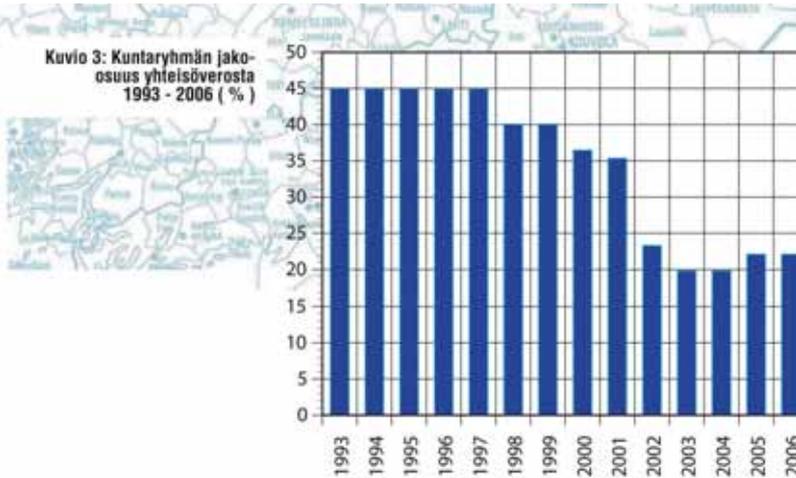
Sisäasiainministeriö asetti kesäkuussa 1997 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää veronkantolaissa säädettyjen kuntien yhteisöveron jako-osuuksien muutostarpeet ja mahdollisuudet pitäen lähtökohtana sitä, että kunnan asema veronsaajana säilyisi. Työryhmän tavoitteena oli järjestelmä, jossa kuntakohtaisten jako-osuuksien tuli perustua yhteisöjen verotettaviin tuloihin ja niiden perusteella maksettuihin veroihin siten, että metsävaltaisten kuntien asema otetaan huomioon.

Työryhmä sai aikaan yksimielisen ratkaisun. Se ei kelvannut sellaisenaan, vaan esitystä rukkailtiin. Sen jälkeen asia eteni vauhdikkaasti ja uusia käännteitä tuli mukaan. Päätöksenteon yhteisöveron kuntakohtaisten jako-osuuksien muutoksesta vuosina 1997–1998 oli vaikeaa. Laskelmat olivat epätarkkoja ja muuttuivat useaan kertaan. Päätöksenteon pohjana olivat osittain puutteelliset tiedot. Epäiltiin jo, että uusimpia laskelmia ei tuotu päättäjille ajoissa. Asia eteni seuraavasti:

- Yhteisövero-osuustyöryhmän selvitys kuntien yhteisövero-osuuksien muuttamiseksi. Sisäasiainministeriö. Kuntaosaston julkaisu 1/1998 (28.1.1998). Työryhmän koelaskelmien mukaan Helsingin menetys oli noin 76 miljoonaa markkaa. Luvussa ei ollut mukana verotulotasausta ja laskelmassa mukana 5 prosentin pääkonttoriosuus. Yhteisöveron tuoton oletettiin olevan vuonna 1999 noin 8,5 miljardia markkaa. Metsävero-osuus tästä oli 677 miljoonaa markkaa.

**"Ministeriöllä on vuodesta 1990 lähtien ollut vain yksi kanta: yhteisövero ei ole sopiva kuntien toimintojen rahoittamiseksi."**

Kuvio 3: Kuntaryhmän jako-osuus yhteisöverosta 1993 - 2006 (%)



Kuntaryhmän jako-osuutta alennettu 44,80:stä niin, että vuosina 2003 ja 2004 se oli vain 19,75.

- Suomen Kuntaliitto esitti yksimielisessä lausunnossaan, että yhteisöverosta jaettaisiin 3/4 osaa työryhmän esittämän jako-osuuden ja 1/4 asukasluvun mukaan. Lisäksi Kuntaliitto esitti viiden prosentin pääkonttoriosuuden alentamista kahdeksi prosentiksi (26.2.1998)

- Talouspoliittinen ministerivaliokunta päätti yhteisöveron jakoperusteista 14.4.1998. Se ei ottanut huomioon Kuntaliiton esittämää, osittain asukaslukuun perustuvaa jakoperustetta. Samalla esityksestä poistettiin työryhmän esittämä viiden prosentin pääkonttoriosuus. Uutena piirteenä otettiin konsernisuhteessa olevien yhteisöjen verot, jotka lasketaan yhteen ja jaetaan konserniin kuuluvien yhteisöjen kuntakohtaisten henkilöstömäärien suhteessa. Uudistuksen kuntakohtaiset menetykset ja voitot rajattiin 1 500 markkaan asukasta kohti kahtena vuonna.

- Huhtikuun (16.4.1998) laskelmien mukaan Helsingin menetyks oli 133 miljoonaa markkaa, kun uudistus olisi kokonaan voimassa ilman siirtymäkauden painotuksia. Verotulotasaus pienentäisi menetystä 113 miljoonaa markkaan.

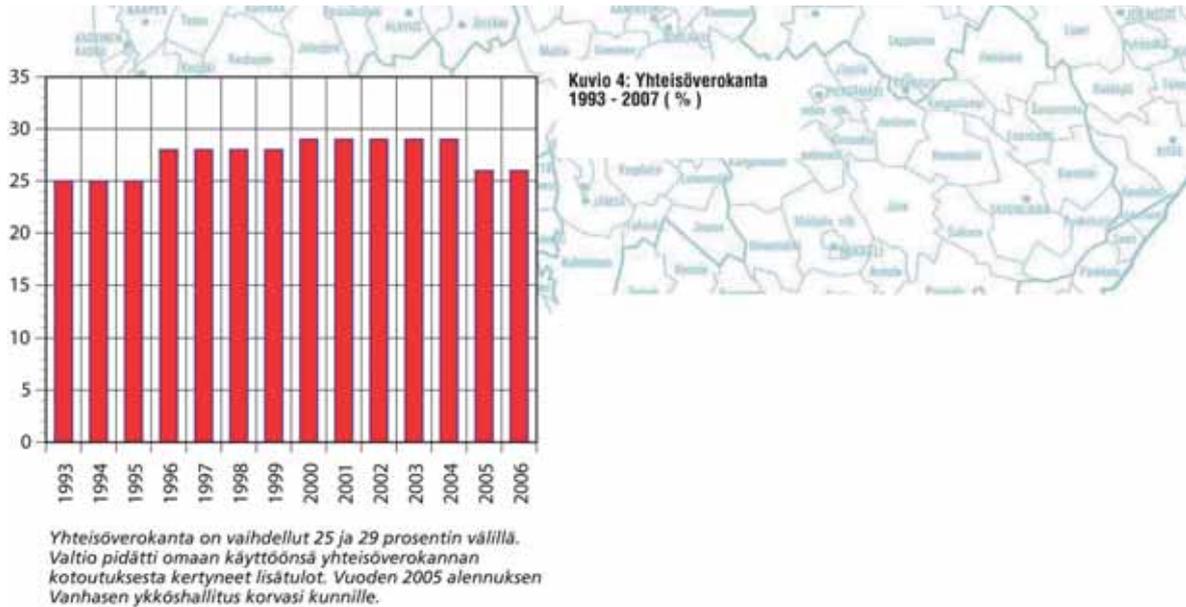
- Kesäkuun (15.6.1998) laskelmissa Helsingin menetyks oli noussut peräti 822 miljoonaa markkaan. Lopullinen muutos ylimenovaiheen jälkeen olisi ollut 611 milj. mk. Laskelmista oli poistettu pääkonttoriosuus ja otettu konsernitiedot mukaan.

Helsingiläiset kansanedustajat yli puolue-rajajen valittivat asiasta ja oikeuskansleri katsoi päätöksessään 17.12.1998, että menettely ”ei näin ollen vastaa sitä, mitä valtioneuvosto itse on ohjeissaan hyvältä lainvalmistelulta edellyttänyt”.

Uudistuksen ydin oli siinä, että jokaisen kunnan jako-osuus riippui jatkossa sekä yritysten menestymisestä että suurten konsernien työpaikkakehityksestä. Näin kunnan jako-osuus ja yhteisöveron tuotto muuttuvat huonompaan tai parempaan suuntaan taloudellisten suhdanteiden mukaan. Kuntakohtaisten vaihtelujen vähentämiseksi yhteisöveron kuntakohtaiset jako-osuudet päätetään nykyään kahden vuoden keskiarvona ja lopullisina.

### Yhteisöveron jako-osuuden nirhaaminen

Verovuoden 1992 yhteisöverokantojen perusteella määriteltiin vuodesta 1993 alkaen veronsaajien osuudet seuraavasti: valtio 51,84 %, kunnat 44,80 % ja seurakunnat 3,36 prosenttia. Yhteisövero kasvoi laman jälkeen yllättävän voimakkaasti. Vaikka valtio leikkasi taloutta tasapainottaakseen kuntien valtionosuuksia, edellytti kuntatalouden pitäminen sopivan kiireänä myös kuntien yhteisövero-osuuden supistamista. Siinä ei merkinnyt mitään kuntien itsehallinnon peruspilarina pidetty verotusoikeus eikä veronsaajan asema. Laitkin voitiin muuttaa silloin kun ne olivat valtion pyrkimysten esteenä.



1993–1997 kuntaryhmän osuus 44,80 %

Vuosina 1993–1997 kuntaryhmän osuus säilyi muuttumattomana eli 44,80 prosentina. Yhteisöverokantaa korotettiin vuonna 1996 25 prosentista 28 prosenttiin. Tämä lisäsi osaltaan valtion verotuloja vuonna 1996 arviolta noin miljardilla markalla ja muiden veronsaajien tuloja vajaalla 600 miljoonalla markalla.

1998 kuntaryhmän osuus 40,00 %

Hallituksen esityksessä (HE 102/1997) todettiin, että ”samaaikaisesti kun yhteisöveron tuotto on voimakkaasti kasvanut, valtion velka on edelleen lisääntynyt tuntuvasti. Sitä vastaan kuntien ja seurakuntien rahoitusasema on helpottunut.” Niinpä valtio leikkasi kunnilta ja seurakunnilta yhteisöverokannan vuonna 1996 tuoneen korotuksen alentamalla kuntien osuutta 40,00 prosenttiin. Kuntien menetys oli noin 770 miljoonaa euroa.

2000 kuntaryhmän osuus 36,39 %

Vuonna 2000 yhteisöverokanta korotettiin yhdellä prosenttiyksiköllä 29 prosenttiin. Valtio otti tästä johtuvan lisätuoton itselleen alentamalla vastaavasti kuntien jako-osuutta 1,38 prosenttiyksiköllä. Kuntien menetys oli noin 410 miljoonaa markkaa.

Valtionvarainministeriö halusi puolittaa indeksikorotuksen vuonna 2000. Korotus teh-

tiin lopulta täysimääräisenä, mutta maksatettiin kunnilla alentamalla kuntien yhteisöveron jako-osuutta (noin 391 mmk). Lisäksi budjetitriehessä korotettiin määräraha harkinnanvaraisiin rahoitusavustuksiin 70 mmk:lla. Tämäkin maksatettiin kunnilla yhteisöveron jako-osuuksia alentamalla. Yhteensä yhteisöveron jako-osuutta alennettiin pysyvästi 1,37 prosenttiyksikköä.

Kaiken huipuksi tehtiin ns. tasapainotuspaketti”, jossa kunnille osoitettiin rahoja eri kohteisiin. Yhteisöveroleikkausten määräksi esitettiin 250 milj. markkaa eli 0,86 prosenttiyksikköä kuntien osuudesta. Tämä oli väliaikainen kuntaosuuden alennus.

2001 kuntaryhmän osuus 35,29 %

Vuonna 2001 valtio palautti väliaikaisen leikkauksen korottamalla kuntaryhmän osuutta 0,86 prosenttiyksikköä. Edellisenä vuonna suoritettu leikkaus oli väliaikainen koskien pelkästään verovuotta 2000.

Verotulotasauksen viive supistettiin kolmesta vuodesta kahteen vuoteen. Tästä johtuen valtiosuudet kasvoivat ja valtio alensi kuntien jako-osuutta verovuoden 2001 jako-osuutta 1,96 prosenttiyksikköä.

2002 kuntaryhmän osuus 23,22 %

Kuntien arvonlisäveron palautusten takaisinperinnän uudistaminen toteutettiin pääosin

**”Tarkoitus on ilmeisesti ollut pienentää kuntien osuus niin vaatimattomaksi, että veronsaaja-asema voidaan poistaa...”**

kuntien yhteisöveron jako-osuutta alentamalla 12,03 prosenttiyksiköllä.

Tämä ei valtiolle riittänyt. Kuntien ja valtion välisten rahoitussuhteiden muutokseen liittyen kuntien jako-osuutta alennettiin 1,13 prosenttiyksiköllä. Tätä perusteltiin kolmella tekijällä: yhteisöveron arvioitu tuotto oli alentunut, työnantajan kansaneläkemaksua päätettiin alentaa enemmän kuin valtionvarainministeriön budjettiriihessä esittämässä pohjaehdotuksessa ja kunnallisverotuksen ansiotulovähennystä päätettiin korottaa vähemmän kuin ministeriön pohjaehdotuksessa.

Lisäksi kuntien jako-osuutta alennettiin verotilityslain 12 §:n perusteella 0,87 prosenttiyksikköä. Muutos perustui verotulotasauksen laskennalliseen nettomuutokseen.

2003 kuntaryhmän osuus 19,75 %

Osuuden leikkauksen perustana olivat alv-uudistuksen laskelmien tarkennus, verotulotasauksen muutos ja kuntatyönantajan kansaneläkemaksun 0,25 prosenttiyksikön lisäalennus.

2005 kuntaryhmän osuus 22,03 %

Yhteisöverokannan alennus 29 prosentista 26 prosenttiin korvattiin kunnille korottamalla kuntaryhmän osuutta veron tuotosta. Aiemmin kun verokantaa on korotettu, sen tuotto on leikattu kunnilta.

Valtiovarainministeriön linja: yhteisövero sopimaton kuntien rahoituslähteenä

Matti Vanhasen ykköshallituksen ohjelmassa todettiin kuntien rahoitus- ja valtionosuusjär-

jestelmä arvioitavan kokonaisuutena vuoteen 2005 mennessä. Siihen saakka kuntien yhteisövero-osuus säilytetään entisellä tasolla. Osana kokonaisuus selvitystä piti selvittää mahdollisuudet yhteisöveron siirtämiseen kokonaan valtiolle kuntatalouden vakauden lisäämiseksi ja suhdanneherkkyyden vähentämiseksi. Nämä muodostuivat vakiofraaseiksi valtiovarainministeriön kannanotoissa ja yrityksissä muuttua kuntien yhteisövero-osuus valtionosuudeksi.

Keväällä 2003 asetettu Sevonin työryhmä selvitteli voidaanko kuntien yhteisövero-osuus siirtää kokonaan valtiolle. Tiukan taistelun jälkeen päädyttiin siihen, että yhteisövero säilyy kuntien tulona. Päätöksen teki hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta joulukuussa 2004. Merkittävää kiistassa oli Suomen Kuntaliiton tiukka kanta yhteisöveron säilyttämisestä kuntien verona. Takavuosien uudistuksissa liitto hoiperteli ja oli valmis muuntamaan osan veroista valtionosuudeksi.

Jonkinlaista epäjohtonmukaisuutta oli Vanhasenkin ykköshallituksen linjassa havaittavissa. Ensin siis hallitus aikoi ohjelmassaan muuttaa yhteisöverot valtionosuudeksi kuntatalouden vakauden lisäämiseksi. Sitten myöhemmin valtionosuuksia haluttiin muuttaa verotuloiksi kuntien itsenäisyyden vahvistamiseksi.

Pääomatulojen ja yritysverotuksen uudistuksessa 1993 ratkaistiin kuntien asema yhteisöveron saajana. Lakiesityksen perusteluista ilmenee, että verotuksen muuttuessa uudella verotulojen jako- ja tilitysjärjestelmällä oli tarkoitus turvata veronsaajien asema. Veronsaaja-asemasta huolimatta kuntien jako-osuus yhteisöveron tuotosta on verovuodesta 1993 lähtien alentunut 44,80 %:sta 23,03 prosenttiin.

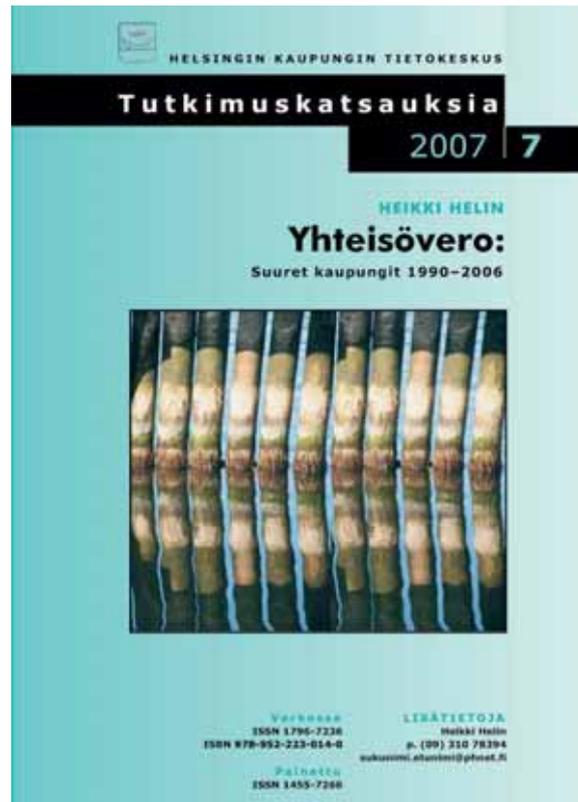
Edellä esitetty listaus kuntien yhteisöverosuuden leikkaamisesta osoittaa selvästi, että valtiovarainministeriön pyrkimyksenä on ollut vuosi vuodelta heikentää kuntien lakisääteistä veronsaaja-asemaa yhteisöveroihin. Sitä on käytetty milloin köyhempien kuntien, milloin valtion talouden vahvistamiseen. Tarkoitus on ilmeisesti ollut pienentää kuntien osuus niin vaatimattomaksi, että veronsaaja-asema voidaan poistaa. Yhteisövero on rapautunut yleiseksi kunta-valtiosuhteen tasauseräksi,

vaikka kunnallista verotusoikeutta on sanottu yhdeksi kunnallisen itsehallinnon peruskiveksi tai peruspilariksi.

Edellä on esitetty muutamia hallitusten esityksiin sisältyneitä kuntien yhteisöverosuuden alentamisesta seuraavia lukuja, jotka kuvaavat kuntien verotulojen menetyksiä. Valtion laskelmat on laadittu valtion näkökulmasta ”varman päälle” ja yleensä kuntien tappioksi. Christel von Martens on osoittanut, miten valtion laskelmat kuntien menetyksistä ovat säännönmukaisesti osoittautuneet alimitetuiksi.

Kuntien onneksi niillä on vielä osuutensa yhteisöveron tuotosta. Valtionosuus tuskin kasvaisi, jos yhteisöjen maksamat verot kasvavat. Vuosien kokemus on osoittanut, miten helppo valtionosuutta on leikata.

Näyttää siltä, että kuntien yhteisöverosuus on kuin malka valtiovarainministeriön silmässä. Ministeriöllä on vuodesta 1990 lähtien ollut vain yksi kanta: yhteisövero ei ole sopiva kuntien toimintojen rahoittamiseksi. Kanta ei ole muuttunut, vaikka hallitukset ovat muuttuneet.



# Kuntien talous pysynyt VALTION JATKUVASSA PYÖRITYKSESSÄ

## TUTKIMUS

Maan hallitukset ovat pyrkineet edistämään kuntatalouden vakautta ainakin ohjelmiansa mukaan. Peräpeiliin vilkaisu kuitenkin osoittaa, että kuntatalous on ollut kaikkea muuta kuin vakaata 1990-luvun alun laman jälkeen. Hallitusten yllättävät ratkaisut sekä epävarmuus valmisteilla olevien jatkuvien uudistusten vaikutuksista ovat muuttaneet kuntien toimintaympäristön epävakaaaksi. Vaikka valtiovalan ratkaisujen ennakoitavuus on viime vuosina parantunut, kuntien talous on ollut kireää ja on taas kiristymässä.

Kuntalehti 15 2008

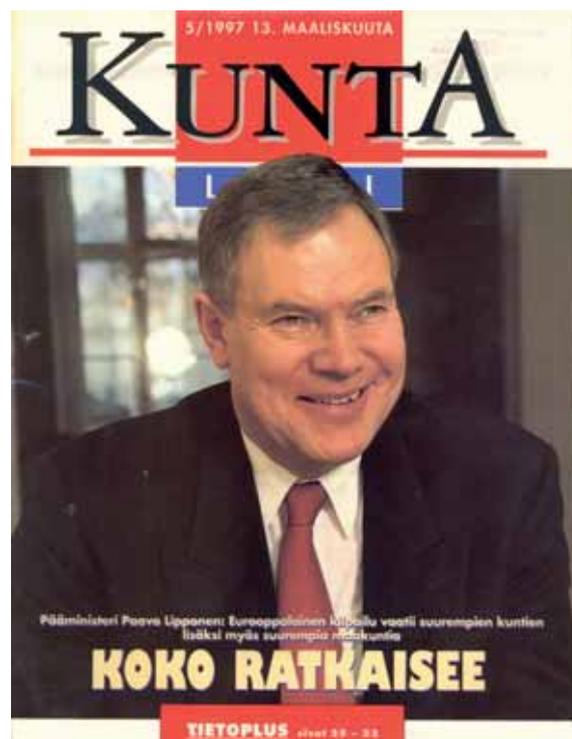
Näkemyksistä kuntatalouden tilasta, kehityksestä ja taustalla olevista tekijöistä riippuu paljolti tulkitsijasta. Valtiovarainministeriöllä ja hallituspuolueilla on oma näkemyksensä ja oppositiolla omansa. Yrityspuolelta satelee kaavamaisia ja heikkoon tietopohjaan perustuvia ohjeita siitä, miten kunnallishallintoon pitäisi saada lisää tehoa. Oman vivahteensa tuo tul-

kintaan sekin, että toimittajienkin tiedot kuntataloudesta ovat varsin "ohuet".

Tässä tarkastellaan yhteenvedonomaaisesti sitä, mitä verotuloille ja valtionosuuksille ja tapahtunut vuodesta 1990. Tarkastelun taustalla on kesäkuussa ilmestynyt julkaisu "Tapausten kulku". Siihen perustuvat oheiset kuviot ovat vain suuntaa-antavia. Niihin ei ole ollut mahdollista ottaa mukaan kaikkia tekijöitä eikä niiden mittasuhteita. Kuviot palauttavat mieleen ja hahmottavat yleiskuvan siitä, millaisessa pyörteessä kuntatalous on ollut.

Jatkuvaa uudistamista –  
jatkuvaa epävarmuutta

Vaikka kaikkien hallitusten ohjelmassa on ollut jonkinlainen kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän uudistus, ovat muutokset vuoden 1997 uudistuksen jälkeen jääneet vähäisiksi. Työryhmä toisensa jälkeen on tehnyt selvityksensä, mutta merkittäviä muutoksia ei ole saatu aikaan. Osittain se on johtunut siitä,



että loppuvaiheessa kunnittaiset muutokset on pyritty minimoimaan.

Valtionosuusuudistusten kestotavoitteena on ollut yksinkertainen ja selkeä järjestelmä. Tavoitteista huolimatta valtionosuusjärjestelmä on kaikkea muuta kuin yksinkertainen, selkeä ja läpinäkyvä. Toisaalta kuntien erilaisuudesta johtuen kovin yksinkertaista järjestelmää ei ole mahdollista tehdä.

Kuntien toimintaympäristö on ollut epävakaa. Uudistushankkeiden ja muutosten runsautta havainnollistaa kuvio 1.

### Veropohjaa kavennettu - itsehallintoa heikennetty

Verotusoikeuden on sanottu olevan kuntien itsehallinnon peruspilari. Tästä on johdettu nyrkkisääntö, jonka mukaan kuntien itsehallinto on sitä vahvempi, mitä suurempi on verotulojen osuus kuntien tuloista. Kääntäen taas itsehallinto on sitä heikompi, mitä enemmän kunnan talous on riippuvainen valtionosuuksista.

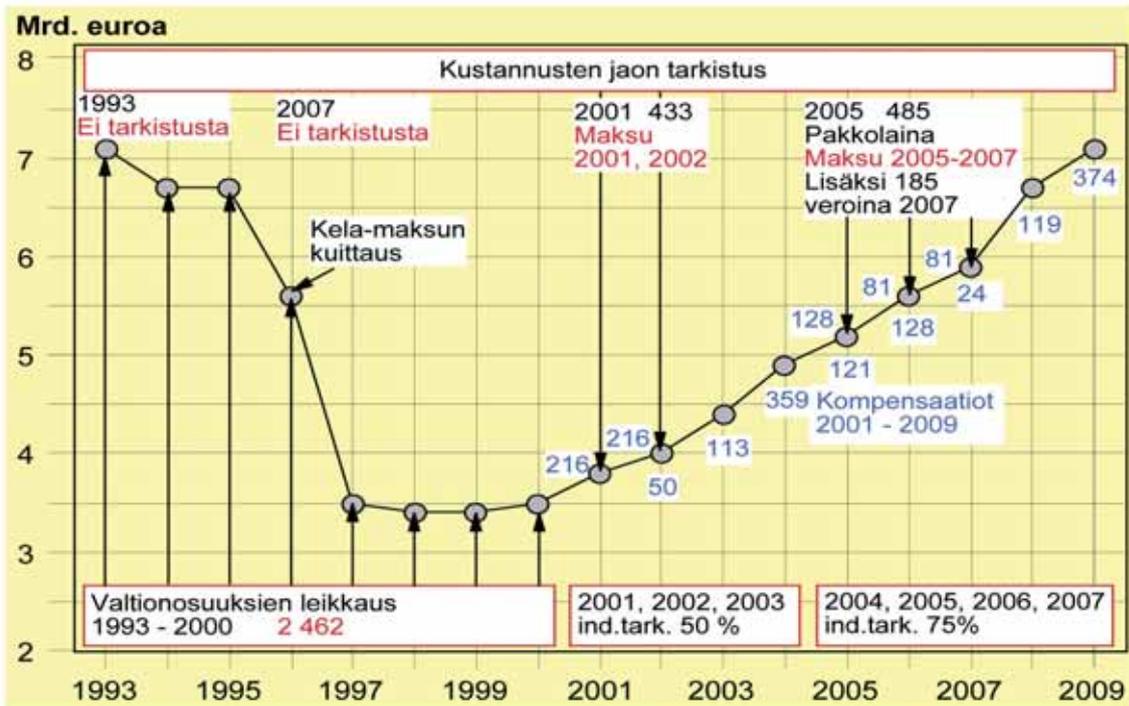
Yhteisöveron kuntaosuutta on supistettu moneen kertaan mitä erilaisimmin perusteiden. Kuviossa 2 on esitetty sekä kuntaryhmän osuuksien että yhteisöverokannan muutokset. Esimerkiksi vuonna 1998 osuutta supistettaessa todettiin vain, että yhteisöveron tuotto on kasvanut ja valtion velka lisääntynyt tuntuvasti, joten kunnat ja seurakunnat saivat luvan osallistua valtiontalouden korjaamistalkoisiin. Kaksi vuotta myöhemmin kuntaosuutta leikattiin, jotta indeksitarkistukset voitiin maksaa täysimääräisinä ja lisätä harkinnanvaraisia rahoitusavustuksia. Kun kuntaryhmän osuutta yhteisöveron tuotosta muutetaan, kohdistuu muutos hyvin eri tavoin eri kuntiin. Suurimmillaan kuntien osuus yhteisöveron tuotosta oli 2,7 miljardia. Vuonna 2003 se jäi hieman alle miljardin ja oli viime vuonna vajaat 1,5 miljardia euroa.

Valtiovarainministeriö ja ilmeisesti myös sitä kautta OECD:n tutkijat ovat moneen kertaan todenneet, ettei yhteisövero suhdanneherkkyytensä takia ole sopiva kuntien tulolähde. Kun valtio jatkuvasti puuttui kuntaryhmän jako-osuuteen, Auditorin entinen toimitusjohtaja Leif Engfelt totesi, että yhteisövero on

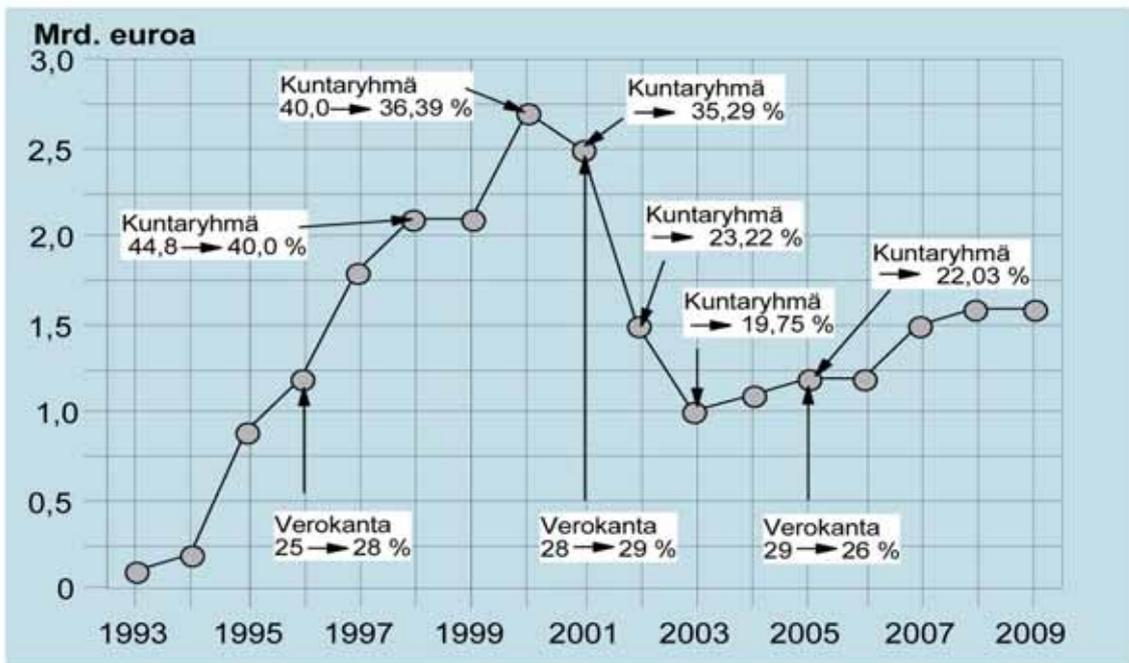


kunnille pienempi riski kuin valtiovarainministeriö. (Polemiikki 2/2001)

Lipposen hallitukset kevensivät verotusta kuntien kustannuksella. Kuntaliiton laskelmien mukaan vuosina 1997–2003 verotusta kevennettiin niin, että kompensoimatta jäi 827 miljoonaa euroa. Kuviossa 3 on esitetty osa kuntien tuloveroon vaikuttaneista valtion rat-



KUVIO 1: Kuntien talouteen liittyviä uudistuksia ja uudistusyrityksiä vuosina 1990 - 2008



KUVIO 2: Kuntien yhteisöveron määrän, kuntaosuuden ja verokannan kehitys 1993 - 2009

kaisuista. Vanhasen hallitusten aikaan on veronkevennykset kompensoitu kunnille lisäten valtionosuuksia. Vuonna 2007 verotuloja kasvatettiin, koska hallitus kompensoi kustannustenjaon tarkistuksen loppuerän verotulojen kautta. Viime vuonna kunnan tuloveron määrä oli vajaa 14 miljardia euroa.

Kuntien verotulot eivät enää heijastakaan sitä, miten kunnassa asuvien henkilöiden ja yhteisöjen veronmaksukyky on kehittynyt.

Suorastaan ristiriitaisen kuvan kuntatalouden ja kuntien verotulojen kehityksestä antoivat 2000-luvun vaihteen tilastot, joita väärästi Mikael Enbergin verotulojen rytmihäiriöksi nimitämä ilmiö.

Vaikka Vanhasen hallituksen verokevenysten kompensoinnit ovat myönteinen asia, voi ilmiötä pohtia periaatteellisemmin kunnallisen itsehallinnon kannalta. Edellä todettiin, että mitä suurempi osa kuntien tuloista



tulee valtionosuuksina, sitä enemmän kunnat ovat valtion ja valtiovarainministeriön päätöksistä riippuvaisia. Kuntien tuloveropohjasta on vuosina 1997–2009 leikattu yli kaksi miljardia. Tämä on lisännyt kuntien riippuvuutta valtiosta. Kevennyksistä on seurannut valtiorippuvuuden kasvun lisäksi myös se, että kuntien päättämän veroprosentin ja kuntalaisen todellisen veroprosentin välille on kasvanut 4–5 prosenttiyksikön kuilu.

## Kuntatalous sopivan kireänä

Tässä ei ole mahdollista esittää tarkkoja lukuja siitä miten valtio on toimillaan kuntataloutta kiristänyt. Kuviossa on hahmoteltu valtionosuuksiin kohdistuneita valtion toimenpiteitä. Niitä on kuviossa neljää tyyppiä: valtionosuuksien leikkaukset, kustannustenjaon tarkistukset, indeksitarkistukset ja verokevennysten kompensatiot.

Valtio on leikannut valtionosuuksia. Kuntaliiton laskelmien mukaan leikkaukset olivat vuosina 1993–2000 noin 2,4 miljardia euroa.

Valtio on maksanut vuosia 1997–2000 lukuun ottamatta indeksitarkistukset vajaina. Tosin vuonna 2000 täysien tarkistuksen maksu otettiin leikkaamalla kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta. Vajaiden tarkistusten määrä kumuloituu nopeasti. Esimerkiksi vuosina 2001–2007 täyden korotuksen ja toteutuneen korotuksen ero oli yhteensä 379 miljoonaa euroa. Kunnilta jäi kuitenkin vajaiden tarkistusten takia saamatta noin 1,6 miljardia euroa. Tämän verran valtio käytti lain sille suomaan oikeutta livetä maksuosuudestaan.

Vuoden 2005 pakkolaina eli kustannustenjaon tarkistusrahojen jaksottaminen kolmelle vuodelle merkitsi sitä, että kunnilta jäi vuonna 2005 ja 2006 saamatta valtionosuuksia noin 650 miljoonaa euroa. Vuoden 2001 tarkistuksen maksulykkäys leikkasi ko. vuoden valtionosuutta 216 miljoonalla eurolla.

Kun valtio määrää kunnille uusia tehtäviä, maksaa se niiden kustannuksista keskimäärin kolmanneksen ja kunnille jää maksettavaksi kaksi kolmasosaa. Uusien tehtävien aiheuttamien lisäkustannusten arviointi on erittäin vaikeaa. Kuntaliitto on esittänyt arvion, että vuosien 1993–2004 pelkästään sosiaali- ja ter-

veydenhuollon uusista tehtävistä aiheutuneet lisäkustannukset ovat noin 1,5 miljardia euroa.

Uudistusten valmistelu on ollut myös heikko. Siihen viittaavat yllättävän suuriksi paisuneet kustannustenjaon tarkistukset. Esimerkiksi vuoden 2009 syksyllä voimaan tulevan uuden vammaislain kustannukset ovat valtion arvion mukaan 20 miljoonaa euroa ja Kuntaliiton arvio on kymmenkertainen.

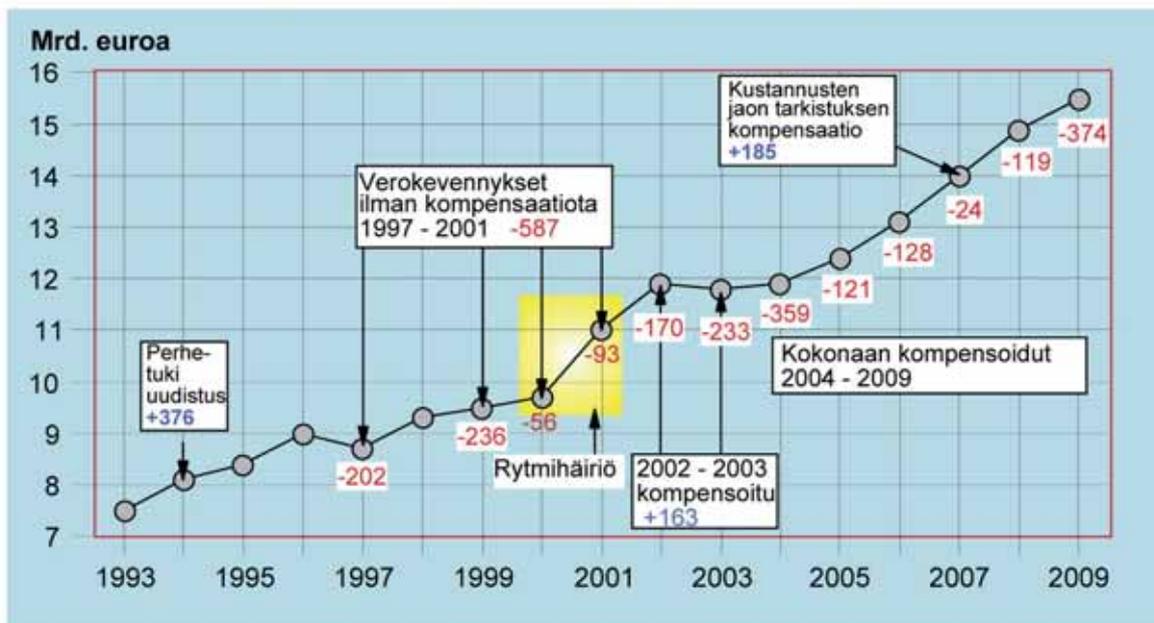
Valtionosuuksien ja verotulojen kehitystä tarkasteltaessa on muistettava, että on kaksi merkittävää kustannusneutraalia kuittausta: vuonna 1996 poistettiin kelamaksu ja samalla summalla vähennettiin valtionosuuksia. Vastaavaksi vuonna 2002 valtio luopui arvonlisäveron palautusten takaisinperinnästä ja tämä summa kuitattiin vähentämällä kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta.

## Valtio ”vahvistaa” kuntataloutta, mutta kuntatalous heikkenee

Valtiovarainministeriö on esittänyt vuosittain laskelmaa siitä, miten paljon valtio vahvistaa kuntataloutta. Valtionosuuksia on viime vuosina kasvattanut verotulojen kompensointi. Kompensointia tuskin voi laskea vahvistamiseksi, kun rahaa siirretään kuntien taskusta toiseen. Valtionosuuksien muutos on aina satoja miljoonia euroa ja prosentteissakin paljon. Esimerkiksi ensi vuonna sosiaali- ja terveystoimen valtionosuudet kasvavat 10,5 %, mutta ilman kompensatioita kasvu jää 3,5 prosenttiin. Varsinkin hallitus ja hallituspuolueiden kansanedustajat käyttävät suurempaa lukua ja tulkitsevat sen hallituksen jalomielisyydeksi kuntia kohtaan.

Ristiriitaisilta tuntuvat etenkin takavuosien puheet kuntatalouden vahvistamisesta, kun kunnallistalous samanaikaisesti kiristyi. Kyse onkin jonkinlaisesta valtiollisesta uskielystä, jossa valtio määrittelee käsitteiden sisällön. Siinä heikentäminen muuttuu vahvistamiseksi.

Periaatteessa ja lainsäädännön mukaan valtion pitäisi osallistua sovitulla osuudella kuntien palvelujen kustannuksiin. Tämän toteuttamiseksi tehdään vuosittain indeksitarkistukset, kustannustenjaon tarkistukset ja uusiin tehtäviin myönnetään valtionosuudet.



KUVIO 3: Kunnan tuloveron muutokset 1993 - 2009. Kuvion muutoksia kuvaavat luvut miljoonina euroina.

Valtion laskelmissa kuntatalouden vahvistamiseksi on kirjattu myös indeksitarkistukset, vaikka niitä ei olisi tehty täysimääräisinä.

Indeksitarkistusten ohella toinen tapa säilyttää kuntien ja valtion välinen kustannustenjako palvelujen rahoituksessa on kustannustenjaon tarkistus. Vuosina 1993 ja 1997 ei tarkistusta tehty. Vuosina 2001 ja 2005 tarkistuksia ei maksettu alkuperäisen lain mukaan, vaan jaksotettiin useammalle vuodelle. Vuoden 2005 tarkistuksen 185 miljoonan loppuerä jopa maksettiin verotulojen kautta. Näin siksi, että valtion budjetin kehyksiin ei mahtunut valtionosuuksien lisäys ko. vuonna. Menettely tuntuu lievältä itsepetokselta eikä sillä ainaakaan järjestelmän selkeyttä parannettu.

Hannes Manninen ollessaan oppositio-puolueen kansanedustaja, totesi valtiovarainministeriön käyttäneen täysin vastuuttomasti sanoja ”vahvistaa kuntataloutta”. Mannisen mukaan valtiovarainministeriön laskelmissa on ollut ainoastaan se rahamäärä, mikä valtion budjetin kautta kunnille on annettu edellisenä vuonna, ja sitten on laskettu, paljonko seuraavana vuonna. Se ei kerro vahvistuuko kuntatalous vai heikkeneekö se luku.

**”Kuntien tuloveropohjasta on vuosina 1997 - 2009 leikattu yli kaksi miljardia. Tämä on lisännyt kuntien riippuvuutta valtiosta.”**

Paraskaan ei auta

Kuntien tehtävät ja toimintaedellytykset eivät ole tasapainossa. Lehti uutisten mukaan eri puolilla maata kunnat toivovat valmisteilla olevan valtionosuusuudistuksen tuovan niille lisää rahaa. Valtionosuusuudistuksen yhteydessä ei kuitenkaan keskustella siitä, mikä on valtion osuus kuntien palvelutuotannon rahoituksessa, vaan rahaa siirrellään ainoastaan kuntien kesken. Kuntataloutta ei korjata valtionosuusuudistuksella, jos samassa yhteydessä ei lisätä valtion rahoitusosuutta.

Valtio on viimeisen 15 vuoden ajan pitänyt kuntakenttää suhteellisen tiukassa otteessa sekä ollut ratkaisuisaan monesti kuntien kannalta ikävällä tapaa yllättävä.

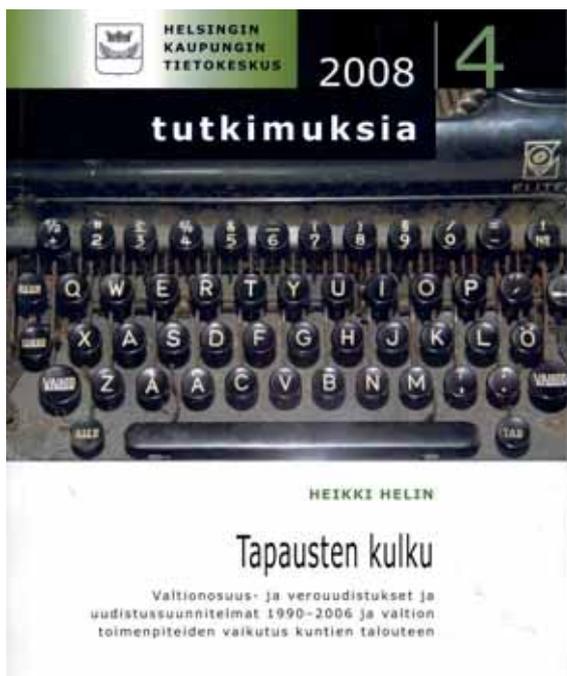
# KUNTATALOUS

**”... yhteisövero on kunnille pienempi riski kuin valtiovarainministeriö.”**

Valtio on laman jälkeen perustellustakin leikannut valtionosuuksia taloutensa tasapainottamiseksi. Sen jälkeenkään valtio ei ole osallistunut lain hengen mukaan sille kuuluviin kustannuksiin kunnallisten palvelujen rahoituksessa. Välillä on muutettu lakiakin, jotta valtio saattoi lykätä maksuja kunnille.

Kuntien tuloveropohja on heikentynyt verokevennysten takia. Myös osuutta yhteisöveron tuotosta on supistettu kestävämmän perustein vahvemman oikeudella. Samalla on heikennetty myös kunnallisen itsehallinnon perustaa. Edellä oleva huomioiden ei ole kovin realistista odottaa tältä osin nopeaa muutosta kuntien kannalta helpottavaan suuntaan.

Kuntatalouden vahvistamiseen ei riitä Paras-hankekaan. Kuntaliitosten tavoitteena on saada taloudeltaan vahvempia kuntia palvelujen turvaamiseksi. Tässä tarkastelussa on kuvattu, miten valtio toimillaan on murentanut kuntien talouden perustaa.



Kuntaliitokset eivät tuo kuntatalouteen uutta rahaa. Liitosten myötä tilastot hieman kaudistuvat, kun ”syömävelkaisia” kuntia liittyy tai liitetään suurempiin kuntiin. Se ei kuitenkaan riitä. Kuntien velvoitteet ja resurssit eivät ole tasapainossa. Kuntien kassoista puuttuu edelleen paljon valtion rahaa.

Lähde:

Heikki Helin: Tapausten kulku. Valtionosuus- ja verouudistukset ja uudistussuunnitelmat 1990-2006 ja valtion toimenpiteiden vaikutus kuntien talouteen. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuksia 2008:4



Tuulimyllyjä Porin edustalla. (HH)

# Kolkutteliko taloudellinen kuolema KRIISIKUNNAT VAI ARMAHTIKO KUNTALIITOS?

Kuntalehti 19/2008

## KUNTATALOUS

Kuntien lukumäärä pul-  
lahti takavuosina silloin  
tällöin keskusteluun.  
Taustalla ovat olleet kun-  
tien asukasluvun vähe-  
neminen ja talousongel-  
mat. Kuntien lukumää-  
rystä käytyä keskuste-  
lua 1980-luvulta tähän  
päivään kannattaa ker-  
tailla. Miten on käynyt  
takavuosina lakkautetta-  
vaksi ehdotetuille kunnil-  
le? Ovatko niiden huolet  
jo ohi kuntaliitoksen an-  
siosta? Vai elää kituutta-  
vatko ne kriisikuntalistoil-  
la? Vai jatkavatko elä-  
määnsä peräti talouson-  
gelmansa hartioiltaan  
karistaneina?

Kuntien lukumäärä pullahti takavuosina sil-  
loin tällöin keskusteluun. Taustalla ovat ol-  
leet kuntien asukasluvun väheneminen ja  
talousongelmat. Tässä yhteenvedossa ker-  
taillaan kuntien lukumäärästä käytyä keskus-  
telua 1980-luvulta tähän päivään. Miten on  
käynyt takavuosina lakkautettavaksi ehdo-  
teuille kunnille? Ovatko niiden huolet jo ta-



pahtuneen kuntaliitoksen ansiosta, vai elää ki-  
tuuttavatko ne kriisikuntalistoilla vai jatkavat-  
ko elämäänsä talousongelmat karistaneina?

Vuonna 1960 Suomessa oli 548 kuntaa ja  
vuonna 1980 niitä oli 464. Sille tasolle kuntien  
määrä jämähänkin niin että vuonna 2000 kuntia  
oli 452. Nyt kuntia on 415. Vuoden 2009 alus-  
sa toteutuu 32 kuntaliitosta. Koska merkittävä

osa näistä on monikuntaliitoksia, vähenee liitosten tuloksena kuntien määrä 67:llä.

### Kolkutteliko kuolema sadalle kunnalle 1987?

Valtiovarainministeriön ylijoh-taja Pertti Sorsa ennusti elokuussa 1987, että sata kuntaa kuolee ennen vuosituhannen taitetta. Pienten kuntien väki häipyä hänen mukaansa Ruot-siin ja pääkaupunkiseudun lie-peille. Koska verotulot vähene-vät, kunnat eivät pysty hoi-tamaan edes välttämättömiä tehtäviään. (HS 8.8.1987, Suomen Kunnat 1987/17)

Sorsan arvioiden mukaan maahan jäisi pari-kolmesataa elinvoimaista kuntaa. Ne kun-nat, joissa on ideoita, tietoa, tai-toa ja kehittymisen halua, olivat Sorsan mielestä tulevaisuuden emäkuntia. Silloisissa kehi-tysaluejaoissa Sorsa ei paljon mieltä nähnyt. Kehitysalueiksi määriteltiin 329 kuntaa eli yli 40 prosenttia suomalaisista asui kehitysalueilla. Ns. erityisetuja-kin nautti 95 kuntaa. Sorsa sanoi vetäneensä määrän hatusta eikä lähtenyt nimeämään kun-tia.

Helsingin Sanomat on aina ollut aktiivinen ennustellessaan kuntien lakkauttamisia ja piir-rellessään uusia kuntarajoja. Se tarttui Sorsan ajatukseen ja teeti SG-Markkinatieto Oy:llä listan sadasta heikoimmasta kun-nasta. Lehtijuttu olisi otsikoitu raflaavasti: ”Kolkuttaako kuolema näille kunnille?”

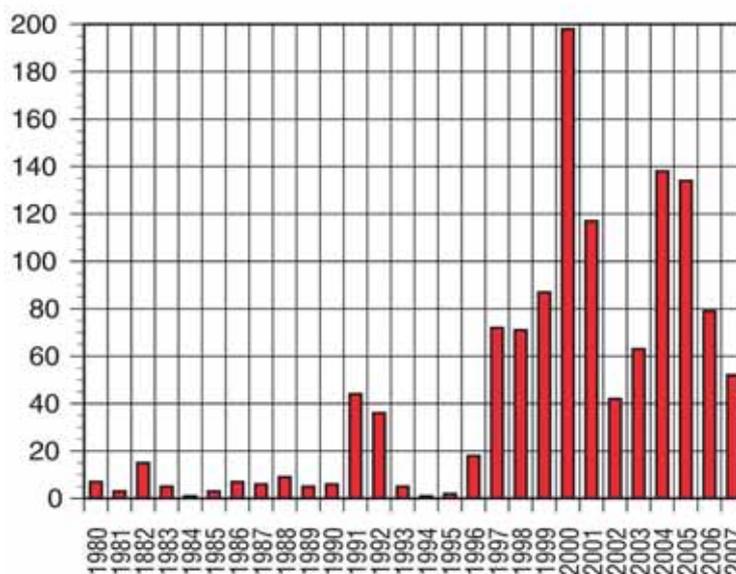
Näin HS selvittää heikkojen kuntien valintakriteereitä (HS 6.9.1987):

– Kunta on herkimmin pääs-syt sadan heikoimman jouk-koon, jos se on (1) pieni ja (2)



KUVIO 1.  
Kuntien lukumäärän kehitys 1960 - 2008  
(Vuoden 2009 luku perustuu tehtyihin lii-tospäätöksiin)

### Negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä 1980 - 2007



KUVIO 2:  
Negatiivisen vuosi-katteen kuntien määrä 1980 - 2007 (Vuoden 2000 luku johtuu pal-jolti verotulojen kirjaustavan muutoksesta)

sen väki vähenee, jos sen (3) veroäyri on korkea ja (4) vähit-täiskaupan liikevaihto vähäinen. Kunta on saattanut päästä listalle, vaikka vain osa näistä mittareista on näyttänyt mii-nusta.

Syntyi kolmenlaisia kuntien ryhmiä. Oli suuret, joilla vai-keuksia. Ryhmässä oli kuntia, joita tuskin ensimmäisinä ryh-dytään teurastamaan. Tällaisia olivat esimerkiksi Ruovesi ja Sysmä. Toisessa ryhmässä olivat ”pienet kunnat”, joilla

**Sata heikointa kuntaa kolmessa ryhmässä (HS 6.7.1987)**

**Uhanalaiset  
(70 kpl)**

Alastaro  
Anttila  
Artjärvi  
Haukivuori  
Hirvensalmi  
Honkajoki  
Houtskari  
Humppila  
Inö  
Isojoki  
Jaala  
Juupajoki  
Jämsjärvi  
Jäppilä  
Kangaslampi  
Kannonkoski

Karjalainen  
Karjalohja  
Kiikala  
Kisko  
Kivijärvi  
Konginkangas  
Korsnas  
Koski HL  
Kuhmalahti  
Kuorevesi  
Kuru  
Kustavi  
Kylmäkoski  
Lapinjärvi  
Leivonmäki  
Lestijärvi  
Luhanka  
Luopioinen

Längelmäki  
Manttila  
Mellila  
Miekkälä  
Mietoinen  
Multia  
Myskylä  
Oravainen  
Oripää  
Pertunmaa  
Pylikönmäki  
Rautavaara  
Ristijärvi  
Ruotsinpyhtää  
Saari  
Savonranta  
Savukoski  
Siikainen

Suomien  
Suomenniemi  
Suomusjärvi  
Särkisalo  
Tarvasjoki  
Tenhoia  
Tervo  
Toivakka  
Töysä  
Uukuniemi  
Vampula  
Vehmaa  
Vehmersalmi  
Vesilahti  
Virtasalmi  
Västankjärvi  
Ylämaa  
Yläne

**Suuret, joilla  
vaikeuksia (14 kpl)**

Dragsfjärd  
Hartola  
Kaavi  
Kemiö  
Kiukainen  
Kuhmoinen  
Pohja  
Puumala  
Ruovesi  
Rääkkylä  
Sulkava  
Sysmä  
Tuusniemi  
Vöyri

**Pienet, joilla on  
toivoa (16 kpl)**

Hailuoto  
Kiikoinen  
Kodisjoki  
Korppoo  
Kullaa  
Kuusjoki  
Lijendal  
Maksamaa  
Muuria  
Nauvo  
Pelkosenniemi  
Pukkila  
Sahalahti  
Sammatti  
Tuulos  
Värtsilä

oli toivoa. Ne olivat joutuneet listalle pienen kokonsa vuoksi, vaikka niillä näytti menevän kohtuullisesti. Esimerkkejä näistä alle 1 000 asukaan kunnista olivat Värtsilä ja Kodisjoki. Suurin osa listatuista 100 kunnasta oli ”uhanalaisia”, joilla meni huonosti. Reilusti yli neljännes uhanalaisten asukkaista oli yli 60-vuotias.

HS pohti, että heikoimpia kuntia voisi etsiä toisellakin tavalla. Voisi katsoa, mitkä kunnat saavat eniten kehitysalue- ja erityisaluetukea valtiolta. Sadan heikoimman kunnan luettelo ja valtion eniten tukemien kuntien lista osuivat yksiin vain osittain. Ohessa Helsingin Sanomissa esitetyt 100 kuntaa kolmessa ryhmässä. HS:n 70 uhanalaisesta kunnasta on kadonnut kolmisenkymmentä.

Suomen kunnallisliiton kunnallistaloudellisen osaston päällikkö Leif Engfelt lyttysi listan Suomen Kunnat lehdessä (1987/17): ”Leif Engfelt rupukuntalistasta: Tietämättömien tai vastelua.” Asiaa tuntemattomien heikouksien ”Asiaa tuntemattomien heikouksien”, kuittasi Engfelt. Hän hymähteli myös tutkimuksessa käytetyille heikkouskriteereille. HS:n kriteereillä kaksi Suomen heikointa kuntaa olivat Mellilä ja Suomenniemi.

Joka tapauksessa kunnat oli saatu jonoon ja jonkinlaista keskustelua virisi, ainakin listalle päässeissä kunnissa. Ollaan menetelmistä mieltä tahansa, ei osumatarkkuus ollut mikään huono. On huomattava, että seulonnessa ei käytetty veroäyrin hintaa lukuun ottamatta tavanomaisia kuntatalouden kriteerejä.

Pari vuotta myöhemmin pääministeri Harri Holkeri ilmoitti, että kuntien määrän voisi vähentää maassamme puoleen nykyisestä. (Etelä-Suomen Sanomat 17.4.1989)

Kunnallisliiton varatoimitusjohtaja Leif Engfelt ja kaupunkiliiton osastopäällikkö Arto

Laitinen arvioivat vuonna 1991 kaikkiaan 30–40 kunnan katoavan vuoteen 2000 mennessä (Aamulehti 21.8.1991). Sekin osoittautui liian optimiseksi arvaukseksi. Kuntien määrä väheni vain kahdeksalla.

**Sisäasiainministeriön 61 kriisikuntaa 1992**

Sisäasiainministeriö kehotti keväällä 1992 lääninhallituksia ryhtymään toimenpiteisiin kaikkein vaikeimmassa asemassa olevien kuntien talousongelmissa. Maaherroille osoitetussa kirjelmässä oli luettelo kunnista, joiden taloudessa on ”huolestuttavia piirteitä”. Luettelot julkaistiin lehdissä, vaikkei ministeriö kirjittä eikä luetteloa julkistanut.

Sisäasiainministeriön luettelon perustana ovat seuraavat kunnallistalouden muuttujat: käyttötalouden ylijäämä (vastaa vuosikatetta), lainanhoitokustannukset, vakavaraisuus ja veroäyrimäärä ja äyrin hinta.

Tämän kirjoittaja leikitteli tuohon aikaan kuntien toimintapoliittisella typologialla. Se muodostettiin kuntien vuosikatteista, vakavaraisuudesta ja äyrin hinnasta. Vakavaraisuuden keskeisimmät tekijät olivat lainamäärä sekä siirtomäärärahat ja rahastot. Heikoimmat kunnat nimettiin umpikujakunniksi. Vuonna 1990 niitä oli 63. Näistä 56 oli ministeriön kriisikuntalistalla. Samoilla kriteereillä päädyttiin samankaltaisiin listoihin.

Ministeriön lista tyrmättiin kuten aikanaan Helsingin Sanomienkin lista. Kunnallisliiton toimitusjohtaja Timo Kietäväisen mielestä lista ei ollut ajantasalla. Hänen mukaansa vuoden 1990 tilinpäätöksiin perustuva lista oli jo vanhentunut (Satakunnan Kansa 25.6.1992):

### Sisäasiainministeriön kriisikunnat 1992 (61 kpl)

Evijärvi	Korsnäs	Nauvo	Savonranta
Halsua	Kortesjärvi	Oravainen	Siikajoki
Haukivuori	Kuivaniemi	Pelkosenniemi	Soini
Hyrnsalmi	Kuusjoki	Piippola	Tenhola
Ii	Kyyjärvi	Pohja	Toholampi
Iniö	Kärsämäki	Pornainen	Tuulos
Jämijärvi	Lappajärvi	Pulkki	Ullava
Kalanti	Lehtimäki	Punkaharju	Utajärvi
Keitele	Leivonmäki	Pyhäjoki	Utsjoki
Kestilä	Lemu	Pyhäntä	Veteli
Kiukainen	Lestijärvi	Rantsila	Vihanti
Kivijärvi	Liminka	Rautavaara	Värtsilä
Kolari	Lumijoki	Reisjärvi	Västankjård
Konginkangas	Luoto	Ristijärvi	
Korpilahti	Längelmäki	Ruukki	
Korppoo	Maksamaa	Sahalahti	

– Kunnallistalous on muuttunut vuoden takaisesta ajasta valtavasti. Listalta puuttuvat sellaiset isot kriisikunnat kuten Vantaa ja Lahti sekä hyvin lähellä kriisikuntarajaa olevat Joensuu, Tampere ja Turku. Muutenkin kriisikuntajoukko on huomattavasti laajentunut.

Ministeriön listan 61 kunnasta kaikkiaan puolet on kadonnut tai katoamassa jo päätettyjen liitosten seurauksena kartalta. Tämän lisäksi Pelkosenniemi, Utajärvi ja Utsjoki ovat uusilla puitelain mukaisilla kriisikuntalistoilla.

Ministeriön listalla oli 24 sellaista kuntaa, jotka olivat Helsingin Sanomien 100 kunnan listassa. Tämä heijastelee listojen laatimisperusteiden eroja. Näistä listojen yhteisistä kunnista 7 jatkaa edelleen itsenäisinä kuntia.

#### Uuden ajan kriisikunnat

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen ns. puitelain mukaan kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut sekä ryhtyä toimiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi. Velvoite syntyy, jos rahoituksen riittävyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat kunnan talouden tunnusluvut ovat olennaisesti ja toistuvasti koko maan vastaavia tunnuslukuja heikommat sekä ovat lisäksi kahtena vuonna peräkkäin alittaneet valtioneuvoston asetuksella säädetyt raja-arvot. (Sisäasiainministeriön tiedote 15.2.2007)

Raja-arvot alittuvat, jos kunnan tilinpäätöksen mukainen taseen kertynyt alijäämä asukasta kohti oli viimeisessä selvityksen käynnistämistä edeltäneessä hyväksytyssä tilinpäätöksessä vähintään 1 000 euroa ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa. Toinen vaihtoehto on kaikkien mainittujen kuuden kriteerin raja-arvon alittuminen kahdessa viimeisimmässä tilinpäätöksessä.

Kaikkiaan 33 kuntaa on täyttänyt puitelain mukaiset kriisikunnan kriteerit. Näistä 17 kunnan ongelmat on ratkaistu kuntaliitoksella. Arviointimenettelyssä on ollut mukana 21 kuntaa.

Näistä 33 kriteerit täyttäneistä kunnista oli kolmasosa mukana sisäasiainministeriön vuoden 1992 kriisikuntalistalla ja Helsingin Sanomien 100 heikomman kunnan listalla oli muutama vähemmän.

#### Ongelmien kasautuminen

Kuntatalous on tasapainotaloutta. Menot pitäisi sovittaa tulojen puitteisiin. Tässä ei kuitenkaan aina ole onnistuttu. Manner-Suomessa on kunnan talous painunut kansanomaisten ilmaistuna syömävelkaiseksi eli vuosikate negatiiviseksi vuosina 1990–2007 peräti yli 1150 kertaa. Kuntaliitoksilla tapausten määrä vähennee kolmasosalla. Ainakin liitokset kaunistavat tilastoa negatiivisen vuosikatteen kuntien määristä. Kariikoiden voisi todeta, että mitä

vähemmän kuntia, sitä vähemmän ”syöä-  
velkaisia” kuntia.

Tosin liitoskuntien joukossa on myös vah-  
voja kaupunkien ympäröivä kuntia. Tätä osoittaa  
se, että kymmenkunnan liitoskunnan vuosika-  
te ei ole ollut kertaakaan miinusmerkinen.

Kuviossa on esitetty negatiivisen vuosikat-  
teen kuntien määrät 1980–2007. Vuoden 2001  
lukua vääristää verotulojen kirjausperusteen  
muutos. Vaikka viime aikoina on iloittu kun-  
tatalouden vahvistumisesta ja negatiivisen  
vuosikatteen kuntien määrän vähenemisestä  
ja sitä kautta kuntatalouden vahvistumisesta,  
1980-luvulla kuntatalous oli vahvempi. Suu-  
rimmillaan negatiivisen vuosikatteen kunti-  
en määrä oli 15.

Vuosina 1990–2007 liitoskunnista Vuolijo-  
en vuosikate on ollut 10 kertaa miinuksella,  
Lehtimäen, Pohjan ja Kiikalan 8 kertaa, Kal-  
volan, Ylikiimingin ja Kestilän 7 kertaa. Vaik-  
ka moni heikon vuosikatteen kunta on kunta-

liitoksen seurauksena kadonnut tilastoista, on  
niitä vielä. Itsenäisenä jatkavista kunnista Har-  
tolan ja Utsjoen vuosikate on ollut miinuksel-  
la 9 kertaa, Enontekiön 8 kertaa, Humppilan,  
Kokemäen, Muonion, Rautavaaran, Sauvon,  
Urjalan ja Ylivieska 7 kertaa.

Kunnan talouden ongelmia ja valtion-  
osuusjärjestelmän katveita yritetään paikata  
harkinnanvaraisilla valtionavulla. Niistä on  
muodostunut alkuperäisestä tarkoituksestaan  
poiketen pysyvä tuloerä tietyille kuntajoukolle.  
Kaikkiaan 44 kuntaa on saanut harkinnanva-  
raista avustusta vähintään viisi kertaa vuosina  
2000–2007.

Kriisikuntalistoilta päätyneistä 33 kunnasta  
suurin osa on saanut harkinnanvaraista val-  
tinosuutta vuosina 2000–2007 vähintään vii-  
si kertaa. Enontekiö, Utsjoki ja Muonion ovat  
saaneet avustusta joka vuosi.

Tarkastelu soittaa, että tietyllä kuntajoukol-  
la on ongelmia jatkuvasti. Kunnat, joilla on on-  
gelmiä, löytyvät suhteellisen helposti. Varma  
osoitus ongelmista on päätyminen puitelain  
mukaisille ”kriisikuntalistoilta”. Kun taseen  
kertynyt alijäämä ylittää 1 000 euroa/asukas,  
on talouden korjaaminen vaikeaa.

Myönteisiä esimerkkejäkin löytyy. 90-lu-  
vun alussa Artjärvi oli Suomen velkaisin kun-  
ta. 90-luvulla sen vakavaraisuus oli plussan  
puolella. Muistissa on myös Karkkilan nousu  
pohjalta.

Kunnallistalouden tilastot kaunistuvat, kun  
heikot kunnat liittyvät vahvempiin. Aika näyt-  
tää muodostuuko muutamista heikkojen kun-  
tien keskeisistä liitoksista vahvempaa kuntaa.  
Talouden ajautuessa umpikujaan, ei vaihtoehto-  
ja ole monia. Palveluja karsitaan. Tehdään  
liitoksia tai ei, palvelut etäännyvät maakunnan  
reuna-alueen kunnista kohti maakuntien kes-  
kuksia.

### Puitelain mukaisilla kriisi- kuntalistoilta olleet kunnat (33 kpl, liitoksia 17 kpl)

Askainen	2009
Enontekiö	
Hartola	
Ii	2007
Karjaa	2009
Kemi	
Keminmaa	
Kestilä	2009
Korpilahti	2009
Lehtimäki	2009
Leivonmäki	2008
Lohtaja	2009
Längelmäki	2007
Muonio	
Oulainen	
Pelkosenniemi	
Pello	
Perniö	2009
Pohja	2009
Puolanka	
Puumala	
Rantsila	2009
Rääkkylä	
Siikajoki	2007
Suolahti	2007
Utajärvi	
Utsjoki	
Vaala	
Vuolijoki	2007
Västana fjärd	2009
Ylikiiminki	2009
Ylivieska	
Ähtäri	





## Liikaa energialaitosten varassa

ESS 19.1.2008

Kunnat ovat maan kulloisenkin hallituksen erityisessä suojeluksessa. Tällaisen käsityksen saa kun kuuntelee ministereiden puheita. Viimeksi pääministeri Matti Vanhanen Keskustan valtakunnallisessa kuntapäivässä Hämeenlinnassa kehotti väkeään viittaamaan kintaalla opposition väitteille, joiden mukaan hallitus ei satsaisi valtionapuihin (HS 13.1.2007):

- ”Se ei pidä paikkaansa”, Vanhanen sanoi ja näytti kuvan, jossa pylväät nousevat aikajanelä yhä korkeammalle ja korkeammalle. Viimeinen pylväs kertoo, että toimet lisäävät kuntien tuloja ensi vuonna 750 miljoonaa euroa. ”Ei pidä alistua siihen vasemmiston vaaliväitteeseen, että tämä hallitus kurjistaa kuntia”.

Puolueiden jäsenet ovat uskossaan varmoja ja puolueen johdon sana on totuus. Vastaväitteet kuitataan opposition vaalipuheiksi. Joku epäily saattaa uskollisimmankin puolueen jäsenen mieltä jäädä kaiheartamaan kun valtion runsaskätinen valtionapujen lisäyskään ei oman kunnan taloutta tunnu vahvistavan. Ei vaikka kuinka on kouluja lakkautettu ja palveluja karsittu.

Vanhasen esittämä 750 miljoonaa euroa on valtionosuuksien muutos valtion talousarvioosta 2007 talousarvioon 2008. Mitään ylimääräistä siinä ei ole. Onpahan vain valtiolle kuuluva osuus kuntien palvelujen kustannusten kasvusta. Valtio ei siis lisää rahoitusosuuttaan. Siksi kuntatalous ei noilla miljoonilla vahvistu.

Kunnallistalouden luvut paranivat vuonna 2006 edellisvuodesta. Verotulot ja valtionosuudet kasvoivat. Vaikka toimintakate heikkeni, parani vuosikate. Kuntien tulorahoitus ei vahvistunut kuitenkaan riittävästi. Investointien omahankintamenot olivat noin miljardin vuosikatetta suuremmat. Tämän aukon kunnat joutuivat paikkaamaan ottamalla noin 600 miljoonaa euroa lisää velkaa. Kuntien velka on kaksinkertaistunut 2000-luvulla.

Suurilla kaupungeilla menee kohtuullisesti muihin kuntiin verrattuna. Niillä on suuria liikelaitoksia, joilta saadaan tukea palvelujen rahoittamiseen. Vuonna 2006 Helsingin, Tampereen ja Turun verotulot ja valtionosuudet eivät riittäneet sosiaali- ja terveystoimen ja opetus- ja kulttuuritoimen nettokustannuksiin. Lisää rahaa saatiin liikelaitoksista ja niistä nimenomaan energialaitoksilta. Lahden taloutta vahvisti vuonna 2006 lähes 15 miljoonan euron osinkotulot. Ne olivat melkoinen osa vajaan 40 miljoonan vuosikatteesta. Tänä vuonna osingot ovat 20 miljoonaa euroa. Siinä on suurin selitys Lahden talouden numerolliseen vahvistumiseen.

Käytännössä osa kaupungeista rahoittaa peruspalveluitaan liikelaitoksilta ja pääasiassa energialaitoksilta saamallaan tuloilla. Pitimmällä aikavälillä suurten kaupunkien liikelaitoksiin perustuva rahoitus on kestävä. Energialaitosten taloutta kiristävät päästökaupasta aiheutuvat kustannukset ja vaatimukset uusiutuvien polttoaineiden käytöstä.

Liikelaitokset ovat suurten kaupunkien voimavara. Toisaalta on hyvä asia se, että energialaitoksista saatavat tulot voidaan käyttää kaupunkilaisten palvelujen turvaamiseen eivätkä ne valu ulkomaisille osakkeenomistajille. Energian hinta on usein muita korkeampi kaupungeissa, jotka olivat myyneet energialaitoksensa.

Suurten kaupunkien talouden kannalta myönteinen piirre on se, että taseeseen ei ole kertynyt alijäämää. Monessa kaupungissa tilannetta ovat parantaneet erilaiset liikelaitosten järjestelyt. Kun siirretään osa liikelaitoksesta kaupungin taskusta toiseen, alijäämät muuttuvat ylijäämiksi ja maksajina ovat kaupunkilaiset. Lahden taloutta on takavuosina tukenut ja alijäämiltä pelastanut Lahden Läm-



Helsingin keskustan kiinteistöjä peruskorjataan ja uudistetaan. Makkara oli piilossa 2008. (HH)

pövoiman kaupasta viitenä vuonna tuloutettu markoissa 100 miljoonan vuosierä.

Suomessa kansalaisten kannalta keskeisimmät palvelut ovat kuntien vastuulla. Kun valtio on vähentänyt osuuttaan niiden rahoituksessa, joudutaan palveluja karsimaan ja niiden tasoa heikentämään. Kuntien talusongelmia ei ratkaista pelkästään organisaatiomuutoksilla, Paras-hankkeilla, kuntaliitoksilla eikä toiminnan tehostamisella, vaan palvelujen turvaaminen edellyttää lisää valtion rahaa.



## Kunniakkaat kulttuurimenot

E-SS 31.3.2008

Etelä-Suomen Sanomat uutisoi (13.2.2008), että Lahti käyttää suhteellisesti eniten rahaa kulttuuripalvelujen järjestämiseen. Toimialajohtaja Marita Vuorisen mielestä vertailu ei ota kunnolla huomioon taiteen perusopetusta antavien toimijoiden rahankäyttöä. Konservato-

rion ja musiikkiopiston osalta vertailussa on vain kaupungin niille antama avustus.

Entinen kaupunginjohtaja Seppo Välisalo kyselikin Kokoomuksen Päijät-parlamentissa, että kumpi mahtaa olla kehuttavampi asia, Suomen halvin terveydenhuolto vai Suomen kallein kulttuurinhoito. (U-L 20.2.2008)

Välisalon kysymys on aiheellinen. Edellä oleva Vuorisen kommentti osoittaa, että hän haluaisi Lahden kulttuurimenojen summan näyttävän vieläkin suuremmalta. Ehkä onkin syytä palauttaa mieleen pari aiempaa kulttuurimenojen vertailua.

Helsingin Sanomat vertaili suurimpien kaupunkien kulttuurimenoja vuosina 2004 ja 2005. Selvityksessä ykköseksi nousi Jyväskylä. Muutaman päivän kuluttua todettiin, että kulttuurikaupungeista paras onkin Lahti. Lahtelaiset taisivat olla itse aktiivisesti vauhdittamassa kaupungin pääsyä kunniakkaalle podiumin ykköspaikalle. Lopulta saattoi olla niin, ettei Lahti ollutkaan kulttuurimenojen kuningas. Ehkä lehti ei kehdannut korjata enää toistamiseen kulttuurimenoilastoaan.

Tilastokeskus on puolueeton tilastojen tuottaja. Virkamiesmäisellä tilastojen julkistamisella ei uutiskynnystä helposti ylitetä. Kerran Tilastokeskuskin (Tilastokeskuksen tiedote 12.4.2006) on erehtynyt asettamaan kunnat kulttuurijonoon todeten, että ”yksittäisistä kunnista kulttuuria tuki eniten Tampere, joka käytti 200 euroa asukasta kohden. Vähiten rahaa kulttuurimenoihin käytti Kisko, 28 euroa asukasta kohden. Helsinki käytti kulttuurimenoihin 139 euroa asukasta kohden ja sijoittui tällä summalla 14. sijalle yhdessä Kauniaisten kanssa.” Lahti oli kunniakkaalla kakkossijalla. Tilastokeskus huomasi erheensä ja tuskin toista kertaa pistää vertailukelvottomia lukuja jonoon.

Alussa siteeratun kulttuurimenokisan järjestivät Suomen Kuntaliitto ja Cupore. Kymmenestä suurimmasta kaupungista mukana eivät olleet Helsinki ja Pori. Tulokset uutisoitiin näyttävästi. Ne olivat siinä mielessä monikäyttöiset, että tulosluelleita oli moneen lähtöön. Lehdissä esitettiin kuvioin ja taulukoin kulttuurin osuus käyttökustannuksista ja kulttuurin bruttokäyttökustannukset euroina asukasta kohti. Lahti oli ykkösenä, kun menot

suhteutettiin käyttökustannuksiin ja kolmoseuna euroa/asukas listassa.

Saahan tilastoja tehdä millaisia vaan, mutta niiden pitäisi olla vertailukelpoisia. Tässä mainitun selvityksen kunnittaiset luvut eivät sitä ole. Kulttuurin kuten muiden toimintojen vertailua vaikeuttaa toimintojen erilainen organisointi. Tilastot eivät pysy organisaatiomuutosten vauhdissa. Uusinta kulttuurikustannuskisaa vääristää ylitse muiden kaksi asiaa.

Ensinnäkin kulttuurin bruttokäyttömenojen sisältö vaihtelee toimintojen organisoinnista johtuen. Helsingillä teattereiden kohdalla on vain kaupunginteatterin kaupungin avustus. Lahdella on vertailussa teatterin bruttomenot, josta ei ole vähennetty valtionosuuksia ja maksutuloja kuten Helsingillä.

Toiseksi kulttuurimenot on suhteutettu käyttökustannuksiin. Käsitteen sisältö ja suuruus miljoonina euroina vaihtelee kaupungeittain. Eräissä kaupungeissa käyttötalouteen sisältyvät suuret liikelaitokset kuten energia-, vesihuolto- ja satamalaitokset. Ammatillinen koulutus mukaan lukien ammattikorkeakoulutoiminta voi olla kaupungin omassa organisaatiossa tai kuten Lahdessa koulutuskonsernissa. Maakunnan palotoimi on monella isolla kaupungin sen käyttökustannuksissa, Lahdessa se on Päijät-Hämeen liiton toiminto.

Kuntalehti (5/2008) otsikoi kulttuuriselvitystä koskevan uutisen ”Luotettavat mittarit kulttuurin tilasta tarpeen”. Olisi ehkä syytä pohtia miten kulttuurin tilaa mitataan? Rahaako se on kulttuurinkin mitta? Tällä logiikalla tila on sitä parempi, mitä enemmän rahaa menee. Toista se on sosiaalitoimissa.



## Opittava rakastamaan tuottavuuden kasvua

ESS 25.4.2008

Pääministeri Jyrki Katainen on kehottanut hyvinvoinnin puolustajia rakastamaan tuottavuuden kasvua. Hollolan tilinpäätösuutisessa todettiin, että tuottavuutta pitää kohentaa, jotta palvelutuotanto voitaisiin turvata tulevaisuudessa. Tähän perustuen ESS otsikoi pääkirjoituksensa ”Kuntien panostettava tuottavuuteen” (31.3.2008).

Veronmaksajien mukaan palveluja parannetaan tuottavuutta lisäämällä. Samassa yhteydessä se vaati, että verotusta on kevennettävä. Takavuosina SDP:n ministeri Kaisa Raatikainen toivoi, että ihmiset oppisivat rakastamaan veroja. Siten hänen mielestään olisi voitu turvata palvelut.

Parannetaanko palveluja verotusta keventämällä vai sitä kiristämällä? Parantaako vai heikentääkö tuottavuuden parantaminen palveluita? Mitä se tuottavuuden parantaminen kuntalaisen kannalta merkitsee? Kohta tarvitaan tuottavuuden ja yleisemminkin kuntien talouden tulkinnan eksegetiikkaa eli selitysooppia.

Tuottavuus tarkoittaa tuotosten ja panosten suhdetta. Tuottavuus saadaan jakamalla tuotoksen määrä panosten määrällä. Yksinkertaisimmillaan tuottavuusmittarit kuvaavat yksikkökustannusten kehitystä eli paljollako saadaan hoidettua yksi vanhus vanhus-tenhuollossa. Vanhustenhuollossa tuottavuus alenee, kun hoidettavat vanhukset heikkenevät ja vaativat enemmän käsiä hoitamaan. Tuollaisessa yksioikoisessa tuottavuuden las-

kentatavassa ei paljon järkeä ole. Siitä huolimatta niin lasketaan paremman puutteessa.

Kun menojen karsimisessa on saatu käytyä läpi rakenteet, sen jälkeen on puututtava palveluiden määrään ja tasoon. Kuntaliiton toimitusjohtaja Risto Parjanteen mukaan tietyn rajan jälkeen tuottavuuden kasvu johtaa kunnissa palvelun laadun heikkenemiseen (vanhustenhuolto, lasten päivähoido, koulut).

Valtion tuottavuusohjelman mukaan valtio vähentää väkeä palkkalistoiltaan. Se onnistuu ministereiden puheiden mukaan hallintoa kehittämällä. Paljon voidaan varmaan saada aikaan organisaatioita virtaviivaistamalla, repimällä eri ministeriöiden välisiä raja-aitoja, palveluja keskittämällä ja toimipisteiden kokoa suurentamalla.

Valtion tuottavuusohjelma on myös henkilöstön leikkausohjelma. Tuottavuus on valitettavan usein ”suoraviivaisesti sitä, että eläköityvien poliisien tilalle ei palkata uusia” kuten entinen valtiosihteeri Kari Salmi epäili tällä palstalla (12.3.2008).

Kataisen mukaan ”yksityinen sektori on pitkään kantanut vastuuta suomalaisesta tuottavuuskehityksestä ja siten lisännyt hyvinvointiamme”. Kun toimintaa tehostetaan yksityispuolella, jää usein jotain tekemättä. Pankkien asiakkaat tekevät kotona päätteen kanssa osan entisten pankkivirkailijoiden töistä. Postin tehostaessa toimintaansa laatikot keskittyvät ja asiakkaan on haettava postinsa kauempaa. Kaupassa on etsittävä itse tarvitsemansa tavarat.

Palveluja kootaan suuremmiksi yksiköiksi maakunnan keskukseseen. Niin tapahtuu, syntyy Päijät-Hämeen kattava suurkunta tai ei. Keskittämälläkin on kuntalaisen kannalta varjopuolensa. Tehostamisesta, jota voi välillä palvelujen heikentämiseksi kutsua, lasku ja lisävaiva ja aikamenetykset, jolle ei lasketa arvoa, lankeaa usein asiakkaalle. Samalla tehostajan kirjanpito kaunistuu.

Niin kauan kuin kunta-asioita olen seurannut, aina on palveluja kehitetty ja toimintaa tehostettu yhä hengästyttävämällä vauhdilla. Kun kunnanjohtaja tai poliitikko vaatii tuottavuuden lisäämistä ja toiminnan tehostamista, hän vaatii palvelujen parempaa organisointia, mutta usein myös niiden karsimista ja heiken-

tämistä. Joka tapauksessa hän vaatii muutosta, mutta millaista? Sitä kannattaisi toimittajankin kysyä.

Kun puhutaan tuottavuudesta, tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta on kuntalaisen syytä olla valppaana. Käsitteiden sisällön tulkinta on jokaisen omalla vastuulla.

Mitä siis rakastamme, jos rakastamme tuottavuuden kasvua. Kataisen mukaan ”meidän on opittava tekemään asioita uudella tavalla, entistä fiksummin”. Valitettavasti tuottavuuden kasvu on paljolti perustunut palvelujen heikentämiseen ja henkilöstön kuten poliisien vähentämiseen. Sellaista on vaikea rakastaa.



Lahden puuarkkitehtuuripuistoon valmistui Richard Leplastrien Puuspiraali vuonna 2006). Ratapölkkymäiset puut muistuttavat alueen rautatiestä, siellä sijainneesta sahasta, lautataapeleista ja puuvarastoista. Spiraali koostuu neljästä kivipaadesta ja niiden päälle pystytetystä kierteisestä puuristikosta. Kiviosan korkeus on 3 m ja puuosan 9 m eli yhteensä 12 m. Spiraalin sisäosaa vahvistavat teräsprofiilit, jotka on upotettu pohjan teräsbetonilaattaan. (HH)



## Paraskaan ei riitä

ESS 25.6.2008

Kuntien tehtävät ja toimintaedellytykset eivät ole tasapainossa. Valtionosuusuudistuksen yhteydessä ei keskustella siitä, mikä on valtion rahoituksen osuus kuntien palvelutuotannon rahoituksessa. Lähtökohta on ollut, ettei valtiolta tule lisää rahaa ”kuntakoneeseen”. Rahaa on siirretty vain kunnilta toisille ja yleensä vähemmän tulopohjan kunnilta heikommille.

Vanhasen ykköshallitus koki talvella 2005 ahaa-elämyksen. Vanhusten määrä kasvaa ja johtaa kuntatalouden umpikujaan ellei jostain tehdä ja nopeasti. Hallitusohjelmaa laadittaessa ei vielä sellaista uhkaa ollut näkyvissä. Niinpä hallitus polkaisi liikkeelle ns. Paras-hankkeen kunta- ja palvelurakenteen uudistamiseksi. Huomion keskipisteenä ovat organisaatiot ja kunnallistalouden ongelmia yritetään ratkaista rakenteita muuttaen ja kuntakokoa suurentaen.

Päijät-Hämeeseen yritetään aikaansaada suurta kuntaliitosta UusiKunta-hankkeella. Viime aikoina on tehty laskelmia siitä, millaiselta kuntien talous näyttäisi vuonna 2017.

Tulevaisuuden ennustaminen on vaikeaa. Laskelmat osoittavat, että pienemmissä kunnissa veroprosentti nousee 25 prosenttiin. Jos lyödään hynttyyt yhteen, olisi prosentti vain 20,50, kun se nykyään on useimmissa kunnissa 19,00. Palveluja karsitaan. Reunakuntien palveluja vähennetään ja niitä siirretään kohti maakunnan keskusta. Maakunnan keskimääräisellä veroprosentilla saa nykyistä huonommat palvelut.

Kirjoitin vuosi sitten (6.5.2007) tällä palstalla epäileväni tuollaisia laskelmia otsikolla ”Arvaus, ennuste, totuus”. Kun kuntataloutta

ei pysty ennustamaan kunnolla kolmeakaan vuotta, niin miten vahvalla pohjalla ovat vuoteen 2017 ulottuvat laskelmat? Kun arvaukset muutetaan numeraaliseen muotoon, muuttuvat ne ennusteiksi. Ennusteiden avulla aikaansaadaan tarkka numeromuotoinen totuus. Harva tohtii epäillä tuollaista totuutta. Vaikeata se on, kun ei tiedä mallin takana olevia oletuksia.

UusiKunta nojaa mm. siihen, että Lahti saa vuosittain yhtiöiltään 20 miljoonaa euroa. Pitkän investointiluettelon kanssa tuskittelevan Lahden nettoinvestoinnit ovat vuosina 2006–2010 noin 36–38 miljoonaa euroa. Vuodesta 2011 alkaen ne on pudotettu 30 miljoonaan euroon. Tämänkaltaisissa laskelmissa on monta muutakin kysymysmerkkiä. Jos niin ei käy kuin toivotaan, ylijäämä muuttuu alijäämäksi ja laskelmien vahva kunta heikoksi.

Päijät-Hämeen liitto kertoi tiedotteessaan 23.5.2008 talousanalyysin tuloksista mm. näin: ”Valtion taholta tulevia riskejä kestää vain harva kunta, ja nämäkin kunnat omaisuuden realisoinnin kautta.”

Päijät-Hämeen liitto pitää siis valtiota riskinä maakunnalle. Tätä voisi pitää jo melkoisena uutisena. Riskihän valtio tietysti laman jälkeen on ollutkin. Koko ajan on nakerretty kuntien

toimintaedellytyksiä. Vaikka puhutaan kauniisti yhteistyöstä, valtio lopulta päättää, ja siihen on kuntien tyytyminen.

Professori Pentti Meklin pohdiskeli äskettäin, että onko kuntakoon suurentaminen tai yhteistoiminta sittenkään riittävä ratkaisu puitelain säätämisen taustalla oleviin ongelmiin? Meklinin vastaus oli varovainen ei.

Kuntien tehtävien ja rahoituksen ristiriitaa ei ratkaista Paras-hankkeella. Vaikka Kuntaorganisaatiota suoraviivaistettaisiin poistoen kaikki ylimääräinen, ei se toimisi kunnolla. Elämä kunnissa olisi edelleen jatkuvaa terveytämistä, säästöohjelmien laatimista ja pelkoa palvelujen karsimisesta. Kärjistäen Mersusta Ladaksi saneerattavasta kuntakoneesta puutuu siis polttoainetta eli rahaa.

Raha on kuitenkin vain järjestelykysymys. Aino Suhola kysyy runossa ”Epäusko” teoksesaan ”Jos ois joku vaikka Jumala” näin: ”Minä en usko/että Jumala loi ihmisen/saattamaan valtion / kuntien / ja yritysten / taloutta tasapainoon.”

Huomattava osa kansanedustajista istuu kotikuntiansa valtuustoissa. Kun valtuutetusta tulee valtiopäivämies kotikunnan talousongelmat unohtuvat matkalla eduskuntaan, joka tekee lopulliset päätökset. Eduskunnassa ei vain ole syntynyt kuntapuoluetta, on vain vahvan valtionalouden yhteenliittymä.



Lahden Ahkeran Salpausselän Suvi-ilta 2008 veti katsomon täyteen. (HH)



Lahden Vapaudenkadun pysäköintitaloa puretaan 2006. Tilalle nousi elokuvateatteri. (HH)



## Liikenteen tukea taskusta toiseen

ESS 22.8.2008.

Selvitysmies Heikki Kosken johdolla uudistettu valtionosuusjärjestelmä otettiin käyttöön vuoden 1997 alussa. Kuin kumarruksena suurille kaupungeille yleiseen valtionosuuteen otettiin liikenteen taajamalisä. Tällä uudella valtionosuuskriteerillä oli tarkoitus ottaa huo-

mioon taajamaliikenteestä aiheutuvat lisämenot. Lisää saivat kunnat, joiden taajamaväestön määrä ylitti 40 000.

Vuonna 2005 sen perusteella jaettiin noin 25 miljoonaa euroa. Mitä enemmän kaupungissa oli asukkaita, suurempi taajamalisä. Helsinki sai 6,7, Espoo 2,7, Vantaa 2,1 miljoonaa euroa. Lahden liikenteen taajamalisä oli 1,2 miljoonaa euroa.

Valtionosuusjärjestelmää uudistettiin vuoden 2006 alussa. Liikenteen taajamalisä muutettiin taajamarakennelisäksi. Se porrastettiin kertoimilla kaupunkien asukasluvun mukaan. Mitä vähemmän taajamaväestön ylitti 40 000, sitä suurempi kerroin. Kun se ylitti 200 000, oli kerroin 0,01. Tällä kerroinvirityksellä nollattiin Espoon ja Helsingin lisä.

Lisällä ei tavoiteltukaan enää taajamaliikenteestä aiheutuvien kustannusten pientä kompensointia vaan aivan jotain muuta. Hallituksen esityksessä todettiin seuraavasti: ”Ehdotetussa taajamarakennelisän määrittelyssä on otettu huomioon kunnan taajama-asteisuudesta aiheutuvat lisäkustannukset, kuten joukkoliikennekustannukset sekä muiden tähän esitykseen sisältyvien valtionosuusperusteiden muutosten kokonaisvaikutus kuntien talouteen”.

Kuntalehti otsikoi ”Valtionosuusuudistuksesta kehkeytyi farssi”. Kuntaliiton kuntatalousasioiden johtajan Martti Kallion mukaan ”valtionosuusjärjestelmään rukkailtiin uusia, täysin keinotekoisia kertoimia ja kynnsarvoja, jotka liittyivät saaristolisäasiaan ja taajamarakenteeseen. Kallion mielestä ”missään muussa valtionosuusuudistuksessa tämä loppusiloittelu, paikkaus, tasoittelu ja poliittinen kähmintä ei ole ollut lähelläkään tätä tasoa. En ole urallani nähnyt vastaavaa.” (Kuntalehti 12/2005).

Vuodesta 2006 alkaen käyttöön otetun järjestelmän mestaroijina olivat vasta nimetyt poliittiset valtiosihteerit. Niinpä joukkoliikennekustannuksiin tarkoitettu erä rapautui yleiseksi valtionosuusuudistuksen tasauseräksi, jonka avulla saatiin haluttu lopputulos. Tällaisen virittelyjen jälkeen on turha puhua järjestelmän selkeydestä, läpinäkyvyydestä ja yksinkertaisuudesta. Vuonna 2006 Helsingin taajamarakennelisä oli 0,15, Espoon 0,06 ja Vantaan

3,5 miljoonaa euroa. Lahden lisä oli noussut 2,0 miljoonaan euroon.

Kun Vanhasen ykköshallitus nollasi Helsingin ja Espoon liikenteen kustannuksiin tarkoitettua erää, Vanhasen kakkoshallituksen ohjelmaan kirjattiin lupaus valtion osallistumisesta suurten kaupunkien joukkoliikenteen rahoitukseen. Niinpä ensi vuoden talousarviossa suurten kaupunkien joukkoliikenteen tukemiseen on 5 miljoonaa euroa. Tukea saivat pääkaupunkiseudun lisäksi Tampere, Turku ja Oulu.

Vuonna 2006 Helsingiltä ja Espoolta siirrettiin 9,5 miljoonaa euroa taajamaliikenteeseen kohdistettua valtionosuuksia poliittisten valtioliikenteiden kannalta tärkeämpiin kohteisiin. Kun Tampereen asukasluku ylitti 200 000, niin se menettää tämänvuotisen neljän miljoonan euron valtionosuuden. Lahden osuus on reilut 2,1 miljoonaa euroa.

Ensi vuoden budjetissa taajamarakennerahoja on noin 30,5 miljoonaa euroa. Siitä eivät Helsinki, Espoo eikä Tampere saa käytännöllisesti katsoen mitään, vaikka niissä nimenomaan olisi joukkoliikenteen kehittämistarvetta ja kustannukset ovat suurimmat.

Helsingin, Espoon ja Tampereen osuus on siis supistunut lähes 15 miljoonaa euroa. Nyt ne ovat saamassa osansa Turun, Oulun ja Vantaan kanssa uudesta viiden miljoonan euron erästä. Mittasuhteita kuvaa se, että Helsingin kaupungin tukee joukkoliikennettä reilun 100 miljoonaa euron tariffituella eli yhden veroprosentin tuoton verran.

Kovin paljon ei hallituksen kannattaisi heikuttaa uutta viiden miljoonan euron avautta. Sillä Vanhasen kakkoshallitus korkeintaan peittelee Vanhasen ykköshallituksen virhettä. Puheet kestävästä kehityksestä ja huoli ilmastomuutoksesta eivät vaikuta uskottavilta.



## Ministerien puheet muunnettua totuutta

ESS 10.10.2008

Kuntavaalien alla hallituspuolueet pyrkivät todistelemaan, miten anteliaita ne ovat kuntia kohtaan olleet. Pääministeri Matti Vanhanen luo mielikuvaa, että hänen hallituksensa ovat lisänneet erityisen avokätisesti valtionosuuksia. Kuntien pitäisi vain ymmärtää käyttä valtiolta saamansa rahat oikein.

Päijät-Hämeen vierailullaan Vanhanen totei 6.10. Radio Voiman haastattelussa, että hänen hallituksensa on lisännyt kuntien valtionosuuksia poikkeuksellisen paljon. Hallituksen aloittaessa vuonna 2003 kuntien valtionosuudet olivat alle kuusi miljardia euroa, nyt ne ovat jo yhdeksän miljardia euroa.

Valtiovarainministeri Jyrki Katainen kertoi 4.10. televisiossa varsinaista kunnallistalouden ilosanomaa: hallitus vahvistaa kuntataloutta ensi vuonna peräti 750 miljoonalla eurolla. Moista kertaluonteista lisäystä hänen mukaansa ei enää lähivuosina ole odotettavissa.

Valtionosuudet ovat todella kasvaneet kolmen miljardia, kuten Vanhanen kertoo. Kasvu vain asettuu toiseen valoon, kun lukuja hie-man tutkii.

Ensinnäkin kun valtio on keventänyt verotusta, ovat kuntien verotulot vähentyneet. Kuntien verotulojen menetys on korvattu lisäämällä valtionosuuksia vastaavalla määrällä. Kolmen miljardin valtionosuuksien lisäyksestä 1,1 miljardia euroa on kuntien taskusta toiseen siirtoa eikä se siten ole kohentanut kuntien taloutta.

Valtio osallistuu sovitulla osuudella kuntien palvelujen kustannuksiin. Tämän toteuttamiseksi tehdään vuosittain indeksitarkistukset ja kustannustenjaon tarkistukset. Indeksitar-



kistuksia on tehty vuosina 2004–2009 noin 1,4 miljardia euroa ja kustannustenjaon tarkistuksia noin 0,6 miljardia euroa. Ne eivät vahvista reaalisesti kuntien taloutta. Ovatpahan vain valtion maksettavaksi kuuluvaa osaa palvelujen kustannuksista.

Pääministerin mainostama nimellinen kolmen miljardin valtionosuuksien kasvu onkin kokonaan kuntien vähentyneitten verotulojen kompensatiota ja valtionosuuksina korvattua kustannustason nousua. Siihen ei sisälly mitään kuntatalouden vahvistamista eikä hallituksen erinomaisuutta.

Jos hallitus olisi tehnyt indeksitarkistukset vuosina 2004–2007 täysimääräisinä, olisivat kunnat saaneet valtionosuuksia reilut 400 miljoonaa euroa enemmän. Hallitus ei myöskään maksanut vuoden 2005 kustannustenjaon 500 miljoonaa euroa lain hengen mukaan, vaan vetkutteli.

Virheellisesti pakkolainaksi kutsutun operaation takia kunnilta jäi saamatta valtionosuuksia yli 600 miljoonaa euroa. Pelkästään nämä kaksi tekijää, kustannustenjaon tarkistukset ja vajaat indeksitarkistukset, veivät kunnilta miljardin.

Kataisen hehkuttama, kuntien taloutta vahvistava 750 miljoonan euron valtionosuuksien lisäys on pelkästään verokevennyksen korvaamista valtionosuuksina ja lain edellyttämää normaalia kustannustason nousun korvaamista. Ministeri ei liene kiireessään ehtinyt vilkaista budjettinsa kuntataloussivuja. Siellä lukee näet selvästi, että valtionapujen muutosta vuoteen 2008 verrattaessa on syytä ottaa huomioon kuntatalouden kannalta kustannusneutraalit muutokset, jollaisia ovat edellä mainitut verokompensaatiot. Siellä kerrotaan selvästi myös indeksitarkistusten määrä.

Miksi nykyinen pääministeri ja valtiovarainministeri kertovat valikoitua tietoa tai peräti muunnettua totuutta? On kaksi vaihtoehtoa: he itse ymmärrä puhumaansa tai uskovat, etteivät kuulijat kuitenkaan ymmärrä, joten heille voi puhua mitä vain.

No, näinhän ovat tehneet edellistenkin hallitusten ministerit puoluekannasta riippumatta. Ehkä se on maan tapa.

Kaikki on suhteellista – totuuskin – ainakin näin vaalien alla.



## Vanhasen verokatto harkitsematon heitto

ESS 13.12.2008

Pääministeri Matti Vanhanen ehdotti keskustan puoluevaltuuskunnan kokouksessa Järvenpäässä, että kunnille asetettaisiin veroprosenttikatto ja valtio maksaisi kunnille katon ylittävät kustannukset. Tarkoituksena olisi estää suuren verokuilun kasvamista kuntien välille.

Valtionosuusjärjestelmä tasaa kuntien tulojen ja palvelujen tuottamiskustannusten eroja. Vahvemman veropohjan kunnat maksavat ensi vuonna verotulotasausta 790 miljoonaa euroa. Espoon tasaus on niin suuri, että valtionosuudet muuttuvat miinusmerkkiseksi. Helsingin tasaus on 290 miljoonaa euroa. Helsingin, Espoon ja Vantaan yhteenlaskettu tasaus on 528 miljoonaa euroa eli kaksi kolmasosaa koko tasauksesta. Lahtikin osallistuu talkoisiin 1,1 miljoonalla eurolla.

Jos kunnan talous valtionosuusjärjestelmästäkin huolimatta ajautuu vaikeuksiin, sellaisia kuntia varten on kriisikuntalainsäätö. Vanhasen ajatus on kuntien puolelta tyrmätty puuttumisena kuntien itsehallintoon. Erilaisilla keskustelupalstoilla esitys on nähty uutena yrityksenä lypsää kaupunkikunnilta lisää rahaa heikoille kunnille.

Verotuksen osalta kuntien itsehallinto on kuin veteen piirretty viiva. Hallitukset ovat yksi toisensa jälkeen keventäneet verotusta kuntien kustannuksella. Niinpä kuntien nimelliset, valtuustojen päättämät veroprosentit ovat erkaantuneet siitä, mitä kuntalainen todella maksaa veroa. Ero on neljän viiden prosenttiyksikön suuruinen. Tämän lisäksi valtio on luistanut lakia muuttaenkin kunnille kuuluvis-

ta valtionosuuksista, mikä on osaltaan kiristänyt kuntien talousongelmia.

Nyt pääministeri esittää, että korkean veroprosentin kuntien taloutta paikataan maksamalla verokaton ylittävien veroprosenttien tuotto kunnille. Tämä tapahtuisi hallituksen logiikan mukaan tietysti siten, että verotuloja siirretään taas vahvemman veropohjan kunnilta. Hallituksen itsensä verokevennyksin ja valtionosuuksien pihtauksin aikaansaama ongelma maksatettaisiin siten suurilla kaupungeilla.

Sosiaalidemokraatit halusivat kriisikuntalaskia valmisteltaessa, että kriisikuntien tunnuslukujen raja-arvot olisi määritelty niin, että valtion holhoukseen olisi joutunut viitisenkymmentä kuntaa. Keskustapuolue yritti pitää kriisikunnaksi päätyneen riman korkealla ja sai tahtonsa läpi. Listoille on joutunut tähän asti kolmisenkymmentä kuntaa. Ja ongelmia on useammassa kuten Vanhasen esityksestä voi päätellä.

Veroprosentin korkeus oirehtii kriisistä. Kunnan talous muistuttaa kierrettä, jossa hyvät ja heikot vaikutukset kumuloituvat. Kun tulot ovat liian pienet menoihin verrattuna, nostetaan ensi veroprosenttia, sitten tilinpäätökseen kertyy alijäämää ja investoinnit pitää rahoittaa velalla. Velka kasvaa ja sen hoitokulut nielevät yhä suuremman osan tuloista. Sitten kolkutellaankin kriisikunnan raja-arvoja. Nykyiset korkean veroprosentin kunnat ovat lähivuosien kriisikuntia.

Valtionosuusjärjestelmää ei Vanhasen esittämällä mallilla ainakaan yksinkertaisteta eikä kannusteta kuntia terveeseen taloudenhoitoon. Taloudelliseen umpikujaan ajautuvat kunnat, jollaisia korkean veroprosentin kunnat ovat, voidaan hoitaa kriisikuntalainsäädännöllä, mikä sekin on puuttumista kuntien itsehallintoon.

Kunnasta tulee ns. kriisikunta, jos sen tuloveroprosentti on vähintään 0,50 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti ja asetuksen mainitun viiden muun kriteerin raja-arvot alittuvat samalla kertaa. Suorempi reitti kriisikuntaleiman saamiseksi on taseen alijämä. Jos sitä on yli 1 000 euroa asu-



Kunnallistalouden käyrät ovat ainakin ennusteissa osoittaneet alaspäin kuten Lahden vauhtimäet. (HH)

kasta kohti ja edellisenä vuonna vähintään 500 euroa, kunta on kriisikunta.

Jos Vanhasen ajatusta haluttaisiin kehittää, kriisikuntakriteereitä voisi tarkentaa. Muita merkittävästi korkeampi veroprosentti kahtena vuonna olisi peruste kriisikunnaksi joutumiselle kahden nykyisen em. kriteerin, alijäämän ja kuuden kriteerin lisäksi. Kaikkiaan 27 kunnan veroprosentti on ensi vuonna vähintään 20,25. Näistä 12 ei kuulu kriisikuntiin. Kriisikunta-asetusta täsmentämällä toiset kunnat eivät joutuisi heikon talouden kuntien maksumiehiksi.

## Podiumin peruste: paljon vai vähän?

E-SS Vierailija 24.12.2008

- Jyväskylä vielä kärkisijoilla. Jyväskylä laittaa kaupungeista viidenneksi eniten rahaa kulttuuriin. Kuntaliitoksen myötä hyvää maakuntakaupunkitasoa edustavaa Jyväskylää uhkaa tippuminen häntäpäähän. (Keskisuomalainen 26.11.2008)

- Lahti pronssilla kulttuurikaupunkiverailussa. Lahti käyttää suurista kaupungeista kolmanneksi eniten rahaa kulttuuripalvelujen tuottamiseen. Vuonna 2007 kulttuurielämän pyörittäminen maksoi jokaiselle lahtelaisille noin 206 euroa. Vain Vaasa ja Tampere kiilaisivat vertailussa Lahden edelle. (E-SS 26.10)

Suomen Kuntaliiton vuosittaisissa terveydenhuollon kustannusselvityksissä Lahti on ”päjäjännyt” hyvin: ”Lahti yhä suurten halvin terveystoimissa” (E-SS 19.9.2008).

Edellä muutama uutisotsikko kuntien kustannusten vertailusta. Jostain syystä terveys- ja sosiaalimenojen pienet kustannukset ovat osoitus hyvästä ja tehokkaasta toiminnasta. Kulttuuripuolella asia päinvastoin. Mitä enemmän rahaa kunta pistää menemään, sitä hienompaa. Perusteet pääsystä palkintopallille - podiumille kuten urheilutoimittajat nykyään pallia kutsuvat - vaihtelevat toimintoittain. Tämä puoli asiasta on jäänyt vähälle pohdinnalle.

Palvelujen tasosta ja laadusta rahan käyttöön liittyvät vertailut eivät kerro mitään. Hyvää ei kuitenkaan saa halvalla. Lahden vision mukaan vastuuta siirretään asukkaille. Tämä merkitsee myös kustannusten siirtoa palvelujen käyttäjille ja menojen vähenemistä tai ainakin niiden hitaampaa kasvua. Toisissa toiminnoissa tämä merkitsisi käytössä olevan logiikan mukaan nousua tai laskua kaupunkien ”tuloluettelossa”.

Koulukustannuksia tulkitaan myös siten, että mitä pienemmät menot oppilasta kohti, sitä paremmin kunta on toiminut. Välillä pilkahtaa toisenkinlaista näkökulmaa. Opetushallituksen 1-6 luokkien luokkakokoa koske-

vassa selvityksessä Lahdessa keskiarvo oli 22,3. Lahtea parempi oli vain Vantaa 23,0 luvulla (E-SS 9.12.2008). Pienten yksikkökustannusten eräs edellytys ovat mahdollisimman suuret ryhmät, niin koulussa, päiväkodissa ja kaikkialla muuallakin. Kun jakaja - oppilas-, lapsi-, potilasmäärä - on suuri, on osamääräkin pieni. Laadukas ja halpa ovat valitettavasti useimmiten keskenään ristiriidassa olevia määreitä.

Kuntalistoja riittää. Kuntia pistetään jonoon imagon, onnellisuuden, lapsiperheille sopivuuden, kouluruokailun, himoverottavuuden, vitsikkyyden ja ties mitä. Lehdille riittää palsantäytettä, joka välillä kuuluisi viihdepalstoille.

Mikä on lopulta hyvää ja mikä huonoa, mikä on tavoiteltavaa ja mikä kartettavaa, millä nousee palkintopallille tai millä jäädytään sen ulkopuolelle? Etelä-Suomen Sanomien kulttuurimenoja koskevassa uutisessa aivan oikein todettiin, että tulkintatavasta riippuen lahtelaisilla on syytä joko rehvakkaaseen henkselien paukuttamiseen tai kriittiseen itsetutkiskeluun.

Onkin mielenkiintoista lukea eri tilastoja uutisoivien juttujen sanavalintoja. Kunnallistalous on tasapainotaloutta, jossa menot nousevat tulojen tasolle. Mitä enemmän jollekin sektorille annetaan, se on toiselta pois.

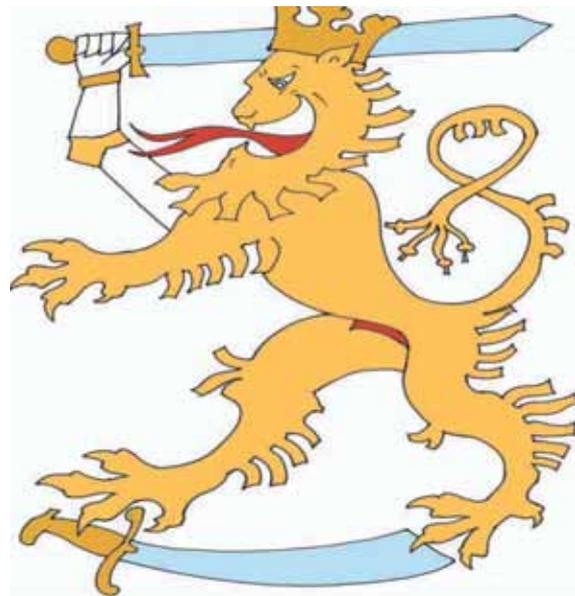
Melkein vitsinä voi pitää Keskisuomalaisen huolta siitä, että Jyväskylä tippuu kulttuurimenotilaston palkintopallilta, kun asukasluku kasvaa. Kulttuurilaitokset ovat niitä harvoja toimintoja, joissa suuruudesta on selkeästi etua. Kun täysimittaisen orkesterin ja teatterin menot jakaa Helsingin 560 000 asukkaalla, on osamäärä tietysti pienempi kuin Lahden, jossa jakajana on 100 000. Samaten suurimmat kaupungit ovat kirjastojen kirjahankintatiloissa hankintaraha/asukasluku listojen loppupäässä, vaikka niiden kirjastojen taso ja valikoima on muita parempi.

Tulosurheilun kaltainen kuntien menovertailu vaikuttaa skitsofreeniselta. Miltä tuntuisi urheilijasta, joka ei kisan alkaessa tiedä palkintaanko tällä kertaa hyvästä vai huonosta suorituksesta? Kentillä tiedetään, mikä on hyvä suoritus, mutta kuntien kustannusvertailussa käsitykset siitäkin vaihtelevat.

# Valtiovallan kuntopolitiikan ENNAKOITAVUUS PARANTUNUT

## TUTKIMUS

Vanhasen ykköshallitus lupasi ohjelmassaan toteuttaa pitkäjänteistä ja vakaata kuntopolitiikkaa. Myös kakkoshallituksen ohjelmassa oli samansuuntainen tavoite: "edistää vakaata kuntopolitiikkaa ja parantaa sen ennakoitavuutta". Suppea arvio kertoo, että Vanhanen II saa ainakin määrällisesti plussia enemmän kuin miinuksia.



Kuntalehti 8/2009

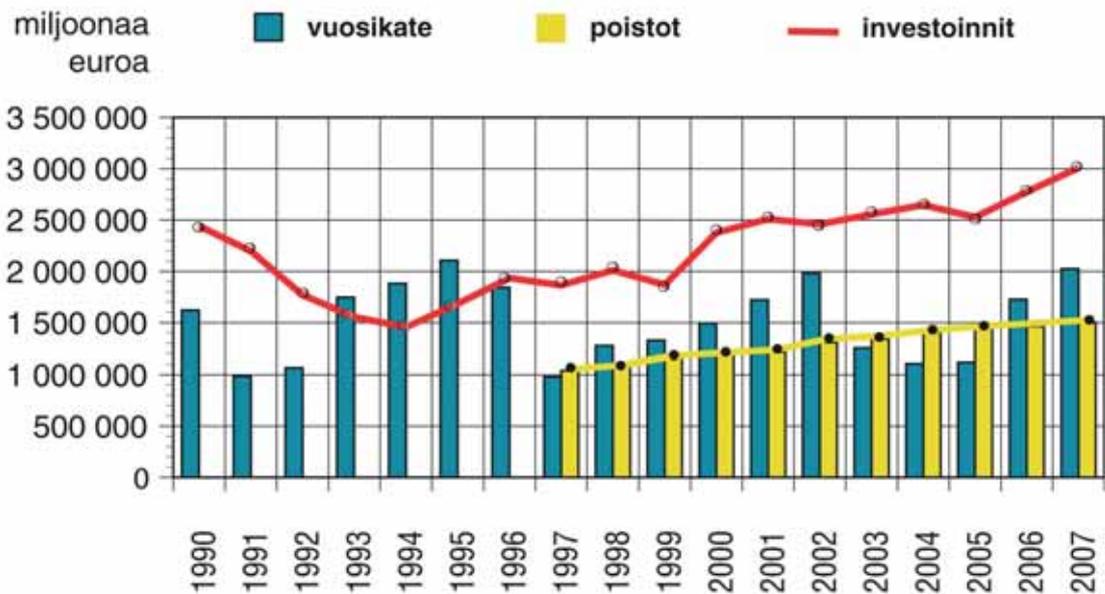
Tässä tarkastellaan suppeasti Vanhasen kakkoshallituksen hallituksen kuntopolitiikan tavoitteita ja niiden toteutumista.

Suomen kansantaloudella meni Vanhasen ykköshallituksen aikaan kovaa, mitä kuvasi kansantuotteen kasvu. Myönteinen kehitys jatkui kakkoshallituksen alussa. Kun valtiolla on mennyt hyvin, on siitä jäänyt jotain kunnillekin. Viime vuoden lopulla talous notkahi ja se jättää jälkensä kaikkeen. Niinpä hallitus joutuikin puolivälin tarkastelussaan ja vuosien 2010–2013 kehysten laadinnassa tekemään kuntataloutta korjaavia päätöksiä.

Maksut ajallaan ensimmäisen kerran 2000-luvulla

Kuntien kannalta tärkeää on toiminnan vauka ja sopimuksista ja ohjelmista kiinni pitäminen. Vanhasen ykköshallitus teki indeksitarkistukset 75-prosenttisina. Vuoden 2005 kustannustenjaon tarkistuksessa se muutti lakia valtionosuuksien leikkaamiseksi, mitä harhaanjohtavasti kutsuttiin pakkolainaksi. Tarkistus maksettiin kolmen vuoden kuluessa. Sitä varten piti lakiakin muuttaa. Kunnilta jäi tämän takia vuosina 2005 – 2006 saamatta 650 miljoonaa euroa valtionosuuksia.

Vanhasen kakkoshallitus on ensimmäinen hallitus 2000-luvulla, joka on maksanut indeksitarkistuksen täysimääräisinä ja kustannustenjaon tarkistuksen ajallaan ja täysimääräisenä sekä kompensoinut kuntien verokeven-



KUVIO 1: Kuntien vuosikate, poistot ja investointien omahankintamenot vuosina 1990 - 2007 (miljoonaa euroa) (Tilastokeskus)

nyksistä aiheutuneet kuntien veromenetykset. Tästä on hallitukselle annettava tunnustus.

Pieni miinus on valtionosuuksien leikkaaminen maksutulojen korotusten perusteella, mikä on valtionosuusjärjestelmän periaatteiden vastaista ja vastoin hallitusohjelmaa.

### Valtionosuusuudistuksesta limbo

Viime vuosikymmeninä kaikkien hallitusten ohjelmaan on kuulunut valtionosuusjärjestelmän uudistaminen. Tavoitteetkin ovat olleet pysyviä: Uudesta pitää tulla käytössä olevaa yksinkertaisempi, selkeämpi, läpinäkyvämpi, kannustavampi jne.

Vanhasen ykköshallituksen valtionosuusjärjestelmän uudistamista arvioidessani (Kuntalehti 13/2007) totesin, ettei tullut suuri - tuli surkea valtionosuusuudistus.

VATT ja THL tekivät ansiokkaita selvityksiä uudistamisen taustaksi. Toistuvasti tutkimukset ovat osoittaneet, että tietyt kunnat saavat kohtuuttomasti valtionosuuksia. Joka kerta muutokset on minimoitu. Nyt järjestelmää ollaan pakkaamassa yhteen putkeen ja valtiovarainministeriön hallittavaksi. Ulkopuolelle jätettiin lukiot ja muu toisen asteen koulutus. Siitä seuraa, että uudistustyötä tai ainakin sen yritystä riittää seuraavillekin hallituksille.

Uudistuksen tavoitteista on lipsuttu, nyt riittää kuntakohtaisten muutosten minimointi ja se, että miinusmerkkisen muutoksen kuntia on mahdollisimman vähän. Tästä asiaa vähemmänkin tunteva voi päätellä, ettei tällaiseksi väännetyllä järjestelmällä ole enää mitään tekemistä tutkimustulosten kanssa.

Valtionosuusuudistuksen karille karautumista kuvaa sekin, että uudistuksen valmisteluvastuu on siirtynyt HALKE:en. Perinteisesti valtionosuusasiat ovat olleet PPO-ministeriryhmän valmisteluvastuulla.

Kun tavoitteena on, ettei mikään muutu, oudompi voi ihmetellä, että miksi virkakoneiston aikaa tuhlataan tällaiseen valmisteluun. Oikeuskansleri on moittinut lainvalmistelua. Onkin mielenkiintoista nähdä millaisiksi lainmuutosten perustelut aikanaan sorvataan.

Jos jotain myönteistä valtionosuusuudistuksesta pitää löytää, niin se on syrjäisten ja saaristokuntien aseman parantaminen 30 miljoonalla eurolla. Ne ovat roikkuneet löysässä hirressä vuosikausia harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen varassa. Se on ollut näiden kuntien kiusaamista. Korjauksen rahoittamistapaa, jossa leikataan muiden kuntien valtionosuuksia, voi kritikoida, mutta valtionosuusjärjestelmän muutokset ovat menneet nollasummapeliksi.

## Vanhasen II hallituksen ohjelman kuntapolitiikan ja -palvelujen tavoitteita

■ Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma on otsikoitu "vastaullinen, välittävä ja kannustava Suomi". Sen luvussa kuntapolitiikka ja palvelut asetetaan mm. seuraavia tavoitteita:

Kuntatalouden menokasvu on hillittävä - tuottavuutta parannettava - toimiva kunta- ja palvelurakenne. Tuottavuutta edistetään kehittämällä

toimintakulttuuria, palveluprosesseja sekä tuottavuusmittareita.

Hallitus edistää vakaata kuntapolitiikkaa ja parantaa sen ennakoitavuutta.

Jatketaan kunta- ja palvelurakennemuutoksen toteutusta hyväksytyin puiteloin, päätettyjen kriteerien ja aikataulun mukaisesti. Eduskunnalle annetaan selonteke 2009.

Tuetaan kuntaliitoksia ja uusien palvelujen järjestämistä ja tuottamistapoja.

Parannetaan kuntien edellytyksiä toimivaan omistajaohjaukseen, mukaan lukien kunnan hallitsemat osakeyhtiöt.

Valtion ja kuntien yhteistä kunta-

politiikkaa toteutetaan lakisäätöiden peruspalveluohjelman ja -budjetin avulla. Täsmennetään valtion ja kuntien työrakoa tavoitteena kuntien tehtävien ja rahoituksen tasapaino. Vahvistetaan kuntataloutta lisäämällä valtionosuuksia.

Peruspalvelujen, erityisesti vanhus- ja terveydenhuollon turvaamiseksi, toteutetaan neuvotistarkistus. Lisäksi toteutetaan maksujen jälkeensä jääneiden huomioiva sosiaali- ja terveydenhuollon maksu-uudistus. Markkinanvaivasta rahoitusavustusjärjestelmää jatketaan.

Valtionosuusjärjestelmä uudistetaan 2010 alusta ja siitä tehdään nykyistä yksinkertaisempi, selkeämpi ja läpinäkyvämpi järjestelmä kehitetään nykyistä kannustavampaan suuntaan. Kuntien erilaiset olusde-

ja palvelutarvetekijät otetaan huomioon. Poikkeuksellisen harvan asutuksen ja saaristoisuuden aiheuttamat ongelmat ratkaistaan erikseen.

Hallinnonalakohtaiset valtionosuudet yhdistetään puiteloin edellyttämien poikkeuksien ja säilyttämällä ylläpitäjäjärjestelmä lukion, ammattilaisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulun osalta.

Mahdolliset muutokset kuntien veropohjassa kompensoidaan kunnille täysimääräisesti.

Uusista ja laajenevista tehtävistä aiheutuviin menoihin valtionosuus on vähintään puolet. Vastavaa periaatetta sovelletaan kunnilta valtiolle siirrettäviin, ei kuitenkaan puiteloissa ja nimettyihin tehtäviin. ■

## Puheet ovat puheita

Edellä todettiin, että Vanhasen kakkoshallitus on pitänyt lupauksensa edeltäjiään paremmin. Puheet hallituksen aikaansaannoksista ovat kuitenkin olleet yhtä irrallaan kuntien todellisuudesta. Pääministeri Matti Vanhanen on esittänyt useaan otteeseen, että hänen johtamansa hallitukset ovat lisänneet valtionosuuksia poikkeuksellisten paljon. Hallituksen aloittaessa vuonna 2003 kuntien valtionosuudet olivat alle kuusi miljardia euroa, nyt ne ovat jo yhdeksän miljardia euroa.

Kolmen miljardin valtionosuuksien kasvu oli kuitenkin kokonaan kuntien vähentyneiden verotulojen kompensatiota ja valtionosuuksina korvattua kustannustason nousua. Se ei vahvistanut kuntataloutta, pitää vain kunta-valtio-suhteen entisellään, vaikka pääministeri on toisenlaista mielikuvaa halunnut luoda.

Valtiovarainministeri Jyrki Katainen on toistuvasti korostanut hallituksen vahvistaneen kuntataloutta vuonna 2009 peräti 750 miljoonalla eurolla. Näin suurta kertaluonteista lisäystä hänen mukaansa ei enää lähivuosina ole odotettavissa. Myös ministeri Paula Risikko on toistanut samaa ajatusta 750 miljoonan euron kuntatalouden vahvistamisesta vastatessaan välilyksymykseen.

Kuntaliiton laskelmat osoittavat kuitenkin, että veromenetysten kompensatio ja indeksitarkistus selittävät koko valtionosuuden lisäyksen. Valtionosuuksista ei tullut kunnille yhtään uutta rahaa.

Sekä pääministeri että valtiovarainministeri ovat useaan otteeseen arvostelleet kuntien menojen voimakkaasta kasvusta. On muistettava, että varsinkin kokoomus kävi vaalikampanjaa kunta-alan palkkojen korotusten puolesta. Se aiheutti korotusten vyöryn kunta-alan työmarkkinaratkaisussa ja näkyy nyt kuntien menojen kasvuna.

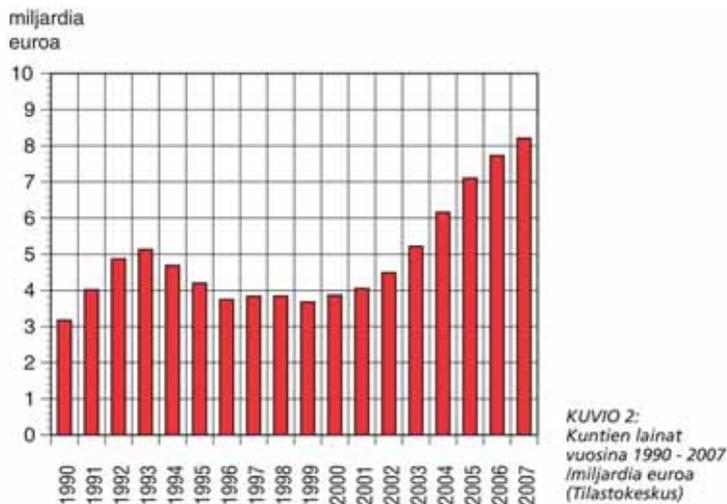
Näitä ministerien löysiä puheita ja valtionosuuksien todellisia muutoksia olen tarkastellut lähteissä mainituissa artikkeleissa.

## Laman torjuntaan pontevasti

Kun kansantalous kääntyi laskuun, jonka syvyydestä ja kestosta ei vielä kenelläkään ole tietoa, hallitus kokosi paketin kuntien tukemiseksi:

- Yhteisövero-osuuden nosto 10 %-yksiköllä nostaa kuntien yhteisöverotuloja tänä vuonna noin 390 miljoonaa euroa, ensi vuonna noin 355 miljoonaa euroa ja vuonna 2011 noin 380 miljoonaa euroa.
- Kela-maksun poisto vahvistaa kuntataloutta tänä vuonna nettomääräisesti 78 miljoonaa, ensi vuonna lisäys tähän vuoteen verrattuna on 170 miljoonaa euroa.
- Kiinteistöveron muutosten johdosta kuntatalous vahvistaa vuonna 2010 vähintään 46 miljoonaa euroa.

Toimenpiteiden yhteisvaikutus kuntien tuloisyyksinä on tänä vuonna noin 468 miljoonaa euroa, ensi vuonna 649 miljoonaa euroa ja vuonna 2011 noin 674 miljoonaa euroa. Hal-



litus turvaa kuntapalveluja: veropäätösten nettovaikutukset kunnille yli 670 miljoonaa euroa vuoteen 2011 mennessä.

Kuntaliitto laati oman pelastusohjelmansa, joka oli puitteiltaan suurempi. Sen listalla oli mm. saada osuus jäteveron sekä ajoneuvo- ja polttoaineverojen tuotosta sekä tuloutus myös luonnollisten henkilöiden pääomatulojen veroista. Kuntaliiton toiveisiin kuului myös valtionosuuksien lisäys.

### Tuottavuuden perään hapuilua

Omalla laillaan mielenkiintoista on se, että 20 suurinta kuntaa velvoitetaan laatimaan palveluidensa kehittämiseksi tuottavuusohjelmat, joiden toteutumista seurataan kuntien ja valtion yhteistyönä.

Siitä miten tuottavuutta seurataan, kenelläkään ei tunnu olevan siitä tietoa. Ministeri Mari Kiviniemi totesi helmikuussa (Keski-suomalainen 9.2.2009), että kunnat laitetaan tehostamaan palvelujaan uusilla valtakunnallisilla tuottavuusmittareilla, jotka on laadittu yhdessä Kuntaliiton kanssa.

Kiviniemen mukaan toiminnan tehostaminen koskee erikokoisia kuntia, mutta erityishuomio kohdistetaan kuitteen suurimpaan kaupunkiin. Tiukimpaan syyniin joutuvat siis Helsinki, Espoo, Vantaa, Turku, Tampere ja Oulu. Niiden osuus väestöstä on 28 prosenttia ja toimintamenoista 32 prosenttia. Ministerin mukaan asukasmäärältään pienimpien kuntien sekä väestön että toimintamenojen osuus on vain prosentti Suomen asukasmäärästä ja kuntien menoista.

Hallituksen puolivälitarkastelussa hallituksen suurenuslasin alle joutuukin Kiviniemen ennakoiman kuuden suurimman kaupungin sijaan kaikkiaan 20 suurinta. Kuntaliitosta tosin ei osattu tätä koottaessa kertoa millaisia nämä ministerin mainitsema uudet tuottavuusmittarit ovat. Kuntien tuottavuustarkastelut ovat olleet valitettavan suoravii-

vaisia ja yksioikoisia. Tavanomaisen laskukaavan mukaan tuottavuus paranee, kun vähennetään henkilökuntaa tai suurennetaan ryhmäkokoja.

Vanhasen ykköshallituksen aikana hallitusohjelman ulkopuolelta, kesken vaalikauden käyntiin polkaistu, Paras-hanke etenee. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton (STKL) Sosiaalibarometrin mukaan palvelut ovat siirtyneet erilaisten yhteistoiminta-alueiden hoitoon. Kun eri toimintoissa on muodostettu erilaisia alueita, pirstoutuu kuntien sosiaali-toimi. Osassa kuntia sosiaalialan osaajat ja kunnallinen sosiaalipolitiikka uhkaavat kadota.

### Kunnille ei pitäisi antaa uusia tehtäviä

Puolivälitarkastelussa luvataan, että valtio Kuntaliiton pelastusohjelman mukaisesti lähtökohdaisesti pidättäytyy kuntien menoja lisäävistä toimista. Lisäksi käynnistetään yhdessä Kuntaliiton kanssa normitalkoot.

Hallitus ei ole kyennyt selkeästi jäädyttämään kuntien tehtäviä nykyiselleen, vaan ne ovat koko ajan lisääntyneet. Viimeksi tuli vammaispalvelulaki, jonka kustannusvaikutuksissa valtion ja Kuntaliiton laskelmissa on eroa kuin yöllä ja päivällä. Sellaisia lakeja, joiden kustannuksista ei ole riittävästi tietoa, ei tulisi säätää.

Hallitus ei tue kuntia suoraan lisäämällä valtionosuuksia. Nyt lisäys on kytketty maltilliseen kunta-alan työmarkkinaratkaisuun. Se vaan ei ole yksin kuntien päättävissä.

90-luvun lamasta lähtien valtio on siirtänyt kunnille vastuuta palvelujen rahoittamisesta. Kuntatalous on pidetty ”sopivan kire-

## **”Kuntatalous on pidetty ”sopivan kireänä”. Sen takia hyvinäkään vuosina ei kunnille kertynyt minkäänlaista puskua lamaa varten.”**

änä”. Sen takia hyvinäkään vuosina ei kunnille kertynyt minkäänlaista puskua lamaa varten. Kuntien velka on kaksinkertaistunut 2000-luvulla, vaikka kunnat ovat myyneet omaisuuttaan yli 6,5 miljardilla eurolla. Samaan aikaan valtio on vähentänyt omaa velkaansa.

Kuntien veroprosentteja on korotettu, mutta korotusten tuoma lisätuotto vastaa suunnilleen niitä verokevennyksiä, jotka Lipposen hallitus teki kuntien kustannuksella.

Esimerkkinä valtion linjasta on se, että kunnilta on edellytetty rahoitusta valtiolle kuuluiin liikenneinvestointeihin.

### Lähteet

Heikki Helin, Tapausten kulku. Valtionosuus- ja verouudistukset ja uudistussuunnitelmat 1990–2006 ja valtion toimenpiteiden vaikutus kuntien talouteen. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 2008:4

Heikki Helin, Valtion ja kuntien taloussuhteet: Ei nähdä metsää puilta. Kvartti 2008/4

Heikki Helin, Vanhasen ykköshallitus ja kuntien talous: Kuntatalous aina joutanut maan tavan mukaan. Kuntalehti 13/2007.

Heikki Helin, Kunnat kuin sadun sammakko kuumenevassa padassa. Tieto ja trendit, huhtikuu 2009. Tilastokeskus.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. Vastuullinen, välittävä ja kannustava Suomi. 19.4.2007

Hallituksen politiikkariihen kannanotto. 24.2.2009

Valtioneuvoston viestintäyksikkö. Tiedote 88/2009, 24 03 2009: Hallitus turvaa kuntapalveluja: veropäätösten nettovaikutukset kun-

nille yli 670 miljoonaa euroa vuoteen 2011 mennessä.

Valtiovarainministeriö Valtiontalouden kehukset vuosille 2010–2013. 26.3.2009

Suomen Kuntaliitto, Kuntapalvelujen pe-lastusohjelma. 11.2.2009.

### Plussat ja miinukset

Vanhasen kakkoshallituksen tuloksia kuntien talouden kannalta arvioitaessa voidaan antaa seuraavat plussat ja miinukset:

- + veromenetykset on kompensoitu hallitusohjelman mukaisesti,
- + indeksitarkistus täysimääräisenä, kuten laki edellyttää
- + kustannustenjaon tarkistus täysimääräisenä
- + kuntien tukitoimet mukana puolivälitarkistuksessa
  
- surkea valtionosuusuudistus,
- uusia tehtäviä heikoin kustannuslaskelmin
  
- löysiä puheita hallituksen toimenpiteiden vaikutuksista kuntalouteen. ■



*Valtiota tarvitaan apuun*

*kujanjuoksussa:*

## Kuntaliitokset ja yhteistyön lisääminen

# EIVÄT TULEVAISUUDESSA RIITÄ

### KUNTA-VALTIO -SUHDE

Kunnat ovat joutuneet ottamaan lisää velkaa vuosittain 2000-luvulla huolimatta siitä, että kansantalous on kasvanut. Kuntatalouden hitaan kiristymisen muutti kuntien kujanjuoksuksi kansantalouden syöksy lamaan. Kasvun vuosina kunnille ei kertynyt puskureita laman kohtaamiseen, koska valtio oli pitänyt kuntatalouden sopivan kireänä. Kuntien keinot selvittää lamasta ovat vähäiset: korottaa veroprosenttia, leikata menoja ja ottaa velkaa. Kaikkia keinoja varmasti käytetään. Paras-puitelaki (169/2007) vauhdittaa rakenteiden muutosta. Sillä yksin ei kuitenkaan saada kuntataloutta kuntoon.

Kuntalehti 18 2009

Tässä yhteenvedossa kootaan yhteen kuntien ja kuntatalouden kehitystä lähivuosina koskevia arvioita. Tarkastelussa kyseenalaitetaan kuntaliitosten ja yhteistoiminnan lisäämisen riittävyys kuntien ongelmien korjaamiseen. Kuntataloutta ei korjaa myöskään pelkkä tuottavuuden parantaminen ts. palvelujen ja toimipisteiden karsinta. Valtion on osallistuttava kuntien kustannuksiin suu-

remmallalla osuudella ja pidättäytyttävä uusista velvoitteista.

Kuntien tehtävät ja toimintaedellytykset eivät ole olleet tasapainossa pitkään aikaan. Vuoden 2010 alussa voimaantulevan valtionosuusuudistuksen valmistelussa ei ole keskusteltu siitä, mikä on valtion rahoituksen osuus kuntien palvelutuotannon rahoituksessa. Lähtökohta on ollut, ettei valtiolta tule lisää rahaa "kuntakoneeseen". Lähes kaikkien kunta-valtiosuhdetta koskevien uudistusten valmiste-

PIIRROKSET: YHÖ KLUPPI



lulinjauksiin lisätään ohje: ”toteutetaan kustannusneutraalisti”. Rahaa on takavuosien uudistuksissa siirretty vain kunnilta toisille ja yleensä vahvemman tulopohjan kunnilta heikomille. Viimeisin valtionosuusuudistuskin lässähti siihen, että kunnittaiset muutokset olisivat olleet liian suuret. Useat huonoiksi todetut valtionosuuskriteerit jäivät voimaan.

Vanhasen ykköshallitus käynnisti Parashankkeen kunta- ja palvelurakenteen uudistamiseksi. Sen tarkoituksena oli kunnallisen kansanvallan lähtökohdista vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmiä sekä tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtäväjako. Tarkoituksena oli myös parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua.

Professori Aimo Rynänen mukaan Parashanke on sateenvarjo erilaisille toimenpiteille, joilla kunnallista toimintaa pyritään uudistamaan. Keinovalikoima oli aluksi suurempi, mutta esimerkiksi kuntien ja valtion työnjaon uudistamisessa jäätin lähtökuoppiin. Rynäsen mukaan Parashanke näyttää julkisuudessa liki pelkkänä kuntien yhteenliittämisreformina – eikä Rynänen juuri väärässä olekaan tässä asiassa.

## Palvelut vetäytyvät periferiasta maakuntakeskuksiin

Väestökehitys pakottaa keskittämään palveluja. Keskittämistä tapahtuu myös kuntien si-

sällä; sivukyläiden palvelut vedetään kuntakeskukseen. Kyläkouluihin ei yksinkertaisesti ole riittänyt oppilaita. Kirkonkylät kasvavat ja sivukylät kuihtuvat.

Vastaava palvelujen kehitys tapahtuu akselilla periferiakunta – maakunnan keskuskäytävä. Hyvä esimerkki tällaisesta on terveyskeskusten ilta-, yö- ja viikonloppupäivystysten keskittäminen keskussairaaloihin. Sellainen tuntui vielä 90-luvulla mahdottomalta ajatuksena.

Kun palvelut keskitetään maakunnan keskukseen, vähenevät yksikkökustannukset kunnan kirjanpidon mukaan ja näin laskettu tuottavuus paranee. Arjen ja asukkaiden näkökulma jää huomaamatta. Palvelun hakeminen maakunnan keskuksesta vie aikaa ja edellyttää matkustamista. Menetty aika sekä asiakkaan ja Kelan maksettavaksi tulevat matkakustannukset eivät useinkaan käy ilmi näissä kustannusvertailuissa.

Kehitykselle ei voi mitään, koska palveluilla pitää olla riittävä väestöpohja. Näitä rajoja on aseteltu puitelaisissa.

Keskittyminen ei ole rajoittunut yksistään kuntiin. Se näkyy esimerkiksi tiedotusvälineissä. Suomen Tietotoimisto ja Helsingin Sanomat ovat vähentäneet toimittajiaan Helsingin ulkopuolella. Maakunnan valtalehdet ovat vetäneet entiset aluetoimittajat kunnista keskustoimituksiin. Samalla uutiskriteerit ovat muuttuneet ja periferia jää uutisoinnin osalta katveeseen. Maakuntalehtien uutisverkon harventuessa pienten kuntien pieniä asioita

uutisoivat ilmaisjakelulehdet. Niitäkin maakunnalliset valtalehdet pyrkivät hankkimaan omistukseensa ja valitettavasti se näkyi uutisoinnissa omistuksen muututtua.

Valtio on vähentänyt työpaikkojaan erityisesti maakuntien periferiakunnista. Vuosina 1990–2004 maasta väheni lähes 70 000 valtion työpaikkaa ja melkoinen joukko valtioenemistöisten yhtiöiden työpaikkoja. Pienistä kunnista ovat kadonneet esimerkiksi entisen TVH:n, postin, verohallinnon ja poliisin työpaikat. Nyt järjestellään uudelleen Kelan toimistoja.

Samalla tavalla maakuntien periferiakunnista kaikkoavat pankkien ja kauppojen palvelut. Suomessa on kohta kunta, jossa ei ole yhtään kauppaa eikä pankkiautomaattia pankista puhumattakaan. Tälle kehitykselle ei ole vaihtoehtoa.

## Suurtuotannon edut?

Palvelujen keskittäminen jatkuu Paras-hankkeesta riippumatta, koska rahasta on puute. Hankkeen keskeinen oletus on suurtuotannon etujen hyödyntäminen. Professori Pentti Meklin kirjoitti jo keväällä 2008 näin (23.4.2008):

Palveluja järjestävän yksikön suurentaminen johtaa pohtimaan laajemminkin optimaalista kuntakokoa ja synnyttää joukon lisäkysymyksiä. Miten kuntakokoa oikeastaan pitäisi mitata? Asukasluvun lisäksi kunta voi olla suuri tai pieni muun muassa pinta-alansa mukaan, eikä pinta-ala kunnan toiminnassa ole yhdentekevä asia. On myös syytä kysyä, toimivatko asukasluvultaan suuremmat kunnat pienempiä tehokkaammin ja johtuvatko mahdolliset erot muusta kuin asukasluvusta. Tehdyt tutkimukset antavat kysymykseen ristiriitaisia vastauksia. Onko kuntakoon suurentaminen tai yhteistoiminta sittenkään riittävä ratkaisu lain säätämisen taustalla olevaan ongelmaan? Vastaus on varovainen ei.

Kysymys on siis enemmän siitä minkä ko-koisessa yksikössä palvelut tuotetaan kuin minkäkoisessa kunnassa.

Kuntaliitos tai yhteistyön aloittaminen ei itsessään tuo tehokkuutta, sillä toimintojen kus-

tannukset syntyvät pääosin palveluverkoista ja toimintatavoista. Osa palveluista on sellaisia, jotka on tuotettava lähellä.

Tuottavuuden parantamiseen on sisään kirjoitettu ääneen lausumaton seuraus palvelujen heikentämisestä. Organisoidaan kuntien toiminnot miten tahansa, osa palveluista keskittyy maakuntien keskuksiin. Ilmeisesti kuntaliitokset nopeuttavat palvelujen keskittymistä.

## Suuremmat hartiat?

Heikon talouden kuntien liittämistä suurempaan kuntaan tai maakunnan keskuskuntaan perustellaan taloudella. Monen kunnan tulopohja ei riitä karsittuihinkaan palveluihin. Ongelma ratkaistaan maakuntakeskuksen leveämmillä hartioilla.

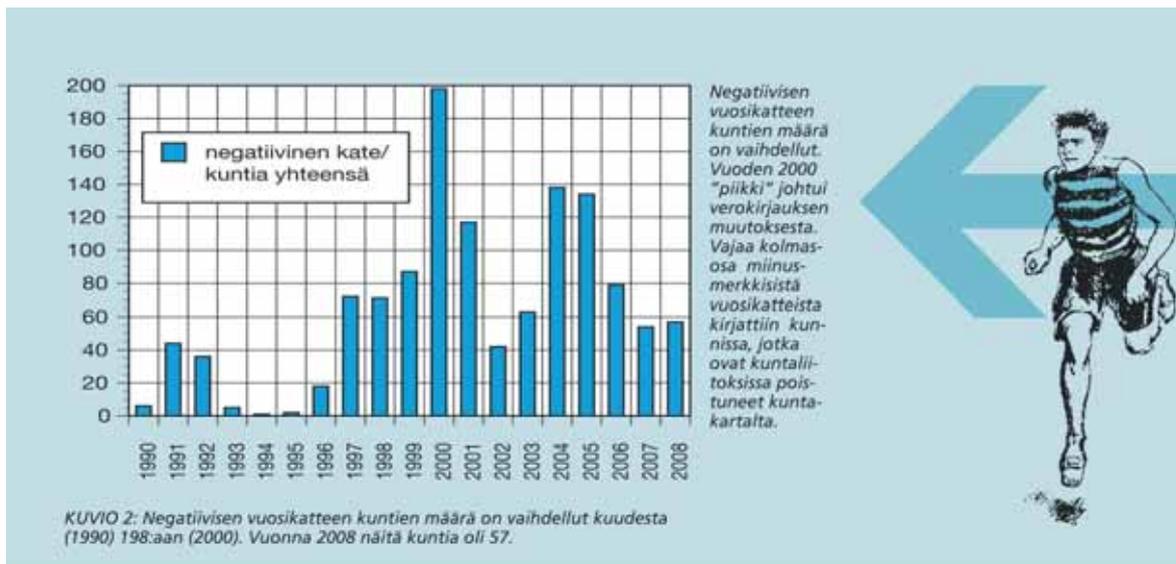
Entinen alue- ja kuntaministeri Hannes Manninen kävi nostattamassa henkeä Lahdessa lähes maakunnan kattavassa kuntaliitoshankkeessa. Manninen kiteytti mistä kuntaliitoksissa on kyse (Etelä-Suomen Sanomat 4.11.2009):

– Kuntien välisessä yhteistyössä jokainen kunta maksaa oman laskunsa. Kunnan rahoituspohja ei laajene. Liitoksen jälkeen vastuu jakaantuu laajemmalle porukalle. Kuntien on mietittävä tarvitsevatko ne laajempaa iskunkestävyyttä.

Tämä tarkoittaa sitä, että maakunnan reuna-alueen kuntien palveluja rahoitetaan kuntaliitoksen jälkeen maakuntakeskuksen asukkaiden verotuloilla. Tästä ei ole paljon keskusteltu eikä kysytty maakuntakeskuksen asukkailta, haluavatko he sitä.

Päijät-Hämeen kuntaliitoksen selvitysmies Osmo Soininvaara toteaa, että ”maakunnan kolmella pohjoisella kunnalla Heinolalla, Hartolalla ja Sysmällä olisi mahdollisuus selviytyä yhdessä jonkin aikaa, mutta ei enää kymmenen vuoden kuluttua” (HS 28.11.2009).

Mikä on Suomen kuntien tulevaisuus, jos maassa ei kymmenen vuoden kuluttua voi olla muita kuin maakunnan kokoisia kuntia, kuten Soininvaaran kommentista voi päätellä? Kolmessa em. kunnassa on yhteensä asukkaita noin 28 000.



Esimerkiksi Sysmä on siirtänyt sosiaali- ja terveyspalvelut Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymälle, lakkauttanut kouluja ja kunnalla on yhteinen kirjastonhoitaja kahden naapurikunnan kanssa. Palvelutuotantoa on ulkoistettu paljolti liikunta-, kulttuuri- ja teknisessä toimessa. Vuonna 2010 kunnassa on yhdessä Lahden kanssa Päijät-Hämeen alin veroprosentti, 19,00. Näin Sysmä vaikuttaa Paras-hankkeen mallioppilaalta. Sillä kyllä pitäisi selvitä tulevaisuudessakin.

Suurkuntalogikalla kunta- ja palvelurakennuudistus olisi helposti ratkaistu: poistetaan vain maakunta – sanan edestä kolme ensimmäistä kirjainta ja maassa olisi parikymmentä kuntaa. Kuntien tulevaisuudesta ei tältä kannalta ole keskusteltu, vaikka muuten visioita väännetään liukuhihnalta turhemmistakin asioista.

Tiedotusvälineitä seuraamalla ei voi olla varma suurten puolueidenkaan linjasta. Karkeistaen ja provosoiden voisi kysyä montako kuntaa maassa pitäisi olla minkin puolueen mielestä?

Näin ei voi jatkua tai olemme jatkuvassa kuntien tuloveroprosenttien korottamiskierroksessa, josta nyt jo saatiin esimakua.

Suomen Kuntaliitto on käynnistänyt uuden kuntamallin kehittämisen. Sitä kuvaa esite "Suomalainen kunta – Menestystarina yhä vuonna 2017". Taustalla ovat vanhat, vuosia esillä olleet asiat: kuntien erilaistuminen, tuottavuusodotukset, demokratian ja johtamisen

haasteet sekä kunta- ja palvelurakennuudistuksen puitelain voimassaolon päätyminen. "Kun kunnilla on elävä itsehallinto ja tehtävien edellyttämät resurssit, vapaus ja vastuu tiivistyvät elinvoimaa generoivaksi toimintatavaksi, joka myös edistää kuntalaisten hyvinvointia." (Kuntaliitto tiedottaa 7.5.2009).

Kuntaliiton kuntien pelastusohjelma näyttää ainakin tässä vaiheessa kauniita sanoja sisältävältä toivomusluettelolta. Kun kunnilta puuttuvat tehtävien edellyttämät resurssit, elävä itsehallintokin kuihtuu: kunnilla ei ole liikkumavaraa päättää siitä, mitä se tekee ohi lakisäätöiden, normitettujen tehtävien.

Kunnallistalouden kiristymisen johtuu (1) laman lisäksi (2) kunnille säilytetyistä uusista tehtävistä. Lisäksi (3) valtion rahoitusosuus hyvinvointipalveluista on kaventunut ja (4) valtio kevensi 2000-luvun vaihteessa verotusta kuntien kustannuksella. Näitä mekanismeja olen käsitellyt tässä lehdessä monissa artikkeleissa.

Valtio maksaa keskimäärin kolmasosan kuntien peruspalvelujen kustannuksista. Kun valtio maksaa kunnille määräämästään uudesta tehtävästä 100 miljoonaa euroa, aiheutuu siitä kunnille 300 miljoonan euron menot. Sata miljoonaa on helpompi saada valtion menokehyksiin kuin kunnissa 200 miljoonaa euroa. Maailmanparannusinnossa ei ehditä miettiä sitä, miten kunnat selviävät. Kun näin on tehty vuosikymmenet, ovat kuntien kassat tyhjentyneet. Eikä siinä ole yksin syynä kunti-

en heikko taloudenhoito ja osaamattomuus. Kunnille on vain sälytetty kuorma, joka alkaa olla niille ylivoimainen kantaa.

Ei kai kuntien ja valtion rahoitusosuuksien suhde ole mikään kiveenhakattu laintaulu? Suhteestahan päättävät kansanedustajat, joista useimmat ovat merkittävässä asemassa kotikuntiansa valtuustoissa.

Valtiosihteerin Raimo Sailas on kuitenkin nollannut toiveet valtion osallistumisesta kuntien talouden vahvistamiseen (Keski-suomalainen 10.11.2009):

- Vanha ralli ei jatku. Takaan, että valtio ei tule toimimaan joulupukkina.

Valtiosihteerin voisi pitää ministeriöt kurissa ja taata, ettei kunnille sälytetä lisää velvoitteita ja subjektiivisia oikeuksia, mikä on ollut kuntatalouden ongelmien syy.

Mitä enemmän kuntaliitoksia tehdään, sitä enemmän kuntien taloustilastot kaunistuvat. Valtio säästää myös, kun valtionosuuksia ei tarvitse lisätä ja resurssien uusjako tapahtuu maakunnissa suurkuntien sisällä.

## Vähemmän tehtäviä - enemmän rahaa

Kuntien tehtävien ja rahoituksen ristiriitaa ei ratkaista pelkästään Paras-hankkeella, kunta-liitoksilla eikä yhteistyön lisäämisellä. Vaikka kuntaorganisaatiota suoraviivaistettaisiin poistamalla kaikki ylimääräinen, ei se toimisi kunnolla. Elämä kunnissa, vaikka ne olisivat nykyisten maakuntien kokoisiakin, olisi edelleen jatkuvaa tervehdyttämistä, säästöohjelmien laatimista ja pelkoa palvelujen karsimisesta. Kärjistäen Mersusta Ladaksi saneeratus-ta kuntakoneesta puuttuu siis polttoainetta eli rahaa.

Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen viinoutuu, kun kunnat kaavoittavat kuin haulikolla ampuen asuinalueita keskuskaupungin rajoille. Suomessa on tehty erittäin vähän tutkimuksia siitä, miten suuret kustannukset aiheutuvat kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen hajoamisesta. Tehottomaan yhdyskuntarakenteeseen on upotettu miljardeja. Paras-hankkeen ja metropolipolitiikan tavoitteena onkin edistää kaupunkiseutujen sitoutumista asuntotuotannon, maankäytön ja liikenteen yhteiseen kehittämiseen.

Mitä sitten voitaisiin tehdä? Kuntaliitolla on käyttökelpoisia luetteloita korjaavista toimenpiteistä. Seuraavassa listaa mahdollisista toimenpiteistä:

- Kuntien ja valtion työnjakoa on tarkistettava. Kuntien tehtävät ovat paisuneet eri tahtiin kuin niiden tulopohja.
- Tehtäviä on karsittava ja normeja on perattava kuten Kuntaliitto esittänyt.
- Valtion ohjausta on vähennettävä, vaikka nykyään vaaditaan sen lisäämistä ja valtionosuuksien korvamerkitsemistä ts. sitomista tiettyyn tarkoitukseen.
- Kunnille on osoitettava uusia tulolähteitä. Nykyään valtio kerää verot ja kunnat maksavat seuraukset (jätehuolto, alkoholi ym.).
- Valtion rahoitusosuutta on lisättävä.

Kunnallisella itsehallinnolla ja pienillä kunnillakin on oma itseisarvonsa. Äänestysaktiivisuus on heikentynyt. Maakunnan reuna-alueen kunnissa poliittinen aktiivisuus kuihtuu, jos kunnanvaltuustojen tilalle tulevat perinneyhdistykset. Kirkonkylistä uhkaa tulla vain kirkon kyliä ts. kyliä, joissa on menneiltä ajoilta komea kirkkorakennus, mutta ei muuta elämää.

Vaihtoehtoja on muitakin kuin kuntaliitokset. Yhteistyöllä päästään pitkälle. Kunnat tulevat toimeen minimiorganisaatioillakin, kun palvelut hankitaan ulkopuolta. Suomen kuntarakenteen ei tarvitse olla yhdestä kivistä veistetty monoliitti. Riittää, että toiminnat saadaan järjestettyä puitelaisissa asetettujen väestöpohjarajojen mukaisesti. Kyse on tahdosta. Poliitiikanhan sanotaan olevan tahdon asia.

# Puhutaan vaihteeksi totta

E-SS Vierailija 22.2009

Valtiovarainministeri Jyrki Katainen kaipasi taantuman taittamiseksi yhteishenkeä. Opposition toimia hän vertasi Otto Wille Kuusisen propagandahallitukseen. Tätä heittoa hän pyysikin anteeksi. (Turun Sanomat 3.2.2009)

Samassa kirjoituksessa Katainen totesi:

- Yhteistyö pitää aloittaa siitä, että puhutaan totta. Jatkuva väärän tiedon syöttäminen suomalaisille - - - ei ole sitä.

Kirjoitin tällä palstalla otsikolla ”Ministereidenpuheetmuunneltua totuutta” (10.10.2008):

- Päijät-Hämeen vierailullaan Vanhanen totesi, että hänen hallituksensa on lisännyt kuntien valtionosuuksia poikkeuksellisen paljon. Hallituksen aloittaessa vuonna 2003 kuntien valtionosuudet olivat alle kuusi miljardia euroa, nyt ne ovat jo yhdeksän miljardia euroa.

- Valtiovarainministeri Jyrki Katainen kertoi varsinaista kunnallistalouden ilosanomaa: hallitus vahvistaa kuntataloutta ensi vuonna peräti 750 miljoonalla eurolla. Moista kerta-luonteista lisäystä hänen mukaansa ei enää lähivuosina ole odotettavissa.

Pääministerin mainostama nimellinen kolmen miljardin valtionosuuksien kasvu paljastuikin pienen pinnan raaputuksen jälkeen kokonaan kuntien vähentyneitten verotulojen kompensatioksi ja valtionosuuksina korvatuksi kustannustason nousuksi. Mitään kuntatalouden vahvistamista ei ollut tapahtunut, vaikka kuulijalle saattoi olla tarkoitus luoda sellainen käsitys.

Kataisen hehkuttama, kuntien taloutta vahvistava 750 miljoonan euron valtionosuuksien lisäys on pelkästään verokevennyksen korvaamista valtionosuuksina ja lain edellyttämää normaalia kustannustason nousun korvaamista eikä mitään kuntatalouden vahvistamista.

Valtion budjettiratkaisujen arvioinnissa on erotettava kaksi asiaa: valtionosuuksien kasvu

ja kuntatalouden vahvistaminen. Ne ovat kaksi eri asiaa, jota hallituspuolueiden edustajat eivätkä ministeritkään näytä ymmärtävän tai halua ymmärtävän. Katainen ja muut vahvistamisesta puhuneet ja sellaisesta mielikuvaa luoneet eivät ole puhuneet totta. Samanlaisia muunneltua totuutta ovat esittäneet kaikki hallitukset hallituksen kokoonpanosta riippumatta.

Muunnetun totuuden läpimenoa on helpottanut se, että Suomen Kuntaliiton edunvalvontataktikka muuttui Risto Parjanteen tultua johtajaksi. Edellinen johtaja Jussi-Pekka Alanen murahti välittömästi, että ”taas meidät petettiin”, kun Lipponen ja Niinistö päättivät ilta-päivällä muuta kuin aamupäivällä Kuntaliiton tulkinnan mukaan oli sovittu.

Parin viime hallituksen aikana on Kuntaliiton entinen ärhäkkyyys muuttunut diplomaatiaksi. Enää ei edunvalvonnan tehoa mitata desibeleissä. Kuntaliiton kannanotot ovat virkamiesmäisempiä toteamuksia mallia ”verokevennykset on kompensoitava”. Tuollaiset mediatiedotteet eivät enää ylitä uutiskynnystä niin kuin entiset, enemmän särmää sisältäneet kannanotot.

Kuntaliiton toiminnassa näkyy hallituksen politiikan tukeminen. Joidenkin kunnallisjohtajien mielestä on vaara, että roolit sekoittuvat ja Kuntaliitosta tehdään valtionhallinnon jatke ja istuvan hallituksen äänenkannattaja. (HS 23.6.2005)

Kun muistetaan, että hallitus toisensa perään on oman ilmoituksensa mukaan vahvistanut kuntataloutta, niin miksi se sitten ei ole vahva?

Kuntien ja valtion väliset taloussuhteet näyttävät olevan ylivoimaisia ymmärtää suuralle osalle kansanedustajia, vaikka he ovat kotikuntiansa valtuustoissa. Ymmärtämistä vaikeuttaa se, että asia myös toimittajille vaikea. Valtiovarainministeriön tiedotteet toistuvat sellaisinaan pääkirjoituksissa ja uutisissa ilman minkäänlaisia sivuhuomautuksia.

Kunnallistalouden tilan ymmärtämistä ja selvittämistä auttaisi se, että puhuttaisiin vaihteeksi totta.



## On takaisinmaksun aika

E-SS 16.3.2009

- Suomen talous taantuu pitkän nousun jälkeen. Kunnilta ovat rahat loppumassa, kunnalliset palvelut ovat vaarassa. Valtiota huu-detaan apuun.

- Mitä ihmettä kunnat tekivät taloudelleen niinä hyvinä vuosina? Varauduttiinko pahojen päivien varalle kasvavia verotuottoja ra-

hastoimalla? Alennettiin koskaan veroprosentteja?

Näin kysellee Veronmaksajien keskusliiton toimitusjohtaja Teemu Lehtinen (Taloustaito 2/2009). Vähän samaan tapaan on kyselty moni yritysjohtajakin. Ehkä ihmettelylle antaa pontta se, että maan hallitukset ovat näet yksi toisensa perään ilmoittaneet vahvistaneensa kuntataloutta.

Olen tällä palstalla moneen kertaan näyttänyt, että ministerit puhuvat muunnettua totuutta valtion toimenpiteiden vaikutuksista kuntien talouteen. Ohessa muutama yhteenvedonomainen luku siitä, mitä valtion toimenpiteet ovat vaikuttaneet kuntien talouteen. Kun luvut kertaantuvat vuosi toisensa perään, tulee summista suuria.

Hallitus kevensi verotusta kuntien kustannuksella vuosina 1997-2003. Tästä johtuen kuntien veropohja on yli 800 miljoonaa euroa pienempi.

Valtio osallistuu kuntien palvelujen rahoitukseen. Se on livennyt kustannusten nousun korvaamisesta. Kuntaliiton laskelmien mukaan valtionosuuksien taso on lähes 400 miljoonaa euroa pienempi verrattuna tilanteeseen, jossa tarkistukset olisi tehty täysimääräisinä vuosina 2001–2007.

Kuntien verotulot ja valtionosuudet ovat näistä kahdesta tekijästä johtuen pysyvästi lähes 1,2 miljardia euroa leikatut.

Valtio on hallituskoalitiosta riippumatta vetkutellut maksujaan kunnille. Maksun lykkäämistä kutsuttiin kekseliäästi pakkolainaksi joku vuosi sitten. Todellisuudessa kyse oli valtionosuuksien leikkauksesta. Niinpä kunnilta on jäänyt saamatta valtionosuuksia tästä syystä vuosina 2002–2007 yli 800 miljoonaa euroa.

Kun kuntien tulopohjaa on leikattu, kertaantuvat sadat miljoonat paasikivimäisesti ilmaisten hirmuisiksi. Vajaista indeksitarkistuksista johtuen kunnilta jäi vuosina 2001–2007 saamatta valtionosuuksia yli 1,6 miljardia euroa kyseisinä vuosina. Lipposen hallituksen tekemien verokevennysten takia kunnilta jäi vuosina 2003–2007 saamatta verotuloja reilut 4 miljardia euroa. Kuntien velka kasvoi vuosina 2000–2007 noin 4,3 miljardia euroa. Se on aika lähellä sitä, mitä kunnat on verokevennyksissä menettäneet.

Teemu Lehtinen on yhden etujärjestön johtaja, joka vastustaa viimeiseen asti verokorotuksia. Vuosina 1997–2008 kuntien veroprosentin korotukset ovat lisänneet kunnallisveron tuottoa noin 850 miljoonalla eurolla. Se on suunnilleen sama summa, jolla verotusta on kevennetty kuntien kustannuksella. Lehtisen etujärjestö on saanut veronalennustoiveensa hyvin läpi ja hallitus on räiskinyt verokevennyksiä sinne sun tänne, mutta joutuu rahoittamaan ne velalla. Siitä onko se järkevää, voidaan olla montaa mieltä.

Edellä oleva olevalla en väitä, ettei kuntien talouden hoidossa ole moitittavaa. Kuntatalous on tasapainotaloutta, jossa menot nousevat tulojen tasolle. Vuonna 2008 menot ja erityisesti palkat kasvoivat. Kuntien toimintakate heikkeni 8,8 prosenttia. Sen taustalla on kalliiksi osoittautuneet palkkaratkaisut, joita vielä vauhditettiin vuoden 2007 vaalikeskusteluissa.

Kyllä kunnat tästä selviävät. Asiaa auttaa, jos valtio osallistuu talkoisiin. Nyt olisi tilaisuus palauttaa osa kunnille kuuluneista rahoista korottamalla kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta ja lisäämällä oikeasti valtionosuuksia. Samalla voisi pistää jarrun uusille tehtäville.

Kunnissa on aika vetää hyvinä vuosina löystynyttä vyötä kireämmälle. Toisaalta kuntalaiset kaikkien kyselytutkimusten valmiit maksamaan lisää veroja mieluummin kuin karsimaan keskeisiä palveluita. Veroprosentissakin on melkoisesti ilmaa. Vaikka Hartolan virallinen veroprosentti on 20,50, hartolalaiset maksavat kunnallisveroa veronalaisista tuloistaan vähän yli 13 prosenttia.

Nyt valtiolla on takaisinmaksun aika.







## Vauraus hajoitti – rahanpuute yhdistää

E-SS 24.10.2009

Kunnallistalous on ajautunut maan talouden mukana lamaan. Maakuntien periferiakuntien väestökehitys pakottaa keskittämään palveluja. Keskittämistä tapahtuu myös kuntien sisällä; sivukylien palvelut vedetään kuntakeskukseen. Kirkonkylät kasvavat ja sivukylät kuihtuvat. Vastaava kehitys tapahtuu akselilla periferiakunta–maakunnan keskuskaupunki.

Keskittyminen ei ole rajoittunut yksistään kuntiin. Se näkyy esimerkiksi tiedotusvälineissä. Suomen Tietotoimisto ja Helsingin Sanomat ovat vähentäneet toimittajiaan Helsingin ulkopuolella. Maakunnan valtalehdet ovat vetäneet toimittajansa keskustoimitukseen. Samalla uutiskriteerit ovat muuttuneet ja periferia jää uutisoinnin osalta katveeseen. Pienten kuntien pieniä asioita uutisoivat pienet ilmaisjakelulehdet. Tämä on heijastunut kuntia koskevaan uutisointiin.

Myös valtio on vähentänyt työpaikkojaan maakunnan periferiakunnista. Vuosina 1990–2004 maasta väheni lähes 70 000 valtion työpaikkaa ja melkoinen joukko valtioemmiistöisten yhtiöiden työpaikkoja. Pienistä kunnista ovat kadonneet esimerkiksi verohallinnon, postin ja poliisin työpaikat. Myös puolustusvoimien, rautateiden ja entisten valtioyhtiöiden järjestelyillä on ollut suuri vaikutus niiden sijaintikuntien työpaikkojen kehitykseen.

Samalla tavalla maakuntien periferiakunnista kaikkoavat pankkien ja kauppojen palvelut. Suomessa on kohta kunta, jossa ei ole yhtään kauppaa eikä pankkiautomaattia pan-

kista puhumattakaan. Kun pankki pistää konttorin oven kiinni, konttoria ei lakkauteta tai suljeta eikä pankin palvelut lopu, ei vaikka konttorin ovet ovat kiinni ja asiakkaan on mentävä isommalle paikkakunnalle, jos haluaa puhua pankkivirkailijan kanssa. Yhdistymisen myötä voidaan lakkautettujen konttorien asiakkaille tarjota nykyistä laajemmat ja kilpailukykyisemmät sijoitus-, rahoitus- ja vakuutuspalvelut, isommissa täyden palvelun konttorissa. Asiakas vaan ei aina ymmärrä kehitystä.

Maakunnan palvelut keskittyvät vähitellen Lahteen tehtiin kuntaliitos tai ei. Kun palvelut keskitetään maakunnan keskukseen, vähenevät yksikkökustannukset kunnan kirjanpidon mukaan. Kuntien talous korjaantuu, kun leikataan menoja, ts. hienommin ilmaisten parannetaan tuottavuutta. Siihen on sisään kirjoitettu ääneen lausumaton seuraus palvelujen heikentämisestä.

Keskittymiskehityksen käänköpuoli eli arjen ja asukkaiden näkökulma jää huomaamatta. Palvelun hakeminen maakunnan keskuksesta vie aikaa ja edellyttää matkustamista. Menetty aika sekä asiakkaan ja Kelan maksettavaksi tulevat matkakustannukset eivät useinkaan käy ilmi näissä kustannusvertailuissa.

Kuntien kehitys on kiertokulkua. Museoneuvos Jouko Heinosen mukaan vauraus pilkkoi Suur-Hollolan. Nyt rahapula vie taas sitä yhteen. Jos Suur-Lahti syntyy, menestyy ja vaurastuu, se jakaantuu joskus tulevaisuudessa uudestaan. Kaikki on kiertokulkua. Näin museoneuvos Heinonen.

– Väen vaurastuminen alkoi vetää vanhoja pitäjiä erilleen. Kun pystyttiin maksamaan pappin palkka ja rakentamaan kirkko ja pappila, erottiin Hollolasta. Matkat kirkolle lyhenivät oleellisesti. Pitäjät alkoivat kilpailla naapurin kanssa vähän kaikilla aloilla. – – Nykyinen tilanne on seuraus siitä, kun – – valtio yhtenäisti kunnat ja alkoi kasata velvoitteita antamatta kuitenkaan riittävästi resursseja niiden hoitamiseen.

Heikon talouden kuntien liittämistä suurempaan kuntaan tai maakunnan keskukseen perustellaan taloudella. Monen kunnan tulopohja ei riitä karsittuihinkaan palveluihin. Ongelma ratkaistaan maakuntakeskuksen leveämmillä hartioilla. Tämä tarkoittaa sitä, että



Kouluja ei lakkautta yksinomaan pienissä kunnissa, joissa asukasluku vähenee. Lahdessa lakkautettiin Salinkallio, josta koulut abit muistuttavat penkinpainajaisajelussa 2007. (HH)

maakunnan reuna-alueen kuntien palveluja rahoitetaan kuntaliitoksen jälkeen maakuntakeskuksen asukkaiden verotuloilla. Tästä ei ole paljon keskusteltu eikä kysytty maakuntakeskuksen asukkailta, haluavatko he sitä. Kuntaliitos ei tuo pysyvää lisärahaa kunnille.

Toinen korjaustapa on lisätä valtion rahoitusosuutta. Sekin näyttää epätodennäköiseltä, mutta se on edessä.



## Vain yksi vaihtoehto - suurkunta?

ESS 5.11.2009

Professori Aimo Rynänen mukaan Paras-hanke on sateenvarjo erilaisille toimenpiteille, joilla kunnallista toimintaa pyritään uudistamaan. Aluksi tarjottiin monia keinoja hankkeen näyttävään toteuttamiseen, mutta esimerkiksi kuntien ja valtion työnjaon uudistamisessa jää-

tiin lähtökuoppiin. Ryytänen kirjoittaa Paras-hankkeen näyttävästi julkisuudessa liki pelkkänä kuntien yhteenliittämisenä. Ainakaan Päijät-Hämeessä ei lehtiutisten mukaan muita vaihtoehtoja ehditä pohtia. Lahtelaiset rymistelevät innolla kohti suurkuntaa, siinä ei palveluista eikä vaihtoehtoisista organisoitavista ei paljon puhuta.

Palvelujen keskittäminen jatkuu Paras-hankkeesta riippumatta, koska rahasta on puute. Hankkeen keskeinen oletus on suurtuotannon etujen hyödyntäminen. Professori Pentti Meklin pohdiskeli jo keväällä 2008, että onko kuntakoon suurentaminen tai yhteistoiminta sittenkään riittävä ratkaisu puitelainsäätämisen taustalla oleviin ongelmiin. Meklin vastaus oli varovainen ei.

Kunta ja sen vastuulla olevat palvelut eivät kuitenkaan ole autotehtaan kokoonpanohalli, jossa suurtuotannon edut realisoituisivat. Lähipalvelut on tarjottava lähellä – tästä kai ollaan yhtä mieltä. Esimerkiksi Hartolan tai Sysmän perusopetuksen kustannuksia ei kuntaliitos säästäisi. Hartolan perusopetuksen kustannukset alittavat jo valtion yksikkökustannuksen, mihin moni kunta ei pysty.

Sysmä on Hartolan tavoin siirtänyt sosiaali- ja perusterveydenhuollon palvelujen järjestämisen Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymälle. Vaikea on kuvitella miten palvelut paranisivat tai tulisivat halvemmaksi, jos ne liitettäisiin maakunnan kokoiseen kunnan alle.

Näyttää siltä, että kokoomus ja sosialidemokraatit ajavat kuntaliitoksia ja mahdollisimman suuria kuntia. Keskustapuolueessa ei oikein tiedetä miten edetä. Keskustataustainen ylijohdaja kävi patistelemassa Asikkalaa mukaan suurkuntaselvitykseen. Ministeri Mauri Pekkarinen on esittänyt koko maakunnan kattavaa sosiaali- ja terveyspiiriä Jyväskylän seudulle Jyväskylän isäntämallin vaihtoehtoksi. Tämä esitys ei vaatisi kuntaliitoksia. Hän on ajanut myös maakunnille verotusoikeutta. Pal-

jon puhutussa Kainuun mallissa on peruspalvelut siirretty maakunnalle ja kunnat jatkavat itsenäisinä.

Maakunnissa näyttäisi olevan kaksi päälinjaa. Eniten julkisuudessa esillä on ollut kuntaliitosmalli, jossa maakunnan kunnat liittyvät maakunnan keskukseseen. Toinen ääripää on muodostaa maakunnan kattavia sosiaali- ja terveyspiirejä sekä koulutuksen kuntayhtymiä tai yhtiöitä.

Näiden kahden peruslinjan väliin sijoittuu joukko monenlaisia vaihtoehtoisia palvelujen järjestämistapoja, joissa kunnat etsivät eri yhteistyökumppanin eri toiminnoissa. Tällaisia yhteistyöhön perustuvia organisaatiomalleja on suurkunnan ajajien keskuudessa kutsuttu halventavasti himmelimalleiksi.

1990-luvun vaihteessa kirjoitin tähän lehteen monia yliöitä, joissa kannatin Päijät-Hämeeseen suurta kuntaa. Kysymykseen ratkaistaanko ongelmat kuntaliitoksilla, joudun nyt emeritusprofessori Pentti Meklinin tavoin vastaamaan empivästi ei. Sama koskee myös kuntien yhteistoimintaa.

Paras-hankkeen keskeinen syy oli kuntien velvoitteiden ja taloudellisten voimavarojen epätasapaino. Se taas johtuu kunnille säilytyistä uusista velvoitteista sekä valtion kuntataloutta kiristäneistä toimista. Julkisen sektorin – valtion ja kuntien – yhteisten verovaroiden uudelleenjaolla kuntien talousongelma olisi hoidettavissa. Nyt vastuu on sysätty kunnille ja keinoksi on tarjottu kuntaliitoksia.

Kun tai jos maahan tehdään maakunnan kokoisia kuntia, vähenee heikkojen kuntien määrä. Valtiokin säästää. Valtionosuuksia ei ole tarve lisätä, kun tulonsiirrot tehdään maakuntien sisällä.

Puolalainen Stanislaw Jercy Lec kirjoitti: ”Alussa oli sana, sitten fraasi”. Kuntarakenteen vahvistamisesta ja leveistä hartioista on tullut fraasi, joka peittää kuntatalouden todelliset ongelmat.

# Kunnallistalouden vertailun ongelmia

Kvartti 2 2009

Artikkelissa tarkastellaan kuntien taloudesta esitettyjä virheellisiä tulkintoja. Kunnat voidaan asettaa jonoon melkein minkä tahansa ominaisuuden perusteella. Kokonaisuudesta irrotettu viipale antaa useimmiten väärän kuvan, mutta siten saadaan tukea esittäjän omalle väitteelle ja monipalstaisia otsikoita. Tilastoinnissakin on ongelmia kuntien toimintojen organisoinnin muuttuessa. Kunnan talouden tila ja kehitys voidaan edelleen hahmottaa muutamalla tunnusluvulla. Tarkastelu perustuu kirjoittajan kolmen vuosikymmen kokeemukseen kuntien talouden analysoinnissa.

”Tilaston tehtävänä on välittää tietoa: se kuvaa numeroin yhteiskunnan ilmiöiden tilaa ja kehitystä. Tilasto ei ole itsetarkoitus, vaan sen päämääränä pitää olla tilastokuvauksen esittäminen, jota yhteiskunta tarvitsee suunnittelunsa perustaksi ja muihin tarpeisiinsa. Tiedon kysyntä ratkaisee mitä tilastoja laaditaan.” (Georg Luther: Suomen tilastotoimen historia vuoteen 1970. WSOY, Helsinki 1993, 11)

Tilastokeskuksen verkkosivuilla (<http://www.stat.fi/virsta/taloust/01/01/>) todetaan tilastojen vaikutuksista seuraavasti:

- Itse asiassa tilastoihin liittyvät käsitteet, määritelmät ja luokitukset, koko tilastojen tapa mitata asioita, määrittävät kuvaamme todellisuudesta usein enemmän kuin vain neutraalisti yhteiskunnan ilmiöiden tilaa ja kehitystä numeroin kuvaavista tilastoluvuista voisi ajatella. Luokitukset eivät ainoastaan jäsennä, vaan myös muovaavat käsityksiämme ilmiöistä.

Tilastoilla ja erityisesti niiden tulkinnoilla luodaan mielikuvaa kuntienkin taloudesta. Harvoin pohditaan millaiseen aineistoon ja sen käsittelyyn erilaiset kunnalliset ja johdopäätökset perustuvat. Tilannetta tulkinnan kannalta pahentaa myös se, että tiedotusvälineiden tieto kuntataloudesta on hyvin ohut.

Kuntalakea pohjustaneessa komiteamietinnössä todettiin, että silloisten säännösten ja suositusten mukainen kunnan talousarvio ja tilinpäätös eivät ole antaneet riittävän selkeää informaatiota kunnan talouden analysointiin. Vuonna 1997 kunnissa siirryttiin käyttämään soveltaen samaa kirjanpitoa kuin yrityksetkin. Taustalla oli jopa ajatus vertailla kuntia ja yrityksiä keskenään.

Ei tullut kirjanpitojärjestelmästä sellaista, jonka avulla olisi voitu vertailla kuntia ja yrityksiä. Vahinko ei ollut suuri, koska kunta ei ole yritys eikä kuntia pidä verratakaan yrityksiin. Sitä suurempi ongelma on se, ettei edes kuntia voi verrata keskenään ilman monia varauksia. Kun tutkija kirjaa varaukset alaviitteinä, huuhtoutuvat ne ensimmäisinä pois lukijan ja toimittajan mielestä. Sen jälkeen kunnat onkin helppo laittaa jonoon milloin milläkin perusteella.

## Erilaisuus vaikeuttaa vertailua

Suomessa on kaikkiaan 348 kuntaa. Muutama vuosi sitten kuntia oli satakunta enemmän. Kuntien asukasmäärät vaihtelevat Sotungan reilusta sadasta asukkaasta Helsingin yli 560 000:een. Kokoeroista johtuu, että toiminnot on organisoitu eri tarvoihin.

Tilastokeskus kokoaa kuntien talous- ja toimintatilastoon tiedot yhtenäisen luokituksen mukaisesti. Kun erilaisten kuntien tiedot pakotetaan samaan muottiin, eivät kaikki luvut voi olla täysin vertailukelpoisia.

Periaatteessa matematiikassa kaksi on aina kaksi ja  $2 + 2 = 4$ . Kunnallistalouden tilastossa samakin luku voi merkitä eri kunnissa erilaisista asioita.

Tässä tarkastellaan lyhyesti eräitä kuntien talouden vertailuun liittyviä ongelmia ja esitetään esimerkkejä virheellisistä tulkinnoista. Kohteena ovat tulos- ja rahoituslaskelmista ja taseista johdetut tunnusluvut. Tarkastelun ulkopuolelle rajataan palvelujen tuotantokustannusten vertailun ongelmat, mikä on oma, hankalampi kokonaisuutensa.

## Asukaslukuun suhteuttaminen johtaa harhaan

Kun erilaisia menoja tai tulos- ja rahoituslaskelmien rivejä suhteutetaan asukaslukuun, eivät luvut ole vertailukelpoisia.

Helppoimpia kunnallistalouden väärintulkintoja on laskea paljonko kunnalla on henkilökuntaa asukasta kohti. Iltapäivälehdissä tällaisia tilastoja on välillä esitetty. Talouselämä-lehdessä (2/2006) todettiin Merimaskun maksavan palkkaa 65 henkilölle. Väestömäärään suhteutettuna virkamiehiä on lehden laskelman mukaan puolet siitä mitä on Turussa.

Jopa edellinen kuntaministeri Hannes Manninen ministerinä ollessaan laski, että Helsingin henkilöstömenot olivat 870 euroa asukasta kohti korkeammat kuin maan keskiarvo. Jos henkilökuntaa olisi ollut maan keskiarvo, olisi Helsinki selviytynyt ministerin mukaan 11,50 tuloveroprosentilla. (Helsingin kaupungin virastopäällikköpäivät 30.10.2003 Finlandia-talolla)

Helsingin Sanomissa (HS 29.3.2009) laskeskeltiin kuuden palstan verran, että Helsingin ja Vantaan liitoksen seurauksena 5000 - 7000 kaupungin työntekijää pitäisi irtisanoa, jos henkilöstön mitoitus olisi Vantaan mallin mukainen. Luku perustui laskelmaan jossa kaupunkien henkilökuntamääriä vertailtiin kaupunkien asukaslukuun.

## Kirjanpitoikäytäntö - bruttoperiaate - asukaslukuun suhteutus

Aiemmin kuntien liiketaloudellisten periaatteiden mukaan järjestetty toiminta (energiailaitos, liikennelaitos, vesilaitos, satama ym.) saattoivat olla kunnan talousarviossa nettoperiaatteen mukaan. Niistä otettiin mukaan vain arvioitu säästö tai vaje ts. vaikutus kunnan talouteen. Uutta kunnallislakia valmistettaessa päädyttiin kuitenkin bruttoperiaatteeseen.

Bruttoperiaate on eräs suurimpia virhetulkintojen siemeniä kuntien välisissä vertailuissa. Laajan liiketoiminnan kaupungeilla tuloslaskelmassa toimintakulut, vuosikate ja poistot ovat muita suuremmat. Niin ovat myös rahoituslaskelmassa investoinnit. Väärä

tulkinta syntyy silloin kun em. tekijöitä suhteutetaan asukaslukuun.

Niinpä suoraviivaisesti asukaslukuun suhteutettujen toimintamenojen tai -kulujen perusteella on usein päätelty pienten kuntien järjestävän palvelunsa suuria kuntia edullisemmin. Taannoin Talouselämä-lehdessä (TE 2/2006) todettiin Helsingin käyttävän rahaa (toimintakuluja) asukasta kohden 73 prosenttia enemmän kuin Merimasku.

Tämän kaltaisissa tarkasteluissa jää ottamatta huomioon se, että suurten kaupunkien toiminnan laajuus. Pienissä kunnissa toimintakuluihin sisältyy huomattavasti vähemmän toimintaa. Niissä ei ole Helsingin laajuista ammatillista koulutusta, ei ammattikorkeakouluja eikä erilaisia suuria kulttuurilaitoksia. Siitä huolimatta vertaillaan.

Samaan väärintulkintojen sarjaan voidaan laskea vuosikatteiden suhteuttaminen asukaslukuun. Tulorahoituksen riittävyyden tarkasteluissa vuosikate pitäisi suhteuttaa investointien omahankintamenoon. Poistoihinkaan vuosikatetta ei ole tarkoituksenmukaista suhteuttaa, koska poistot ovat liian pienet. Nämä ongelmat vähenisivät, jos tuloslaskelmissa esitettäisiin vain liiketoiminnan vaikutus kunnan talouteen yhdellä rivillä.

Kunnista poiketen valtiovarainministeriö käyttää mm. peruspalveluohjelmassa kuntien tulorahoituksen riittävyyden tarkastelussa nettoinvestointeja. Se saadaan, kun investoinneista vähennetään rahoitusosuuksien lisäksi käyttöomaisuuden myyntitulot, (virallisesti pysyvien vastaavien hyödykkeiden luovutusvoitot). Kun kunta myy omaisuuttaan, saa se myyntituloja ja tunnusluku paranee. Tällaisella laskukaavalla vuosikate oli nettoinvestointeja suurempi muutamana vuonna ja kunnallistalous näyttää näin paremmalta.

Peruspalveluohjelmassa esitetään myös asukasluvun mukaisten kuntaryhmien vuosikatteiden (euroa/asukas) keskiarvoja. Suurten kuntien luvut ovat luonnollisesti liikelaitosten takia muita suurempia. Myös niiden investointitarve on suurempi. Missään ei perusteltu, miksi valtio käyttää näitä tunnuslukuja kunnallistalouden kehityksen kuvauksessa.

## Käsitteiden muuttunut sisältö: verot ja valtionosuudet

Kuntatalouden arviointia vaikeuttaa käsitteiden sisällön muutokset. Kuntien verotulojen kehitys ei enää kuvaakaan kunnassa tapahtuvan toimeliaisuuden kehitystä. Valtio on keventänyt verotusta kuntien kustannuksella ja kompensoinut menetykset lisäämällä valtionosuuksia.

Kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta on vähennetty eri perustein. Joskus on perusteeksi riittänyt se, että leikkaamalla kuntien verosuutta on kunnille maksettu indeksitarkistukset täysimääräisinä. Muutoksia lukusarjaan ovat aiheuttaneet erilaiset muutokset. Valtionosuuksista on kuitattu kela-maksun poisto ja yhteisöverosta arvonnlisäveron takaisinperintä.

Edellä on käynyt jo ilmi, ettei valtionosuuksien kasvukaan kuvaa valtion rahoituksen kehitystä, koska valtionosuuksia on lisätty korvauksena verotulojen menetyksistä. Joskus on tehty toisinkin päin.

## Tuloslaskelma - poistojen pienuus

Vuoden 2008 kuntien tilinpäätösuutiset olivat myönteisiä. Talouden puskuria vankistettiin, tulosta kohennettiin ja vanhoja alijäämiä saatiin kuitattua. Uutisissa kerrottiin kuntien vankistaneen talouden puskuria. Tilinpäätökseen viivan alle todettiin jääneen muhkean summan ja taseen ylijäämän kasvaneen. Kun samaan aikaan kunnan velka kasvoi, niin mitä se puskuri oikein on? Ongelma tulee esiin oheisessa uutisessakin.

HS (8.3.2009): - Helsingillä miljardin euron lamapuskuri. - - - Kaupunki on tehnyt lähes koko 2000-luvun ylijäämäisiä budjetteja. Tämä tarkoittaa, että tuloja vuosikymmenen aikana ollut noin miljardi euroa enemmän kuin menoja.

Vuosina 2000-2008 Helsingin tuloslaskelmiin kertyi vuosikatetta 3,6 miljardia euroa. Poistojen yhteenlaskettu määrä oli 2,6 mrd. e. Ylijäämää kertyi 1,3 miljardia euroa. Investointien määrä oli 4,9 miljardia euroa. Samaan aikaan kaupungin omaisuutta on myyty 1,3 miljardilla eurolla ja otettu velkaa lisää reilut 400 miljoonaa euroa. Edellä olevien lukujen perus-

teella on vaikea ymmärtää yli miljardin puskuria.

Paljon käytetty vuosikatteen vertailu poistoihin antaa väärän kuvan kuntien talouden kehityksestä, koska poistot ovat poikkeuksetta liian pienet. Suurten kaupunkien poistot poikkeavat 20-50 % poistonalaisista investoinneista. Tästä seuraa, että tuloslaskelma viimeisille riveille muodostuva ylijäämäkin on enemmän teoreettista. Mitä puskuria se voi olla, jos samaan aikaan otetaan velkaa? Velka on siirrettyä verotusta.

Taseen alijäämästä on muodostunut keskeisin kriisikuntakriteeri. Kun tuloslaskelma poistojen pienuuden takia antaa kunnan talouden tilasta väärän signaalin, lykkääntyy kunnan määrittely kriisikunnaksi. Tästä saattaa seurata korjaavien toimenpiteiden lykkääntyminen.

## Tuottajamalli - valtionosuudet suoraan palvelujen tuottajille

Vuosina 1993-1996 kuntayhtymien järjestämien toimintojen kustannukset olivat peruskuntien luvuissa mukana. Yhtymät laskuttivat kuntia, kunnat saivat ko. valtionosuuden ja maksoivat yhtymille käyttämistään palveluista. Tältä osin eri kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen kustannukset olivat paremmin vertailukelpoiset kuin nykyään.

Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmästä johtuen kuntien valtionosuuksien vertailu antaa väärän kuvan. Kun jossain kaupungissa koko ammatillinen koulutus on siirretty kuntayhtymän hoidettavaksi (Lahti), ovat valtionosuudet pienemmät kuin kaupungissa, jossa koko maakunnallinen ammatillinen koulutus ja ammattikorkeakoulu ovat kaupungin organisaatiossa (Pori).

Vertaamalla oman kuntansa valtionosuuksia johonkin toiseen kunnat selittävät talousongelmiaan. Melkoinen osa kunnista kokeekin valtionosuusjärjestelmän epäoikeudenmukaiseksi. Oikeidenmukainen järjestelmä olisi sellainen, jossa oma kunta saisi enemmän valtionosuuksia.

## Taseet – lainat – yksityinen rahoitus – käyttökustannukset

Samanlaisia toimintojen organisoinnin erilaisuudesta johtuvia ongelmia on myös taseiden tarkastelussa. Eräissä kunnissa on muodostettu kaupungin sisäinen pankki, joka hankkii lainat kaikille kaupunkikonsernin yksiköille. Tämä lisää luonnollisesti peruskaupungin lainamäärää. Periaatteessa se on hyvin lähellä muiden kuntien konsernilainakantaa.

Jos vastaavanlaiset menettelyt yleistyvät, ei lainakanta kerro kuin osan kunnan taseessa olevista vastuista. Tilaston luku lainat euroa/asukas on oikea ja kuntien tilinpäätöksen mukainen. Sen sisältö vain on erilainen eri kunnissa ja tästä aiheutuvat vertailuongelmat.

Uuden ongelman kuntien taseiden vertailussa muodostavat vastuut. Esimerkiksi Espoossa on yksityisellä rahoitusmallilla rakennettu useita isoja kiinteistöjä. Niiden rakentamiskustannukset eivät näy kaupungin taseessa velkana, mutta vastuut niistä ovat merkittävät. Jos vastaavanlaiset menettelyt yleistyvät, ei lainakanta kerro kuin osan kunnan taseessa olevista vastuista. Tilaston luku lainat euroa/asukas on oikea ja kuntien tilinpäätöksen mukainen. Sen sisältö vain on erilainen eri kunnissa ja tästä aiheutuvat vertailuongelmat.

Vaikka tässä ei tarkastella palvelujen kustannuksiin liittyviä ongelmia, todettakoon, että yksityinen rahoitusmalli heijastuu opetustoimen tilastoihin. Espoon lukion kustannukset ovat muita suuremmat opetushallituksen tilastossa. Kiinteistö-kustannukset vuonna 2007 olivat oppilasta kohti 1440 euroa ja Helsingin 787 euroa. Kuntien itse rakentamien koulujen pääomakustannuksia ei tilastoon hyväksytä. Kunnat ovat tässä eri asemassa ja tilasto antaa virheellisen kuvan.

## Toiminnot eriytyvät – organisointierot kasvavat – tilastot heikkenevät

Kuntien talous- ja toimintatilaston selitteessä todetaan Kainuusta seuraavasti: "Verrattaessa vuosien 2005 ja 2006 tietoja aikaisempien vuosien vastaaviin tietoihin on otettava huomioon Kainuun hallintokokeilun aiheuttamat muutokset. Hallintokokeilun myötä yh-

deksän Kainuun kunnan sosiaali- ja terveystoimen tehtävät ovat suurelta osin siirtyneet Kainuun maakunta -kuntayhtymän hoidettavaksi. Lisäksi kuntayhtymälle siirtyi vastuu toisen asteen koulutuksen järjestämisestä ja maakunnan elinkeinojen kehittämisestä. Aiemmin tehtävät olivat hallintokokeiluun kuuluvien kuntien vastuulla. Hallintokokeilun jäsenkuntien maksuosuus Kainuun maakunta -kuntayhtymän menoihin on kuntien tilastossa kirjattu yleishallinnon tehtäväluokkaan muiden palveluiden ostoihin. Kuntayhtymien tilastossa jäisenkunnilta saatu maksuosuus on kirjattu yleishallinnon tehtäväluokkaan myyntituloihin kunnilta."

Edellä olevan perusteella voidaan yleistää: mitä useampia Kainuun malleja, sitä heikompi tilasto. Mitä enemmän otetaan käyttöön tilaaja-tuottaja -malleja, sitä karkeammalla tasolla tulee tilastoinnin olla. Kun palveluja aletaan hoitaa liikelaitosten ja erilaisten piirien toimesta, ei tilastointi ehdi pysyä mukana.

Palvelujen organisointitapojen erilaistuesssa kustannusten jakaminen tilaston edellyttämien luokitusten mukaisiksi tulee olemaan entistä suurpiirteisempää ja epätarkempaa. Toisaalta organisaatioiden tarkoitus ei ole tuottaa mahdollisimman tarkkoja tilastoja, vaan tehdä jotain muuta. Siksi tilastointi tulee mukauttaa organisaatiokirjoon siten, että saadaan kokoon kohtuullisella työllä luotettavat tilastotiedot.

Kunnallistalouden tilastointi tulee pelkistymään suurempiin kokonaisuuksiin. Karkealla tasolla tiedot ovat vertailukelpoisia.

Tässä yhteenvedossa ei käsitelty kuntien palvelukustannuksia. Niiden vertailussa on samanlaisia ongelmia. Periaatteessa lukuihin pätee seuraava lause: mitä kehittyneempi kustannuslaskenta, sitä suuremmat kustannukset. Jos kunnan palvelukustannuksissa tapahtuu suuri yhtäkkinen muutos, todellista muutosta todennäköisempi lukujen muutoksen syy on tilastovirhe tai toiminnan organisoinnin ja sitä seurannut tilastointitavan muutos. Toisaalta on syytä muistaa, etteivät suuret menot takaa palvelun korkeaa tasoa ja laatua eivätkä kääntäen pienet luvut osoita palvelujen heikkoa tasoa.

Kirjanpitojärjestelmän uudistamisen eräänä tavoitteena oli kuntien välisen vertailtavuuden paraneminen. Osittain käyttöön saatiin uusia välineitä. Valitettavasti lukuja tulkitaan väärin, vaikka tilaston perusteella voitaisiin päätyä suhteellisen oikeansuuntaisiinkin tulkintoihin. Suurimmat vertailuongelmat liittyvät vuosikatteisiin ja liiketoiminnan vaikutukseen siihen.

Tilastokeskuksen talous- ja toimintatilastot ovat kuvanneet kuntien taloutta kohtuullisesti karkealla tasolla. Edellä esitetyt ongelmat liittyvät paljolti tilastojen käyttäjiin, jotka vertailevat asioita, jotka eivät ole vertailukelpoisia. Kunnan talouden tila ja kehitys voidaan edelleen hahmottaa muutamalla tunnusluvulla. Jos muuttujapatteristosta poimitaan yksi muuttuja, on sen antama kuva useimmiten väärä. Tilastokeskuksen syyksi ei voi laittaa sitä, jos tilastoja halutaan tulkita tarkoitushakuisesti.

Mitä pienemmästä yksityiskohdasta on kyse, sitä heikompi on kuntien lukujen vertailukelpoisuus.

Kuntien toimintojen eriytyessä kasvavat tilastojen vertailuongelmat. Palveluja organisoidaan ja tuotetaan hyvin monin eri tavoin. Mitä kirjavampi kuntakenttä, sitä vaikeampaa on sen toiminnan ja talouden tilastointi.



## Optimaalinen väestöpohja vaihtelee toiminnoittain

Tieto ja trendi 1 2010

Kunta- ja palvelurakennetta uudistavan Paras-hankkeen tausta-ajatuksena on suurtuotannon etujen hyödyntäminen. Eri yhteyksissä on todettu 10 000–30 000 asukkaan kuntien menojen olevan pienimmät. Pelkästään kuntien menoja ja asukaslukuja tarkastelemalla ei voi kuitenkaan päätellä kuntien optimikoko. Optimaalinen väestöpohja vaihtelee eri toiminnoissa.

Menot vaihtelevat samankokoistenkin kuntien kesken. Asukasmäärältään samankokoisten kuntien väestön ikärakenne voi olla täysin erilainen. Siitä johtuu erilainen palvelutarve ja erilaiset kustannukset.

Kuntien keskinäinen vertailu käy vuosi vuodelta yhä vaikeammaksi. Toimintojen organisoitierojen vuoksi keskeisten käsitteiden sisältö vaihtelee kunnittain. Kun luvut merkitsevät eri asiaa eri kunnissa, on vertailun tulos luonnollisesti väärä. Siitä huolimatta vertailaan. Lisäksi samoista luvuista pystytään päättämään erilaisiin tulkintoihin.

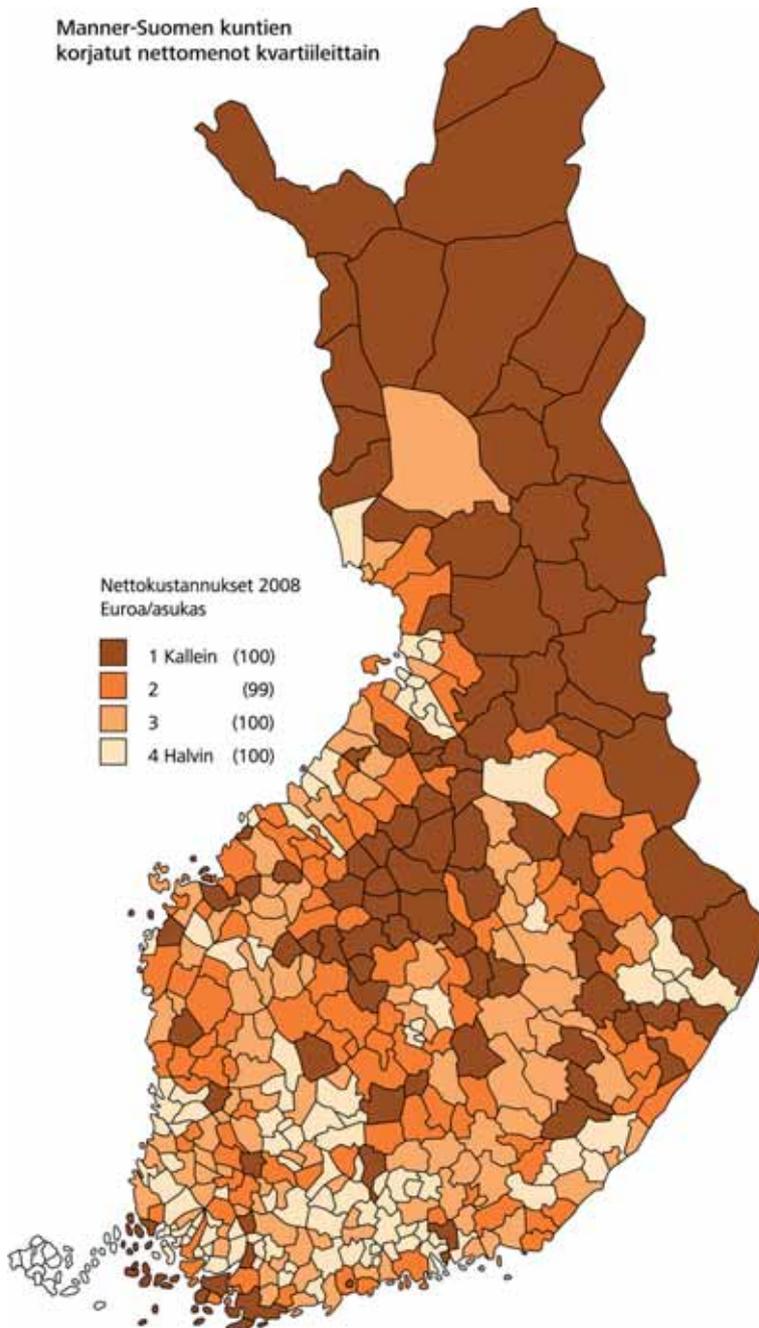
Jos suhteutetaan kuntien toimintakulut asukaslukuun ja pannaan kunnat jonoon tämän perusteella, saadaan yhdenlainen kuntien "tuloluettelo". Lista osoittaa, että suurilla kunnilla on suuret menot ja pienillä pienet. Tästä ei ole pitkä matka johtopäätökseen suurten kuntien tehottomuudesta.

Rohkeimmat ovat laskeneet, miten paljon pienemmällä veroprosentilla Helsinki selviäisi, jos sen asukaslukuun suhteutetut toimintakulut olisivat samaa tasoa kuin pienimpien kuntien.

Tilasto kuvaa, mitä kirjanpito kertoo

Kaikki on kuitenkin suhteellista. Tilasto ei ole totuus, vaikka olisi virallinen tilasto. Se kuvaa





Tilastokeskuksen tiedonantajapalautteen nettomenoihin sisältyvät kunnan toiminnot liiketoimintaa lukuun ottamatta. Toimintojen organisoinnin erilaisuuden takia menoista on poistettu ammatillinen koulutus, ammattikorkeakoulut sekä kulttuurilaitokset (teatteri, orkesteri ja museot).

vain sitä, mitä kuntien kirjanpito osoittaa. Sille tilasto ei voi mitään, että toiminnot on organisoitu kunnissa eri tavoin. Palvelujen hyvyydestä tai heikkoudesta taikka kuntien toiminnan tehokkuudesta se ei kerro paljoakaan, vaikka sellaisiakin tulintoja tehdään.

Jos kunnat asetetaan järjestykseen vuoden 2008 asukaslukuun suhteutettujen toimintakulujen suuruuden mukaan, Helsingin sijaluku on 33. Se ei kuvaa oikeastaan muuta kuin liiketoiminnan laajuutta. Liiketoiminnasta kertyy tuloja, ja ne

ovat mukana toimintakatteessa. Toimintakatteen mukaan Helsingin sija on 377.

Kymmenestä suurimmasta kaupungista seitsemän sija on 300 tai suurempi eli toimintakate euroa/asukas on kunnan talouden kannalta edullisimmassa kvartiilissa. Tämä kuvaa liikelaitosten suurta vaikutusta.

### Vanhustenhuollon kustannuksista ei tilastoista saa kokonaiskuvaa

Tuloslaskelman toimintakuluja vertailukelpoisempia ovat toiminnoittaiset nettokustannukset. Niihinkin vaikuttavat erot kuntien toimintojen organisoinnissa. Sosiaali- ja terveystoimen nettokustannukset ovat kohtuullisella tasolla vertailtavia. Ne kuvaavat kirjanpidon mukaisia menoja. Kirjanpidon luvut eivät kuitenkaan ota huomioon kuntien erilaista palvelutarvetta. Usein lukuja on muutettu vertailukelpoisemmiksi käyttämällä ikä- ja tarvevakiointeja.

Sosiaali- ja terveystoimen tehtäväluokittaisten lukujen vertailussa on ongelmia. Vanhustenhuollon kokonaiskustannuksia ei tilastosta saa, koska toiminnot on organisoitu hyvin eri tavoin. Eri yhteyksissä on esitelty tilastosta poimittuja vanhusten laitoshoidon kustannuksia, mutta ne kertovat vain laitoshoidossa olevien kustannuksista, ei muusta organisoitintierojen takia. Suurista kaupungeista esimerkiksi Lahden kohdalla vanhusten laitospalvelut tilastossa on puhdas nolla, koska toiminta on järjestetty terveyskeskuksen toimesta.

Maan ylivoimaisesti parhaat vanhustenhuollon kustannus-

vertailut tehdään kuudessa suurimmassa kaupungissa eli Helsingissä, Espoossa, Tampereella, Vantaalla, Turussa ja Oulussa. Niissä alan ammattilaiset kokoavat tilastossa eri tehtäväluokkiin hajoitettujen vanhuspalvelujen kustannukset vertailukelpoiseksi kokonaisuudeksi. Kuusikkokaupunkien lasten päivähoiton kustannusvertailuissa otetaan huomioon hoidossa olevat eri-ikäiset lapset ja analysoidaan kustannusten muodostumista eri tavoilla. Useimmiten tyydytään jakamaan päivähoiton kustannukset hoidossa olevien lasten tai 0-6-vuotiaiden lukumäärällä.

### Opetustoimi organisoitu eri tavoin

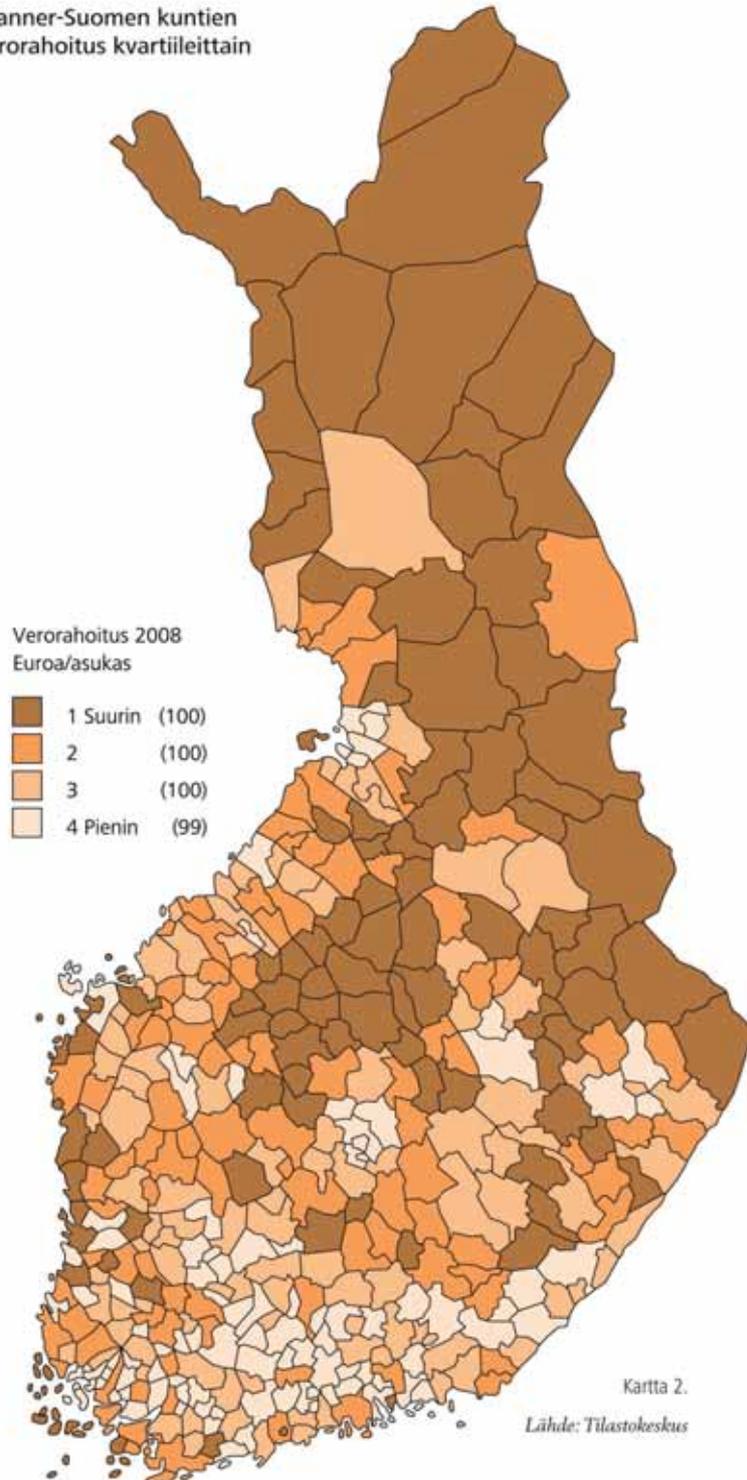
Kuntien opetustoimi on organisoitu eri tavoin. Eräillä kaupungeilla on omat ammatilliset oppilaitokset ja jopa ammattikorkeakoulu. Kaikilla pienimmillä kunnilla ei ole omaa lukiota, muutamassa kunnassa on pelkkä ala-aste.

Opetus- ja kulttuuritoimen yhteenlaskettujen nettokustannusten vertailussa on otettava huomioon ammatillisen koulutuksen erojen lisäksi se, että suurimmilla kaupungeilla on omat teatterit, orkesterit ja museot. Niidenkin organisoimisissa on eroja.

### Kuntia jonoon kaikesta huolimatta

Kun kuntia asetetaan jonoon menojen mukaan, tulisi mukaan liittää varoitus puutteellisuuksista ja mahdollisuuksista väärin tulkintoihin, kuten tupakka-askin kyljessä kerrotaan

Vanner-Suomen kuntien verorahoitus kvartileittain



tupakan vaaroista. Kaikista ongelmista huolimatta kuntia pannaan jonoon asukaslukuun suhteutettujen kustannusten perusteella. Niin tehdään tässäkin.

Tavoitteena on muuntaa yhteenlaskettuja asukaskohtaisia nettokustannuksia vertailukelpoisemmiksi.

Tilastokeskuksen Tiedonantajapalautteesta poimitut nettokustannukset euroa/asukas on laskettu seuraavasti:

- 1 sosiaali- ja terveystoimi
- 2 opetus- ja kulttuuritoimi
- 3 yleishallinto
- 4 muut palvelut (410–690)

-----  
 5 = 1+2+3+4 nettokustannukset yhteensä

Kuten edellä todettiin, toimintojen organisoimisessa on eroja. Vertailukelpoisuuden parantamiseksi nettokustannuksia korjataan seuraavasti:

5 = 1+2+3+4 nettokustannukset yhteensä  
 6 amm. koulutus, amm.korkea ja kulttuurilaitokset)

-----  
 7=5-6 korjatut nettokustannukset

Vaikka kuntien asemat asukaskohtaisten nettokustannusten pohjalta muodostetuissa kvartiileissa muuttuvat, korjatutkin luvut kertovat vain kirjanpidon mukaisista kustannuksista. Tarvetta ne eivät ota huomioon, palvelujen tasosta puhumattakaan.

Kartassa 1 esitetään kuntien asukaslukuun suhteutetut em. tavalla korjatut nettokustannukset vuodelta 2008. Kunnat on lajiteltu nettokustannusten mukaan järjestetykseen niin, että suurimpien nettokustannusten kunta saa sijan 1 ja pienimpien kustannusten kunta sijan 399. Kartassa kuntien sijat on esitetty kvartiileittain.

Tässä ei yritetä analysoida kustannusten taustoja, mutta muutaman havainnon niistä voi tehdä tämänkin tarkastelun perusteella. Kustannukset ovat ymmärrettävästi suurimmat idän ja pohjoisen harvaanasutuissa kunnissa. Eri tutkimuksissa on päädytty siihen, että kuntien optimikoko olisi 10 000–30 000 asukasta, koska tällaisten kuntien kustannukset ovat muita pienemmät. Kalevi Luoman ja Antti Moisio tutkimuksen mukaan erilaiset kunnat tuottavat palvelut halvimmilla eri toiminnoissa.

### Verorahoitus palvelujen kustannusten mukaan

Kartasta ilmenee, että useat pienimpien menojen kvartiiliin kunnat sijaitsevat jonkin suu-

remman kaupungin läheisyydessä. Pienet kustannukset näyttävät liittyvän sijainnin lisäksi paljolti kehitysvaiheeseen ja siitä johtuvaan ikärakenteeseen, jossa nuorten osuus on muita suurempi ja vanhusten osuus muita pienempi.

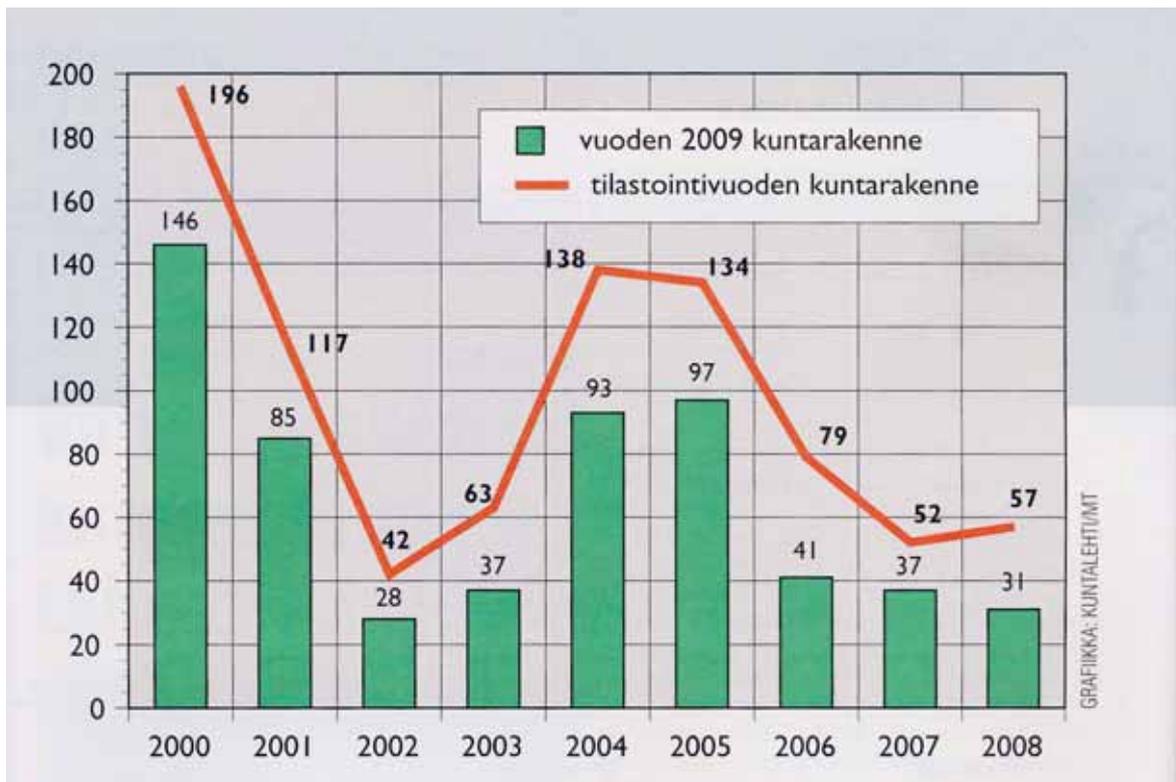
Valtionosuusjärjestelmä tasaa eroja tulopohjassa. Kun lasketaan yhteen kunnan verotulot ja valtionosuudet, saadaan verorahoitus.

Kartassa 2 on esitetty kuntien verorahoitus euroa/asukas kvartiileittain niin, että suurimman verorahoituksen kunta saa sijan 1 ja pienimmän verorahoituksen kunta sijan 399. Kun tarkastellaan kuntien kustannuksia ja verotusta rinnakkain, havaitaan, että verorahoitus on suurin siellä, missä palvelukustannukset ovat suurimmat. Järjestelmä toimii siis näin tarkastellen oikeansuuntaisesti.

Aivan vertailukelpoisia kartat eivät ole, koska palvelukustannuksista on puhdistettu amatillinen koulutus ja kulttuurilaitokset, joihin kunnat saavat myös valtionosuutta.

### Lähteitä:

- Heikki Helin: Suurten suuret menot? Suurten kaupunkien palvelukustannukset 2008. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuskatsauksia 2009:8.
- Heikki Helin: Kuntien talouden vertailuongelma: Samat luvut – eri tulkinta. Kuntien talouden vertailu ongelmallista. Kuntalehti 3/2006.
- Heikki Helin: Kunnallistalouden vertailun ongelmia. Kvartti 2/09. <[http://www.hel2.fi/tietokeskus/julkaisut/pdf/09\\_06\\_09\\_Kvartti\\_2.pdf](http://www.hel2.fi/tietokeskus/julkaisut/pdf/09_06_09_Kvartti_2.pdf)>.
- Kuuden suurimman kaupungin vanhusten sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannusten vertailu 2008. Vanhuspalvelujen Kuusikko-työryhmä. Aila Kumpulainen 14.9.2009. Julkaisu on luettavissa osoitteessa [http://www.kuusikkokunnat.fi/SIRA\\_Files/downloads/VHT2008.pdf](http://www.kuusikkokunnat.fi/SIRA_Files/downloads/VHT2008.pdf).
- Suomen kuuden suurimman kaupungin lasten päivähoidon palvelujen ja kustannusten vertailu 2008. Lasten päivähoidon Kuusikko-työryhmä 4.8.2009, toim. Marja-Riitta Kilponen. Julkaisu on luettavissa osoitteessa: [http://www.kuusikkokunnat.fi/SIRA\\_Files/downloads/Paivahoito/PH2008.pdf](http://www.kuusikkokunnat.fi/SIRA_Files/downloads/Paivahoito/PH2008.pdf).
- Luoma Kalevi – Moisio Antti: Kuntakoko, kuntien menot ja palvelutuotannon tehokkuuserot. Vatt-muistioita 69. Helsinki 2005.



**TUTKIMUS**  
*Kuntien talous  
 2000-2008*

## Kuntaliitokset KAUNISTAVAT taloustilastoja

Kuntien taloutta käsitteleviä uutisia seuratessa ulkopuolisesta tuntuu siltä, että aina kun mainitaan kunta ja talous, niihin liittyy ongelma, vaikeus, jopa kriisi. Ihmisen muisti on lyhyt. Vaikka kuntien taloudessa on ollut ongelmia, on kunnilla ollut myös hyviä vuosia. Kunnallistalous ei todellakaan ole ollut mitään tasamaan hiihtoa. Siitä ovat pitäneet huolen kansantalouden vaihtelut ja valtion päätökset.

Kuntalehti 10 2010

Tässä tarkastellaan kuntien talouden kehitystä vuosina 2000–2008. Yleiskuvan hahmottamiseksi lasketaan yhteen vuoden 2008 rahanarvoon muutetut vuosittaiset tulos- ja rahoituslaskelmien luvut. Toisessa vaiheessa poimitaan Kuntaliiton tunnuslukutiedoista kuntakohtaiset vuosikatteet, poistot ja investointien omahankintamenot vuoden 2008 kuntarakenteen mukaan. Luvut muutetaan vuoden 2008 rahanarvoon ja niiden perusteella tarkastellaan tulorahoituksen riittävyttä.

Omaisuuksien myynti jarrutti velan kasvua

Kuntien yhteenlasketut tulos- ja rahoituslaskelmien ja taseen keskeiset yhteenlasketut luvut on esitetty oheisessa taulukossa.

Verorahoitus (verotulot + valtionosuudet) riitti kattamaan toimintakatteen vuosina 2000–2008. Rahoituserien jälkeen kertyi vuosikatetta 16,4 miljardia euroa. Kuntien vuosikate kattoi 14,3 miljardin euron poistot.

Vuosikate ei riittänyt enää 27,7 miljardin euron investointien omahankintamenon (investoinnit – rahoitusosuudet) kattamiseen. Koko maan tasolla vuosikate kattoi näin laske-

Kuntien talous 2000–2008 miljardia euroa	
Toimintakate	-182,0
Verotulot	150,8
Valtionosuudet	48,5
Verorahoitus	199,4
Vuosikate	16,5
Poistot ja arvonalentumiset	-14,3
Investointimenot	-29,6
Rahoitusosuudet investointeihin	1,9
Investointien omahankintameno	-27,7
Omaisuuuden myyntitulot	8,5
Nettoinvestoinnit	-19,2
Lainakanta 31.12.2008	8,7
Lainakannan muutos	3,8
Taseen ylijäämä	5,0
Taseen ylijäämän muutos	3,6
Vuosikate - investointien omahankintameno	-11,2
Vuosikate-nettoinvestoinnit	-2,7

**TAULUKKO:**  
Kuntien yhteenlasketut tulos- ja rahoituslaskelmien ja taseen keskeiset yhteenlasketut luvut on esitetty taulukossa.

tut investoinnit vain 90-luvun alun lamavuosien jälkeen (1993–1995), jolloin investointeja leikattiin ja vuosikate alkoi kasvaa yhteisöveron kasvaessa.

Kuntien yhteenlaskettuja tilastoja kaunistavat 8,5 miljardin euron omaisuuden myyntitulot eli virallisemmin pysyvien vastaavien hyödykkeiden luovutustulot. Nettoinvestoinnit olivat 19,2 miljardia euroa. Valtion laskelmissa käytetään jostain syystä nettoinvestointeja. Vuosikate ei riittänyt niiden kattamiseen.

Omaisuuuden myynnistä huolimatta kunnat joutuivat ottamaan lisää velkaa 3,8 miljardia euroa.

Viime vuosina on monissa kunnissa iloitu siitä, että ne ovat saaneet puskuria pahoja vuosia varten. Tuloslaskelma on päätyntä ylijäämään ja taseeseen on kertynyt ylijäämää. Samaan aikaan kuitenkin kunta on joutunut ottamaan lisää velkaa. Tilanne näyttää ristiriitaiselta. Kuntien yhteenlaskettu taseen ylijäämä oli 4,9 miljardia euroa. Kuntien tuloslaskelma antaa väärän signaalin kunnan talouden kehityksestä.

Suurilla kaupungeilla on suuri painoarvo kuntien yhteenlasketuissa luvuissa. Kuntien taseen 4,9 miljardin euron ylijäämästä 10 suurimman kaupungin osuus on 3,7 miljardia euroa. Vastaavasti 8,5 miljardin omaisuuden

myyntituloista suurten kaupunkien osuus on 4,6 miljardia euroa.

## Tulorahoitus ei ole riittänyt

Vuonna 2008 Suomessa oli 415 kuntaa, joista 16 oli Ahvenanmaalla. Vain 149 kunnan vuosien 2000–2008 yhteenlaskettu vuosikate oli poistoja suurempi, 266 kunnassa vuosikate jäi poistoja pienemmäksi.

Kaikkiaan 271 kunnan asukasluku väheni. Yleensä oletetaan, että asukasluvun supistuminen johtaa kunnat kurjistumiskierteeseen. Asukasluvun muutoksen sekä vuosikatteen ja poistojen erotuksen (e/asukas) yhteys on kuitenkin heikko.

Kymmenestä suurimmasta kaupungista vuosikatteen ja poistojen erotus on plusmerkkinen Helsingissä, Espoossa, Tampereella, Oulussa, Lahdessa ja Porissa. Kymmenestä pienimmästä kunnasta Iniön ja Velkuan lisäksi kahdeksan on Ahvenanmaalta. Näistä luku on plusmerkkinen kaikilla muilla paitsi Getal ja Velkualla.

Kuntien tulorahoituksen riittävyttä kuvaa parhaiten vuosikatteen ja investointien omahankintamenoerotus. Se oli plusmerkkinen vain seuraavilla 14 kunnalla: Föglö, Kumlinge, Valtimo, Polvijärvi, Karvia, Harjavalta, Rauma, Vampula, Hammarland, Salo, Kurikka, Teuva, Sund ja Kruunupyö. Yli 10 000 asukasta on vain Salossa, Raumalla ja Kurikassa.

Mitä vähemmän kuntia, sitä kauniimmat tilastot. Kuntaliitosten seurauksena on negatiivisen vuosikatteen kuntien määrä vähentynyt. Kuviossa on esitetty ”syömävelkaisten” kuntien määrä ao. tilivuotina. Samassa kuviossa kuntien luvut yhdistetty vuoden 2009 rakenteen mukaisiksi, jolloin kuntia oli 348. Vuonna 2000 kuntien määrä oli 451 ja vuonna 2008 415. Uuden kuntarakenteen mukaan laskettu historia näyttää kauniimmalta.

## Hallitusten hivituksen seurauus

Maan hallitukset jatkoivat 2000-luvulla verotuksen keventämistä kuntien kustannuksella ja valtionosuuksien leikkauksilla. Valtion osuuksiin kohdistuneita ratkaisuja ei voi kut-

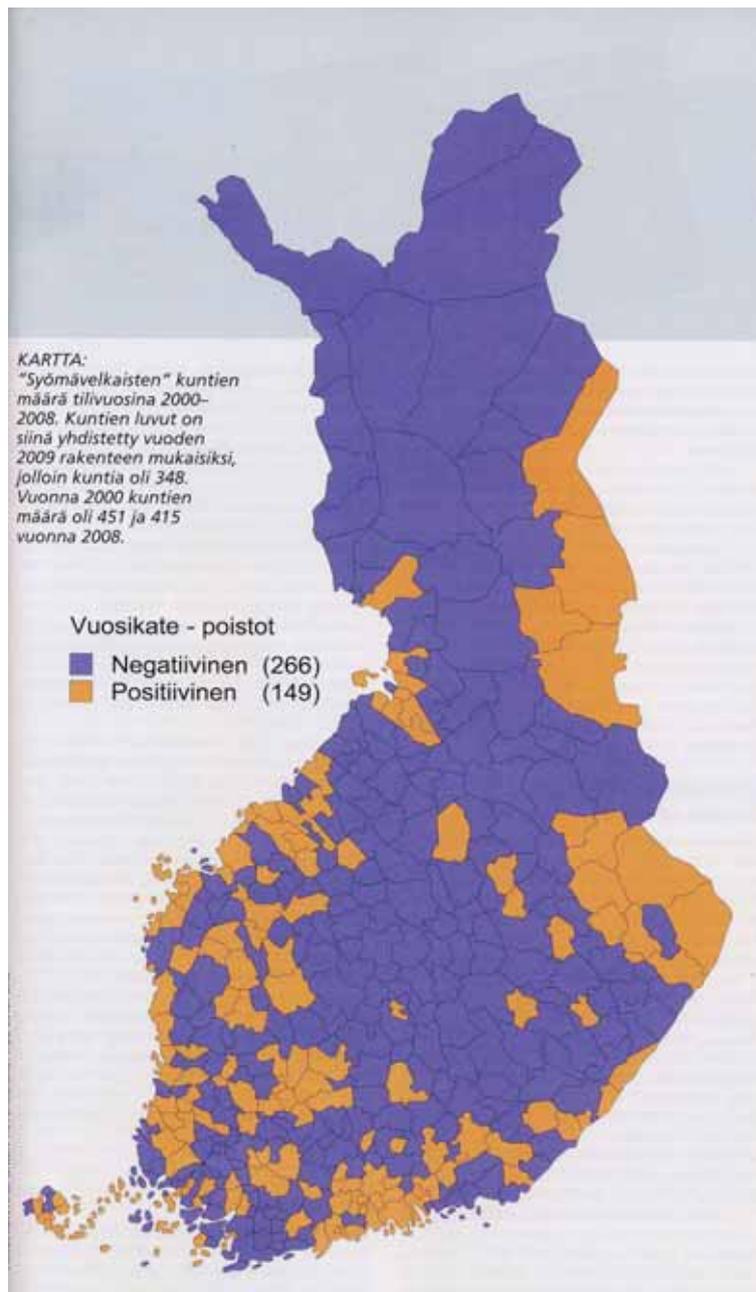
sua leikkauksiksi, koska laki mahdollisti indeksitarkistusten tekemisen vajaina. Kustannustenjaon eriä valtio maksoi jälkikäteen. Nämä olivat kuntien talouden kannalta tosiasiaa leikkauksia eivätkä mitään pakkolainoja.

Viime vuosina valtionosuuksien indeksitarkistukset on tehty täysimääräisinä. Hallitukset ovat jopa mainostaneet sitä, kuinka valtionosuuksia on lisätty. Lisäykset ovat kuitenkin olleet verokennyksistä aiheutuvien kuntien veromenetysten korvaamista. Kyse ei ole ollut hallituksen hyvätahtoisuudesta vaan rahojen siirrosta kuntien taskusta toiseen. Kuntien ahdinkoa ovat lisänneet niille säilytetyt uudet tehtävät. Kuntia moititaan usein siitä, etteivät ne saa menojaan kuriin, valtiovarainministeriötä voisi kritisoida siitä, että se ei ole saanut estettyä uusien velvoitteiden asettamista kunnille.

Kuntien taloutta on tukeneet omaisuuden myyntitulot. Suuret kaupungit ovat voineet rahoittaa palvelujaan myös liikelaitosten tuotoilla. Esimerkiksi Helsingissä niiden vaikutus on ollut merkittävä palvelujen rahoittamisessa.

Kaikilla kunnilla ei ollut myytävää eikä tuottavia liikelaitoksia. Lukuja arvioitaessa on otettava huomioon se, että kuntien keskimääräinen veroprosentti oli 17,65 vuonna 2000 ja vuonna 2008 se oli jo 18,54. Korkein veroprosentti oli noussut 21,00:een.

Kunnat ovat joutuneet otamaan lisää velkaa vuosittain huolimatta siitä, että kansan-



talous on kasvanut. Kuntatalouden hitaan kiristymisen muutti kuntien kujanjuoksuksi kansantalouden syöksyminen lamaan.

### Organisaatiosta entistä sekavampi

Jokaisen hallituksen ohjelmaan on sisällynyt mahtipontinen kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän uudistaminen. Kerta toisensa jälkeen lopputulos on ollut jotain muuta. Uudistuksille on käynyt kuten harakalle Lauri Pohjanpään runossa Harakanpesä, jossa harakan ensin piti rakentaa kartano, mutta lopulta valmiiksi tuli vain harakanpesä.

Kuntien taloutta ei pelasteta pelkästään Paras-hankkeella eikä kuntaliitoksilla. Uhkana nykymenossa on se, että kuntien toimintojen organisoinnista uhkaa tulla hyvin sekava. Erilaisia

isäntä- ja muita malleja syntyy eri toimintoihin, ja kunnallishallinnon kehitys näyttää kaikkea muuta kuin hallitulta. Nyt hahmotellaan kuntaliitoksia, joissa maakunnan keskuskuntaan voi kuulua alueita maakunnan reunoilta ilman yhteistä rajaa.

Perusongelma kuntien taloudessa on se, että tehtävät ja rahoitus eivät ole tasapainossa. Olisikohan organisaatioremonteissa syytä pitää tuumaustauko?

### Taustalukemista

Heikki Helin, Tapausten kulku. Valtion- osuus- ja verouudistukset ja uudistussuunnitelmat 1990–2006 ja valtion toimenpiteiden vaikutus kuntien talouteen. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 2008:4

Heikki Helin: Lamastalamaan. Suurten kaupunkien talous 1988–2008. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuskatsauksia 2010:4.



Heinäseipäät eivät ole enää käytössä. (HH)



## Suattaahan tuo olla niinnii

E-SS 16.1.2010

Etlari otsikoi 26.12.2009: ”Lahti sijoittaa perusopetukseen. Pronssia kymmenen suurimman kaupungin vertailussa”. Teksti oli peräisin Joensuussa ilmestyvän Karjalaisen toimituksesta. Jutun luettuani tuli mieleen sanonta ”kun savolainen puhuu, vastuu siirtyy kuulijalle”.

Mielenkiintoista jutussa oli Etlarin otsikointi, jonka mukaan Lahti ”panosti” opetukseen kolmanneksi eniten suurista kaupungeista. Näin lasketut suuret menot nähtiin siis myönteisenä asiana. Tähän asti suuret menot ovat olleet myönteinen asia vain kulttuurissa.

Taloudellisesti tehokkaimmin perusopetuksen järjesti Vantaa, todetaan uutisessa. Opetushallituksen edustaja toteaa, että opetustoimessa tehoa saadaan aikaan tiivistämällä kouluverkkoa. Selkokielellä se tarkoittaa pienempien koulujen lakkauttamista ja samalla opetusryhmien suurenemista.

Suuret kokonaiskustannukset oppilasta kohti eivät kuitenkaan kerro opetuksen laadusta mitään. Siitä kertoo uutisen mukaan opetukseen satsattu eurojen määrä. Tällä mittarilla laadukkain oli Espoo. Lahti muuten oli tässä ”laatuvertailussa” toisena Espoon jälkeen.

Lukijalta varmaa menee sormi suuhun ihmetyksestä. Ensi ylistetään Vantaata, joka on ”taloudellisesti tehokkain” ja käyttää vähiten rahaa Opetushallituksen tilastoimalla tavalla. Tämän jälkeen todetaan, että se ei kerro mitään laadusta ja viipaloidaan tilastosta varsinaiseen opetukseen käytetyt eurot laadun kuvaamiseksi. Laadukkain on suurimpien kustannusten Espoo ja laaduttomin ”taloudel-



Maitokärryt ovat historiaa. (HH)

lisesti tehokkain” Vantaa. Tässä eurot kelpaavat laadun mittareiksi. Laatu ja taloudellisuus ovat siis toistensa vastakohdat? Hyvää ei saa halvalla.

Opetushallitus tilastoi kuntien opetuksen kustannukset omalla tavallaan, mikä poikkeaa Tilastokeskuksen vastaavista tilastoista. Opetushallitus ei ota mukaan kuntien omista koulukiinteistöistä aiheutuneita menoja täysimääräisinä. Mitä enemmän ulkopuolinen rahoitus ja erilaiset elinkaarimallit yleistyvät, sitä virheellisemmän kuvan opetushallituksen tilasto antaa. Aika ajaa muutenkin Opetushallituksen tilaston ohii valtionosuusjärjestelmän uudistuessa.

Vertailukelpoisemmän kuvan kuntien todellisista kustannuksista saa Tilastokeskuksen tilastoista. Niiden mukaan Lahden perusopetuksen kustannukset olivat seitsemänneksi suurimmat. Eniten rahaa käytti näin laskien Helsinki.

Kaikki on suhteellista, niin ovat kuntien menotkin. Tilasto ei ole totuus, vaikka olisi virallinenkin tilasto. Se kuvaa vain sitä, mitä kirjanpito tuottaa ja mitä tilastoija haluaa tilastoitavaksi. Sille, että toiminnot on organisoitu kunnissa eri tavoin, tilasto ei voi mitään. Palvelujen hyvyydestä tai heikkoudesta eikä kuntien toiminnan tehokkuudesta se ei kerro, vaikka niin halutaankin usein tulkita.

Mikä on sitten hyvä ja mikä on huono? Ja mikä on yleensä uutinen? Edellä todettiin, että tilasto ei ole totuus. Kaikki lehteen painettuun ei anna uutisoimastaan asiasta oikeaa kuvaa, vaikka ”totta” saattaisi ollakin.

E-SS uutisoi (30.11.2009): ”Artjärveläinen maksaa kuntapomolle 3,70 euroa, lahtelainen 13 senttiä”. Johtopäätös oli, että pienten kuntien ykkösvirkamiehet tulevat kuntalaisille kalliiksi. Ehkä Lahden laskelmaan tulisi ynnätä melkoinen joukko Lahden kaupungintalolla ja Artjärveen verratessa vähän muissakin tiloissa työskentelevää esikuntaa, mahdollisesti armeijaterminologiaa käyttäen joukkueen verran - moni Artjärven johtajaa isompipalkkaisempikin

Saman logiikan mukaan lahtelaiset maksavat orkesteristaan eniten euroina asukasta kohti. Helsinkiläiset selviävät vähemmällä, koska asukkaita on samankokoisen orkesterin maksajiksi yli viisi kertaa enemmän. Jos lasketaan kulut kuulijaa kohti, on Lahti halvimpien joukossa. Molemmilla tavoilla lasketut luvut ovat ”totta”.

Tilastoja ja niiden perusteella laadittuja kuntien tuloslistoja lukiessa on syytä muistaa, että suattaahan tuo olla niinnii, vuan voe se olla toesinnii.





Päijät-Häme



Lahti



Asikkala



## Leveämmät hartiat - kenen kustannuksella?

E-SS 6.2.2010

Kun selailee selvitysmiehen kannanottoja ja paikallista keskustelua, ei voi kuin ihmetellä käsityksiä kuntien tulevaisuudesta. Näyttää siltä, että ainoastaan maakunnan kokoinen kunta on tulevaisuudessa elinkelpoinen. Seuraavassa on muutama lehdissä esitetty kannanotto elinkelpoisesta kunnasta.

Keskisuomalaisessa käsiteltiin Sysmän, Asikkalan ja Padasjoen yhteistyötä ja mahdollista kuntaliitosta (26.1.2010). Selvitysmies Osmo Soininvaara mukaan ”tuolloin syntyy kunta, joka taloudellisesti erittäin heikko”.

Marraskuussa selvitysmies totesi, että ”maakunnan kolmella pohjoisella kunnalla Heinolalla, Hartolalla ja Sysmällä olisi mahdollisuus selviytyä yhdessä jonkin aikaa, mutta ei enää kymmenen vuoden kuluttua” (HS 28.11.2009).

Soininvaaran mukaan Lahdella on leveät hartiat. Se ei köyhiä naapureita kaipaa, mutta ne eivät pärjää ilman Lahtea. Onpa selvitysmies luonnehtinut Lahtea rikkaaksikin.

Etelä-Suomen Sanomien pääkirjoituksessa (24.1.2010) ihmeteltiin, että ”millä hartioilla Sysmä aikoo sinnitellä selvityshankkeen ja mahdollisen uuden kunnan ulkopuolella?”

Heinolassa, Sysmässä ja Hartolassa on yhteensä asukkaita noin 28 000. Mikä on Suomen kuntien tulevaisuus, jos tuo asukasmäärä ei riitä? Onko maassa kymmenen vuoden kuluttua vain maakunnan kokoisia kuntia, kuten Soininvaaran kommentista voi päätellä?

Kuntien talouden kiristyessä nähdään suurkunta ainoaksi vaihtoehdoksi. Maakunnan reuna-alueen kunnat eivät pärjää ja tarvitsevat siksi maakuntakeskuksen leveämpiä hartioita. Tämä tarkoittaa sitä, että maakunnan reuna-alueen kuntien palveluja rahoitetaan kuntaliitoksen jälkeen maakuntakeskuksen asukkaiden verotuloilla. Tästä ei ole paljon keskusteltu eikä kysytty maakuntakeskuksen asukkailta, haluavatko he sitä. On vaan esitetty kuinka syntyy vetovoimainen keskus, joka kipuaa kaupunkien asukasluokittelussa ties miten korkealle.

Soininvaaran toteamaa Lahden rikkautta-kaan en minä eivätkä muut suurten kaupunkien taloutta seuranneet ole havainneet. Elämä on jatkuvaa myötä- ja vastamäkeä. Lahti on suurista kaupungeista Vantaan ohella ainoa kaupunki, joka on joutunut ottamaan syömävelkaa ja turvautumaan kuntien köyhänapuun. Sitten kiristettiin vyötä ja korotettiin lahtelaisten energia- ja vesihuollon maksuja. Asuminen Lahdessa ei enää olekaan suurten kaupunkien halvinta.

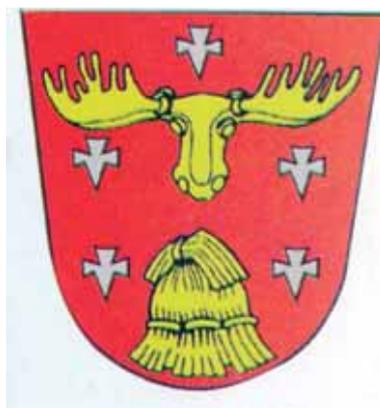
Kaikilla kunnilla on laman takia vaikeaa. Lahti velkaantuu. Vuoden 2008 tilinpäätöksestä tämän vuoden talousarvioon velan kas-



Hartola



Heinola



Hollola

vu on 190 miljoonaa euroa. Se vastaa yli 13 veroprosentin tuottoa. Se on järkyttävä luku. Sen perusteella veroprosenttia olisi pitänyt jo korottaa muiden kaupunkien tapaan, mutta olisiko mielikuva leveistä hartioista menettänyt uskottavuutensa?

Tulevaisuuskaan ei näytä ruusuiselta. Suuret kaupungit ovat saaneet energialaitoksistaan merkittävästi tukea palvelujen järjestämiseen. Kun ympäristövaatimukset kasvavat, ei vastaavia tuottoja ole mahdollista saada. On kiristettävä vyötä, korotettava veroprosenttia sekä energian ja kaukolämmön maksuja.

Kuntien talousongelmien taustalla on valtio, joka on vähentänyt omaa osuuttaan palvelujen rahoittamisessa ja säilyttänyt kunnille uusia tehtäviä. Kun valtio taloutta kiristämällä pakottaa muodostamaan maakunnan kokoisia kuntia, se säästää. Pienille kunnille ei tarvitse osoittaa lisää niille kuuluvaa valtion rahoitusta. Resurssien jako tapahtuu maakunnan sisällä maakuntakeskuksesta reuna-alueen kunnille. Kouvolan ympäristöön muodostettiin maan yhdeksänneksi suurin kunta. Leveistä hartioista huolimatta sekin on lomauttamassa henkilöstöään.

Vaikka 90-luvun vaihteessa kirjoitin tähän lehteen monta yliötä maakunnan kokoisesta siunauksellisuudesta, en ole enää asiasta varma. Pienillä kunnilla on itseisarvonsa. Jopa selvitysmies Soininvaarakin esittää joulun alla ilmestyneessä pamfletissaan maakuntahallinnon käyttöön ottoa, mikä turvaisi pienten kuntien tulevaisuuden. Se on yksi mahdollinen malli. Muitakin löytyy. Suurkunta ei ole ainoa ratkaisu.



Lanu, Harmaa tammikuu. Kariniemessä, (HH)



## Maakuntahallinto turvaisi paikallisen päätöksenteon

E-SS 20.3.2010

Valtioneuvosto käynnisti keväällä 2005 Paras-hankkeen kunta- ja palvelurakenteen uudistamiseksi. Vanhasen ykköshallituksen kuntien kannalta tärkein hanke tuli tavallaan pöydän alta, koska sitä ei oltu kirjattu hallitusohjelmaan. Hankkeen toteuttamista ohjaava puitelaki tuli voimaan vuoden 2007 helmikuussa.

Kun käsky on käynyt, kunnissa on toimittu sen mukaisesti. Paras-hanke uskoo suuruuden ekonomiaan. Kuntaliitoksia on tehty ennätysmäärä ja melkoinen joukko liitoksia on selityksen alla. Toimintoja on uudelleenorganisoitu, jotta saataisiin vaaditut asukaslukurajat ylittäviä malleja. Erilaisia isäntäkuntamalleja on syntynyt maakuntakeskusten ympärille, samalla kunnat ovat luovuttaneet päätösvallan sosiaali- ja terveydenhuollostaan isäntäkaupungille. Kaiken kaikkiaan kuntarakenteen kehityksestä puuttuu selkeä linja, jos suuruu-

den tavoittelua ei sellaisena pidä. Se ei näytä olevan kenenkään hallinnassa. Kuntien palveluorganisaatiot alkavat muistuttaa himmeliä, jota maakunnan keskuskunnat heiluttelevat.

Kuntaliitoksia perustellaan taloudella. Ongelma ratkaistaan maakuntakeskuksen leveämmillä hartioilla. Entinen alue- ja kuntaministeri Hannes Manninen kiteytti mistä kuntaliitoksissa on kyse (Etelä-Suomen Sanomat 4.11.2009):

Kuntien välisessä yhteistyössä jokainen kunta maksaa oman laskunsa. Kunnan rahoituspohja ei laajene. Liitoksen jälkeen vastuu jakaantuu laajemmalle porukalle. Kuntien on mietittävä tarvitsevatko ne laajempaa iskunkestävyyttä.

Mitä suurempia kuntia muodostetaan, sitä heikommalta näyttävät suurkuntien reuna-alueiden asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet. "Harvainvalta häämöttää ensimmäisen vaalikauden jälkeen", pääteltiin Itä-Hämeessä (13.3.2010). Isot asiat päätetään Lahdessa, mutta pienille asioille ei löydy organisaatiota eikä tilaa lähellä asukkaita. Paikallis- ja lähidemokratialla ei ole kotia tulevassa Suur-Lahdessa. Myös suuriin kaupunkeihin nojautuvat isäntäkuntamallit merkitsevät päätösvallan siirtymistä isäntäkaupunkiin. Joka uskoo Suur-Lahdessa erilaisten alueellisten neuvottelukuntien tai yhdistysten vaikutukseen, uskoo joulupukkiin. Keskustelukerhot ilman budjetin käyttövaltaa ovat silmänlumetta.

Paikallinen päätöksenteko ja pienten kuntien olemassaolo voidaan turvata, jos niin halutaan. Jostain syystä Suomessa ei ole keskusteltu maakuntahallinnosta. Suurkunnan selvi-



Hämeenkoski



Kärkölä



Nastola



Orimattila



Padasjoki



Sysmä

tysmies Osmo Soininvaara esitti viime vuoden lopulla ilmestyneessä kirjassaan maakuntahallintoa ratkaisuksi:

- Ylikunnallisen hallinnon sekavuuden ja siitä aiheutuvan tehottomuuden korjaamiseksi Suomessa tulisi voimakkaasti harkita ylikunnallisten elinten kokoamista yhteen maakuntatasolla. Maakunnilla olisi oma budjettinsa, verotusoikeus ja suorat vaalit. Tärkeintä olisi, että maakunnilla olisi oma valmisteleva virkamieskuntansa ja taloushallintonsa, jolla olisi luottamusorganisaatiota huomattavasti paremmat mahdollisuudet tarkistaa hallinnon eri lohkojen rahankäytön asiallisuutta.

Siinä se on. Maakuntahallinnon käyttöotolla lyötäisiin kaksi kärpästä yhdellä iskulla. Hannes Mannisen kaipaama iskunkestävyys paranisi, kun kuntien taloutta raskaimmin kuormittava sosiaali- ja terveystoimi siirretään maakunnan vastuulle ja maakunta kerää sen rahoittamiseksi veron. Maakunta olisi ne leveämmät hartiat Lahden sijasta. Pienet kunnat voisivat jatkaa elämäänsä ja paikallinen päätöksenteko ja lähidemokratia olisi turvattu nykyisten valtuustojen jatkaessa maakunnassa.

Maakuntahallintoa kokeillaan Kainuussa hyvällä menestyksellä. Nyt valmistellaan lakia, joka mahdollistaisi kokeilun jatkon vuodesta 2013 eteenpäin. Todennäköisesti uusi laki mahdollistaisi vastaavanlaisia ratkaisuja muuallakin maassa kuntien niin halutessa. Maakunnallisia kuvioita voisi viedä pitemmälle eli ottaa käyttöön Ruotsin malli, jossa maakunta kerää verot sen palvelujen rahoittamiseksi.

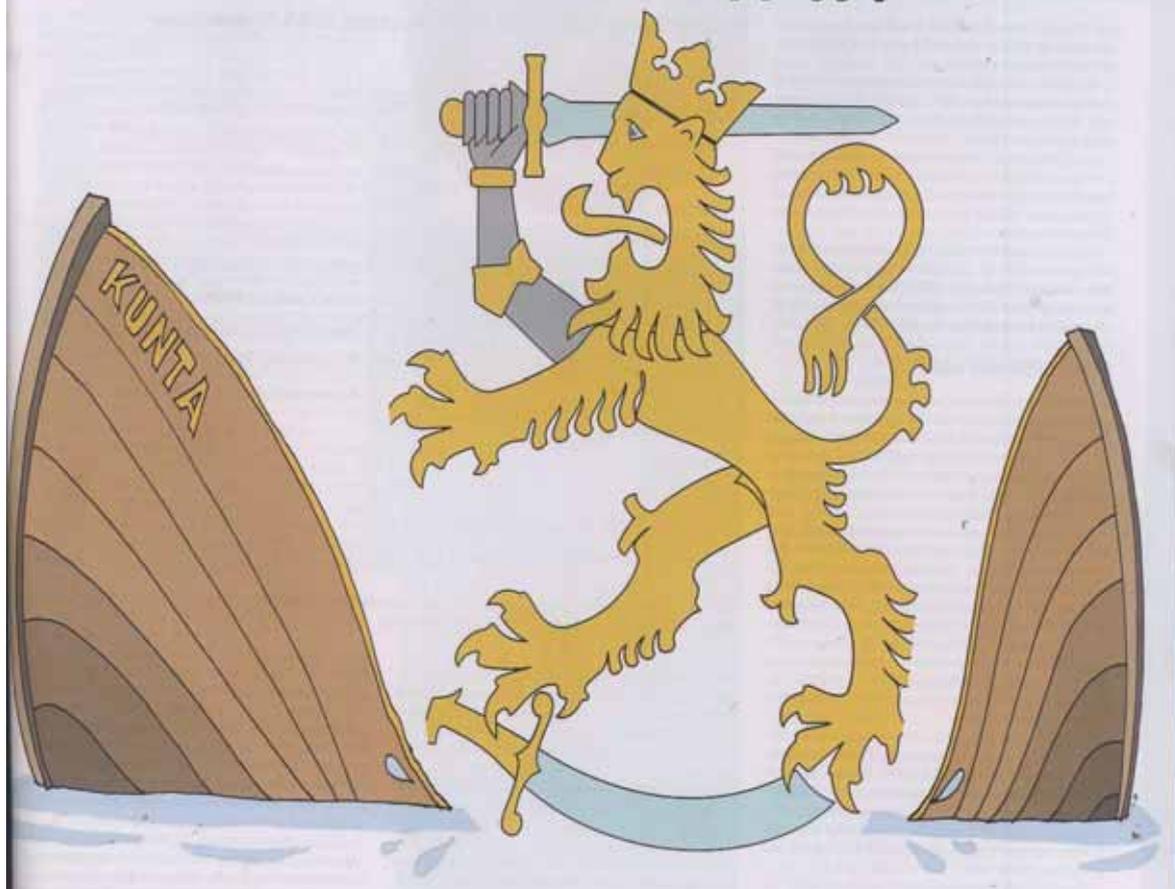
si. Näin turvattaisiin pienten kuntien olemassaolo ja samalla reuna-alueiden asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet.



Hevoset kesälaitumella. (HH)

Valtio lastaa ylikuormaa kuntalaivaan

## Kuntatalous ui syväällä, mutta pysyy pinnalla



Kuntalehti 13 2010

Kunnallistalous notkahti laman seurauksena. Talouden syöksy lamaan leikkasi kuntien tuloja eikä tuossa aikataulussa ollut mitään mahdollisuuksia sopeuttaa menoja vähentyneiden tulojen mukaan. Ei siihen pystynyt valtiokaan, vaan veroaukko katettiin velalla.

Kansantalouden syöksyttyä lamaan on uutisoitu kuntatalouden heikosta tilasta ja jopa holtittomasta ja taitamattomasta talouden hoidosta. Verotulot on pantu menemään ja mitään ei ole jätetty pahojen päivien varalle. Kuntien "kuralla" olevan talouden korjaamiseksi on sadellut "katsomosta" ohjeita: tiukka talous, menoleikkaukset, tuottavuuden parantaminen jne. Onpa vaadittu säädettäväksi lakiakin, jolla kuntataloudesta saataisiin kitkettyä pois tehottomuus.

Tehottoman hallinnon perkaamiseksi vaaditaan kuntien määrän vähentämistä. Kuntien määrästä näyttää olevan meneillään huutokauppa, jonka voittaa se, joka rohkenee esittää pienintä henkiin jätettävien kuntien määrää.

Kuntien arvostelu tuntuu kohtuuttomalta. Ilmeisesti osasyynä on tiedon puute. Mitä pienemmät tiedot esittäjällä on ollut, sitä ärhäkämmät ovat moitteet olleet.

Kun katsoo kuntien talouden kehitystä, voi todeta kuntien hoitaneen tehtävänsä mallikkaasti. Kuntien talouden tila näyttäisi jopa hyvältä, jos valtio olisi vastannut velvoitteistaan lakien hengen mukaan.

Kuntien vuosittaiset luvut vaihtelevat osittain kansantalouden ja osittain valtion toimenpiteiden tahdissa. Yleiskuvan 2000-luvun kehityksestä saa tarkastelemalla tulos- ja rahoit-

tukslaskelman yhteenlaskettuja lukuja vuosilta 2000–2009.

## Miten 2000-luku meni?

Kuntien verorahoitus (verotulot + valtionosuudet) riitti kattamaan toimintakatteen. Rahoituserien jälkeen kertyi 2000-luvulla vuosikatetta 18,4 miljardia euroa. Se kattoi 15,9 miljardin euron poistot, mutta ei riittänyt 31 miljardin investointien omahankintameno kattamiseen. Vajetta jäi näin laskien 12,6 miljardia euroa.

Kuntien yhteenlasketut investoinnit olivat 33,2 miljardia euroa. Kun omaisuutta myytiin 9,2 miljardilla eurolla ja rahoitusosuudet olivat 2,2 miljardia euroa, muodostui valtion asiakirjoissa käytetty nettoinvestoinneiksi 21,8 miljardia euroa. Varsinaisen toiminnan ja investointien nettokassavirta jäi 5,8 miljardia euroa miinusmerkkiseksi. Suuria investointien luovutusvoittoja kertyi mm. sähköyhtiön myynnistä ja yhtiöjärjestelyistä. Luovutusvoitot jakaantuivat hyvin epätasaisesti kuntien kesken.

Negatiivinen toiminnan ja investointien nettokassavirta katettiin rahoitustoiminnan kassavirralla, joka oli 6,8 miljardia euroa. Pääosa tästä on lainanottoa. Kuntien lainakanta kasvoi 2000-luvulla 3,6 miljardia euroa. Kunnat myönsivät antolainoja enemmän kuin niitä maksettiin takaisin. Taseen kertynyt ylijäämä kasvoi 3,8 miljardia euroa ollen 2009 noin 5,2 miljardia euroa.

Kunnilla oli konsernilainoja vuoden 2008 lopussa 20,8 miljardia euroa. Vuoden 2009 luku ei ole vielä tiedossa. Konsernilainat kasvoivat vuodesta 2000 noin 4,8 miljardia euroa. Kasvu heijastelee

**"Tietysti voidaan pohtia sitä, että jos kuntien talous ei olisi kiristynyt, olisivatko kunnat pitäneet taloutta niin kireällä kuin nyt jouduttiin tekemään."**

### Kuntien talous 2000-2009 miljardia euroa, 2009 rahanarvossa

+ Toimintatuotot yhteensä	71,3	Investointien omahankintameno	31,0
- Toimintakulut yhteensä	277,0	Inv. omahankintameno-vuosikate	12,6
= Toimintakate	-205,8	Nettoinvestoinnit	21,8
+ Verotulot yhteensä	169,2	Lainakanta 2009	9,8
+ Valtionosuudet	55,6	Lainakanta, muutos 2000-2009	3,6
= Vuosikate	18,4	Taseen ylijäämä 2009	5,3
- Suunnitelman mukaiset poistot	15,9	Taseen ylijäämä, muutos 2000-2009	3,8
= Tilikauden tulos	6,1	Konsernilainat 2008	20,8
= Tilikauden ylijäämä (alijäämä)	4,3	Konsernilainat, muutos 2000-2008	4,8
- Suunnitelman mukaiset poistot	15,9		
= Vuosikate	18,4		
- Investointimenot	33,2		
+ Rahoitusosuudet investointimenoihin	2,2		
+ Investointihyödykkeiden luovutustulot	9,2		

Taulukko on muodostettu laskemalla peruskuntien vuosien 2000-2009 vuosittaiset luvut yhteen vuoden 2009 rahan arvoon muutettuina.

kuntien toimintojen organisoinnissa tapahtunutta muutosta.

Kunnat joutuivat korottamaan veroprosentteja vuoden 2000 17,67:stä vuoden 2009 18,98:aan eli 1,31 prosenttiyksikköä.

Jos valtio olisi toiminut lain hengen mukaan, niin....

Kuntien vuosien 2000–2009 vuosikatteen ja investointien omahankintameno erotus oli 12,6 miljoonaa euroa. Mitä kuntien luvut näyttäisivät, jos valtio olisi toiminut laki-hengen mukaan ja maksanut kunnille sen mitä niille kuuluu ja pidättäytynyt uusien tehtävien säätämisestä? Tilannetta hahmotellaan muutamalla karkealla luonnos-telmalla.

Kuntaliiton laskelmien mukaan verotusta on kevennetty vuosina 1997–2004 kuntien kustannuksella 827 miljoonalla eurolla. Näistä vuoden 1997 kevennystä oli 202 miljoonaa euroa ja vuoden 1999 kevennystä 236 miljoonaa euroa. Jos huomioidaan näiden kaikkien kevennysten vaikutus 2000–2009 kuntien verotuloihin, niin kunnil-

ta jäi 2000-luvulla saamatta verotuloja peräti 9,7 miljardia euroa.

Vuosien 2001–2007 vajaan 400 miljoonan vajaiden indeksitarkistusten vaikutus kertaantuu ja niistä aiheutui noin 2,6 miljardin euron valtionosuuksien menetys kunnille vuosina 2000 - 2009. Lain mukaan valtio saattoi päättää harkintansa mukaansa korvaako se kustannustason noususta 50–100 prosenttia. Vajaa indeksitarkistus merkitsi rahoitusvastuun siirtymää valtiolta kunnille.

Kuntaliitto on tilastoinut uusista tehtävistä aiheutuneita menoja. Valitettavasti tilastoja ei ole päivitetty. Esimerkiksi vuosina 2000–2004 kunnille määräytyistä uusista tehtävistä aiheutui Kuntaliiton arvion mukaan noin vajaan 800 miljoonan menot. Kun ne kumuloituvat, on niistä 2000-luvulla aiheutunut melkoiset menolisäykset. On muistettava, että valtio osallistuu kuntien menoihin keskimäärin vain kolmasosalla.

Kustannustenjaon tarkistusten maksaminen jälkikäteen on leikannut kuntien valtionosuuksia yli 800 miljoonaa euroa.

Edellä olevat karkeat luonnostelmat osoittavat, että mikäli valtio olisi hoitanut velvoitteensa sopimusten hengen mukaan, kuntien taloutta kuvaavat luvut olisivat tasapainossa. Tietysti voidaan pohtia sitä, että jos kuntien talous ei olisi kiristynyt, olisivatko kunnat pitäneet taloutta niin kireällä kuin nyt jouduttiin tekemään.

Kunnat selvisivät 90-luvun lamasta ja ne selvisivät myös 2000-luvun ensimmäisestä vuosikymmenestä, vaikka vaikeuksia on ollutkin. Piirrokseseen (s. 587) viitaten voisi todeta Kunta-Kommun -aluksen uivan raskaassa lastissa, mutta pysyvän pinnalla. Ylikuorma johtuu valtion toimenpiteistä.

### Valtio lastaa ylikuormaa kuntalaivaan

Valtiovarainministeriön julkaisussa ”Kuntapolitiikan linja” todetaan: ”Valtiolla on myös vastuu lainsäädännöllä kunnille annettujen tehtävien ja velvoitteiden tasapainosta suhteessa kuntatalouden kestävyYTEEN.” Tämä periaate näyttää unohtuneen.

Valtiovarainministeriön edustajat ovat eri yhteyksissä vaatineet kuntien taloutta ja me-



nokasvua kuriin. Menokasvu ei kuitenkaan johdu yksin kuntien omista päätöksistä. Usein menojen kasvun taustalla ovat valtion päätökset.

Viime vuosina on kauhisteltu erityisesti kuntien toimintamenojen kasvua. Vuoden 2008 muita vuosia suurempi toimintamenojen kasvu johtuu aikaisempia vuosia suuremmista sopimuskorotuksista. Niiden taustalla ovat ainakin jossain määrin vuoden 2007 eduskunta-vaaleissa annetut vaalilupaukset matalapalkka-alojen palkkojen korotuksista. Palkkojen osuus vuoden 2008 kuntien menoista oli 38 prosenttia sekä sosiaalivakuutusmaksujen ja eläkkeiden osuus 12 prosenttia. Kunnallisen työmarkkinalaitoksen tilaston mukaan palkkasumman vuosikeskiarvon muutos oli 2007–2008 peräti 5,7 prosenttia. Vuosien 1999–2010 keskiarvo oli 3,3 prosenttia.

Valtiovarainministeriö moittii jatkuvasti kuntia löysästä talouden hoidosta. Malkkaa omassa silmässä ei tunnuta valtion puolella nähtävän. Ministeriö ei ole saanut ministereitä kuriin uusien tehtävien ideoinnissa. Jatkuvasti on vireillä hyviä asioita, joiden lopullinen kustannus ei ole tiedossa tai kustannukset on arvioitu alakanttiin. Maksun maksaa lopulta kuitenkin kunta.

Oheen on poimittu muutama esimerkki viime päivien lehdistä. Talouselämä-lehden pääkirjoituksessa 24.9.2010 kerrottiin:

Eduskunta selkeytti perusopetuslakia - - - Kyseessä subjektiivinen oikeus. - - - Opettajien Ammattijärjestön (OAJ:n) mukaan kunnat tarvitsevat 349 miljoonaa euroa lisää, jotta opilaille voitaisiin taata lakisääteinen tukiopeutuspalvelu. Valtion ensi vuoden budjetissa lakimuutoksen toteuttamiseen varataan 17 miljoonaa euroa.

**Vireillä on myös hankkeita, joiden kustannukset näyttävät hihasta vedetyiltä:**

Kunnat ovat huolissaan kasvavista menoista. Kuntaliitto onkin laskenut, että kaikkiaan uudistuksen lisäkustannukset olisivat 150 miljoonaa euroa vuodessa. Se vaatii, että kustannukset korvataan kunnille täysimääräisinä. Opetusministeri Hanna Virkkunen: ”Täytyy

varmaan tarkentaa kustannusarviota vielä” (HS 12.9.2010)

Kuntalaiva ui siis syvällä, mutta on pysynyt ja tulee pysymään pinnalla. Näin siitä huolimatta, että valtio on toisaalta heikentänyt sen selviämismahdollisuuksia (leikannut tulopohjaa) ja lastannut ylikuormaa (josta valtio on korvannut vain kolmasosan).

**Kunnat selviävät kyllä, mutta . . .**

Kunnat selviävät kyllä, mutta se edellyttää, että valtio ei toimenpiteillään lisää epävarmuutta kuntien tulopohjasta. Kuntien toimintaympäristö on ollut epävakaa jatkuvien uudistushankkeiden takia. Jokaisen hallituksen ohjelmaan on kuulunut kunnianhimoinen valtionosuusuudistus, joka on sitten lässähtänyt, koska kunnittaiset muutokset olisivat muodostuneet liian suuriksi.

Valtiovarainministerin virkamiesten kokouksessa ”Kuntapolitiikan linja” -julkaisussa luodaan epävarmuutta kuntien tulopohjaan. Ministeriön virkamiehet ovat olleet sitä mieltä, että yhteisövero ei sovi kuntien tulolähteeksi ja kirjanneet sen toistuvasti ministeriön julkaisuihin. Päätöksentekijät ovat kuitenkin säilyttäneet yhteisöveron kuntien tulona.

Vuosina 2008 ja 2009 ja ennustettavuutta valtionosuuksiin toi se, että lain mukaan indeksitarkistukset oli tehtävä täysimääräisinä ja kustannustenjaon tarkistuksetkin tehtiin laskelmien mukaan. Nyt virkamiehet esittävät monia varauksia korotusten teolle.

Menee kunnissa hyvin tai huonosti, aina niistä kuuluu rutinaa. Niinpä Aamulehden päätoimittaja Jouko Jokinen otsikoikin kronikkansa (5.9.2010) ”Missä kunta - siellä ongelma?”

Ongelmia kunnissa ja niiden taloudessa on riittänyt ja ilmeisesti riittää vastaisuudessakin. Sen verran tutkivaa journalismia tiedotusvälineissäkin voisi harrastaa niin, että vaivauduttaisiin kaivelemaan ongelmien taustoja ja syitä. Kuntatalous on valitettavasti monen ymmärrystä suurempi asia. Suurimmat otsikot saa se, joka uskaltaa eniten mollata kuntia.





Vartioparaati Helsingin Senaatintorilla. (HH)

## Taustalukemista

Heikki Helin, Aina on ollut vaikeaa. Kuntien talouden kehitys 1988–2008. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuskatsauksia 2010:6

Heikki Helin, Lamasta lamaan. Suurten kaupunkien talous 1988–2008. Tutkimuskatsauksia 2010:4

Heikki Helin, Helsinki ja talouden notkahdukset. Tutkimuskatsauksia 2009:1

Heikki Helin, Tapausten kulku. Valtionosuus- ja verouudistukset ja uudistussuunnitelmat 1990- 2006 ja valtion toimenpiteiden vaikutus kuntien talouteen. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 2008:4.



## Aina on ollut vaikeaa kuntataloudessa

E-SS 24.5.2010

Lehtiuutisia seurattaessa vaikuttaa siltä, että aina kun mainitaan sanat kunta ja talous, niihin liittyy ongelma, vaikeus tai usein jopa kriisi. Lamasta ei 80-luvun viime vuosina ollut merkkiäkään. Kuntien tavan mukaan varsinkin talousarvioiden valmisteluun liittyvissä uutisissa korostettiin tasapainottamisen vaikeutta ja virastojen kohtuuttomia toiveita.

Vuosittain on jouduttu karsimaan virastojen toiveita, jotta menot ja tulot saatiin tasapainoon. Tietyin väliajoin on korotettu vero-

prosenttia ja otettu lainaa investointien rahoittamiseksi. Useimmiten tilinpäätökset toteutuivat talousarvioita parempina.

Ihmisen muisti on lyhyt. Vaikka taloudessa on ollut ongelmia, on kunnilla ollut hyviäkin vuosia. Kunnallistalous ei ole ollut viimeksi kuluneiden 20 vuoden aikana mitään tasamaan hiihtoa. Siitä ovat pitäneet huolen kansantalouden vaihtelut ja valtion päätökset.

Viime vuosina talouden tarkastelun aikaväli on lyhentynyt ja katse on kantanut vuoden päähän tai välistä vain kvartaaliin. Päivittäiset ongelmat ovat korostuneet ja kehityksen taustalla olevat tekijät unohtuvat. Talouden tarkasteluvälin laajentaminen edelliseen lamaan auttaa huomaamaan miten ongelmista on selvitty.

1990-luvun alun lama vei viidenneksen monen kunnan työpaikoista ja lähes samassa suhteessa hupenivat verotulot. Lahden työpaikoista katosi lähes neljännes. Vähitellen työpaikkoja alkoi syntyä, mutta työpaikkojen palautuminen on ollut tuskallisen hidasta. Lahdessa ei vielä vuonna 2007 oltu saavutettu vuoden 1990 työpaikkojen määrää.

Laman repäisemää veroaukkoa täytettiin monenlaisilla säästöohjelmilla: henkilökuntaa lomautettiin, veroprosentteja korotettiin, investointeja karsittiin ja velkaa otettiin. Kuntien ahdinkoa lisäsi vielä se, että valtio leikkasi valtionosuuksia oman taloutensa tasapainottamiseksi. Sittemmin se kevensi verotusta kuntien kustannuksella.

Suurten kaupunkien talous oli 1980-luvulla ja vielä 1990-luvun vaihteessa vahva mitattiinpa taloutta millä mittarilla tahansa. Yksittäisillä kaupungeilla saattoi olla ajoittaisia ongelmia. 1990-luvun vaihteessa Päijät-Hämeessä Lahti ja Heinola olivat vahvoja. Maakunnan reuna-alueen kunnilla oli tiukempaa. Vuosikymmenen puolivälin jälkeen maakunnan maaseutukunnilla meni paremmin. 2000-luvulla on kaikilla ollut vaikeampaa.

Päijät-Hämeen kuntien vuosikate on vuosina 1990–2009 ollut 41 kertaa miinuksella. Syömävelkaan on kunnissa turvauduttu seuraavasti: Hartola 9, Artjärvi 7, Lahti 4, Kärkölä 4, Hämeenkoski 3, Nastola 3, Orimattila 3, Asikkala 2, Heinola 2, Hollola 2, Padasjoki 2 ja Sysmä 0 kertaa. Sysmä on tehnyt vuosikatteensa

yleensä maakunnan alimmilla veroprosenteilla. Vuosina 1990–1999 vuosikate oli negatiivinen 14 kertaa ja vuosina 2000–2009 peräti 27 kertaa. Valtio on pitänyt kuntataloutta ”sopivan kireänä” ja maksanut velkojaan luistaen omasta osuudestaan kuntien palvelujen rahoituksessa. Näin on tehty hallituksen koostumuksesta riippumatta.

Pääkirjoituksessa (14.5.2010) todettiin liitoshankkeesta valmistuneen ”suorastaan hengästyttävän perinpohjainen talousanalyysipaketti”. Kaikki on suhteellista. Uutta tietoa paketissa olivat kunnilta kysytyt poistoajat sekä kuntien vähän hihasta ravistamat arviot omaisuuden nykyarvoista ja korjausveloista sekä riskikoornos. Kaikki muu löytyy kuntien taloutta seuraavien tietokoneilta, kun käynnistää koneen.

Pari päivää myöhemmin pääkirjoituksessa (16.5.2010) todettiin Lahdessa oltavan tilanteessa, jossa on ”lähes mahdotonta arvioida mihin suuntaan työttömyys- ja verotulokäyrät tulevana kuukausina osoittavat”. Kirjoitus oli otsikoitu ”Budjettiraami lyödään sokkona lukkoon”. Liitoshankkeessa arvioitiin minne kuntien talous kehittyisi vuoteen 2018 mennessä. Se oli parin vuoden takaisen laskelman päivittämistä. Jos ensi vuoden budjetin valmistelu on sokkopeliä, niin näin pitkän aikavälin arviointi on kuntatalouslottoa. Ainakin se toimii pelotteena kunnille, jotka eivät liitoksesta innostu.



Säästölipkaan rahanreikä. (HH)



## Hohto on mennyt talousarvioiden julkistamiselta

E-SS 27.11.2010

Helsingin ylipormestari Raimo Ilaskivi yllätti syyskuun 26. päivänä 1986. Hän päätti julkistaa oman ehdotuksensa kaupungin budjetiksi ennen kuin kaupunginhallitus oli sitä käsitellyt. Vanhan perinteen mukaan talousarvio oli esitelty tiedotusvälineille vasta loka-marraskuussa kaupunginhallituksen esityksenä kaupunginvaltuustolle. Ilaskiven tarkoitus oli saada aikaan julkiseen keskusteluun talousarviosta aiempaa enemmän.

Ilaskiven menettelyä kannattivat Helsingin puolueet laidasta laitaan. Naapurikaupunkien johtoa Ilaskiven avoimuus ei miellyttänyt. Niissä haluttiin pihdata budjetin salaisuuksia totuttuun tapaan marraskuulle.

Vaikka helsinkiläispoliitikot olivat tyytyväisiä uuteen menettelyyn, demarivaltuutettu Kai Kalima valitti asiasta. Kalima jäi yksin mielipiteineen. Hän epäili, että julkistettua ehdotusta on vaikeampi muuttaa kaupunginhallituksessa ja valtuustossa. Kaliman mukaan Ilaskiven menettely tarkoittaisi valtionhallinnossa sitä, että valtiovarainministeriö saisi julkistaa oman budjettiehdotuksensa ennen budjetti-riihä, jolloin muiden kuin valtiovarainministeriön olisi erittäin vaikea vaikuttaa budjetin valmisteluun.

Vuoden pohtimisen tuloksena joulukuun viimeisinä päivinä 1987 julkisti oikeuskansleri Jorma S. Aalto päätöksensä, jonka mukaan Ilaskivellä ei ollut oikeutta julkistaa talousar-

vioesitystä ennen sen käsittelyä kaupunginhallituksessa.

Oikeuskanslerin mukaan hänellä ei ollut syytä ryhtyä kantelunjohdosta muihin toimenpiteisiin kuin saattaa käsityksensä kaupunginjohtajan toimivallasta kaupungin talousarvioehdotuksen käsittelyn yhteydessä ylipormestari Raimo Ilaskiven tietoon. Oikeuskansleri ei tuominnut Ilaskiven menettelyä. Uusi tapa voi jatkua, jos kaupunginhallitus pitää sitä suotavana. Ilaskiven käytäntö yleistyi nopeasti muissakin suurissa kaupungeissa.

Takavuosina talousarvion julkistaminen oli suuri uutinen. Nykyään talousarvio on yllätyksetön kunnan taloutta vuoden varrella seuranneille. Kaupunginjohtajat julkistavat omat rutiinimaiset esityksensä, jotka on laadittu valtuuston talvella päättämien raamien puitteissa.

Paavo Väyrysen kerrotaan tuskastuneena todenneen ”hohdon menneen herrana ole-



Helsingin Sanomissa Ilaskiven budjetin julkistamista käsitelleessä uutisessä 1986 ollut piirros.



Höyrylaivaregatta Vääksyn kanavassa 2006. (HH)

misesta”. Sanonta siirtyi sitten Markku Kosken väitöskirjan otsikkoon. Hohto on mennyt myös talousarvioiden julkistamiselta. Kyllä ne edelleen uutiskynnyksen ylittävät, mutta ei niistä sivukaupalla juttuja revitä.

Ennen maan hallitus istui budjettiriihessä. Muutama päivä ja yö käytiin tiukkaa vääntöä budjetin markoista. Pahimmillaan riihi kesti pari viikkoa. Ainakin ulospäin haluttiin antaa sellainen vaikutelma, että kukin ministeri taisteli kuin leijona oman ministeriönsä ja vaali-piirinsä rahojen puolesta. Lopputulos ei mi-hinkään muuttunut, mutta olipa taisteltu.

Jähmeä valtiokin on muuttanut käytäntö-jään. 90-luvulla otettiin käyttöön kehysmenet-tely. Hallitukset ovat päättäneet budjetin kes-keisistä linjauksista ja kehyksistä helmi-maa-liskuussa. Mikäli ministeriöt pysyvät kehysten puitteissa, ei perinteiselle punakynälle ole pal-jon käyttöä. Riihestä kuitenkin puhutaan edel-

leen, vaikka useimmat ministerit ei taida olla käyneet oikeassa riihessä koskaan, ei ainakaan puimassa.

Valtion puolellakin on siirrytty Kaliman pelkäämään menettelyyn. Sen osoittaa tä-män syksyn aikataulu: valtiovarainministeriö julkisti oman budjettiesityksensä 28.7., halli-tuksen budjettiriihi oli 19.–20.8. ja hallitus an-toi oman esityksensä eduskunnalla 10.9. Kun helmi-maaliskuussa päätettiin kehyksistä, oli puitteet lyöty lukkoon. Kuntien kannalta kes-keinen Peruspalveluohjelma vuosille 2011–2014 julkistettiin maaliskuussa. Sen mukaan on kunnissa voitu elää ja laatia talousarviot.

Valtaa on niin kunnissa kuin valtiollakin siirtynyt budjetin tekijöille. Päätökset tehdään kehyksistä, raameista, päätettäessä.



Vuoden 2010 lopulla aloitti liikennöintinsä Allegro Helsingin ja Pietarin välillä. Allegron matka-aika Helsingin päärautatieaseman ja Pietarin Suomen aseman välillä on 3 tuntia 36 minuuttia. Juna pysähtyy matkan varrella Pasilassa, Tikkurilassa, Lahdessa, Kouvolassa, Vainikkalan raja-asemalla ja Viipurissa. (HH)

# Yhteisöjen maksamat verot (olleet) jatkuvan kiistan kohteena

Kvartti 2011

Kuntien itsehallintoon on alun perin kuulunut oikeus kantaa kunnan jäseniltä kunnallisveroa ensimmäisestä kunnallislaista 1865 alkaen<sup>1</sup>. Jokainen oli velvollinen antamaan osansa niihin menoihin, joita kunnan on suoritettava. Kunnallisverotukselle oli luonteenomaisesta tulojen kolmijako. Taksoituksen helpottamiseksi tulo oli jaettava kolmeen eri ryhmään: 1) tuloihin talosta, tontista ja maasta, 2) tuloihin elinkeinosta ja liikkeestä sekä 3) tuloihin palkkaeduista, eläkerahasta tai muista tulolähteistä, joita ei edellä nimetty.

Tässä artikkelissa tarkastellaan suppeasti yhteisöjen maksamia veroja ja niihin liittyviä ongelmia, joita kahta tyyppiä: 1) Miten jakaa yhteisöjen maksamat verot valtion ja kuntien kesken? 2) Miten jakaa kuntien osuus kuntien kesken? Näiden taustalla on myös kysymys yhteisöjen maksamien verojen sopivuudesta kuntien verotuloksi. Lisäksi sivutaan suppeasti myös yhteisöjen maksamien verojen merkitystä Helsingin kaupungin taloudelle.

1 Ensimmäinen kunnallislaki eli vuoden 1865 asetus kunnallishallinnosta maalla antoi kunnalle tämän oikeuden. Kunnallisveroa koskevassa luvussa todettiin, ketkä olivat verovelvollisia, mutta ei määritelty tarkemmin, millä perusteella verotuksen tuli tapahtua. Perusteet jäivät kuntien päätettäväksi, mistä seurasi erilaiset käytännöt eri kunnissa. Laissa oli säännös (KKA (= asetus kunnallishallituksesta kaupungeissa 8.1.1873 N:o 40/73) 53 § ja MKA (= asetus maalaiskuntain kunnallishallinnosta 15.6.1898 N:o 21/98) 78 §), jonka mukaan jokainen on velvollinen antamaan osansa niihin menoihin, joita kunnan on suoritettava.

## Kiista veron jaosta kuntien kesken 1950-luvulla

Yhteisöjen verotus on herättänyt monenlaisia intohimoja. Uutta verolakia valmistellut komitea ehdotti 1950-luvun alussa perustetavaksi kuntien keskusrahaston. Siihen oli tarkoitus kerätä verottamalla mm. 30 prosenttia kauppa- ja pankkiliikkeiden ja kotimaisten vakuutuslaitosten kunnallisverotuksessa verotettavista tuloista kiinteistötuloja lukuun ottamatta. Rahastosta olisi jaettu avustusta sellaisille vähävaraisille kunnille, joille lakimääräisten avustusten lisäksi on jouduttu antamaan erityistä avustusta. Tämän valtion varoista maksettavan avustuksen lopettamiseksi komitea ehdotti, että vähävaraisten kuntien tukeminen olisi järjestettävä kunnallisverotuksen pohjalla avustusrahastoon kertyvistä varoista. Sittemmin tähän ”keskusrahastoon” ehdotettiin kerättäväksi myös puuta raaka-aineenaan käytävän teollisuuden veroista 25 prosenttia.

Kaupungit vastustivat hanketta. Se unohtui palaten keskusteluun taas 1960-luvulla. Uudet valtionosuusjärjestelmät tekivät kuitenkin aikaa myöten sen tarpeettomaksi. Suomen Kunnallislehdessä ja Maalaiskuntalehdessä mielipiteet olivat jyrkät. Kiista yhteisöjen verojen jaosta kuntien kesken leimahti uudelleen vuonna 1999.

## Kuollut kurkistaa (Suomen Kunnallislehti, pääkirjoitus 8/1954)

– Verotusten yhdistämisestä, uudistamisesta, yhdenmukaistamisesta, parantamisesta, yksinkertaistamisesta jne. on enemmän kuin parin vuosikymmenen aikana saatu kuulla melkoinen määrä sanahelinää ja nähdä toinen toistaan viisaampia ehdotuksia. Eräs sellainen on muutama viikko sitten taas nähnyt päivänvalon. Nimittäin verolakikomitean - kuinkahan monennen? - viimeinen ehdotus yhdistetyksi, uudistetuksi jne., verolaiksi.

– Joitakin vuosia sitten näillä palstoilla oli pakko aloittaa sota maalaisliiton kruununjuristien keksimää ja verolakiesitykseen uittamaa kuntien keskusrahastoaatetta vastaan... Keskusrahastovainaja on herätetty haudas-

taan ja uudelleen kastettuna, tällä kertaa kuntien avustusrahasto-nimiseksi, marssitettu jälleen areenalle... Tiedetäänhän, että kullassa ja jalokivissä piehtarovat kaupungit ja kauppalat eivät, olkoonpa veroäyrin hinta kuinka korkea tahansa, voi vihreiden silmälasien läpi koskaan olla vähävaraisia...

-...Kaupunkilaisväestö on valtion veronmaksajana saanut tottua siihen tosiasiaan, että he saavat kustantaa sekä omasta että myös maalaisten puolesta valtion yhteiset menot ja sen lisäksi vielä suoranaisesti elättää valtakunnan tunnetusti ryhdikkään maatalousväestön.

- Papin säkin sanottiin aikoinaan olleen pohjattoman. Mainittu työväline näyttää viime aikoina kuitenkin saaneen ennen näkemättömän laajan käytön vallan toisen säädyn keskuudessa. Valtion varojen rohuaminen ei riitä, vaan samaan pohjattomaan säkkiin halutaan vielä kaupunkien ja kauppalain verotulot.

## Veron jakoperusteet kuntien kesken vuoteen 1993 saakka <sup>2</sup>

Ennen vuoden 1993 pääomaverouudistusta (pääomatulojen verotuksen ja yritysverotuksen uudistus) yhteisöjen tuloistaan kunnille maksamat verot olivat osa kunnallisveroa. Verot perustuivat äyrimäärään ja kuntakohtaiseen äyrin hintaan.

Tulot, joista kunta sai verotuloja, jaettiin ennen pääomaverouudistusta kiinteistötuloihin, liike- ja ammattituloihin sekä henkilökohtaisiin tuloihin. Kiinteistötuloja olivat mm. tulot maataloudesta ja metsätaloudesta. Kiinteistötuloista maksetut verot menivät kiinteistön sijaintikunnalle. Elinkeino toiminnasta saadut tulot olivat joko liiketuloja tai ammattituloja. Niistä maksettavat verot menivät niille kunnille, joissa liikettä tai ammattia oli harjoitettu kiinteästä toimipaikasta, jossa oli liikkeen tai ammatin pysyvää harjoittamista varten erityinen laitos tai jossa oli ryhdytty erityisiin järjestelyihin, esimerkiksi paikkaa, missä sijaitsi liikkeen johto, sivuliike, teollisuuslaitos, tuotantolaitos, työpaja taikka muu pysyvä osto- tai myyntipaikka.

Jos liiketulosta oli suoritettava kunnallisveroa useammalle kunnalle, 5 % siitä – tai joskus enemmän taikka vähemmän – verotettiin siinä kunnassa, jossa pääkonttori sijaitsi (ns. pääkonttorillisä). Loput verotettiin niissä kunnissa, joissa oli kiinteä toimipaikka. Tulot jaettiin verotettavaksi kuntien kesken eri kunnissa valmistettujen tavaroiden arvon, liikevaihdon suuruuden, sijoitettujen varojen määrän, työntekijöiden lukumäärän tai muiden sellaisten perusteiden mukaan, jotka saattoivat osoittaa eri kunnissa saaduksi katsottavan tulo määrän. Jos tulosta oli suoritettava veroa kolmelle tai useammalle kunnalle, jaon vahvisti lääninverolautakunta.

Ennen vuoden 1993 pääomaverouudistusta yhtiöillä saattoi olla liiketuloa, kiinteistötuloa ja henkilökohtaista tuloa. Yhteisöt maksoivat valtionveroa suhteellisen verokannan mukaan sekä kunnallis- ja kirkollisveroa äyrimäärän ja äyrinhinnan mukaan. Yhteisöjä olivat esimerkiksi osakeyhtiö, osuuskunta, säätiö, yhdistys, valtio, kunta ja seurakunta.

## Muutokset 1993 ja 1998

Vuoden 1993 uudistuksessa yhteisöjen tulot siirrettiin kokonaan pois kunnallisverotuksen piiristä ja kunnille kohdistettiin osuus yhteisöveron tuotosta.

Yhteisöjen tuloista suoritetaan vero suoraan valtiolle yhtenäisen, lailla säädetyn yhteisöverokannan mukaan. Uudistuksessa valtiolle ja kunnille aiemmin erillisinä maksetut yhteisöjen tuloverot muutettiin yhtenäiseksi yhteisöjen tuloveroksi. Kunnilla ei enää ollut mahdollisuutta määritellä näitä tuloja koskevaa veroprosenttia. Kunnat ovat näistä muutoksista huolimatta kuitenkin edelleen tuloverolaisa määritelty yhteisöveron veronsaajiksi.

Yhteisöveron jako-osuuksien ongelmaksi muodostui se, että laskennan perusteena olivat vuosien 1991 ja 1992 verotustiedot, joiden pohjalta määriteltiin kiinteät kuntakohtaiset jako-osuudet. Tämän jälkeen kunnassa toimivien yritysten taloudellinen kehitys ei vaikuttanut kunnan yhteisöverosuuteen millään tavalla.

Sisäasiainministeriö asetti 11.6.1997 työryhmän uudistamaan yhteisöveron kunta-

<sup>2</sup> Koosteen taustalla Taatila Hannele, Miten jakaantuu yhteisövero? (Kuntapuntari 6/1997)

kohtaiset jakoperusteet. Työryhmä sai aikaan yksimielisen ratkaisun<sup>3</sup>. Se ei kelvannut sellaisenaan, vaan esitystä muuteltiin moneen kertaan. Sen jälkeen asia eteni vauhdikkaasti ja uusia käänteitä tuli mukaan. Päätöksenteko yhteisöveron kuntakohtaisten jako-osuuksien muutoksesta vuosina 1997–1998 oli vaikeaa. Laskelmat olivat epätarkkoja ja muuttuivat useaan kertaan. Päätöksenteon pohjana olivat osittain puutteelliset tiedot. Helsingin menetykset vaihtelevat 76–822 miljoonan markan välillä. (Helin 2008, 69–82)

### Valtiovarainministeriö: Yhteisövero on sopimaton kuntien veroksi

Valtiovarainministeriön kanta yhteisöveron sopivuudesta kuntien palvelujen rahoitusmuotona on ollut horjumaton. Sen mukaan yhteisövero ei suhdanneherkkyytensä ja huonon ennustettavuutensa vuoksi sovellu kuntien peruspalvelujen rahoitukseen. Ministeriön mukaan peruspalvelujen rahoituksen turvaamiseksi kuntien yhteisövero-osuudesta tulisi luopua ja tehdä vastaava lisäys valtionosuuksiin. Tämä perustelu toistuu lähes kaikissa tarkasteluissa, joissa valtiovarainministeriö on ollut mukana. Lisäksi on esitetty muitakin perusteita (esimerkiksi HS 27.5.2002.)

Lähdeluettelosta on lueteltu erilaisia selvityksiä ja kannanottoja, joissa valtiovarainministeriö on ollut mukana ja joissa sivutaan yhteisöveron asemaa kuntien verotulona.

Vanhasen I hallituksen ohjelmassa (17.4.2003) mainittiin yhteisövero: ”Osana kokonaisselvitystä selvitetään mahdollisuudet yhteisöveron siirtämiseen kokonaan valtiolle kuntatalouden vakauden lisäämiseksi ja suhdanneherkkyyden vähentämiseksi.”

Tiukan taistelun jälkeen päädyttiin siihen, että yhteisövero säilyy kuntien tulona. Merkittävää kiistassa oli Suomen Kuntaliiton tiukka kanta yhteisöveron säilyttämisestä kuntien verona. Aiemmissä uudistuksissa liitto oli ollut valmis muuntamaan osan veroista valtion-

osuudeksi. Nykyään Kuntaliitto korostaa yhteisöveron merkitystä kuntien motivoinnissa yritysten toimintaedellytysten kehittämiseen.

### Kuntien osuus yhteisöveron tuotosta kunta–valtio -suhteen tasauseränä

Verovuoden 1992 yhteisöverokantojen perusteella määriteltiin vuodesta 1993 alkaen veronsaajien osuudet seuraavasti: valtio 51,84 %, kunnat 44,80 % ja seurakunnat 3,36 prosenttia. Yhteisövero kasvoi laman jälkeen yllättävän voimakkaasti.

1990-luvulla valtio leikkasi taloutta tasapainottaakseen kuntien valtionosuuksia. Kuntatalouden pitämisestä sopivan kireänä seurasi myös kuntien yhteisövero-osuuden supistaminen. (HS 12.10.2000). Siinä ei merkinnyt mitään kuntien itsehallinnon peruspilarina pidetty verotusoikeus eikä veronsaajan asema. Lakeja muutettiin, silloin kun ne olivat valtion pyrkimysten esteenä.

Kuviossa 1 on esitetty kuntaryhmän yhteisövero-osuuden kehitys 1993–2011. Osuus on toiminut jonkinlaisena valtio-kunta -suhteen tasapainotuseränä. Kuntaryhmän jako-osuuden pienentämisen perusteita on ollut monenlaisia kuten seuraava kooste osoittaa (Helin 2008 ja Helin 2009, 6-8):

Hallituksen esityksessä (HE 102/1997) todettiin, että ”samanaikaisesti kun yhteisöveron tuotto on voimakkaasti kasvanut, valtion velka on edelleen lisääntynyt tuntuvasti. Sitä vastoin kuntien ja seurakuntien rahoitusasema on helpottunut.” Niinpä valtio leikkasi kunnilta ja seurakunnilta yhteisöverokannan vuonna 1996 tuoneen korotuksen alentamalla kuntien osuutta 40,00 prosenttiin. Tämän ja eräiden työnantajan sosiaaliturvamaksuun liittyvillä järjestelyillä pyrittiin varmistamaan, että kehitysyhteistyömäärärahoja voitiin nostaa ja kunnille maksettavia harkinnanvaraisia rahoitusavustuksia voitiin korottaa. Kuntien menetyks oli noin 770 miljoonaa markkaa.

Vuonna 2000 yhteisöverokanta korotettiin yhdellä prosenttiyksiköllä 29 prosenttiin. Valtio otti tästä johtuvan lisätuoton itselleen alentamalla vastaavasti kuntien jako-osuutta 1,38 prosenttiyksiköllä. Kuntien menetys oli noin 410 miljoonaa markkaa.

<sup>3</sup> Yhteisövero-osuustyöryhmän selvitys kuntien yhteisövero-osuuksien muuttamiseksi. Sisäasiainministeriö. Kuntosaston julkaisu 1/1998.



Valtionvarainministeriö halusi puolittaa indeksikorotuksen vuonna 2000. Korotus tehtiin lopulta täysimääräisenä, mutta maksatettiin kunnilla alentamalla kuntien yhteisöveron jako-osuutta (noin 391 Mmk). Lisäksi budjettiriihessä korotettiin määrärahaa harkinnanvaraisiin rahoitusavustuksiin 70 Mmk:lla. Tämäkin maksatettiin kunnilla yhteisöveron jako-osuuksia alentamalla. Yhteensä yhteisöveron jako-osuutta alennettiin pysyvästi 1,37 prosenttiyksikköä.

Lisäksi tehtiin ns. tasapainotuspaketti, jossa kunnille osoitettiin rahoja eri kohteisiin. Yhteisöveroleikkausten määräksi esitettiin 250 milj. markkaa eli 0,86 prosenttiyksikköä kuntien osuudesta. Tämä oli väliaikainen kuntaosuuden alennus. Tällä leikkauksella vähennettiin kunnille maksettavaa yhteisöveroa todellisuudessa eli toteutuneiden lukujen perusteella 381 miljoonalla markalla verovuodelta 2000.

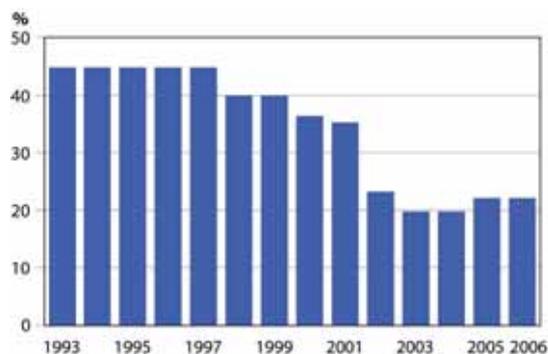
Verotulotasauksen viive supistettiin kolmesta vuodesta kahteen vuoteen. Tästä johtuen valtiosuudet kasvoivat ja valtio kuittasi sen kunnilta alentamalla kuntien verovuoden 2001 jako-osuutta 1,96 prosenttiyksikköä.

Kuntien arvonlisäveron palautusten takaisinperinnän uudistaminen 2002 toteutettiin pääosin alentamalla kuntien yhteisöveron jako-osuutta 12,03 prosenttiyksiköllä.

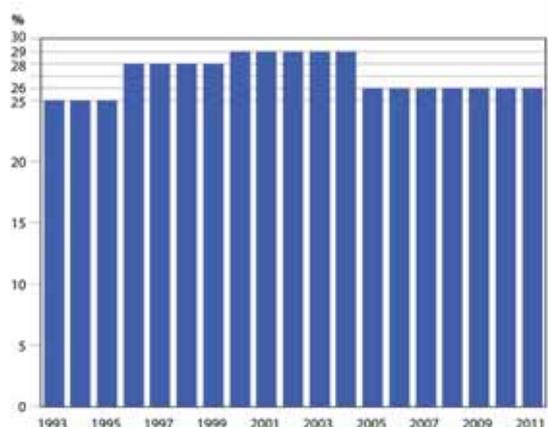
Kuntien ja valtion välisten rahoitussuhteiden muutokseen liittyen 2002 kuntien jako-osuutta alennettiin 1,13 prosenttiyksiköllä. Tätä perusteltiin kolmella tekijällä: yhteisöveron arvioitu tuotto oli alentunut, työnantajan kansaneläkemaksua päätettiin alentaa valtionvarainministeriön budjettiriihessä esittämää pohjaehdotusta enemmän ja kunnallisverotuksen ansiotulovähennystä päätettiin korottaa vähemmän kuin ministeriön pohjaehdotuksessa.

Lisäksi 2002 kuntien jako-osuutta alennettiin verotilityslain 12 §:n perusteella 0,87 prosenttiyksikköä. Muutoksella kuitattiin verotulotasauksen laskennallinen nettomuutos.

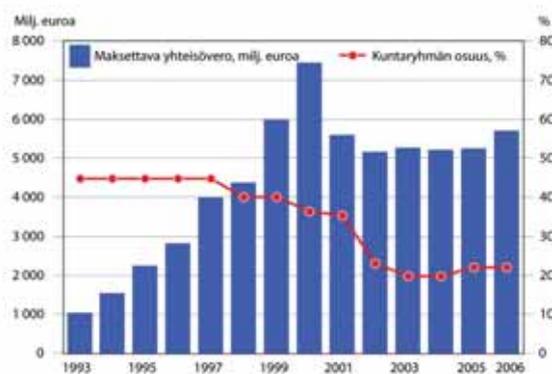
Vuonna 2003 osuuden leikkauksen perustana olivat alv-uudistuksen laskelmien tarkennus, verotulotasauksen muutos ja kuntatyönantajan kansaneläkemaksun 0,25 prosenttiyksikön lisäalennus.



Kuvio 1. Kuntaryhmän yhteisöveron jako-osuuden kehitys 1993–2011



Kuvio 2. Yhteisöverokannan kehitys 1993–2011 (%)



Kuvio 3. Maksettava yhteisövero (milj. euroa) ja kuntaryhmän prosentiosuus 1993–2011

Yhteisöverokanta on muuttunut. Valtio ei aina ole korvannut verokannan nousua kunnalle tai korvaus on tapahtunut viiveellä, joten kunnilta jäi saamatta niille lain hengen mukaisia verotuloja. Yhteisöverokannan kehitys on esitetty kuviossa 2.



Kuvio 4. Yhteisöjen osuus Helsingin verotuloista 1950–2010

Yhteisöveron määrä oli korkeimmillaan vuonna 2000. Kuntaryhmän osuus verosta oli alimmillaan vuosina 2003–2004. Valtio korotti kuntien osuutta 10 prosenttiyksiköllä tilapäisesti vuosiksi 2009–2011.

#### Yhteisöveron merkitys Helsingin taloudelle

Helsingin vahvan veropohjan taustalla on ollut helsinkiläisten maan keskitasoa selvästi korkeampi tulotaso, mitä kuvaa henkilökoh- taisten äyrien määrä asukasta kohti. Toinen ratkaiseva tekijä oli liike- ja ammattiäyrien määrä. Niiden osuus Helsingin kokonaisäyrimäärästä oli suurimmillaan kolmisenkymmentä prosenttia. 1990-luvun alussa niiden osuus putosi noin kymmenesosaan äyreistä. Yhteisöjen maksamien verojen vähetessä laman takia 1990-luvun alussa, vähenivät myös Helsingin verotulot asukasta kohti. Kuviossa 4 on vuosilta 1950–1992 liike- ja ammattiäyrien osuus ja vuodesta 1993 lähtien yhteisöveron osuus kunnan verotuloista.

Vuoden 1993 uudistuksen seurauksena Helsingin osuus yhteisöveroista kasvoi voimakkaasti osittain johtuen siitä, että jako- osuudet eivät heijastelleet kuntakohtaista kehitystä, vaan ne oli kiinnitetty laman pohja- vuosien 1991–1992 tilanteeseen.

Vuonna 2002 poistettiin kunnilta arvonlisä- veron takaisinperistä. Vastaava summa vähen- nettiin kuntien osuudesta yhteisöveroon. Mitä

suurempi kunnan yhteisövero euroa/asukas oli, sitä suurempi oli menetyt. Tämän kuitta- uksen ja samanaikaisesti verotulotasaukseen tehdyn muutoksen seurauksena Helsingin talous notkahti. Sen jälkeen kaupungin verotu- lot ja valtionosuudet eivät ole riittäneet katta- maan peruspalvelujen (sosiaali- ja terveyden- huolto, opetus ja kulttuuri) nettokustannuksia. (Helin 2011)

#### Verotus ”valtiollistunut”

Entisen Suomen Kunnallisliiton varatoimitus- johtaja Eero Koivukoski luonnehtii tapahtu- nutta kehitystä seuraavasti (Koivukoski 1991, 108.): ”Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että kunnallisverotusta ja sitä koskevia säännöksiä on kehitetty erityisesti viime vuosina enem- män valtion kannalta tärkeiden näkökohtien eikä niinkään kunnallishallinnon tarpeiden ja tavoitteiden mukaan. Kunnallisverotuksenkin osalta on tapahtunut eräänlaista ”valtiollistu- mista”, mikä on osaltaan ollut heikentämässä kuntien itsehallintoa.”

Viimeisen 20 vuoden aikana Koivusaaren kuvaaman ”valtiollistuminen on jatkunut. Sil- loin kun valtio on tarvinnut lisää rahaa, on tar- vittaessa muutettu lakiakin. Valtiovarainmi- nisteriö on pitänyt tiukasti kiinni siitä kannas- taan, että yhteisövero on sopimaton kuntien palvelujen rahoittamiseksi. Tätä osoittaa liit- teenä olevat selvitykset. Ministeriön kanta on

säilynyt, vaikka maan hallitus on ollut toista mieltä.

Ministeriön virkamiesten näkemyksiä heijastelee Eero Murron kirjoittama kansliapäällikkö Erkki Virtasen elämäkertä (2010). Murto kirjoittaa näin: ”Ei ole ilkeyttä poliitikkoja kohtaan, mutta sellainen lainalaisuus kuitenkin lienee, että tuleepa vaikka minkälaisen hallituksen ja minkälaisen puolueen edustaja valtiovarainministeriksi, aika lyhyen ajan jälkeen hän taipuu - ja on taivuttava - lukemaan numeroita samoin kuin valtiovarainministeriön virkamiehet. Oppiminen ei yleensä kestä kauan, mutta eipä ministeri muutoin pestillään pitkään istuisikaan. - - - Keskeisissä kysymyksissä ministeri yleensä omaksuu, ainakin päälinjoissa, virkamiesten näkemyksen eikä päinvastoin - - - Vaikka hallituksessa puolueet ja ministerit vaihtuvat, silti ministerin vaihtuessa ministeriön linja muuttuu aika vähän - oli ministerin tausta mikä hyvänsä.”

Edellä oleva kertoo karusti, miten uusi ministeri sopeutuu ministeriön virkamiesten käsityksiin. Valtiovarainministeriön rooli on korostunut. Matti Wibergin mukaan muodollisesti budjettivalta on eduskunnalla, mutta tosiasiallisesti se on hyvin pitkällä valtiovarainministeriöllä. (TS 13.2.2008).

Kunnallisen itsehallinnon peruspilariksi mainittu verotusoikeus on pitkälle valtion päätettävissä. Jos yhteisövero muutettaisiin valtionosuudeksi, menettäjinä olisivat kunnat, joissa yhteisövero euroa/asukas on koko maan keskiarvoa suurempi. Menetys olisi erityisen raskas pääkaupunkiseudulle. Valtionosuuksia on helpompi leikata valtion talouden tasapainottamiseksi, mutta myös verotuloja voi käyttää kunta - valtio -suhteen tasapainotuseränä ja valtion talouden vahvistamiseksi.

## Yhteisöveroon liittyviä selvityksiä

Pääomatulojen verotuksen ja yritysverotuksen kehittämislinjat. Asiantuntijatyöryhmän muistio. Valtiovarainministeriö. Vero-osasto. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1991:28. (pj. ylijohtaja Lasse Arvela)

Yhteisövero-osuustyöryhmän selvitys kuntien yhteisövero-osuuden muuttamiseksi (Si-

säasianministeriö, Kuntaosaston julkaisu 1/1998)

Selvitysmies Jukka Pekkarinen, Kuntien peruspalvelujen rahoitus ehdotus: Kuntien peruspalvelujen rahoitukseen vakautta ja ennustettavuutta (18.1.2001)

Kuntien hankintojen arvonlisävero -työryhmä. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 3/2001.15.5.2001. (pj. budjettineuvos Raija Koskinen)

Kuntien valtionosuuksia ja arvonlisäveropalautuksia selvittävä työryhmä. Muistio 15.4.2001. (pj. valtiosihteeri Raimo Sailas)

Sisäasianministeriö, VOS - periaate - työryhmä. Keskustelumustio 15.4.2002.(pj. ylijohtaja Cay Sevon)

Valtiovarainministeriö, Kilpailukykyiseen verotukseen - tuloverotuksen kehittämistyöryhmän muistio. Työryhmämuistioita 12/2002 (pj. ylijohtaja Lasse Arvela)

Valtiovarainministeriö, Valtio ja kunnallisen toiminnan rahoitus. Työryhmäraportti Helmikuu 2003. 14.2.2003. (pj. budjettineuvos Raija Koskinen).

Arviointia ja laskelmia kuntien rahoitusjärjestelmän kehittämiseksi. Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta. Valtionosujaosto. Kuntaosaston julkaisu 1 2003. (pj. neuvotteleva virkamies Rainer Alanen)

Valtiovarainministeriö, Hyvinvointipalvelujen turvaaminen. Kansantalouselosasto julkaisu 4/2003.(apulaisosastopäällikkö Anne Brunila ja työryhmä)

Kuntien rahoitusjärjestelmän arviointi -työryhmä. Sisäasianministeriön julkaisu 52/2006 1.12.2006 (pj. neuvotteleva virkamies Rainer Alanen)

Kuntien rahoitus- ja valtionosuuksijärjestelmän uudistaminen. Väliraportti 30.3.2007. (pj. ylijohtaja Cay Sevon)

Julkinen talous tienhaarassa, finanssipolitiikan suunta 2010-luvulla. Valtiovarainministeriö 8/2010 Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset. Helmikuu 2010. (pj. ylijohtaja Jukka Pekkarinen)

Finanssipolitiikan linja — Kuntatalouden vakaus ja kestävyys. Valtiovarainministeriö. Kunta 42/2010 (pj. valtiosihteeri Juha Luukko, valtiosihteeri Mika Rossi)



Miina Äkkijyrkän lehmäteos Hakaniemessä. (HH)

## Muut lähteet

Helin Heikki, Yhteisövero. Suuret kaupungit 1993–2007 Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuskatsauksia 2007:7

Helin Heikki, Tapausten kulku. Valtion-osuus- ja verouudistukset ja uudistussuunnitelmat 1990–2006 ja valtion toimenpiteiden vaikutus kuntien talouteen. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 2008:4

Helsingin talouden muutos 1950–2009: Yhä suurempi osa verorahoituksesta kohdistuu peruspalveluihin. Tietokeskuksen 100-vuotisjulkaisu 2011.

Koivukoski Eero, Kuntien itsehallinnon puolesta. Suomen Kunnallisliitto 1971–1991. 1991.

Murto Eero, Virtanen, kansliapäällikkö Erkki Virtasen 60-vuotistaival. Edita. 2010

Taatila Hannele, Miten jakaantuu yhteisövero? (Kuntapuntari 6/1997)



## Kyllä se siitä tai sitten ei

E-SS 2.1.2011

Kuntien talousarviot on tehty viime vuosina hyvin epävarmoissa oloissa. Erityisen vaikeaa oli vuoden 2009 talousarvioiden valmistelu. Silloin arviot kansantalouden kehityksestä heikentyivät kuukausi kuukaudelta ja viikko viikolta. Kunnat selvisivät kuitenkin vuodesta 2009 lopulta ennakoitua paremmin. Osittain tämä johtui siitä, että valtio tuli kuntien avuksi.

Vuoden 2010 talousarvioissa lamasta johdunutta veroaukkoa pyrittiin paikkaamaan veronkorotuksilla, velan lisäyksellä ja vyönkiristyksellä. Vuoden 2010 veroprosenttia ko-

rottivat kaikki muut suuret kaupungit paitsi Helsinki ja Lahti, jotka korottavat vuodelle 2011.

Tänä vuonna verotulot ylittävät arviot ja tilinpäätökset tulevat olemaan talousarvioita paremmat. Kuntien tuloveroa kasvattaa vuonna 2010 kuntaryhmän jako-osuuden kasvu. Takavuosina osuuden heilahteluita kutsuttiin rytmihäiriöiksi.

Vaikka verotulot kasvavat odotettua enemmän, ei kasvu kuitenkaan ole riittävä suhteessa menojen kasvuun. Investoinneista vuosikate kattaa vain 40 prosenttia. Lainakannan kasvu vuoden 2009 tilinpäätöksestä on yli 1,6 miljardia euroa. Velan kasvu jatkuu, ja vuonna 2013 kaupungeilla on suunnitelmien mukaan lainaa 2,7 miljardia euroa enemmän kuin vuonna 2009. Olettavasti kasvu jää pienemmäksi.

Lukujen heilumisherkkyttä kuvaavat Lahden talousarvion luvut. Kaupunginjohtaja Jyrki Myllyvirran talousarvioesityksen perusteella Lahden kaupungin kokonaislainamäärä olisi ollut ensi vuonna 478 miljoonaa euroa. Lisätalousarvion jälkeen luku oli vain 385 miljoonaa euroa. Vuoden 2013 luvut olivat alun perin 544 ja lisätalousarvion jälkeen 451 miljoonaa euroa. Lainamäärän noin 90 miljoonan euron väheneminen johtui siitä, että veroja kertyy tänä vuonna odotettua enemmän ja velkaa tarvitaan vähemmän. Tieto kertymästä tarkentui vasta kaupunginjohtajan tehtyä talousarvioesityksensä.

Velan kasvusta on kuitenkin syytä olla huolissaan, koska melkoinen osa investoinneista joudutaan rahoittamaan velalla. Keski-suomalainen kauhisteli pääkirjoituksessa (16.12.2010) Jyväskylän taloutta otsikolla ”Jyväskylää uhkaa ajautua talouskriisiin”. Pontta menokasvun kauhisteluun antoi Helsingin Sanomissa ollut yhteenveto, jossa todettiin Jyväskylän toimintamenojen kasvavan vuosina 2010–2011 kuusi prosenttia.

Jyväskylän menokasvun taustalla on se, että Jyväskylästä tuli naapurikuntien sosiaali- ja terveydenhuollon isäntäkaupunki. Naapurienkin menot sisältyvät kaupungin menoihin. Vertailukelpoinen kasvuluku olisi ollut kaksi prosenttia. Lehden mukaan Jyväskylän olisi jo syytä herätä ruusun unesta, johon se vaipui Pekka Kettusen imagopolitiikan kaudella ja

jatkoj uuden aallon Jyväskylän kuntaliitoksen hehkutuksella.

Kaikki on suhteellista, jopa velan määräänkin. Suuret kaupungit ovat melkoisia pankkiireja. Jyväskylän lainat olivat vuonna 2009 noin 241 miljoonaa euroa. Samana aikaa lainasaamiset olivat 286 miljoonaa euroa. Lainat oli myönnetty konsernin sisälle. Jyväskylä konsernin velka oli 843 miljoonaa euroa ja konsernilla ei paljon lainasaamia ollut. Todetakaan, että Lahti-konsernin velka oli vuoden 2009 tilinpäätöksessä 450 miljoonaa euroa.

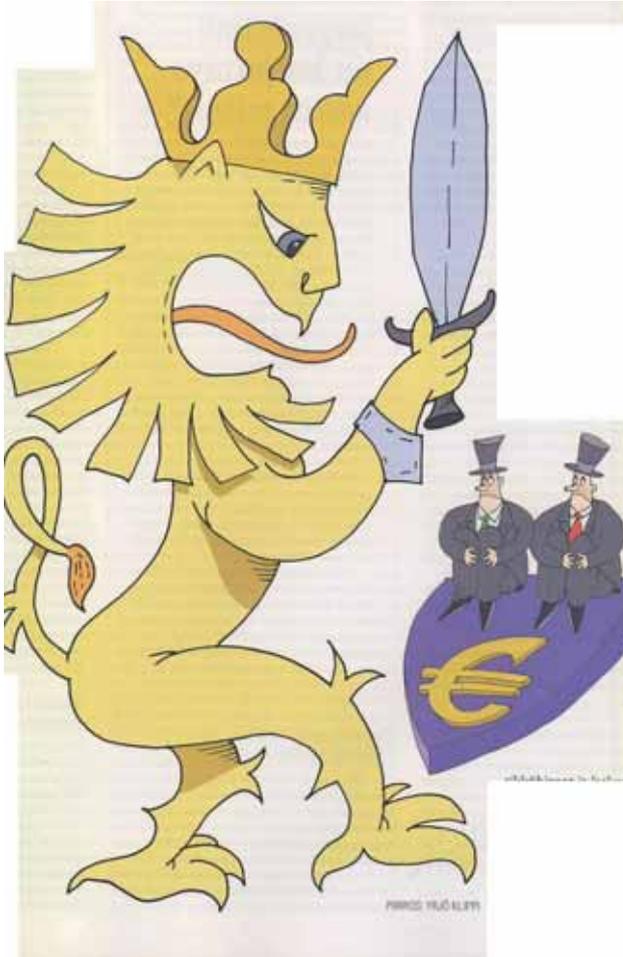
Viime aikoina on ollut esillä valtiovarainministeriön lanseeraama julkisen talouden 10 miljardin kestävyysvaje. Vaalien lähellä poliitikot eivät puhu leikkauksista. Muutenkaan ei haluta määritellä keinoja aukon kattamiseksi. Voi olla, että kansantalouden hieman arvioitua parempi vire hoitaa osan vajeesta.

Kunnat kyllä selviävät, jos niille ei sälytetä uusia velvoitteita eikä valtio korjaa talouttaan kuntien kustannuksella. Viime päivinä on uutisoitu kouluterveydenhuollon parantamisesta. Esillä on paljon muitakin hyviä asioita, jotka toteutuessaan rasittaisivat kuntien ennestään kireää taloutta.

Tätä maata on hallittu pelolla ja uhkakuvilla. Aina on edessä ollut synkeä tulevaisuus, jossa on ties millaista vajetta. Aina kunnissa on kuitenkin selvitty ja surkeus muuttunut kohtuulliseksi kuten on käynyt vuosina 2009 ja 2010.



# Kunnat häviävät taloudessa aina



## KUNTA-VALTIO -SUHTEET

Kunnallishallinnolta vaaditaan lisätehoja. Kunnallistalouden sanotaan olevan kuralla. Mielenpiirteet ovat sitä vankemmat, mitä vähemmän arvioiva henkilö kuntien taloutta tuntee. Poliitikot unohtavat, että kuntien menojen kasvun taustalla ovat heidän päätöksensä lisätä kuntien tehtäviä ja veloitteita.

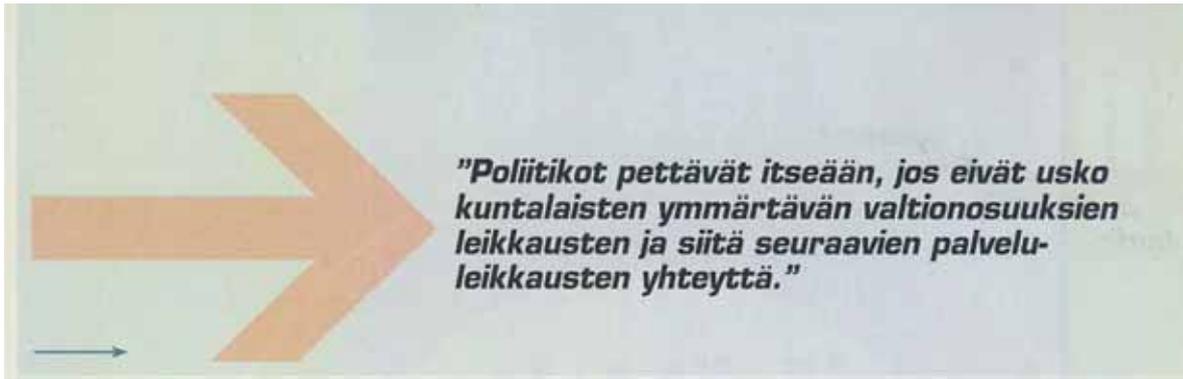
Kuntalehti 4 2011

Kuntien tilannetta pahentaa se, että uusien tehtävien kustannukset on ilmeisen tietoisesti arvioitu liian pieniksi. Neljän vuoden välein tehtävässä kustannustenjaon tarkistuksessa korjataan näitä arviointivirheitä. Valtio on ollut haluton maksamaan näitäkään ajallaan. Koska tarkistus tehdään neljän vuoden välein, viiveen takia kunnilta on jäänyt miljardi euroa valtionosuuksia saamatta jokaisella nelivuotisjaksolla.

Ehkä olisi tarpeen pohtia kuntien talouden kehityksen taustoja ennen kuin laukoo vankkoja, vähäisen tietoon perustuvia mielipiteitä.

Kuntien ja valtion suhteet ovat 2000-luvulla vakiintuneet. Peruspalveluohjelmaan on kirjattu periaatteet ohjelmakauden palvelujen tuotannosta ja rahoituksesta. Enää ei tule sellaisia yllätyksiä kuin 90-luvulla, jolloin valtio saattoi leikata kuntien tuloja hyvinkin yllättäen. Verotuksen keventäminen on korvattu täysimääräisesti lisäämällä valtionosuuksia vuodesta 2004 alkaen. Tulipa hallitus kuntien apuun laman torjunnassa lisäten tilapäisesti kuntien osuutta yhteisveron tuotosta ja poistamalla Kela-maksun.

Suhde näyttää auvoiselta. Tilastot osoittavat valtionosuuksien kasvaneen. Tosin kasvu on ollut verotulojen menetyksen kompensatioita. Indeksitarkistus on lain mukaan tehty täysimääräisenä vuodesta 2008 alkaen. Muutakin kasvua tosin oli, mm. Jyrki Kataisen lupaaman palkkaratkaisun valtion osuus, 150 milj. e, tosin kasvatti kuntien menoja. Niiden suurta kasvuprosenttia olivat kauhistelemassa muiden mukana kasvun itse aiheuttaneet poliitikotkin.



Samassa yhteydessä muutettiin lakia kustannustenjaon tarkistuksesta. Aiemmin tarkistus piti lain mukaan tehdä täysimääräisenä. Uusi laki mahdollistaa sen, että maksulle asetetaan monia ehtoja. Lisäksi tarkistuksen neljän vuoden välistä seuraa se, että valtionosuuden perusteena olevat yksikköhinnat ja laskennalliset kustannukset jäävät välivuosien aikana toteutuneita kustannuksia pienemmiksi, minkä vuoksi kustannustenjako muuttuu kunnille epäedulliseksi. Tästä aiheutuvaan valtionosuuksien menetykseen ei ole kiinnitetty huomiota.

### Pelissäännöt selkeät, mutta...

Valtio osallistuu kuntien kustannuksiin tiettyjen pelisääntöjen mukaan. Kun eduskunta päättää uusista tehtävistä, merkitään periaatteessa valtion budjettiin näistä tehtävistä aiheutuvat kustannukset. Nyt valtio osallistuu uusista tehtävistä aiheutuneisiin kustannuksiin 50 prosentin valtionosuudella.

Kustannustason nousu otetaan huomioon vuosittaisella indeksitarkistuksella. Vuodesta 2008 lähtien indeksitarkistukset on lain mukaan pitänyt tehdä täysimääräisinä. Sitä ennen valtio saattoi tehdä tarkistukset pienempinä, kuitenkin vähintään 50-prosenttisina. Kerran valtio suostui maksamaan täyden indeksitarkistuksen, kun kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta leikattiin samalla summalla. Välillä vajaata tarkistusta perusteltiin tuottavuuden vaatimuksella. Vajaista indeksitarkistuksista seurasi, että kustannustenjako kuntien ja valtion kesken muuttui niin, että kuntien maksuosuus kasvoi.

Neljän vuoden välein tarkistetaan, ovatko kustannukset kasvaneet ennakoidulla tavalla.

Lain lähtökohta on, että jos palvelujen järjestämisen kustannukset ovat kasvaneet enemmän kuin valtion budjettilaskelmissa on arvioitu, valtio maksaa osansa ylityksestä. Näin periaatteessa, mutta siitä on lipsuttu maan tavan mukaan.

### Kunnat menettävät valtionosuuksia viiveen takia

Uusin nelivuotistarkastelu osoitti, että kustannukset ovat kasvaneet reilun miljardin ennakoitua enemmän ja valtion olisi maksettava siitä reilut 400 miljoonaa euroa. Kuntien talousfoorumien yhteydessä kolme suurinta puoluetta eivät halunneet ottaa tässä vaiheessa sitoutua summan maksamiseen, koska nelivuotistarkistuksen toteuttamiseen sitoutuminen ei ole nyt reilua, kun hallitusneuvotteluissa on paljon asioita auki (STT/E-SS 10.2.2011).

Todettu reilun 400 miljoonan valtionosuuksien korotustarve on samaa luokkaa kuin edelliskerroilla. 2001 tarve oli 433 miljoonaa euroa ja 2005 502 miljoonaa euroa ja 2008 noin 248 miljoonaa euroa. Pelkästään vuosien 2001 ja 2005 tarkistuksen maksun lykkääminen leikkasi kunnilta valtionosuuksia reilut 850 miljoonaa euroa.

Kunnilta jää valtionosuuksia saamatta tarkistuksen neljän vuoden jakson takia. Sitä seuraa seuraava esimerkki. Kustannustenjaon tarkistus edellyttää 400 miljoonan euron valtionosuuksien lisäystä. Oletetaan, että se keretty tasaisesti neljän vuoden aikana. Tällöin ensimmäisenä vuonna valtionosuus on 100 miljoonaa euroa liian pieni, toisena vuonna se on 200, kolmantena 300 ja neljäntenä 400 miljoonaa euroa. Kunnilta jää siis saamatta 1000 milj.

euroa valtionosuuksien tarkistuksen viiveen takia.

## Löysää lainvalmistelua – kuntien kustannuksella

Osittain suuret kustannustenjaon tarkistukset johtuvat uudistusten enemmän tai vähemmän tietoisesti alimitoitetuista kustannusarvioista. Kuntien talouden kannalta kohtalokas virhe syntyy valtion budjetin laidinnassa. Ministeriöillä on budjettikehyksissä muutama kymmenen miljoonaa euroa pelivaraa uusiin tehtäviin. Jokaisella ministerillä ja hänen puolueellaan on tarve saada toteutettua näyttäviä uudistuksia.

Keysten tiukkuus johtaa siihen, että uudistusten kustannukset aliarvioidaan. Tämän lisäksi uudistuksia käynnistetään vuoden loppupuolella. Seuraavina vuosina laskut lankeavat kunnille täysimääräisinä. Niiden suuruutta tarkastellaan vain neljän vuoden välein.

Valtiovarainministeriö moittii jatkuvasi kuntia löysästä talouden hoidosta. Malkaa omassa silmässä ei tunnuta valtion puolella nähtävän. Valtiovarainministeriö ei ole saanut ministereitä kuriin uusien tehtävien ideoinnissa. Jatkuvasti on vireillä hyviä asioita, joiden lopullinen kustannus ei ole tiedossa tai kustannusarviot ovat alimitoitettut. Maksun maksaa lopulta kuitenkin kunta. Ja sitten kauhistellaan kuntien menojen kasvua.

Esimerkkejä näkemyseroista eri uudistusten kustannusvaikutuksesta löytyy lehdistä runsaasti: Talouselämä-lehden pääkirjoituksessa 24.9.2010 kerrottiin:

- Eduskunta selkeytti perusopetuslakia - - -  
Kyseessä subjektiivinen oikeus. - - - Opettajien Ammattijärjestön (OAJ:n) mukaan kunnat tarvitsevat 349 miljoonaa euroa lisää, jotta opilaille voitaisiin taata lakisääteinen tukiope-  
tuspalvelu. Valtion ensi vuoden budjetissa lakimuutoksen toteuttamiseen varataan 17 miljoonaa euroa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto tutki hoitotakuun toteutumista (Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset 167/2008):

- Täysin luotettavaa arviota siitä, kuinka paljon hoitotakuun toteuttaminen kokonaisuudessaan on tullut julkiselle vallalle maksamaan, ei voida antaa. - - - Karkean arvion mukaan - - - uudistaminen. - - - on tullut vuosina 2002–2007 maksamaan julkiselle vallalle vähintään 800 miljoonaa euroa.

Vammaispalvelulain kustannuksista Kuntaliiton arviot poikkesivat hallituksen esityksen arvioista merkittävästi.

Uudistusten taloudellisten vaikutusten arviointi hallituksen esityksissä on puutteellista. Taloustietoa hallituksen esityksissä on liian vähän. Esimerkiksi kaikissa hallituksen esityksissä kustannustenjaon tarkistamiseksi ei ilmene paljonko laskennalliset kustannukset ovat kasvaneet. Ei peruspalveluohjelmakaan ole millään selkokielellä kirjoitettu.

## Uusien tehtävien kustannuksista ei tietoa

Kuntaliiton taholta on usein esitetty kuntien talouden kiristymisen syyksi uudet tehtävät. Paradoksaaliselta tuntuu, ettei Kuntaliitossa eikä muuallakaan ole tietoa, paljonko uusista tehtävistä on aiheutunut lisäkustannuksia viimeisen 10 vuoden aikana.

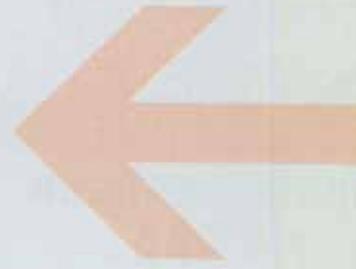
Peruspalveluohjelmassa on listattu uusia tehtäviä ja niiden kustannuksia. Kustannusarvioita on myös hallituksen esityksissä. Niiden yhteenlaskettu summa ei kuitenkaan ole uusista tehtävistä aiheutuneiden kustannusten määrä.

Uusien tehtävien kustannusten mittaluokan hahmottelussa on otettava huomioon näiden lisäksi melkoinen osa kustannustenjaon tarkistuksen yhteydessä todetuista laskennallisten kustannusten kasvusta.

Jos oletetaan, että neljän kustannustenjaon tarkistusten (2001, 2005, 2008, 2012) reilu 1,5 miljardin valtionosuuksien lisäys on kolmasosa laskennallisten kustannusten kasvusta, ovat kustannukset kasvaneet noin 5 miljardia euroa. Mikä tästä on uusista tehtävistä ja mikä kuntien omaa päätöksentekoa, ei ole tietoa. Melkoinen osa kuntien menokasvusta voidaan kuitenkin kirjata uusista tehtävistä johtuviksi.



**”... Miten kävisi yrityksen taloudelle, jos siltä tavaraa ostanut firma vetkuttelisi laskun maksua, maksaisi laskusta vain sen verran kuin sen budjettiin olisi varattu ja silloin, kun sille sattuisi muutenkin sopimaan?”**



## Valtionosuusjärjestelmä vuotaa kuin seula

Vuosien mittaan esitetyt valtiolle kuuluvan maksun vetkuttelun perustelut nousevat ylitavallisen kuntalaisen ymmärryksen ja oikeustajun. Kuntaministeri Martti Korhonen totesi vastatessaan välikysymykseen (22.3.2000), että ”nelivuotistarkistuksen jaksottaminen kolmelle vuodelle varmistaa kuntatalouden vakaana pysymisen myös tulevina vuosina”. Siis kun valtio leikkaa valtionosuuksia se varmistaa kuntatalouden vakauden!

Suurin piirtein sama sanamuoto oli hallituksen esityksessä (HE 138/2000). Lisäksi siinä perusteltiin jaksottamista parantuneella kuntataloudella. Siis valtion mielestä kuntien talous oli sen verran vahva, ettei kunnille tarvinnut maksaa ajallaan, sitä mikä niille lain mukaan kuuluisi. Valtiosihtööri Raimo Sailas totesikin noihin aikoihin, että ”kunnallistalous on pidettävä sopivan kireänä.” Niin on aina tehty ja niin näytetään edelleen tekevän riippumatta siitä millainen hallitus maassa on. Valtiovarainministeriö on kuitenkin entisensä. 90-luvulla erään julkaisuni nimi oli ”Kuntatalous - valtion talouden jakojäännös”. Tausalla oli ajatus, että aina kun valtion etu vaati, kuntien talous jousti. Vuoden 2005 tarkistuksen lykkäämistä perusteltiin sillä, että ”valtion tarkoitus on vahvistaa valtiontaloutta ja vähentää valtion velkaantuneisuutta, mikä edellyttää tiukkaa menotaloutta. Uusia määrärahoja kohdistetaan lähinnä vain hallitusohjelmassa sovittuihin kohteisiin.” Kun kehyksissä ei ollut rahaa laskun maksuun kunnille, sitä ei maksettu, vaan muutettiin lakia ja maksettiin valtion velkaa.

Kustannustenjaon tarkistusmekanismiin liittyi useita ongelmia (HE 88/2005):

- Toteutettaessa kokonaisvaltainen kustannustenjaon tarkistus joka neljäs vuosi valtionosuuden perusteena olevat yksikköhinnat ja laskennalliset kustannukset jäävät väli vuosien aikana yleensä käytännössä toteutuneita kustannuksia pienemmiksi, minkä vuoksi kustannustenjako muuttuu kunnille epäedulliseksi. Nelivuotistarkistuksessa kustannustenjaon tarkistusvuodelle on tämän vuoksi kasaantunut suuria ennakoinnattomia yksikköhintojen ja laskennallisten kustannusten korotuspaineita, mikä on omiaan vaikeuttamaan erityisesti valtion taloussuunnittelua.

Tarkistus aiheutti ongelmia valtion taloudelle: ”Nykytuotoinen kustannustenjaon tarkistusmenettely on myös johtanut ennakoimattomiin valtionosuuksien lisästarpeisiin kustannustenjaon nelivuotistarkistusten yhteydessä, mikä on vaikeuttanut valtion taloussuunnittelua.” (HE 88/2005)

Niinpä tarkistus oli valtion edun nimissä lopetettava. Hallituksen esityksessä 181/2004 ennakoitiinkin, että vuoden 2006 alusta toteutettavan valtionosuuksiuudistuksen yhteydessä valtionosuuksilainsäädäntöä on tarkoitus muuttaa pysyvästi siten, että lakisääteisestä määrävuosin tehtävästä nykytuotoisesta valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistuksesta luovutaan.

## Vetkuttelu herätti kiusallista huomiota

Mielenkiintoista edellä olevassa on se, että ongelmia tulee valtion taloussuunnitteluun, vaikka kunnat ovat joutuneet maksamaan osittain valtion päätöksistä aiheutuneet kasvaneet kustannukset. Maksut heikosti suunnitelluista uudistuksista kaatuvat nimenomaan kuntien maksettaviksi.

Niinpä lakia muutettiin. Uuden lain mukaan tarkistusta voidaan harkita ottaen huomioon mm. ”julkisen talouden kokonaistilanne, kuntatalouden kokonaistilanne ja kuntatalous erilaisissa kunnissa”.

Valtiovarainministeriön Kuntapolitiikan linja -julkaisussa (43/2010) todettiin kustannustenjaon tarkistuksen maksun lykkäämisen vaatineen kaksi kertaa erillislain säätämisen:

- Se on herättänyt kiusallista huomiota ja uuden lain mukaan menettely voidaan tehdä hallituksen kannalta ”joustavasti”. Kustannustenjakoa koskevia säännöksiä muutettiin vuonna 2006 siten, että säännökset kustannustenjaon säilyttämisestä muutettiin säännöksiksi kustannustenjaon tarkistamisesta. Muutosta voidaan kuvata siten, että lainsäädännössä siirryttiin staattisesta kustannustenjaosta aktiiviseen kustannustenjakopoliitiikkaan. Voimassa olevia kustannustenjaon tarkistusta koskevia säännöksiä sovellettiin ensimmäisen kerran tehtäessä kustannustenjaon tarkistus vuoden 2008 valtionosuuksiin. Tällöin valtion ja kuntien välinen kustannustenjako säilytettiin kuitenkin ennallaan kuntien verotulojen kasvusta huolimatta.

Yksitotisempi kuntapuolella työskentelevä voisi ymmärtää edellä olevan niin, että staattinen tarkoitti lakien mukaista kustannustenjaon tarkistusta, jossa kunnille maksettiin laskelmien edellyttämä valtionosuuksien lisäys. Uusi aktiivinen tarkistus merkitsee mallia, jossa valtiovarainministeriö maksaa tarkistuksen, jos maksaa, silloin kun valtion budjetissa sattuu olemaan ylimääräistä eikä valtionvelkojaan ole lyhennettävänä.

## Puolueet menevät toistensa selän taakse

Kun tarkistuksia ei makseta ajallaan, vedotaan edellisten hallitusten noudattamaan käytäntöön ja sen tekemiin virheisiin. Kun vuonna 2005 muutettiin lakia eikä maksettu tarkistusta ajallaan, kuntaministeri Manninen toteasi ”Vanhasen hallituksen noudattavan jo valtiovarainministeri Niinistön ja kuntaministeri Korhosen kaudella keksittyä ja koeteltua kaavaa - - Kuntien velvoitteita lisättiin ilman riittävää rahoitusta, toisin sanoen valtionosuudet alimitoitettiin.”

Valtiovarainministeri Eero Heinäluoma meni edeltäjiensä selän taakse vastatessaan välikysymykseen 2006: ”Tämä maksatus tehdään jaksotetusti sillä samalla tavalla, jolla aikaisemminkin on tehty, silloin kun kokoomus oli hallituksessa.”

Kuntia verrataan usein yrityksiin ja vaaditaan tehokkaampaa toimintaa. Miten kävisi yrityksen taloudelle, jos siltä tavaraa ostanut firma vetkuttelisi laskun maksua, maksaisi laskusta vain sen verran kuin sen budjettiin olisi varattu ja silloin, kun sille sattuisi muutenkin sopimaan?

Kuntien kannalta paradoksi on se, että niiden omat edustajat (valtuutettu - kansanedustajat) ovat eduskunnassa päättämässä, että ei sillä kuntien laskun maksulla niin kiirettä ole. Vaalit lähestyvät. Poliitikot pettävät itseään, jos eivät usko kuntalaisten ymmärtävän valtionosuuksien leikkausten ja siitä seuraavien palvelujen leikkausten yhteyttä.

## Valtionosuusjärjestelmä on korjattava, mutta miten?

Valtionosuusjärjestelmän uudistaminen on sisältynyt kaikkien hallitusten ohjelmaan 90-luvun laman jälkeen. Jokainen kunta katsoo tulevaisuutensa kohdelluksi väärin järjestelmässä. Eri puolilla kirjoitellaan tekstejä hallitusohjelmaa varten. Järjestelmän pitäisi olla mm. avoin ja läpinäkyvä, kannustava ja oikeudenmukainen. Tässä oikeudenmukainen tarkoittaa, sitä että esittäjän oma kunta saa lisää valtionosuutta.

VATT ja THL tekivät edellisen uudistuksen taustaksi ansiokkaita selvityksiä. Tutkimustiedon pohjalta rakennettu malli olisi edellyttänyt suuriakin kuntien välisiä muutoksia. Sitten tuli lama ja muutokset nollattiin, vaikka yhteen putkeen siirryttiin. Muutokset onkin minimoitu lähes kaikissa valtionosuusuudistuksissa.

Nyt ei tarvita uusia tutkimuksia, koska tietoa palvelujen ja kustannusten yhteyksistä on edellisen uudistuksen yhteydessä tehdyissä tutkimuksissa. Järjestelmää pitäisi korjata niin, että edellä olevat tarkistuksen viiveestä johtuvat vuotokohdat voidaan paikata. Myös kustannustenjaon tarkistusta koskevat säädökset on palautettava entisiksi, eli kunnille on mak-



Korjuukone. (HH)

settava tarkistusten osoittamat valtionosuuk-  
sien lisäykset.

#### Taustalukemista

Heikki Helin, Tapausten kulku. Valtion-  
osuus- ja verouudistukset ja uudistussuunni-  
telmat 1990–2006 ja valtion toimenpiteiden  
vaikutus kuntien talouteen. Helsingin kaupun-  
gin tietokeskuksen tutkimuksia 2008:4.

Kuntien talous 2000–2008: Kuntaliitokset  
kaunistavat taloustilastoja. Kuntalehti 9/2010

Heikki Helin, Valtio lastaa ylikuormaa kun-  
talaivaan. Kuntatalous ui syväällä, mutta pysyy  
pinnalla. Kuntalehti 13/2010

Heikki Helin, Valtion toimenpiteet kiristä-  
neet kuntien taloutta. Kuntalehti 15/2010

## Eduskunnassa unohtuvat kuntien talousongelmat

ESS 9.5.2011

Viime vuosina on julkisuudessa esitetty, että  
kuntien menot ovat kasvaneet holtittomasti.  
Samalla on annettu ymmärtää, että kunnat ei-  
vät osaa hoitaa talouttaan. Mitä ohuempi on  
tieto kuntien taloudesta, sitä räväkämpi on  
mielipide.

Valtion velkojen maksu ja talouden trim-  
maaminen näkyvät kuntatalouden kiristy-  
misenä. Valtio ei ole maksanut kunnille sitä  
osuutta palvelujen kustannuksista, joka sille  
olisi kuulunut, vaan on lyhentänyt valtionvel-  
kaa.

Kuntaministeri Tapani Tölli filosofoi: ”Sii-  
tä on lähdettävä, tähän on tultu.” Peräpeiliin  
olisi syytä vilkaista ja pohtia sitä, miksi tähän  
on tultu. Se on tarpeen kuntien maineen puh-  
distamiseksi. Kunnallistaloudesta käytävässä

keskustelussa käytetään runsaasti negatiivisia ja ilmaisuja. Toisenkinlaisen tulkinnan kuntien talouden kehityksestä ja taustalla olevista syistä voi perustellusti esittää.

Menojen kasvua ovat vauhdittaneet kunnille säädetyt uudet tehtävät. Kun valtio on lisännyt valtionosuutta uusiin tehtäviin 100 miljoonaa euroa, on siitä aiheutunut kunnille 300 miljoonan euron menojen kasvu, josta 200 miljoonaa euroa jää kuntien itse rahoitettavaksi. Näin ollen kaikki uudet velvoitteet ovat lisänneet kuntien menoja ja kiristäneet taloutta. Ne ovat eräs kuntatalouden kiristymisen syy.

Toinen kireyden syy on se, että valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa tarkastellaan neljän vuoden välein. Viimeisin tarkastelu osoitti, että kustannukset ovat kasvaneet reilun miljardin ennakoitua enemmän ja valtion olisi maksettava siitä 430 miljoonaa euroa.

Järjestelmä vuotaa, koska kustannusten tarkistusväli on neljä vuotta. Kunnilta jäi tarkistusviiveen takia saamatta valtionosuuksia yli miljardi euroa. Näin on käynyt jo kolme kertaa 2000-luvulla. Tätä monen päätöksentekijän on vaikea ymmärtää.

Kolmas ongelmien taustalla oleva tekijä ovat Lipposen hallitusten kuntien kustannuksella tekemät verokevennykset. Ne ovat leikanneet kuntien veropohjaa yli 800 miljoonaa



Puunkorjuuta Sysmässä. (HH)

euroa. Kun se kertaantuu vuosittain, syntyy melkoinen aukko.

Suuret kustannustenjaon tarkistukset johtuvat uudistusten tietoisesti alimitoitetuista kustannusarvioista. Valtion budjetin kehysten tiukkuus johtaa uudistusten kustannusten aliarviointiin. Tämän lisäksi uudistuksia käynnistetään vuoden loppupuolella. Seuraavina vuosina laskut lankeavat kuntien maksettaviksi täysimääräisinä.

Valtiovarainministeriö moittii jatkuvasti kuntia löysästä taloushoidosta, mutta ministeriö ei ole saanut muita ministeriöitä kuriin uusien tehtävien ideoinnissa. Jatkuvasti on vireillä hyviä asioita, joiden lopullinen kustannus ei ole tiedossa tai joiden kustannusarvot ovat alimitoitettuja. Ja sitten kauhistellaan kuntien menojen kasvua ja talouden kireyttä.

Ottaen huomioon sen, että valtion 50,5 miljardin budjetista 11,5 miljardia on valtionosuuksia kunnille ja kuntayhtymille, Suomen kunnallistalouden tutkimus on vähäistä. Tämä antaa tilaa erilaisten edunvalvontayhteisöjen tarkoitushakuisille selvityksille.

Uudessa eduskunnassa on 158 kunnanvaltuutettua eli 79 prosenttia kaikista kansanedustajista toimii myös kotikuntansa valtuustossa. Tämän vuoksi on vaikea ymmärtää, miten jatkuvasti on tehty päätöksiä, joissa ei ole huomioitu riittävästi kuntien talouden kestävyttä.

Ovatko kansanedustajat ymmärtäneet päätöstensä vaikutukset omien kuntiensä talouteen? Äänestäjien on syytä ihmetellä, miksi eduskunnan jakarandatuolilla kansanedustajilta unohtuvat oman kunnan talousongelmat, joihin edustajat itse ovat syyppaita. Vaatipa Lahden kaupunginvaltuuston puheenjohtaja Ilkka Viljanen Lahden radion haastattelussa haluavansa laittaa kunnat hiilarikuurille (22.2.2011). Korjaamista kunnissakin on, mutta kyllä kunnallishallinnon suunta on valtakunnan tasollakin hukassa.

Näinä päivinä jokaisen itseään kunnioittavan tahon pitää esittää ajatuksiaan hallitusohjelmaa varten. Tässä on kaksi kuntatalouden tutkijan ajatusta ensi vaalikaudelle. Ensinnäkään kunnille ei tule säätää uusia tehtäviä ja toiseksi valtionosuusjärjestelmä tulee jättää rauhaan, jotta kuntien ei tarvinnut elää jatkuvassa epävarmuudessa. Tehoavat varmasti.



Rehuntekoa Sysmän Taipaleessa. (HH)



## Suurimmat kaupungit suuryritysten kokoisia

ESS 21.5.2011

Kuntia verrataan yrityksiin, vaikka kunnat eivät yrityksiä olekaan. Suuri on kaunista kuntasektorillakin. Kuntaliitoksia pyritään tekemään tavoitteena suurempia ja elinvoimaisempia kuntia, joilla olisi leveämmät hartiat vastata asukkaiden palvelujen tarjonnasta. Liitoksia pohdittaessa katsotaan tarkkaan kuinka korkealle kuntien asukaslukuun perustu-

vassa suuruustilastossa uusi kunta sijoittuisi. Päijät-Hämeeseenkin kaavaillun suurkunnan piti ohittaa Turku asukasluvultaan.

Kuntien henkilöstömäärät ovat kasvaneet. Tämä on johtunut kunnille määrätystä uusista tehtävistä. Siitä seuraa myös kuntien menojen kasvu. Menojen ja henkilöstön kasvu eivät aina kulje tasajalkaa. Jos lisääntyvät palvelut ostetaan ulkopuolelta, tilastossa näkyisi vain menojen kasvu.

Mittasuhteiltaan suurimmat kaupungit ovat suuryritysten kokoluokkaa. Tässä leikitellään vertailemalla Talouselämä-lehden keräämiä tietoja suurimpien yritysten liikevaihdosta ja henkilömäärästä Helsingin ja Lahden vastaaviin vuoden 2010 lukuihin.

Suomen suurin yritys liikevaihdolla mitaten on edelleen Nokia. Sen liikevaihto oli 42 miljardia euroa. Siitä suurin osa on kuitenkin kertynyt Suomen ulkopuolella. Helsingin kaupungin toimintakulut olivat 4,2 miljardia euroa. Sillä se olisi ollut yritysten joukossa sijalla 18. Edellä olisivat mm. Outokumpu ja Wärtsilä. Helsinki-konserni olisi yritysten joukossa muutaman sijan ylempänä.

Lahden kaupungin 529 miljoonan euron toimintakulut oikeuttaisivat yritysten joukossa sijaan 110. Destian luvut ovat samaa suuruusluokkaa. Lahti-konserni olisi 867 miljoonan toimintakuluilla yritysten joukossa sijalla 65. Taakse jäisivät mm. Orion ja Kuusankoski Group.

Vaikka Talouselämän kokoamissa yritysten tiedoissa ei ollut Suomen osuutta liikevaihdosta, lehti selvitti kuitenkin Suomessa olevan henkilöstön. Nokiolla oli henkilöstöä kaikkiaan 129 355, josta Suomen osuus oli 20 956.

Helsingin kaupungilla oli palkkalistoilla 39 740 henkilöä, siis lähes kaksi kertaa enemmän kuin Nokiolla Suomessa. Lahti sijoittuisi 6 331 henkilöllä sijalle 18 edellään mm. Stockmann, Finnair ja SOK ja heti takana Rautaruukki. Päijät-Hämeen Keskussairaalan 4 367 henkilöä oikeuttaisi sijaan 27.

Jos suurimmat kaupungit ovat suuria henkilökunnan määrällä mitaten, ovat sitä myös



Heinäpaaleja talvella. (HH)

kaupunkien suurimmat virastot. Helsingin sosiaaliviraston menot olivat noin 1,2 miljardia euroa ja terveystoiminnan miljardi euroa. Niillä ne sijoittuisivat suurimpien yritysten joukossa sijoille 50–60. Lahden sosiaali- ja terveystoimi sijoittuisi menoilla mitaten sijoille 166–170 mm. Lännen Tehtaiden jälkeen.

Helsingin kahteen virastoon jakautuneessa sosiaali- ja terveystoimessa työskenteli 20 866 henkilöä. Siis suunnilleen yhtä paljon kuin Nokiolla oli Suomessa henkilöstöä. Helsingissä on kaavailtu näiden kahden viraston yhdistämistä yhdeksi virastoksi. Jos yhdistäminen toteutuisi, Suomessa olisi vain viitisenkymmentä kuntaa, joiden asukasluku olisi uuden viraston henkilöstömäärää suurempi.

Suuria ovat Lahdenkin suurimmat virastot. Sosiaali- ja terveystoimessa oli 2 657 henkilöä ja sivistystoimialalla 2 716 henkilöä. Näillä luvuilla molemmat toimialat olisivat suurten yritysten joukossa noin sijalla 40.

Yritysten henkilöstömäärät vaihtelevat, kun organisaatioita virtaviivaistetaan ja ”kehitetään”. Kuntien menot ja henkilöstömäärät vaihtelevat samoista syistä. Yhtiöittämiset vähentävät, erilaiset isäntäkuntamallit kasvattavat ainakin isäntäkuntien lukuja. Suuri tai pieni henkilöstömäärä ei sinänsä kerro vielä mitään toiminnasta ja sen tehokkuudesta. Ei kunnan palkkalistoilla oleva väki ole pelkkiä byrokraatteja, vaan suurin osa hoitaa ja opettaa.

Yritykset saavat päättää organisaatioistaan itse ja leikata kannattamattomat osat pois. Kunnat ovat kaikesta itsenäisyydestään huolimatta valtion alihankkijoita. Karioiden tilaajaa - valtio - määrää mitä tuotetaan, päättää hinnat ja maksaa laskun, jos sen kassassa sattuu rahaa olemaan ja velkojen lyhentämiseltä jää jäljelle.



Jyväskylän kaupunki siirsi lukio-opetuksensa koulutuskuntayhtymälle. Se organisoi kouluverkon uudelleen ja maan vanhimman lukion toiminta loppuu. (HH)



## Henkilökunnan määrä ei ole byrokraattisuuden mitta

11.6.2011

Helsingin Sanomat uutisoi 2.10.1979 otsikolla: "Lahti ilmoittaa: Helsinki Suomen byrokraattisin kaupunki". Uutinen jatkui:

"Lahden kaupungin järjestelytoimisto on vastannut kaupungin tilintarkastajien moitteisiin Lahdesta Suomen byrokraattisimpana kaupunkina. Järjestelytoimiston mukaan Suo-

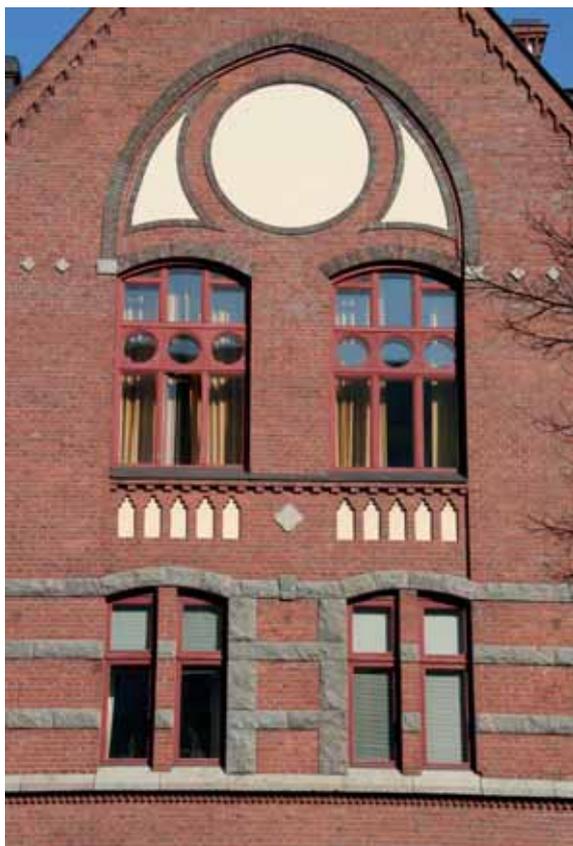
men kaupungeista byrokraattisin on Helsinki, jolla oli vuoden 1978 lopussa palkkalistoillaan 65,4 henkilöä jokaista tuhatta asukasta kohden. Lahden kaupunginkanslian mukaan kaupungin palveluksessa on 1,3 henkeä vähemmän kuin Helsingissä tuhatta asukasta kohden. Lahti on Suomen kaupungeista toisena lukumäärällä 64,1."

Siinä se on todistettu, Lahti ei ollut maan byrokraattisin kaupunki. Luvut ovat virallisista asiakirjoista ja siten oikeita. Kirjoitin reilu vuosi sitten tällä palstalla otsikolla "Suattaahan tuolla niinnii" (16.1.2010) seuraavasti: "Kaikki on suhteellista, niin ovat kuntien menotkin. Tilasto ei ole totuus, vaikka olisi virallinenkin tilasto. Se kuvaa vain sitä, mitä kirjanpito tuottaa ja mitä tilastoija haluaa tilastoitavaksi. Sille, että toiminnot on organisoitu kunnissa eri tavoin, tilasto ei voi mitään. Palvelujen hyvydestä tai heikkoudesta eikä kuntien toiminnan tehokkuudesta se ei kerro, vaikka niin halutaankin usein tulkita."

Kuntien asukaslukuun suhteutettu virkamiesten määrä ei kerro mitään kunnan byrokraattisuudesta. Se heijastelee vain sitä, mi-

ten kunnan toiminnat on organisoitu. Kuntien organisaatiot ovat erilaisia. Joillakin kunnilla omassa organisaatiossaan koko terveydenhuolto, ammatillinen koulutus ja suuria liikelaitoksia (energia, vesihuolto, satama). Pie-nillä kunnilla ei ole suuria kulttuurilaitoksia, isommilla on. Nykyään monen kunnan sosiaali- ja terveydenhuollosta vastaa maakunnallinen liikelaitos. Joillakin suurilla kaupungeilla on ns. isäntäkuntamallin takia omassa organisaatiossaan naapurikuntienkin sosiaali- ja terveydenhuolto. Osa kunnista ostaa palveluja ulkopuolisilta, jolloin tilastoissa ei ole palvelun edellyttämää henkilökuntaa, vaan eurot ostoa varten. Mitä siis henkilökuntamäärä ja sen suhteukset todistavat?

Ei Lahden järjestelytoimisto ole ollut ainoa väärin tulkintojen tekijä. Iltapäivälehdissä



Lahden Yhteiskoulu on Lahden kaupungin keskustassa toimiva yksityinen oppilaitos. Koulu on perustettu 1896. LYK on ollut erilaisilla ylioppilaskirjoitusten perusteella laadituilla listoilla maan kymmenen parhaan koulun joukossa. (HH)

tällaisia henkilöstön suhteutuksia asukaslu-kuun on esitetty vähän väliä. On saatu aina-kin raflaavia otsikoita ja uteliaisuutta herättä-viä kuntalistoja. Jopa Hannes Manninen kun-taministerinä ollessaan esitti, että Helsingin henkilöstömenot ovat 870 euroa asukasta koh-ti korkeammat kuin maan keskiarvo. Jos henki-lökuntaa olisi ollut maan keskiarvo, selviytyisi Helsinki ministerin mukaan 11,50 tulovero-prosentilla. Hannes Manninen tunsu kuntata-louden, mutta poliittiset puheet ovat poliittisia puheita eikä totuus niitä paljon rasita.

1990-luvun alussa Lahti vähensi kovasti henkilökuntaansa eli järjestelytoimiston taan-noisen tulkinnan mukaan ”byrokraatiaansa”. Energialaitos ja vesihuoltolaitos yhtiöitettiin, teurastamo lopetettiin. Talouden tasapainot-tamiseksi vähennettiin teknisen virastoa vä-keä. Sittemmin siirrettiin koko ammatillinen koulutus kuntayhtymälle. 2000-luvun alus-sa aluepalvelut ja kiinteistöhoito liikelaitos-tettiin ja myöhemmin yhtiöitettiin. Vuonna 2010 Lahden palkkalistoilla oli 6331 henkilöä, joka 1000 asukasta kohti on 62,3. Helsingin vastaavat luvut olivat 38 198 ja 66,5. Kovin pal-jon suhdeluvut eivät ole muuttuneet vaikka or-ganisaatiot ovat jatkuvasti eläneet. Luvut ovat lukuja eikä pelkästään niiden perusteella voi kummempia johtopäätöksiä tehdä.

Iltapäivälehtimäisten kuntaranginkien mallikunta on sellainen kunta, jossa olisi vain kunnankirjuri pitämässä pöytäkirjaa ja kirjaa-massa verotulot ja valtionosuudet sekä hank-kimassa palvelut ulkopuolisilta kunnilta. Aja-tusmallin mukaan eniten toimintojaan ulkois-tanut kunta olisi vähiten byrokraattinen. Mikä on sitten kaupungin ja kaupunkilaisten etu, onkin eri asia. Ehkä olisi syytä pohtia, millai-nen on hyvä kunta.



*Vanhanen II/Kiviniemi ja kuntien talous:*

# Maksut ajallaan – mutta tehtäviä heikoin kustannus- selvityksin

Matti Vanhasen kakkoshallituksen ohjelmassa luvattiin edeltäjän tapaan toteuttaa pitkäjänteistä ja vakaata kunta- ja kuntapolitiikkaa: ”edistää vakaata kunta- ja kuntapolitiikkaa ja parantaa sen ennakoitavuutta”. Vanhanen kakkosen/Kiviniemen hallituksen tulosten plussia olivat mm. kuntien tukitoimet laman torjumiseksi ja miinuksia mm. uudet tehtävät kunnille heikoin kustannusselvityksin.

Kuntalehti 8/2011

Tässä tarkastellaan Vanhasen kakkoshallituksen ja Kiviniemen hallituksen kunta- ja kuntapolitiikan talouteen liittyviä tavoitteita ja niiden toteutumista. Puolivälin arviointi julkaistiin Kuntalehdessä 2009/8.

Suomen kansantaloudella meni Vanhasen ykköshallituksen aikaan kovaa, mitä kuvasi kansantuotteen kasvu. Kun valtiolla menee hyvin, jää siitä jotain kunnillekin. Kansantalouden kehitykseen vaikuttaa kansainvälisen talouden kehitys eikä se siten ole suora seuraus hallituksen omista toimenpiteistä. Hallitusten toimenpiteitä vertailtaessa onkin otettava huomioon sen hetken kansantalouden ja kansainvälisen talouden tila, mikä heijastuu kaikkiin hallituksen toimenpiteisiin. Kuviossa

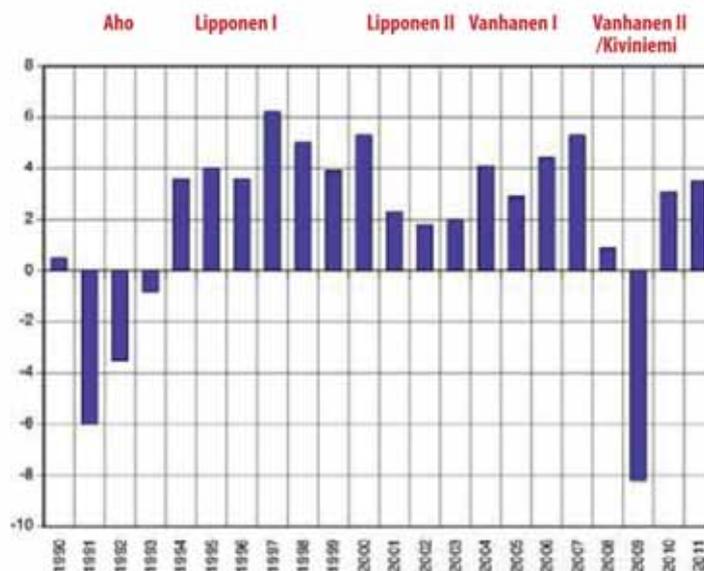
on bruttokansantuotteen volyymin muutokset 1990 - 2011, prosentteina hallituskausittain.

Vanhasen kakkoshallituksen aloittaessa keskusteltiin siitä, paljonko hallituksella on jakovaraa. Vuonna 2008 talous notkahti ja jakovara muuttui pian kestävyysvajeeksi. Hallitus joutuikin tekemään kuntataloutta korjaavia päätöksiä.

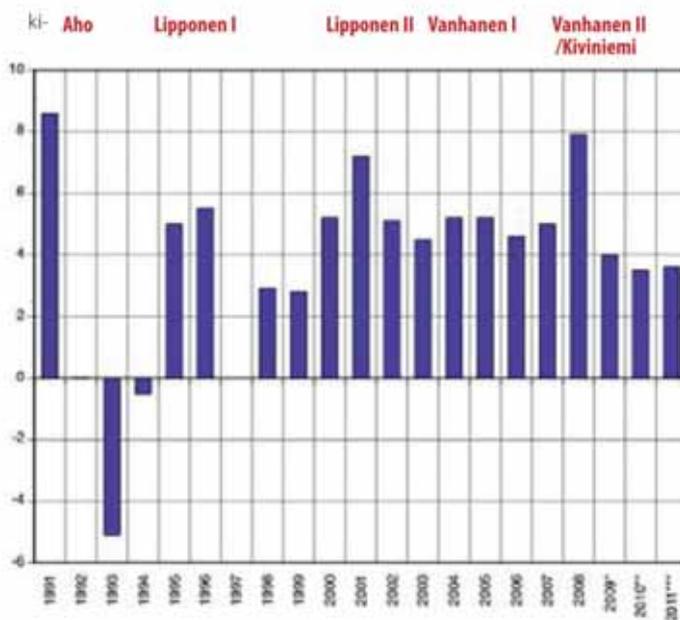
**Maksut ajallaan ensimmäisen kerran 2000-luvulla**

Kuntien kannalta tärkeää on toiminnan vakaus sekä sopimuksista ja ohjelmista kiinni pitäminen. 2000-luvun hallitusten osalta voidaan todeta seuraavat piirteet:

Lipposen kakkoshallitus kevensi verotusta kuntien kustannuksella. Lipposen I ja II hallitukset leikkasivat kuntien verotuloja yli 800



KUUVIO 1: Bruttokansantuotteen volyymin muutokset 1990 – 2011 (%) /Tilastokeskus



KUUVIO 2: Kuntien ja kuntayhtymien toimintamenojen kasvuprosentit 1991 – 2010 /Kuntaliitto

miljoonaa euroa. Veropohjan leikkausten takia 2000-luvun vaihteessa alkoi kertyä viime aikoina esillä ollutta rahoitusjämää. Lipponen II hallitus vetkutteli kustannustenjaon tarkistusten maksussa, ts. leikkasi valtionosuuksia. Tämä edellytti lain muutosta. Indeksitarkistukset se teki 50 -prosenttisesti, paitsi vuonna 2000, jolloin tehtiin täysimääräinen tarkistus (100 %), mutta rahat siihen kuitattiin leikkaamalla kuntien osuutta yhteisöverosta.

Vanhasen ykköshallitus korvasi kustannusten nousun 75 -prosenttisesti. Ohjelmansa mukaan se korvasi verokevennykset valtionosuuksia lisäämällä. Kustannustenjaon tarkistuksen maksussa se venytti kolmelle vuodelle

ja samalla leikkasi valtionosuuksia, mikä edellytti lain muutosta. Tätä valtionosuuksien leikkausta kutsuttiin harhaanjohtavasta pakolainaksi.

Vanhasen kakkoshallitus/Kiviniemen hallitus on kohdellut kuntia näillä kriteereillä mitaten edeltäjiään paremmin. Indeksitarkistukset se maksoi 100 -prosenttisesti, kuten korjattu lakikin edellytti. Kustannustenjaon tarkistuksen on tehnyt täysimääräisesti ja korvannut verokevennykset valtionosuuksia lisäämällä.

Vanhasen kakkoshallitus on ensimmäinen hallitus 2000-luvulla, joka on maksanut indeksitarkistukset täysimääräisinä ja kustannustenjaon tarkistuksen ajallaan ja täysimääräisenä. Negatiivinen ratkaisu kuntien kannalta oli valtionosuuksien leikkaaminen maksumenojen korotusten perusteella, mikä on valtionosuusjärjestelmän periaatteiden vastaista ja vastoin hallitusohjelmaa.

Kuntien veroprosentteja on korotettu, mutta korotusten tuoma lisätuotto vastaa suunnilleen niitä verokevennyksiä, jotka Lipponen hallitukset tekivät kuntien kustannuksella. Vanhasen II hallituksen ohjelmassa luvattiin, että ”mahdolliset muutokset kuntien veropohjassa kompensoidaan kunnille täysimääräisesti”. Lupauksensa Vanhasen II/Kiviniemen hallitus on pitänyt.

## Uudet tehtävät kuntien kustannuksella

Vanhasen II hallituksen suurin synty oli löysäkätinen kuntien tehtävien ja menojen lisääminen. Lieventävä tekijä tuskin on se, että tällainen on ollut maan tapa hallituksilla. Kunnille on lykätty tehtäviä tietämättä tarkkaan niiden

kustannuksia. Sitten moititaan kuntia holttomasta menokasvusta.

Valtio on osallistunut uusien tehtävien kustannuksiin keskimäärin kolmasosalla, nyt puolella. Kun valtio päättämä uusi palveluvelvoite lisäsi kuntien kustannuksia 300 miljoonaa euroa, valtio maksoi siitä vain 100 miljoonaa euroa eli 200 miljoonaa euroa jää kuntien itse rahoitettavaksi. Sitten periaatetta muutettiin siten että kustannukset jakautuvat puoliksi valtiolle ja kunnille. Kaikki uudet velvoitteet lisäävät kuntien menoja ja kiristävät taloutta.

Osittain suuret kustannustenjaon tarkistukset johtuvat uudistusten alimitoitetuista kustannusarvioista. Se on osoitus myös lainvalmistelun heikkoudesta. Kuntien talouden kannalta kohtalokas virhe syntyy valtion budjetin laadinnassa. Ministeriöillä on budjettikehyksissä muutama kymmenen miljoonaa euroa pelivaraa uusiin tehtäviin. Jokaisella ministerillä ja hänen puolueellaan on tarve saada tehdyksi näyttäviä uudistuksia.

Seuraavina vuosina laskut alakanttiin arvioidujen uusien tehtävien kustannukset lankeavat kunnille täysimääräisinä. Niiden suuruutta tarkastellaan vain neljän vuoden välein. Viimeisin tarkistus osoittaa tarkistustarpeen olevan 430 miljoonaa euroa. Kunnissa elää pelko, ettei seuraava hallitus maksa sitä.

Tilanne on kuntien talouden kannalta tuhoisa. Kustannukset aliarvioidaan, jotta hanke saataisiin toteutettua. Esimerkiksi 400 miljoonan tarkistustarpeen takia kunnilta on jäänyt neljän aikana lisäksi saamatta valtionosuuksia reilu miljardi. Se näkyy kuntien talousluvuissa.

Vanhasen II hallitus päätti kehysriihessään 24.3.2009: ”Kuntatalouden voimakkaasti heikentyneiden näkymien vuoksi valtio lähtökohteisesti pidätty tässä vaiheessa kuntien menoja lisäävistä toimista. Tämän vuoksi kehyspäätökseen ja peruspalveluohjelmaan sisältyvien kuntien menoja lisäävien uudistusten laajuus, voimaantuloajankohta ja taloudelliset vaikutukset arvioidaan kussakin tapauksessa erikseen”. Tässä se ei ole onnistunut.

Politiikkariihen kannanotossaan 24.2.2009 todettiin, että ”valtio käynnistää yhteistyössä Kuntaliiton kanssa normitalkoot, joissa karotetaan ja pyritään poistamaan tuottavuuden parantamista estäviä ja palvelurakenteiden jäykkyyksiä ylläpitäviä normeja”. Paljoa ei



normien väljentämisistä ole tietoa tullut. Sen sijaan linja näyttää olevan päinvastainen eli pyritään lisäämään subjektiivisia oikeuksia.

Samalla kaksikymmentä suurinta kuntaa veloitettiin laatimaan palveluidensa kehittämiseksi tuottavuusohjelmat, joiden toteutumista piti seurata kuntien ja valtion yhteistyönä. Selvityksiä on tehty, mutta mihin se johtaa, on toinen asia. Ainakin tuottavuuden parantaminen ja parhaat käytännöt mainittiin vaalikeskusteluissa vähän väliä.

Uudistusten kustannusvaikutusten arvioinnissa valtion ja Kuntaliiton laskelmissa on eroa kuin yöllä ja päivällä. Valtio päättää tarjota kansalaisille kaikkea hyvää ja lasku lankeaa kuntalaisille. Sellaisia lakeja, joiden kustannuksista ei ole riittävää tietoa, ei tulisi säätää.

Valtiovarainministeriö on moittinut jatkuvasti kuntia löysästä taloudenhoidosta. Malkea omassa silmässä ei tunnu valtion puolella nähtävän. Valtiovarainministeriö ei ole saanut ministereitä eikä kansanedustajia kuriin uusien tehtävien ideoinnissa.

## Valtionosuusuudistuksesta limbo

Viime vuosikymmeninä kaikkien hallitusten ohjelmaan on kuulunut valtionosuusjärjestelmän uudistaminen ja tulee kuulumaan vastaisuudessaakin. Tavoitteetkin ovat olleet pysyviä: Uudesta pitää tulla käytössä olevaa yksinkertaisempi, selkeämpi, läpinäkyvämpi, kannustavampi ym. kauniilta ja ylevältä kuulostavaa.



***Paras-hanke on toki edistänyt kuntamäärän supistamista, mutta kunta-alan talouden kohentumiseen sillä ei ole juuri ollut vaikutusta. Paljon puhutut palvelurakennemuutokset odottavat yhä vuoroaan.***



Vanhasen ykköshallituksen valtionosuusjärjestelmän uudistamista arvioidessani (Kuntalehti 13/2007) totesin, ettei sen johdolla toteutetusta uudistuksesta tullut suuri vaan surkea valtionosuusuudistus. Vanhasen kakkoishallitus sai aikaan jotain, mutta ei sitä, mikä oli tavoitteena.

Valtionosuustyöryhmän työ käynnistyi kunnianhimoisesti laajalla tutkimusohjelmalla. Tarve- ja olosuhdetekijöitä tutkivat Valtion taloudellinen tutkimuslaitos ja Stakes. Tulokset olisivat mahdollistaneet rakentaa järjestelmä pohjautuen tutkimukseen perustuviin objektiivisiin kriteereihin.

Järjestelmää ei kuitenkaan rakennettu tutkimustietojen perusteella. Järjestelmää uudistaneen työryhmän työssä kävi kuten vuoden 2006 uudistuksessa, jonka loppuvaihe ei kestä kriittistä tarkastelua (HE 88/2005). Nytkin mukaan otettiin tutkimustuloksista riippumatta kriteerejä sellaisin painoarvoin, että saatiin haluttu lopputulos. Lopulta laskelmia arvioitiin sen mukaan, missä vaihtoehdossa uudistuksesta aiheutuvat kuntakohtaiset muutokset olivat pienimpiä ja negatiivisten muutosten määrä mahdollisimman pieni. Näin koko laaja selvitystyö valui hukkaan ja päädyttiin lähelle entisiä kuntakohtaisia valtionosuuksia.

Jotain sentään saatiin aikaan. Järjestelmä pakattiin putkeen ja siirrettiin valtiovarainministeriön hallittavaksi. Ulkopuolelle jätettiin lukiot ja muu toisen asteen koulutus. Siitä seurasi, että uudistustyötä tai ainakin sen yritystä jäi seuraavillekin hallituksille.

Dosentti Erkki Mennolan mukaan valtion keskushallinnon sanastosta kunnallinen itsehallinto hävisi viimeistään silloin, kun kuntaasiat siirrettiin valtiovarainministeriöön (Polemiikki 3/2010).

Syrjäisten ja saaristokuntien asemaa parannettiin 30 miljoonalla eurolla, mikä rahoitetaan leikkaamalla muiden kuntien valti-

nosuuksia. Tämäkin osoittaa valtionosuusjärjestelmän nollasummapielin luonteen.

### Puheet ovat puheita

Pääministeri Matti Vanhanen esitti useaan otteeseen, että hänen johtamansa hallitukset ovat lisänneet valtionosuuksia poikkeuksellisten paljon. Valtionosuuksien kasvu on ollut kuntien vähentyneitten verotulojen kompensatiota ja valtionosuuksina korvattua kustannustason nousua. Se ei vahvistanut kuntataloutta, piti vain kunta-valtio-suhteen entisellään, vaikka pääministeri ja hallituspuolueiden edustajat halusivat luoda toisenlaista mielikuvaa.

Sekä pääministeri että valtiovarainministeri ovat useaan otteeseen arvostelleet kuntia menojen voimakkaasta kasvusta. Kun on lisätty lainsäädännöllä palveluvelvoitteita kunnille, niin kunnat ovat joutuneet toteuttamaan nämä laajentuneet palvelut ja siitä on aiheutunut kunnille joka vuosi uusia pysyviä kustannuksia.

Vuoden 2008 poikkeuksellisen suuri kasvu johtuu aikaisempien vuosien korotuksia suuremmista sopimuskorotuksista. Niiden taustalla ovat vuoden 2007 eduskuntavaalien alla annetut lupaukset erityisesti sairaanhoitajien palkkojen korotuksista. Sari Sairaanhoitajalle lupailtiin merkittäviä palkankorotuksia. Korotukset eivät rajoittuneet pelkästään sairaanhoitajiin. Se aiheutti korotusten vyöryn kunta-alan työmarkkinaratkaisussa ja näkyvät nyt kuntien menojen kasvuna. Jyrki Kataisen ei kannattaisi pitää kovin suurta messua vuoden 2008 menokasvuista.

### Laman torjuntaan pontevasti

Kun kansantalous kääntyi laskuun, jonka syvyydestä ja kestosta ei vielä kenelläkään ole

tietoa, hallitus kokosi paketin kuntien tukemiseksi. Tilanteen helpottamiseksi valtio päätti maaliskuussa 2009 tehdyn kehyspäättöksen yhteydessä merkittävistä kuntataloutta tukevista toimenpiteistä. Toimenpiteistä mittavin oli vuosille 2009–2011 päätetty kuntien yhteisöverosuuden tilapäinen korottaminen 10 prosenttiyksiköllä. Lisäksi kuntien kiinteistöveron rajoja nostettiin vuoden 2010 alusta ja työnantajan kansaneläkemaksu poistettiin asteittain 1.4.2009 lukien.

Tästä hallitus ansaitsee tunnustuksen. Se on ainoa hallitus viime laman jälkeen, joka on jollain toimenpiteellään vahvistanut kuntien taloutta.

Hieman paradoksaaliselta tosin tuntuu se, että hallitus keventää näyttävästi verotusta, mutta samaan aikaan vahvistaa kuntataloutta korottamalla kiinteistöveroprosenttien alarajoja. Kansalaisen toiseen taskuun pistetään rahaa, mutta toisesta taskusta se otetaan heti pois.

## Tuottavuuden kasvu - Paras -hanke

Kuntien toimintaa on moitittu tehottomaksi. Todisteena tehottomuudesta esitetään tuottavuuden heikkenemistä kuvaavat mittarit. Ehkä olisi syytä pohtia, mittaavatko mittarit oikeaa asiaa ja ovatko niistä tehdyt johtopäätökset oikeita.

Kuntaministeri ja sittemmin pääministeri Mari Kiviniemi velvoitti 20 suurinta kuntaa laatimaan palveluidensa kehittämiseksi tuottavuusohjelmat, joiden toteutumista seurataan kuntien ja valtion yhteistyönä.

Vanhasen ykköshallituksen aikana hallitusohjelman ulkopuolelta, kesken vaalikauden 2005 käyntiin polkaistu Paras-hanke etenee. Uudistusta koskeva puitelaki tuli voimaan 23.2. 2007 ja se on voimassa vuoden 2012 loppuun. Terveyskeskusten vähimmäisväestöpohja on 20 000 asukasta. Vaatimuksia kiristettiin niin, että sosiaali- ja terveydenhuollon on kuuluttava samaan organisaatioon.

Paras-hanke on kyllä edistänyt kuntamäärän supistamista, mutta kuntasektorin talouden kohentumiseen sillä ei ole juuri ollut vaikutusta. Paljon puhutut palvelurakennemuutokset odottavat yhä vuoroaan. Kuntaliitosten

taloudellisista vaikutuksistaakaan ei ole varmaa tutkimustietoa.

Viime vuosina vahvistui vaikutelma siitä, että esimerkiksi sosiaali- ja terveystalouden johtaminen ja linjakkuus on kadoksissa. Asiat vellovat, mutta asiat ovat tulleet vielä jotenkin hoidettua. Kuntatalous ei ainakaan ole siitä kohentunut.

Valtioneuvoston tiedonannossa Eduskunnalle 22.6.2010 nimitetyn pääministeri Mari Kiviniemen hallituksen ohjelmasta todettiin, että kuntatalouteen valmistellaan kehysmenettely, jolla voidaan hallita keskipitkällä aikavälillä kuntien kustannuskehitystä turvaten palveluiden saatavuus koko Suomessa. Tämä ei ehtinyt toteutua.

## Taustaa

Heikki Helin, Miten tähän on tultu? Toisenlainen tulkinta kuntataloudesta. Helsingin kaupungin tietokeskus, Tutkimuskatsauksia 2011:2. Verkkojulkaisu.

Heikki Helin, Tapausten kulku. Valtionosuus- ja verouudistukset ja uudistussuunnitelmat 1990–2006 ja valtion toimenpiteiden vaikutus kuntien talouteen. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 2008:4.

Heikki Helin, Valtiovallan kuntapolitiikan ennakoitavuus parantunut. Matti Vanhasen II hallitus ja kuntatalous. Kuntalehti 8/2009.

Heikki Helin. Vanhasen ykköshallitus ja kuntien talous: Kuntatalous joutanut maan tavan mukaan. Kuntalehti 13/2007.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. Vastuullinen, välittävä ja kannustava Suomi. 19.4.2007.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallitus. Hallituksen politiikkariihen kannanotto. 24.2.2009

Valtioneuvoston tiedonanto Eduskunnalle 22.6.2010 nimitetyn pääministeri Mari Kiviniemen hallituksen ohjelmasta. Suomi ehyenä kasvun, työllisyyden ja kestävyuden uralle.



## Kavahda kuntارانkeerauksia!

21.8.2011

Kauppalehti asetti viime talvena suurimpia kaupunkeja järjestykseen. ”Joustava Espoo on suurista kaupungeista paras”. Toiseksi sijoittui Kouvola. Viimeiseksi jäi Lahti (22.3.2011).

Vertailussa hyvänä kaupunkina pidettiin sellaista, jossa ”ei veroteta liikaa, jossa palveluiden järjestämisessä apuna käytetään yksityisiä markkinatoimijoita, ja jonka oma toiminta keskittyy sosiaali-, opetus-, ja terveystoimen palveluihin sekä käyttää varallisuuttaan tehokkaasti.” Taustalla oli kuuteen ryhmään jaetut 36 kriteeriä. Kaupungit asetettiin jonoon jokaisen kriteerin perusteella ja sijalukupisteet laskettiin yhteen.

Kauppalehden rankeerauksen mallikunta on sellainen, joka on ulkoistanut ja yhtiöittänyt toimintaansa mahdollisimman paljon. Ihannekunnan konsernitase on pieni (e/asukas), omaa henkilökuntaa on vähän, investoinnit pienet ja kunnan oma tuotanto on minimissä.

Helsingin asemaa luokittelussa heikensi muun muassa laaja oma palvelutuotanto ja isot liikelaitokset kuten energialaitos. Espoolle plussaa oli se, että se on myynyt osuutensa energiayhtiöstä. Helsingin energialaitos on tahkonnut kaupungille rahaa peruspalvelujen rahoittamiseen parin veroprosentin tuoton verran. Espoon myydyin energiayhtiön hyödyt valuvat sijoittajille. Itse kukin voi miettiä mikä on kaupunkilaisen kannalta parempi vaihtoehto.

Lahdessa ei kannata surra kaupungin sijoitusta 10 kaupungin heikoimpana. Lahden pisteitä heikensi mm. korkea veroprosentti. Miinukseksi katsottiin myös konsernipankki, jonka kautta kaupunki on rahoittanut sisäisillä lainoilla tytäryhtiöidensä toimintaa. Konsernipankin ansiosta Lahden korkotulot ovat suuremmat kuin korkomenot.

Kun näemme kuntien paremmuuslistauksia, on syytä ottaa selville, kuka on luokituksen tekijä ja pohtia, millä perusteilla ja missä tarkoituksessa kuntajono on tehty. Kriteerien valinta ja painotus ratkaisee pitkälti kuntien järjestyksen.

Kriteerien suuri määrä ei tuo lisäarvoa vertailuun. Kyse on kuitenkin pelkästä tilastoleikistä, jolla saadaan kaupungit kunnan toimintojen ulkoistamisasteen mukaiseen järjestykseen. Monet Kauppalehden kriteereistä kuvaavat samaa asiaa - palvelujen ulkoistamista - vähän eri näkökulmista. Kaupunkilaisten ja markkinavoimien edut eivät kuitenkaan ole yhtenäiset.

Kaikki kuntajonot kelpaavat tiedotusvälineille. Kunnat, jotka ovat jonon kärkipaikoilla iloitsevat siitä. Kouvolan kaupunki tiedotti: (23.3.2011) ”Kouvola maan toiseksi tehokkain kaupunki”. Keski-suomalainen puolestaan uutisoi: ”Jyväskylä on selvityksen mukaan Suomen suurista kaupungeista kolmanneksi paras.” Etelä-Suomen Sanomat vaikenä.

Kauppalehden uutisen ingressissä todettiin muun muassa, että ”Kouvola tuplasti tehokkaampi kuin Oulu”. Oululla on toimintaan sidottuina pääomia asukasta kohti 12 000 euroa, Kouvolalla 6 545 euroa. Siitä sitten tehtiin johtopäätös, että Kouvola toimii lähes kaksin verroin tehokkaammin kuin Oulu. Oululla on laajaa liiketoimintaa, jonka Kauppalehti lukee tehottomuudeksi, vaikka se mahdollistaa veroprosentin pitämisen alhaisena.

Kauppalehden uutisen yhteydessä kysytään, millainen on hyvä kaupunki? Ei kaupungin hyvyttä mitata niin kuin Kauppalehdessä tehtiin. Mittaus ei kuvaa kaupunkien tehokkuuttakaan. Myös kaupunkilaisille tarjotut palvelut ovat kokonaan tarkastelun ulkopuolella. Nämä numeroleikit voi laittaa omaan arvoonsa Tuntemattoman sotilaan kapteeni Kaarnan sanoin: ”Ai . . . jaaai poojaat. Ei sotaa



Kerttu Tapiola organisoii 12 vuotta (1987 - 1998) Kertun Kirjapäiviä. Sysmä julistautui Suomen kirjakyläksi vuonna 1997. Vuodesta 1999 alkaen Sysmän Kirjakyläpäivät ovat olleet Kirjakylän päätapahtuma. Kuvassa Laila Hirvisaari kertomassa kirjailijantyöstään vuoden 2012 kirjapäivillä. (HH )

näin käydä .... Eheei. Ei tämmösestä sodasta mitään tule niin mitään.”

Ei seuloudu tällaisista vertailuista hyvää eikä tehokasta kuntaa. Kauppalehden esittämä rankeeraus on korostetun poliittista. Kunta, joka on siirtänyt eniten palvelujaan markkinoiden tuotettavaksi, tuskin on kuntalaisen kannalta paras.

Kuntaministeri Henna Virkkunen on niputamassa kuntia yhteen. Ehkä nyt olisi aika pohdita sitä, millainen lopulta on hyvä kunta.



## Kunnille delegoidaan liikainen työ

E-SS 4.9.2011

”Työn vastuun ja oikeudenmukaisuuden” budjetti leikkaa valtion menoja 1,1 miljardilla eurolla. Puolet leikkauksista – 631 miljoonaa euroa – on delegoitu kunnille. Valtion toinen käsi ei tiedä mitä toinen käsi tekee: kuntien tehtäviä lisätään ja samalla leikataan niille maksettavia valtionosuuksia.

Valtionosuuksien leikkaukset pakottavat kunnat myös karsimaan menojaan eli leikkaamaan kuntalaisille tarjottuja palveluita. Vaikka tingittäisiin viimeisen päälle Demarin 23.8. pääkirjoituksen mukaisesti ”turhuuksista, toimimattomasta byrokratiasta ja päällekkäisyyksistä”, niin ei se pelasta kuntia ahdingosta. Nyt hallitus ulkoistaa likaisen työn ts. palvelujen karsinnan kunnille.

Hallitusohjelmassa luvataan edistää ”kuntatalouden vakautta ja kestävyttä mm. vahvistamalla kuntien tulopohjaa ja rajoittamalla kuntien tehtävien laajentamista.” Budjetti vahvistaa tulopohjaa leikkaamalla peruskuntien valtionosuuksia.

Kunnissa katsotaan karsaasti sitä, että opetuspuolen kuntayhtymät ja yksityiset palvelujen tuottajat selviävät taas kuin koira veräjästä. Niiden rahoitusta ei leikata. Aika outo linjaus hallitukselta, joka vannoo vahvan peruskunnan nimeen ja puhuu halveksien erilaisista hallintohimmeleistä, joiksi kuntayhtymätkin tämän tulkinnan mukaan luettaneen.

Hallitusohjelman mukaan ”uusien ja nykyisten tehtävien ja veloitteiden lisäämistä ja laajentamista kunnille rajoitetaan ja niille osoitetaan valtion rahoitusosuutena yli puolet todellisista kustannuksista.”

Ohjelmassa luvataan kehittää sosiaali- ja terveystaloutta yhteensä 145 milj. eurolla. Kunnissa on vankka kokemus siitä, etteivät kustannukset rajoitu tuohon. Kuntaliiton arvion mukaan pelkkä vuodelle 2013 suunniteltu vanhustaloutslaki tulee maksamaan 300 miljoonaa euroa vuodessa. Kuntia ei lohduta yhtään, vaikka valtio osallistuisi yli puolella kustannuksiin. Kynnisen tulkinnan mukaan prosentti olisi 51 ja kustannusarvio, josta prosentti lasketaan, olisi alle puolet todellisista menoista.

Budjettinäytelmään kuuluu olennaisena osana ministereiden oman sektorinsa rahojen urhoollinen puolustaminen. Hallinto- ja

kuntaministeri Henna Virkkunen yritti pientä profiilinnostoa esittämällä, että ”hallitusohjelmassa sovittu kuntien valtionosuuksien tilapäinen alennus tehdään jaksotetusti”, toisin kuin talousarvioesityksessä ehdotetaan. Virkkunen palasi kiltisti pian ruotuun ”kuntien talouden puolustajan” roolista, kun pääministeri murahti näytöksen loppuneen.

Moni kuntataloutta seuraava voi ihmetellä sitä, että valtionosuusprosentin ”tilapäisestä” alentamisesta huolimatta kuntien valtionosuudet ovat ensi vuonna hieman suuremmat kuin tänä vuonna. Tämä johtuu siitä, että valtionosuudet ovat laahanneet jäljessä viimeisten vuosien aikana. Kansanomaisena voidaan sanoa, että valtiolla on ollut vanhoja laskuja maksamatta.

Lain edellyttämä kustannustenjakoselvitys osoitti alkuvuodesta, että valtio on maksanut liian vähän. Valtio joutuu ensi vuoden budjetissa maksamaan kunnille tavallaan rästissä olleet maksunsa (em. budjettiesityksen mukaan 373 milj. euroa). Summaa kasvattaa se, että edellisvuosina on käynnistetty uudistuksia tietoisesti alimitoitetuilla kustannusarvioilla. Lisäksi valtion on korvattava lain mukaan kustannustason nousu kunnille indeksikorotuksena.

Valtiovarainministeriö korostaa, ettei verotus – valtionverotus – kiristy. Kiristämisenkin valtio ulkoistaa kunnille pakottaessaan kunnat korottamaan veroprosenttejaan. Lisäksi hallitus tähtää ohjelmassaan siihen, että kiinteistöveron osuus kuntien verotuloista kasvaisi. Kiinteistövero ei näet ole mukana laskelmissa, joilla kuvataan verotuksen kiristymistä.

Valtiovarainministeri Jutta Urpilaisen sanoin hallitus ”navigoi sumussa”. Ei taloutta tasapainoteta kuntien menoja lisäämällä. Kaikki uudistamissuunnitelmat pitäisi jäädyttää. Sopeuttamistoimien seurauksena vuoden 2011 alijäämä (8,3 miljardia euroa) supistuu vain 6,8 miljardiin euroon vuonna 2012.





Vuonna 1986 järjestettiin ensimmäinen Sysmän Suvisoitto. Suvisoiton taiteellisena johtaja vuosina 2005-2012 toiminut viulisti Mina Pensola vuoden 2012 Suvisoiton avajaisissa Sysmän torilla. Pensolaa taiteellisena johtajana seurasi sellisti ja Sibelius-akatemian sellonsoiton professori Martti Rousi. (HH)



## Sumeaa totuutta moneksi

ESS 23.9.2011

Demari uutisoi hallituksen ilosanomaa (29.8): "Kuntien saama rahasumma kasvaa ensivuonna." Jouni Backman kiisti lehdessä syytök-

set siitä, että valtion talousarvioesitys kiristäisi kuntataloutta, vaikka valtionosuuksia leikataankin. Backmanin mielestä ei kannata tuijottaa vain yhtä leikkauslukua. "Jos katsotaan kokonaisuutta, valtiolta kuntiin menevä raha ei pienene vaan kasvaa", Backman sanoi lehdelle.

Valtion toimenpiteiden vaikutuksista kuntien talouteen on totuutta moneksi. Kuntaliiton mukaan vaikutukset vaihtelevat sen mukaan, mihin muutoksia verrataan, mitä verrataan ja kenen rahat ovat vertailussa mukana. Pikaisesti arvioiden laskutapoja löytyy ainakin 12. Voi siis valita 12 luvusta itselleen ja kulloiseenkin tilanteeseen parhaiten sopivan luvun syyllistymättä suoraan valehtelemiseen.

Backman on siinä oikeassa, että kokonaisuudessaan valtionosuudet kasvavat vuodes-

ta 2011 vuoteen 2012. Tulkintaa vaikeuttaa se, että valtio maksaa vanhoja velkojaan kunnille ja kompensoi verotuksen keventämistä. Välillä lukujen etumerkki muuttuu sen mukaan kenen näkökulmasta asiaa arvioi.

Tilanne muistuttaa Vanhasen hallituspuolueiden (kokoomus ja keskusta) edustajien laskelmia, joissa valtion osoitettiin olleen suopea kunnille ja lisänneen ennätysmäisesti valtionosuuksia. Numerot olivat kyllä budjetista johdetut ja siten oikeat, tulkinta vain oli kuntien talouden kannalta väärä. Kasvu johtui siitä, että valtio korvasi kunnille verokevennyksistä aiheutuneet tulomenetykset lisäämällä valtionosuuksia. Mitään lisärahaa ei kunnille tullut. Näin väittäneet kansanedustajat eivät joko ymmärtäneet lukuja tai puhuivat muunnettua totuutta uskoen, etteivät kuulijat kuitenkaan ymmärrä.

Valtion toimien vaikutukset kuntien talouteen koostuvat muutamista päätöksistä. Ensimmäkin kuntien yhteisövero-osuutta korotettiin vuosiksi 2009–2001 10 prosenttiyksikköä. Ensi vuonna korotus on 5 prosenttiyksikköä. Se tuo kunnille noin 270 miljoonaa euroa ylimääräistä rahaa. Toiseksi valtiolla on tavallaan vanhoja ”velkoja”. Uudistusten kustannukset ovat olleet arvioitua suuremmat ja valtion on

maksettava osuutensa, joka peruskunnille on 370 miljoonaa euroa. Kustannukset ovat nousseet ja kustannustason nousun huomioiva ns. indeksitarkistus edellyttää valtionosuuksien lisäämistä noin 350 miljoonalla eurolla. Kolmas erä on valtionosuuksiin nyt tehtävät 630 miljoonan euron leikkaukset. Kuntien välistä nollasummapeliä on kiinteistöveron poisto verotulotasauksesta ja se vaikuttaa merkittävästi kunnittaisiin lukuihin. Neljäs merkittävä erä ovat verotuksen kevennykset, jotka leikkaavat kuntien verotuloja lähes 300 miljoonalla eurolla, samalla summalla lisätään valtionosuuksia.

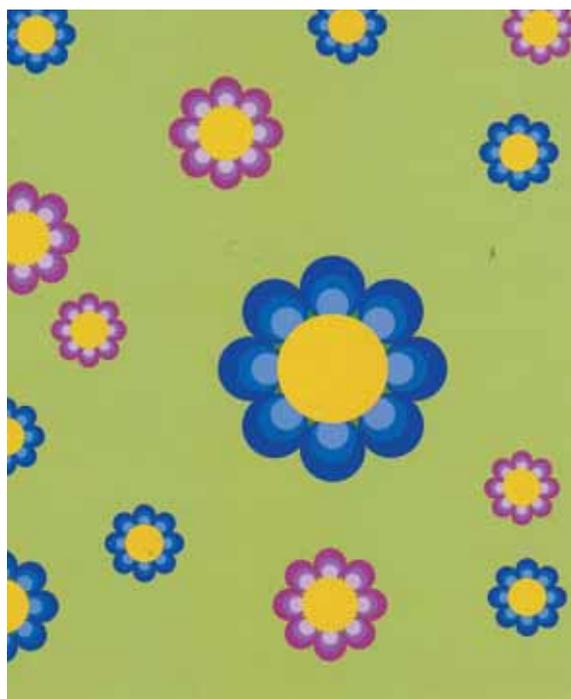
Vanhat velat valtion on maksettava kunnille. Eihän Suomen valtio ole Kreikka, jonka lainat uhkaavat jäädä maksamatta. Tosin valtio on edellisten hallitusten aikana ”järjestellyt” näitä ”kuntalainoja” oman taloutensa mukaan eikä ole aina maksanut niitä lain mukaisina ”eräpäivinä”.

Valtiovarainministeriö syötti Ylen kautta julkisuuteen omat laskelmansa. Valtion radion – melkein kuin valtiovarainministeriön tiedotusyksikön – verkkosivuilla otsikko oli: ”Kuntien rahakirstuihin sataa euroja – asukastasolla vaikutus jopa 800 euroa”. Sekin mahtuu sumeaan totuuteen yksittäisen kunnan osalta.

Jos oletetaan, että valtion on maksettava vanhat rästinsä, valtion toimien vaikutuksia laskettaessa tulisi ottaa huomioon kuntien yhteisövero-osuuden tilapäisen korotuksen tuoma verotulojen lisäys, valtionosuuksien leikkaus ja kuntakohtaisessa tarkastelussa kiinteistöveron poisto verotulotasauksesta. Näin laskien Kuntaliiton mukaan kuntien talous kiristyy noin 360 miljoonalla eurolla.

Tällä laskutavalla 32 kunnan talous vahvistuu. Mukana on enimmäkseen ns. mökkikuntia. Päijäthämäläisistä kunnista Sysmän, Padasjoen ja Hartolan talous vahvistuisi. Suurista kaupungeista plussalle pääsevät Espoo ja Helsinki. Lahden menetys on noin 8 miljoonaa euroa.

Totuutta hallitusten toimien vaikutuksista kuntien talouteen löytyy joka lähtöön. Totuus on siis sumea ja monitulkintainen. Tämän takia lukijan tai kuulijan olisi otettava huomioon, kuka vertailun esittää ja missä tarkoituksessa.





Lahden Ahkera järjesti vuonna 2012 Kalevan kisat. Naisottelijat kunniakerroksella urakkansa jälkeen. (HH)



## Kunnat Kreikan tiellä

E-SS 22.11.2011

Kunnat ovat julkistaneet vuoden 2012 talousarvioitaan. Yhteinen piirre kaikille on velkaantumisen. Kuntaministeri Hanna Virkkunen on

kauhistellut kuntien velkojen kasvua ja veroprosenttien korotuksia: ”Suomi on siitä kummallinen maa, ettei meillä ole kunnilla vero eikä lainakattoa. On hyvä harkita sitä, voiko kunta verottaa niin paljon kuin se haluaa.” Ministeriö kiirehti hetimiten tiedottamaan, ettei kattoja ole valmisteilla. Ministeri vaan oli puhunut, mitä ajatellut eikä kieltänyt sanomisiaan.

Kunnat ovat paikanneet valtion toimenpiteillään kiristämää talouttaan velkaa ottamalla koko 2000-luvun. Suurista kaupungeista Vantaa on joutunut lisäämään velkansa joka vuosi, muutkin melkein vuosittain.

11 suurimmalla kaupungilla oli 2010 velkaa 4,0 miljardia euroa. Siitä 2000-luvulta on peräi-

sin 2,8 miljardia. Velanottoa on saatu pienennettyä omaisuuden myynnillä ja erilaisilla yhtiöjärjestelyillä.

Ensi vuoden talousarvio lisää Helsingin velkaa edellisestä tilinpäätöksestä 468, Vantaan 175, Jyväskylän 140 ja Lahden 90 miljoonaa euroa. Helsingin ja Vantaan velan kasvu vastaa suunnilleen 4 veroprosentin tuottoa, Jyväskylän peräti seitsemän ja Lahden noin 6 veroprosentin tuotto. Lahden peruskaupungin velan kasvu on vajaat 50 miljoonaa.

Päijät-Hämeessä on vähiten velkaa Kuntakapinan eturintamassa taistelevilla Sysmällä ja Asikkalalla. Hollolan ja Nastolan velka on kasvamassa edellisestä tilinpäätöksestä noin 10 miljoonalla eurolla. Mittasuhteita kuvaa se, että Hollolan velan kasvu vastaa reilun kolmen veroprosentin tuottoa, Nastolan lähes viiden.

Hallitusohjelman mukaan ”hallitus toteuttaa koko maan laajuisen kuntauudistuksen, jonka tavoitteena on vahvoin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakente. -- Hallituksen kuntapolitiikka luo edellytyksiä julkisen talouden kestävyysvajeen kaventamiselle”. Kuntaliitoksilla ei kestävyysvajetta kuitenkaan korjata.

Samalla retoriikalla kolmesta keskikertaisesta yliopistosta muodostettu Aalto-yliopisto nimettiin huippuyliopistoksi. Huippuyliopiston kaltaisia tyhjiä fraaseja (asiakaslähtöiset laadukkaat ja yhdenvertaiset kunnalliset pal-



velut, kunnallista itsehallinnon ja paikallisen demokratian vahvistaminen) vilisee kuntaliitosten ajajien puheissa.

Miten velkaantuneiden suurten kaupunkien ympärille voi noin vain syntyä vahva peruskunta? Ei kuntaliitoksilla synny vahvoja kuntia, syntyy vain pinta-alaltaan ja asukasluvultaan suuria kuntia, jollei samanaikaisesti vahvisteta kuntien tulopohjaa ja karsita velvoitteita.

Kuntarakenteen muutoksia on perusteltu talouden kehityksellä väestökehityksen ohella. Kuntien tuloslaskelmat antavat väärän todistuksen kuntien talouden tilasta. Vaikka laskelma päättyy plussalle, velka kasvaa.

Kuntien surkean talouden todisteena on esitetty rahoitusaliijäämän kasvu. Se saadaan karkeistaen vähentämällä vuosikatteesta investointimenot. Kun rahat eivät ole riittäneet investointeihin, on aukko katettu velalla. Edes Kuntaliitto ei rohkene muistuttaa, miten tuo aukko on syntynyt.

Alijäämää alkoi kertyä, kun Paavo Lipposen hallitus, valtiovarainministerinä Sauli Niinistö, kevensi verotusta kuntien kustannuksella. Kuntien tulopohjaan tuli yli 800 miljoonan euron aukko. Tämän takia kunnilta on jäänyt saamatta verotuloja lähes 10 miljardia eukkoa. Se on paljon enemmän kuin kuntien velka on kasvanut. Ilman Lipposen ja Niinistön kuntien kustannuksella tekemiä kevennyksiä ei olisi mitään rahoitusaliijäämää ja kuntatalous olisi teoriassa tasapainossa.

Talous on ajautumassa taantumaan tai valtiosihteeri Raimo Sailaksen mukaan jopa pahimpaan sodanjälkeiseen talouskriisiin. Sailas lukee madonlukujaan, mutta kukaan ei kuuntele. Eduskunta tehtailee lakeja, joilla kuntien palveluja parannetaan ja samalla lisätään kuntien menoja. Nyt olisi aika painaa jarrua ja luopua kaikista hyvien asioiden lisäämisestä siihen asti, kunnes talous antaa siihen mahdollisuuden. Samalla tulisi karsia kuntien velvoitteita.

Eivät kansanedustajat eivätkä kunnanvaltuutetut tunnu mieltävän kriisin lähestymistä. Kunnat ovat Kreikan tiellä, jolla eletään velaksi. Kuntien tulopohja ja tehtävät eivät ole tasapainossa. Näin ei voi jatkua. Kuntien pitäisi palata Kreikan tieltä terveen järjen tielle.

# HELSINGIN TALOUDEN MUUTOS 1950-2009

YHÄ SUUREMPI OSA VERORAHOITUKSESTA  
KOHDISTUU PERUSPALVELUIHIN

Heikki Helin

Helsinki on ollut Suomen kunnallistalouden vakaa lippulaiva monet vuosikymmenet. Helsingin painoarvo Suomen kunnallistaloudessa on suurempi kuin sen asukasluku antaa olettaa. Helsingin kaupungin johtavilla virka- ja luottamushenkilöillä on ollut asiantuntijavaltaa koko kunnallishallinnossa. Helsinki on myös ollut monessa uudistuksessa edelläkävijä.

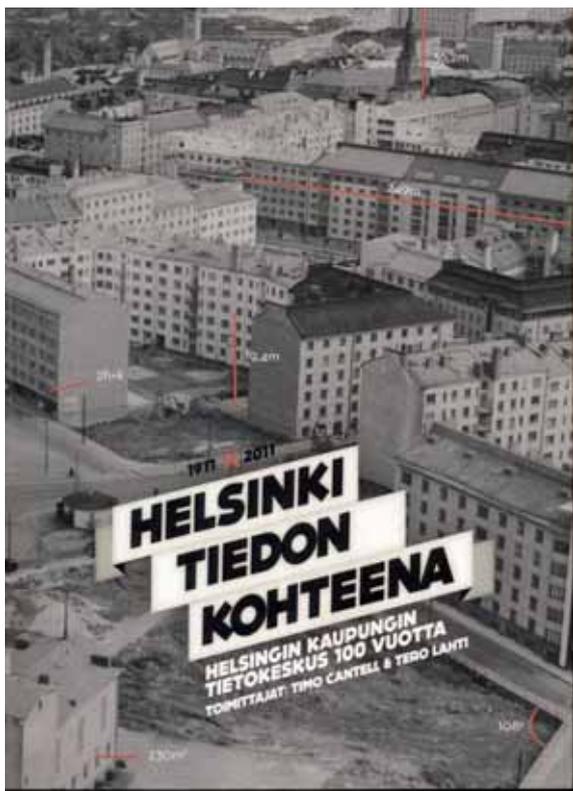
Sodanjälkeisenä aikana kaupungin talous on koko kunnallistalouden tapaan kokenut sekä myötä- että vastamäkiä. Kun kansantaloudella on mennyt hyvin, on kunnallistaloudestakin ollut keveämpää. Se on mahdollistanut palvelujen laajentamisen. Kansantalouden ongelmat ovat kohdistuneet kuntiin kahta kautta: kuntien omat verotulot ovat vähentyneet ja samalla valtion rahavirta kunnille pienentynyt. Helsingin saamat valtionosuudet ovat olleet vähäiset ja kaupunki on rahoittanut toimintansa pääasiassa omilla verotuloillaan.

Kirjoitin vuonna 2002 Helsingin kaupungin talouden kehityksestä 1945-1999 otsikolla ”Terveen ja varovaisen talouden linja”. Tarkastelun yhteenvedossa totesin: ”Helsingin talous on ollut vakaa ja vahva. Ongelmat ovat olleet tilapäisiä ja taustalla ovat olleet valtion toimenpiteet ja kansantalouden kehitys. Helsingin talouden hoidon perustana on ollut vahvan ja

terveen talouden doktriini. Talouden vakautta edellytti sen suuri volyyymi: suuri laiva ei käänny nopeasti eikä Helsinki voi odottaa valtiota apuun talousongelmissa kuten pienemmät kunnat.”

Taloudoktriinilla on yhteisiä piirteitä Kuusterän pankkimaailman ”terveen pankkitoiminnan doktriinin kanssa”. Sen taustalla ovat edeltävien vuosisatojen joskus karvaatkin kokemukset pankkitoimintaan liittyvistä vaa-roista. Sitä kuvaavan ”terveen käytännön” peruselementit ovat säilyneet yllättävän muuttumattomina. Konservatiivisuus on siten osa tätä vanhaa viisautta eikä suinkaan mikään rasite. Pankkitoiminnan doktriinin muut elementit – vakavaraisuus, maksuvalmius, pelisääntöjen noudattaminen sekä yhteiskunnallinen vastuu – ovat alusta lähtien olleet toiminnan kulmakiviä myös Helsingissä.

Helsingin johtajat ovat korostaneet varovaisuuden merkitystä taloudenhoidon pohjana. Jos tuloja kertyy arvioituja menoja enemmän, voidaan menojen tasoa määrärahojen tietois-ten ylitysten avulla myöhemmin lisätä kohdis-taen samalla voimavaroja kohteisiin, joissa niitä eniten tarvitaan. Jos sen sijaan menotalous alun perin on ylimitoitettu, ei sen supistami-nen vuoden aikana ole yleensä mahdollista.



Kunnallistalouden tasapainon perussääntö onkin laatia mahdollisimman varovainen tuloarvio. Kunnissa menojen taso nousee aina tulojen tasolle. Kun menot alun perin on puristettu varmasti toteutuvan tulopohjan puitteisiin, ei tapahdu ikäviä yllätyksiä. Jos tuloja kertyy enemmän, voidaan näin kertyneillä varoilla vaikkapa lyhentää velkaa.

Tässä suppeassa artikkelissa hahmotetaan Helsingin palvelujen kustannusten ja niiden rahoituksen kehitystä edellä mainittuun historiikkiin perustuen ja arvioidaan Helsingin talouden perusteiden muutosta 2000-luvulla. Artikkelissa kuvataan Helsingin palvelujen kustannuksia suhteessa verotuloihin. Palveluissa keskitytään niin sanottuihin peruspalveluihin, millä tässä tarkoitetaan sosiaali- ja terveystointia sekä opetus- ja kulttuuritointa. Näiden nettokustannukset suhteutetaan verotuloihin. Nettokustannukset saadaan vähentämällä menoista maksut ja valtionosuudet.

Vuoteen 1992 saakka toimintojen kustannukset suhteutettiin äyrimäärään. Suhteutus oli nimeltään penniä/äyri. Se kuvasi miten suuri osuus äyrihinnasta kohdistui tarkasteltaviin toimintoihin. Kuntien verotus uudistettiin vuonna 1993. Sen jälkeen ei vastaavaa tarkastelua ole ollut mahdollista tehdä. Vuosi-

en 1993–2009 nettokustannuksia verrataan verotuloihin ja valtionosuuksiin. Valtionosuudet eivät siis ole mukana nettomenoissa.

## Helsingin äyrihinta – veroprosentti – säilynyt vakaana ja alhaisena

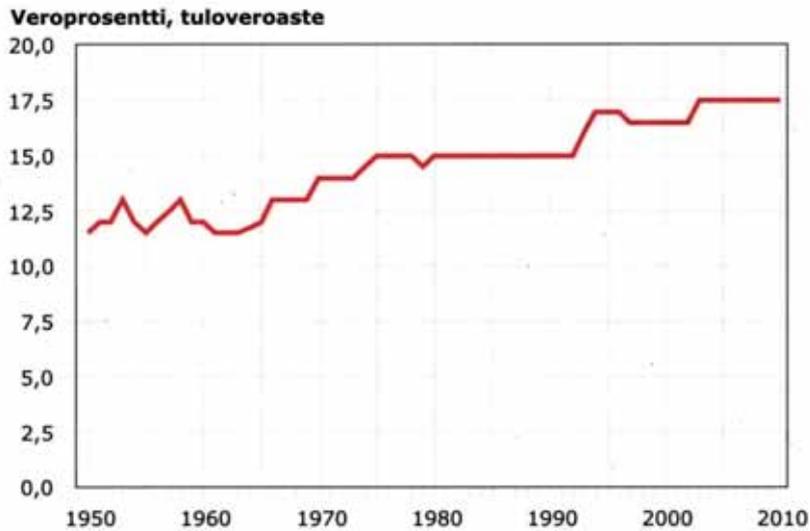
Helsingin veroäyrihinta oli vuoteen 1961 saakka korkeampi kuin maalaiskuntien. Äyrihinnan korkeus johtui paljolti siitä, että Helsingin tarjoamat palvelut olivat monipuolisemmat kuin muissa kunnissa. Kaupungeilla oli lisäksi erityisrasituksia, joita maalaiskunnilla ei ollut. Äyrihintaa korotti myös 1940-luvun lopulla ja 1950-luvulla se, että Helsinki ei saanut riittävästi lainaa investointiensä rahoittamiseen ja kaupunki joutui rahoittamaan investointejaan verotusta kiristämällä.

Kuntien äyrihintojen nousut heijastelevat kuntien tarjoamien palvelujen kasvua. Vaikka valtio osallistui palvelujen rahoittamiseen myöntämällä kunnille valtionapuja, ne eivät kattaneet kuin osan kustannuksista. Helsingin äyrihinta on säilynyt hyvin vakaana. (Kuvio 1).

Äyrihinta oli 15,00 penniä vuodet 1980–1992. Lama ja siitä johtunut verotulojen supistuminen pakottivat kaupungin korottamaan äyrihinnan ensin 16,00 ja sitten 17,00 penniin vuosiksi 1994–1996. Äyrihinnan nimi muutettiin lainsäädännössä veroprosentiksi. 1990-luvulla yhteisöveron kasvu yllätti ja veroprosenttia voitiin alentaa 16,50:een vuonna 1997.

Valtio vakautti kuntataloutta 2002 pääkaupunkiseudun kustannuksella. Helsingin menetyksien määrä oli 170 miljoonaa euroa. Vuonna 2004 veroprosentti jouduttiin korottamaan 17,50:een ja kansantalouden ajaututtua lamaan 2009 korotettiin veroprosenttia vuodelle 2011 yhdellä prosenttiyksiköllä 18,50:een. Korotuksista huolimatta Helsingin veroprosentti on edelleen kuntien alhaisimpia.

Helsingin alhaisen veroprosentin korotus on usein tarjottu ratkaisuksi, jos kaupungin taloudessa on ollut ongelmia. Pelkkä veroprosentti ei kerro kuitenkaan kuin osan kaupunkilaisen elämisen kustannuksia. Verorasitukseen verrattava lisäkustannus on asuminen. Vuokra-asunnossa asuva helsinkiläinen mak-



Kuvio 1.  
Helsingin äyrin  
hinnan - vero-  
prosentin - kehi-  
tys 1950-2010

saa asumisestaan enemmän kuin muualla Suomessa asuva.

### Helsingin veropohja 1945–2009

Helsingin veropohja (verotulot/asukasluku) on ollut muihin kuntiin verrattuna vahva. Ero on kuitenkin supistunut. Kun kuntien yhteenlasketut äyrit asukasta kohti olivat 1945 vain 30 prosenttia Helsingin luvusta, oli se nousut 1990-luvulla kahteen kolmasosaan (kuvio 2). Lähtövuoden heikosta luvusta johtuen äyrit kpl/asukas ovat kasvaneet nopeammin koko maassa kuin Helsingissä (kuvio 3).

Erot verotuloissa euroa/asukas ovat kaventuneet vuosina 1990–2009 (kuvio 4). Helsingin verotulot ovat vaihdelleet huomattavasti enemmän kuin koko maan verotulot. 1990-luvun alun lama leikkasi Helsingin verotuloja viidenneksen, kun koko maan verotulot supistuivat vain kymmenesosan (kuvio 5). Myös vuoden 2002 kuntatalouden vakautusratkaisu heikensi Helsingin veropohjaa muuta maata enemmän. Vuosien 1990–2009 lukuja arvioitaessa on huomioitava Helsingin alempi veroprosentti

Verotulojen kehityksen tarkastelussa on oltava varovainen, koska lukusarjat eivät ole vertailukelpoisia erilaisten muutosten takia. 1990-luvun loppupuolella yhteisöveron kasvu lisäsi kuntien verotuloja. Vuonna 2002 kunnilta poistettiin arvolisäveron palautus ja vähen-

nettiin kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta. Tästä seurasi verotulojen supistuminen. Mitä enemmän kunnan yhteisövero euroa/asukas ylitti koko maan keskiarvon, sitä suurempi oli menetys.

1990-luvun lopulla ja 2000-luvulla verotusta on kevennetty, mikä on vähentänyt kunnallisveron tuottoa. Vuodesta 2004 lähtien verokevennykset on kompensoitu lisäämällä kuntien valtionosuuksia. Verotulojen kehitys ei siten enää kuvaa kunnassa tapahtuneen taloudellisen toimeliaisuuden kehitystä niin hyvin kuin aikaisemmin.

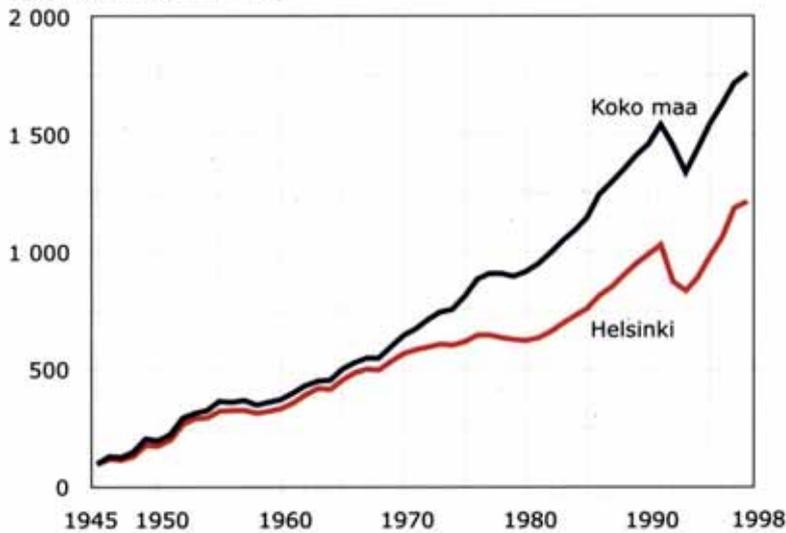
Helsingin vahvan veropohjan taustalla on ollut helsinkiläisten maan keskitasoa selvästi korkeampi tulotaso, mitä kuvaa henkilökohtaisten äyrien määrä asukasta kohti. Toinen ratkaiseva tekijä oli liike- ja ammattiäyrien määrä. Niiden osuus Helsingin kokonaisäyrimäärästä oli suurimmillaan kolmisenkymmentä prosenttia. 1990-luvun alussa niiden osuus putosi noin kymmenesosaan äyreistä. Yhteisöjen maksamien verojen vähetessä laman takia 1990-luvun alussa, vähenivät myös Helsingin verotulot asukasta kohti.

Kuviossa 6 on vuosilta 1950–1992 liike- ja ammattiäyrien osuus ja vuodesta 1993 lähtien yhteisöveron osuus kunnan verotuloista.

Valtiovarainministeriö on halunnut muuttaa yhteisöveron valtionosuuksiksi.

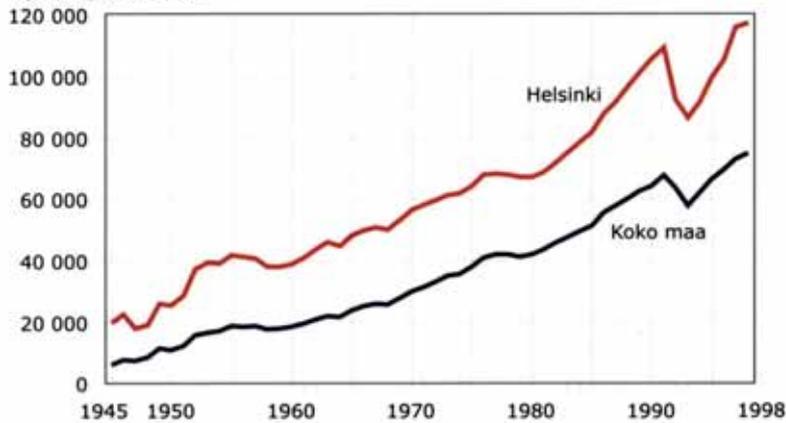
Riippumatta siitä, millainen hallitus maamme on ollut ja mikä on ollut hallituksen

**Äyrimäärä, kpl/asukas**



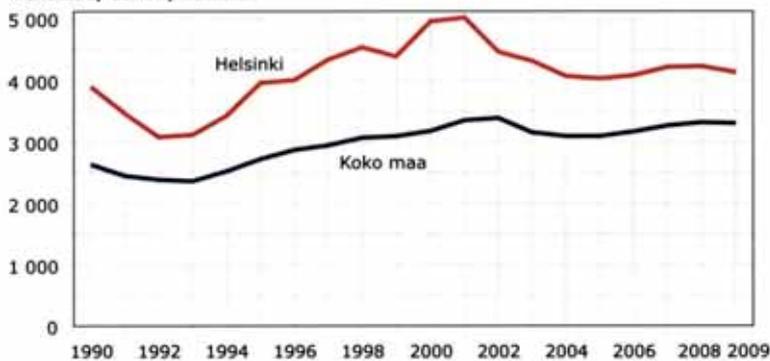
Kuvio 2.  
Helsingin ja koko maa äyrimäärien kpl/asukas kehitys 1945-1998 (1999 rahanarvo, 1945 = 100)

**Äyrit, kpl/asukas**



Kuvio 3.  
Helsingin ja koko maan veroäyriä kpl/asukas 1945-1998, 1945=100 (1999 rahanarvo)

**Verotulo, euroa/asukas**



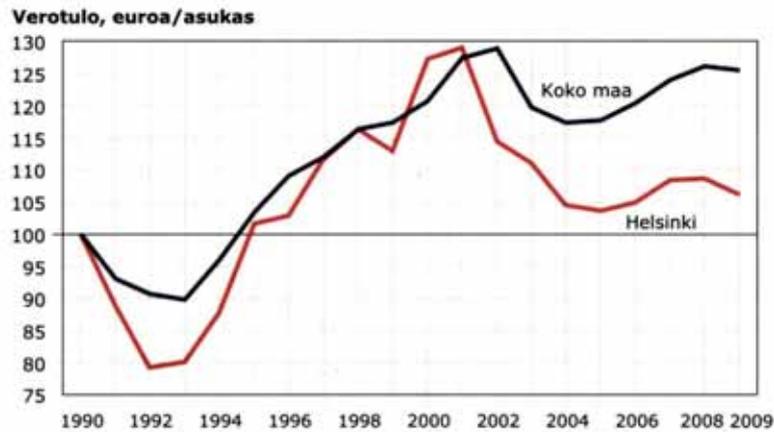
Kuvio 4.  
Helsingin ja koko maan verotulojen euroa/asukas kehitys 1990-2009 (2009 rahanarvo)

näkemyks, valtiovarainministeriön virkamies-ten kanta on ollut se, yhteisövero on sopima-ton kuntien veroksi epävakaisuutensa takia ja se pitäisi muuttaa valtionosuudeksi. Epävakai-suuden ohella perustelujen taustalta on luet-

tavissa se, että mitä suurempi osa kuntien tu-loista tulee valtionosuuksina, sitä enemmän kunnat ovat valtion ja valtiovarainministeriön päätöksistä riippuvaisia. Jos yhteisövero muu-tettaisiin valtionosuudeksi, menettäjänä olisi-



Kuvio 5.  
Helsingin ja koko maan verotulojen euroa/asukas kehitys 1990-2009, 1990=100 (2009 rahanarvo)



Kuvio 6.  
Yhteisöverojen osuus Helsingin verotuloista 1950-2009



vat ne kunnat, joiden osuus yhteisöveron tuotosta euroina asukasta kohti on suurempi kuin maan keskiarvo.

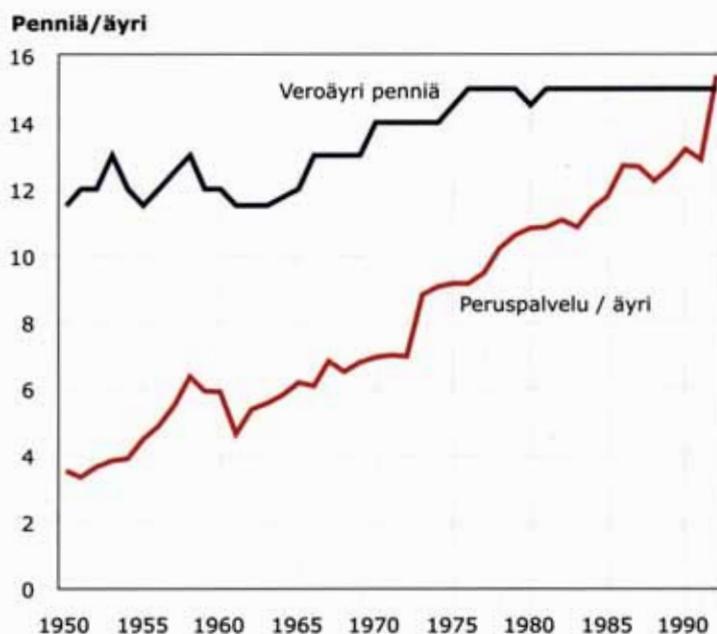
Kunnat ovat saaneet osuutensa yhteisöveron tuotosta. Yhteisöveron jakoperusteita muutettiin 1999 niin, että kunnan jako-osuus riippuu jatkossa sekä yritysten menestymisestä että suurten konsernien työpaikkakehityksestä. Näin kunnan jako-osuus ja yhteisöveron tuotto muuttuvat huonompaan tai parempaan suuntaan taloudellisten suhdanteiden mukaan. Vuosina 1993–1998 kunnassa toimivien yritysten veronmaksun muutoksilla ei ollut vaikutusta osuuteen, jonka kunta sai yhteisöveron tuotosta.

Yhteisöverojen jakoperusteiden muutoksen valmistelu oli vaikeaa ja erityisesti Suomen Kuntaliiton kanta oli horjuva. Helsingin menetykset olivat loppuvaiheen (15.6.1998) laskelmissa 822 miljoonaa markkaa. Lopullinen muutos ylimenovaiheen jälkeen olisi ollut 611 milj. mk. Esiityksen perusteluissa Helsingin menetyksiksi arvioitiin 130 miljoonaa mark-

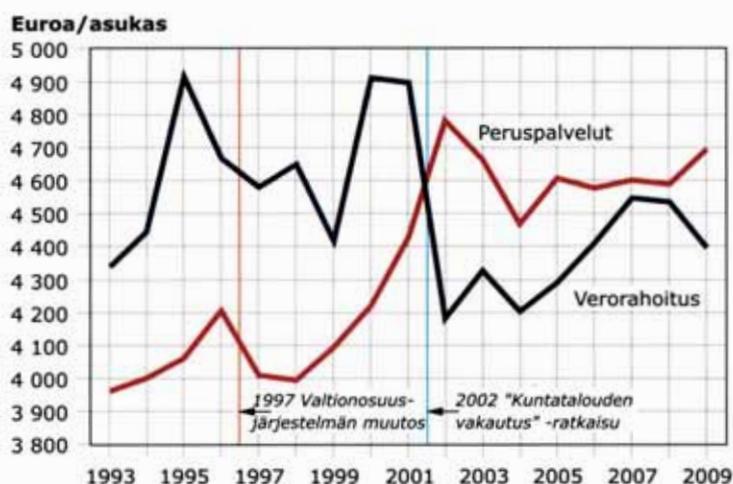
kaa. Oikeuskansleri arvostelikin lain valmistelua pitäen perusteluita puutteellisina.

Vuonna 2002 vakautettiin kuntataloutta kuittaamalla arvonalisäveron takaisinperintä yhteisöverosta ja poistamalla verotulotasauksesta 15 prosentin tasausvähennyksen katosäntö. Ratkaisusta käytettiin myös nimeä ”Sailaksen paketti”. Ratkaisua markkinoitiin luvuilla, jotka kuvasivat kuntien talouden muutosta vuonna 2004. ”Helsingin virkamiesjohdolle selvisi tiistaina iltapäivän mittaan, että kuntapaketin yhteydessä julkistettu Helsingin noin 650 miljoonan markan menetykset koskee vasta vuotta 2004, kun uudistus on ollut voimassa jo pari vuotta. Sitä ennen Helsingiltä on viety paketin rahoittamiseen kahtena vuonna peräkkäin yli miljardi markkaa. Se vastaa kahden veroprosentin tuottoa kumpanakin vuonna”.

Sisäasiainministeriössä kutsuttiin Sailaksen paketin ratkaisuja ”kuntatalouden vakauttamiseksi”. Kuntaministeri Martti Korhonen totesikin suoraan, että tehtiin tulonsiirto ”vau-



Kuvio 7.  
Helsingin peruspalvelujen nettokustannusten penniä/äyri ja veroäyri 1950–1992



Kuvio 8.  
Helsingin verorahoitus ja peruspalvelujen nettokustannukset euroa/asukas 1993–2009 (vuoden 2009 rahanarvo)

raimmilta kunnilta köyhemmille ... erityisesti Helsingiltä ja Espoolta pienemmille kunnille”.

Ylipormestari Eva-Riitta Siitonen syytti valtiota Helsingin verotulojen puhalluksesta ja kritisoi valtiota Helsingin tulopohjan murtamisesta. Vastaavalla tavalla pääkaupunkiseudun yli käveltiin Suomen Kuntaliitossa yhteisöveron jakoperusteiden muutoksen yhteydessä 1998.

Kertaakaan eivät ole valtion toimenpiteet kohdistuneet Helsinkiin niin voimakkaina kuin vuonna 2002. Näin siitäkin huolimatta, että hallituksessa oli ministereinä monia Helsingistä valittuja edustajia. Muutos rapautti

Helsingin vahvan talouden eikä se ole palautunut ennalleen.

### Menot kasvaneet – valtio lisännyt kuntien tehtäviä

Sodanjälkeisenä aikana Suomessa rakennettiin hyvinvointivaltiota. Kansalaisille tarjottiin uusia palveluja ja entisiä laajennettiin. Valtio kannusti kuntia palvelujen laajentamiseen osallistumalla niistä aiheutuneisiin kustannuksiin myöntämällä kunnille valtionosuuksia.

## Väärää säästämistä

Oudoksuttavimman muotonsa valtion menojen supistamiseen tähtäävät ehdotukset ovat saaneet ns. teurastuskomitean mietinnössä, joka valmistui jo viime keväänä. On lyhyesti sanottava, että maan kunnallisväki tuskin koskaan on saanut tutustua asiakirjaan, joka mainitaan arvovaltaisen valtion komitean laatimaksi, mutta joka on siinä määrin yksipuolinen ja kuntien asemaa ymmärtämätön kuin sanotun komitean mietintö. On varsin yksinkertaista säästää valtion menoja siten, että poistetaan tai oleellisesti vähennetään valtion nykyisin erityisiä hallinnonhaaroja varten kunnille suorittamia valtionavustuksia. On yksinkertaista havaita, että säästäminen on kankaan kutomista purkamalla sitä toisesta päästä. Samat kansalaiset muodostavat niin valtion kuin kunnatkin. ei mitään todellista säästöä tapahdu sillä, että valtion menoja supistetaan ja pakotetaan kunnat vastaavasti lisäämään menojaan. Se, mikä näin saadaan, on verorasituksen siirtyminen entistä enemmän kunnallisverotuksen puolelle rasittamaan nykyisen kunnallisverotuksemme jakoveron luontees- ta johtuen sellaisia väestöpiirejä, joita valtion tuloverotus ei lainkaan tai vain lievästi koskee.

Todellisen säästön saavuttaminen on mahdollista vain muuttamalla niitä eri hallinnonaloilla voimassaolevia säännöksiä, jotka määräävät tason niin korkeaksi ja siitä johtuen myös niin kal- liiksi kuin nykyisin on asian laita.

Suomen Kunnallislehti N:o 7, 1951.  
Pääkirjoitus

Valtio oli rahapulassa. 1950-luvun alus- ta toimi useampikin valtion menojen supis- tamiskomitea, joita kutsuttiin kansanomai- sesti teurastuskomiteoiksi. Komiteat pyrkivät toimeksiantojensa mukaan valtion menojen vähentämiseen. Keinoina esitettiin useiden kuntien valtionapujen supistamista ja eräiden lakkauttamista kokonaan tai annettavaksi vain harkinnan perusteella. Kuntien keskusjärjes- töt olivat yksimielisiä esityksiä kritisoidessaan. Kritiikki oli kovasanaista, mutta kuntien ja val- tion välinen kustannustenjakko on ollut lähes vuosittainen riidanaihe. Kun nykyisen kestä- vyysvajeen korjaamiseksi aletaan keskustel- la kuntien valtionosuuksien leikkauksista, on syytä palauttaa mieleen Kuntalehden pääkir- joitus vuodelta 1951. Valtion ratkaisut ja kes- kustelu niistä ajoista ei ole paljon 60 vuodes- sa muuttunut kuten oheinen Suomen Kunnal- lislehden pääkirjoitus vuodelta 1951 osoittaa.

Varsinkin 1970-luvulla laajennettiin palve- luja (kansanterveys-, päivähoito- ja peruskou- lulait). Valtionosuudet kattoivat keskimäärin kolmasosan nettokustannuksista, Helsingissä vähemmän kuin kunnissa keskimäärin. Val- tio ja kunnat kasvoivat vähitellen yhteen julki- sen hallinnon integroiduksi kokonaisuudeksi. Kehitys on tapahtunut kuntien riippumatto- muuden kustannuksella. Alkuaan laaja-alai- nen itsehallinnon autonomisuus on vähitel- len joutunut väistymään yhdenmukaisuuden edessä.

Kuntajärjestelmä sai itsenäisyyden nimen- omaan paikallisten julkisten tehtävien hoita- miseksi, toisin sanoen julkisten palvelusten tuottajana omien päättävien elintensä har- kinnan ja edellytysten pohjalta. Martikaisen ja Yrjösen mukaan tehtävä, jota varten kunta- järjestelmä sai itsenäisen ja riippumattoman asemansa, on ajanoloon muodostanut myös perustelun riippumattomuuden kaventami- selle. Tiukentuneet vaatimukset tuottaa julki- sia palveluja kansallisesti yhdenmukaisella ta- valla ovat korostetusti johtaneet vaatimukseen yhdenmukaistaa julkisia palveluksia tuottavan kuntajärjestelmän toimintaa, toiminnan ohja- usta ja valvontaa.

## Helsinki ja sen suurimmat virastot suuria yrityksiinkin verrattuna

Helsingin menot ovat kasvaneet maltillisesti tarkastelukaudella. Palveluja on laajennettu sen mukaan kuin tulopohja on mahdollistanut. Veroprocentin korotukseen on suhtauduttu pidättyväisesti. Kaupungin asukasluvun kasvu ja kunnilta edellytetyt uudet tehtävät ovat edellyttäneet kaupungin henkilöstön lisäämistä. Kaupungin palkkalistoilla oli vuoden 2009 lopussa 39 746. Kaupunki on siten maan suurin työnantaja.

Kuntien tilastoinnin muututtua ei enää ole ollut mahdollista saada kuntakohtaisia kokonaismenoja. Kokonaismenojakaan ei suoraan voi verrata yritysten liikevaihtoon, mutta tietyn varauksin karkeita rinnastuksia voi tehdä. Näinkin mitaten Helsinki on maan suurimpien yritysten joukossa. Vuonna 1992 Helsingin kokonaismenot olisivat oikeuttaneet kahdeksanteen sijaan yritysten joukossa. Yritysten kohdalla vertailtava luku oli liikevaihto. Sadan suuryrityksen listalle olisivat kokonaismenojen perusteella sijoittuneet myös sosiaalivirasto, terveysvirasto, energialaitos, kouluvirasto ja liikennelaitos.

Pelkästään kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannukset olivat vuonna 1999 suuremmat kuin maan toiseksi suurimman kaupungin Espoon kokonaismenot. Parhaillaan kaavaillan sosiaali- ja terveysvirasto yhdistämisestä yhdeksi virastoksi, jonka palveluksessa oli noin 15 000 henkilöä. Mittasuhteita kuvaa se, että 342 kunnasta vuonna 2009 peräti 267 kunnan (78 %) asukasluku on pienempi kuin suunnitellun viraston henkilökuntamäärä.

Vuonna 2008 seuraavissa suomalaisissa yrityksissä oli henkilöstöä vähintään 10 000: Nokia 23 478, Itella 23 116, UPM-Kymmene 12 792, VR-Yhtymä 12 516, ISS-Palvelut 12 145, Stora Enso 11 089, Kesko 10 814, YIR 10 677, Nordea Pankki Suomi 10 412.

Helsingin kaupungin koko henkilöstömäärä oli vuonna 2008 38 915. Henkilöstömäärältään suurimmat virastot olivat: sosiaalivirasto 11 883, terveysvirasto 8 824 ja opetusvirasto 5 901. Helsingin kaupungin henkilöstömäärä oli siten suurempi kuin suurimpien yritysten. Sosiaa-

livirasto sijoittui henkilöstömäärällä mitaten seitsemänneksi suurten yritysten joukossa.

Kunnan ja yrityksen vertailussa on monia varauksia. Seuraavassa verrataan yritysten liikevaihtoa ja Helsingin tuloslaskelman toimintakuluja vuodelta 2009. Suurten yritysten vertailussa on mukana koko konsernin koko liikevaihto eikä Suomen toimintojen osuus siitä.

Koko Helsingin kaupungin toimintakulut vuonna 2009 olivat 4,0 miljardia euroa. Sitä suurempi liikevaihto oli 17 yrityksellä Suomessa. Helsingin sosiaalivirasto menot olivat 1,133 miljardia euroa ja terveysviraston 1,086 miljardia euroa. Niillä sijoitettaisiin yritysten joukossa suunnilleen sijoille 55–57. Alko on 55. sijalla 1,170 miljardin liikevaihdolla ja Pohjolan Voima 57. sijalla 1,0951 miljardin liikevaihdolla. Helsingin sosiaali- ja terveysvirasto sijoittuivat menoillaan heti viiden suurimman kaupungin jälkeen. Jos virastot yhdistettäisiin, olisivat niiden menot suuremmat kuin Tampereen ja Espoon kaupunkien.

## Helsingin palveluita laajennettu tulojen kasvun tahdissa

Yhä suurempi osa Helsingin menoista on kohdistunut peruspalveluihin (kuvio 7). Tällaisina on pidetty sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä opetus- ja kulttuuritointa. Kunnille on säilytetty yhä uusia velvoitteita ja valtio on osallistunut niiden rahoittamiseen vajaalla kolmasosalla. Kun tulot menevät lähes kokonaan peruspalveluihin, raha ei riitä investointeihin.

Helsingissä palvelut ovat korkeatasoiset, mutta ne ovat olleet myös muuta maata kalliimmat. Suurkaupungin olosuhteet ja tarpeet eivät selitä kuin osan kustannusten suuruudesta. Palvelujen suurtuotannon edut ovat joissakin toiminnoissa muuttuneet lisäkustannuksiksi. Helsingin terveydenhuollon kustannusten korkeutta on tuskailtu 1960-luvun lopulta saakka. Ylipormestari Teuvo Aura totesi vuoden 1970 talousarvion esittelyn yhteydessä sairaalatoimen herättäneen keskustelua ja että on puhuttu sairaanhoidon kustannuskriisistä. Terveydenhuollon kustannusten suuruutta on ihmetelty neljäkymmentä vuotta. Kustannukset asukasta kohti ovat edelleen olleet suurten kaupunkien suurimmat.

Vuoden 1993 verouudistuksessa katkesi yhteisöjen maksamien verojen yhteys veröyriin – tuloveroprosenttiin. Vuodesta 1993 lähtien suhteutetaan peruspalvelujen nettokustannukset kaupungin verotuloihin ja valtionosuuksiin. Verotulojen ja valtionosuuksien summaa kutsutaan verorahoitukseksi. Vuosien 1950–1992 nettomenoissa valtionapu on mukana pienentäen nettomenoja. Nykyisessä valtionosuusjärjestelmässä valtionosuuksia ei kohdisteta yksittäisille toiminnoille. Kun valtionosuudet ovat mukana verorahoituksessa, on asetelma kohtuullisen vertailukelpoinen.

Kuviossa 8 on esitetty vuosien 1993–2009 peruspalvelujen nettokustannukset ja verorahoitus euroa/asukas vuoden 2009 rahanarvossa. Kuvioon 8 liittyy monia vertailuongelmia niin meno- kuin tulopuolellekin.

Valtionosuusjärjestelmäuudistuksen yhteydessä 1993 kunnan menoihin siirrettiin kuntayhtymien menot, valtionosuus tuli kunnalle ja kunta maksoi osuutensa yhtymälle. Vuonna 1997 käytäntö muuttui ja opetustoimen kuntayhtymät saivat valtionosuutensa suoraan. Muutos näkyi kaupungin menojen ja valtionosuuksien vähenemisenä. Tämän takia vuodet 1993–1996 eivät ole vertailukelpoisia. Vuodesta 1997 alkaen sosiaali- ja terveystoimen kuntayhtymien valtionosuudet ja kuntien osuudet niiden menoista olivat peruskunnan tilastoissa mukana. Sen sijaan opetustoimen ulkopuolisten palvelutuottajien kustannukset ja valtionosuudet eivät ole mukana. Vuonna 2002 poistettiin kunnilta arvonnlisäveron takaisinperintä. Vastaava summa vähennettiin kuntien osuudesta yhteisöveroon. Mitä suurempi kunnan yhteisövero euroa/asukas oli, sitä suurempi oli menetys. Tästä johtuu hyppäys vuonna 2002. Vuonna 2001 arvonnlisäveronpalautukset olivat noin 93 miljoonaa euroa, mikä asukaslukuun suhteutettuna ja vuoden 2009 rahanarvoon muutettuna on noin 200 euroa. Tämän huomioiminen muuttaa kuvion 8 laskelmaa vain vuosien 2006–2008 osalta.

Kuvio 8 osoittaa Helsingin taloudessa tapahtuneen käänteeseen: verot eivät riitä kattamaan peruspalvelujen (sosiaali- ja terveydenhuolto, opetus ja kulttuuri) nettokustannuksia. Toimintaa joudutaan rahoittamaan

liiketoiminnan, erityisesti Helsinki Energian, tuotoilla.

## Talous perustuu suuresti liikelaitosten tuloutuksiin

Helsingin talouden tunnusluvut näyttävät kohtuullisilta muihin kuntiin verrattuina. Menojen rahoittaminen on muuttunut. Enää eivät verotulot, valtionosuudet ja maksut riitä kattamaan palveluista aiheutuneita kustannuksia. 2000-luvulla kaupungin taloutta ovat myönteisen talouskehityksen ohella vahvistaneet suuret käyttöomaisuuden myyntitulot sekä liiketoiminta. Velkaa on jouduttu lisäämään vuosina 2000–2009 reaalisesti noin 600 miljoonaa euroa. Yhden veroprosentin tuotto oli 2009 noin 115 miljoonaa euroa.

Vahvat liikelaitokset ovat talouden kiristyesä kaupungin taloutta turvaava puskuri. Vuodesta 2004 alkaen Helsinki Energia on tulouttanut kaupungille vähintään 180 miljoonaa euroa vuodessa. Vuonna 2009 tuloutus oli yli 300 miljoonaa euroa. Helsingin tavoin Tampereella verorahoitus on useana vuonna jäänyt peruspalvelujen nettokustannuksia pienemmiksi.

Pitemmän päälle peruspalvelujen rahoitus ei kuitenkaan voi perustua liikelaitosten tuottoon. Helsingin kaupungin päästötavoitteiden toteuttaminen tekee kaupungin tuloihin kymmenien miljoonien eurojen loven. Lisäksi mahdollisesta yhtiöittämisestä seuraa, että valtio ottaa osansa veroina.

Jos Helsingin liikelaitokset eivät tulevaisuudessa pysty tulouttamaan viime vuosien tapaan tulostaan kaupungille, ajautuu Helsingin talous ahdinkoon. Kunnallistalouden valittava lainalaisuus on se, että menot nousevat tulojen tasolle. Helsingin menoja on kyetty vähentämään vain 1990-luvun laman ja 2002 valtion välistävedosta aiheutuneen talouden notkahduksen seurauksina. Sen jälkeen on vain leikattu kasvua pienemmäksi.

## Helsinki talouden perusta heikkeni 2002

Koko tarkastelukauden Helsingin kaupungin johto on ollut huolissaan siitä, että valtion puo-

lella ei ymmärretä Helsingin ongelmia ja erityistarpeita. Helsingin johdon mukaan Helsingin osana on aina ollut maksumiehen rooli.

Helsingin asema kunnallistalouden kentässä edellyttää melkoista omavaraisuutta; taloudessa pitää olla koko ajan tietty pelivara. Valtiovalta ei tule Helsingin apuun, jos kaupungin talous joutuu ongelmiin. Kansantalouden vaihteluista Helsinki on selvinnyt. Se on selvinnyt myös valtion välillä kivuliaistakin ratkaisuksista, vaikka niitä on pidetty epäoikeudenmukaisina. Helsingin vahvaa taloutta on kadepdittu. Siirtämällä osa Helsingin resursseista muualle, on monta kertaa saatu korjattua heikompien kuntien taloutta.

Helsingin sodanjälkeisen talouden tarkastelussa voidaan eritellä erilaisia ajanjaksoja. Jaottelu on pitkälle yhtenevä myös kaupunginjohtajien toimikausien kanssa. Kullakin jaksolla on selkeät erityispiirteensä:

- Vuodet 1945–1970 olivat toipumista sodasta. Valtion ohjaus oli tiukkaa ja kaikesta oli puutetta. Valtion verotilitysten vaihteluiden takia kaupungin maksuvalmius oli välillä tilapäisluottojen varassa.
- Vuosina 1970–1980 uskottiin suunniteluun. Maahan luotiin kattavat suunnittelujärjestelmät. Helsingin asukasluku alkoi laskea ja kaupungin tulopohja kehittyi muita kuntia hitaammin.
- Vuosina 1980–1990 Suomen kansantaloudella meni hyvin. Helsingin kaupungin talouden kannalta 1980-luku oli tarkastelujakson vakainta aikaa.
- 1990-lukua leimasi kansantalouden lama ja nopea toipuminen siitä. Valtionosuusjärjestelmät uudistettiin laskennalliseksi, mikä vähensi hallinnon työmäärää ja muutti valtion valvonnan luonnetta.
- 2000-luvulla Helsingin talouden pohja heikkeni helsinkiläisjohtoisen hallituksen johdolla tehtyjen aluepoliittisten siirtojen – kuntatalouden vakautuksen – takia.

Helsingin talous on ollut vakaa ja vahva. Ongelmat ovat olleet tilapäisiä ja taustalla ovat olleet valtion toimenpiteet ja kansantalouden kehitys. Helsingin talouden hoidon perustana on ollut vahvan ja terveen talouden doktriini. Talouden vakautta on edellyttänyt kaupungin suuri volyyymi: suuri laiva ei käänny nopeasti

eikä Helsinki voi odottaa valtiota apuun talousongelmissa kuten pienemmät kunnat.

2000-luvulla valtio on lisännyt kuntien tehtäviä osallistumatta niiden kustannuksiin lain hengen mukaan. Kuntien talous on kiristynyt myös, kun valtio on keventänyt verotusta kuntien kustannuksella vuosina 1997–2003. Sen jälkeiset verokevennykset on kompensoitu lisäämällä valtionosuuksia.

Vaikka valtionosuuksien maksaminen vajaina ja verotuksen keventäminen ovat kiristäneet kuntien taloutta, Helsingin talouden pohjan rapautti valtion ”puhallus” vuonna 2002. Sen jälkeen verot ja valtionosuudet eivät ole riittäneet peruspalvelujen kustannusten kattamiseen. Syntynyt vaje on katettu omaisuuden myynnillä ja energian tuloutuksilla, mutta ne ovat tilapäisiä ratkaisuja.

## Kirjallisuus

Helin, Heikki (2002a) Terveen ja varovaisen talouden linja. Helsingin kaupungin talous 1945–1999. Teoksessa Laura Kolbe & Heikki Helin (toim.) Helsingin historia vuodesta 1945. Osa 3: Kunnallishallinto ja -politiikka. Kunnallistalous. Helsinki: Helsingin kaupunki & Edita.

Helin, Heikki (2002b) Turhaan kadepdittu Helsingin rikkaus. Teoksessa Vesa Keskinen & Martti Tuominen & Mari Vaattovaara (toim.) Helsinki – pohjoinen metropoli. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.

Helin, Heikki (2003) Helsingin kaupungin talous vuosina 1990–2002. Helsingin ja koko maan keskeisten talouden tunnuslukujen kehityksen tarkastelua. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 2003:19. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.

Helin, Heikki (2008) Tapausten kulku. Valtionosuus- ja verouudistukset ja uudistussuunnitelmat 1990–2006 ja valtion toimenpiteiden vaikutus kuntien talouteen. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 2008:4. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.

Helin, Heikki (2009) Helsinki ja talouden notkahdukset. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuskatsauksia 2009:1. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.

Helin, Heikki (2010a) Lamasta lamaan. Suurten kaupunkien talous 1988–2008. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuskatsauksia 2010:4. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.

Helin, Heikki (2010b) Aina on ollut vaikeaa. Kuntien talouden kehitys 1988–2008. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuskatsauksia 2010:6. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.

Helsingin kaupungin tietokeskus (2010) Helsingin kaupungin tilastollinen vuosikirja 2010. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.

Kuusterä, Antti (1995) Aate ja raha. Säästöpankit suomalaisessa yhteiskunnassa 1822–1994. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.

Martikainen, Tuomo & Yrjönen, Risto (1977) Näkökohtia julkisten palveluiden tuotannosta ja organisaatiosta Suomessa. Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia. Sarja A (46). Helsinki: Helsingin yliopisto.



## Kunnat velkaantuneet 2000-luvulla

# Lainojen toivoton vertailu

Kuntalehti 2 2012

Kuntia asetetaan jonoon niiden velkojen määrän perusteella. Vaikka jono perustuisikin viralliseen tilastoon, sen antama kuva on väärä. Kuntien lainakanta muodostuu erilaisista veloista ja taseen lainamäärä on pitkälle järjestyksymys. Tässä artikkelissa pyritään kuvaamaan lainojen vertailun vaikeutta ja taustalla olevia tekijöitä.

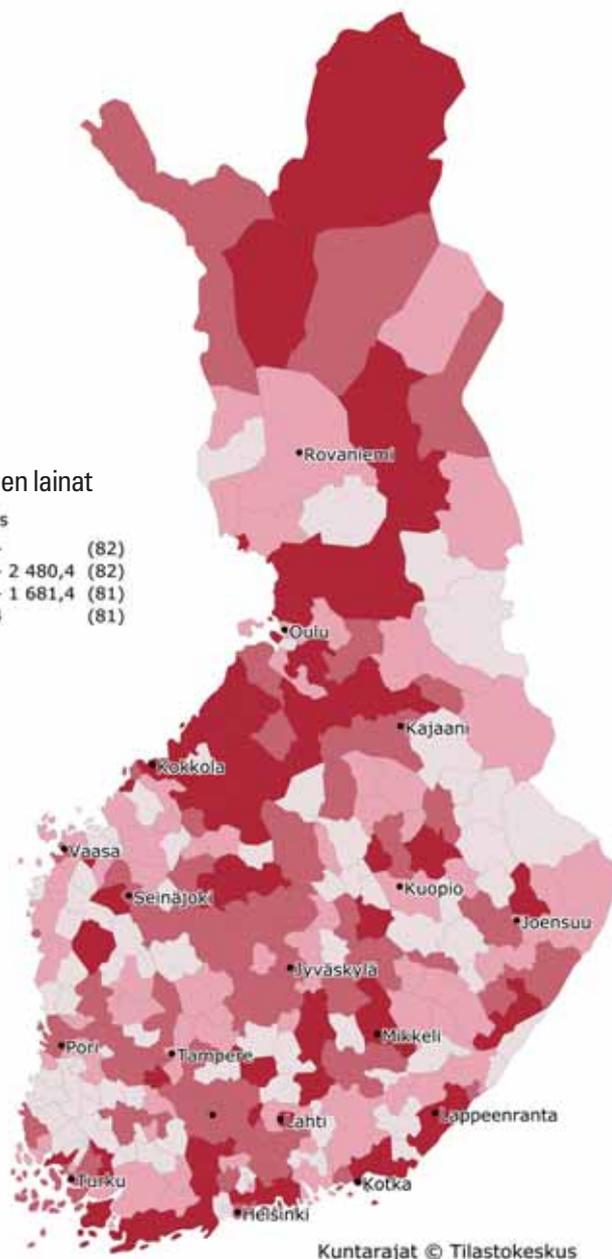
Kauppojen hedelmätiskillä on kymmeniä hedelmiä. Niillä jokaisella on oma hintansa ja jokainen punnitaan erikseen. Kenenkään mieleen ei tule poimia erilaisia hedelmiä samaan pussiin ja etsiä vaa'asta painiketta hedelmät. Näin kuitenkin tehdään kuntien velkaantuneisuutta mitatessa, samaan pakettiin niputetaan kaikki lainat tarkoituksesta riippumatta, vastuut ja erilaiset tasekosmetiikalla tehdyt lainakantaa vähentävät ratkaisut. Ei siinä auta mitään, vaikka vaaka (tilasto) olisi tarkka, kun punnittavat ovat eriarvoisia.

Kunnat ovat paikanneet talouttaan velkaa ottamalla koko 2000-luvun. Kuntien yhteenlaskettu lainamäärä on kasvanut joka vuosi. Vuonna 2010 peruskunnilla oli velkaa 10,5 miljardia euroa, kun sitä vuonna 2000 oli 3,8 miljardia euroa. Kasvu on ollut siten 6,7 miljardia euroa. Vuonna 2010 kuntasektorin konserni-velka oli 24,6 miljardia euroa. Kasvua oli 11,8 miljardia euroa.

Vaikka vuosikatetta on kertynyt poistoa enemmän, vuosikate ei ole riittänyt investointien rahoittamiseen ja kunnat ovat joutuneet ottamaan lainaa. Koska poistot ovat liian pienet, kunnat ovat voineet uutisoida tilinpäätösten ylijäämäisyydestä. Taseen ylijäämä olikin vuonna 2010 peräti 7,0 miljardia euroa. Samaan aikaan kuntien kumulatiivinen tulorahoitusjäämä oli negatiivinen ja kasvanut 7,9

### Peruskuntien lainat

€/asukas	
■ 2 480,5 -	(82)
■ 1 681,5 - 2 480,4	(82)
■ 1 027,5 - 1 681,4	(81)
■ - 1 027,4	(81)



Kuntarajat © Tilastokeskus

miljardiin euroon ja lainakanta 6,7 miljardiin euroon. Tunnuslukujen tieto onkin hyvin ristiriitaista.

### Miten tähän on tultu?

Kuntien velkaantumisesta on oltu syystäkin huolestuneita. Pääjohtaja Reijo Karhinen esitti kunnille stressitestejä EU-maiden pankkien tapaan (Savon Sanomat 20.10.2011). Ministeri Henna Virkkunen heitti ajatuksen vero- ja lainakatosta (Kauppalehti 10.10.2011). Kuntien lainansaannin on väitetty olevan liian helppoa ja esitetty, että lainan eh-

dot tulisi määrittellä kunnan talouskunnan perusteella (Keski-suomalainen 26.11.2011).

Kunnat ovat aina maksaneet lainansa. Kuntalainojen korkotason kytkemisestä kuntien talouden vahvuuteen hyötyisivät vain rahoituslaitokset. 1990-luvun lamankin aikaan pankeilla oli halua tehdä erilaisia ”kuntarankeerauksia”. Stressitestit voisivat olla tarpeen monille pankkien asiakkaille, joille on myönnetty suuria luottoja.

Kun kauhistellaan toisaalta kuntien menojen ja toisaalta velkojen kasvua annetaan siinä sivussa ymmärtää, että kunnat eivät osaa hoitaa talouttaan. Harvoin pohditaan syitä velkaantumiskehitykseen. Taustalla ovat paljolti valtion toimenpiteet. Kunnille on säilytetty jatkuvasti uusia tehtäviä. Lisäksi valtio on 2000-luvulla vetkutellut oman osuutensa maksamista kunnille.

Edellä mainitun kumulatiivinen tulorahoitusjäämän kasvun taustalla on vuosien 1998–2003 hallitusten tekemät verokevennykset kuntien kustannuksella. Kuntien veropohjaa leikattiin reilu 800 miljoonalla eurola. Kun tämä kertaantuu joka vuosi, ei tarvitse ihmetellä tulorahoitusjäämän kasvua. Ilman näitä kevennyksiä jäämä olisi plusmerkkinen ja velkaa olisi paljon vähemmän tai sitten ei, koska kuntien menoilla näet on taipumus nousta tulojen tasolle ja niiden ylikin.

Näitä olen tarkastellut viime keväänä ilmestyneessä Helsingin kaupungin tietokeskuksen verkkojulkaisussa ”Miten tähän on tultu?”

### Lainakanta muodostuu erilaisin perustein

Kuntien velkaantuneisuutta kuvataan useimmiten asukaslukuun suhteutetulla lainamäärällä. Myös muut kuntien velkaantuneisuutta kuva-



vat tunnusluvut suhteellinen velkaantuneisuus % ja omavaraisuusaste % antavat hyvin samankaltaisen kuvan.

Lainakannan vertailuongelmat johtuvat kuntien erilaisesta toiminnasta, toimintojen organisoinnista ja erilaisista rahoitusratkaisuista. Tämän takia lainamäärä euroa/asukas ei ole vertailukelpoinen kuten eivät muutkaan lainojen vertailussa käytetyt tunnusluvut. Seuraavassa on kuvattu eräin esimerkein vertailua vaikeuttavia tekijöitä, jotka osoittanevat vertailun vaikeuden.

## 1 Liiketoiminnan organisointi

Eniten kaupunkien lainamäärien vertailua vaikeuttaa liikelaitosten organisaatioiden erilaisuus. Jos kaupungilla on liikelaitoksina energia-, vesihuolto- tai satamalaitos, sillä on yleensä lainaa enemmän kuin kaupungilla, joka on yhtiöittänyt nämä toiminnot. Helsingin energialaitos on liikelaitos, Lahdessa ja Jyväskylässä se on kaupungin yhtiö, ja Espoo on myynyt oman yhtiönsä. Espoolla on rahastoissa sähköyhtiön myynnistä saatuja tuloja, joita se voi käyttää investointien rahoittamiseen, mikä vähentää lainan tarvetta.

Oulun vuoden 2012 talousarviossa on eritelty tuotannolliseen toimintaan (liikelaitokset ja tytäryhtiöt) kohdistuvat 90 miljoonan euron lainat, perustoimintaan kohdistuvat 212 miljoonan euron lainat sekä elinkaarimallin mukainen 19 miljoonan euron erä.

## 2 Toimitilojen hankinta vuokraamalla pitkäaikaisin sopimuksin

Jyväskylän vuoden 2012 talousarviossa on investointeja noin 83 miljoonalla eurolla. Tämän lisäksi kaupunki hankkii vuokratiloja 26 miljoonalla eurolla. Ne kasvattavat kaupungin käyttömenoja vuokrasopimusten mukaisilla summilla. Vastaavalla tavalla menetellään monissa kunnissa. Vuokrasopimusten arvoista ei ole vertailukelpoista tietoa.

Espoon vuoden 2012 talousarvion mukaan taseeseen kirjattavat investoinnit ovat suunnitelmakaudella keskimäärin 220 milj. euroa/vuosi. Taloussuunnitelmassa olevien inves-

toimien lisäksi kaupunki toteuttaa koulujen peruskorjauksia ja eräitä muita hankkeita tytäryhtiönsä Kiinteistö Oy Espoon toimitilojen taseeseen sekä eräitä vuokrahankeita. Espoon sairaalan peruskorjaus ja laajennushanke toteutetaan kaupungin taseen ulkopuolella joko elinkaarimallilla tai kaupungin omistaman yhtiön taseeseen.

Lainatarve vähenee kun tilat hankitaan vuokraamalla. Samalla sitoudutaan hyvinkin pitkäaikaisiin menoihin.

## 3 Elinkaarimalli

Mallissa yksityinen yritys rahoittaa kunnan investoinnin, toteuttaa sen ja vastaa hankkeen ylläpidosta yleensä jopa 25 vuoden ajan. Kunnan ei tarvitse järjestää hankkeen rahoitusta, vaan se maksaa vuotuisen palvelumaksun. Menettelyllä voidaan käynnistää rakennushankkeita, joka eivät muutoin mahtuisi kunnan talouden raameihin. Elinkaarimallia on arvosteltu köyhän miehen osamaksukaupaksi, joka syö budjettirahat pitkälle tulevaisuuteen.

Espoon vuoden 2010 tilinpäätöksessä pääomavuokra- ja palvelumaksuvastuut olivat noin 140 miljoonaa euroa. Mallilla toteutettuja hankkeita on muissakin kunnissa.

Kuopiossa toteutetaan 93 miljoonan euron hanke kaupungin kiinteistöyhtiön toimesta. Oululla on tulevina vuosina edessä merkittäviä investointeja ja niiden toteuttamisen yhteydessä harkitaan vaihtoehtoisia toteutusmalleja, kuten vuokraus- ja ppp-mallit. Jyväskylässä Huhtasuon koulun elinkaarihankkeen toteutuksesta on päätetty touko-kesäkuussa 2011. Kaupungin takaus on 45 milj. euroa.

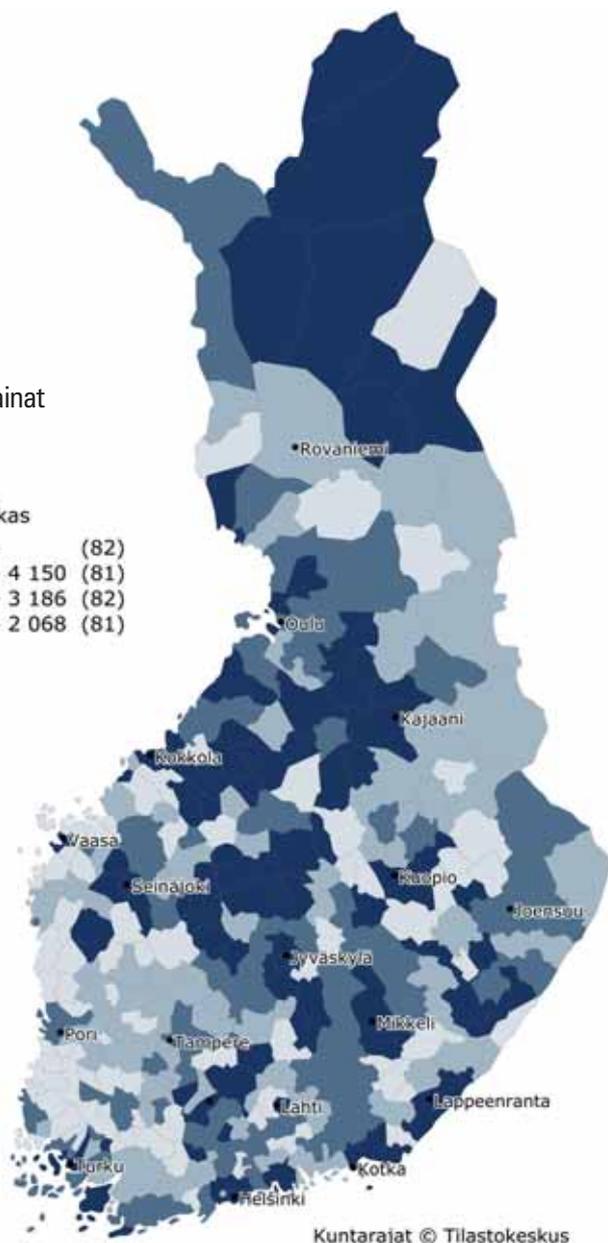
Elinkaarimalli vähentää lainatarvetta, mutta niistä seuraavat vastuut näkyvät tilinpäätöksen liitetiedoissa ja hyvin todennäköisesti elinkaarimalli tulee kunnalle kalliimmaksi kuin oma velka, koska kunta saa rahaa halvemmalla kuin rakentaja.

## 4 Myynti ja takaisinvuokraus

Kunta myy kiinteistön sijoittajalle ja vuokraa sen omaan käyttöönsä takaisin. Menettelyn perimmäinen - tosin julkilausumaton - tarkoitus keventää kunnan tasetta eli saada lai-

## Konsernilainat

€/asukas	
4 150 -	(82)
3 186 - 4 150	(81)
2 068 - 3 186	(82)
0 - 2 068	(81)



namäärä näyttämään pienemmältä. (Ruokojoki, Kuntalehti 9/2010)

Sale and leaseback -menettelyn käytönlaajuudesta ei ole tietoa. Pitimmällä aikavälillä menettely tuskin on kunnalle edullinen, koska sijoittajat edellyttävät sijoituksilleen tietyn tuoton.

## 5 Erot toiminnan laajuudessa ja organisoinnissa

Kaikilla kunnilla ei ole omassa organisaatiossaan kaikkia toimintoja (lukiot, ammatillinen koulutus, kulttuurilaitokset). Mitä enemmän palveluita, sitä suurem-

mat ovat yleensä tilojen vaatimat investoinnit. Kuntayhtymän järjestämissä palveluissa investoinnit ovat yhtymän ja isäntäkuntamallissa kiinteistöt ovat isäntäkunnan. Samoin ovat niiden hankkimiseen tarvittut lainat.

## 6 Konsernipankit

Järjestelyssä kunnan yhtiöiden lainat kiertävät peruskunnan kautta. Tästä välitystoiminnasta konsernipankki saa välityskorkoa. Kaupungin lainamäärä lähenee näissä tapauksissa konsernilainamäärää (esimerkiksi Lahti).

Lahti käyttää lainakantaa esittäessään kahdenlaisia lukuja. Lainaa on vuoden 2012 talousarviossa virallisen kaavan mukainen 403 miljoonaa euroa, josta kaupungin omaan perustoimintaan kohdistuu 135 miljoonan euroa ja välitetyjä lainojen osuus on 268 miljoonaa euroa. Kuopion talousarviossa on myös ns. välitetyt lainat ilmoitettu erikseen (Kuopion Pysäköinti Oy:lle 18 miljoonaa euroa).

## 7 Lainasaamiset

Lainojen vertailussa on otettava huomioon lainasaamiset. Joillakin kunnilla lainasaamisia on enemmän kuin lainoja. Lainasaamiset eivät kuitenkaan ole muutettavissa rahaksi lyhyellä aikavälillä. Tämän takia ei ole perusteltua laskea kuntien nettolainojen määrää lainasaamisten ja lainojen erotuksena.

Melkoinen osa lainasaamisista muodostuukin kaupunkikonsernin sisäisistä lainoista. 11 suurimman kaupungin vuoden 2010 tilinpäätöksessä oli lainasaamisia 3,4 miljardia euroa. Konsernitilinpäätöksissä niiden määrä oli enää 0,9 miljardia euroa.



*"2000-luvulla kunnat ovat investoineet velalla; tiloja on hankittu menettelyin, jotka eivät näy kunnan veloissa. Velkaa on tietoisesti häivytetty käyttämällä malleja, jotka eivät näkyisi kunnan taseessa tai lainamäärässä."*

Kaupungeilla on vaihteleva määrä antolainoja. Jyväskylän kaupungilla on antolainaa Jyväskylä Energia Oy:lle 266 miljoonaa euroa. Antolainat ovat peräisin energiatoiminnan yhtiöittämisestä vuonna 1997 ja Jyväskylän kaupungin, entisen maalaiskunnan ja Korpilahden alueen vesiliiketoimintojen myynnistä yhtiölle. Kaupunki saa lainoista korkotuloja 16 miljoonaa euroa.

## 8 Sijoitukset – Rahastot

Espoon vuoden 2012 talousarviossa todetaan, että kaupungin peruspalvelujen ja maanhankinnan investointirahastoon on rahastoitu vuonna 2006 energiayhtiön myynnistä Fortumille saadut tulot. Rahaston tarkoituksena on varmistaa kaupungin peruspalveluiden ja maanhankinnan investointien rahoitusta pitkällä aikavälillä. Rahaston pääoma oli vuoden 2010 lopussa yhteensä 375 milj. euroa. Espoon kaupungin peruspalvelujen kehittämisrahastoon on rahastoitu vuonna 2002 energiayhtiön myynnistä E.ONilta saadut tulot. Rahaston pääoma vuoden 2010 lopussa oli yhteensä 104 milj. euroa. Rahastoa puretaan 40 milj. vuonna 2012 euroa ja 30 milj. euroa vuosina 2013 ja 2014. Vuosien 2012–2014 taloussuunnitelmaan sisältyvien vuosittaisten rahastopurkujen jälkeen rahasto tulee käytetyksi vuonna 2015.

## Konsernivertailu korjaa hieman

Kokonaiskuvan hahmottaminen edellyttää myös konsernilainojen huomioon ottamista, vaikka nekin peruskuntien lainojen tapaan muodostuvat hyvin erilaisista kokonaisuuksista. Mukana on kuntayhtymien, kunnan yhti-

öiden, asuntoyhtiöiden ja yhtiöiden (energia, vesihuolto yms.) lainoja.

Konsernilainat poistavat kuitenkin osan kuntien liikelaitoksista ja yhtiöistä aiheutuvi- ta vertailuongelmista, mutta ei tilojen rahoit- tamisessa käytettyjä erilaisia menettelyjä (elin- kaarimallin, vuokraus, myydä ja vuokrata).

## Melkein kaikkea voi järjestellä

Lainakannan suuruuteen vaikuttaa kaupungin noudattama politiikka ja taloudellinen tilanne. Jos vuosikate riittää investointien rahoittami- seen, ei tarvita uutta lainaa. Harva kunta jou- tuu turvautumaan ns. syömävelkaan eli käyttö menojen kattamiseen velalla.

Valtiovarainministeriön budjettipäällikkö Hannu Mäkisen mukaan elinkaarimallit ovat ongelmallisia, koska rahoitusvastuuta siirre- tään kauas tulevaisuuteen. Asiallisesti ne tar- koittavat budjettikehyksen kiertämistä (TE 5/2011). Valtio on rakennuttanut teitä elin- kaarimallilla. Yksityinen tieraha on käynyt kalliiksi, rahoituskustannuksia on liikaa (HS 16.1.2012)

Samaan pyritään suunnitelmilla valtion omistamasta yhtiöstä (Infra Oy), joka lainai- si rahaa markkinoilta esimerkiksi suuria lii- kenneväylähankkeita varten ja valtio maksai- si sitten hankkeet budjettivaroista kymmenien vuosien aikana. Menettely hämärtäisi kuvaa valtion veloista.

Edellä olevat esimerkit osoittavat kuntien taloudenhoidon tapojen kirjavuuden sekä sa- malla sen, että kuntien lainoille ei voi asettaa yksiselitteistä kattoa. Jos kunta haluaa kau- nistella peruskunnan tasetta, se kyllä onnis- tuu. Sen mahdollistavat elinkaarimallit, tilo- jen toteutus kunnan yhtiöiden toimesta sekä

tilojen myynti ja takaisinvuokraus. Sitä mitkä ovat kunnan kannalta edullisimmat ratkaisut, ei tässä ole mahdollista arvioida. Tasekosmetiikka on kuitenkin heikko perustelu näille ratkaisuille.

Oudompi voi ihmetellä myös kuntien tavoitteita. Kunnan strategian taloustavoitteissa saatetaan kertoa tavoitteena olevan, ettei kunnan lainamäärä ole suurempi kuin vaikkapa 1800 euroa asukasta kohti. Tavoite voi olla hyvä, mutta se joutuu outoon valoon, jos myöhemmin kerrotaan esimerkiksi tilahankkeita toteutettavan sellaisilla tavoilla, jotka eivät rasita kunnan tasetta.

### Velkaantumiskehityksen pysähdyttäminen – ei uusia tehtäviä kunnille

Kuntatalous on toimeksiantotaloutta. Yksinkertaisin tapa kuntien talouden vakauttamiseksi olisi, että valtio pidättäytyisi uusista toimeksiannoista. Eduskunnan ei tulisi säätää kunnille uusia tehtäviä.

Talous on ajautumassa taantumaan tai valtiosihteerin Raimo Sailaksen mukaan jopa pahimpaan sodanjälkeiseen talouskriisiin (Iisalmen Sanomat 15.10.2011). Uhkaavista tulevaisuudenkuvista huolimatta palveluita parannetaan, mikä lisää niin kuntien kuin valtionkin menoja. Nyt olisi aika painaa jarrua ja luopua kaikesta hyvien asioiden lisäämisestä siihen asti, kunnes talous antaa siihen mahdollisuuden. Samalla tulisi karsia kuntien olemassa olevia velvoitteita.

2000-luvulla kunnat ovat investoineet velalla ja tiloja hankittu menettelyin, jotka eivät näy kunnan veloissa. Velkaa on tietoisesti häivytetty käyttämällä malleja, jotka eivät näkyisi kunnan taseessa eikä lainamäärässä.

Nyt on suuri vaara, että kunnissa turvaudutaan perustelemattomiin temppuihin. Kunnan on tehtävä investointipäätökset siten, että ne aina kestävät taloudellisen tarkastelun. Tavallinen kuntalainenkin ymmärtää, että osamaksukauppa tulee yleensä kalliimmaksi kuin velan otto. Kunnan velka on selvästi halvempaa kuin yksityisen ottama velka.

Kuntien tulopohja ja tehtävät eivät ole tasapainossa. Näin ei voi jatkua.

### Taustalukemista

Heikki Helin, Miten tähän on tultu? Toisenlainen tulkinta kuntataloudesta. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuskatsauksia 2011:2.

Heikki Helin, Velkaa velan päälle. Kuntien lainakannan kehitys 2000-luvulla. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuskatsauksia 2011:4.

Heikki Helin, Suurten kaupunkien talousarviot 2012. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuskatsauksia 2011:5.

Jorma Ruokojoki: Vantaa hakee kiinteistöistä talouden tasapainoa. Kuntalehti 9/2010



HEIKKI HELIN





# Kuntastrategiat eivät vastaa vaan herättävät kysymyksiä

Heikki Helin - Sakari Möttönen  
Kuntalehti 7/2012

Kunnissa laadittiin 1970- ja 80-luvuilla keskipitkän ja pitkän tähtäyksen suunnitelmia. Niiden tilalle tuli 90-luvulla strateginen suunnittelu. Samalla otettiin käyttöön uusi kieli. Vanhat PTS:n tavoitteet muuttuivat strategisiksi päämääriksi. Nykyään kaikki laativat strategioita - oikeastaan kaikki on yhtä strategiaa. Asia on tärkeä vasta kun sen eteen voi liittää sanan strateginen.

Kunnissa uskotaan että moderni organisaatio ei pärjää ilman strategiaa ja kunnat haluavat olla moderneja. Siksi kunnissa tehdään strategioita. Strategiaa luonnehditaan kaupunginvaltuuston keskeiseksi johtamisvälineeksi. Sen sanotaan olevan yhteinen tahdonilmaisu tavoiteltavasta tulevaisuudesta, aiotusta muutoksesta, uudistumisesta ja kehitymisestä. Vaikka strategioita pidetään tärkeinä, niitä on tutkittu varsin vähän.

Kokosimme 11 suurimman kaupungin strategiat. Koosteesta herää monenlaisia kysymyksiä: Miksi erilaisissa kunnissa on hyvin samankaltaiset strategiat? Miksi strategioissa ei näy huolen häivääkään? Kuntien tulevaisuus on pelkkää aurinkoa. Käsitelläänkö strategioissa vain kivoja ja helppoja ongelmia, mutta todelliset, ilkeät, vaikeat ja tärkeät ongelmat

eivät mahdu nykyisen strategiamallin muotoon? Miksi strategioita tehdään? Mikä merkitys strategioilla ylipäänsä on? Olisi todella aika alkaa pohtia kuntien strategioiden merkitystä sekä tehdä avauksia uudenlaisen strategiatyön suuntaan.

Pohdimme omassa tutkimuksessamme, vastaako kuntien strategiatyö enää nykyaikaa. Tuomme esille strategiatyön taustoja, toimintatapoja ja käytäntöjä, jotka kaipaisivat uudistusta. Etsimme syitä, miksi strategiat ovat menettäneet merkityksensä. Emme ole yksin epäillessämme strategioiden mielekkyyttä. Monet tutkijat ovat esittäneet kriittisiä näkemyksiä kuntien strategiatyöstä. On aiheellisesti kysytty, tekevätkö strategiat kunnissa enemmän hallaa kuin tuottavat hyötyä?

Strategioiden vertailu ja pohdinnat on koottu Helsingin kaupungin tietokeskuksen verkkojulkaisuun "Kohti aurinkoista tulevaisuutta. Suurten kaupunkien strategiat".

## Samanlaiset visiot ja arvot

Kuntien strategioiden silmiinpistävin piirre on niiden samankaltaisuus. Helsingin organisaatiopäällikkö Vesa Paavola kirjoittaa sarkastisesti visioiden muodostuvan ehkä 20 avainsanasta. "Tyypillinen kunta on visionsa mukaan turvallinen ja viihtyisä, kansainvälinen ja kehittyvä, sillä on laadukkaat palvelut, hyvät yritystoiminnan edellytykset ja puhdas ympäristö".

Strategiakieleen on vakiintunut tapa puhua ja kirjoittaa teatraalisesti ja kapulakielellä. Tavoitteena on olla "Suomen johtava", "kansainvälisesti tunnettu", "huippuosaaja", "ennakko-luulottomasti kehittyvä", "innovatiivinen edel-

**”Miksi strategioissa ei näy huolen häivääkään? Kuntien tulevaisuus näyttäisi olevan pelkkää aurinkoa.”**



Lahti on houkutteleva ja elinvoimainen kaupunki.

# KYSYMYKSIÄ

**ELINVOIMAISUUS JA YHDESKUNTA**

**A**

A1) Kehitetään kestävän elämän ehtevuutta ja osallisuutta elämäntilanteiden välillä ja lämpimällä.

A2) Lahti kasvaa nopeasti, huokeasti eriytyneellä työllä ja väestöllä ja lämpimällä.

A3) Kehitetään Lahden kaupunkimallista edullinen, kestävä ja yksityisomistajien ja yritysten osallistuminen.

A4) Kehitetään avoimia vetovoimaa luovuttavia vapaa-ajan-, kulttuuri- ja urheilumahdollisuuksia ja tilaisuuksia sekä niiden liittyvää ympäristöä.

**B**

Lahti on kestävä kehityksen edelläkävijä ja kansainvälisesti tunnettu ympäristökaupunki.

B1) Lahden kasvunohjelmassa on otettu huomioon vuoteen 2020 (Käytön suunnitelma vuodelle v.2025) mennessä.

B2) Kehitetään ilmastoa, kestävästi käytettyä energiaa ja ympäristöystävällisiä rakennuksia ja liikennettä.

B3) Edistetään matalaenergi- ja tuulivoimaa hyödyntäviä rakennuksia ja liikennettä.

**KUNTALAINEN**

**C**

Kaupunkimallissa edellytykset asukkaiden hyvinvoinnille keskeisimpiä yhteistyömuotoja.

C1) Kehitetään asuun- ja elämäntilanteiden kehittämistä sekä osallisuutta ja yhteistyötä.

C2) Palvelut tuetaan asukkailla omalla osallisuudella ja osallisuudella.

C3) Eläköiden elämäntilanteita ja kunnallista elämäntilanteita kehitetään.

C4) Tuetaan osallistumista, osallisuutta ja yhteistyötä sekä yhteistyön laatuun.

**PROSESSIT JA KÄYTÄNNÖT**

**D**

Kaupunkikonserni on luottamuskykyinen, tehokas ja toimii ympäristölähtöisesti.

D1) Kehitetään talous- ja osallisuutta edistävää palvelujärjestelmää.

D2) Kunnallista kuntalaisten osallisuutta ja ympäristölähtöistä päätöksentekoa kehitetään ja kehitetään vasta osallistumistapojen avulla.

D3) Kansainvälinen ympäristöystävällisyys, kestävyyden ja ympäristöystävällisyyden edistäminen sekä osallisuus ja osallisuus kehitetään osallistumistapojen avulla.

D4) Lahden työllisyystilanne on vahvistunut, vähintään 150 000 asukkaan kaupungin.

**TALOUS, HENKILÖSTÖ JA JOHTAMINEN**

**E**

Kaupunki talous on luottamuskykyinen ja osallisuus edistävää palvelujärjestelmää.

E1) Osallisuus edistävää palvelujärjestelmää kehitetään osallistumistapojen avulla.

E2) Osallisuus edistävää palvelujärjestelmää kehitetään osallistumistapojen avulla.

**F**

Kaupunki on haluttu työpaikka, jolla on osuus ja osallisuus edistävää palvelujärjestelmää.

F1) Osallisuus edistävää palvelujärjestelmää kehitetään osallistumistapojen avulla.

F2) Osallisuus edistävää palvelujärjestelmää kehitetään osallistumistapojen avulla.

## STRATEGIA 2025

lääkävijä” ja niin edelleen. Suomen suurimpien kaupunkien visioissa esiintyy sana kansainvälinen tai vastaavaa tarkoittava ilmaisu. Muodikas kestävä kehitys ja ympäristön huomioon ottaminen ovat myös saaneet sijansa visioissa.

Jos visiossa ei mainittaisi kaupungin nimeä, lukija ei osaisi päätellä, minkä kaupungin visiosta on kyse. Suuret kaupungit ovat edelläkävijöitä ja suunnannäyttäjiä (Helsinki, Turku, Oulu), edelläkävijöitä (Espoo), kehityksen kärjessä (Tampere), kilpailukykyisiä (Jyväskylä), suunnannäyttäjiä (Vantaa) ja kasvukeskuksia (Pori). Samalla ne ovat vetomaisia (Vantaa ja

Turku). Lahdessa käytetään sanaa houkutteleva.

Samankaltaisia ovat kaupunkien arvotkin. Oppikirjan mukaan arvot kertovat siitä, mitkä asiat ovat tärkeitä organisaation toiminnassa ja mitä asioita pidetään toiminnan perustana. Arvot ohjaavat valintoja ja ovat yleisiä taipumuksia pyrkiä tiettyihin päämääriin.

Kaupunkien arvot muodostuvat hyvältä kuulostavista asioista: avoimuus, inhimillisuus, suvaitsevuus, oikeudenmukaisuus, rohkeus, luovuus, asiakaslähtöisyys, vastuullisuus, yhteisöllisyys, turvallisuus, aloitteellisuus, innovatiivisuus, tavoitteellisuus ja tehokkuus.

Miten paljon arvojen pohdiskelu vaikuttaa kunnan toimintaan? Näyttöjä on vähän. Silloin kun kunnalla menee hyvin, on helppo pohdiskella arvoja. Kun talous on kireällä, ei menoja leikatessa paljon arvoja ehditä pohdiskella eikä arvoilla ole vaikutusta. Arvojen määrittelyn merkitys onkin siinä, että se irrottaa strategia-prosessin reaali-prosessista.

### Erilaiset kunnat – samanlaiset tavoitteet

Kuntien strategiatyö perustuu tavoitejohtamisen rationaalinen tavoite - keino -hierarkiaan. Valtuuston on strategiassaan näytettävä suuntaa määrittelemällä kunnan toiminnan avainalueet ja näille keskeiset tavoitteet. Virkakoneiston on löydettävä keinot tavoitteiden saavuttamiseksi ja johdettava alemman tasoiset tavoitteet. Strategiaopissa tavoitteet täytyy määritellä siten, että niiden toteutumista voidaan arvioida mittareiden avulla. Monissa kunnissa käytössä on BSC-malli, jossa alueita kutsutaan näkökulmiksi ja niitä on yleensä neljä, joskus viisi. Kullekin näkökulmalle muotoillaan 5–10 tavoitetta.

Oma kysymyksensä on, millainen on tavoitteiden ohjaava vaikutus. Monet strategian tärkeätkin kohteet ovat sellaisia, että niille on mahdotonta laatia osuvia mittareita. Monet mittarit ovat epämääräisiä ja mitäänsanomattomia. Useat strategisten linjavalintojen vaikutukset näkyvät vasta pitkällä tähtäyksellä, joten vuosittainen mittaaminen on itse asiassa turhaa. Strategioihin on listattu myös sellaisia toimenpiteitä, joita tehdään ilman strategiaakin. Osa tavoitteista ja mittareista on kaupungin toiminnasta riippumatto-



mia. Toteutusraportteja selatessa tuntuukin, että raportoinnin hyvyyden mittari on selvityksen sivumäärä.

### Strategioita eivät huolet varjosta

Strategioiden perimmäinen tarkoitus näyttää olevan myönteisen kuvan levittäminen kaupunkiorganisaatiosta ulospäin. Niinpä strategioissa kunnan tulevaisuus maalataan leveällä pensselillä hyvin aurinkoiseksi. Tummia pilviä ja uhkia ei mainosbroshyyrien kaltaisissa strategioissa näy.

Monessa kunnassa strategiat ovat unelmapaketteja, joiden toteutumiseen ei kai itsekään uskota. Kunnissa tehdään hienoja strategioita, jotka ovat jo suunnitteluvaiheessa toteuttamiskelvottomia ja ylimitoitettuja. Ei mietitä mihin kunnalla on todellisuudessa varaa.

Alf Rehnin mukaan yritysten strategioista on tullut kiva juttu, hauskaa puuhaa, jopa ajanvietettä. Suuret organisaatiot ovat kompuroineet ja ajautuneet kriiseihin, vaikka strategiat ovat jatkuvasti osoittaneet asioiden paranevan. Kukaan ei uskaltanut oikeasti osoittaa, että tilanne on kriittinen, että organisaation tulisi pelätä ja siksi taistella. Sen sijaan etsitään uutta pelastajaa, uutta kikkaa, joka valaa uskoa organisaatioon, ja täten antaa mahdollisuuden olla suuremmin muuttumatta. Sama ajattelu näkyy kuntienkin strategioissa.

### Ilkeille ongelmille ei ratkaisua

Yhteiskunnalliset ongelmat voidaan jakaa kesyihin ja ilkeisiin. Kesyt ongelmat voidaan helposti määritellä. Niillä on alku ja loppu. Vastuu ratkaisemisesta voidaan antaa jollekin. Ratkaisijoille voidaan antaa palkkioita tai sanktioita. Ongelman ratkaisua voidaan soveltaa uudessa paikassa. Vaikka



ongelma on luonteeltaan kesy, sen eri tarvitse olla tehtävänä helppo. Uuden asuntoalueen suunnittelua ja rakentaminen on luonteeltaan kesy, vaikka siihen liittyy paljon vaativia tehtäviä.

Ilkeitä ongelmia on kutsuttu myös kinkkiseksi, pirulliseksi tai sinnikkäiksi. Niiden määrittely on vaikeaa. Ne näyttävät erilaisilta sen mukaan, mistä asennosta niitä tarkastelee. Ne ovat epäkohtien, oireiden, syiden ja seurausten kimppuja. Niitä ei voida lopullisesti ratkaista. Ratkaisukeinot riippuvat siitä, mistä kulmasta niitä katsotaan. Ongelman parissa tehtävässä työssä voidaan onnistua, vaikka sitä ei saada ratkaistua. Ongelma on usein sillä tavoin uniikki ja sidoksissa omaan ympäristöönsä, että se ei toistu uudessa toimintaympäristössä samanlaisena. Pitkäaikaistyöttömyys on hyvä esimerkiksi ilkeästä ongelmasta.

Kuntien strategiaproessit on luotu kesyjen ongelmien ratkaisemiseen. Niihin sopii tavoitehierarkkinen lähestymistapa. Kesyn ongelmien ratkaisu voidaan nähdä prosessina, jossa on eri vaiheita ja erilaisia vastuita. Sen etenemistä voidaan ohjata tavoitteiden avulla. Kesyjen ongelmien ratkaisut voidaan antaa joidenkin toimijoiden vastuulle. Ongelman ratkaisulle voidaan asettaa mitattavia tavoitteita ja sen toteutumista on mahdollista seurata.

Kuntien strategioissa ei ole ratkaisuja ilkeille ongelmille. Yhteiskunnallisten ongelmien luonteen pohdiskelu ei istu markkinahenkisiin strategioihin. Siksi ne sivuutetaan ja strategiatyö rajataan vain kesyjen ongelmien käsittelyksi. Ratkaisun esittäminen kesylle ongelmalle näyttää positiiviselta toimenpiteeltä. Saadaan uusi tie tai palvelurakennus. Strategiassa ilkeät ongelmat voidaan tulkita kesyiksi ja yrittää ratkaista samalla tavalla kuin kesyt ongelmat. Ongelma voidaan havaita, mutta katsotaan, että kun kunta ei voi niitä ratkaista, niihin ei tarvitse puuttua ollenkaan.

Strategiatyötä kahlitsee ajatus, että ongelman pahenemisen estäminen tai sellainen edistymisen, jota ei voida tarkkaan määritellä, ei merkitse mitään. Vain todennettavissa olevilla aikaansaannoksilla on merkitystä. Strategioissa on tavoitteita asukasmäärän ja työpaikkojen kasvulle, mutta ei juuri pohdintaa siitä, miten onnistuttaisiin syrjäytymisen vähentämisessä tai mielenterveys- ja päihdeongelmaisten auttamisessa.

Onkin nähtävissä sellainen kehityssuunta, että kuntatalouden kiristyminen johtaa kuntia tekemään kunnan toimintapiiriä rajaavia valintoja. Silloin karsitaan helposti sellaista toimintaa, jonka vaikutuksia ei voida tarkasti määritellä ja mitata. Ilkeiden ongelmien paris-



sa tehtävän työn vaikutukset eivät ole samalla tavalla mitattavissa kuin kesyjen ongelmien. Jos kyky ymmärtää ilkeitä ongelmia ei lisääny, on vaara, että ne saavat entistä vähemmän merkitystä kunnan toiminnassa. Sen, miten kunnan tulisi sovittaa yhteen sekä kunnan taloudesta että heikompiosaisista huolehtinen, pitäisi olla tämän ajan tärkein kuntien strateginen kysymys. Strategioissa kysymys sivuutetaan vaieten.

## Strateginen asia – tärkeä asia

Tarkastelumme paljastaa, että kuntia ei voida ainakaan syyttää laiskuudesta tehdä strategioita. Kaupunkistrategioiden laadinnassa on tehty paljon työtä. Strategioiden laadinta- ja hyväksymisprosessit ovat olleet pitkäkestoisia ja aikaa vieviä. Tämä kertoo siitä, että strategioita pidetään tärkeinä ja niiden laatimista hyödyllisenä.

Usein kunnissa todetaan, että strategian lopputulos, joka kirjataan kaupunkistrategian muotoon, ei ole niin tärkeä kuin laadintaprosessi ja sen yhteydessä käydyt keskustelut. Jos strategioita laadittaessa käydään sisällöltään rikasta paikallisista tekijöistä lähtevää keskustelua, niin miksi se ei näy kirjatuihin strategioihin ja miksi strategiat muistuttavat niin paljon toisiaan?

Onko pikemminkin niin, että kaupungit ovat konsulttien luoman strategiaproessimallin vankeja? Strategioita tehdään tavalla, joka hävittää strategioista ne särvät ja sen rikkauksen, jotka mahdollisesti tulevat esiin strategiatyön yhteydessä käytävissä keskusteluissa.

Kaikessa, mikä liikkuu, nähdään tarvetta tehdä strategia. Lahdessa eräs poliitikko toteasi, että meillä on strategia joka asiaan – vessapaperinvaihtostrategioita myöten. Strategian tekemisellä haetaan merkitystä ja arvostusta toiminnalle. Kun jokin asia on strateginen, se on myös tärkeä. Kunnan eri sektoreiden kiinnostusta strategiatyöhön voi selittää uskolla, että kun jonkin toiminnan merkitys näkyy strategiassa, voidaan selviytyä paremmin kunnan sisäisessä resurssitaistelussa. Strategiaan voidaan vedota, kun tehdään resurssiesityksiä.

Strategian tekemisen tarve tulee kuntaorganisaation sisältä eikä siitä, että toimintaympäristö ja sen muutos vaatisivat toimintalinjan tarkistusta ja uusia toimintatapoja. Strategioilla haetaan enemmän pysyvyyttä kuin muutosta.

Halu tehdä strategioita syntyy usein haluttomuudesta tehdä päätöksiä. Asia voidaan sivuuttaa ja siirtää sillä perusteella, että siitä voidaan päättää vasta sitten, kun on luotu strategiset linjat. Toivotaan, että päätöksenteko ei ole enää ajankohtainen, kun aikaa on käytetty strategian tekemiseen ja linjauksia on saatu aikaan. Strategioihin liittyy myös taktisia teki- jöitä. Niiden laadinta on osa poliittista peliä.

## Yksi strategia ei riitä

Kaupungeille ei näytä riittävän yhden kaupunkistrategian tekeminen. Sen lisäksi ja rinnalla tehdään sekä toimiala- että toimintokohtaisia strategioita. Tehdään esimerkiksi palvelu-, hankinta-, vanhus- ja ympäristöstrategioita. On myös monia muita strategian kaltaisia ohjelmia ja linjauksia kuten konserniohjauksen ja hyvän hallinnon periaatteita sekä kansainvälisyys- ja lapsipoliittisia ohjelmia. Jos kaikki kuntien strategialuontoiset asiakirjat lueteltaisiin, siitä tulisi pitkä lista.

Monien strategioiden laatimisesta syntyy viidakko eikä tiekartta. Ollaan eksyksissä eikä matkalla päämäärään. Erilaisissa strategioissa on ristiriitaisia linjauksia. Kun osastrategioiden pitäisi olla päästrategioista johdettuja ja niitä täydentäviä, niissä on usein uusia asioita ja niissä esitetään päästrategian kyseenalaisia periaatteita.

Koska strategioissa ei ole särmiä kunnan talouden tasapainottamiseen eikä se kaupunkimainoksen luonteeseen sopisikaan, on eräissä kaupungeissa talouden tasapainottamiseksi vaadittavat toimenpiteet listattu valtuustosopimuksiin. Turussa valtuustosopimus on korvannut jopa koko strategian. Jos tehdään valtuustosopimuksia, joissa sovitaan muustakin kuin valtuuston omista työtavoista ja pelisäännöistä, jää kuntaorganisaatiolle epäselväksi, kumpaa pitää noudattaa kaupunkistrategiaa vai valtuustosopimusta.

Valtuustosopimuksen valmistelevat kunnallispoliitikot muutaman johtavan viranhaltijan kanssa tai kokonaan ilman viranhaltija-valmistelua. Päätöksentekijät ottavat viranhaltijoiden roolin. Strategioiden laadinnassa pitäisi hyödyntää koko organisaation osaaminen ja resurssit. Valtuustosopimukset ovat poliittisen eliitin tahdonilmaisuja.

### Tarvitaanko kuntastrategioita?

Tärkein kysymys strategiatyössä on se, miten strategiat näkyvät käytännön toiminnassa ja päätöksenteossa. Päällimmäiseksi on jäänyt vaikutelma, että strategioilla tuskin on kovin suurta merkitystä. Strategioiden tarkoitus on saada kunnan toiminta näyttämään erilaiselta kuin se on. Strategioiden tehtävänä on kertoa, että päätöksenteko kunnassa on suunnitelmallista ja rationaalista, vaikka se on tosiasiasa sattumanvaraista, poukkoilevaa ja poliittisista suhdanteista ohjautuvaa.

Miksi kunnan sitten tarvitsee ollenkaan pohtia strategiaa, kun lainsäädännössä kerran on määritelty, mitä kunta tekee? Strategiatyö vie aikaa ja konkreettiseen työhön tarvittavia resursseja. Strategiaa työstettäessä keskustellaan epäkonkreettisesti ja yleisellä tasolla – jopa itsestään selvistä asioista – ja loppujen lopuksi päädytään kuitenkin siihen, mikä jo tiedetään.

Oma käsityksemme on, että tulos- ja tavoitejohtamiseen perustava strategiatyö on tehtävänsä tehnyt. Uusi suunta pitää löytää. Strategian laadintaan on saatava kuntalaiset, sidosryhmät ja henkilöstö mukaan. On tehtävä kuntayhteisön, ei kuntaorganisaation strategioita. On käytävä todellisten ja vakavien ongelmien kimppuun. On uskallettava katsoa todellisuutta silmiin ja tehtävä aitoja valintoja. Tämä edellyttää kuntien johtajilta kehittäjiltä ja tutkijoilta uutta otetta strategiatyöhön.

Heikki Helin  
dosentti, erikoistutkija, Helsingin kaupungin tietokeskus  
Sakari Möttönen  
dosentti, strategiajohtaja, Jyväskylän kaupunki

Heikki Helin – Sakari Möttönen. Kohti aurinkoista tulevaisuutta. Suurten kaupunkien strategiat. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuskatsauksia 2012:2.

### Tärkeitä lähteitä kuntien strategiatyöstä:

Mantere, Saku - Suominen, Kimmo - Vaara, Eero (toim.): Toisinajattelua strategisesta johtamisesta. WSOYpro. Helsinki. 2011.

Sorsa, Virpi - Pälli, Pekka - Vaara, Eero - Peltola, Katja: Strategia mahdollisuutena ja rajoitteena kuntaorganisaatiossa. Hanken School of Economics. Research: Raports 70. Helsinki, 2010.

Strandman, Kristiina; Se vain ilmestyi – Vuorovaikutteisen strategian viestintä kuntaorganisaatiossa. Acta Universitatis Lapponensis 168. Rovaniemi. 2009.





## Mikään ei pidä paikkaansa

E-SS 28.1.2012

Taloussanomien listasi joulukuussa kunnat, joiden lainat euroa/asukas olivat suurimmat. Otsikko oli suorasukaisesti ”Tässä ovat Suomen velkaisimmat kunnat”. Arvata saattoi, että velkaisimmissa kunnissa ärahdettiin. Monen kunnan sijoitus sellaisen listan alkupäähän oli kunnan itsensä mielestä väärinkäsitys. Sijoitus muuttuisi, jos vertailuun otettaisiin huomioon sijoitussalkku, konsernilainat tai jotain muuta.

Alueensa kuntajohtajien valituksia kuunneltuaan pohjoisen lehti pääkirjoitti: ”Pistää epäilemään, että kuntatalouden vertailut on tehty huitaisten ja jätetty olennaisia eriä huomioimatta. Jos näin todella on ja lopputulokseksi jää kovasti harhaanjohtava kuntavelkavertailu, oikean ja vertailukelpoisen tiedon levittämällä on kiire”.

Kokonaiskuvan kunnan taloudesta kyllä saa, kun käyttää useampaa muuttujaa. Kun tutkija käyttää alaviitteitä ja varauksia ja listaa vertailussa huomioitavia asioita, ne huuhtoutuvat tiedotusvälineissä, joihin mahtuu vain suoraviivainen pikatotuus - kuntajono.

Kauppojen hedelmätiskillä on kymmeniä hedelmiä. Niillä jokaisella on oma hintansa ja jokainen punnitaan erikseen. Kenenkään mieleen ei tule poimia erilaisia hedelmiä samaan pussiin ja etsiä vaa’asta painiketta hedelmät.

Näin kuitenkin tehdään, kun kuntien velkaantuneisuutta mitataan lainamäärällä. Samaa pakettiin niputetaan kaikki lainat tarkoituksesta riippumatta jättämällä vaille huomiota kunnan omaisuus, vastuut, antolainat ja erilaiset tasekosmetiikalla tehdyt lainakantaa kaunistelevat ratkaisut. Ei siinä auta mitään,

vaikka vaaka (tilasto) olisi tarkka, kun punnitavat ovat eriarvoisia ja kaikkia asiaan vaikuttavat tekijät eivät ole mukana. Ei siis ole oikeaa eikä vertailukelpoista tietoa levitettäväksi, on vain virallista tilastoa.

Olen moneen kertaan listannut lainamäärien vertailun ongelmia, koska myös Lahti on poikkeus. Helsingin energialaitos on liikelaitos, Lahdessa ja Jyväskylässä se on kaupungin yhtiö ja Espoo on myynyt oman yhtiönsä. Helsingillä, Lahdella ja Jyväskylän taseessa omaisuutta, Espoolla on niiden korvikkeena sijoituksia.

Espoolla on rahastoissa sähköyhtiön myynnistä saatuja tuloja, joita se voi käyttää investointien rahoittamiseen, mikä vähentää lainan tarvetta. Viime vuosina energialaitokset ovat tahkonneet omistajille rahaa paljon varmemmin kuin Espoon yhtiön myynnistä saadut rahat sijoituksina. Näiden kaupunkien pelkkien lainamäärien vertailu johtaa vain väärin johtopäätöksiin.

Kun kuntien budjettien raamit eivät riitä kaikkiin toivottuihin investointeihin, kasvaa kiusaus turvautua ns. elinkaarimalliin. Siinä yksityinen yritys rahoittaa suuren kunnan investoinnin, toteuttaa sen ja vastaa hankkeen ylläpidosta sovitun ajan. Kunta maksaa vain vuotuisen maksun. Elinkaarimallia on arvosteltu köyhän miehen osamaksukaupaksi, joka syö budjettirahat pitkälle tulevaisuuteen.

Turun tilajohtaja halusi valjastaa Turun koulut ja päiväkodit rahan tienamiseen ehdottaen tilojen myymistä ja niiden vuokraamista takaisin omaan käyttöön (TS 8.10.2010). Aika vaikea on ymmärtää, että menettely olisi kaupungin edun mukainen. Joku kaupunki hankkii tiloja omien yhtiöidensä kautta niin, ettei sekään rasita peruskunnan tasetta velan kasvuna. Velka ei se kasva myöskään silloin, kun kunta tekee pitkäaikaisia vuokrasopimuksia. Näin menetellen usein ei ole tarvetta rasiittaa valtuustoakaan uusien tilojen hankinnassa.

Valtiovarainministeriön budjettipäällikkö Hannu Mäkisen mukaan elinkaarimalleilla pyritään kiertämään budjettikehystä (TE 5/2011). Nyt valtiollakin on huomattu, että yksityinen tieraha on tullut kalliiksi (HS 16.1.2012). Budjettiraamien kiertämiseen pyritään suunnitel-

milla valtion omistamasta yhtiöstä (Infra Oy), joka lainaisi rahaa markkinoilta esimerkiksi suuria liikenneväylähankkeita varten ja valtio maksaisi sitten hankkeet budjettivaroista kymmenien vuosien aikana. Menettely hämärtää kuvaa valtion veloista.

Jos kunta haluaa kaunistella peruskunnan tasetta, se kyllä onnistuu. Tasekosmetiikka on kuitenkin heikko perustelu näille ratkaisuille. Niin kunnan kuin valtionkin budjettiraamien kiertäminen erilaisin järjestelyin ei ole myöskään perusteltavissa. Toiminta on mukautettava käytettävissä oleviin varoihin tai sitten otettava velkaa avoimesti.

Oudompi voi ihmetellä myös eräiden kuntien strategioiden tavoitteita. Yksi taloustavoite voi olla, ettei kunnan lainamäärä ole suurempi kuin vaikkapa 1800 euroa asukasta kohti. Tavoitteen saavuttaminen on järjestelykysymys, jos tilahankkeita toteutetaan edellä kuvatuilla tavoilla, jotka eivät rasita kunnan tasetta. Ketä hän tässäkin petetään?



Kylätie Sysmässä. (HH)



## Halpa vai kallis terveydenhuolto?

ESS 4.3.2012

Kuntien toimintoja tilastoidaan tarkasti. Kunnat saadaan jonoon asukaskohtaisten menojen mukaan. Virallinen Tilastokeskuksen tilasto kertoo kuitenkin vain sen, paljonko rahaa on käytetty johonkin tehtävään. Se on virallinen totuus, mutta sen perusteella tehdään väärää johtopäätöksiä.

Sosiaali- ja terveystoimen kustannusten vertailu jää puolitiehen, jollei oteta huomioon palvelutarvetta. Kun se huomioidaan, muuttuu kuva siitä, mitkä kunnat ovat tarjonneet palvelunsa halvalla ja missä ne tuotetaan kalliisti. Suurista kaupungeista Espoo ja Vantaa usein todistavat toimintansa tehokkuutta sillä, että niiden sosiaali- ja terveystoimen asukaskohtaiset kustannukset ovat maan keskiarvoa pienemmät. Kun tarve otetaan huomioon, menot ovatkin keskitasoa suuremmat.

Kun koko maan menoja euroa/asukas merkitään luvulla 100 ja halvimmallalla vuonna 2010 selvinnyt kunta saa sijan 1, muodostuivat täkäläisten kuntien sijat ja luvut seuraaviksi: 12) Nastola 77, 26) Hollola 85, 48) Lahti 92, 66) Orimattila 96, 76) Kärkölä 97, 77) Heinola 98, 105) Asikkala 103, 121) Hartola 107, 139) Hämeenkoski 110, 185) Sysmä 116, 231) Padasjoki 124.2

Sysmässä, Hartolassa, Padasjoella ja Asikkalassa rahaa meni tilaston mukaan yli keskiarvon. Ei näissä kunnissa kuitenkaan ole terveyseurojen kanssa hupuloitu. Kun Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) ottaa huomioon palvelujen tarpeen terveyden- ja vanhustenhuollossa, on luettelo koko maan sijalukuihin seuraava: 2) Hartola 77, 6) Sysmä 81,

14) Heinola 84, 22) Nastola 85, 27) Padasjoki 86, 42) Lahti 88, 65) Asikkala 90, 78) Orimattila 92, 126) Hollola 95, 138) Hämeenkoski 96, 142) Kärkölä 96.

Päijät-Hämeessä vastataan terveyden- ja vanhustenhuollon tarpeisiin maan edullisimmilla palveluilla: rahaa terveyden- ja vanhustenhuoltoon kuluu asukasta kohden vähemmän kuin maassa keskimäärin. Hartolan tarvevakioidut kustannukset ovat jopa 23 prosenttia ja Sysmän 19 prosenttia maan keskitasoa pienemmät.

Päijät-Hämeen pienten menojen taustalla on osaltaan keskussairaalan tehokas toiminta. THL rankkasi Päijät-Hämeen keskussairaalan tuottavimmaksi keskussairaalaksi vuonna 2010. Osansa kuntien pieniin menoihin on myös peruspalvelukeskuksilla Aava ja Oiva, joiden ansiosta menokasvu on ollut koko maata pienempi.

Edellä oleva osoittaa, että kaikki ei ole sitä, miltä pelkät tilastotiedot näyttävät. Maakunnan pienet kunnat Sysmä ja Hartola näyttävät kalliilta ja hätäisesti tulkiten myös tehottamiltakin. Ne järjestävät palvelunsa kuitenkin lähtökohdat huomioiden kaikkein edullisimmin, en käytä sana tehokkaimmin.

Kuntaliitosten eräänä perusteluna on pidetty huoltosuhteen heikkenemistä siitä seuraavalla kuntien maksukyvyyn ylittävällä menokasvulla. Eivät Päijät-Hämeen "elätettävät" siitä vähene, vaikka maakunnasta tehtäisi yksi kunta. Kukaan ei osaa ennustaa, hoitaisiko suurkunta sosiaali- ja terveystoimen nykyistä pienimmin menoin ja pyrkisikö se varmistamaan palvelujen tasapuolisen saatavuuden laajentuneen kunnan eri osissa.

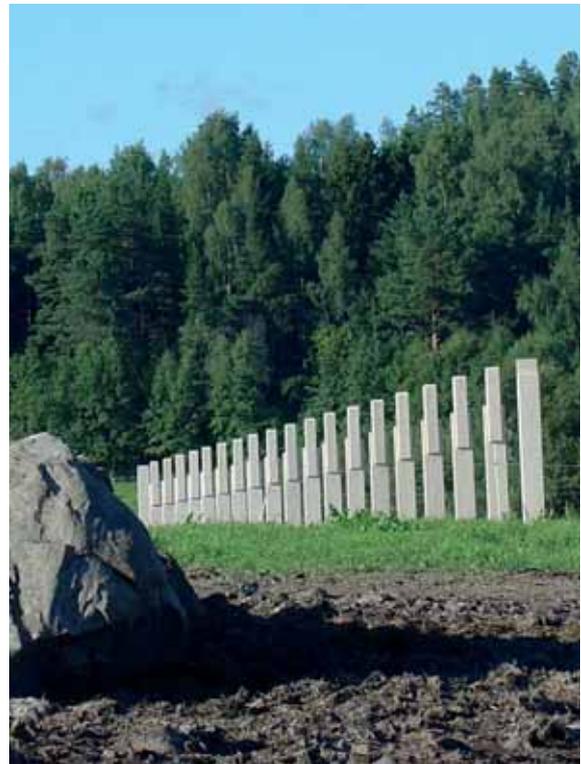
Sysmälinen Aavan ylilääkäri Markku Lahinen arvioi Sysmän ja Hartolan akuuttisairaanhoidon ja tutkimusmahdollisuuksien valuvan Heinolaan, jos Sysmän ja Hartola liitettäisiin Heinolaan. Sysmästä häviäisi myös röntgen ja palvelut heikkenisivät hartolalaisillakin välimatkan tuplaantuessa (I-H 17.2) Kuntaliitosten säästöt saadaan palveluja keskittämällä. Missään laskelmissa ei kuitenkaan oteta huomioon matkakulujen kasvua eikä asiakkaan ajalla ole hintaa.

Kuntakartan uudelleen piirtämisen eräänä tavoitteena on demokratian lisääminen hal-

lintohimmelit poistamalla. Aavan lasku Hartolalle on kaksi kolmasosaa kunnan menoista. Maakunnan kokoisessa kunnassa Hartolan nykyinen luottamushenkilöhallinto ajettaiisiin alas ja jokunen hartolalainen saisi paikan suurkunnan hallinnossa. Miten hartolalaisten vaikutusmahdollisuudet silloin kasvaisivat?

Kuntauudistus näyttää olevan uskon asia. Uudistuksen nimeen vannotaan esittämällä mikrotason kysymyksiin makrotason perusteita (kestävyysvaje, huoltosuhte, hyvinvointipalvelujen turvaaminen). Kuntalaisten on tiedettävä, mitä tapahtuu Päijät-Hämeen hyvin toimiville terveystalouksille suurkunnassa.

Vuosikymmenet kuntataloutta seuranneena en usko suurkunnista muodostuvan vahvoja kuntia, mitä se sitten tarkoittaneekaan. Hallinnon laatikoita uudelleen piirtelemällä ei suuria säästöjä synny. Muitakin vaihtoehtoja on, mutta niitä ei nyt ehditä tai haluta pohtia. Ei Suomi eikä hyvinvointipalvelut kaadu siihen, että kuntauudistuksessa edettäisiin rauhallisemmin. Ehkä olisi syytä palauttaa mieleen sananparret siitä, mitä syntyy, kun päätöksiä tehdään hätiköiden kiireellä ja huolimattomasti.



Ympäristötaidetta vai rakennustyömaa? (HH)



Lahden Seudun yleisurheilun sisulisäviestien sukkulaviestien startti Lahden Radiomäellä kesäkuun 2013 alussa. (HH)



## Maakuntahallinto ratkaisi ongelmat

ESS vierailija 25.3.2012

Kuntaministeri Henna Virkkusen ja valtiovarainministeriön road-show poikkesi Lahteen esittelemään uutta kuntakarttaa ja kuulemaan kuntien kommentteja. Helsingistä tulleet ehditivät korottaa Hollolan ja Nastolan kaupungeiksi ja muuttaa Padasjoen Pudasjoeksi (E-SS

16.2.2012). Etlari otsikoi: "Kuntaudistukselle tyrmäys". Tappio tuli luvuin 10-1. Vastustus oli kiivaampaa kuin pari vuoden takaisessa Uusi-Kunta hankkeessa.

Kuntaudistuksen tärkein tavoite on julkisten palveluiden turvaaminen tulevaisuudessa ja hyvinvointivaltion pelastaminen. Vanhusten määrä kasvaa lähivuosina niin nopeasti, että kuntauudistus on välttämätön hyvinvointipalvelujen turvaamiseksi. Terveysten- ja vanhustenhuollon järjestämiseksi tarvitaan leveämpiä hartioita.

Osmon Soininvaara nostaa toiseksi tavoitteeksi saattaa verokilpailun rampauttaneiden kaupunkiseutujen kehitys terveille uralle ja lopettaa kaavoituksessa tapahtuvan kermankuorinnan. Kolmanneksi tavoitteeksi mainitaan kuntien itsehallinnon ja lähidemokratian vahvistaminen.

Kuntaremontin taustaksi on esitetty trendilaskelmia, joiden mukaan rahat loppuisivat maakunnan reunakunnissa.

\*Hallituksen mukaan ongelmat (huolto-suhteen heikkeneminen, verokilpailu, demokratiavaje) ratkaistaan suurentamalla kuntakokoa oikein kunnolla. On hyvä muistaa, että

täydellisyys on hyvän pahin vihollinen. Ei hallituksen malli kaikkia ongelmia ratkaise. Se synnyttää myös uusia ongelmia. Positiivisina kaupatut asiat kääntyvät toiseen valoon, kun niitä tarkastelee yksityiskohtaisemmin. Absoluuttiset faktat eivät olekaan kristalliskirkkaita totuuksia kuntauudistuksessa sen paremmin kuin varuskuntauudistuksessaan.

Pääministerin mukaan kuntien lukumäärä ei ole uudistuksen oleellinen asia vaan säästöt, jotka remontin pitäisi tuoda (TE 3/2012). Pelkkä rajojen siirtely ei kuitenkaan säästä vielä mitään. Suurkunnat eivät tuota palveluja pieniä kuntia pienemmin kustannuksin. Koska suuri osa kuntien palveluista tuotetaan pienissä yksiköissä lähellä kuntalaisia, autotehtaan tehostamislogiikka ja suuruuden ekonomia eivät niissä toimi. Säästöjä syntyy palvelupisteiden vähentämisellä maakunnan reunoilta ja keskittämällä palveluita keskukseen. Näin tulee tapahtumaan, tehtiin suurkunta tai jatketaan nykyiseen tapaan.

”Virkkusmallia” selvästi paremmin ongelmat ratkeaisivat kaksiportaisella mallilla, jossa veronkanto, terveydenhuolto ja vanhustenhuolto, lukiot, ammatillinen koulutus, joukkoliikenne, yleiskaavoitus ja vastaavat isot tehtävät olisivat maakunnan vastuulla. Peruskunnat huolehtisivat päivähoidosta, peruskoulusta, detaljikaavoituksesta, katujen kunnossapidosta, urheilukentistä ja paikallisesta kulttuurista. Tällaista mallia hahmotteli Osmo Soininvaarakin samaan aikaan kun hän luonnosteli toisaalla SuurLahtea. Maakunnan roolin kasvua esitti myös professori Eero Paloheimo Helsingin Sanomissa (18.3.2012).

Kyse olisi maakuntahallinnosta. Se ei lisäisi virkavaltaa eikä hallintoa, vaan yhdistäisi erilaiset maakunnan kuntayhtymät (Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveisyhtymä, Päijät-Hämeen koulutus konserni, Päijät-Hämeen pelastuslaitos). Sen puitteissa olisi mahdollista saada samanlaiset säästöt kuin suurkunnassa.

Maakuntamalli lisäisi demokratiaa, koska edustajat maakuntavaltuustoon valittaisiin vaaleilla samoissa vaaleissa kuin peruskuntien valtuutetut. Nykyisissä peruskunnissa jatkaisivat omat, vaaleilla valitut valtuustonsa, mikä turvaisi lähidemokratian.

Maakuntamallin etuna suurkuntiin olisi kunnallispolitiikan professori Arto Haverin mielestä lähidemokratian säilyminen ilman, että tarvittaisiin erillisiä kunnanosa-alueita. Kunnanosa-alueilla tai asukaslautekunnilla ole vaikutusmahdollisuuksia, koska niillä ei ole valtaa eikä rahaa. Maakuntamallissa maakunta keräisi veroja sen vastuulla olevien tehtävien hoitamiseen ja kunta sen hoidossa olevien tehtävien rahoittamiseen.

Keskustapuolue on puhunut monitoimikuntayhtymästä, jota vastustajat ovat pilkanneet ”oikeaksi hallintohimmeleiden äidiksi”. Se olisi maakunnan kokoinen hallintoelin, joka vastaisi merkittävästä osasta jäsenkuntiensa palveluista. Jos yhtymällä ei olisi veronkanto-oikeutta, ei se maakunnan reunakuntia pelastaisi.

Kuntien välisessä yhteistyössä jokainen kunta maksaa oman laskunsa. Sekä mahdollisessa SuurLahdessa että maakuntamallissa vastuu jakaantuisi laajemmalle joukolle. Metropolialue on oma lukunsa.

Eivät kunnat kaadu muutamassa vuodessa. Nyt olisi syytä tuumata rauhallisesti miten kuntauudistuksessa pitäisi edetä.



Rypsiä vanhan riihen vieressä. (HH)

# Valtion vaikutus kuntien talouteen

Artikkeli teoksessa *Metropolialueen talous. Näkökulmia kaupunkitalouden ajankohtaisiin aiheisiin*. Toim. Heikki A. Loikkanen & Seppo Laakso & Ilkka Susiluoto. Helsingin kaupungin tietokeskus. 2012.

## Johdanto

Kuntien talous on kiristynyt 2000-luvulla. Vuonna 2010 peruskunnilla oli velkaa 10,5 miljardia euroa. Vuonna 2000 sitä oli 3,8 miljardia euroa. Nimellinen kasvu on ollut siten 6,7 miljardia euroa, vaikka velanottoa on vähentänyt kuntien omaisuuden myynti.

Samaan aikaan kunnat ovat joutuneet korottamaan veroprosenttejaan. Vuonna 2000 keskimääräinen veroprosentti oli 17,66 ja vuonna 2010 jo 18,98.

Artikkelissa pyritään kuvaamaan kuntien talouden kehitystä ja valtion toimenpiteiden vaikutusta tähän kehitykseen. Tarkastelu tapahtuu nimenomaan kuntien talouden näkökulmasta. Valtio on vaikuttanut kuntien talouteen eri tavoin. Menokehitykseen ovat vaikuttaneet valtion päätökset uusista tehtävistä. Kuntien tuloihin on vaikuttettu verotulojen, valtionosuuksien ja maksujen muodossa.

Tarkastelu keskittyy vuosiin 2000–2010. Monet kirjanpitoon sekä veroihin ja valtionosuuksiin tehdyt muutokset vaikeuttavat pitkien aikasarjojen muodostamista, mistä johtuen artikkelissa on jouduttu käyttämään eripituisia tarkastelujaksoja. Verotuloja ja valtionosuuksia kuvataan myös pidemmällä ajanjaksolla 1985–2010, jotta mukaan saataisiin 90-luvun laman vaikutukset kuntien tulopohjaan. Kuntien kirjanpito uudistui vuonna 1997, minkä vuoksi eräissä tarkasteluissa aikajänne on 1997–2010.

Tarkastelu perustuu Tilastokeskuksen kokoamiin kuntien taloustilastoihin sekä Kuntaliiton niiden pohjalta kokoamiin tiedostoihin ja laskelmiin sekä kirjoittajan tutkimuksiin. Kehityksen kuvaamiseen käytetään monia Suomen Kuntaliitossa laadittuja kuvioita kuntien tulopohjan kehityksestä.

## Taloudellisen liikkumavaran käsite

Kunnallistalouden kuvaamisessa keskeiseksi on muodostunut taloudellisen liikkumavaran käsite. Sitä on käytetty runsaasti yleisessä keskustelussa, mutta sen merkitystä ei ole määritelty täsmällisesti. Merkitys, sisältö ja eri tekijöiden painotukset ovat vaihdelleet esittäjän mukaan.

Kunnallinen itsehallinto edellyttää, että kunnilla on tietyt taloudelliset resurssit tehdä itsenäisiä päätöksiä. Mikäli resurssia ei ole, kunta muistuttaa valtion tilivirastoa ilman itsenäistä päätösvaltaa. Kirjoittaja on analysoinut aiheita ja siihen liittyviä osatekijöitä useissa eri tutkimuksissa (Helin 1991).

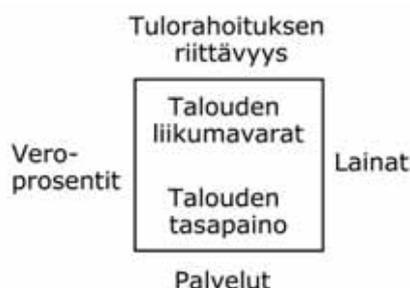
Periaatteessa kunnan taloudelliseen liikkumavaraan (kunnan taloudelliseen tilaan) vaikuttavat tekijät voidaan hahmottaa kuvion 1 mukaisesti. Liikkumavara on siten yhtäältä kunnan omien päätöksentekijöiden päätösten ja toisaalta valtion toimenpiteiden seuraus.

## Kunnan taloudelliseen liikkumavaraan vaikuttavat tekijät





## Kuntien taloudellisen liikkumavaran osatekijät



Valtio vaikuttaa kuntien talouteen päättämällä veropohjaan liittyvistä asioista, valtionosuuksista, kuntien tehtävistä sekä säätelemällä maksujen suuruutta. Tässä tarkastellaan erityisesti valtion vaikutusta verotuloihin ja valtionosuuksiin. Merkittävä osa kuntien palveluista on asiakkaille maksuttomia tai maksut kattavat vain pienen osan kustannuksista. Poikkeuksena on liiketoiminta, jonka vaikutus eräiden suurten kaupunkien talouteen on merkittävä. Liikelaitosten maksujen suuruutta seuraa Kilpailuvirasto.

Näiden taustalla ovat kuntien erilaiset lähtökohdat, kuten sijainti sekä erilaiset rakennetekijät, sekä kansantalouden ja kansainvälisen talouden kehitys. Valtio tasaa kunnittaisia eroja kuntien tulopohjassa ja palvelujen järjestämisessä. Toisaalta kunnan sijainti ja rakenne, mm. väestörakenne ja elinkeinorakenne, vaikuttavat kunnan omaan päätöksentekoon.

Kuviossa 2 on pyritty havainnollistamaan taloudellisen liikkumavaran käsitettä, joka on usean eri muuttujan yhteisvaikutuksen tulos. Kuviossa nimetyt muuttujat ovat vain esimerkkejä. Sinervo on käyttänyt talouden tasapainon käsitettä, joka hänen mukaansa on monitulkintainen ilmiö (Sinervo 2011).

Taloudellisen liikkumavaran käsitteellä pystytään tiivistetyssä muodossa kuvaamaan kunnan taloudellista tilaa – talouden tasapainoa. Jos kunnan taloutta kuvataan vain yhden tekijän avulla, saadaan tilastoon perustuva luettelo kunnista muuttujan mukaisessa järjestyksessä, mutta se ei kuvaa kuin yhtä siivua kunnan

talouden tilasta. Kunnan talouden tasapainossa on kyse kunnan resurssien riittävydestä suhteessa kunnan velvoitteisiin. Talouden tasapaino on saavutettava tehokkaalla kunnan resurssien käytöllä ottaen huomioon kuntalaisten välinen oikeudenmukaisuus (Sinervo 2011).

Kuntien talouden kehityksen syitä on pohdittu hyvin vähän. Kunnallistalouden analysointi ei ole helppoa. Yhden tunnusluvun perusteella ei kokonaiskuvaa voi muodostaa, mutta useita tunnuslukuja käyttämällä kokonaiskuvan voi hahmottaa.

## Yleiskuva kuntatalouden kehityksestä 2000–2010

Vuosittaiset luvut vaihtelevat, mutta yleiskuvan 2000-luvun kehityksestä saa tarkastelemalla tulos- ja rahoituslaskelman yhteenlaskettuja lukuja vuosilta 2000–2010 samassa rahanarvossa. Tosin yleiskuva on samankaltainen, vaikka laskisi yhteen luvut ao. vuosien rahanarvoissa. (Helin 2010a, 2010b)

Taulukon perusteella voidaan hahmotella kunnallistalouden kehitystä. Kuntien verorahoitus (verotulot + valtionosuudet) riitti toimintakatteeseen. Rahoituserien jälkeen kertyi 2000-luvulla vuosikatetta 21,9 miljardia euroa. Se kattoi 18,9 miljardin euron poistot ja jäljelle jäi 3,0 miljardia euroa.

Vuosikate<sup>1</sup> ei riittänyt 36,2 miljardin investointien omahankintamenon kattamiseen. Vajetta jäi näin laskien 14,1 miljardia euroa. Kuntien yhteenlasketut investoinnit olivat 38,8 miljardia euroa. Kun omaisuutta myytiin 12,1 miljardilla eurolla ja rahoitusosuudet investointeihin (mm. valtionosuuksia investointeihin) olivat 2,6 miljardia euroa, muodos-

<sup>1</sup> Taulukko on muodostettu muuttamalla vuosittaiset tulos- ja rahoituslaskelmat vuoden 2011 rahanarvoon ja laskemalla ne yhteen. Taulukko osoittaa esimerkiksi, että kunnat saivat verotuloja vuosina 2000–2010 vuoden 2011 rahanarvossa 197,1 miljardia euroa.

Taulukko 1. Kuntien tulos- ja rahoituslaskelman yhteenlaskettuja lukuja 2000–2010<sup>1</sup> (miljardia euroa, vuoden 2011 rahanarvo, Tilastokeskus).

Toimintatuotot	83,6	Investointimenot	38,8
Toimintakulut	324,8	Rahoitusosuudet investointeihin	2,6
Toimintakate	-241,1	Investihyödykkeiden luovutustulot	12,1
Verotulot yhteensä	197,1	Investointien omahankintameno	36,2
Kunnan tulovero	167,0	Toiminnan ja inv.n rahavirta	-5,0
Kiinteistövero	10,0	Rahoituksen rahavirta	6,6
Yhteisövero	20,1	Lainakanta	10,9
Valtionosuudet	66,3	Taseen yli/alijäämä	7,3
Vuosikate	21,9	Konsernilainat	25,4
Poistot	18,5		
<hr/>			
Vuonna 2010		Muutos 200-2010	
Investointien tulo-rahoitusprosentti	71,3	Lainakannan muutos	5,7
Lainakanta e/asukas	2019	Konsernilainakannan muutos	8,3
Konsernin lainakanta e/asukas	4719	Taseen ylijäämän muutos	4,0

tui nettoinvestoinneiksi 24,1 miljardia euroa. Nettoinvestoinnit olivat 2,1 miljardia vuosikattetta suuremmat.

Varsinaisen toiminnan ja investointien nettokassavirta jäi 5,0 miljardia euroa miinukselle. Negatiivinen toiminnan ja investointien nettokassavirta katettiin rahoitustoiminnan kassavirralla, joka oli 6,6 miljardia euroa. Pääosa tästä on lainanottoa. Kuntien lainakanta kasvoi 2000-luvulla 5,7 miljardia euroa. Kunnat myönsivät antolainoja enemmän kuin niitä maksettiin takaisin.

Taseen kertynyt ylijäämä kasvoi 4,0 miljardia euroa ja oli vuonna 2010 noin 7,3 miljardia euroa. Samaan aikaan kuntien lainamäärä kasvoi 5,7 miljardia euroa. Kunnilla oli konsernilainoja vuoden 2009 lopussa 25,4 miljardia euroa. Konsernilainat kasvoivat vuodesta 2000 reaalisesti noin 8,3 miljardia euroa. Kasvu heijastelee myös kuntien toimintojen organisoinnissa tapahtunutta muutosta.

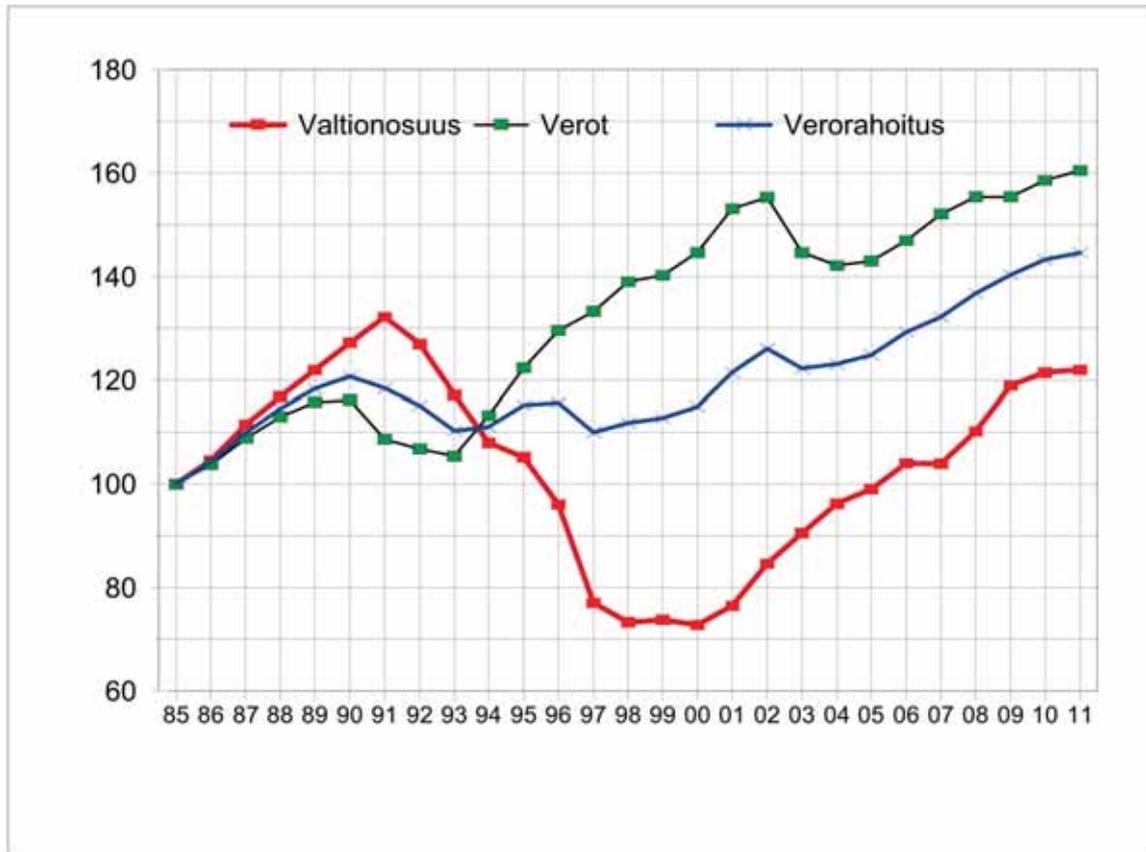
Kunnat joutuivat korottamaan veroprosentteja vuoden 2000 keskimääräisestä 17,67:stä vuoden 2010 18,98:aan eli 1,31 prosenttiyksikköä. Korotukset lisäsivät kuntien verotuloja

2000–2010 noin 1,2 miljardia miljoonaa euroa (kuvio 6b). Kompensoimattomat veronkevennykset heikensivät kuntien veropohjaa samana aikana 0,4 miljardia euroa. Vuosina 1997–2010 kompensoimattomat kevennykset olivat yhteensä 0,8 miljardia euroa (kuvio 6a).

Kuntien toimintamenot ovat kasvaneet vuosittain. Menot ovat supistuneet ainoastaan pakon edessä 1990-luvun alun laman aikaan. Muutoin kuntien menoleikkaukset ja säästöt ovat olleet menojen kasvun hidastamista. Harvinainen poikkeus oli Helsingin ”vyönkiristys” vuoden 2002 kuntatalouden tasapainotusratkaisun jälkeen. (Helin 2009.)

Menojen kasvun taustalla on kustannustason nousun ohella kunnille säädetyt uudet tehtävät. Valtio on osallistunut uusien tehtävien kustannuksiin keskimäärin kolmasosalla. Kun valtio on lisännyt valtionosuutta uusiin tehtäviin 100 miljoonaa euroa, siitä on aiheutunut kunnille 300 miljoonan euron menojen kasvu, josta 200 miljoonaa euroa on jäänyt kuntien itse rahoitettavaksi. Näin ollen kaikki uudet velvoitteet lisäävät kuntien menoja ja kiristävät taloutta.

Kuvio 3. Kuntien ja kuntayhtymien verotulojen ja valtionosuuksien kehitys 1985–2011 (2011 rahanarvo, 1985=100, Kuntaliitto)<sup>2</sup>.



## Kuntien tulokehitys<sup>2</sup>

Kuntien ja kuntayhtymien valtionosuuksien ja verotulojen kehitys 1985–2011 ilmenee kuvioista 3. Kuvion luvut ovat vuoden 2011 rahanarvossa ja vuosi 1985 on merkitty luvulla 100.

Kuntien tulopohja kasvoi tasaisesti 1980-luvulla. Lama leikkasi verotuloja. Esimerkiksi Helsingin verotuloista ja työpaikoista katosi viidennes. Lamaa edeltävä työpaikkojen määrä saavutettiin Helsingissä vasta vuonna 2000 (Helin 2009). Laman jälkeen verotulot alkoivat kasvaa ja valtio leikkasi talouttaan tasapainottaakseen kuntien valtionosuuksia 90-luvun

lopulle saakka. Valtionosuudet ovat kasvaneet vasta 2000-luvulla. Kasvu on perustunut osittain siihen, että valtionosuuksia on lisätty verotuksen kevennysten kompensoimiseksi. Samalla verotulojen kasvu on hidastunut. Rahanarvon muutos huomioden valtionosuuksien taso on edelleen pienempi kuin 90-luvun vaihteessa.

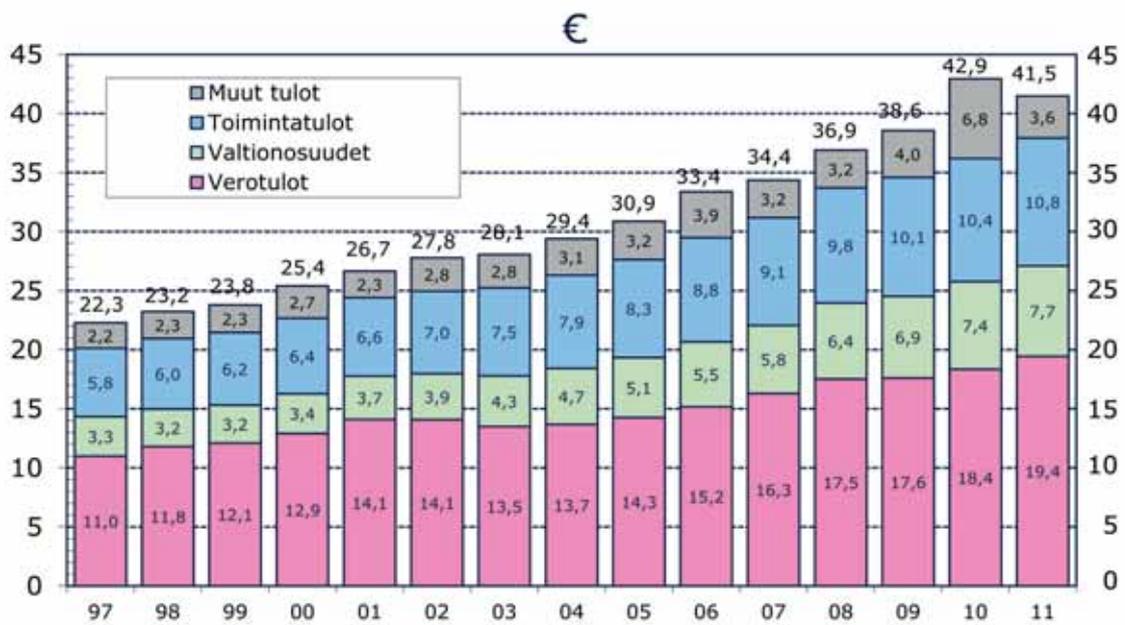
Kuvioissa 4 ja 5 on kuntien ja kuntayhtymien tulojen kehitys 1997–2011 miljardeina euroina ja tulolajien prosentuaalisena jakautumana. Valtionosuuksien osuus tuloista on kasvanut<sup>3</sup>. Taustalla on em. verokevennysten kompensointi lisäämällä valtionosuuksia.

2 Eri vuosien valtionosuudet eivät ole suoraan vertailukelpoisia. Ne on pyritty tekemään vertailukelpoiksi vähentämällä valtionosuuksista v. 1985-96 kuntien maksamat osuudet Kela:lle ja lisäämällä niihin v. 1997-2012 valtion kirjanpidon mukaisia valtionapueriä kuten työllistämistuki sekä kuntayhtymien saama yksikköhintarahaus (valtionosuudet on esitetty Peruspalveluohjelma-tarkastelun mukaisina). Valtionosuusuudistuksen johdosta vuodet 2010-2012 eivät kuitenkaan ole täysin vertailukelpoisia aikaisempien vuosien kanssa. Valtionosuuksien tasoon v. 2002 lähtien vaikuttaa verokevennysten kompensoiminen kunnille valtionosuuksia korottamalla. (Kuntaliitto)

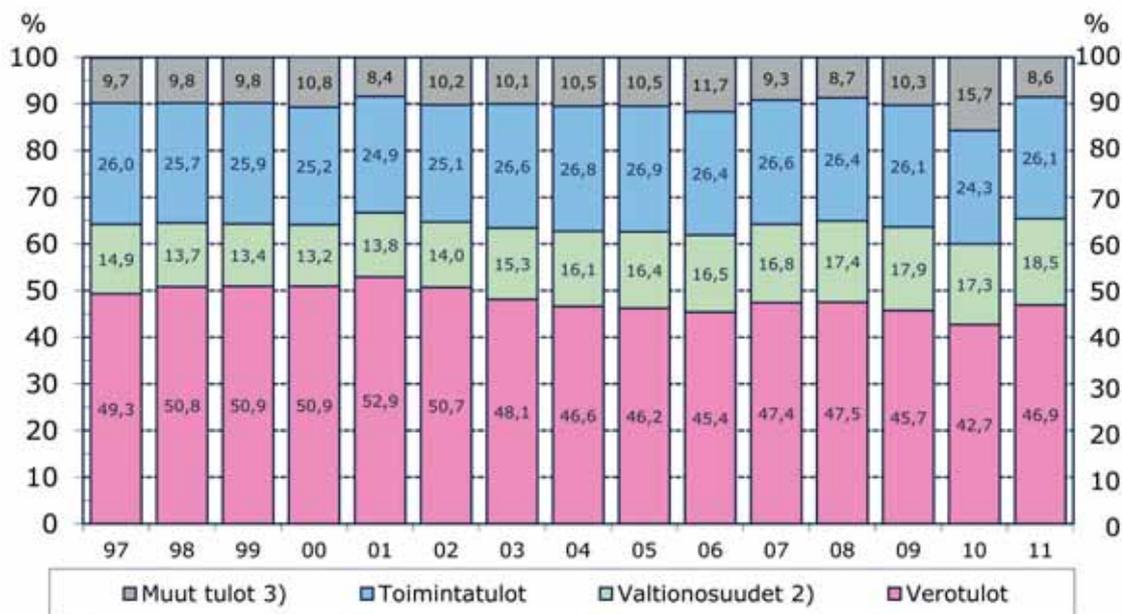
3 Kuvioiden 4 ja 5 lähde: Kuntaliiton laskelma, pohjana vuosina 1997–2010 Tilastokeskuksen tiedot ja vuonna 2011 Peruspalveluohjelman ennuste. Lukujen taustaa:

- 1) Tulos- ja rahoituslaskelman mukaiset ulkoiset kokonaistulot. Vuoden 2010 muissa tuloissa on Helsingin seudun ympäristöpalvelut-kuntayhtymän perustamiseen liittyviä eriä.
- 2) Valtionosuuksien tasoon 2002–2010 vaikuttaa verokevennysten kompensointi kunnille valtionosuuksia lisäämällä.
- 3) Mm. lainotto, korkotulot ja muut rahoitustulot, satunnaiset tulot, rahoitusosuudet investointeihin, omaisuuden myyntitulot, antolainojen lyhennykset.

Kuvio 4. Kuntien ja kuntayhtymien ulkoiset tulot 1997–2010, miljardia.



Kuvio 5. Kuntien ja kuntayhtymien ulkoiset tulot <sup>1)</sup> 1997–2010, %:a kokonaistuloista (Kuntaliitto)



## Verotulot

Verotuloja on pidetty eräänä kunnallisen itsehallinnon peruspilarina. Valtio voi kuitenkin vuosittain tehdä kuntien veropohjaan vaikut-

tavia päätöksiä. Tällaisia ovat olleet mm. seuraavat päätökset:

- 1 Verotusta on kevennetty 1997–2003 lisäämällä kunnallisverotuksen vähennyksiä korvaamatta menetyksiä kunnille. Sen jäl-

- keen kevennykset on kompensoitu lisäämällä valtionosuuksia. (kuviio 6a)
- 2 Kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta on vähennetty, ja joskus yhteisöveroa on käytetty kunta-valtio -suhteen tasauseränä. Menettäjänä ovat olleet kunnat, joiden yhteisövero euroa/asukas on ollut maan keskiarvoa suurempi.
  - 3 Kiinteistöveroprosenttien alarajoja on korotettu, millä on pyritty vahvistamaan kuntien taloutta. Samaan aikaan muuta verotusta on kevennetty.

Kun valtio on muuttanut kuntien verotuloja valtionosuuksiksi veronkevennyksen yhteydessä, kuntien riippuvuus valtionosuuksista on tämän johdosta lisääntynyt. Samalla kuntien talous on kuitenkin muuttunut entistä epävarmemmaksi, koska valtio voi oman taloutensa tasapainottamiseksi leikata valtionosuuksia, vaikka osa niistä on ollut kuntien entisiä verotuloja.

Valtiovarainministeriö on hahmotellut kuntien talouden kehitystä omissa julkaisuissaan. Pysyvä elementti näissä hahmotelmissa on ollut kuntien yhteisövero-osuuden muuttaminen valtionosuuksiksi. Vaikka hallitus on kerta toisensa jälkeen päättänyt yhteisöveron säilyttämisestä kuntien tulolähteenä, valtiovarainministeriön kanta on ollut muuttumaton. (Helin 2011a.)

Vuosina 1997–2003 valtio kevensi verotusta 0,8 miljardilla eurolla kuntien kustannuksella. Tämän jälkeen valtio on korvannut kevennyksistä aiheutuneet menetykset lisäämällä valtionosuuksia. Vuosien 1997–2011 verokevennysten takia kunnat saavat 2,6 miljardia euroa vähemmän verotuloja. (kuviio 6b)

Koska kunnallisveron vähennyksiä on kymmenen viime vuoden aikana korotettu merkittävästi, on ero kunnan päättämän nimellisen tuloveroprosentin ja kunnan todellisen veroasteen, josta käytetään yleisemmin nimitystä efektiivinen veroaste (maksettava vero / veronalaiset tulot ennen tuloista tehtäviä vähennyksiä) välillä kasvanut. Useat kunnat ovat jossain vaiheessa kompensoineet vähennysten korotuksen vaikutuksen nostamalla tuloveroprosenttiaan. Näin kuntien keskimääräinen tuloveroprosentti on noussut, vaikka efektiivinen

tuloveroaste on pysynyt likimain samana tai jopa alentunut jonkin verran. Pienistä tuloista verottajan tekemät vähennykset vievät suuremman osan kuin suuremmista tuloista.

Nimellisen ja todellisen veroasteen veroprosenttien ero vaikuttaa mielikuvinkin. Eroa on yritetty kaventaa valtionosuuksiuudistuksessa, mutta sen kattaminen olisi leikannut valtionosuuksia liikaa. Järjestelmä olisi selkeämpi, jos tällaista eroa ei olisi tai ero olisi ainakin pienempi.

Valtio ei enää kevennä verotusta valtionveron puolella, koska valtionverojen maksu alkaa vajaan 29 000 euron tuloista. Vuonna 2012 kunnalle ei tarvitse maksaa veroja alle 8300 euron tuloista.

Vuonna 1998 kuntien tuloveroprosenttien painotettu keskiarvo oli 17,51 prosenttia ja kunnallisveroaste, josta käytetään myös nimitystä efektiivinen veroaste, oli 3 prosenttiyksikköä alhaisempi eli 14,51 prosenttia. Vuonna 2012 tuloveroprosentti oli noussut 19,25 prosenttiin ja kunnallisveroaste oli 14,32 prosenttia. Se oli siis alhaisempi kuin 14 vuotta aikaisemmin. Vähennyksistä johtuva ero nimellisen ja efektiivisen veroasteen välillä oli tällöin kasvanut 4,93 prosenttiyksikköön.

Ero nimellisen ja todellisen veroasteen välillä vaihtelee kunnittain. Ero on pieni pääkaupunkiseudun kunnissa: Helsingissä 3,40, Espoossa 2,81 ja Kauniaisissa 1,56 prosenttiyksikköä. Suurin ero veroasteiden välillä on Rääkkylässä 8,22 ja Tervossa, 8,05.

## Valtionosuudet

Valtionosuusjärjestelmän tavoitteina on valtion kannalta turvata hyvinvointivaltion keskeisten peruspalvelujen tuottaminen. Koska kuntien käytettävissä olevat resurssit ja tuotantokustannukset vaihtelevat, on valtion rahoituksella tasattava palvelujen järjestämismahdollisuuksia. Toiseksi valtionosuusjärjestelmällä pyritään turvaamaan tasa-arvo eri alueiden ja kuntien kesken palvelujen ja verotuksen suhteen. Tämä voidaan ilmaista myös siten, että tavoitteena on toteuttaa kansalaisten perusoikeuksia oikeudenmukaisella ja tasapuolisella tavalla. Lisäksi järjestelmän tulisi tukea resurssien käytön tehokkuutta ja mah-

**Kuvio 6. Kuntien verotuloihin liittyvän kehityksen hahmottelua.**

**6a. Arvio veronkevennysten vaikutuksesta kuntien verotuloihin 1997–2011, milj. e (Suomen Kuntaliitto).**



Vuosien 1997-2012 verokevennysten johdosta kunnat saavat vuonna 2012 noin 2,9 mrd. euroa vähemmän verotuloja, josta kompensoimatta on yli 800 milj. euroa



18.11.2011

dollistaa resurssien säätely valtion budjetissa sekä suhdannepolitiikka. (Helin 1991, 2008.)

Valtionosuusjärjestelmien muutos vuonna 1993 kustannusperusteisesta laskennalliseen kannusti kuntia toimimaan mahdollisimman rationaalisesti. Mitä pienemmin kustannuksin ne palvelut tuottivat, sitä suurempi hyöty niille tuli.

Valtio osallistuu kunnilta edellyttämiensä palvelujen kustannuksiin. Järjestelmän toimivuutta on heikentänyt se, että valtio on vähentynyt osuuttaan palvelujen rahoituksessa mm. seuraavin tavoin (Helin 2008, 2010a, 2011b):

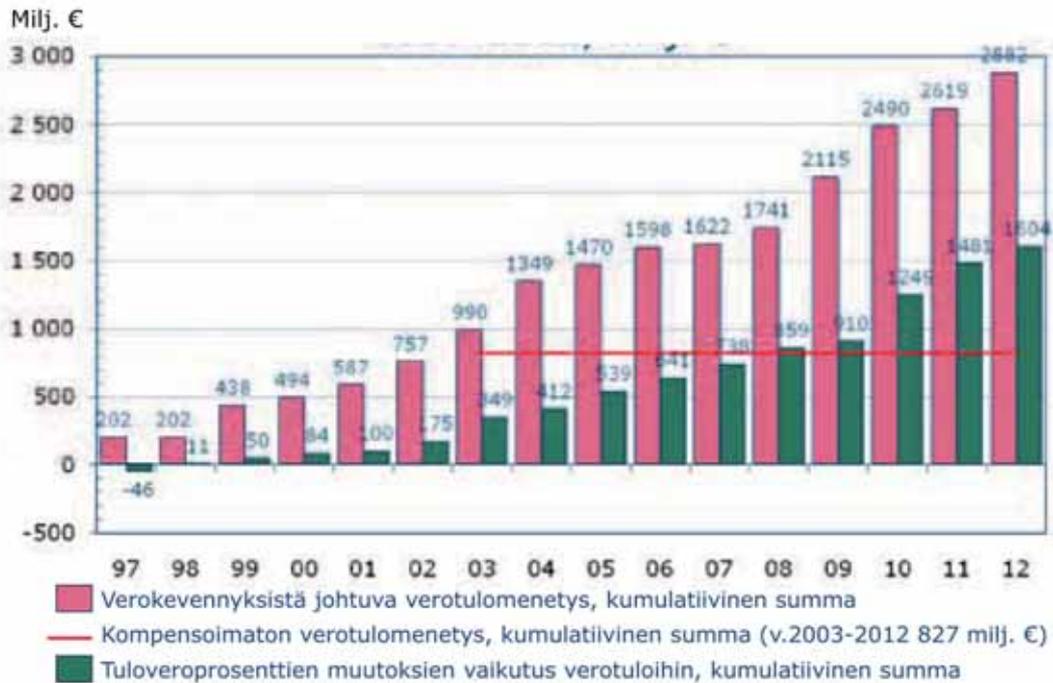
- o Indeksitarkistukset on tehty vajaina. Laki mahdollisti vuoteen 2007 saakka tarkistuksen tekemisen 50–100-prosenttisena. Vajaiden tarkistusten vaikutus kumuloitui. Vuosina 2001–2007 tehtyjen tarkistusten ja täyden

tarkistuksen erotus oli 379 miljoonaa euroa.<sup>4</sup> Kumulatiivisesti kuntien menetys oli 1,6 miljardia euroa. Koska valtionosuudet olivat tästä johtuen pienemmät myös seuraavina vuosina, oli menetys jopa 2,6 mrd. euroa ajanjaksolla 2000–2010.

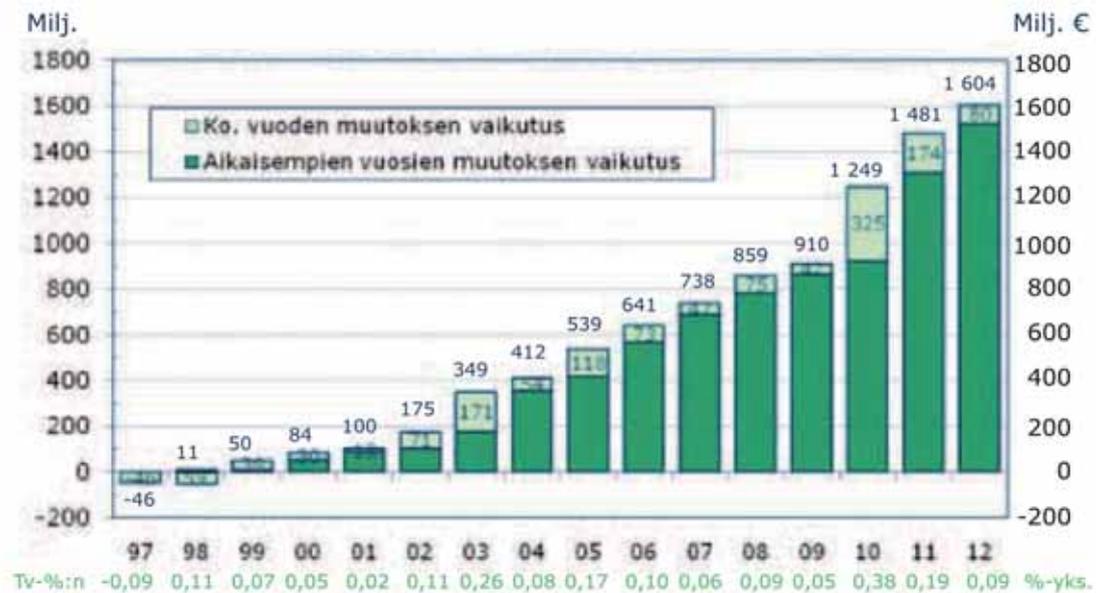
- o Valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistusten edellyttämiä valtionosuuksia ei maksettu lain mukaisesti heti, vaan lakia muuttaen muutaman vuoden viiveellä. Näin todellisuudessa valtionosuuksia leikattiin ko. vuosien osalta, vaikka menettelyä virheellisesti kutsuttiin ”pakkolainaksi”. Kustannustenjaon tarkistusten maksaminen jälkikäteen on vähentänyt kuntien valtionosuuksia yli 800 miljoonaa euroa ao. vuosina.

<sup>4</sup> Vuosina 1994-2007 leikkaus täysimääräisestä indeksitarkistuksesta on 790 miljoonaa euroa. (Kuntaliitto)

6b. Verokevennysten ja tuloveroprosenttien muutosten vaikutus kuntien verotuloihin 1997–2012 (Suomen Kuntaliitto).



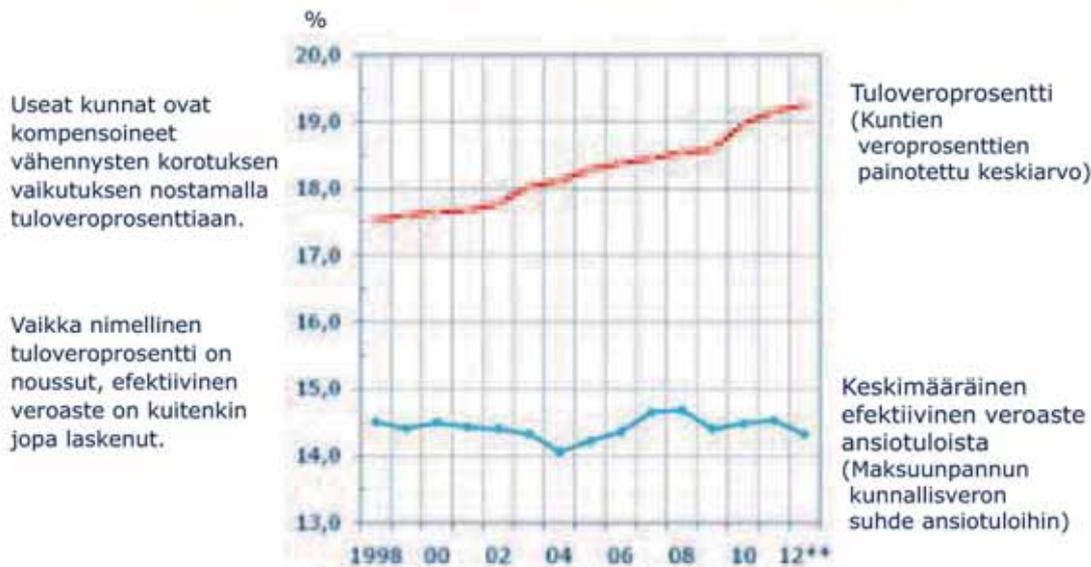
6c Tuloveroprosenttien muutosten vaikutus kuntien verotuloihin 1997–2012 (Suomen Kuntaliitto).



Tv-%:n muutos

Vuosien 1997-2012 tuloveroprosenttien muutosten johdosta kunnat saavat vuonna 2012 1,6 mrd. euroa enemmän verotuloja

## Kunnallisveroprosentti 1998–2012



Eri hallitusten edustajat ovat korostaneet sitä, miten hallitus on vahvistanut kuntataloutta lisäämällä valtionosuuksia. Peruskuntien valtionosuudet ovatkin kasvaneet vuosina 2000–2010 noin 4,2 miljardia euroa (kuvio 6a). Kasvusta 1,6 miljardia on veronkevennyksen kompensatiota.

Vuodesta 2008 lähtien indeksitarkistukset on lain mukaan pitänyt tehdä täysimääräisinä. Sitä ennen valtio saattoi tehdä tarkistukset pienempinä, kuitenkin vähintään 50-prosenttisina. Välillä vajaata tarkistusta perusteltiin tuottavuuden vaatimuksella. Vajaista indeksitarkistuksista seurasi, että kustannustenjako kuntien ja valtion kesken muuttui niin, että kuntien maksuosuus kasvoi. Vuodesta 2010 alkaen valtio osallistuu uusista tehtävistä aiheutuviin kustannuksiin 50 prosentin valtionosuudella.

Neljän vuoden välein tarkistetaan, ovatko kustannukset kasvaneet ennakoidulla tavalla. Lain lähtökohta on, että jos palvelujen järjestämisen kustannukset ovat kasvaneet enemmän kuin valtion budjettilaskelmissa on arvioitu, valtio maksaa osansa ylityksestä.

Kuntien tilannetta pahentaa se, että uusien tehtävien kustannukset on ilmeisen tietoisesti arvioitu liian pieniksi. Neljän vuoden välein

tehtävässä kustannustenjaon tarkistuksessa korjataan näitä arviointivirheitä. Valtio on ollut haluton maksamaan tarkistuksia ajallaan. Koska tarkistus tehdään neljän vuoden välein, viiveen takia kunnilta on jäänyt miljardi euroa valtionosuuksia saamatta jokaisella nelivuotijaksolla. Lakia kustannustenjaon tarkistuksesta muutettiin 2008. Aiemmin tarkistus piti lain mukaan tehdä täysimääräisenä. Muutettu laki mahdollistaa sen, että maksulle asetetaan monia ehtoja.

Kunnilta jää valtionosuuksia saamatta tarkistuksen neljän vuoden jakson takia. Sitä kuvaa seuraava esimerkki. Kustannustenjaon tarkistus edellyttää 400 miljoonan euron valtionosuuksien lisäystä. Oletetaan, että se kertyy tasaisesti neljän vuoden aikana. Tällöin ensimmäisenä vuonna valtionosuus on 100 miljoonaa euroa liian pieni, toisena vuonna se on 200, kolmantena 300 ja neljäntenä 400 miljoonaa euroa liian pieni. Näin on käynyt jo kolme kertaa 2000-luvulla. (Helin 2008, 2011b.)

### Uudet tehtävät

Suomen Kuntaliitto on ollut huolissaan kunnille säilytetyistä uusista tehtävistä. Normiohjausta ja kuntien veloitteita on lisätty. Näistä



aiheutuneiden kustannusten määrästä ei ole tarkkaa tietoa. Periaatteessa valtio on osallistunut uusien tehtävien kustannuksiin kolmasosalla ja kuntien maksettavaksi on jäänyt kaksi kolmasosaa.

Osittain suuret kustannustenjaon tarkistukset johtuvat uudistusten enemmän tai vähemmän tietoisesti alimitoitetuista kustannusarvioista. Kuntien talouden kannalta kohtalokas virhe syntyy valtion budjetin laadinnassa. Ministeriöillä on budjettikehyksissä muutama kymmenen miljoonaa euroa pelivaraa uusiin tehtäviin. Jokaisella ministerillä ja hänen puolueellaan on tarve saada tehdyksi näyttäviä uudistuksia (Helin 2011b).

Kehysten tiukkuus on johtanut siihen, että uudistusten kustannukset aliarvioidaan. Tämän lisäksi uudistuksia käynnistetään vuoden loppupuolella. Seuraavina vuosina laskut lankeavat kunnille täysimääräisinä. Niiden suuruutta tarkastellaan vain neljän vuoden välein.

Valtiovarainministeriö on kritisoinut kuntia löysästä taloushoidosta. Ongelmia on myös valtion puolella. Jatkuvasti on vireillä ”hyviä asioita”, joiden lopullinen kustannus ei ole tiedossa tai joiden kustannusarviot ovat alimitoitettuja. Uudistusten kunnallistaloudellisten vaikutusten arviointi hallituksen esityksissä on puutteellista.

Uusien tehtävien kustannusten mittaluokan hahmottelussa on otettava huomioon näiden lisäksi melkoinen osa kustannustenjaon tarkistuksen yhteydessä todetusta laskennallisten kustannusten kasvusta.

Jos oletetaan, että neljän kustannustenjaon tarkistuksen (2001, 2005, 2008 ja 2012) reilu 1,5 miljardin valtionosuuksien lisäys on kolmasosa laskennallisten kustannusten kasvusta, ovat kustannukset kasvaneet noin 5 miljardia euroa. Tämän lisäksi tulevat uudet tehtävät joiden kustannuksiin oli varauduttu täysimääräisesti budjetin laadinnan yhteydessä.

Toimintakulujen nimellinen kasvu vuosina 2000–2010 oli 12,9 miljardia. Näin karkeasti haarukoimalla melkoinen osa kuntien menojen kasvusta olisi uusista tehtävistä aiheutuneita menoja.

## Tulorahoitusjäämä

Kuntaliitossa on kehitelty uusi tapa kuvata kuntien talouden tasapainoa kumulatiivisella tulorahoitusjäämällä. Se saadaan laskemalla vuosikatteen ja poistonalaisten investointien erotusten vuosittaiset summat.

Kuntaliitossa tehtyjen laskelmien mukaan kuntien rahoitusvaje oli vuoden 2010 lopussa -7,9 miljardia. Koska tulot eivät ole riittäneet investointien rahoittamiseen, on jouduttu ottamaan velkaa. Kuntien velka kasvoi vuosina 1997–2010 nimellisesti noin 6,4 miljardia euroa (kuvio 7a)

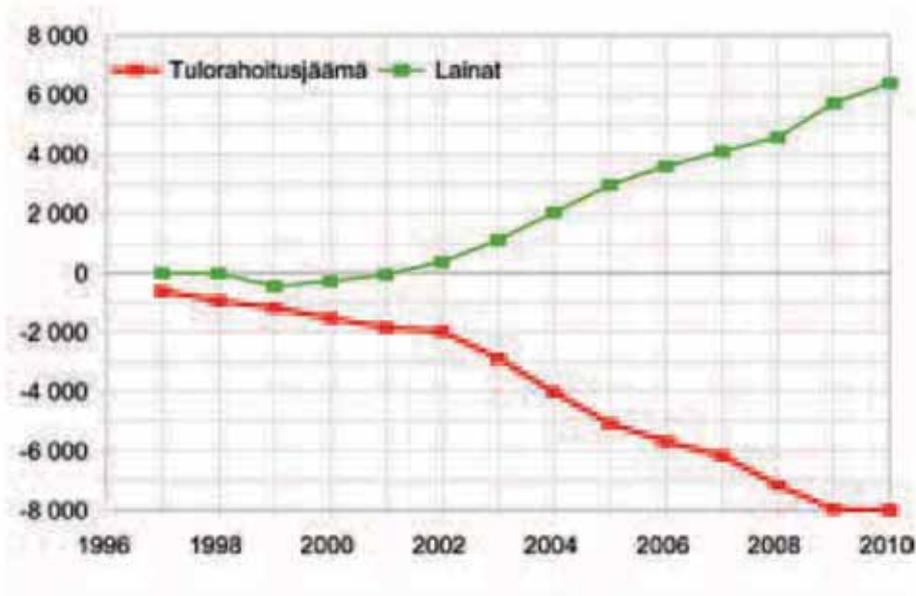
Kuntien veropohjan leikkaamisella on kohtalokas vaikutus kuntien talouteen. Valtio kevensi vuosina 1997–2003 verotusta kuntien kustannuksella 0,8 miljardilla eurolla. Kuntämä kertaantuu koko vuosikymmenen, siitä tulee kuntien talouteen lähes 10 miljardin euron lovi. Ilman tätä olisi kuntien tulorahoitusjäämä plusmerkkinen eikä velkaa olisi tarvinnut ottaa niin paljon kuin otettiin. Kahden käyrän väli on veronkevennyksistä kuntien talouteen syntynyt lovi (kuvio 7b).

Valtionosuuksia leikattiin vuoden 2012 budjetissa 631 miljoonaa euroa. Valtionosuuksia tullaan leikkaamaan asteittain seuraavina vuosina siten, että vuonna 2015 uusien leikkauksien määrä nousee 500 miljoonaan euroon. Vuoteen 2015 mennessä on lakisäätteisten palvelujen järjestämiseen tarkoitettua valtionosuutta leikattu yhteensä 1,13 miljardilla.

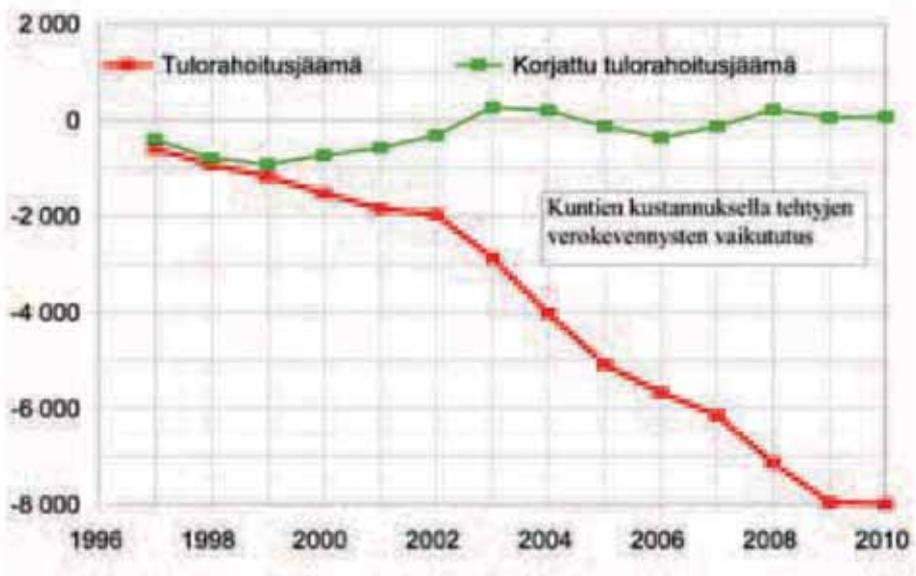
Vuosien 2012–2015 1,1 miljardin valtionosuusleikkaukset ovat suuremmat kuin vuosien 1997–2003 kompensoimattomat verokevennykset. Tulorahoitusjäämä tulee siis lähivuosina kasvamaan edelleen ja samalla kasvaa kuntien velka.

Verotulojen menetys rasitti muita enemmän vahvan veropohjan kuntia, joiden talous on perustunut enemmän omiin verotuloihin. Valtionosuusleikkaukset kohdistuvat muita raskaammin heikon veropohjan kuntiin, joiden talous perustuu enemmän valtionosuuksiin. Suurten kaupunkien ja maakuntakeskusten tilannetta parantaa myös kiinteistöveron poisto verotulotasauksesta ja yhteisöveron kuntien jako-osuuden tilapäinen korotus.

Kuvio 7a. Kuntien toteutunut kumulatiivinen tulorahoitusjäämä ja lainakannan kehitys.



Kuvio 7b. Kuntien toteutunut kumulatiivinen tulorahoitusjäämä ja tulorahoitusjäämä ilman vuosien 1997–2003 kompensoimattomia veroleikkauksia (miljoonaa euroa).



Kuntien tulopohjaan valtionosuusleikkauksista aiheutuvaa aukkoa ei korjata toiminnan tehostamisella eikä kuntaliitoksilla, kun samaan aikaan kuntien velvoitteita ollaan edelleen lisäämässä.

### Valtio ja suuret kaupungit

Suomen 11 suurimman kaupungin painoarvo maan kuntataloudesta on niiden asukas-

lukuosuutta suurempi. Niiden asukasluku on 38 prosenttia koko maan asukasluvusta, mutta osuus verotuloista 43,3 %, vuosikatteesta 45,5 %, investoinneista 55,0 %, rahavaroista 54,6 %, lainakannasta 38,4 % ja kertyneestä ylijäämästä 73,1 %.

Kirjoittaja on tarkastellut suurten kaupunkien taloutta 1980-luvulta lähtien (Helin

2010a, 2012)<sup>5</sup>. Niiden talous on vaihdellut muiden kuntien tapaan talouden kehityksen tahdissa. Oman piirteensä kehitykseen ovat tuoneet valtion toimenpiteet. Helsingin talous notkahti vuonna 2002 myös valtion toimenpiteiden seurauksena. Vuonna 2002 valtio luopui arvonlisäveron palautusten takaisinperinnästä ja kuittasi sen alentamalla vastaavan määrän kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta. Mitä suurempi kunnan yhteisövero oli asukasta kohti, sitä suurempi on kunnan menetys. Helsingin tulopohjaa leikattiin vuonna 2002 valtion toimenpitein 170 miljoonaa euroa.

Kuntien valtionosuusuudistukset ovat olleet kunta-valtio-suhteen nollasummapeliä – kustannusneutraaleja. Muutoksia on tapahtunut kuntien kesken ja yleensä pääkaupunkiseutu ja suurimmat kaupungit ovat joutuneet uudistusten maksumiehiksi.

Nykyisen hallituksen kuntauudistuksen perustana ovat vahvat peruskunnat. Suurten kaupunkien pitäisi luonnostaan olla tällaisia vahvoja peruskuntia. Siitä huolimatta niiden taloudessa on ollut ongelmia. Pelkkä kuntakoko ei ratkaise, vaan oma vaikutuksensa on myös osaamisella ja pitkäjänteisellä johtamisella.

Liitteeseen 1 on koottu talouden keskeisiä tunnuslukuja 30 suurimmasta kunnasta. Niiden tulorahoitus ei ole riittänyt investointien rahoittamiseen 2000-luvulla kuin muutamana vuonna. Tämän takia lainamäärä on kasvanut vuosittain. Samalla on kasvanut kuntien kumulatiivinen tulorahoitusjäämä (vuosikate - poistonalaisten investointien omahankintamenot).

Peruskuntien lainakannan lisäksi kuntien konsernilainat ovat kasvaneet. Velkaantumisen hillitsemiseksi kunnissa kasvaa halukkuus turvautua keinoihin, jotka eivät kasvattaisi lainakantaa. Ne tulevat kuitenkin lopulta kuntien talouden kannalta kalliimmiksi kuin kuntien omat lainat. (Helin 2011c)

Suurten kaupunkien palveluiden kustannukset asukaslukuun suhteutettuina ovat usein hieman naapurikuntia suuremmat. Taustalla on monia tekijöitä. Yksi syy on monipuolisemmat palvelut. Kaupunkien ympäryskuntien pienemmät kustannukset näyttävät liittyvän kunnan sijaintiin, kehitysvaiheeseen ja siitä johtuvaan ikärakenteeseen, jossa nuorten osuus on suurempi ja vanhusten osuus pienempi. (Helin & Hyypiä 2010, Helin 2012a)

## Johtopäätöksiä

Valtion toimenpiteet ovat vaikuttaneet merkittävästi kuntien talouden tilaan. Vuosien 1997–2003 kompensoimattomat 0,8 miljardin euron verokevennykset johtivat tulorahoitusjäämän ja velkaantumisen kasvuun.

Valtionosuuksia leikattiin vuosina 1993–2000 noin 2,5 miljardia euroa. Tästä johtuen valtionosuudet eivät vieläkaan reaalisesti ole leikkauksia edeltäneen ajan tasolla. Vanhasen ja Kataisen hallitukset ovat kompensoineet veronkevennykset lisäämällä valtionosuuksia.

Vuosina 2012–2015 valtionosuuksia leikataan 1,1 miljardilla eurolla. Näin syntyvää aukkoa ei ole mahdollista kattaa toiminnan tehostamisella eikä kuntaliitoksilla, vaan kuntien velka tulee kasvamaan.

Ottaen huomioon sen, että valtion reilun 50 miljardin budjetista yli viidesosa on valtionosuuksia kunnille ja kuntayhtymille, Suomen kunnallistalouden tutkimus on vähäistä. Kunnallistalouden tutkimuksen vähyys on jättänyt tilaa erilaisten eturyhmien selvityksille.

Tässä on pyritty lyhyesti kuvaamaan vajeen ja velan kasvun syitä. Suurimmat syyt löytyvät valtion ratkaisuihin (verotus, valtionosuudet, uudet tehtävät ja velvoitteet). Osa kasvusta johtuu myös kuntien omista ratkaisuksista, mutta niiden osuutta ei ole mahdollista arvioida.

Talouden kireyden taustalla ovat veropohjaan ja valtionosuuksien tehtyjen muutosten ohella kunnille säädetyt uudet tehtävät. Valtio on osallistunut uusien tehtävien rahoituksen kolmasosalla ja senkin maksussa on ollut viivytelyjä. Uusien tehtävien kustannukset on aliarvioitu, kustannustenjaon tarkistuseriä ei ole maksettu ajallaan ja tarkistuksen teko neljän vuoden välein on merkinnyt välivuotina valtionosuuksien menetyksiä kunnille.

5 Helsingin kaupungin tietokeskuksen sarjoissa on vuosina 1993–2012 julkaistu suurten kaupunkien talousarvioista ja tilinpäätöksistä yhteenvedot. Tarkasteluissa mukana olleiden kaupunkien määrä on vaihdellut 10–16 välillä. Suurimpien kaupunkien vuosien 1987–1991 tilinpäätöksiä olen tarkastellut Talouselämä-lehden Kuntapelistarjassa.

Valtiovarainministeriö on arvostellut jatkuvasti kuntia löysästä taloudenhoidosta. Ministeriö ei ole saanut hallituksen ministereitä ”kuriin” uusien tehtävien ideoinnissa. Jatkuvasti on vireillä ”hyviä asioita”, joiden lopullinen kustannus ei ole tiedossa tai joiden kustannukset on arvioitu liian pieniksi.

Kuntatalous on toimeksiantotaloutta. Yksinkertaisin tapa kuntien talouden vakauttamiseksi olisi pidättäytyä uusista toimeksiantoista. Eduskunnan ei tulisi lisätä kuntien tehtäviä.

## Lähteet

- Helin, H. (1991). Isäntä vai renki?  
Kunnallistalouden liikkumavapaus ja valtiollinen säätely. Liikkumavaraprojektin raportti no 15. 1991.
- Helin, H. (2008). Tapausten kulku. Valtionosuus- ja verouudistukset ja uudistussuunnitelmat 1990–2006 ja valtion toimenpiteiden vaikutus kuntien talouteen. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 2008:4.

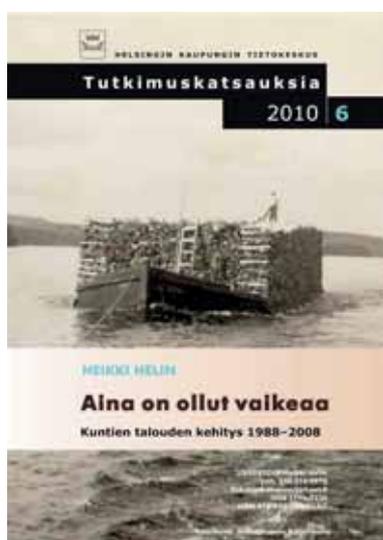
- Helin, H. (2009). Helsinki ja talouden notkahdukset. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuskatsauksia 2009:1
- Helin, H. (2010a). Lamasta lamaan. Suurten kaupunkien talous 1988–2008. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuskatsauksia 2010:4
- Helin, H. (2010b). Aina on ollut vaikeaa. Kuntien talouden kehitys 1988–2008. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuskatsauksia 2010:6.
- Heikki Helin(2011a), Yhteisöjen maksamat verot – jatkuvan kiistan kohteena. Kvartti 2/2011
- Helin, H. (2011 b), Miten tähän on tultu? Toisenlainen tulkinta kuntataloudesta. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuskatsauksia 2011:2.
- Helin, H. (2011c) Velkaa velan päälle. Helsingin kaupungin tietokeskus, Tutkimuskatsauksia 2011:4.
- Helin, H.(2012). Suurten kaupunkien tilinpäätökset 2011. Helsingin kaupungin tietokeskus, Tutkimuskatsauksia 2012:2,
- Helin, H. & Hyypiä, M. (2010) Kuntien palvelukustannusten vertailun vaikeus: ”Halpa” voikin olla kallista. Kvartti 2/2010
- Sinervo, L-M.(2011), Kunnan talouden tasapaino monitulkintaisena ilmiönä. Acta Universitatis Tamperensis 1628. Tampere 2011.



Jyväskylän kaupungintalo valmistui vuonna 1899 Carl Ludvig Engelin laatiman ruutuasemakaavan tärkeimmän korttelin kirkkotorin reunaan. Lääninarkkitehti Karl Viktor Reiniuksen suunnittelema uusrenessanssityylinen rakennus oli aikoinaan kaupungin mittavin rakennushanke. Rakennukseen sijoituivat maistraatti, raastuvan-oikeus, rahatoimikamari, kirjasto ja lukusali, Suomen pankki ja huutokauppakamari. Lisäksi rakennukseen tuli tiloja yhdistyksille ja seuroille. Rakennukseen saatiin myöskin pitkään kaivattu kaupunkilaisten juhlasali ja ravintola. Kunnallistalona tunnetussa kaupungintalossa tehtiin vuosina 2010–2012 peruskorjaus. Siinä taloon palautettiin alkuperäinen huonejärjestys ja entisöityihin tiloihin alkuperäinen värimaailma. (HH)

Liite 1. 30 suurimman kaupungin talouslukuja 2000–2010 (Tilastokeskus, Kunta-  
liitto).

	Asukas- luku	Tulo- vero- %	Laina- kanta milj. e	Laina- kannan muutos 2000-2010	Laina- kanta e/asukas 2010	Konsernin lainakanta e/asukas 2010	Investointien tulorah.% 2000-2010 > 100, kertaa	Kumul.tulo- rah.jäämä- milj. e 2 010	Taseen yli-/ alijäämä 2010 milj. e
Helsinki	588 549	17,50	1 170,8	946,2	1 989	6 918	0	-647,9	2308,1
Espoo	247 970	17,75	214,9	157,4	867	5 253	4	6,7	925,9
Tampere	213 217	19,00	312,1	239,1	1 464	3 526	1	-156,2	636,2
Vantaa	200 055	19,00	755,2	599,9	3 775	8 464	0	-504,2	340,0
Turku	177 326	18,75	351,5	198,9	1 983	6 534	3	-285,9	93,7
Oulu	141 671	19,00	204,3	131,8	1 442	3 435	4	-2,7	554,7
Jyväskylä	130 816	19,00	256,6	140,4	1 962	6 710	0	-234,9	152,1
Lahti	101 588	19,00	340,9	167,1	3 356	5 194	3	-94,9	116,1
Kuopio	96 793	19,50	157,5	132,1	1 627	5 629	1	-205,4	17,3
Kouvola	88 072	19,00	123,2	64,8	1 399	3 196	1	-141,8	2,9
Pori	83 032	18,75	158,3	69,5	1 906	3 990	2	-198,0	14,9
Joensuu	73 305	19,50	93,4	47,6	1 274	4 055	1	-44,5	18,7
Lappeenranta	71 989	19,50	196,9	145,7	2 734	5 952	1	-132,0	51,4
Hämeenlinna	66 829	19,00	157,4	116,2	2 355	5 208	0	-163,8	-4,6
Rovaniemi	60 090	20,00	75,3	-8,2	1 253	2 396	1	-56,0	18,5
Vaasa	59 587	19,50	100,9	54,7	1 694	4 710	1	-80,7	30,2
Seinäjoki	57 811	19,25	124,3	61,3	2 151	5 119	1	-106,9	29,3
Salo	55 235	18,00	74,8	48,7	1 354	2 697	4	-42,3	85,6
Kotka	54 824	19,50	234,8	170,5	4 282	9 607	1	-191,1	-4,4
Porvoo	48 768	19,25	150,1	97,5	3 077	5 664	1	-101,2	56,5
Mikkeli	48 751	19,50	144,7	45,6	2 967	6 822	2	-117,5	6,2
Kokkola	46 260	19,75	159,0	93,4	3 437	6 236	0	-96,4	18,3
Hyvinkää	45 489	19,25	71,6	43,2	1 575	3 482	1	-62,6	32,2
Nurmijärvi	39 937	18,75	83,5	51,3	2 091	3 345	3	-53,0	47,6
Rauma	39 715	18,00	1,3	-4,8	33	1 048	9	57,4	100,3
Lohja	39 714	19,50	57,8	40,2	1 456	2 409	2	-57,4	21,0
Järvenpää	38 680	19,00	35,4	10,9	916	3 282	3	-44,6	51,5
Kajaani	38 157	20,00	68,4	43,2	1 792	4 325	2	-61,1	-13,3
Tuusula	37 214	18,25	23,4	20,6	629	1 610	1	-31,6	49,5
Kirkkonummi	36 942	19,00	92,1	83,6	2 493	3 771	2	-76,6	28,4



## 2 Kunnallistalous – Helsingin talouden kolme notkahdusta

Yli 20 vuoden tarkastelujaksolle mahtuu kolme notkahdusta Helsingin verotuloissa. Kaikista niistä kaupunki on selvinnyt, mutta keinoissa on hieman eroja.

Helsingin ja muidenkin kuntien talous on kiristynyt. Tulot eivät ole kattaneet menoja ja taloutta on jouduttu tasapainottamaan velalla ja omaisuuden myynneillä.

Edellä kuvatun kehityksen taustalla on kolme tekijää:

1. Kansatalous heijastuu kuntien tulopohjaan
2. Valtion ratkaisut (verotus, valtionosuudet, uudet tehtävät ja velvoitteet)
3. Kaupungin omat päätökset.

Kuntatalous on toimeksiantotaloutta. Yksinkertaisin tapa kuntien talouden vakauttamiseksi olisi se, että valtio pidättäytyisi uusista toimeksiannoista. Toinen edellytys on se, että kaupunki päivittää palveluverkkoa talouden kannalta hyvinäkin vuosina vastaamaan tarvetta. Kumpikaan ehdoista ei ole täyttynyt viime vuosina.

### Helsingin menot ja tulot

Vuoden 2012 talousarvion mukaan Helsingin kaupunki kerää veroja 2 755 miljoonaa euroa. Tästä 270 miljoonaa euroa on yhteisveroa ja 190 miljoonaa euroa kiinteistöveroa. Pääosa veroista, 2 290 miljoonaa euroa, kertyy kunnallisverona. Veroprosentti on 18,50 ja veroprosentin tuotto 124 miljoonaa euroa. Kaupunki saa valtionosuuksia 248 miljoonaa euroa. Kaupungin tuloista noin kaksi kolmasosaa on veroja ja valtionosuuksia. Kuviossa ei ole mukana liiketoiminnan maksutulot.

Menoista (ilman liiketoimintaa) 35 prosenttia on palkkoja ja henkilöstömenoja. Palvelujen ostojen osuus on 40 %. Kaikkiaan 4,4 miljardin euron toimintamenoista 2,3 miljardia euroa - 54 prosenttia - käyttävät sosiaalivirasto ja terveystalasto. Opetusvirasto käyttää 0,6 miljardia euroa, 14 prosenttia.

Vuoden 2012 talousarvion mukaan vuosikatetta kertyy ilman liikelaitoksia 45 miljoonaa euroa. Kaupungin tulot eivät riitä peruspalvelujen rahoittamiseen. Niitä on voitu rahoittaa

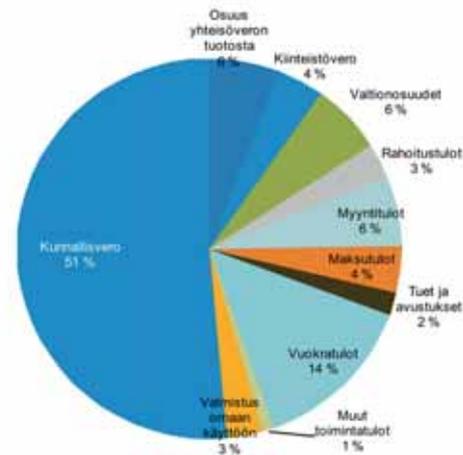
liikelaitosten tuotoilla. Liikelaitokset huomioiden kaupunginvuosikate on 316 miljoonaa euroa. Se ei kuitenkaan riitä 616 miljoonan euron investointien rahoittamiseen, vaan kaupunki on joutunut ottamaan lisää velkaa.

### Helsinki muita riippuvaisempi verotuloista

Helsingin talous on muita kuntia riippuvaisempi omista verotuloistaan. Helsingin verotulot ja talouden tila heijastelevat bruttokansantuotteen kehitystä. Poikkeamat tästä linjasta ovat johtuneet valtion toimenpiteistä.

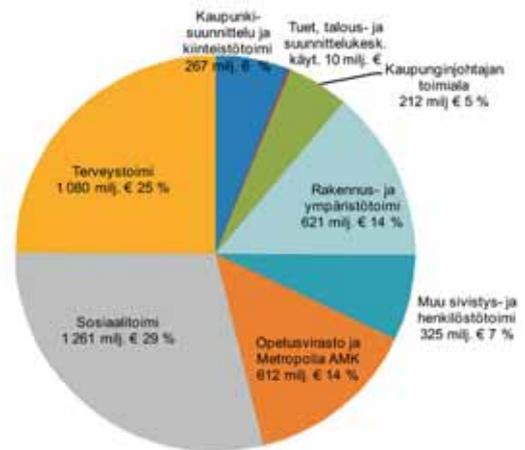
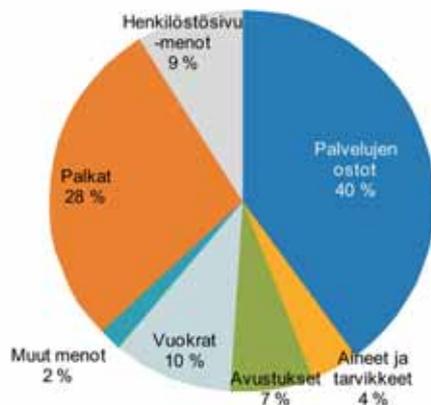
1990-luvun vaihteen jälkeen Helsingin taloutta on kiristänyt kolme kertaa verotulojen yhtäkkinen supistuminen. Ensimmäinen kerta oli 1990-luvun alun lama, joka leikkasi Helsingin verotuloista yli viidenneksen, kun koko maan notkahdus oli vain kymmenesosa. Lamasta toipumista vauhditti yhteisöveron voimakas kasvu vuoden 1993 verouudistuksen jälkeen.

Kuvio 2.1. Kooste Helsingin tuloista ja menoista vuoden 2012 talousarviossa

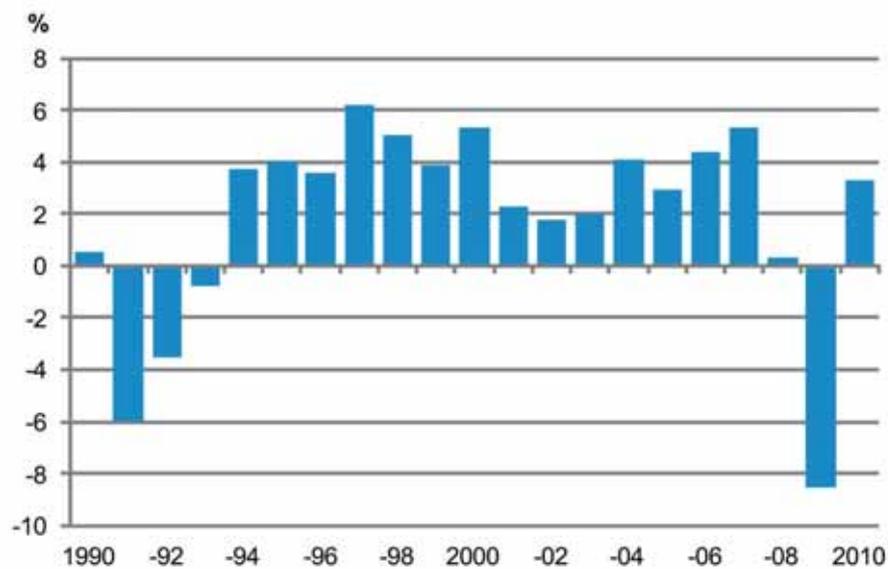


- Veroprosentti 18,5 %
  - Prosenttiyksikön tuotto = 124 milj. euroa
- Yhteisöveron tuotto 270 milj. euroa
- Kiinteistöveroprosentit
  - asuinrakennukset 0,32 %
  - yleinen vero 0,8 %
  - rakentamattomat rakentamiskelpoiset tontit 1,8 % (Kiinteistöveron tuotto 194 milj. euroa)

Lähde: Helsingin kaupunki, Taske

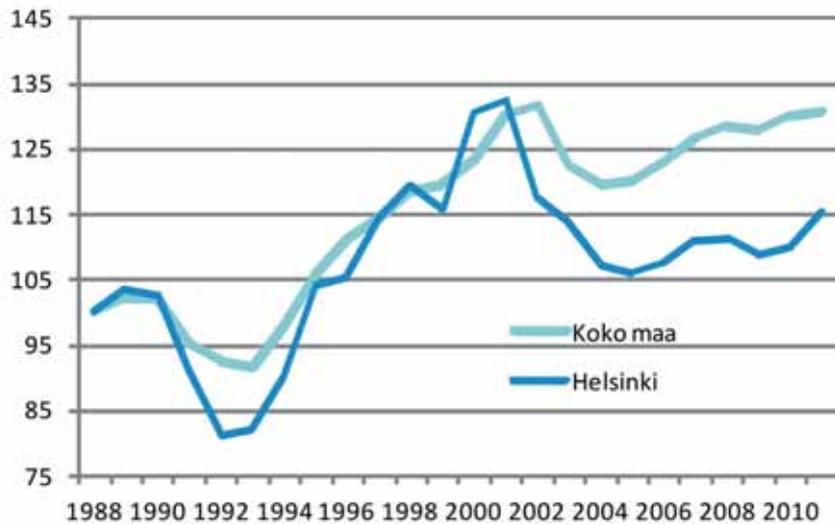


Kuvio 2.2. Bruttokansantuotteen volyymin muutokset 1990–2010, prosenttia



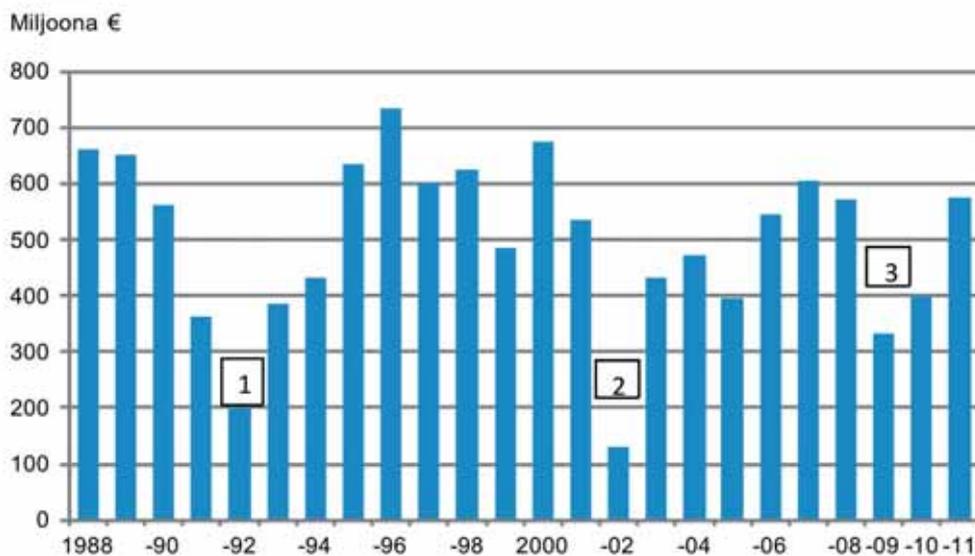
Lähde: Tilastokeskus

Kuvio 2.3. Helsingin ja koko maan verotulot 1988–2009 euroa/asukas (1988=100, 2011 rahanarvo)



Lähde: Tilastokeskus, Kuntaliitto

Kuvio 2.4. Helsingin vuosikate milj. e 1988–2011 (2011 raha)



Lähde: Tilastokeskus, Kuntaliitto

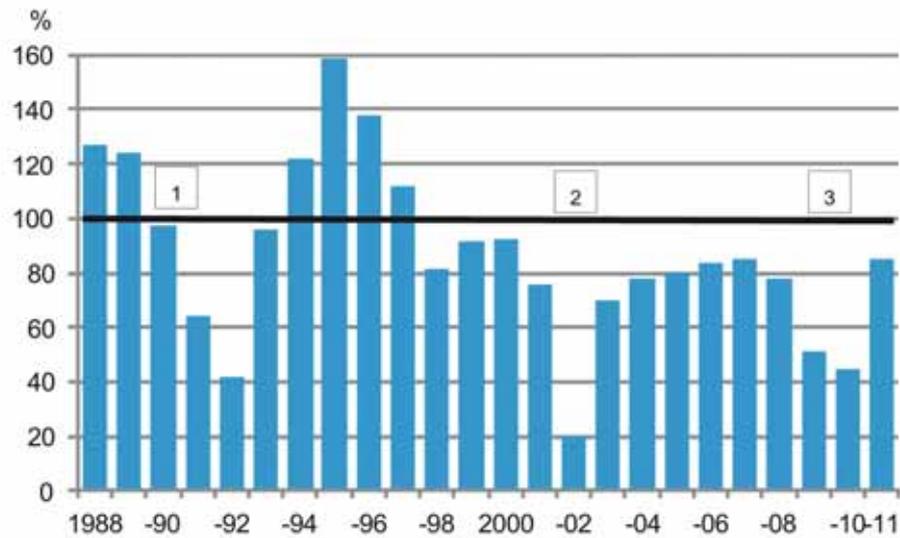
Toisen kiristymisen sai aikaan valtio, joka vakautti kuntataloutta ns. vakautuspaketilla vuonna 2002 kuittaamalla arvonlisäveron takaisinperinnän yhteisöverosta. Koska yhteisöveron osuus Helsingin verotuloissa on muita kuntia suurempi, seurasi miljardin silloisen markan notkahdus kaupungin verotuloissa. Kuntataloutta vakautettiin siten Helsingin ja

muiden keskimääräistä enemmän yhteisövero saavien kuntien kustannuksella.

Suunnilleen samaan aikaan valtion ratkaisujen kanssa 2000-luvun alussa bruttokansantuotteen kasvu hidastui. Helsingin työpaiikat supistuivat noin 6 000. Tämän seurauksena Helsingin verotulot kasvoivat muita suuria kaupunkeja hitaammin. Jossain vaiheessa notkahdusta alettiin kutsua minitaantumaksi.

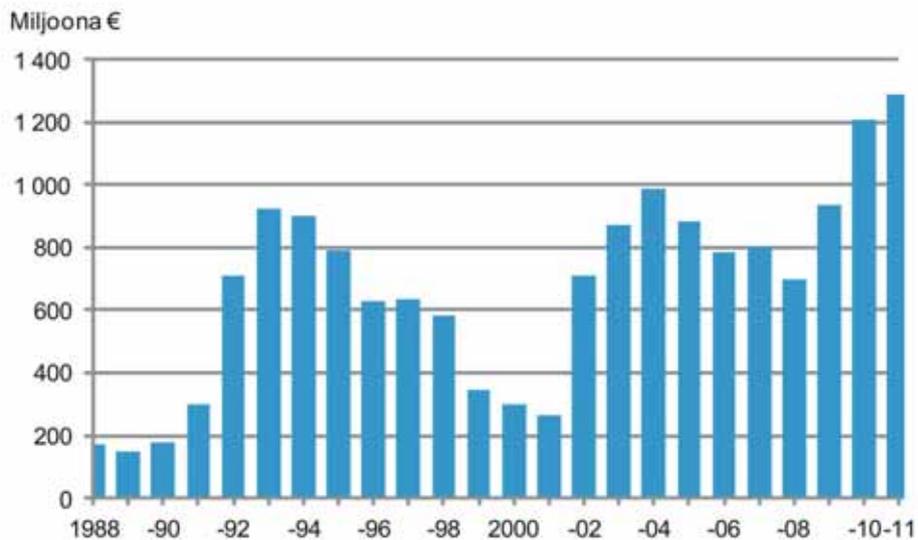


Kuvio 2.5. Helsingin investointien tulorahoitusprosentti 1988–2011



Lähde: Tilastokeskus, Kuntaliitto

Kuvio 2.6. Helsingin lainat miljoonaa euroa 1988–2011 (2011 raha)



Lähde: Tilastokeskus, Kuntaliitto

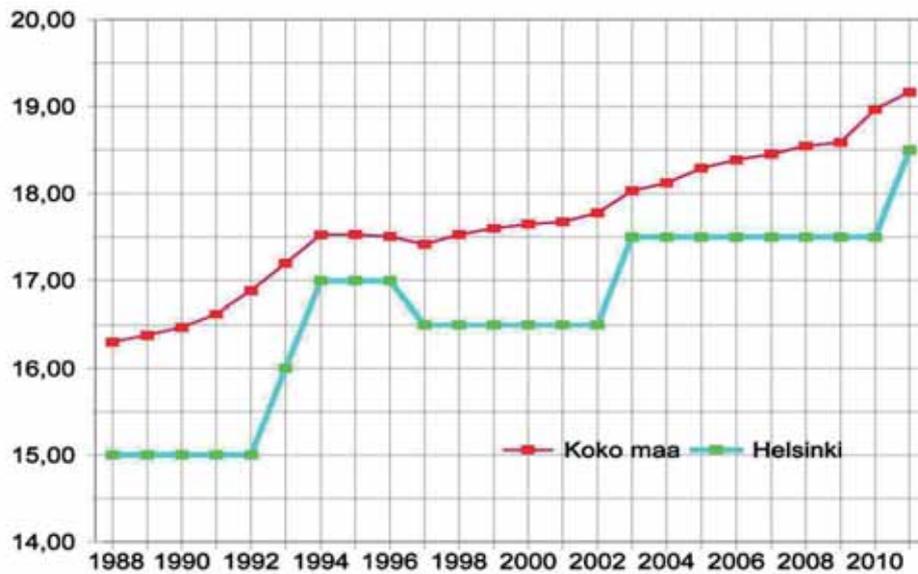
2000-luvun alun notkahdus näyttääkin bruttokansantuotteella mitaten muita notkahduksia pienemmältä, mutta samaan aikaan valtion toimet kiristivät Helsingin taloutta enemmän (kuvio 2.3).

2000-luvun alun Helsingin verotulojen kasvun hidastumisen taustalla oli monia syitä: asukasluvun kehitys, työllisyystilanteen heikkeneminen ja siihen liittynyt it-alan työpaikkojen väheneminen, ylityötuntien vähenemi-

nen. Lisäksi Helsingin tulopohjaa heikentää muuttoliike, jossa kaupunki menettää asukkaita – veronmaksajia – naapurikuntiin sopivien asuntojen puutteen takia. (Helin 2009:1, s.16–19)

Kolmas kerta oli kansainvälisen talouden syöksy lamaan vuonna 2008. Maailmantalous supistui erittäin voimakkaasti vuoden 2008 jälkipuoliskolla ja ajautui syvään taantumaa vuoden 2009 alkupuoliskolla. Maailmankaup-

Kuvio 2.7. Helsingin ja koko maan veroprosenttien kehitys 1988–2011



pa ja teollisuustuotanto supistuivat. Vuonna 2009 bkt supistui peräti 8 prosenttia. Valtiontalouteen syntyi merkittävä alijäämä ja velka kasvoi. Suomen talous toipui kuitenkin vuoden 2009 finanssikriisistä nopeasti.

Vuosikatteen riittävyttä voidaan arvioida tarkastelemalla miten se riittää investointien rahoittamiseen. Tätä varten on kehitelty tunnusluku investointien tulo-rahoitusprosentti: Investointien tulo-rahoitus, %: =  $100 \cdot \text{Vuosi-kate} / \text{Investointien omahankintameno}$ .

Kunnat pyrkivät taloutensa tasapainottamiseksi korvaamaan verotulojen ehtymisen leikkaamalla käyttömenoja ja investointeja. Menojen karsinta samassa tahdissa ei kuitenkaan ollut mahdollista.

Helsingin vuosikate riitti investointien rahoittamisen vain 90-luvun alussa, jolloin investointeja vähennettiin. (kuvio 2.5)

Kun verotulojen kasvu hidastuu ja jopa reaalisesti vähenee, heikkenee vuosikate. Vuosikatteen heikkenemisen takia kaupunki joutui rahoittamaan investointejaan yhä enemmän velalla. (kuvio 2.6)

### 1990-luvun alun notkahduksesta selviäminen

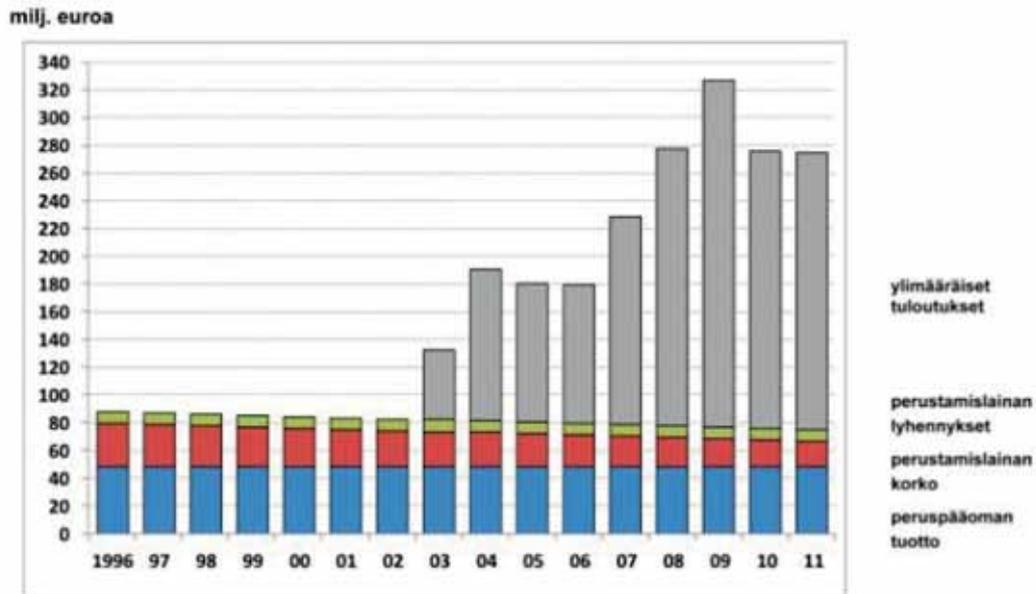
Helsingin talouden tasapainon saavuttamista 1990-luvun laman jälkeen auttoivat seuraavat toimenpiteet ja kehityspiirteet:

- Verotuloihin muodostunutta aukkoa paikattiin korottamalla silloista äyrin hintaa sekä 1993 ja 1994. (kuvio 2.7)
- Vuoden 1993 verouudistus ja talouden elpyminen kasvattivat yhteisöjen maksamia verotuloja odotettua enemmän.
- Helsingin osuus yhteisöveron tuotosta oli 1993 vain 40 milj. euroa, vuonna 1997 se oli jo 685 milj. euroa.
- Menoja pyrittiin leikkaamaan erilaisin säästötoimenpitein.
- 1990-luvun alussa kaupunki teki järjestöjen kanssa säästösopimuksen. Helsingissä ei irtisanottu henkilöstöä kuten muualla.
- Investointeja leikattiin, mutta siitä huolimatta velka nelinkertaistui muutamassa vuodessa.

### 2002 "Kuntatalouden vakautusratkaisusta" selviäminen

- Organisaatiokomitea uudisti kaupungin hallintoa. Eräiden toimintojen menot saatiin vähenemään ja muiden kasvua jarrutettua.
- Kaupunginhallitus päätti 1.2.2002, että sosiaali- ja terveystoimen asukaskohtaisia kustannuksia sekä opetustoimen oppilaskohtaisia kustannuksia pyritään vähentämään niin, että vähitellen savutettaisiin viiden suurimman kaupungin keskiarvo.

Kuvio 2.8. Helsinki Energian tuloutuksen kaupungille 1996–2001 miljoonaa euroa



Lähde: Helsingin kaupunki, talous- ja suunnittelukeskus

- Veroprosenttia korotettiin 2003. (kuvio 2.7)
- Kaupungin velka kasvoi 2000-luvulla voimakkaasti. (kuvio 2.6)
- Energialaitoksen kasvanut tuotto tuki kaupungin taloutta. (kuvio 2.8)

## 2009 notkahdus

- Kaupunki korotti ylimääräisen tuloutuksena Helsinki Energiasta 250 miljoonaan euroon
- Veroprosenttia korotettiin vuodelle 2011
- Kaupungissa alettiin suunnitella säästöjä ja menoleikkauksia, mutta ne jäivät vähäisiksi
- Valtio tuli kuntien avuksi nostamalla kuntien yhteisövero-osuutta 10 prosenttiyksiköllä, poistamalla Kela-maksun poisto ja korottamalla kiinteistöveroprosenttien alarajoja

## Menot nousevat tulojen tasolle

Kunnallistalous on tasapainotaloutta, jossa menot pyrkivät nousemaan tulojen tasolle. Kun kansantaloudella on mennyt hyvin siitä ovat kunnatkin saaneet osansa.

Muihin kuntiin verrattuna suhteellisen vahva talous on mahdollistanut toimintamenojen

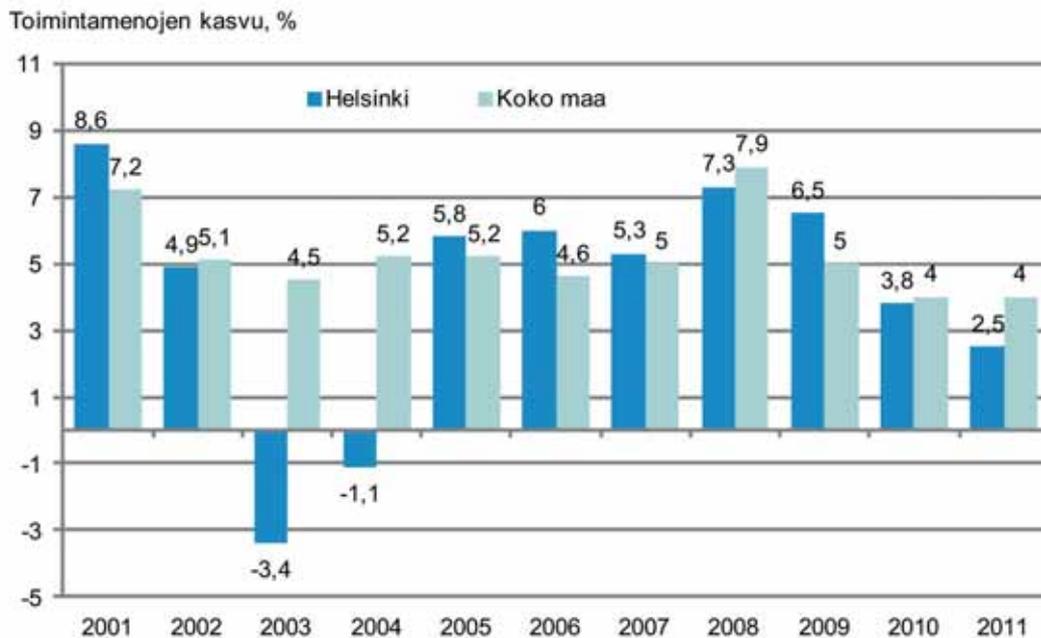
kasvun. Helsingin talouden turvana verotulojen supistuessa on ollut liiketoiminnan muodostama puskuri. On kaupunkilaisten etu, että kaupungilla on omistuksessaan energiahuolto, jonka tuotot ovat olleet käytettävissä kaupungin palvelujen rahoittamiseen.

Kuntien toimintamenot ovat kasvaneet vuosittain. Menot ovat supistuneet ainoastaan pakon edessä 1990-luvun alun laman aikaan. Muutoin kuntien menoleikkaukset ja säästöt ovat olleet menojen kasvun hidastamista. Harvinainen poikkeus oli Helsingin ”vyönkiristys” vuoden 2002 kuntatalouden tasapainotusratkaisun jälkeen.

Menojen kasvua ovat vauhdittaneet kunnille säädetyt uudet tehtävät. Jokainen uusi velvoite tarkoittaa pienempää liikkumavaraa sekä kunnan taloudessa että palveluissa. Kaikki uudet velvoitteet lisäävät kuntien menoja ja kiristävät taloutta.

Valtiovarainministeriö arvostelee kuntia löysästä taloushoidosta. Valtiovarainministeriö ei ole saanut ministereitä eikä kansanedustajia kuriin uusien tehtävien ideoinnissa. Jatkuvasti on vireillä hyviä asioita, joiden lopullinen kustannus ei ole tiedossa tai joiden kustannusarviot ovat alimitoitettuja.

**Kuvio 2.9. Helsingin ja koko maan toimintamenojen kasvu prosentteina 2001–2011 (Helsinki ilman liikelaitoksia)**



Lähde: Helsingin kaupunki, talous- ja suunnittelukeskus

## Kallis Helsinki

Helsingin kustannukset ovat olleet suuremmat kuin muiden kuntien useimmissa keskeisimmässä toiminnoissa vuosi toisensa jälkeen. Erot Helsingin ja muiden suurten kaupunkien välillä ovat kuitenkin kaventuneet. Kuviossa 2.10 on esitetty Helsingin sosiaali- ja terveystoimen nettokustannusten euroa/asukas ero kuuden kaupungin keskiarvosta.

Vaikka ero on kaventunut, säästöpotentiaalia on tälläkin sektorilla on 219 miljoonaa euroa. Tällä laskutavalla Helsingin ero muihin oli vuonna 2002 yli 340 miljoonaa euroa.

Omassa perusopetuksessa vastaava säästöpotentiaali on kasvanut yli 60 miljoonaan euroon ollen suurempi kuin 2000-luvun alussa. Oman lukio-opetuksen säästöpotentiaali on vajaat 0 miljoonaa euroa.

## Verorahoitus ei riitä peruspalveluihin

Vaikka Helsingin tulopohja on muita kuntia vahvempi, ovat myös Helsingin palveluiden tuottamiskustannukset muita suuremmat. Tämän osoittavat kuviot 2.10, 2.11, ja 2.12 (seur sivulta), joissa Helsingin kustannuksia verrataan asukasluvultaan Helsingin jälkeen seu-

raavaksi suurimpien (Espoo, Tampere, Vantaa, Turku, Oulu) kustannusten keskiarvoon.

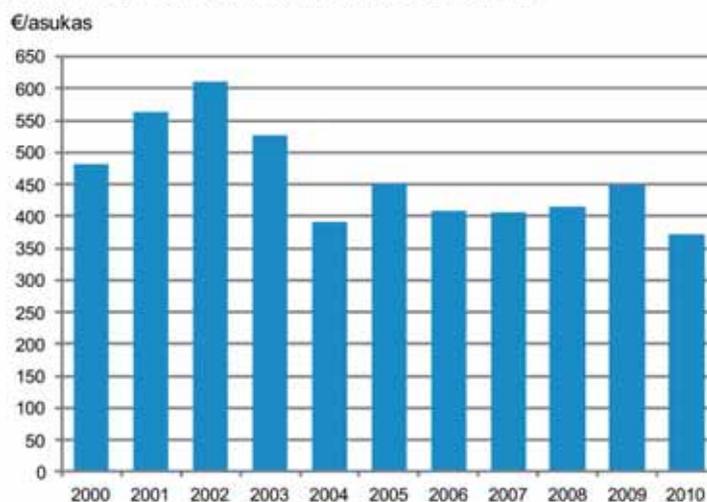
Kaupungin verotulot ja valtionosuudet, joiden summaa kutsutaan verorahoitukseksi, eivät riitä kattamaan peruspalvelusta aiheutuvia kustannuksia. Peruspalveluiksi luetaan tässä sosiaali- ja terveystoimi sekä opetus- kulttuuri- ja vapaa-aikatoimi.

Verorahoitus kattoi peruspalvelujen kustannukset vielä 2000 ja 2002. Vuoden 2002 kuntatalouden ”vakautusratkaisussa” tilanne muuttui. Kuvion osoittama aukko verorahoituksen ja palveluskustannusten välinen ero on voitu kattaa Helsinki Energian tuloutuksilla.

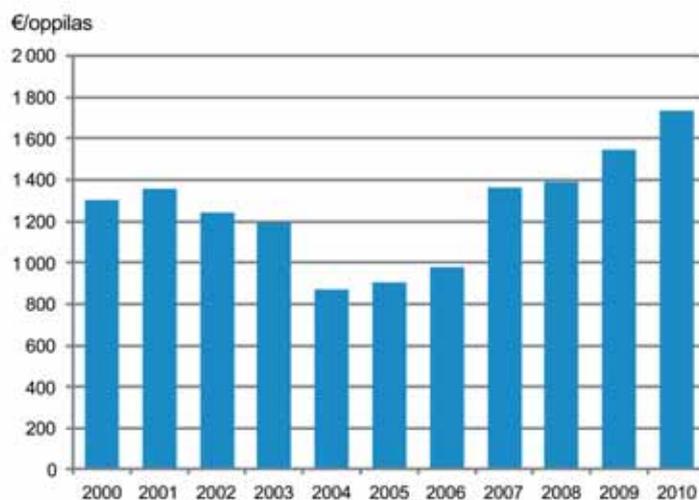
## Kunnallisveroprosentti ja kunnallisveroaste

Kunnallisveron vähennyksiä on kymmenen viime vuoden aikana korotettu merkittävästi. Siitä on seurannut kunnan päättämän nimellisen tuloveroprosentin ja kunnan efektiivisen veroasteen (maksettava vero / veronalaiset tulot ennen tuloista tehtäviä vähennyksiä) välisen eron kasvu. Useat kunnat ovat jossain vaiheessa kompensoineet vähennysten korotuksen vaikutuksen nostamalla tuloveroprosenttiaan. Näin kuntien keskimääräinen tuloveroprosentti on noussut, vaikka efektiivinen

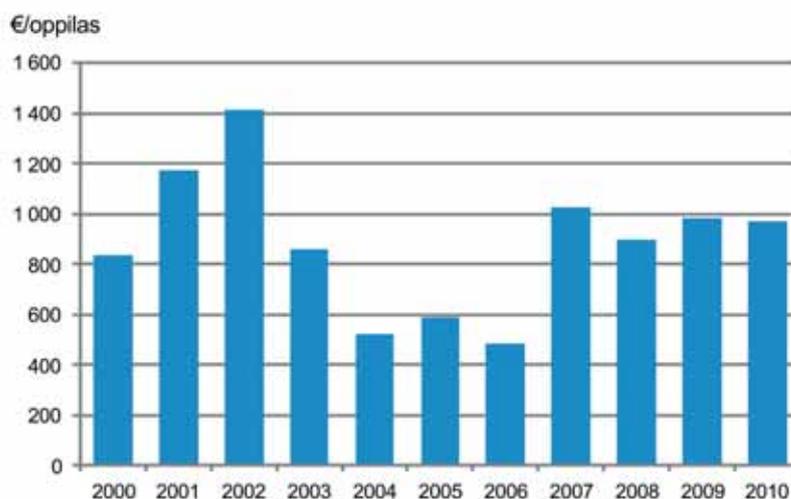
**Kuvio 2.10.** Helsingin sosiaali- ja terveystoimen nettokustannusten (euroa/asukas) ero viiden seuraavaksi suurimman nettokustannusten keskiarvoon 2000–2010



**Kuvio 2.11.** Helsingin oman perusopetuksen nettokustannusten (euroa/oppilas) ero viiden seuraavaksi suurimman nettokustannusten keskiarvoon 2000–2010

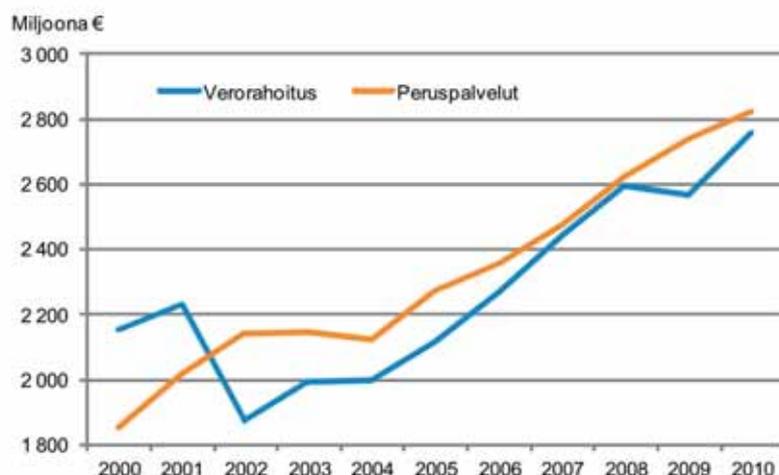


**Kuvio 2.12.** Helsingin oman lukio-opetuksen nettokustannusten (euroa/oppilas) ero viiden seuraavaksi suurimman nettokustannusten keskiarvoon 2000–2010



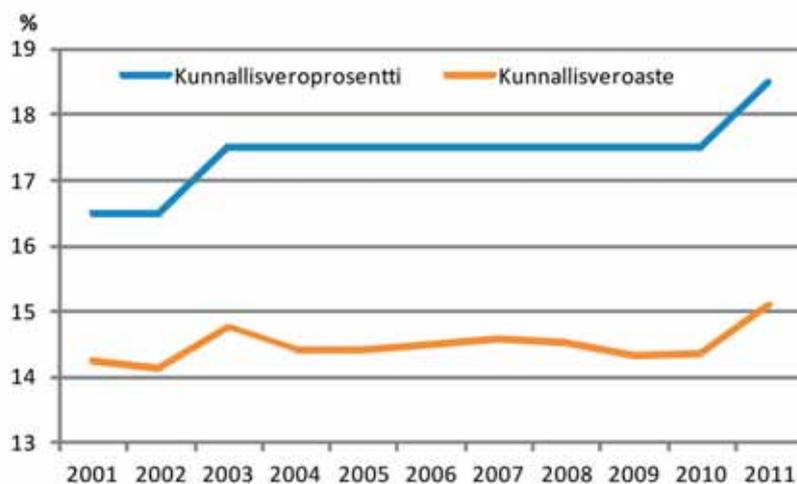
Lähde: Tilastokeskus, Kuntaliitto

Kuvio 2.13. Helsingin verorahoitus ja peruspalvelut miljoonaa euroa 2000–2010 (Kuntaliitto)



Lähde: Tilastokeskus, Kuntaliitto

Kuvio 2.14. Helsingin kaupunginvaltuuston päättämä kunnallisveroprosentti ja todellinen kunnallisveroaste 2001–2011



tuloveroaste on pysynyt samana tai jopa alentunut jonkin verran.

Kuntien riippuvuus valtionosuuksista on lisääntynyt vuosittain, koska valtio on keventänyt kuntien verotusta ja korvannut menetykset lisäämällä valtionosuuksia. Vuosina 1997–2011 verotusta on kevennetty 2,6 miljardilla eurolla. Tästä yli 800 miljoonaa euroa on jäänyt kompensoimatta. Veronkevennyksien vuoksi ero kuntien tuloveroprosenttien ja efektiivisen veroasteen välillä on kasvanut lähes 5 prosenttiyksikköön. Efektiivinen veroaste on 14,32 ja nimellinen 19,25. Helsingin efektiivinen veroaste on 15,10.

## Helsinki ja valtio

Kuntien valtionosuusjärjestelmän muutokset ovat olleet kustannusneutraaleja kuntien ja valtion välillä. Kuntien kesken muutokset ovat olleet nollasummapelejä, jossa Helsinki on ollut useimmiten maksajana.

Kunnallistalous on valtion toimeksiantotaloutta. Hallitukset ovat valtiontaloutta tasapainottaakseen leikanneet kuntien tuloja ja pienentäneet kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta. Maan hallitusten tapa on ollut viivyttellä kustannustenjaon edellyttämien korvausten maksussa kunnille. Myös kustannustason noususta korvattiin vain osa, siihen asti kunnes laki edellytti täysimääräisen tarkistuksen.

Hyvin harvoin keskustellaan syistä, jotka ovat johtaneet kunnallistalouden tähän tilanteeseen. Ongelmat on kuitattu viittaamalla kuntien toimintojen tehottomuuteen ja taloudenhoidon taitamattomuuteen.

Yhteisövero on toiminut jonkinlaisena kunta-valtio-suhteen tasapainotuserä. Tämän takia nimesin erään asiaa käsittelevän julkaisuni ”Kunnallistalous – valtiontalouden jakojäännös?” Koska yhteisveron merkitys on Helsingissä muita kuntia suurempi, on Helsinki ollut menettäjänä.

Poikkeuksina ovat olleet hallitusohjelman mukaiset kiinteistöveron poisto verotulotasaussjärjestelmästä vuodelle 2012. Koska Helsingin verotusarvot ovat muuta maata korkeammat, hyötyi Helsinki muutoksesta viimesykyisten laskelmien mukaan noin 30 miljoonaa euroa. Toinen Helsingin kannalta myönteinen ratkaisu oli yhteisöveron kuntien osuuden tilapäinen korotus. Koska Helsingin yhteisövero asukasta kohti on koko maan keskiarvoa korkeampi, hyötyy Helsinki muuta enemmän osuuden korotuksesta. Vaikutus oli noin 55 miljoonaa euroa. Näiden myönteisten tekijöiden summa oli suurempi kuin valtionosuusleikkausten.

## Yhteenveto

Tässä on pyritty lyhyesti kuvaamaan Helsingin talouden kehitystä. Yli 20 vuoden tarkastelujaksolle mahtuu kolme notkahdusta verotuloissa. Kaikista niistä kaupunki on selvinnyt, mutta keinoissa on hieman eroja.

Kaikesta huolimatta Helsingin ja muiden kuntien talous on kiristynyt. Tulot eivät ole kattaneet menoja ja taloutta on jouduttu tasapainottamaan velalla ja omaisuuden myyneillä. Kehityksen taustalla on kolme tekijää:

- 1 Kansantalouden heijastuu kuntien tulopohjaan
- 2 Valtion ratkaisut (verotus, valtionosuudet, uudet tehtävät ja velvoitteet)
- 3 Kaupungin omat päätökset

Kuntatalous on toimeksiantotaloutta. Yksinkertaisin tapa kuntien talouden vakauttamiseksi olisi se, että valtio pidättäytyisi uusista toimeksiannoista. Toinen edellytys on se, että kaupunki päivittää palveluverkkoa talouden kannalta hyvinäkin vuosina vastaamaan tar-

vetta. Kumpikaan ehdoista ei ole täyttynyt viime vuosina.

Vuosina 1997–2011 verotusta on kevennetty 2,6 miljardilla eurolla. Tästä yli 800 miljoonaa euroa on jäänyt kompensoimatta. Veronkevennyksien vuoksi ero kuntien tuloveroprosenttien ja efektiivisen veroasteen välillä on kasvanut lähes 5 prosenttiyksikköön. Efektiivinen veroaste on 14,32 ja nimellinen 19,25. Helsingin efektiivinen veroaste on 15,10.

## Valtuustosopimus kunnallisessa demokratiassa

Vierailija E-SS 26.9.2012

Kaupunkien strategioiden perimmäinen tarkoitus näyttää olevan myönteisen kuvan levittäminen organisaatiosta ulospäin. Niinpä strategioissa kaupungin tulevaisuus maalataan leveällä pensselillä hyvin aurinkoiseksi.

Professori Alf Rehnin mukaan yritysten strategioista on tullut kiva juttu, hauskaa puuhaa, jopa ajanvietettä. Suuret organisaatiot ovat kompuroineet ja ajautuneet kriiseihin, vaikka strategiat ovat jatkuvasti osoittaneet asioiden paranevan. Kukaan ei uskaltanut oikeasti osoittaa, että tilanne on kriittinen, että organisaation olisi tullut pelätä ja siksi taistella. Sen sijaan on etsitty uutta pelastajaa, uutta kikkaa, joka valaisi uskoa organisaatioon, ja täten antaisi mahdollisuuden olla suuremmin muuttumatta. Sama ajattelu näkyy kuntienkin strategioissa.

Kuntien talous on kiristynyt lähinnä siksi, että valtio on leikannut kuntien tuloja ja lisännyt tehtäviä (menoja). Rehnin termein uusi kikka on nyt valtuustosopimus. Sen avulla kaupungit pyrkivät saamaan taloutensa kuriin.

Valtuustosopimus on tehty suurista kaupungeista ainakin Espoossa, Tampereella, Turussa ja Kuopiossa. Turussa valtuustosopimus jopa korvasi strategian laadinnan edellisellä kierroksella. Porissa ilmeisesti sorvataan sopimusta. Jyväskylässä ja Lahdessa pohditaan sopimuksen tekoa.

Kunnilla on oma suunnittelujärjestelmänsä strategioineen ja vuotuisine talousarvioineen. Jos valtuustosopimuksessa sovitaan konkreettisista toimenpiteistä, joilla kunnan taloutta korjataan ja asetetaan valtuustokauden keskeisimpiä investointihankkeita järjestykseen, silloin mennään strategian alueelle.

Valtuustosopimus merkitsee uudenlaista poliittista kulttuuria. Valtuustosopimuksen tekevät kunnallispoliitikot ilman virkakoneiston valmistelua. Virkakoneisto ja päätöksentekijät vaihtavat roolia. Valtuustosopimus assosioidaan hallitusohjelmaan. Sellainenhan strategiakin tavallaan on. Kuntakentällä on tapana innostua ties millaisista uusista käsitteistä – tässä tapauksessa valtuustosopimuksesta.

Tampereen sopimuksessa valtuustoryhmit sitoutuivat toimii Tampereen kaupungin talouden tasapainottamiseksi kuluvalle valtuustokaudella: menojen karsimiseen ja tulojen lisäämiseen mm. veroja korottamalla.

Ulkopuolinen voi ihmetellä, miksei tällaisia periaatteita voisi kirjata kaupungin strategiaan. Tai onhan ne kirjattu, mutta se ei tunnu riittävän. Monen kaupungin strategiassa lukee, että vuosikatteen pitäisi kattaa joko poisotot tai jopa investoinnit, ettei velka kasva ja että vuosittaiset investoinnit eivät saa ylittää tiettyä rajaa. Miksei riitä se, että talouden notkahtaessa annettaisiin virkakoneistolle tehtäväksi valmistella kaupungin talouden säästöohjelma, joka otettaisiin huomioon talousarvioiden valmistelussa?

Tulos- ja tavoitejohtamiseen perustava strategia työ on tehtävänsä tehnyt. Nykyinen malli on elinkaarensa ehtopuolella. Uusi suunta pitää löytää, mutta se ei kuitenkaan ole valtuustosopimus

Lahdessa keskustellaan valtuustosopimuksesta. Siinä määriteltäisiin ilmeisesti poliittisen päätöksenteon periaatteita ja tavoitteita. Menettelytavalla kirkastettaisiin ja varmistettaisiin poliittisen päätöksenteon näkökulmasta kunnan menestyksen kannalta keskeisimpien asioiden valmistelua päätöksentekoa varten.

Lahdessa kuten ei muissakaan kaupungeissa ole onnistuttu talouden tavoitteiden saavuttamisessa. Investointeja ei ole kyetty rahoittamaan tulorahoituksella eikä velkaantumisen

kasvua saatu pysäytettyä. Oman vaikeutensa on tuonut yleinen talouskehitys.

Valtioneuvoston lainvalmistelussa syntyy suttua ja valmistelu on heikentynyt. Kunnissakin päätettävien asioiden valmistelussa on parantamisen tarvetta.

Lahden kehityksen kannalta talouden sopeuttamisen ohella merkittävä asia olisi se, että päätöksenteossa hävinnyt osapuoli tyytyisi enemmistön päätöksiin eikä jarruttaisi niiden toteuttamista. Siis tehtäisi sopimus, että noudatettaisiin kunnallisen demokratian pelisääntöjä ja henkeä. Samalla skarpattaisiin päätösten valmistelua..







Armeija säästää ja varuskuntia lakkautetaan. Lahden Hennalassa toimivan Hämeen Rykmentin toiminta lakkaa 2014. Kuvassa on rykmentin sotilasvala Keski-Lahden kirkossa 28.2.2008. (HH)



## Löysää ja tarkoitusshakuista kuntauutisointia

E-SS 12.11.2012

Tiedotusvälineillä on kova halu laittaa kunnat jonoon ties millaisen asian perusteella. Jono on aina uutinen, on sen perusta mikä tahansa. Vaalien alla lehdissä kuvailtiin kuntien surkeutta ja julkaistiin monia kuntalistoja, jotka viestivät kuntatalouden heikkoutta.

Talouselämän (TE 34/2012) kannessa luki: ”200 rapakuntaa. Suomessa on 320 kuntaa,

mutta vain 120 on hoitanut taloutensa siedetvästi.” Lehden mukaan suurin osa Suomen kunnista on epäonnistunut taloudenhoidossaan.

Talouselämä jatkaa: ”Jopa 200 kunnan tulot eivät riitä kattamaan perusturvamenoja, kunnan verotus on sietämättömän korkea tai velat ylittävät kohtuuden rajat. 40 kuntaa on jo niin huonossa jamassa, että ne ovat kriisiytymässä. Nämä kunnat joutuvat aivan lähivuosina hakemaan apua joko valtiolta tai liittymään naapurikuntaan kipatakseen ongelmansa toisten niskoille.”

Talouselämä on arvostettu lehti, mutta tämä Olli Ainolan kirjoittama teksti poikkeaa lehden linjasta. En ymmärrä, mistä on peräisin tieto, etteivät 200 kunnan tulot riitä kattamaan perusturvamenoja. Negatiivisen vuosikatteen kuntia oli 37. Verotuksen sietämättömydestä ja velan kohtuuden rajoistakin voidaan olla montaa meiltä. Kunnan listaaminen elinkelvottomaksi tai rapakunnaksi on määrittelykysymys.

Toimittaja on niin tohkeissaan mollatesaan kuntia, ettei ehdi pohtia, miksi kuntien

talous on niin heikko, kuten hän kuvaa. Ilmeisesti jutun tarkoitus olikin vahvistaa yrityspuolen uskoa siihen, että kunnista ei ole taloutensa hoitajiksi ja pienistä kunnista vielä vähemmän.

Helsingin Sanomat uutisoi näyttävästi Pel-lervon taloudellisen tutkimuslaitoksen julkaisemattomasta tutkimuksesta irrotetun taulukon, jonka mukaan vain kolmasosan kunnista on vahvoja (HS 22.10.2012). Kuntien toimintamenoja vertailtiin ansiotuloihin. Jos kunnan suhdeluku alittaa koko maan keskiarvon (30 %), kunta on vahva ja jos luku on suurempi kuin 40 %, kunta on heikko. Vahvoja kuntia löytyi 103. Tuskin se noin yksinkertaista on?

Kuntien elinvoimaa ei voi noin eikä käytetyillä muuttujilla mitata. Jos tutkimuksesta julkaistaan etukäteen taulukko, josta ei ilmene millä perusteella käytetyt muuttujat on valittu ja millä tavoilla vahvan ja heikon raja on määriteltä, jokin on pielessä. Toimittajien rooliksi jää vain uskoa ja uutisoida tiedote. Toimittajien kuntatalouden ymmärrys on heikentynyt väen vaihtuessa tiuhaan toimituksissa. Niinpä kaikenlaiset tiedotteet menevät aikaisempaa helpommin läpi.

Valtionosuus tuntuu olevan häpeä ja heikon kunnan merkki. Yleisradion verkkosivuilla kerrottiin (9.8.2012): ”Yli sata kuntaa saa valtaosan verotuloistaan valtionapuna. Eniten valtionapua saa Ranua, vähiten tukea annetaan pääkaupunkiseudulle. Talouden ahdingosta huolimatta puolet kunnista vastustaa kunta-liitoksia.” Joukossa oli Päijät-Hämeestä Sysmä. Ei valtionosuuksien suuri osuus verorahoituksesta kuvaa kunnan talouden ahdinkoa.

Valtionosuuksissa ei ole mitään hävettävää. Koska valtio velvoittaa kunnat tarjoamaan tietyt palvelut kuntalaisille, sen on osallistuttava niiden kustannuksiin. Tätä varten on valtionosuusjärjestelmä.

Valtionosuusjärjestelmän luonnetta vain ei tunnuta ymmärtävän. Esimerkiksi Helsingin Sanomat otsikoi (28.10.2012): ”Valtionosuusjärjestelmä palkitsee vanhoista ja raihnaisista”. Vanhuksista ja sairaista aiheutuu kustannuksia ja järjestelmä nimenomaan tasaa kustannuksia eikä palkitse.

Kataisen hallitus ei ole kuntia erityisen lämpimästi kohdellut. Oikeastaan nykyinen on

jatkumoa sille, mikä alkoi Lipposen hallituksen aikaan 90-luvun lopulla. Toimittajien tulisikin ihmetellä, miten kunnat ovat hallituksesta huolimatta kuitenkin pärjänneet vähintään kohtuullisesti.

Jostain syystä kuntatalousuutiset ovat uutisia kuntien heikosta taloudesta ja talouden taitamattomasta hoidosta. Ihmettelyn toimittajien yksisilmäisyyttä ja uutisten tarkoitushakuisuutta. Kunnat yritetään saada näyttämään surkeilta kestävämminkin perustein. Kenenkään päähän ei pälkähä sellainen kysymys, että mistä se surkeus johtuu?



Lahden Radiomäellä on kaksi vuonna 1927 rakennettua 150-metristä radiomastoa. Ne yhdessä Lahden stadionin hyppyrimäkien kanssa toimivat Lahden maamerkkeinä. (HH)

## Tuloveroprosentit ja kunnallisveroaste Päijät-Hämeessä

ANSSI HIETAMAA, lähde: Kuntaliitto

	Tuloveroprosentti			Muutos 1990-2012	Kunnallisve- roaste 2012	Vero % ja veroasteen ero
	1990	2000	2012			
Asikkala	17,00	17,50	20,00	3,00	13,92	6,08
Hartola	17,00	18,75	20,50	3,50	12,92	7,58
Heinola	17,00	17,50	20,50	3,50	15,00	5,50
Hollola	16,50	18,00	19,75	3,25	14,72	5,03
Hämeenkoski	17,00	18,00	21,50	4,50	14,15	7,35
Kärkölä	16,50	18,00	20,75	4,25	14,29	6,46
Lahti	16,75	17,75	19,50	2,75	14,41	5,09
Nastola	16,50	18,00	20,50	4,00	14,87	5,63
Orimattila	17,00	18,00	19,75	2,75	13,18	6,57
Padasjoki	16,50	18,00	19,75	3,25	12,54	7,21
Sysmä	17,00	18,00	19,00	2,00	11,85	7,15
<b>Keskiarvo</b>	<b>16,80</b>	<b>17,95</b>	<b>20,14</b>	<b>3,34</b>	<b>13,81</b>	<b>6,33</b>
<b>Koko maa</b>	<b>16,47</b>	<b>17,65</b>	<b>19,25</b>	<b>3,37</b>	<b>14,32</b>	<b>4,93</b>

# Veroprosentin ja -asteen erot

**Hartola:** Kunnallisveroaste on vain 12,92.

Kuntien veroprosentit ovat nousseet vuosittain. Päijät-Hämeessä kuuden kunnan veroprosentti on vähintään 20. Korkein veroprosentti on Hämeenkosken 21,50.

Vuonna 1990 täkäläisten kuntien veroprosentit olivat reilut kolme prosenttiyksikköä pienemmät. Kuudella kunnalla veroprosentti oli 17,00. Hollola, Nastola, Padasjoki ja Kärkölä selvisivät 16,50:llä.

Kunnallisveron vähennyksiä on korotettu eli verotusta on kevennetty. Kuntalaisen todellinen verorasitus onkin aivan jotain muuta kuin kunnanvaltuusto päättämä veroprosentti. Todellinen veroaste saadaan laskemalla paljonko maksettava vero on veronalaisista tuloista ennen tuloista tehtäviä vähennyksiä. Tätä voidaan kutsua kunnallisveroasteeksi ja siitä käytetään myös nimitystä efektiivinen veroaste.

Vuonna 1998 kuntien tuloveroprosenttien keskiarvo oli 17,51 prosenttia ja kuntalaisten oikeasti maksama vero oli 3 prosenttiyksikköä pienempi eli 14,51 prosenttia. Vuonna 2012 koko maan tuloveroprosentti oli noussut 19,25 prosenttiin ja kunnallisveroaste oli 14,32 prosenttia. Se oli siis alhaisempi kuin 14 vuotta aikaisemmin. Vähennyksistä johtuva ero nimel-

lisen ja todellisen veroasteen välillä oli kasvanut 4,93 prosenttiyksikköön.

Hartolalainen maksaa veronalaisista tuloistaan keskimäärin vain 12,92 prosenttia kunnalle. Eroa valtuuston päättämään 20,50:een on peräti 7,58 prosenttiyksikköä. Heinolan näin laskettu veroaste on maakunnan korkein. Ero kaupungin päättämään veroprosenttiin on 5,50 prosenttiyksikköä. Päijät-Hämeessä korkein kunnallisveroaste on Nastolan 14,87. Pienin ero kunnan veroprosentin ja kunnallisveroasteen välillä on Hollolassa.

Koko maan puitteissa pienimmät erot ovat pääkaupunkiseudun kunnissa: Helsingissä 3,40, Espoossa 2,81 ja Kauniaisissa 1,56 prosenttiyksikköä. Suurin ero veroasteiden välillä on Rääkkylässä 8,22 ja Tervossa, 8,05.

Kaikkiaan 48 kunnassa ero on 7,00–7,99 prosenttiyksikköä, 121 kunnassa 6,00–6,99, 85 kunnassa 5,00–5,99, 52 kunnassa 4,00–4,99 ja 11 kunnassa pienempi kuin 4,00 prosenttiyksikköä.

## Erojen tausta

Kuntien talouden kannalta verokevennykset ovat olleet uhka. Vuosina 1997–2003 Lipposen hallitukset kevensivät verotusta 0,8 miljardilla

eurolla kuntien kustannuksella. Kunnilta on jäänyt tuon verran verotuloja vuodessa saamatta.

Kunnat korvasivat nämä tulomenetykset nostamalla tuloveroprosenttiaan. Vaikka veroprosentti nousi, ei kuntalaisten verorasitus kasvanut vähennysten korotusten takia.

Tämän jälkeen hallitukset (Vanhanen, Kiviniemi, Katainen) ovat korvanneet kevennyksistä aiheutuneet menetykset lisäämällä valtionosuuksia. Vuosina 2002–2012 valtionosuuksia on lisätty 1,9 miljardia euroa veromenetysten kompensoimiseksi.

Kunnat ovat kuitenkin joutuneet korottamaan veroprosenttejaan, koska niille säädettyjen uusien velvoitteiden katteeksi on tarvittu tuloja. Valtionosuus on kattanut vain kolmasosan näiden kustannuksista. Korotuksista huolimatta kuntalaisten verorasitus ei ole kasvanut.

Erot kuntien kunnallisveroasteissa johtuvat kuntien väestö- ja elinkeinorakenteissa olevissa eroista. Pienistä tuloista verottajan tekemät vähennykset vievät suuremman osan kuin suuremmista tuloista. Tänä vuonna kunnalle ei tarvitse maksaa veroja alle 8300 euron tuloista. Valtionverojen maksu alkaa vajaan 29 000 euron tuloista.

## Kainalojuttu Valtionosuusriippuvuus kasvaa

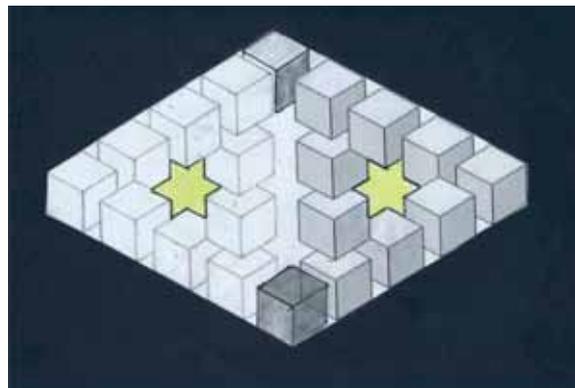
Vaikka veromenetysten kompensoiminen on ihan hyvä asia, siitä seuraa kuntien valtionosuusriippuvuuden kasvu. Se taas näyttää huonolta kehitykseltä ja vahvistaa käsitystä siitä, etteivät kunnat osaa hoitaa talouttaan.

Valtionosuuksia tuntuu olevan helpompi leikata valtion talouden tasapainottamiseksi. Kataisen hallitus leikkaa valtionosuuksia 1,1 miljardia euroa vuoteen 2015 mennessä. Verotuloja on pidetty kuntien itsehallinnon peruspilarina, mutta valtionosuuksiksi muutettuina niitä voidaan kivuttomasti leikata.

Kun kuntaliitokset eivät etene, hallitus vauhdittaa liitoshalukkuutta leikkaamalla valtionosuuksia. Leikkaukset kohdistuvat ranskimpina kuntiin, jotka ovat riippuvaisimpia

valtionosuuksista. Maakunnallisten keskus-ten asemaa sen sijaan vahvistetaan tilittämälle kunnille yhteisövero 5 prosenttiyksikköä korotettuna ja poistamalla kiinteistövero verotulotasauksesta. Tästä tosin hyötyvät myös voimalaitoskunnat ja päijäthämäläiset mökkikunnat.

Silmänkääntötemppeja harjoittaa valtiokin. Hallitukset ovat korostaneet keventävää verotusta, mutta samalla on otettu kuntalaisten toisesta taskusta korottamalla kiinteistöverojen alarajoja. Samalla on voitu todistaa kuinka suopeasti hallitus suhtautuu kuntiin, kun valtionosuuksia on lisätty, vaikka lisäyksistä suurin osa olisikin verotulojen menetysten korvaamista.



HEIKKI HELIN

Kaksi näkökulmaa:  
**KUNNALLISVEROPROSENTTI –  
KUNNALLISVEROASTE**

4

TITTIMÄRSÄUKSIA 2012

Helsingin kaupunki  
Talouden ja  
Terveystieteiden

# Valtio tasapainottanut talouttaan kuntien kustannuksella

Kunta on kuin entisajan mylläri, erikoistutkija Heikki Helin kirjoittaa. Mylly sai voimansa vedestä, jonka juoksutusta kartanonherra säännösti. Aikaa myöten jauhattavaa lisättiin, mutta osa vedestä ohjattiin muualle. Näin on käynyt myös kunnille, joiden tulopohjaa valtio on leikannut, mutta samaan aikaan tehtäviä on lisätty.

Kuntalehti 13/2012

Kunta on kuin entisajan mylläri. Mylly sai voimansa vedestä, jonka juoksutusta kartanonherra säännösti. Aikaa myöten jauhattavaa lisättiin, mutta osa veden virtaamasta ohjattiin muualle. Samoin on käynyt kunnille, tulopohjaa leikataan ja tehtäviä on lisätty.

Tiedotusvälineet ovat elämöineet erilaisilla rapa- ja rupukuntalistoilla. Kuntia on väännetty jonoon lähes kaikkien talouteen perustuvilla muuttujilla: kriisikuntakriteereillä, velalla, veroprosentilla, valtionosuuksien osuudella tuloista, huoltosuhteella ties millaisilla erilaisten indeksien yhdistelyillä.

Tällaiset uutiset luovat mielikuvaa siitä, että kuntatalous on rempallaan ja kunnat ovat epäonnistuneet taloudenhoidossaan. On eletty velalla ja ylläpidetty kroonisesti ylikireää verotusta. Kunnat ovat ”toisin sanoen ratkoneet ongelmiaan rohuamalla liikaa kuntalaisten tienesteistä”. (Talouselämä 34/2012)

Kunnat ovat joutuneet ottamaan velkaa. Niillä oli velkaa vuonna 2010 noin 10,5 miljardia euroa. Kasvu vuosina 2000–2010 on 6,6 miljardilla eurolla. Konsernilainaa oli 24,5 miljardia euroa ja konsernivelka kasvoi 11,9 miljardia euroa.

Tiedotusvälineet listaavat velkakuntalistoja ja taas saadaan kauhisteltavaa. Työryhmä pohjaa sitä, pitäisikö kuntien lainanottoa säädellä tiukemmin uudessa kuntalaissa. Kuntaministeri Henna Virkkunen haluaa selvittää velkaton mahdollisuuden.

Tässä pyritään kuvaamaan kuntien näkökulmasta sitä, miten ja miksi tähän on tultu. Mikä on ”rupukuntien” talouden rapautumisen tausta?

## Kuntatalous - valtiontalouden jakojäännös

Kunnilla ei mene hyvin. Rupukuntalistat myyvät, mutta harva toimittaja tai poliitikko jaksaa, viitsii tai ymmärtää pohtia syitä siihen, miksi kuntien talous kiristyy. Kuntien tehoton toiminta kelpaa selitykseksi kaikkeen. Kaikki hoituu rakenteita muuttelemalla. Velkakatolla pyritään paikkaamaan seurauksia, mutta ei korjata velkaantumisen syitä.

Yritykset pysyvät pystyssä, jos menot mitoitetaan tulojen mukaan. Kuntia halutaan verratua yrityksiin, mutta kunta ei ole yritys. Kunnalla ei ole sananvaltaa siltä vaadittuihin tehtäviin eikä edes kaikkiin omiin tuloihinsa. Niistä päättää valtio.

Valtio onkin tasapainottanut talouttaan kuntien kustannuksella ja sälyttänyt vaalien lähestyessä uusia menoja kuntien maksettaviksi, mikä on taas osaltaan vauhdittanut talouden kiristymistä..

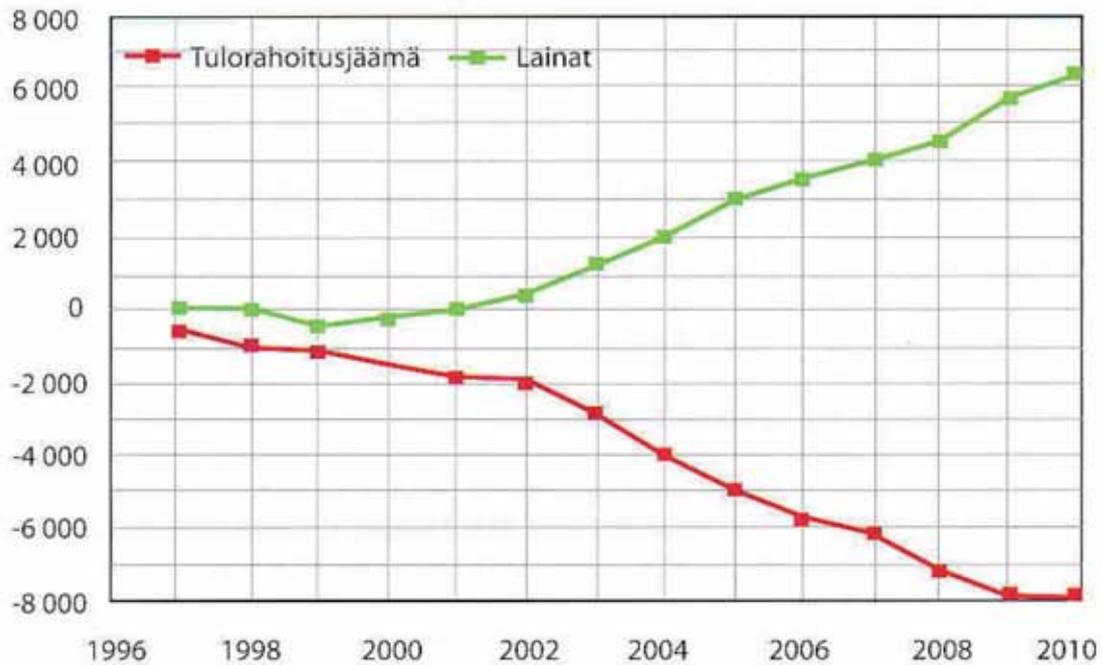
Sitten kauhistellaan kuntien talouden heikoutta ja taloudenhoidon surkeutta. Lääkkeeksi esitetään vahvoja peruskuntia. Kuntaliitokset eivät kuitenkaan menoja vähennä.

## Verokevennykset kuntien kustannuksella 1997–2003

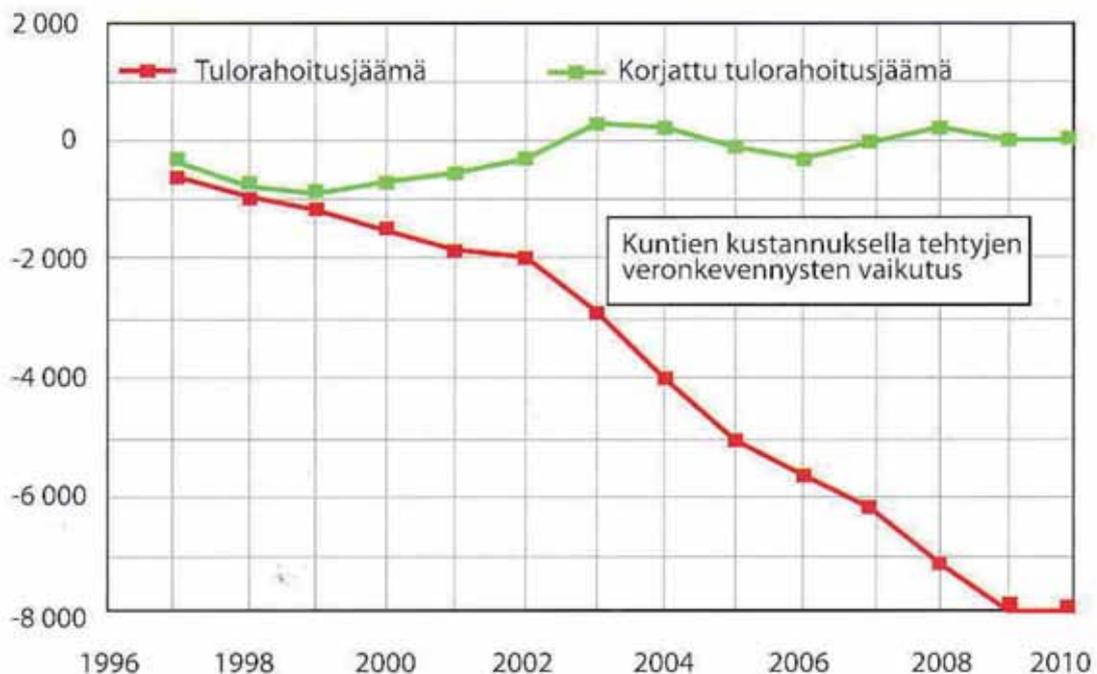
Kunnallistalouden analysointi ei ole helppoa. Yhden tunnusluvun perusteella ei kokonaiskuvaa voi muodostaa, mutta käyttämällä useita tunnuslukuja kokonaiskuvan voi hahmottaa.

Jokainen vähänkin kuntataloutta tunteva osaa lukea laskelmia. Kun velka kasvaa vuosittain, ei talous ainakaan vahvistu. Selkein osoitus kuntatalouden epätasapainosta onkin ollut velkamäärän kasvu.

Kuntaliitossa on havainnollistettu kuntien talouden kehitystä kumulatiivisella tulo-rahoitusjäämällä. Se saadaan laskemalla vuosikat-



Kuvio 1. Kuntien toteutunut kumulatiivinen tulorahoitusjäämä ja lainakannan kehitys.



Kuvio 2. Kuntien toteutunut kumulatiivinen tulorahoitusjäämä ja tulorahoitusjäämä ilman vuosien 1997–2003 kompensomattomia veroleikkauksia (miljoonaa euroa).

teen ja poistonalaisten investointien erotusten vuosittaiset summat. Kuntien rahoitusvaje oli vuoden 2010 lopussa -7,9 miljardia. Koska kuntien tulot eivät ole riittäneet investointien

rahoittamiseen, on jouduttu ottamaan velkaa (kuvio 1).

Tulorahoitusjäämän paisuminen ja sen kattaminen velalla selittyy paljolti hallitusten toimenpiteillä. Kuntien veropohjan leikkaami-

sella on ollut kohtalokas vaikutus kuntien talouteen. Valtio kevensi vuosina 1997–2003 verotusta kuntien kustannuksella 0,8 miljardilla eurolla. Kun tämä kertaantuu koko vuosikymmenen, siitä tulee kuntien talouteen lähes 10 miljardin euron lovi. Se on enemmän kuin em. tulorahoitusjäämä ja enemmän kuin kuntien velan kasvu.

Jossittelu on turhaa, mutta se saattaa auttaa ymmärtämään kuntien talouden kiristymisen taustoja. Jos Lipposen ja Niinistön hallitukset eivät olisi leikanneet kuntien veropohjaa, ei kuntien velka olisi kasvanut eikä kunnilla olisi mitään tulorahoitusjäämää. (kuvi 2)

### Kataisen hallituksen valtionosuusleikkaukset

Kymmenen vuoden takaiset kuntien kustannuksella tehdyt kompensoimattomat verokevennykset olivat kohtalokkaita kuntien taloudelle. Kataisen hallitus leikkaa kuntien valtionosuuksia niin, että vuoteen 2015 mennessä on lakisääteisten palvelujen järjestämiseen tarkoitettua valtionosuutta leikattu yhteensä 1,1 miljardia. Leikkaus on siis suurempi kuin Lipposen hallitusten kompensoimattomat verokevennykset.

Ei ole vaikea ennustaa, että kuntien velkaantuminen tulee jatkumaan. Kunnallistalous tulee kiristymään.

Taloudeltaan vahva peruskunta alkaa olla harvinaisuus. Kun hallitus kiristi kriisikunnan kriteereitä, rajat tulevat paukkumaan monissa kunnissa lähivuosina.

### Valtion vauhdittama menokasvu 2008

Kuntien toimintamenot ovat kasvaneet vuosittain. Menot ovat supistuneet ainoastaan pakon edessä 1990-luvun alun laman aikaan. Muutoin lehti uutisissa esitetyt kuntien menoikkaukset ja säästöt ovat olleet vain menojen kasvun leikkaamista ja hidastamista.

Valtiovarainministeriö on kritisoinut kuntia löysästä taloudenhoidosta. Ongelmia on myös valtion puolella. Jatkuvasti on vireillä ”hyviä asioita”, joiden lopullinen kustannus ei ole tiedossa tai joiden kustannusarviot ovat alimitoitettuja. Uudistusten kunnallistaloudellisten

vaikutusten arviointi hallituksen esityksissä on puutteellista. Esimerkiksi vanhuspalvelulain hintahaitari oli leveä. Eroja laskelmissa oli satoja miljoonia euroja.

Vuoden 2008 poikkeuksellisen suuri kasvu johtuu aikaisempien vuosien korotuksia suuremmista sopimuskorotuksista. Niiden taustalla ovat vuoden 2007 eduskuntavaalien alla annetut lupaukset erityisesti sairaanhoitajien palkkojen korotuksista. Korotukset eivät rajoituneet pelkästään sairaanhoitajiin.

Menokasvua pidettiin holtittomana ja osoituksena siitä, että kunnat eivät osaa hoitaa talouttaan. Kasvun todellisista syistä vaiettiin.

Osa kasvusta johtuu myös kuntien omista ratkaisuista, mutta niiden osuutta ei ole mahdollista arvioida. Kunnille lainantakauksia myöntävä Kuntien takauskeskus laitos vaatii valtiota pistämään tehottomat kunnat kuriin (Yle 18.6.2012). Vaatipa takauskeskuksen johtaja joku vuosi sitten, että ”valtion on säädettävä lait, joilla kuntataloudesta saadaan tehotomuus pois”. (HS 8,8.2009)

Kuntatalous on toimeksiantotaloutta. Yksinkertaisin tapa kuntien talouden vakauttamiseksi olisi pidättäytyä uusista toimeksiannoista ja toinen tapa on karsia vanhoja. Eduskunnan ei tulisi lisätä kuntien tehtäviä varsinkaan silloin, jos se leikkaa kuntien tuloja.

### Valtuuston päättämä veroprosentti ja todellinen veroaste

Kuntien tulevaisuuden uhkakuvia havainnollistetaan suoraviivaisilla laskemilla siitä, miten veroprosentti kehittyy. Pahimmissa arvioissa veroprosentit ovat 25–30 prosentin välillä. Mitä enemmän valtionosuuksia leikataan, sitä lähempänä on uhkakuvien toteutuminen.

Vuonna 1998 kuntien kunnallisveroprosenttien keskiarvo oli 17,51 prosenttia ja kuntalaisten maksama keskimääräinen vero oli 3 prosenttiyksikköä pienempi eli 14,51 prosenttia. Vuonna 2012 koko maan kunnallisveroprosentti oli noussut 19,25 prosenttiin ja kunnallisveroaste (ns. efektiivinen tuloveroaste) oli 14,32 prosenttia. Se oli siis alhaisempi kuin 14 vuotta aikaisemmin. Vähennyksistä johtuva

ero nimellisen ja todellisen veroasteen välillä oli kasvanut 4,93 prosenttiyksikköön.

Veroprosenteillekin on kaavailtu kattoa. Ensin pitäisi pyrkiä turvaamaan kunnille veroprosentin mukaiset verotulot.

Vaikka viime vuosien verokevennysten korvaaminen valtionosuuksia lisäämällä onkin myönteistä kuntien kannalta, kunnille ei ole samantekevää, mistä kunnan tulot koostuvat. Kuntien valtionosuudet ovat valtion kehysmenettelyn piiriin luettavia menoja, joissa päätösvalta on aina valtiolla.

### Valtionosuuksien osuus verorahoituksesta

Kun valtio on muuttanut kuntien verotuloja valtionosuuksiksi veronkevennysten yhteydessä, kuntien riippuvuus valtionosuuksista on lisääntynyt. Samalla kuntien talous on muuttunut entistä epävarmemmaksi, koska valtio voi oman taloutensa tasapainottamiseksi leikata valtionosuuksia. Näin siitä huolimatta, vaikka osa niistä on kuntien entisiä verotuloja.

Tämän seurauksena niiden kuntien määrä, joissa verotulot ovat suuremmat kuin valtionosuudet, on vähentynyt. Suomessa melkoinen joukko kuntia saa valtaosan verorahoituksestaan valtionosuuksina. Eniten valtionapua saavat pohjoisen kunnat, vähiten pääkaupunkiseudun kunnat. (Yle 9.8.2012)

Tilastojen tarkastelun johtopäätös oli, että ”suuri osa Suomen kunnista ei tulisi toimeen ilman valtion tukimiljoonia. Talouden ahdingosta huolimatta puolet kunnista vastustaa kuntaliitoksia.” Aika harvassa ovat kunnat, jotka selviäisivät ilman valtionosuuksia nykyistä tehtävistään.

Jos valtio edellyttää kuntien tarjoavan tietyt palvelut, se osallistuu niiden kustannuksiin. Lain hengestä on kuitenkin lipsuttu.

Myös verotulotasauksen saantia pidetään jotenkin hävettävänä. Keski-suomalaisen otsikon mukaan tasausta saavat kunnat ovat mutasarjan kuntia. Tähän sarjaan kuuluu myös yh-

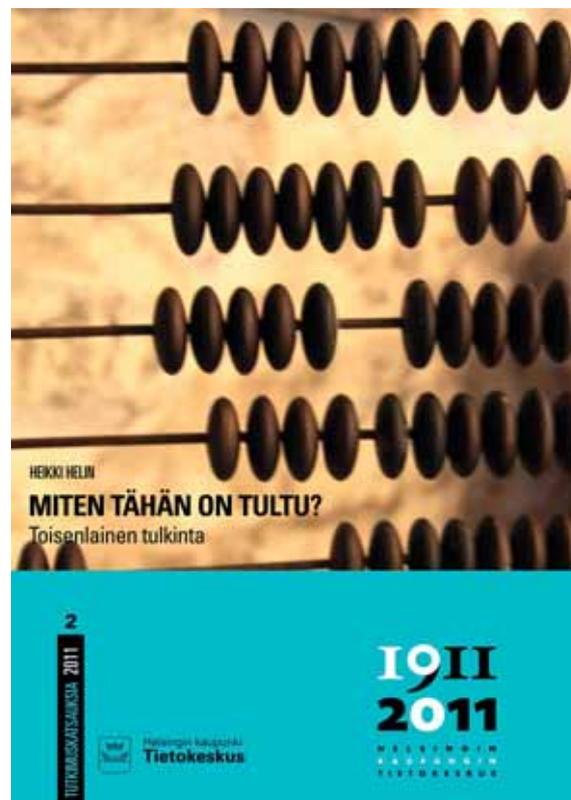
distynyt Jyväskylä, joka ”joutuu turvautumaan kuntien verotulojen tasausjärjestelmän avuksiin jotta selviäisi. Tuskin senkään avulla.” (Keski-suomalainen 4.9.2012)

### Taustalukemista

Miten tähän on tultu? Toisenlainen tulkinta kuntataloudesta. Helsingin kaupungin tietokeskus, Tutkimuskatsauksia 2011:2. Verkkojulkaisu.

Kaksi näkökulmaa: Kunnallisveroprosentti – kunnallisveroaste. Helsingin kaupungin tietokeskus, Tutkimuskatsauksia 2012:4

Velkaa velan päälle. Kuntien lainakannan kehitys 2000-luvulla. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuskatsauksia 2011:4







## Varovainen budjetointi kunnallistalouden kulmakivi

ESS 2.12.2012

Talousarvioiden valmistelu on viime vuosina ollut tuskallista. Menojen ja tulojen tasapainottaminen on ollut työlästä, vaikka menojen kasvua on pyritty jarruttamaan. Valtio on omilla ratkaisuillaan vaikeuttanut tasapainottamista leikkaamalla valtiinosuuksia ja säilyttämällä kunnille uusia tehtäviä, joiden kustannusarviot lienevät alimitoitettut.

Kuntapuheissa vilisevät toiminnan tehostamiset, menojen leikkaamiset, toimintaverkkojen tarkistamiset ja menokasvun jarruttamiset. Kun nekään eivät riitä, joudutaan korottamaan veroprosentteja ja ottamaan lisää velkaa. Sekin tie on vain tilapäisratkaisu, koska vastaan tulevat valtiovarainministeriön kriisikuntakriteerit veroprosentin korkeudesta ja lainamäärästä.

Varovainen verotulojen arviointi onkin ollut monien kamreereiden konsti kunnan taloudellisen pelivaran turvaamiseksi, koska menot nousevat aina tulojen tasolle ja menot toteutuvat säännönmukaisesti arvioitua suurempina.

Monessa kunnassa ollaan talousarviota valmisteltaessa kuin maansa myyneet ja sitten tilinpäätöksestä muodostuu yllättävän hyvä. Varovaisuudellakin on rajansa. Karkean nyrkisäännön mukaan verotuloarvio pitää laatia niin varovaisesti kuin laatijan uskottavuus sen mahdollistaa, koska varsinkin sosiaali- ja terveysmenot ovat ylittäneet vuosi toisensa jälkeen budjetoidun. Onpa esitetty, että kunnat ovat tarkoituksella alibudjetoineet. Päijät-Hä-

meessä erikoissairaanhoidon lasku on yllättänyt kunnat vuosi toisensa perästä.

Kuntien verotuloarviot ovat osuneet melko hyvin kohdalleen. Vuosina 1993–2010 vain kolmena vuonna kunnat saivat verotuloja vähemmän kuin talousarvioissa oli arvioitu (1993, 2003 ja 2004). Voimakkaina talouden kasvun vuosina verotuloarviot ovat olleet liian pieniä.

Vuosina 2000–2010 kymmenessä suurimassa kaupungissa verotulot jäivät tilinpäätöksissä noin joka kolmas kerta pienemmiksi kuin alkuperäisissä talousarvioissa oli arvioitu. Viisi kertaa näin kävi Espoossa, Turussa ja Jyväskylässä. Parhaiten onnistuivat Tampere (1) sekä Lahti ja Kuopio (2).

Päijäthämäläiset kunnat onnistuivat heikommin. Yli 40 prosentissa veroja kertyi vähemmän kuin talousarvioissa oli laskettu. Asikkalassa ja Padasjoella näin kävi 7 kertaa, Hartolassa ja Kärkölässä 6 kertaa. Parhaiten onnistuivat Sysmä ja Orimattila, jossa verotulot toteutuivat vähintään arvioidun suuruusina kahta vuotta lukuun ottamatta.

Sysmässä on ollut varovaisen arvioinnin perinne. Vuosina 1993–99 Sysmässä kertyi joka vuosi verotuloja enemmän kuin oli arvioitu talousarviossa.

Aivan oikeaa kuvaa arvioiden osuvuudesta ei näin saa, koska eroja ei ole laskettu euroina. Tässä verotulojen toteutumaan on verrattu alkuperäisen talousarvioon, ei vuoden aikana korjattuun.

Vuosikatetta kertyi Asikkalassa vuosina 2000–2010 seitsemänä vuonna budjetoitua vähemmän. Sysmässä sitä vastoin vuosikate oli joka kerta suurempi kuin varovainen talousarvio. Tällä on yhteys siihen, että Sysmä on 19,00 prosentillaan Päijät-Hämeen veroparatiisi.

Suurten kaupunkien vuosikatteita voi vertailla vasta vuosina 2003–2010, koska liiketoiminnan vaikutus on ollut tilastoissa eri tavalla. Vuosikatetta on kertynyt 75 prosentissa enemmän kuin talousarviossa laskettiin. Tämä oli kunnan talouden kannalta myönteinen tulos. Oulussa tilinpäätöksen vuosikate oli joka kerta suurempi kuin talousarvion. Helsingissä ja Turussa vain kerran vuosikate jäi tilinpäätöksessä talousarviota pienemmäksi. Lahdessa kävi näin kolmasti (2003, 2004 ja 2005).

1990-luvun alun lama yllätti kunnat. Niinpä vuosina 1990–93 verotuloarviot eivät toteutuneet. Pahin oli vuosi 1991, jolloin verotulot jäivät 15 prosenttia arvioitua pienemmiksi useimmissa suurissa kaupungeissa. Vuosina 1990–99 kuuden kaupungin verotulot jäivät tilinpäätöksissä neljä kertaa pienemmiksi kuin talousarvioissa oli oletettu. Lahdessa näin kävi vuosina 1990, 1991, 1992 ja 1997.

Vuodesta 1994 alkaen verotulot kasvoivat erityisesti yhteisöveron yllättävän suuren kasvun ansiosta. Helsingin ja Tampereen vuoden 1994 tilinpäätöksissä verotulokohta ylittyi yli 20 prosentilla.



HERKKI HELIN

## VAROVAISTA BUDJETOINTIA

Kuntien talousarvioiden toteutuminen 1993–2010

5

TUTKIMUSKATSAUKSIA 2012

Helsingin kaupunki  
Tutkimuskeskus



## Ei tullut takkia, ei tullut tuppea

ESS 9.2.2013

Valtiosihteeri Raimo Sailas arvosteli nykyhallitusta tutkimustiedon ohittamisesta hallitusohjelmaa tehtäessä. Hallitus ei sitä laatiessaan kunnioittanut asiantuntemusta. Eläkkeelle siirtyvän valtiosihteerin kritiikin kohteena Hesarin haastattelussa oli, että uusi hallitus käveli vakavalla mielellä tehtyjen talousennusteiden yli. (HS 20.1.2013).

Yhtä vähän tutkimustiedolla oli merkitystä hallitusohjelman kuntaosan laadinnassa. Ohjelman mukaan ongelmat ratkaistaan suurentamalla kuntakokoa. Valmistelussa on ollut voimakas poliittinen ohjaus ja asiantuntijankemysten sivuuttaminen.

Valtiovarainministeriön ylijohtaja Päivi Laajalan ja hallintoneuvos Auli Valli-Lintun (HS 29.1.2013) mukaan olemme tottuneet yksinkertaistamaan asioita sloganeiksi, koska mediassa asia yksinkertaistetaan myyviin otiskoihin ja lyhyisiin uutispätkiin. Heidän mukaansa tällaisia sloganeita ovat ”pienet kunnat ovat tehokkaita ja suuret tehottomia”, ”lähialvelut katoavat” ja ”miksi rikkoa sitä, joka toimii”.

Ehkä hankkeen vetäjien olisi syytä katsoa peiliin. Myös kuntauudistuksen perustelut ovat pelkkiä sloganeita, joille ei tutkimustiedosta löydy perusteita. Uudistuksen perusteina mainitaan mm. hyvinvointivaltion pelastaminen, maakunnan reuna-alueen kuntien huoltosuhteen heikkeneminen, kunnallistalouden kiristyminen, kuntien itsehallinnon ja lähidemokratian vahvistaminen ja kaupunki-



Turku 2011 -säätöön toteuttaman ja arkkitehti-opiskelijoiden suunnitteleman Pudelma-paviljongin kattorakenteita Turun kaupungintalon tuntumassa (HH)

seuduilla kaavoituksessa tapahtuvan kermankuorinnan lopettaminen.

Hallituksen mukaan edellä mainitut ongelmat ratkaistaan suurentamalla kuntakokoa jopa niin että maahan jäisi vain 70 kuntaa, jotka ovat riittävän vahvoja ja elinvoimaisia. Ongelmat on mahdollista ratkaista muillakin tavoin. Hallitus on vain edennyt uudistuksessa laput silmillä muita kuuntelematta kohti itse asettamaansa tavoitetta. Tavoitteet olisi voinut asettaa ja keinot valita toisinkin, mutta niistä ei ole keskusteltu.

Ongelmat ratkeaisivat suurkuntamallia paremmin, jos terveydenhuolto ja vanhustenhuolto, lukiot, ammatillinen koulutus, joukko-

liikenne, yleiskaavoitus ja vastaavat isot tehtävät olisivat maakunnan vastuulla. Maakunta rahoittaisi ne keräämällä veroja. Peruskunnat huolehtisivat päivähoidosta, peruskoulusta, detaljikaavoituksesta, katujen kunnossapidosta, urheilukentistä ja paikallisesta kulttuurista.

Kyse olisi Ruotsin kaltaisesta maakuntahallinnosta. Se ei lisäisi virkavaltaa eikä hallintoa, vaan yhdistäisi erilaiset maakunnan kuntayhtymät (Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveysyhtymä, Päijät-Hämeen koulutuskonserni, Päijät-Hämeen pelastuslaitos). Sen puitteissa olisi mahdollista saada samanlaiset säästöt kuin suurkunnassa.

Maakuntamalli lisäisi demokratiaa, koska edustajat maakuntavaltuustoon valittaisiin vaaleilla samoissa vaaleissa kuin peruskuntien valtuutetut. Nykyisissä peruskunnissa jatkaisivat omat, vaaleilla valitut valtuustonsa, mikä turvaisi lähidemokratian.

Keski-Suomessa kaavaillaan erikoissairaanhoidon säilyttämistä maakunnallisena ja perusterveydenhuolto jakaantuisi kahteen yksikköön: Jyväskylän kaupunkiin ja muuhun maakuntaan. Malli olisi käyttökelpoinen myös Päijät-Hämeessä.

Mahtipontisesti liikkeelle polkaistu hallituksen tärkeimmäksi hankkeeksi nimetty uudistuspaketti (kuntauudistus, sote-palvelut, valtionosuusuudistus) on kuivumassa kasaan. Esillä olevat mallit saattavat johtaa nykyistä heikompaan tilanteeseen, mikä saattaa vielä jäädä hyvinkin lyhytaikaiseksi. Yksi ainoa asia on varma: kuntien talous tulee kiristymään.

Martti Haavion Iloisessa eläinkirjassa hiiri ei onnistunut tekemään kissalle takkia. Ei tullut takkia, ei tullut housuja, eri tullut liivejä, ei tullut lakkia, ei tullut kintaita, ei tullut edes tuppea. Sadussa on tiivistettynä huonosti suunnitellun ja ammattitaidottomasti toteutetun hankkeen kuten hallituksen kuntauudistuksen kuvaus.

Nyt olisi syytä tuumata rauhallisesti miten kuntauudistuksessa pitäisi edetä. Eivät kunnat kaadu muutamassa vuodessa, jos valtio ei leikkaa enempää valtionosuuksia ja lykkää kunnille lisää tehtäviä.



## Valtionosuusjärjestelmä kuntaliitosten vauhdittajaksi?

ESS 3.3.2013

Kataisen hallitusohjelman mukaan valtionosuusjärjestelmä uudistetaan osana kuntarakennemuutosta. Järjestelmää yksinkertaistetaan ja selkeytetään ja järjestelmän kannustavuutta parannetaan. Tästä innostusta huokuvasta lauseesta on tullut hallitusohjelmien vakiofraasi.

”Keskeiset järjestelmän kehittämistavoitteet ovat järjestelmän yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen, taloudellisuuteen pyrkiminen sekä kuntien oman toimivallan lisääminen.”

Näin listasi Kunnallistalouden neuvottelukunta vuonna 1982 ehdotuksessaan kuntien valtionosuusjärjestelmän kehittämisen tavoitteita. (komiteanmietintö 1982:66). Niistä on onkin muodostunut uudistusten ja uudistus suunnitelmien kestotavoitteita. Myöhemmissä ohjelmissa ovat vilahdelleet myös sanat oikeudenmukaisuus, tasapuolisuus ja kannustavuus.

Tämän lehden pääkirjoituksessa (17.2.2013) kuvattiin suunnitteilla olevan järjestelmän piirteitä: ”Uudessa järjestelmässä kuntia kannustetaan tuottamaan palvelut mahdollisimman tehokkaasti. Kunta hyötyy siitä, jos se tuottaa palvelut keskimääräistä edullisemmin.”

Vuonna 1993 käyttöön otettu valtionosuusjärjestelmä oli laskennallinen. Kunta siis sai jo silloin kaiken hyödyn siitä, jos tuotti palvelunsa keskimääräistä halvemmalla aivan kuin se olisi joku uusi piirre tekeillä olevassa järjestel-

mässä. Tämä järjestelmä valmisteltiin Lahden kaupunginjohtajan, valtiosihteri Teemu Hiltusen johdolla.

Toisen merkittävän uudistuksen valmisteli Heikki Koski, joka oli aikanaan toiminut mm. Porin kaupunginjohtajana. Hänen tavoitteenaan oli saada järjestelmä, joka olisi niin selkeä ja läpinäkyvä, että jokainen kunnanjohtaja pystyisi itse laskemaan oman kuntansa valtionosuuden. Eipä ole tavoite toteutunut. Kosken johdolla tehty malli oli kuitenkin selkein ja yksinkertaisin siihenastisista valtionosuusjärjestelmistä ja siihen perustuu nykyinenkin järjestelmä.

Nykyisessä järjestelmässä on päällekkäisiä kertoimia ja muitakin epäkohtia, joita voi vähentää. Muutosten teko ei ole kuitenkaan onnistunut. Jokaisen uudistuksen yhteydessä laskelmien valmistuttua on muutokset pyritty minimoimaan. Tätä varten laskelmia on viritelty halutun muutoksen aikaansaamiseksi, minkä takia järjestelmät eivät ole yksinkertaisia eikä selkeitä. Vuoden 1993 uudistuksen yhteydessä kuntien arvioitiin kestävän vain 60 mark-



kaa/asukas muutoksen vuodessa. Kuntien vey-  
nymiskyky on tuon jälkeen moninkertaistettu.

Tämänkertaisen valtionosuusselvittäjän  
Arno Miettisen mukaan kunnat saavat ny-  
kyään valtionosuusrahaa väärin perustein.  
Jotkut saavat liikaa, jotkut liian vähän (E-SS  
13.2.2013). Näin se on aina ollut, mutta selvi-  
tysmiehellä tuskin on kirkasta näkyä siitä, mikä  
on oikea rahanjako.

Edellisten uudistusyritysten yhteydessä on  
tutkimuksin selvitetty jakoperusteita, mut-  
ta aina tutkimustulokset ovat jääneet poliit-  
tisen tarkoituksellisuuden varjoon. Vuonna 2005 esimerkiksi Kuntalehden mu-  
kaan ”valtionosuusuudistuksesta kehkeytyi  
farssi” (12/2005). Kuntaliiton kuntatalousasi-  
oiden johtajan Martti Kallio totesi, että ”mis-  
sään muussa valtionosuusuudistuksessa tämä  
loppusiloittelu, paikkaus, tasoittelu ja poliittin-  
en kähmintä ei ole ollut lähelläkään tätä ta-  
soa.”

Yksinkertaista ja selkeääkin järjestelmää  
voidaan viritellä halutunlaisen tuloksen ai-

kaansaamiseksi. Vaikka kuntakohtaisia lukuja  
ei ole vielä esitetty, on kulisseissa meneillään  
kiivas kerrointen viritteilyn aika.

On esitetty arveluja, että valtionosuusjär-  
jestelmän muutosta käytetään umpikujaan  
ajautuneen kuntauudistuksen vauhdittami-  
seen. Rahaa siirrettäneen periferian kunnilta  
maakuntakeskuksille samalla myös keskusten  
ympäryskuntia rokottaen. Maakunnan reuna-  
alueiden kuntien talousluvut alkavat valtion-  
osuuksien vähentyessä lähivuosina kolisutella  
kriisikuntakriteereitä. Rahanpuute tekee nöy-  
räksi ja mahdollistaa pakkoliitokset.

Kunta- ja soteuudistus eivät etene. Ehkä ne  
onkin parasta jättää siirtää seuraavalle halli-  
tuskaudelle. Kuntakoon kasvattaminen ei kus-  
tannuksia säästä. Nykyisen toimivan keskus-  
sairaalamallin pilkkominen pienempiin  
osaa johtaa terveydenhuollon sekasortoon  
muutamaksi vuodeksi ja lisää kustannuksia.  
Isäntäkuntamallit eivät ainakaan demokratiaa  
lisää. On aikalisän ja realismin paikka.



Sysmän kunnan talous on ollut viime vuosina maakunnan vahvin mitattiinpa sitä sitten veroprosentilla  
tai lainamäärällä. Kunnassa suunnitellaan 80-luvulla rakennetun kunnantalon valtuustosalin muutamista  
kunnankirjaston tiloiksi. Valtuusto kokoontuisi vuonna 1898 rakennetussa Teatteritalossa, joka oli alun perin  
Sysmän Kunnan Säästöpankin toimitalo. (HH)



Seinäjoen uusi pääkirjasto Apila avattiin elokuussa 2012. Kirjaston on suunnitellut helsinkiläinen arkkitehtitoimisto JKMM arkkitehdit, joka voitti kutsukilpailun vuonna 2008. Rakennuksen muoto ylhäältä katsottuna muistuttaa apilaa ja siksi rakennuksen nimeksi tuli Apila. Rakennuksen suunnittelussa on otettu vaikutteita myös japanilaisesta origamista. Julkisivu on kuparia, jossa on suomumainen kuvio. (HH)

## Kuntien tilinpäätösten uutisointi ennen ja nyt

E-SS 30.3.2013

1980-luvulle saakka kuntien tilinpäätöksiä tarkasteltiin esittämällä meno- ja tulolajien vuosittaisia muutoksia prosenttina tai markkoina asukasta kohti. Johtopäätökset kunnan talouden kehityksestä olivat muutamana nyrkkinsäännön varassa.

Sitten käyttöön otettiin nykyisiä tulos- ja rahoituslaskelmia edeltänyt rahoituslaskelma. Laskelman välisummat oli nimetty tulos 1,2 ja 3:ksi. Tulos 2:sta kutsuttiin katteeksi ja se vastasi nykyistä vuosikatetta. Siitä käytettiin myös nimitystä käyttötalouden ylijäämä. Kuntien rahoitusasemaa kuvattiin vakavaraisuus-käsitteellä, joka saatiin vähentämällä rahastoista ja siirtomäärärahoista lainat.

Etelä-Suomen Sanomat otti 80-luvun lopulla käyttöön talousarvioita ja tilinpäätöksiä esitellessään taulukon, jossa oli keskeisimmät kuntien talouden osatekijät. Kuntien talouden tarkastelu parani kertaaheittolla.

Uusien välineiden vaikutuksesta on esimerkki vuodelta 1988. Itä-Häme uutisoi perinteiseen tapaan Heinolan maalaiskunnan vuoden 1988 tilinpäätöksestä (27.4.1989): ”Maalaiskunnan tilinpäätös lähes 2,5 mmk ylijäämäinen”. Ylijäämä oli saatu aikaan kunnanjohtajan mukaan tiukalla budjetilla. Kunnankamreeri kuvasi tilinpäätöstä edellisvuosia positiivisemmaksi.

Etelä-Suomen Sanomien otsikko oli ”Heinolan maalaiskunta syönyt ylijäämänsä” (21.4.1989). Uutisessa todettiin maalaiskunnan joutuneen maksamaan investointejaan ja käyttömenojaan velalla. Kunnankamreeri nimensi epäsuotuisan kehityksen syyksi pidättäytymisen äyrin hinnan nostosta.

Kahdesta uutisesta lukija saa aivan erilaisen mielikuvan maalaiskunnan vuoden 1988 taloudesta. Todettakoon, että maalaiskunnan käyttötalouden ylijäämä - nykyinen vuosikate - oli miinusmerkkinen. Kunta joutui siis ottamaan syömävelkaa. Se ei vanhanmallisessa tarkastelussa ilmennyt.

Perinteisessä uutisessa oli pikaisesti lasien 24 markkoja kuvaavaa lukua ja kymmenen muutosta osoittavaa prosenttilukua. Uutinen oli melkoinen numeroläjäys ja numerot-

kin vielä markkoina, ei miljoonina markkoina. Lukijan kannalta numerokooste näyttää nyt silmällä katsottuna toivottamalta, mutta sellaisia ne siihen aikaan olivat. Etelä-Suomen Sanomien uutisessa oli nykyisenkaltainen taulukko. Tekstissä oli yksi ainoa luku, sekin penniä/äyri.

Etelä-Suomen Sanomissa on uutisoitu tilinpäätöksiä ja talousarvioita taulukkoa käyttäen 1980-luvun lopulta lähtien. Jo pelkkä taulukon tarkastelu antaa yleiskuvan siitä, mikä on kunnan talouden tilanne ja mihin suuntaan se on menossa. Uutisessa on voitu pohtia kehityksen taustalla olevia tekijöitä.

Pelkäämistä taulukon käyttö on nosti Etlarin tilinpäätösuutisoinnin muita maakuntalehtiä korkeammalle tasolle. Keskisuomalainen käytti sitä myös kymmenkunta vuotta 90-luvulla ja ottaa sen nyt uudelleen käyttöönsä viime vuoden tilinpäätöksiä uutisoidessaan.

Päijät-Hämeen maakunnan yhteenvedot uhkaavat loppua, koska E-SS ei ole enää uutisoinut Itä-Hämeen kuntien tilinpäätöksiä eikä talousarvioita. Jos kuntauudistuksen yhteydessä Lahdesta tulee sote-palvelujen isäntäkunta, olisi entistä tärkeämpää seurata koko uuden sote-alueen kuntien talouden kehitys-

tä. Ehkä toimituksessa olisi uudelleen harkinnan paikka?

Vaikka kuntatalouden arvioinnin välineet ovat kuin eri maailmasta 80-luvun alkupuoleen verrattuna, vaikeaa se tuntuu edelleen olevan. Esimerkiksi Helsingin Sanomissa oli Helsingin tilinpäätöksestä viime vuonna pieni kahden palstan uutinen, sekin STT:n laatima.

Kuntataloutta ymmärtävien toimittajien määrä on vähäinen. Viime vuosina kokeneita pitkän linjan toimittajia on siirtynyt tai siirretty eläkkeelle melkoinen määrä. Lehtien kuntatalouden tietämykseen on tullut pelottava aukko, joka valitettavasti on nähtävissä lehtien sivuilla.

Kokemattomat toimittajat kirjoittavat sen, mitä kunnan johto tai valtiovarainministeriö sanoo mitenkään sanomisia kyseenalaistamatta. Esimerkkinä tästä ovat ministeri Henna Virkkusen puheet kuntien talouden uhkaavasta heikentymisestä. Harvoin toimittajalle on julahahtanut mieleen kysyä, mistä kuntien talouden kiristyminen kehitys johtuu. Ministeri on huolestunut itsensä ja hallituksen aikaansaamasta ongelmasta.



Voimalinjoja Petäjävedellä 2013. (HH)



# Kuntatalous navigoi sumussa

## Tilinpäätökset: Lahden kaupungin luvut ovat keskitasoa paremmat.

Etelä-Suomen Sanomat 14.4.2013

Kunnat navigoivat nyt sumussa kuten maan hallitus teki valtiovarainministeri Jutta Urpilaisen sanoin syksyllä 2011. Kuntien talous kiristyy, valtio leikkaa valtionosuuksia, pakottaa kunnan ottamaan lisää velkaa ja pitää kunnat tulevan organisaation osalta sellaisessa epävarmuudessa, jollainen tekisi yritysten toiminnan mahdottomaksi.

Kaupunkien talous kiristyi edelliseen vuoteen verrattuna. Vuosikatetta kertyi noin 260 miljoonaa euroa edellisvuotta vähemmän ja velkaa kaupungit joutuivat ottamaan lisää 433 miljoonaa euroa. Tulos oli plusmerkkinen vain Helsingillä, Espoolla, Turulla ja Lahdella.

Vuosi 2012 toteutui suurissa kaupungeissa suunnilleen talousarvioiden mukaisesti. Verotuloja kertyi hieman arvioitua vähemmän ja vuosikate oli noin 50 miljoonaa arvioitua suurempi. Investointien määrä oli talousarvioiden mukainen.

Jyväskylä ja Pori korottivat veroprosenttiaan vuodelle 2012. Verotulot kasvoivat edellisestä vuodesta 118 miljoonaa euroa. Tulovero kasvoi 282 miljoonaa euroa ja yhteisövero väheni 189 miljoonaa euroa.

Lahden verotulot kasvoivat muihin suurin kaupunkeihin verrattuna kohtuulliset 2,9 prosenttia, mikä on kolmanneksi eniten. Jos tarkastellaan pelkän tuloveron kehitystä, on Lahden kasvu neljänneksi suurin.

Suurten kaupunkien investointien omahankintamenot vuonna 2012 olivat 1 758 miljoonaa euroa, poistot 975 miljoonaa euroa ja vuosikate 860 miljoonaa euroa. Vuonna 2011 vuosikatetta kertyi 1 147 miljoonaa euroa.

Minkään kaupungin vuosikate ei riittänyt investointien omahankintamenon kattamiseen. Espoon, Lahden ja Helsingin vuosikate oli poistoja suurempi. Kouvolan vuosikate oli negatiivinen. Suunnitelman mukaiset poistot olivat vain 29–50 prosenttia – yli 700 miljoonaa euroa - poistonalaisista investoinneista. Tämän takia kuntien tulolaskelma antaa liian myönteisen kuvan talouden kehityksestä.

## Velkaantuminen jatkuu

Eniten lainoja asukasta kohden on Vantaalla ja vähiten Espoossa. Lainamäärä väheni vain Helsingissä. Velanottoa jarrutettiin pienentämällä kassavaroja. Kaupunkien rahavarat vähenivät 288 miljoonaa euroa. Helsingin osuus tästä oli 142 miljoonaa euroa.

Suurten kaupunkien lainamäärä on kasvanut 1,2 miljardista eurosta vuonna 2000 viime vuoden 4,98 miljardiin euroon.

Eniten konsernilainaa asukasta kohti on Vantaalla ja vähiten Kouvollalla. Kaupungeil-



la oli omaa lainaa 4,3 miljardia euroa. Konsernilainoja oli yli kolminkertainen määrä (12,6 miljardia euroa).

Lahdella on velkaa asukaslukuun suhteutettuna toiseksi eniten Vantaan jälkeen joutuksen kaupungin konsernipanosta. Konsernilainoja Lahdella on neljänneksi eniten Porin, Kouvolan ja Jyväskylän jälkeen..

Vuosikate ei ole riittänyt investointien kattamiseen kuin muutaman kerran 2000-luvulla. Kolmella kaupungilla (Helsinki, Vantaa ja Jyväskylä) investointien tulorahoitusprosentti on jäänyt joka kerta vuosina 2000–2012 alle 100 prosentin. Lahdessa se on ylittänyt 100 prosentin rajan kolme kertaa, mutta niinäkin vuosi oli tiettyjä tilapäisiä poikkeusjärjestelyjä.

Kuntien talouskehitys näyttää huolestuttavalta. Talous tulee kiristymään myös seuraavina vuosina kansantalouden hitaan kasvun takia. Hallitus leikkaa valtionosuuksia valtion talouden tasapainottamiseksi. Vuoden 2012 valtionosuuksia leikattiin 631 miljoonalla eurolla. Vuonna 2017 valtionosuudet ovat 1,4 miljardia pienemmät kuin vuonna 2011. Kunnilta jää vuosina 2012–2017 saamatta valtionosuuksia 6,5 miljardia euroa. Aukko joudutaan täyttämään velalla ja veronkorotuksilla.

Heikki Helin: Suurten kaupunkien tilinpäätökset 2012. Valtio velkaannuttaa kunnat. Helsingin kaupungin tietokeskus, Tutkimuskatsauksia 2013:4.

## Kommentti: Kuntia kurmuutetaan

Kuntien tulot eivät ole riittäneet investointien rahoittamiseen. Kunnat ovat velkaantuneet. Joskus olisi syytä pohtia miksi niin käynyt.

Paavo Lipposen ollessa pääministerinä valtio kevensi verotusta kuntien kustannuksella vuosina 1997–2003. Kuntia veropohja heikkeni yli 800 miljoonaa euroa. Karkeistaen Lahden asukasluku on kaksi prosenttia Suomen väestöstä. Näin laskien Lahden menetyks olisi noin 16 miljoonaa euroa. Se on suunnilleen sama kuin yhden kunnallisveroprosentin tuot-

to. Lahdelta jää kymmenessä vuodessa (2004–2013) verotuloja saamatta 160 miljoonaa euroa.

Nykyinen Kataisen hallitus leikkaa valtionosuuksia vuosina 2011–2017 1,4 miljardilla eurolla. Lahden osuus siitä on noin 22 miljoonaa euroa. Pelkästään Lipposen verokevennysten ja Kataisen hallitusten valtionosuusleikkausten takia Lahden tulopohjaan jää 38 miljoonan euron aukko. Se vastaa lähes 2,5 veroprosentin tuottoa.

Hallitus markkinoi näyttävästi kaikkea sitä hyvää, mitä se on saanut aikaan. Kansalaisille tarjotaan lisää palveluja, mutta laskun maksu jää kunnille. Kun hallitus leikkaa valtionosuuksia, kunnille jää likainen työ – palvelujen karsiminen, veroprosentin korotus ja velanotto. Hallitus keventää näyttävästi verotusta, mutta ottaa kuntalaisten toisesta taskusta kiristämällä kiinteistöverotusta. Uusien palvelujen lisääminen tässä taloustilanteessa ei ole vastuullisen hallituksen tekoja.



HEIKKI HELIN



# Valtio leikkasi, kate supistui

## Tilinpäätökset: Hartola ja Kärkölä joutuivat ottamaan syömävelkaa

Etelä-Suomen Sanomat 21.4.2013

Päijät-Hämeen kuntien talous kiristyi 2012. Kärkölän ja Hartolan vuosikate painui miinukselle. Nämä kunnat joutuivat ottamaan ns. syömävelkaa, koska käyttötalouden tulot eivät kattaneet käyttömenoja.

Kaikkien kuntien vuosikate heikkeni edellisvuodesta Padasjokea lukuun ottamatta. Vuosikate riitti investointeihin vain Sysmässä ja Padasjoella. Sysmän investointien tulorahoitusprosenttia paransi se, että suunnitelluista investoinneista toteutui vain osa.

Vuosikatteen kuihtumisen taustalla on monia tekijöitä. Menot ovat kasvaneet ja erityisesti erikoissairaanhoidon menot enemmän kuin talousarvioissa oli varauduttu. Valtio on osaltaan lisännyt kuntien menoja ja leikannut valtionosuuksia.

## Muutoksia veroissa ja valtionosuuksissa

Veroprosenttiaan vuodelle 2012 korottivat puolella prosenttiyksiköllä Hartola ja Kärkölä. Maakunnan korkein veroprosentti oli Hämeenkosken 21,50. Seuraavina olivat Hartola (21,00), Kärkölä (20,75), Heinola ja Nastola (20,50), Asikkala 20,00, Hollola, Orimattila ja Nastola (19,75) ja Lahti (19,50). Maakunnan veroparatiisi on viime vuodet ollut Sysmä 19,00 veroprosentillaan.

Valtio leikkasi 630 miljoonaa euroa kuntien valtionosuuksia, mikä oli 118 euroa asukasta kohti. Lahden leikkaus oli siten noin 12 miljoonaa euroa ja koko Päijät-Hämeen 24 miljoonaa euroa. Se on sattumalta saman verran kuin maakunnan kuntien vuosikatteiden heikentyminen edellisvuodesta.

Valtionosuuksiin vaikutti hallitusohjelman yllättäen kirjattu kiinteistöveron poisto verotulotasauksesta. Tästä hyötyivät suurista kaupungeista Helsinki ja Espoo, joissa kiin-

teistöjen verotusarvot ovat muita korkeammat. Toinen muutoksesta hyötynyt ryhmä oli mökkikunnat. Päijät-Hämeessä rahaa eniten saivat Sysmä (0,6 milj. e) ja Padasjoki (0,35 milj. e). Suurimmat menettäjät olivat Hollola (-1,1 milj. e) ja Nastola (0,45 milj. e).

## Sysmä vähävelkaisin

Kun tulot eivät riitä investointien rahoittamiseen, joudutaan ottamaan velkaa. Maakunnan kuntien yhteenlaskettu velka kasvoi edellisvuodesta 90 miljoonalla eurolla. Tästä oli kuitenkin Lahden velan kasvua 72 miljoonaa euroa ja siitä taas suuri osa yhtiöille välitettyjä lainoja.

Ilman Lahtea maakunnan muiden kuntien velka kasvoi 18 miljoonalla eurolla. Neljän kunnan lainamäärä väheni. Nämä olivat Heinola, Kärkölä, Padasjoki ja Sysmä.

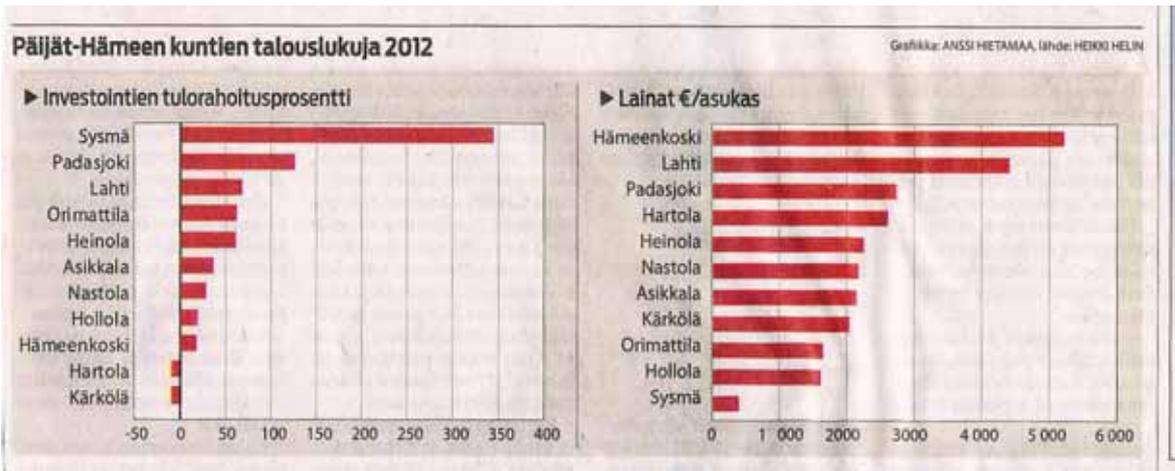
Eniten velkaa asukaslukuun suhteutettuna on Hämeenkoskella ja Lahdessa. Selvästi muita vähemmän velkaa on Sysmässä.

## Tilinpäätöstietoja ei verkossa

Suuret kaupungit laittavat verkkoon tilinpäätökset ja kaupunginjohtajien käyttämän tilinpäätösten esittelyaineiston heti kun valmistuvat. Päijät-Hämeen kunnat kulkevat jälkijunassa. Tilinpäätöstietoa ei lyödy viime vuodelta eikä monessa kunnassa edellisiltäkään vuosilta.

## Kommentti: Edessä vain huonompia aikoja

Kuntien tilinpäätökset eivät kummoisia ole. Hartolan ja Kärkölän syömävelka oirehtii ongelmista. Kriisikunnasta pelastautuneella Hartolalla vuosikate oli miinusmerkkinen myös edellisvuonna. Kärkölän kunnan kunnanjo-



taja Seppo Huldenin sanoin ”näyttää erittäin huonolta”.

Hyvin ei mene millään maakunnan kunnalla. Kohta vaan menee valitettavasti vielä huonommin. Maan hallitus on sekoillut kunta- ja soteuudistuksissa. Ylätasolla vauhataan ja puhetta piisaa, mutta pallo on hukassa. Hukassa on koko homman johtoajatus kuten Tunte mattoman sotilaan Honkajoki A. A:lla, kun hän taistelujen tauottua heitti repusta ikiliikkujan palikat nuotioon.

Hallituksen ohjelma kuntasektorin osalta on osoittautunut pelkäksi hötöksi. Piti rakentaa 20–70 suurkunnan Suomi, jonka perustana olisivat vahvat peruskunnat. Tällä menolla ei maassa ole montaa vahvaa peruskuntaa. Asikkalan ”kapinakenraali ja kurakunnan johtaja” Juri Nieminen pääsi letkauttamaan lehden pääkirjoitustoimittajille, ettei Asikkala edes halua Kouvolan tai Salon kaltaiseksi vahvaksi peruskunnaksi (E-SS 8.4.2013), kun pääkirjoituksessa oli todettu kunnan talouden olevan kuralla jatkuvan kapinoinnin takia. (E-SS 5.4.2013)

Kovin paljon itsenäisyydellä ei kuitenkaan kannattaisi elämöidä. Kaikki on hallituksen käsissä. Hallitus näyttää tietoisesti kiristävän kuntien taloutta valtionosuuksia leikkaamalla. Kun kriisikuntalain perälaudat alkavat kolistaa, voi valtio järjestellä kuntarajat haluamalla tavalla.

Toinen valtion kiristysruuvi kuntien liitoshalukkuuden lisäämiseksi on valtionosuus-

järjestelmän muuttaminen. Kun painoa siirretään kustannusten tasauksesta tulojen tasaukseen ja viritellään eri ikäryhmien painoarvoa rahanjaossa, kasvaa liitoshalukkuus kummitti. On sote järjestetty Lahden isäntäkuntamallilla tai maakunnallisena kuntayhtymänä, jokaisen kunnan on maksettava laskunsa. Vaikka maakunnassa olisi vain yksi kunta, ei rahaa olisi käytössä yhtään enempää.

Uuden Lahden pääkirjoituksessa (3.4.2013) ounasteltiin naapureiden talous-ahdingon vauhdittavan kuntaliitoksia. Eivät ole Lahdenkaan luvut kummoiset. Menojen kasvu on jo syönyt ensi vuodelle suunnitellun veroprosentin korotuksen tuoman lisätulon. Lahden rahkeet koko maakunnan sotepalvelujen isäntäkunnaksi ovat heikot.

Hallituksen eräänä tavoitteena oli lisätä demokratiaa poistamalla erilaiset himmelit. Lahden isäntäkuntamalli jättäisi päätöksenteon pelkästään Lahden kaupungin päättäjäjille. Päätöksenteko ilmeisesti tehostuisi, mutta demokratia kuihtuisi.

Näyttää siltä, että Kataisen hallituskausi jää historiaan kunnallishallinnon epävarmuuden ja sekoilun kautena. Puhetta on piisannut ja sanojen merkityksen on hallitus päättänyt itse. Hallituksen uskielen mukaan talouden ja demokratian vahvistaminen onkin niiden heikentämistä ja palvelujen parantaminen palvelujen heikentämistä.

Sysmässä tunnettiin sanonta: ”Puheet on puheita, sanoi Linkin Santeri”.

# Kunnat ahdingossa ja epävarmuudessa

Miten kunnille on käynyt Jyrki Kataisen, kok., hallituksen aikana? Onko edetty hallitusohjelman mukaan, vai onko ohjelma ollut kuntien kannalta pelkää höttöä? Erikoistutkija Heikki Helin tarkastelee hallituksen kahden ensimmäisen vuoden toimintaa.

Kuntalehti 5 2013<sup>1</sup>

Kataisen hallituksen ohjelma on otsikoitu ”Avoin oikeudenmukainen ja rohkea Suomi”. Hallitus edistää ohjelman mukaan ”kuntatalouden vakautta ja kestävyttä uudistamalla kunta- ja palvelurakenteet, vahvistamalla kuntien tulopohjaa, parantamalla kunnallisen toiminnan tuottavuutta ja vaikuttavuutta sekä rajoittamalla kuntien tehtävien laajentamista.”

Miten on käynyt? Onko edetty ohjelman mukaan vai onko ohjelma pelkkää höttöä? Tässä tarkastellaan hallituksen kahden ensimmäisen vuoden toimintaa kuntien ja kuntatalouden näkökulmasta.

Hallituksen toiminnalle luo kansantalouden kehitys puitteet, joissa hallitus joutuu toimimaan. Kataisen hallitus aloitti tilanteessa kun vuoden 2009 notkahduksesta oltiin selviämässä. Sitten talouskehitys taittui taas.

## Kuntatalouden vakaus ja kestävyys – tulopohjan vahvistaminen

Hallituksen uuskielinen vahvistaminen muuttuu heikentämiseksi. ”Työn vastuun ja oikeudenmukaisuuden” budjetti vuodelle 2012 leikkasi hallitusohjelman mukaisesti kuntien valtionosuuksia 631 miljoonaa.

Valtion toinen käsi ei tiedä mitä toinen käsi tekee: kuntien tehtäviä lisätään ja samalla leikataan niille maksettavia valtionosuuksia. Valtionosuuksien leikkaukset pakottavat kunnat

myös karsimaan menojaan kuntalaisille tarjottuja palveluita, korottamaan veroprosenttejaan ja lisäämään velkaa.

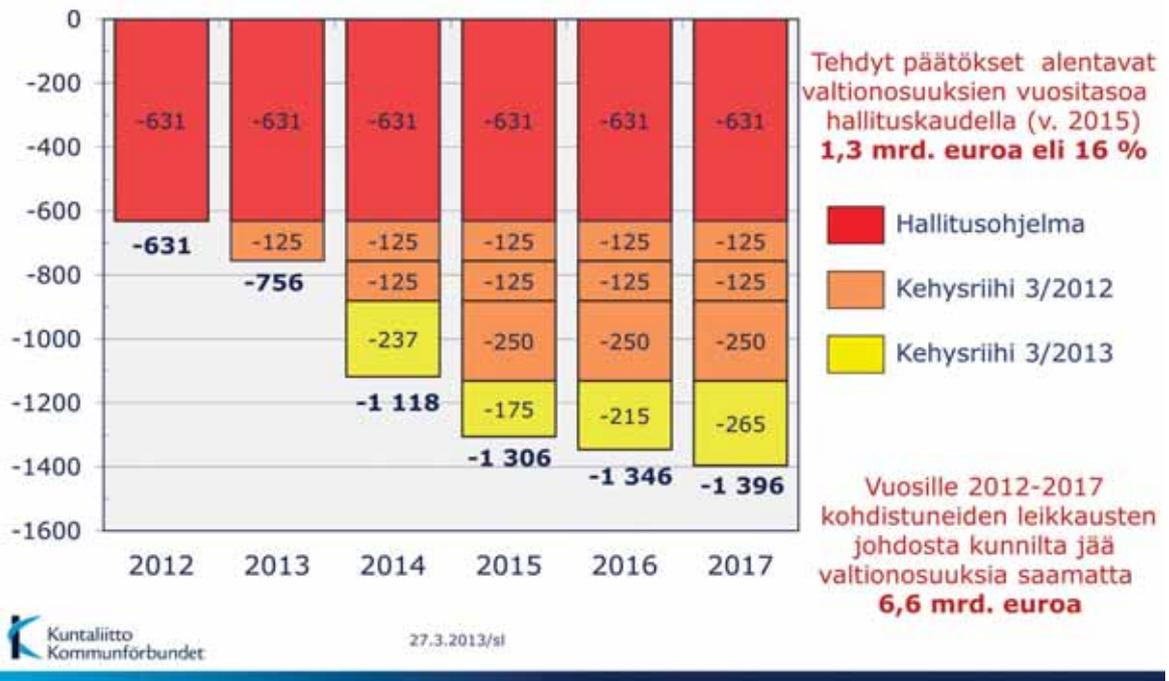
Mikään hallitus ei 90-luvun laman jälkeen ole kohdellut kuntia yhtä tylästi kuin Kataisen hallitus. Hallitusohjelmassa oli maininta tilapäisestä leikkauksesta, mutta leikkaukset eivät jääneet tilapäisiksi. Vuosien 2012 ja 2013 kehysriihissä leikkauksia lisättiin. Vuonna 2017 valtionosuudet ovat 1,4 miljardia euroa pienemmät kuin vuonna 2011. Vuosina 2012–2017 kunnilta jää saamatta valtionosuuksia 6,5 miljardia euroa.

Kataisen hallituksen tyylyttä voi verrata Lipposen hallitusten kuntien kustannuksella tehtyihin 0,8 miljardin euron verokevennyksiin. Kun Kataisen hallitus leikkaa valtionosuuksia 1,4 miljardia, ei tarvita kummoista ekonomistia arvelemaan, että aukko joudutaan paikkaamaan velalla ja veronkorotuksilla.

Pääministeri Kataisen mukaan pitää tehdä kuntauudistus, koska kuntien talous on niin heikko että kaikesta pitää säästää. Talous on kuitenkin heikko, koska hallitus leikkaa kaudellaan yli miljardin valtionosuuksia ja lisää kuntien tehtäviä lopulta tietämättä, miten suuri on lasku. Siten hallitus siis parantaa mahtipontisesti itse aiheuttamaansa ongelmaa pyrkimällä suurempiin kuntiin.

Kaikkea ei kuitenkaan ole kirjoitettu perusteluihin. Kuntauudistus takkuaa. Sitä edesauttaa valtionosuuksien raju leikkaus yhdistettynä oikein viritettyyn valtionosuusuudistuk-

<sup>1</sup> Artikkelissa olevat Kuntliitossa laaditut kuviot ja talukko eivät mahtuneet Kuntalehden artikkeliin.



Hallitusohjelman, kehysriihen 22.3.2012 ja kehysriihen 21.3.2013 päätösten vaikutus kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen, miljoonaa euroa (Kuntaliitto)

seen. Näin saadaan liitoshaluttomat kunnat nöyriksi, kun kriisikuntakriteerit alkavat kolkutella.

Hallitukselle on annettava tunnustustakin. Sen on maksanut lakien mukaisesti kunnille vuosittain indeksitarkistukset. Lisäksi se maksoi kustannustenjaon tarkistuksen ajallaan.

### Verotulorahoituksella selviämistä edistetään

Hallitusohjelmassa todetaan: ”Kuntien kykyä selvitä tehtävistään ja velvoitteistaan pääosin omalla verotulorahoituksellaan edistetään.”

Ohjelman apokalyptiset toteamukset edellyttäisivät katekismuksen tapaan selityksen, mitä ne tarkoittavat ja mitä niistä seuraa. Koska hallitus on leikannut ennätysmäisesti valtionosuuksia, kuntien on pakko selvitä verotuloillaan. Tätäkö tämä lausahdus tarkoitti?

Valtionosuuksien leikkauksessakin tulee perälauta vastaan. Perustuslain suojaava nauttivan rahoitusperiaatteen mukaan valtion on huolehdittava kuntien lakisääteisten tehtävien riittävästä rahoituksesta. Tosin lakipykälät eivät tähänkään asti hallitusten kuntiin kohdistu-

neita toimia jarruttaneet. Kunnallinen itsehallinto on tottunut joustamaan.

Kun hallitus keventää verotusta, kevennykset on tehtävä kunnallisverotukseen. Hallitus korvaa menetykset lisäämällä valtionosuuksia, mistä on annettava tunnustus hallitukselle. Samalla kuitenkin kuntien valtionosuusriippuvuus kasvaa. Valtionosuuksiksi muutettuja verotuloja näyttää jostain syystä olevan helppompi leikata kuin kunnallisen itsehallinnon peruspilarina pidettyjä verotuloja.

Ohjelmassa todettiin, että ”kuntien yhteisövero-osuus maksetaan viidellä prosenttiyksiköllä korotettuna vuosina 2012 ja 2013”. Hallitus piti lupauksensa ja korotuksesta hyötyivät erityisesti paljon yhteisöveroa saavat kunnat. Tästä plussa hallitukselle.

Yhteisöjen tuloveroprosenttia alennettiin vuodesta 2012 alkaen puolelatoista prosenttiyksiköllä 24,5 prosenttiin. Aleneminen kompensoitiin kunnille kuntaryhmän jako-osuutta korottamalla. Tästä myös plussa hallitukselle.

Kevään 2013 kehysriihessä kevennettiin yhteisöveroa 24,5 prosentista 20 prosenttiin. Hallitusohjelman mukaan tämä kompensoidaan kunnille täysimääräisesti. Se jää uskon varaan - puhutaan dynaamisista vaikutuksista, joi-

den perustaksi ei ole mitään faktaa. Menettely on tarkoitushakuinen, suomalaiselle budjettikulttuurille vieras. Dynaamisten vaikutusten on arvioitu tuottavan yhteisöverotuloina takaisin 50 % päätöksien myötä menetettävistä verotuloista. Tästä hallitukselle pitkä miinus.

### Kiinteistövero pois tasauksesta – kiinteistöjen arvoja korotetaan

”Hallitus tähtää siihen, että kiinteistöveron osuus kuntien verotuloista kasvaisi vaalikauden aikana. Kiinteistövero siirretään verotulojen tasauksen ulkopuolelle.”

Hallitusneuvottelut ovat tilaisuus, jossa ihan yllättäen voi mennä läpi asioita, joiden edistäminen muutoin on mahdotonta. Nyt meni Osmo Soinivaaran mukaan puolihuolimattomasti läpi periaate, että kiinteistövero irrotetaan verotulojen tasauksesta. Ja kun se ohjelmassa lukee, se toteutetaan (Soinivaaran blogi 22.6.2011).

Kataisen hallitus poisti kiinteistöveron verotulotasauksesta yllättävän helposti Kuntaliiton narinoista (7.7.2011) huolimatta. Muutoksesta hyötyivät kesämökki- ja kaivoskunnat sekä muutamat suuret kaupungit, joissa kiinteistöjen arvo on korkea. Tähän asti verotulotasaus on leikannut mökkikunnilta kaiken mök-

kiläisten maksaman kiinteistöveron hyödyn. Plus- tai miinusmerkki merkki riippuu näkökulmasta.

Hallitus korottaa vuodelle 2014 kiinteistöjen verotusarvoja. Tämä lisää kiinteistöveron tuottoa. Aiemmat kiinteistöveroprosenttien ala- ja ylärajojen säätelyt eivät ole tuoneet kunnille valtion laskelmissaan esittämää lisätuloa kunnille, koska kunnat eivät korottaneet veroprosenttejaan. Korotus on linjassa pyrkimykseen lisätä kiinteistöveron osuutta verotuloissa.

### Verovähennykset valtion rasitukseksi?

Hallitusohjelmassa todetaan: ”Kunnallisverotuksen verovähennyksistä johtuvaa kuntien rasitetta pyritään siirtämään valtion vastuulle nimellisen ja todellisen kunnallisverotason eron kaventamiseksi. Veromuutoksista kuntien tuloihin aiheutuvat muutokset kompensoidaan täysimääräisesti. Kunnallisverotuksen verovähennyksiä kompensoidaan kuntakohtaisesti pääasiassa verojärjestelmän kautta.”

Veromuutosten kompensointi on kuntien kannalta myönteinen asia, mutta hallitus jättää yhteisöveron osalta kompensoinnin uskon varaan.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Yhteensä
Hallitusohjelma	-631	-631	-631	-631	-631	-631	<b>-3 786</b>
Kehysriihi 3/2012		-125	-250	-500	-500	-500	<b>-1 875</b>
Kehysriihi 3/2012			-237	-175	-215	-265	<b>-892</b>
<b>Yhteensä</b>	<b>-631</b>	<b>-756</b>	<b>-1 118</b>	<b>-1 306</b>	<b>-1 346</b>	<b>-1 396</b>	<b>-6 553</b>

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Asukasmäärä 31.12. xxxx -2</b>	5 347 269	5 372 913	5 418 438	5 418 438*	5 418 438*	5 418 438*
<b>Leikkaus C / asukas</b>	<b>-118</b>	<b>-141</b>	<b>-206</b>	<b>-241</b>	<b>-248</b>	<b>-258</b>

Hallituksen päätösten vaikutus kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen, miljoonaa euroa (Kuntaliitto)

Tuntuu siltä, että nimellisen ja todellisen kunnallisverotason kaventamistavoite on jäänyt ohjelmaan vanhoista papereista. Hallitusohjelmaan lienee vahingossa lipsahtanut lause jostain menneisyydestä. Hallituksen esityksessä puitelaksi (155/2006 vp) todettiin:

”Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää uudistetaan tavoitteena yksinkertainen ja läpinäkyvä järjestelmä. Uudistuksessa päätetään kuntien verotulopohjan vahvistamisesta siirtämällä verovähennyksiä valtion rasi-tukseksi.” Tavoitteena oli se, että kunnat saisivat päättämänsä veroprosenttien mukaiset tulot. Höttöä on siis kirjattu niin Kataisen hallitusohjelmaan kuin entiseen lakitekstiinkin.

### Kuntatalouteen vakautta ja kestävyyttä - kuntien tehtävien laajentamista rajoittaen

Hallitusohjelman mukaan ”uusien ja nykyisten tehtävien ja veloitteiden lisäämistä ja laajentamista kunnille rajoitetaan ja niille osoitetaan valtion rahoitusosuutena yli puolet todellisista kustannuksista”.

Kansantalouden kasvu on hidasta. Siitä huolimatta hallitus haluaa tarjota kansalaisille uutta ja hyvää. Maalaisjärjellä ajatellen toimittaisiin niin, että jos rahaa ei ole, silloin pidättydytään uusista menoista. Maan hallitus voi olla antelias ja jättää laskun suurelta osin kuntien maksettavaksi. Samaan aikaan se leikkaa valtionosuuksia. Sitten kauhistellaan kuntien menokasvua ja talouden kiristymistä.

Lain valmistelu on heikentynyt. Vanhuspalvelulain kustannukset olivat arvailuja. Ennen vuoden 2012 budjettiriihtä hintahaitari oli 290 ja 525 miljoonan välillä. Mitkä budjettiriihen päätöksen todelliset kustannukset ovat, siitä ei ole tietoa. Pitkään oli epäselvää sekin, mitä oikein päätettiin, mikä näyttää muodostuneen hallituksen tavaksi. Työmarkkinatuki-uudistus on vielä auki, mutta kustannusvaikutus on ainakin 150 miljoonaa euroa.

### Valtionosuusuudistus vauhdittamaan kuntauudistusta?

Kataisen hallitusohjelman mukaan valtionosuusjärjestelmä uudistetaan osana kunta-rakennemuutosta. ”Järjestelmää yksinker-

## FAKTAT

### + PLUSSAT

- + Jäteveron tuotot siirretään kunnille.
- + Kustannustenjaon tarkistus maksettiin ajallaan
- + Kiinteistöjen arvonkorotus
- + Yhteisöveron maksu 5 prosenttiyksiköllä tilapäisesti korotettuna 2011–2012
- + Verokevennysten kompensointi täysimääräisesti valtionosuuksia lisäämällä, paitsi yhteisövero

### - MIINUKSET

- Valtionosuuksien kaikkien aikojen rajuin leikkaus
- Uusia tehtäviä kunnille heikoin kustannuslaskelmin
- Sekoilua kuntauudistuksessa
- Sekava soteuudistus
- Yhteisöveromenetysten korvaaminen osittain oletuilla - dynaamisilla vaikutuksilla
- Lainvalmistelun heikentyminen

taistetaan ja selkeytetään ja järjestelmän kannustavuutta parannetaan”. Tästä innostusta huokuvasta lauseesta on tullut hallitusohjelmien vakiofraasi.

Joissakin tekeillä olevan järjestelmän esitelyaineistossa todetaan: ”Uudessa järjestelmässä kuntia kannustetaan tuottamaan palvelut mahdollisimman tehokkaasti. Kunta hyötyy siitä, jos se tuottaa palvelut keskimääräistä edullisemmin.” Vuonna 1993 käyttöön otettu valtionosuusjärjestelmä oli laskennallinen. Kunta siis sai jo silloin kaiken hyödyn siitä, jos tuotti palvelunsa keskimääräistä halvemmalla aivan kuin se olisi joku uusi ja ennenkuulumaton piirre tekeillä olevassa järjestelmässä. Ei siis mitään uutta auringon alla.

On esitetty arveluja, että valtionosuusjärjestelmän muutosta käytetään umpikujaan ajautuneen kuntauudistuksen vauhdittamiseen. Jos rahaa siirretään kustannusten tasaukses-

ta tulojen tasaukseen, menettäjinä ovat ikärakenteeltaan vanhat maaseutukunnat riippuen tosin siitä miten eri tekijöitä viritellään.

## Kuntauudistus - absoluuttiset faktat

Hallitus toteuttaa ohjelman mukaan ”kuntauudistuksen, jonka tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Vahva peruskunta muodostuu luonnollisista työssäkäyntialueista ja on riittävän suuri pystyäkseen itsenäisesti vastaamaan peruspalveluista vaativaa erikoissairaanhoidon ja vastaavasti vaativia sosiaalihuollon palveluja lukuun ottamatta.”

Liikkeelle lähdettiin mahtipontisesti. Annettiin ymmärtää, että jos liitoksia ei synny vapaaehtoisesti, ne tehdään pakolla. Kuntaliitto säesti hallituksen linjaa, mutta maakunnissa noustiin kapinaan ja taisipa joku kunta jättää liiton jäsenmaksunkin maksamatta. Alkuihinostuksen jälkeen Kuntaliitto joutui laittamaan sordiinoa päälle kannanotoissaan.

Suomen Kuvalehti paljasti ennen vaaleja kuntaliitossuunnitelmista kartan, mikä lopulta osoittautui melko lailla hallituksen linjojen mukaiseksi.

Hallituksen mukaan ongelmat (huoltosuhteen heikkeneminen, verokilpailu, demokraatiavaje) ratkaistaan suurentamalla kuntakokoa oikein kunnolla. Ei hallituksen malli kaikkia ongelmia ratkaise. Se synnyttää myös uusia ongelmia. Positiivisina kaupatut asiat kääntyvät toiseen valoon, kun niitä tarkastelee yksityiskohtaisemmin. Absoluuttiset faktat eivät olekaan kristalliskirkkaita totuuksia. Sysmäsä tunnetaan sanonta:” Puheet ovat puheita, sanoi Linkin Santeri.” Puhetta hallituksella on riittänyt.

Soteuudistuksen perustaksi oli kaavailtu suurkuntiin perustuva kuntarakenne. Koska sitä ei synny ilman pakkoa, on hanke ”levällään kuin Jokisen eväät”. Jotain pitäisi tehdä hallituksen maineen pelastamiseksi, mutta nykytilanne tuskin paranee. Vaihtoehtoina on demokratian kaventaminen (isäntäkunta - renkikunnat) tai uudet himmelit.

## Johtoajatus kadoksissa

Valtionhallinnosta tuskin löytyy vastaavaa sekoilua kuin kuntauudistuksen- ja soteuudistuksen valmistelu on ollut. Hallitus yrittää navigoida sumussa (valtiovarainministeri Jutta Urpilainen 8.8.2011) eikä selkenemisestä ole toivoakaan.

Virkamiesten ja poliitikkojen työnjako on hämärtynyt. Eläkkeelle siirtynyt valtiosihtööri Raimo Sailas totesi: ”Poliittinen taistelu tuodaan työryhmiin. Valmistelutyö pilataan sillä, että tehdään selväksi mihin tulokseen pitää tulla.” Sailaksen mielestä politisoituminen demoralisoi virkamiehiä. ”Kukaan ei viitsi olla sellaisessa hommassa mukana, josta etukäteen tiedetään, mihin tuloksen pitää tulla.” (TE 11/2013)

Kunnallispolitiikan professori Arto Haverin mukaan Kataisen hallituksen kuntauudistajat ovat erkaantumassa kuntatodellisuudesta. ”Hallituksen kyvyttömyyteen kuunnella kuntien viestejä liittyy isoja riskejä.” Haveri sanoo, että vaikeuksiin ajautunutta uudistusta ei voi pelastaa voittajan elkein nujertamalla kunnat. (Polemiikki 14.3.2013)

Tuntemattoman sotilaan Honkajoki rakenteli ikiliikkujaa. Sodan tauottua hän heitti repussa olevat kummalliset palikat nuotioon todeten: ”Minä olen kadottanut johtoajatuksen”. Hallitukseltakin on kadonnut kunta- ja soteuudistuksen johtoajatus.

Kuntaliitto esitti aikanaan (20.4.2011) parlamentaarisen kuntalakikomitean asettamisesta, jonka kiireellisimpänä tehtävänä olisi ollut kuntarakenneuudistuksen linjaaminen. Linjasta olisi liiton mielestä tarvittu kuntalain ja eri hallinnonalojen uudistusten pohjaksi.

Ei halunnut hallitus komiteaa. Linjat päätettiin muutamassa päivässä hallitusneuvotteluissa. Osmo Soininvaara muistutti blogissaan (23.6.2011), että ”kun päätetään jotain, on hyvä tietää, mistä vaihtoehtoista luovutaan”. Ehkä niitäkin olisi syytä palata pohtimaan.

Takavuosina erä kaupunginjohtaja totesi että kun ”vauhti on liian luja, niin viisas jarruttaa”. Eivät kunnat kaadu muutamassa vuo-



deksi. Nyt olisi syytä tuumata rauhallisesti, miten kuntauudistuksessa pitäisi edetä. Umpikujaan ajautunutta hanketta ei pelasta ei ministereiden kierrätyskään. Hätäisillä päätöksillä aiheutetaan pelkästään vahinkoa. Parlamentaarisen komitean voisi asettaa vieläkin. Niin pitäisi menetellä muissakin laajoissa, yli vaalikauden kestävässä hankkeissa.

Mitään tutkimukseen perustuvaa näyttöä ei suur kuntien paremmuudelle löydy. Ei voi löytäkään, koska maan kunnallistalouden tutkimus on ajettu alas, vaikka valtion yli 50 miljardin euron budjetista yli viidesosa on valtionosuuksia kunnille. Tämä on antanut tilaa erilaisten eturyhmien selvityksille.

Hallitus markkinoi näyttävästi sitä hyvää, mitä se on saanut aikaan. Kansalaisille tarjotaan lisää palveluja, mutta laskun maksu jää kunnille. Kunnille jää likainen työ - palvelujen karsiminen - kun hallitus leikkaa valtionosuuksia. Hallitus keventää verotusta, mutta ottaa kuntalaisten toisesta taskusta kiristämällä kiinteistöverotusta. Uusien palvelujen lisääminen tässä taloustilanteessa ei ole vastuullisen hallituksen tekoja.



Pääministeri Katainen on harvoin antanut laajempia haastatteluja kunta-asioista. Niinpä hän ei ole ollut yksin Kunta-lehden kannessakaan



## Avoim ja keskusteleva Lahti?

ESS 28.4.2013

Olen järjestellyt papereitani ja tehnyt ”rätkä” kirjoituksistani. Etelä-Suomen Sanomiin olen laatinut laskutavasta riippuen reilut 180 kuntatalouteen liittyvää kirjoitusta vuosina 1983–2013. Lehdelle on annettava tunnustus siitä, että kaikki mitä olen kirjoittanut, on myös julkaistu.

Vanhoja lehtileikekasoja selatessa moni asia alkaa ihmetyttää. Lahdessa keskustellaan päätöksistä, mutta väärään aikaan. Päätöksistä valitetaan, mikä hidastaa kaupungin kehittämistä ja työllistää virkakoneistoa. Puhetta on piisannut jälkijunassa. Auttaisiko avoimempi valmistelu ja keskustelu ennen päätöksentekoa?

Tapasin joku kuukausi sitten Lahden kaupunkisuunnittelupäällikkönä ja rahoitusjohtajana toimineen Pauli Ihamäen, joka on Lahden vuosiensa jälkeen johtanut mm. Heinolaa, Ylöjärveä, Toijalaa ja Akaata. Maailmanmenoa pohtiessamme ihmettelimme, että lahtelaiset virkamiehet esittävät harvoin näkemyksiään lehdissä. Harvinaista se tosin on muuallakin.

Taitaa kaupunginmuseon Riitta Niskanen olla nykyään ainoa virkamies, joka kirjoittaa lehtiin asiantuntijatekstejä omalta alaltaan. Kaupunginjohtaja Jyrki Myllyvirralla on bloginsa, jota hän päivittää keskimäärin kolmen viikon välein.

Ihamäki kirjoitti Lahdessa ollessaan aktiivisesti Etelä-Suomen Sanomiin. Julkaisimme Paulin kanssa rahatoimiston julkaisusarjas-

sa ilmestyneen koosteen yliöistämme ”Lahti – talous – suunnittelu. Etlarin yliöitä vuosilta 1983–1991”. Akaassa asuva Pauli jatkaa edelleen kirjoitteluaan Akaan Seudussa.

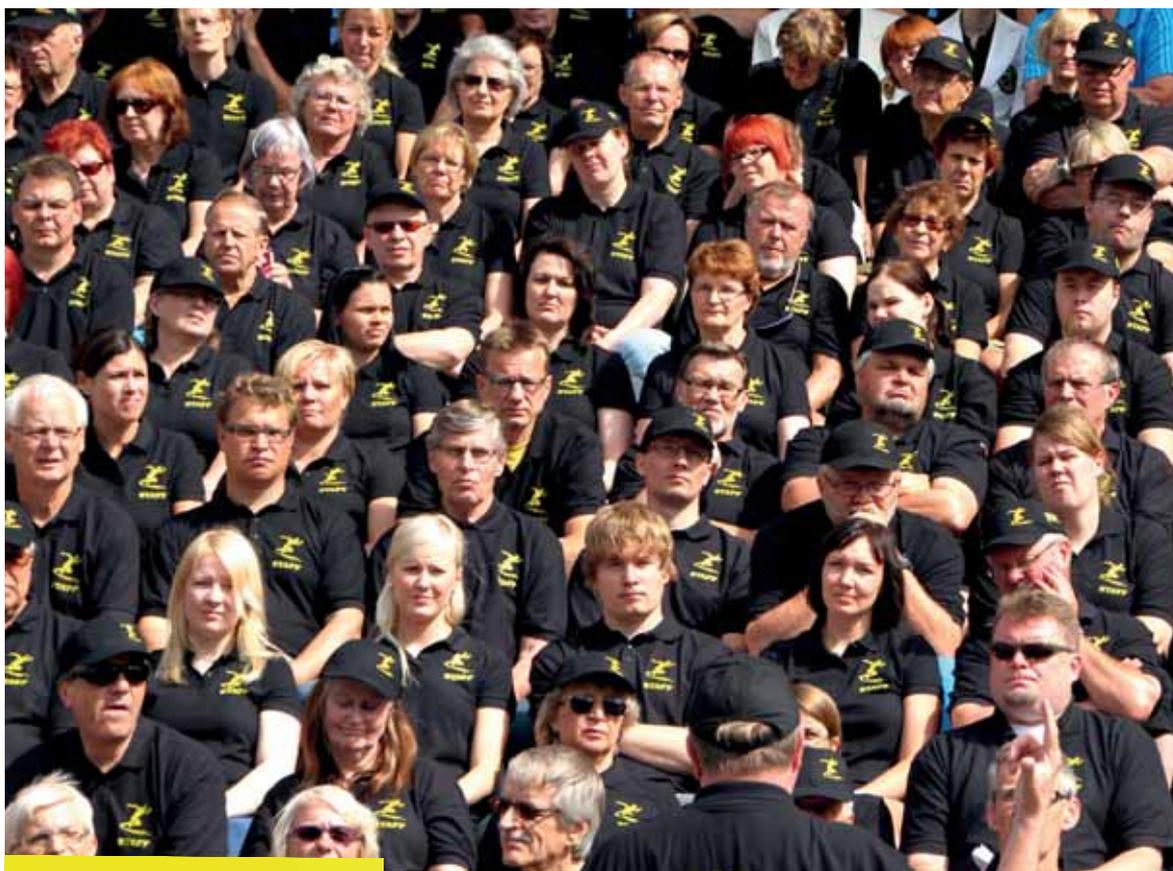
Jos eivät lahtelaiset virkamiehet kirjoittele, niin eivät paljon kirjoittele kunnallispoliitikoita. Kari Naskisella oli Uudessa Lahdessa vapaata palstatilaa lahtelaispolitiikoille. Naskinen nosti kirjoituksia arvioidessamme omaan luokkaansa sanonnan selkeydessä Eino Vuoren, joka oli monessa asiassa valtavirtaa vastaan ja joutui perustelemaan kantansa omin sanoin. Tekstin sujuvuudessa Jari Salonen poikkesi muista edukseen. Tilaa politiikkojen ajatuksille on nykyisinkin Uudessa Lahdessa, mutta eivät kirjoitukset ole Naskisen ajoista muuttuneet.

Lahtelainen keskustelu on vähäistä. Ilkka Viljanen on päätoiminen hallituksen puheenjohtaja. Painetussa sanassa ei hänen linjanvetojaan ole näkynyt. Twitter -heitoillakaan

ei kaupungin kehityslinjoja hahmotella. Eipä kansanedustajien eikä muidenkaan lahtelaispoliitikkojen blogeissa paljon ajatuksia löydy kaupungin kehittämisestä.

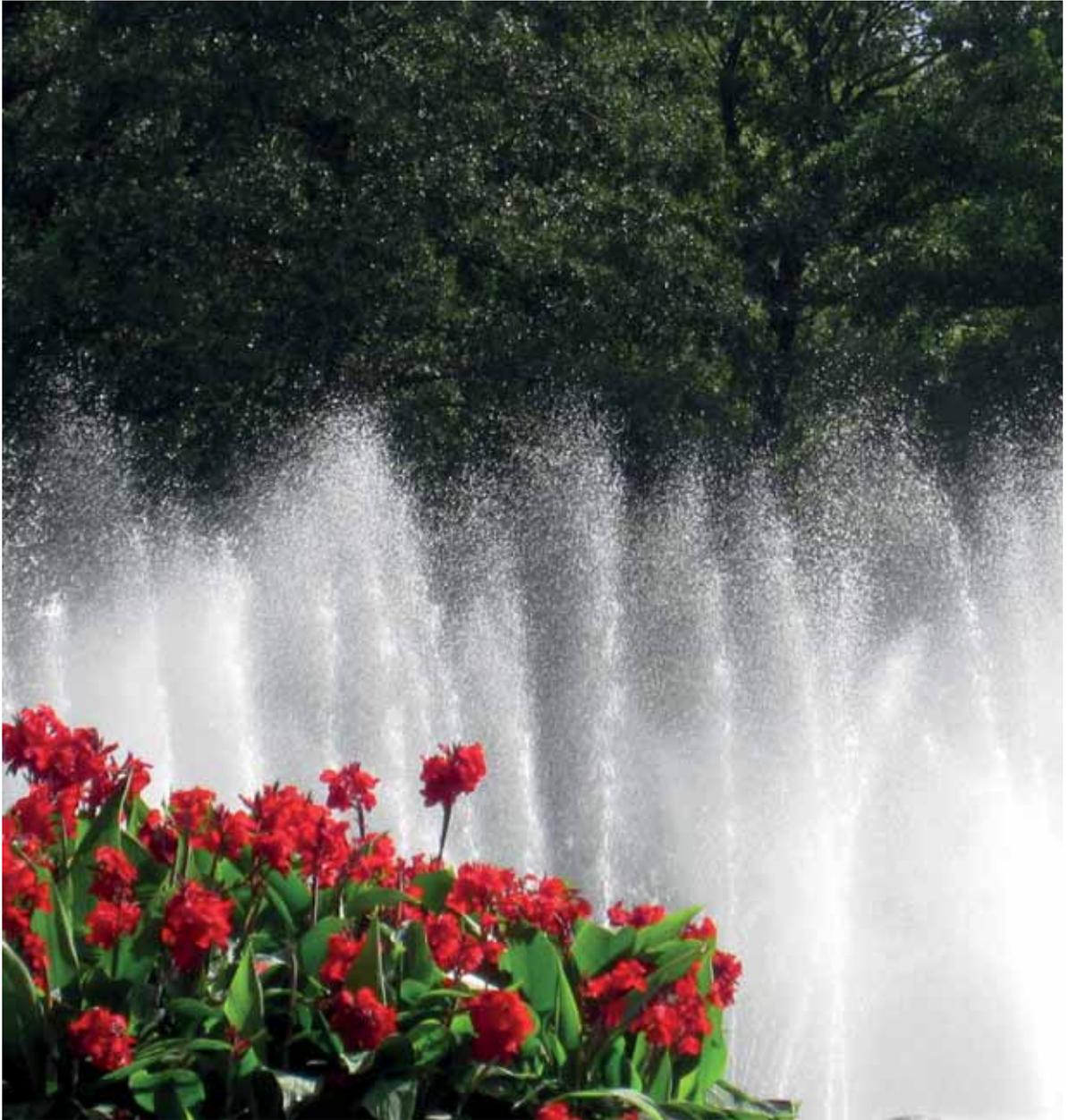
Kommentteja kaupungin asioista kyllä löytyy, mutta ei kaupungin virkamiesten eikä kunnallispoliitikkojen. Uuden Lahden entinen päätoimittaja Kari Naskinen kirjoittaa blogissaan Mustaa Valkoisella kaupungin asioista. Naskisen seuraajalla, päätoimittaja Tommi Bergillä on Uudessa Lahdessa ajatuksia herätteleviä Ämpärillisiä. Etlarin omilla toimittajilla on Esalaisensa ja erilaiset kommentti-palstat.

Kokenut kolmikko Passila, Nifrik, Väisänen kirjoittaa haastavasti, mutta heidän kirjoituksensa kaupunginhallituksen puheenjohtaja kuittaa änkyröinniksi. Kaupungin poliittisen johtajan tulisi kuunnella kaupunkilaisten mielipiteitä herkällä korvalla ja respektillä. Vanhassa lastenlorussa sanotaan: ”Se, joka toista haukkuu, on ite.”



**Kalevan  
Kisat LAHTI  
2012  
23.-26.8.2012**

Lahten Ahkera on eräs maamme menestyksekkäimpiä yleisurheiluseuroja. Ahkera järjesti kesällä 2012 Kalevan kisat. Kisojen järjestäminen perustui suureen vapaaehtoistyöntekijöiden määrään. Kuvassa talkoissa olleita ahkeralaisia. (HH)



Kariniemen puistossa Pikku-Vesijärvessä lähellä satamaa on Lahti Energian vuonna 1997 rakentama Pohjoismaiden suurin musikaalinen suihkulähde. (HH)

Toisenlaista näkökulmaa kaupungin asioihin etsivien kannattaa seurata myös Tarmo Virtasen blogia Lahen uutisia.

Samat asenteet ja ongelmat kertautuvat ”ulkosuhteissa” naapurikuntiin. Presidentti Sauli Niinistön mielestä Suomi ei päässyt YK:n turvallisuusneuvostoon ylimielisen esiintymisen takia. Ylhäältä alas saneltuja neuvoja tulisi presidentin mielestä välttää. Ehkä lahtelaisten päättäjien olisi syytä muistaa tämä ja katsoa peiliin miettien mitä sanovat naapureista, jos aikovat saada heidät suopeammiksi kuntaliitoksiin.

Keskustelematon Lahti etenee kuin auto käsijarru päälle unohtuneena. Ehkä runsaiden kehitystä jarruttavien valitustenkin taustalla on keskustelun vähäisyys ja vaihtoehtojen puute. Merkki uudeltaisesta ajattelusta oli radanvarren osallistava suunnittelu, jossa kaupunkilaiset pääsivät kertomaan näkemyksiään ennen kuin asiat on päätetty. Pitäisiköhän kaupungin strategiaan lisätä uusi näkökulma: ”Avoin ja keskusteleva Lahti”.

## Kirjoituksia 1980–2013

Tutkimuksia kunnallistaloudesta ja -hallinnosta noin 150 kpl, erilaisia niihin liittyviä artikkeleita noin 650 kpl

### Yliopistolliset opinnäytteet

Suomen sanomalehdistön levikki, levikin rakennemuutokset ja yhteydet poliittisten puolueiden kannatukseen. Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos, yleisen valtio-opin pro gradu 1972.

Suurimpien kaupunkien talousarvioiden ja kuntasuunnitelmien toteuttamisosien sisältö, rakenne ja käsittely päätöksenteon kannalta. Helsingin yliopisto, tiedotusopin sivulaudaturtyö 1984.

Kaupunkien taloudellinen kehitys 1978–83 ja tilanne 1983 taloudellisen liikkumavaran kannalta. Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos, yleisen valtio-opin lisensiaattitutkimus 1986.

Isäntä vai renki? Kunnallistalouden liikkumavapaus ja valtiollinen säätely. Liikkumavara-projektin raportti nro 15. 1991. Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos, väitöskirja.

### Liikkumavaraprojektia edeltäneet Suomen Kaupunkiliiton julkaisut

Heikki Helin, Suurimpien kaupunkien talousarvioiden ja kuntasuunnitelmien toteuttamisosien sisältö, rakenne ja käsittely päätöksenteon kannalta. C 75, 1985.

Heikki Helin, Kaupunkien talouden kehitys 1978–83 talouden liikkumavaran kannalta. C 121, 1986. (Lisensiaattitutkimuksen tiivistetty versio.)

Heikki Helin, Näkökohtia taloudellisesta liikkumavara-asta, 1986

- Kantokikylyluokituksen taloutta kuvaavat muuttajat
- Käyttötalouden ylijäämä kuntien talouden kuvaajana
- Kaupunkien liiketoiminnan taloudellinen vaikutus 1978–84

Heikki Helin, Kaupunkien verotulojen ja niiden osatekijöiden kehitys 1975–85. Väli- raportti, 1987. Lahden kaupunki.

Heikki Helin, Päijät-Hämeen kuntien taloudellinen asema 1984. Päijät-Hämeen seutukaavaliiton julkaisu A 31, 1986.

Heikki Helin, Lahden kaupungin talous 1975–85 verrattuna Ouluun, Poriin, Kuopioon ja Jyväskylään. Lahden kaupunkisuunnitteluviraston julkaisu C4/1987.

Heikki Helin, Verotulojen kehitys 1975–85, I osa. Lahden, Oulun, Porin, Kuopion, Jyväskylän, Hollolan ja Nastolan verotulojen kehityksen tarkastelua. Lahden kaupunkisuunnitteluviraston julkaisu C5/1987.

Heikki Helin, Verotulojen kehitys 1975–85, II osa. Lahden, Oulun, Porin, Kuopion, Jyväskylän, Hollolan ja Nastolan verotulojen tarkastelua. Lahden kaupunkisuunnitteluviraston julkaisu C1/1988.

Heikki Helin-Johanna Lappalainen-Helena Ahonen: Sosiaalitoimen menot, Henkilöstö ja palvelut Lahdessa ja eräissä vertailukunnissa 1984–88. Lahden sosiaalivirasto 3/1988.

Päijät-Hämeen kuntien talous 1985 taloudellisen liikkumavaran kannalta. A51. 1989.

### Liikkumavaraprojektin raportit

Heikki Helin-Paavo Poteri, Suurten kaupunkien verotulot ja niiden osatekijät, I osa (raportti nro 1) 1988.

Heikki Helin–Paavo Poteri, Kuntien verotulojen rakenne (raportti nro 2) 1988.

Heikki Helin–Paavo Poteri, Verotulojen taustat (raportit nro 3 ja 4):

- o Suurten kaupunkien verotulot ja niiden osatekijät, II osa (raportti nro 3) 1988.
- o Kaupunkien verotulojen taso 1985 ja kehitys 1975–85 sekä siihen vaikuttaneet tekijät (raportti nro 4) 1988.

Heikki Helin–Paavo Poteri, Taloudellinen liikkumavara, alueittaiset ja kunnittaiset erot (raportti nro 5) 1989.

Heikki Helin–Paavo Poteri, Verotulojen rakenne, alueittaiset ja kunnittaiset erot (raportti nro 6) 1989.

Heikki Helin–Paavo Poteri, Budjettirakenne, alueittaiset ja kunnittaiset erot (raportti nro 7) 1989.

Heikki Helin–Paavo Poteri, Taloudellisen liikkumavaran muutos 1981–87 (raportti nro 8) 1990.

Heikki Helin–Paavo Poteri, Sosiaali- ja terveydenhuollon resurssit, alueittaiset ja kunnittaiset erot (raportti nro 9) 1990.

Heikki Helin–Paavo Poteri, Kuntien taloudellinen liikkumavara (loppuraportti, raportti nro 10) 1990.

Heikki Helin–Paavo Poteri, Näkökohtia kuntien taloutta ja toimintaa kuvaavan tilastoinnin kehittämisestä 1990 (raportit nro 11–13):

- Lasten päivähoidon ja kodinhoitoavun tarjonta 1987 (raportti nro 11) 1990.
- Kuntien taloutta kuvaavan tilastoinnin kehittäminen (raportti nro 12) 1990.
- Kuntien liiketoiminnan vaikutus ja rahoitusaseman kuvaaminen (raportti nro 13) 1990.

Heikki Helin, Kunnallistalouden arvioinnin perusteet (raportti nro 14), 1990

Heikki Helin, Isäntä vai renki? Kunnallistalouden liikkumavapaus ja valtiollinen sääätely. Liikkumavaraprojektin raportti nro 15. 1991. (Väitöskirja.)

Heikki Helin–Paavo Poteri–Jukka Ylikarjula, Kunnallistalous muutoksessa (raportit nro 16–20), 1992:

- Heikki Helin–Jukka Ylikarjula, Hyvinvointi, palvelut, talous. Kunnallisen palvelutuotannon, hyvinvoinnin ja talouden käsitteiden tarkastelu (raportti nro 16).
- Heikki Helin–Paavo Poteri, Valtionapuvuudistuksen ”voittajat” ja ”häviäjät” (raportti nro 17)
- Heikki Helin, Maksut kunnallistaloudessa. Kartoitus maksupolitiikan mahdollisuuksista liikkumavaran lisäämiseksi (raportti nro 18).
- Heikki Helin–Paavo Poteri, Verotuksen peruskäsitteet (raportti nro 19)
- Heikki Helin, Kunnallistalouden tutkimuksen nykytila, Tutkimustarpeiden hahmotelua ja yhteenveto vireillä olevista hankkeista (raportti nro 20).

Heikki Helin–Paavo Poteri, Holhottu ja yliorganisoitu kunnallishallinto. Kehityksen, nykytilan ja tulevaisuuden hahmotelua (raportti nro 21).

Heikki Helin–Pekka Valkama, Kunnallistalous kasvusta saneeraukseen:

- Heikki Helin, Suomen kunnallistalous 1980-luvulla (raportti nro 22) 1993.
- Pekka Valkama, Palvelutuotannon uudet strategiat (raportti nro 23) 1993.

## Lahden rahatoimiston julkaisusarja

Heikki Helin, Lahden ja vertailukaupunkien verotulot 1980–1988. (2/1991)

Heikki Helin, Lahtelaisten tyytyväisyys kaupungin hallintoon ja palveluihin. (3/1991)

Heikki Helin, Suurten kaupunkien talous 1984–1990 ja kuntapelit 1987–1990. (6/1991)

Heikki Helin, Maksut kunnallistaloudessa. Kartoitus maksupolitiikan mahdollisuuksista liikkumavaran lisäämiseksi. (8/1991.)

Heikki Helin–Pauli Ihamäki: Lahti – talous – suunnittelu. Etlarin yliöitä vuosilta 1983–1991. (9/1991.)

Heikki Helin, Velkakierre vai hyvän kierre? Lahden taloudellisten vaihtoehtojen tarkastelua. (1/1992.)

Heikki Helin, Suurten kaupunkien tilinpäätökset 1984–91. (3/1992)

Heikki Helin, Kunnallistalouden kokonaiskuvan hahmottelua. Suomen Kunnallislehden ja Suomen Kunnat -lehden 50 artikkelia. (5/1992.)

Heikki Helin, Kunnallistalouden taantumisen saneeraus kuntoon. Kirjoituksia kunnallistalouden taudista ja sen hoidosta. (6/1992.)

Heikki Helin, Suurten kaupunkien talousarviot 1993 ja talouden kehitys 1984–1993. (7/1992)

Heikki Helin–Jouko Heinonen (toim.), Lahtelaisuuden ja Lahden linjan etsiskelyä. Artikkeleita valtuuston arvokeskustelun taustaksi. (4/1993.)

### Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia ja keskustelualoitteita

1994

Heikki Helin, Vuoden 1994 talousarviot: Valtio siirsi velanottoa kunnille. Tutkimuksia 1994:1.

Heikki Helin, Vyötä ja verotusta kiristämällä. Suurten kaupunkien vuoden 1993 tilinpäätökset. Tutkimuksia 1994:8.

Heikki Helin, Minne menivät Helsingin veromarkat? Helsingin talous ja toiminta 1980–1992. Tutkimuksia 1994:14.

Heikki Helin–Markku Hyypiä–Riitta Jantunen: Valtio vai kaupunki helsinkiläisen kukkarolla? Keskustelualoitteita 1994:2. 1995

Heikki Helin, Valoa tunnelin päässä? Suurten kaupunkien vuoden 1995 talousarviot. Tutkimuksia 1995:1.

Heikki Helin, Köyhät vaurastuivat valtion tuella. Kuntien talouden vuoden 1993 linjan hahmottelua. Keskustelualoitteita 1995:1.

Heikki Helin, Velkakierre oikeeni. Suurten kaupunkien vuoden 1994 tilinpäätökset. Tutkimuksia 1995:6.

Heikki Helin–Pekka Valkama, Kuntien kustannuslaskenta, tilastointi ja palvelukustannusten vertailu. Tutkimuksia 1995:12.

1996

Heikki Helin, Kunnilla menee hyvin, kuntalaisilla huonommin. Tutkimuksia 1996:1.

Heikki Helin–Markku Hyypiä–Riitta Jantunen, Maksu vai vero? Verojen ja keskeisimpien maksujen vaikutus esimerkkiperheen tuloihin 1996 suurissa kaupungeissa. Keskustelualoitteita 1996:2.

Heikki Helin–Markku Hyypiä–Markku Lankinen, Kuntien palvelutuotannon kustannukset 1993. Tutkimuksia 1996:5.

Heikki Helin, Yhteisövero yllätti kunnat. Suurten kaupunkien tilinpäätökset 1995 ja toiminnolliset menot 1994. Tutkimuksia 1996:10.

Heikki Helin, Suuret kaupungit laman kourissa. Tutkimuksia 1996:12.

1997

Heikki Helin–Mikko Martikainen, Helsingin koulumarkat. Tutkimuksia 1997:1.

Heikki Helin, Kunnallistalous – valtiontalouden jakojäännös? Kuntien tilinpäätökset 1995, suurten kaupunkien toiminnoittaiset menot 1995 ja talousarviot 1997. Tutkimuksia 1997:3.

Heikki Helin–Riitta Jantunen, Kallis, kalliimpi kotikaupunki. Verojen ja asumisen maksujen vaikutus esimerkkiperheen tuloihin 1997 suurissa kaupungeissa. Keskustelualoitteita 1997:1.

Heikki Helin, Laskua odotellessa. Suurten kaupunkien tilinpäätökset 1996 ja pohdiskelua talouden tunnusluvista vuoden 1997 talousarvioiden perusteella. Tutkimuksia 1997:4.

Heikki Helin, Valtionosuusjärjestelmä – kuntien tulopohjan ja palvelukustannusten tasaaja. Tutkimuksia 1997:13.

1998

Heikki Helin, Kunnallistalous kiristyy. Kuntien tilinpäätökset 1996, suurten kaupunkien toiminnoittaiset menot 1996 ja talousarviot 1998. Tutkimuksia 1998:2.

Heikki Helin, Kunnallisvero väheni, yhteisövero kasvoi. Suurten kaupunkien tilinpäätökset 1998, kuntien talousarviot 1998 ja yhteisöveron jako-osuuksien muutos. Tutkimuksia 1998:5.

1999

Heikki Helin, Vuoristorataa valtion tahdittamana. Kuntien talouden kehitys ja suurten kaupunkien talousarviot 1999. Tutkimuksia 1999:1.

Heikki Helin, Muutokset hitaita, vertailu vaikeaa. Suurten kaupunkien palvelukustannukset 1997. Tutkimuksia 1999:4.

Heikki Helin, Heikot vahvistuivat. Suurten kaupunkien tilinpäätökset 1998 ja talouden taustat. Tutkimuksia 1999:7.

Heikki Helin–Sakari Möttönen, Valitut tavoitteet. Suurten kaupunkien sitovat toiminnalliset tavoitteet ja määrärahat 1999. Tutkimuksia 1999:8.

Heikki Helin, Kriisissä, kriisiytymässä, lähestymässä kriisin esiastetta. Kuntatalouspuheta Suomessa. Teoksessa: ”lama.nousu@hel.fi. Havainnot ja vuosituhannen vaihteen Helsingistä”. Toim. Vesa Keskinen. Helsingin kaupungin tietokeskus, 1999.

2000

Heikki Helin, Suurten kaupunkien talousarviot 2000 ja Manner-Suomen kuntien tilinpäätökset 1998. Tutkimuksia 2000:1.

Heikki Helin, Kaupungit myötäisessä. Suurten kaupunkien tilinpäätökset 1999, talouden taustat ja kuntien talousarviot 2000. Tutkimuksia 2000:3.

2001

Heikki Helin, Kaupungeissa varovaista optimismia. Suurten kaupunkien talousarviot 2001, palvelukustannukset 1999 ja Manner-Suomen kuntien tilinpäätökset 1999. Tutkimuksia 2001:1.

Heikki Helin, Verotulokirjaus vaikeuttaa tulokintaa. Suurten kaupunkien tilinpäätökset 2000. Verkkojulkaisu 27.3.2001.

Heikki Helin, Kuntatalouden epävarmuus jatkuu. Kuntien tilinpäätökset 2000, vuoden 2001 uudistukset suurten kaupunkien kannalta ja tulopohjan vertailun vaikeudet. Verkkojulkaisu 27.3.2001.

2002

Heikki Helin, Suurten kaupunkien talousarviot 2002: Kuntien resurssien uusjako. Verkkojulkaisu 2002:1.

Heikki Helin, Ei mikään kovin suuri yllätys. Suurten kaupunkien tilinpäätökset 2002. Verkkojulkaisuja 2002:5.

Heikki Helin, Teattereiden ja orkestereiden talous ja toiminta vuosina 1990–2000. Verkkojulkaisuja 2002:8.

Heikki Helin. Kallis Helsinki. Suurten kaupunkien palvelukustannukset vuonna 2000. Tutkimuksia 2002:1.

Heikki Helin, Terveen ja varovaisen talouden linja. Helsingin kaupungin talous 1945–1999. Teoksessa: Laura Kolbe–Heikki Helin, Helsingin historia vuodesta 1945. Helsingin kaupunki. Edita 2002.

Heikki Helin, Turhaan kadehdittu Helsingin rikkaus. Teoksessa: Helsinki – pohjoinen metropoli. Toim. Vesa Keskinen–Martti Tuominen–Mari Vaattovaara. Helsingin kaupungin tietokeskus. Helsinki 2002.

Heikki Helin, Suurten kaupunkien talousarviot 2003: Kunnallistalouden vakautus ja Helsingin notkahdus. Verkkojulkaisuja 2002:16.

2003

Heikki Helin, Ahdinkoon ajettu Helsinki. Suurten kaupunkien tilinpäätökset. Verkkojulkaisuja 2003:9.

Heikki Helin, Orkestereiden talous 1990–2002. Verkkojulkaisuja 2003:11.

Heikki Helin, Helsingin kaupungin talous vuosina 1990–2002. Helsingin ja koko maan keskeisten talouden tunnuslukujen kehityksen tarkastelua. Verkkojulkaisuja 2003:19.

2004

Heikki Helin, Suurten kaupunkien talousarviot 2004: Suurten kaupunkien talous kiristyy. Verkkojulkaisuja 2004:1.

Heikki Helin, Verotulot hiipuivat. Suurten kaupunkien tilinpäätökset 2004. Verkkojulkaisuja 2004:6.

Heikki Helin, Suurten kaupunkien verotulojen hidaskasvu 1990–2004. Verkkojulkaisuja 2004:24.

Heikki Helin, Kartelli vai verokilpailu? Kunnat ja naapurikuntien veroprosentit. Verkkojulkaisuja 2004:30.  
2005

Heikki Helin, Helsinki kiristi vyötään. Suurten kaupunkien palvelukustannukset 2003. Tutkimuksia 2005:1.

Heikki Helin, Menokasvu velaksi. Suurten kaupunkien tilinpäätökset 2004. Verkkojulkaisuja 2005:14.

Heikki Helin, Verotulojen verkkainen kehitys. Verkkojulkaisuja 2005:36.

Tuomo Martikainen–Heikki Helin, Kuntatyyppit ja talouskehitys. Tutkimuksia 2005:6.

Heikki Helin, Suurten kaupunkien talousarviot. Verkkojulkaisuja 2005:44.

2006

Heikki Helin, Valtio vei välistä. Suurten kaupunkien tilinpäätökset 2005. Verkkojulkaisuja 2006:12.

Heikki Helin, Palvelujen kapea rahoituspohja. Suurten kaupunkien palvelukustannukset 2005. Verkkojulkaisuja 2006:37.

Heikki Helin, Investoinnit edelleen velaksi. Verkkojulkaisuja 2006:40.

2007

Heikki Helin, Helsingin veropohja vuotaa. Tutkimuskatsauksia 2007:3. Verkkojulkaisu.



Heikki Helin, Tulorahoitus ei riitä. 10 suurimman kaupungin tilinpäätökset 2006. Tutkimuskatsauksia 2007:4.

Heikki Helin, Kiinteistövero: Suuret kaupungit 1993–2007. Tutkimuskatsauksia 2007:5.

Heikki Helin, Yhteisövero: Suuret kaupungit 1990–2006. Tutkimuskatsauksia 2007:7.

Heikki Helin, Orkestereiden talous 2000–2006. Suuret kaupungit. Tutkimuskatsauksia 2007:8.

Heikki Helin, Suurten kaupunkien talousarviot 2008. Tutkimuskatsauksia 2007:11.

2008

Heikki Helin, Verorahoitus ei riitä. Tutkimuskatsauksia 2008:2.

Heikki Helin, Kunnat jonoon. Suurten kaupunkien palvelukustannukset 2006. Tutkimuskatsauksia 2008:5.

Heikki Helin, Suurten kaupunkien tilinpäätökset 2007. Tutkimuskatsauksia 2008:6.

Heikki Helin, Tapausten kulku. Valtionosuus- ja verouudistukset ja uudistussuunnitelmat 1990–2006 ja valtion toimenpiteiden vaikutus kuntien talouteen. Tutkimuksia 2008:4.

Heikki Helin, Arvioita ja arvauksia. Suurten kaupunkien talousarviot 2009. Tutkimuskatsauksia 2008:8.

2009

Heikki Helin, Helsinki ja talouden notkahdukset. Tutkimuskatsauksia 2009:1.

Heikki Helin, Ennen notkahdusta. Suurten kaupunkien tilinpäätökset 2008. Tutkimuskatsauksia 2009:3.

Heikki Helin, Suurten suuret menot? Suurten kaupunkien palvelukustannukset 2008. Tutkimuskatsauksia 2009:8.

Heikki Helin, Veron korotus – velan lisäys – vyönkiristys. Suurten kaupunkien talousarviot 2010. Tutkimuskatsauksia 2009:9.

2010

Heikki Helin, Suurten kaupunkien tilinpäätökset 2009: Äkkipysähdys. Tutkimuskatsauksia 2010:2.

Heikki Helin, Lamasta lamaan. Suurten kaupunkien talous 1988–2008. Tutkimuskatsauksia 2010:4.

Heikki Helin, Aina on ollut vaikeaa. Kuntien talouden kehitys 1988–2008. Tutkimuskatsauksia 2010:6.

Heikki Helin, Pelättyä parempi vuosi. Suurten kaupunkien tilinpäätökset 2010. Tutkimuskatsauksia 2011:1.

2011

Heikki Helin, Miten tähän on tultu? Toisenlainen tulkinta kuntataloudesta. Tutkimuskatsauksia 2011:1.

Heikki Helin, Velkaa velan päälle. Kuntien lainakannan kehitys 2000-luvulla. Tutkimuskatsauksia 2011:4.

Heikki Helin, Suurten kaupunkien talousarviot 2012. Tutkimuskatsauksia 2011:5.

2012

Heikki Helin, Suuruuden ekonomiaa? Suurten kaupunkien palvelukustannukset 2010. Tutkimuskatsauksia 2012:1.

Heikki Helin–Sakari Möttönen: Kohti aurinkoista tulevaisuutta. Suurten kaupunkien strategiat. Tutkimuskatsauksia 2012:2.

Heikki Helin, Suurten kaupunkien tilinpäätökset 2011. Tutkimuskatsauksia 2012:3.

Heikki Helin, Kaksi näkökulmaa: Kunnallisveroprosentti – kunnallisveroaste. Tutkimuskatsauksia 2012:4.

Heikki Helin, Varovaista budjetointia. Kuntien talousarvioiden toteutuminen 1993–2010. Tutkimuskatsauksia 2012:5.

Heikki Helin, Kunnat velkakierteessä. Suurten kaupunkien talousarviot 2013. Tutkimuskatsauksia 2012:7.

2013

Heikki Helin, Valtio velkannuttaa kunnat. Suurten kaupunkien tilinpäätökset 2012. Tutkimuskatsauksia 2013:4.

### Kuntaliiton Acta-sarjassa

Heikki Helin, Kunnallistalouden palapeli. Analyysi KuntaSuomi 2004 -kuntien talouden tilasta 1995. Acta nro 52.

Heikki Helin, Notkahdus takana ja edessä. Analyysi KuntaSuomi 2004 -kuntien talouden tilasta 1996. Acta nro 68. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 3.

Heikki Helin, Pelättyä pienempi notkahdus. Analyysi KuntaSuomi 2004 -kuntien talouden tilasta 1997. Acta nro 84. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 8.

Heikki Helin, Kuntien talous kiristyy. Analyysi KuntaSuomi 2004 -kuntien talouden tilasta 1998. Acta nro 95. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 12.

Heikki Helin, Kunnallistalouden vuoristorata. Analyysi KuntaSuomi 2004 -kuntien talouden tilasta 1998. Acta nro 115. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 19.

Heikki Helin, Vuoristorata jatkuu. Analyysi KuntaSuomi 2004 -kuntien talouden tilasta 1999. Acta nro 136. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 28.

Heikki Helin, Epävarmuus jatkuu. KuntaSuomi 2004 -talousanalyysi 2001. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 32. Verkkojulkaisu 23.1.2002.

Heikki Helin, Kunnallistalouden rytmihäiriö. KuntaSuomi 2004 -talousanalyysi 2002. Acta nro 152. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 39.

Heikki Helin, Väärä signaali 2002. KuntaSuomi 2004 -talousanalyysi 2003. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 43. Verkkojulkaisu 16.12.2003.

Heikki Helin, Jatkuva kriisin pelko. Kunnallistalouden myötä- ja vastamäkeä 1990-2003. KuntaSuomi 2004 -talousanalyysi 2004. Acta nro 174.

Heikki Helin, ARTTU-tutkimuskuntien talouden kehitys tilinpäätöstarkastelun valossa. Julkaisussa: Jarmo Vakkuri–Olavi Kallio–Jari Tammi–Pentti Meklin–Heikki Helin, Matkalla kohti suuruuden ekonomiaa? Kunta- ja paikallistalouden lähtökohdat Paras-hankkeessa. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 3. Tampereen yliopisto, Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2010.

### Muut toimeksiannot

Heikki Helin, Lahden kaupunkiseudun kuntien keskeiset taloutta kuvaavat tunnusluvut 1990–2002. 15.2.2004.

### Sisäasiainministeriön julkaisusarja

Heikki Helin, Kaupunkien talous 1990–1994: Lama koetteli keskuksia muita enemmän. Sisäasiainministeriö. Kaupunkien kehittämissuuryhmän julkaisu IV. 1996.

Heikki Helin, Helsingin seudun kuntien talous vuosina 1990–2002/2004. Selvityshenkilö Jussi-Pekka Alasen toimeksianto. Verkkojulkaisu. [http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/C76B026C34992BE8C2256E4B00288469/\\$file/taloustarkastelu\\_301203.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/C76B026C34992BE8C2256E4B00288469/$file/taloustarkastelu_301203.pdf)

Heikki Helin, Helsingillä maksumiehen osa – Helsingin kaupungin talous 1990–2002. Julkaisussa: Helsingin seutu ja muu Suomi: julkinen rahoitus ja resurssit. Sisäasiainministeriön julkaisuja 20/2004.

### Kunnallisan kehittämissäätiö

Heikki Helin–Markku Hyypiä–Markku Lankinen, Erilaiset kunnat. Kustannuserojen taustat. Kunnallisan kehittämissäätiö 1996.

Heikki Helin, Asukasluvun muutos ja kunnan talous. Sisältyy julkaisuun Heikki Helin–Sepo Laakso–Markku Lankinen–Ilkka Susiluoto, Muuttoliike ja kunnat. Kunnallisan kehittämissäätiö 1998.

## ARTIKKELIT

1980

Laskentatoimen kehittäminen Helsingissä 1970-luvulla (yhdessä Erkki Kokkosen kanssa). Suomen Kunnallislehti 14/1980.

Puuttuuko kuntien budjetoinnista tavoitteellisuus. Suomen Kunnallislehti 16/1980.

1981

Suoritteet kuntasuunnitelmissa. Suomen Kunnallislehti 2/1981.

Toiminnallista ja taloudellista vastuuta yhdistettiin Helsingin sosiaalitoimessa. Sosiaaliturva 4/1981.

Suoritteiden käyttö kaupunkien talousarvioissa ja tilinpäätöksissä. Suomen Kunnallislehti 5/1981.

Tavoitebudjetti – avain joustavampaan toimintaan. Suomen Kunnallislehti 6/1981.

Suunnitelmien seuranta järjestämättä. Suomen Kunnallislehti 7/1981.

VALTAVA edellyttää talousarvioasetelman muutosta. Suomen Kunnallislehti 7/1981.

Mitä määrärahoilla aiottiin tehdä ja mitä niillä tehtiin. Sosiaaliturva 12/1981.

Suunnittelujärjestelmä ja suoritteet. Suomen Kunnat 9/1981.

Kaupunkien sosiaalitoimen tavoitteet pyöritä. Sosiaaliturva 15/1981.

Sosiaalitoimen tavoitesuunnittelun ongelmista. Suomen Kunnallislehti 13/1981.

Suoritteiden käyttö kunnallishallinnossa. Helsingin kaupungin tilastokeskus, 1/1981.

1982

Suunnittelun seurannan järjestäminen (yhdessä Risto Pakarisen kanssa). Suomen Kunnallislehti 2/1982.

Talousarvio – valtuuston johtamisvälinekö? Suomen Kunnallislehti 4/1982.

Talousarvion sitovuustaso – toiminnan joustavuus. Suomen Kunnallislehti 8/1982.

Kuka välittää sosiaalitoimen kustannuskehityksestä? Sosiaaliturva 12/1982.

Sosiaalitoimen ja terveydenhuollon talousarvio muuttuu. Sosiaaliturva 20/1982.

Suunnittelumyly pyörii mukavasti. Suomen Kunnallislehti 17/1982.

1983

Rationalisoinnin lähtökohta on talousarvion uudistaminen. Etelä-Suomen Sanomat 20.1.1983.

Työnjako tehokkuuden edellytys. Sosiaaliturva 5/1983.

Valtava on valtava parannus. Etelä-Suomen Sanomat 14.3.1983.

Valtionosuusjärjestelmän uudistaminen: Yksinkertaistaminen työlästä. Etelä-Suomen Sanomat 11.5.1983.

Kunnat maksumiehiksi: Julkinen talous järjestyksen kourissa. Etelä-Suomen Sanomat 16.6.1983.

Suunnittelumyly jauhaa tyhjää: Kuntien suunnittelu tienhaarassa. Etelä-Suomen Sanomat 14.8.1983.

"Kuppaus, välistävetö, nävertäminen". Kaikki on suhteellista. Etelä-Suomen Sanomat 5.10.1983.

"Eikä me olla veljeksiä..." Kaupungit ovat erilaiset. Etelä-Suomen Sanomat 10.12.1983.

1984

Ei pelkkää byrokratiaa, kunnissa liikkuu suuri raha. Etelä-Suomen Sanomat 24.2.1984.

Talousarvioiden ja kuntasuunnitelmien sisältö: Paljon rihkamaa, vähän tietoa. Suomen Kunnallislehti 6/1984.

Talousarvioiden ja kuntasuunnitelmien sisältö: Päätöksentekijöiden tarpeet huomioitava. Suomen Kunnallislehti 6/1984.

Totuus on kuin pippuri. Suunnittelussa on rationalisoinnin tarvetta. Etelä-Suomen Sanomat 28.4.1984.

Niin monta mieltä kuin esittäjääkin. Kuntien ja valtion "oikea" kustannustenjakko. Etelä-Suomen Sanomat 23.7.1984.

Sosiaalitoimen kasvu on kohdistunut lasten päivähoitoon. Sosiaaliturva 19/1984.

Kaupunkien suunnittelussa on parantamisen varaa (yhdessä Jorma Mäkipirran kanssa). Suomen Kunnallislehti 15/1984.

Kuntien ja valtion välinen suhde: Kunnista tulossa vähitellen toimeenpano-organisaatioita. Etelä-Suomen Sanomat 7.9.1984.

Hämeen läänin kaupunkien rahoitusasema säilynyt tyydyttävänä. Etelä-Suomen Sanomat 23.10.1984.

Käyttömenojen lisäyksen tausta: Kaupunkien henkilöstö kasvaa. Etelä-Suomen Sanomat 9.11.1984.

1985

Lahden talouden ongelma on verotulojen hidas kasvu. Etelä-Suomen Sanomat 16.1.1985.

Talousasioiden tuntemus yhä tärkeämpää sosiaalitoimen luottamushenkilöille. Sosiaaliturva 5/1985.

Kaupunkien talouden kehityspiirteitä 1978-83. Pitkä aikaväli tarkasteltavaksi. Suomen Kunnallislehti 5/1985.

Kantokykyluokituksen ongelma: Kuntien talouden tilan määrittely on vaikeaa. Etelä-Suomen Sanomat 17.3.1985.

Kaupunkien huolenaihe: Verotulojen kasvun hitaus. Suomen Kunnallislehti 6/1985.

Taloukasvun laantuessa: Kaupungeille liikkuematilaa toimintoja kehittämällä. Etelä-Suomen Sanomat 20.4.1985.

Kaupunkien talouden liikkumavara on poliittisten päätösten tulos. Suomen Kunnallislehti 9/1985.

Analyysi vähäistä, kunnallistalous myötätulessa. Etelä-Suomen Sanomat 17.8.1985.

Sosiaalitoimen nettomenojen kehitys kaupungeissa 1978-83. Sosiaaliturva 17/1985.

Suurimpien kaupunkien talous 1978-83: Palvelujen lisääntyminen tuo painetta veroäyriin. Etelä-Suomen Sanomat 25.10.1985.

- Suurimpien kaupunkien talous 1978–83: Päätäjien arvot heijastuvat eri toimintojen painouksissa. Etelä-Suomen Sanomat 10.10.1985.
- Suurimpien kaupunkien talous 1978–83: Liikkumavara supistunut – rahoitusratkaisut edessä. Etelä-Suomen Sanomat 1.12.1985.
- Suurimpien kaupunkien talous 1978–83: Rahoitusasema vakaa – edessä uudet rahoitusratkaisut. Etelä-Suomen Sanomat 15.12.1985.
- 1986
- Taloudellisen liikkumavaran mittareita. Käyttötalouden ylijäämä kantokykyluokitusta selittämässä. Suomen Kunnallislehti 1/1986.
- Kaupunkien taloudellinen liikkumavara. Suomen Kunnallislehti 8/1986.
- Suurimpien kaupunkien talous 1984, I osa: Valtionavut kasvoivat voimakkaasti. Etelä-Suomen Sanomat 8.6.1986.
- Suurimpien kaupunkien talous 1984, II osa: Taloudellinen liikkumavara pysynyt ennallaan. Etelä-Suomen Sanomat 9.6.1986.
- Suurimpien kaupunkien talous 1984, III osa: Kuntien rahoitusasema vahvistui. Etelä-Suomen Sanomat 10.6.1986.
- Kuopion talous Ouluun ja Lahteen verrattuna. Savon Sanomat 16.11.1986.
- Lahden kaupungin talous 1978–84 verrattuna Ouluun, Poriin, Kuopioon ja Jyväskylään. Päijät-Hämeen tutkimusseuran vuosikirja 1986.
- Kaupunkien talous 1984: Taloudellinen liikkumavara ennallaan. Suomen Kunnallislehti 13/1986.
- Liiketoiminta ei ole verotusmuoto. Suomen Kunnallislehti 16/1986.
- Alhainen käyttötalouden ylijäämä ennakoii äyrin hinnan korotusta. Suomen Kunnallislehti 18/1986.
- Kunnan taloudellinen liikkumavara. Helsingin kaupungin tilastokeskus, Neljännesvuosikatsaus, 4/1986.
- 1987
- Mitä kantokykyluokituksen muuttujat kuvaavat? Suomen Kunnallislehti 4/1987.
- Kaupunkien taloudellinen liikkumavara kapenei kapenemistaan vuonna 1987. Suomen Kunnallislehti 8/1987.
- Kaupunkien verotulojen kehitys 1975–85: Verotulojen rakenteessa merkittäviä eroja. Suomen Kunnallislehti 11/1987.
- Lahden kaupungin talous, I osa: Talouden liikkumavara pieni, Verotulot kasvavat hitaasti. Etelä-Suomen Sanomat 5.6.1987.
- Lahden kaupungin talous, II osa: Verotulojen ehtymisen syy palkansaajien väheneminen. Etelä-Suomen Sanomat 5.6.1987.
- Lahden hidastunut verotulojen kehitys: Väestön ja työvoiman rakenne selittäviä tekijöitä. Suomen Kunnallislehti 18/1987.
- Verouudistuksen vaikutus: Lahden verotulot säilyvät ainakin nykyisellä tasolla. Etelä-Suomen Sanomat 10.12.1987.
- Suurten kaupunkien talousarviot vuodelle 1988. Liikkumavara supistuu ja paine äyrin hintaan kasvaa. Etelä-Suomen Sanomat 20.11.1987.
- Lahden verotulot vuonna 1987. Kasvu edelleen hitaampaa kuin maan muissa kunnissa. Etelä-Suomen Sanomat 20.12.1987.
- 1988
- Lahden verotulojen tausta, I osa: Verotulojen perustana väestö, työvoima ja elinkeinorakenne. Etelä-Suomen Sanomat 5.1.1988.
- Lahden verotulojen tausta, II osa: Asuin ympäristön ja palvelutason merkitys kasvamassa. Etelä-Suomen Sanomat 7.1.1988.

- Vuoden 1986 verotus: Vähennykset kasvoivat tuloja nopeammin. Suomen Kunnallislehti 1/1988.
- Suurten kaupunkien pelivara hupenee. Talouselämä 6/1988.
- Kaikkien kuntien verotulojen rakenteessa suuria eroja (yhdessä Paavo Poterin kanssa). Suomen Kunnallislehti 5/1988.
- Verotilastot käyttämätön lähde kunnallistaloudessa (yhdessä Paavo Poterin kanssa). Suomen Kunnallislehti 9/1988.
- Kunnallisveroaste kuntalaisen verorasituksen mittari (yhdessä Paavo Poterin kanssa). Suomen Kunnallislehti 10/1988.
- Päijät-Hämeen kuntien verotulot, osa I: Elinkeinorakenteen merkitys, Etelä-Suomen Sanomat 6.5.1988.
- Päijät-Hämeen kuntien verotulot, osa II: Rakenteissa suuriakin eroja, Etelä-Suomen Sanomat 7.5.1988.
- Vuoden 1987 tilinpäätökset: Lahti ja Nastola tervehtyvät, Hollolan liikkumavara kapenee.
- Välisalo terveytti Lahden taloutta
  - Hollola hengästy
  - Valtio avusti Nastolan nousua (Etelä-Suomen Sanomat 1988)
- Talouselämä-lehden kuntapelisarja. Kunnat peliin 16/1988.
- Kaupungeittaiset kuntapelit:
- Helsinki hengittää ahtaammin, 16/1988
  - Tampereen vauraus vaipuu historiaan, 16/1988
  - Business Cityn talous tervehtyy, 16/1988
  - Päätösten hidastelu paransi rahoitusasemaa (Vaasa), 16/1988
  - Roope ankkailut vain haalea muisto (Espoo), 17/1988
  - Väen kasvu ei tuo onnea Vantaalle, 17/1988
  - Turun elinvoima ehtyy, 17/1988
  - Rakennemuutoksesta voi toipua (Pori), 17/1988
  - Kuopiolla kova vauhti, 18/1988
- Alijäämä oirehtii Jyväskylän suunnan, 19/1988
  - Oulu suunnitteli terveen talouden, 19/1988
- Kuntapelien yhteenveto: Lappeenranta paransi parhaiten, Vantaan talous ongelmallisimmin, Talouselämä 20/1988.
- Äyrimäärien kehitys vuosina 1980–1985: Päijät-Hämeellä meni hyvin. Etelä-Suomen Sanomat 2.7.1988.
- Päijät-Hämeen kunnat eri kehitysvaiheessa. Etelä-Suomen Sanomat 15.7.1988.
- Kunnan veropohjan perustan muodostaa elinkeinorakenne. Etelä-Suomen Sanomat 22.7.1988.
- Kunnallisveroaste kuntalaisen verorasituksen mittari (yhdessä Paavo Poterin kanssa). Suomen Kunnallislehti 10/1988.
- Työpaikkojen kehitys on verotulojen perusta (yhdessä Paavo Poterin kanssa). Suomen Kunnallislehti 11/1988.
- Vain työpaikat ovat kuntien talouden perusta. Talouselämä 32/1988.
- Viisailla on vielä päätösvaltaa. Talouselämä 37/1988.
- Liikkumavara on toimintapolitiikan tulos (yhdessä Paavo Poterin kanssa). Suomen Kunnallislehti 17/1988.
- Päijät-Hämeen kuntien talous lähellä koko maan keskiarvoja. Etelä-Suomen Sanomat 23.11.1988.
- Kunnan sijainti määrää pitkälle veropohjan (yhdessä Paavo Poterin kanssa). Suomen Kunnallislehti 18/1988.
- Korkea tulotaso ja yhteisöjen äyrit Helsingin vankan veropohjan perusta (yhdessä Paavo Poterin kanssa). Helsingin kaupungin tietokeskus, Neljännesvuosikatsaus, 3/1988.

1989

Laskentatoimen hyväksikäyttö kuntasuunnittelun haaste. Teoksessa: Uudistava suunnittelu. Uudistava suunnittelu – näkemyksiä kunnan kehittämisestä. Suomen Kaupunkiliitto ja Kuntatutkimuksen ja -suunnittelun yhdistys ry. Helsinki 1989.

Helsingillä maksumiehen rooli (yhdessä Paavo Poterin kanssa). Helsingin kaupungin tietokeskus, Neljännesvuosikatsaus, 1/1989.

Suurten kaupunkien talousarviot 1989: Palvelujen lisäys supistaa pelivaraa. Talouselämä 1989.

Vuoden 1987 äyrimäärän kasvut: Onko Päijät-Häme jäämässä muusta maasta jälkeen? Etelä-Suomen Sanomat 14.1.1989.

Tasausjärjestelmät toimivat: Valtionapu korvaa pienet verotulot. (Yhdessä Paavo Poterin kanssa.) Suomen Kunnallislehti 3/1989.

Päijät-Hämeen kunnissa julkista rahoitusta vähän. Etelä-Suomen Sanomat 21.1.1989.

Veroäyrin hinnat nousevat, mutta hintaerot pienevät. Etelä-Suomen Sanomat 28.1.1989.

Tilinpäätösten yhteenveto helpottaa toimittajan työtä. Suomen Kunnallislehti 5/1989.

Palvelutason hahmottelua: Palvelutaso ja -tarve eivät kohtaa, aluepolitiikkako jaon perusteena. (Yhdessä Paavo Poterin kanssa.) Suomen Kunnallislehti 6/1989.

Talouselämälehden kuntapelisarja:

- Kuntapelin säännöt. Talouselämä 14/1989.
- Ylipormestarin mylly (Helsinki), 14/1989
- Äyrin hinta hiertää (Tampere), 14/1989
- City sykkii säästöliekillä (Lahti), 14/1989
- Tuloksekas saneeraus (Vaasa), 14/1989
- Ahdinko uhkaa Nykäskylää (Jyväskylä), 15/1989
- Lainavuoren lykkäys (Kuopio), 15/1989
- Espoon talous taas kunnossa, 16/1989
- Vantaa kohti parempaa, 16/1989

- Porin talous vahvistui, 16/1989
- Johto uusiutui, muuttuuko suunta? (Turku), 16/1989
- Oulun hallittu talous, 17/1989
- Hämeenlinnan rahat pian syöty, 17/1989
- Kun toimeen tartutaan (Lappeenranta), 18/1989
- Rakennemuutoksen laboratorio (Kotka), 18/1989
- Joen kaupunki ja kyläpäällikön paineet (Joensuu), 19/1989

Kaupungit selvisivät pelättyä paremmin. Talouselämä 19/1989.

Suuret kaupungit ja Päijät-Häme: Palveluresurssit jäävät alle kuntien keskitason. Etelä-Suomen Sanomat 29.4.1989.

Tilinpäätökset 1988: Odotettua parempi vuosi. Etelä-Suomen Sanomat 3.6.1989.

Lahti vertaistensa joukossa: Lahti jäämässä jälkeä – cityn syke vaimeaa. Etelä-Suomen Sanomat 16.6.1989.

Hallinnon kehittäminen ei ole vain vapaakuntakokeilua. Etelä-Suomen Sanomat 26.8.1989.

Kuntien itsehallinto laajenee, mutta haluavatko kunnat sitä? Etelä-Suomen Sanomat 27.8.1989.

Miten kaupungit selviytyvät talouden rakennemuutoksista? Etelä-Suomen Sanomat 23.9.1989.

Porin ongelmat ja ratkaisut pääosin tuttuja Lahdessakin. Etelä-Suomen Sanomat 24.9.1989.

Kotka on rakennemuutoksen edelläkävijöitä maassamme. Etelä-Suomen Sanomat 1.10.1989.

Lappeenranta on panostanut strategiseen suunnitteluun. Etelä-Suomen Sanomat 8.10.1989.

- KTY I, II ja III sekä tulos 1, 2 ja 3: Tunnusluvut antavat samansuuntaisen kuvan. Suomen Kunnallislehti 14/1989.
- Päijät-Hämeen kuntien talous 1988: Asikkala ja Orimattila ahtaalle. Etelä-Suomen Sanomat 15.10.1989.
- Toivoton ja välttämätön tehtävä. Talouselämä 36/1989.
- Lahden kaupungin verotulot 1980–87: Hitaan kasvun taustalla on palkansaajien väheneminen. Etelä-Suomen Sanomat 10.11.1989.
- Verovuosi 1988: Suuret kaupungit keskitasoa, Päijät-Hämeessä selvät erot. Etelä-Suomen Sanomat 17.11.1989.
- Valtionapujärjestelmän uudistaminen: Päijät-Hämeen kunnat ovat saamassa lisää valtionapua. Etelä-Suomen Sanomat 19.12.1989.
- 1990
- Kunnallistalouden analysoinnin peruskäsitteet. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/1990.
- Kuntien palvelutasovertailun ongelmia (yhdessä Paavo Poterin kanssa). Helsingin kaupungin tietokeskus, Neljännesvuosikatsaus, 1/1990.
- Verotulot – kunnallistalouden vähän tutkittu tukipilari (yhdessä Paavo Poterin kanssa). Helsingin kaupungin tietokeskus, Neljännesvuosikatsaus, 3/1990.
- Kantokykyluokituksen perusteet, osa 1: Harkinnalle paljon tilaa, vääristymiä vaikea oikaisuta. Etelä-Suomen Sanomat 13.1.1990.
- Kantokykyluokituksen perusteet, osa 2: Heinolan mlk ja Hollola luokitusratkaisun uhreja. Etelä-Suomen Sanomat 14.1.1990.
- Vauraat ja suuret joutuvat ahtaalle. Talouselämä 3/1990.
- Opetusministeriön valtionosuusmalli: Ministeriössä ei luoteta kuntien päätöksentekokykyyn. Etelä-Suomen Sanomat 19.1.1990.
- Talouden kehitys 1981–87: Moni Päijät-Hämeen kunta on parantanut asemaansa. Etelä-Suomen Sanomat 20.1.1990.
- Suurten kaupunkien talousarviot vuonna 1990. Tilanne ei ole niin synkkä kuin tunnusluvut osoittavat. Etelä-Suomen Sanomat 28.1.1990.
- Vahva aluetalous Lahden tulevaisuuden perustaksi. Etelä-Suomen Sanomat 18.2.1990.
- Helpot keinot käytetty – nyt vuoroon kovat lääkkeet. Etelä-Suomen Sanomat 25.2.1990.
- ”Oikean rytmin Pori” näkee nuoret tärkeänä voimavarana. Etelä-Suomen Sanomat 3.3.1990.
- Kuopio kartoitti tulojansa. Talouden tasapainotuksessa menojen karsinta tärkeintä. Etelä-Suomen Sanomat 10.3.1990.
- Kansantalouden kasvuvauhti kuntien tukena vuonna 1989. Nyt edessä ahtaammat ajat. Etelä-Suomen Sanomat 8.4.1990.
- Kunnallisliiton keskustelunavaus: Sehän maksaa, joka tilaa. Etelä-Suomen Sanomat 20.4.1990.
- Minne menet, Business City, osa I: Lahtelaisen toivelistalla asunnot ja ympäristöasiat. Etelä-Suomen Sanomat 29.4.1990.
- Minne menet, Business City, osa II: Keskustelu valinnoista ja arvoista jäänyt vähäiseksi. Etelä-Suomen Sanomat 6.5.1990.
- Minne menet, Business City, osa III: Pitäisikö nuoriso nimetä Lahden painopistealueeksi? Etelä-Suomen Sanomat 13.5.1990.



Talouselämä-lehden kuntapelisarja:

- Kuntapelin säännöt, 15/1990
- Realistista varovaisuutta (Helsinki), 15/1990
- Espoon uudenlainen ote, 15/1990
- Vantaan alkava ahdistus, 15/1990
- Yritysäyrit toivat Lahdelle kasvua, 15/1990
- Paananen lähtee levollisin mielin (Oulu), 15/1990
- Tampereen kääntyvät käyrät, 16/1990
- Nykäskylällä imua (Jyväskylä), 16/1990
- Koskisen vauras Kuopio, 16/1990
- Kaupunginjohtajan sivuraide (Hämeenlinna), 16/1990
- Talous vahvistuu, väki vähenee (Pori), 17/1990
- Aurinko pilkottaa idästä (Lappeenranta), 17/1990
- Vaasa käännekohdassa, 17/1990
- Turku ja käyttämättömät mahdollisuudet, 18/1990
- Kotka on satamakaupunki, 18/1990
- Joensuu säilytti asemansa, 18/1990
- Kaupunkien hyvä tulos lykkäsi luoton tarvetta, 19/1990

Suurten kaupunkien tilinpäätökset: Viime vuosi odotettua parempi, Lahti paransi lukujaan eniten. Etelä-Suomen Sanomat 26.5.1990.

Uusi talousarvioasetelma käytössä Lahdessa, sovellus on valtuustoystävällinen. Suomen Kunnallislehti 13/1990.

Kuntien liiketoiminta 1988: Liiketoiminta ei kata menojaan, maksupolitiikka tarkistettava. Etelä-Suomen Sanomat 5.8.1990.

Kunnallistilaston tulkintaongelmia I: Tulolajien jakautumat eivät kerro todellista tilannetta. Etelä-Suomen Sanomat 11.8.1990.

Kunnallistilaston tulkintaongelmia II: Kuntainliittotoiminta näkyy kuntien taloustilastoissa. Etelä-Suomen Sanomat 19.8.1990.

Kunnallistilastojen tulkintaongelmia III: Organisoituerot näkyvät rahoitusaseman vertailussa. Etelä-Suomen Sanomat 26.8.1990.

Kunnallistilastojen tulkintaongelmia IV: Mitä äyriiden hintaerot kertovat kunnan taloudesta? Etelä-Suomen Sanomat 2.9.1990.

Kunnallistilastojen tulkintaongelmia V: Kuntien vertailu on hankalaa, mutta kehityssuunta käy ilmi. Etelä-Suomen Sanomat 9.9.1990.

Lahden visiot ja strategiat: Ei fraaseja, vaan konkretiaa. Etelä-Suomen Sanomat 16.9.1990.

Suurten kaupunkien talous kiristymässä. Etelä-Suomen Sanomat 11.11.1990.

Päijät-Hämeen kuntien vuoden 1991 talousarviot: Palveluja lisätään, mutta tulojen kasvua nopeammin. Etelä-Suomen Sanomat 1.12.1990.

Suurten kaupunkien talousarviot ensi vuodelle: Talous kiristyy selvästi, mutta vielä jää pelivaraa. Etelä-Suomen Sanomat 23.12.1990.

1991

Näkökohtia kuntien talouden ja toiminnan tilastoinnin kehittämistä. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/1991.

Talousarvioesitykset kertovat selvän suunnan. Kuntien palvelut paranevat – pelivara pienenee. Keskisuomalainen 5.1.1991.

Kasvu sammuu – verotulot vähenevät. Talouselämä 4/1991.

Kuntien taloustiedot ymmärrettävään muotoon. Suomen Kunnat 1/1991.

Verotulojen kasvu hidastuu – paine äyriä kohtaan kasvaa. Etelä-Suomen Sanomat 10.2.1991.

Kunnat tekevät säästöohjelmia: Hidastaminen on vaikeaa – edessä kipeitä päätöksiä. Etelä-Suomen Sanomat 21.4.1991.

Kaavaperiaatteet odottavat ratkaisuaan. Kuntien itsekkyyden saattaa käydä talouden rasitteeksi. Etelä-Suomen Sanomat 25.5.1991.

Talouselämä-lehden kuntapelistarja

- Kuntapelissä uusia käsitteitä, 14/1991
- Ylipormestarin testamentti (Helsinki), 14/1991
- Tampere vailla pomoa, 14/1991
- Lahden juustohöylä ja täsmäase, 14/1991
- Kuopio syöksykierteeseen, 14/1991
- Sopeuttamisen ongelma (Espoo), 15/1991
- Kuntaliitoksessa rukkaset (Jyväskylä), 15/1991
- Turku maan suurin kuntalainaja, 17/1991
- Lappeenranta investoi rahoitusasemansa kustannuksella, 17/1991
- Hämeenlinna rakentaa, 17/1991
- Vaasan poikkeavat käyrät, 17/1991
- Vantaan syöksykierre vie äyrin korotukseen, 20/1991
- Kotkan lainamäärä kääntyi laskuun, 20/1991
- Pori panostaa nuoriin, 20/1991
- Oulu alijäämään, investointi ylityksillä, 20/1991
- Kunnilla edessä sopeuttamisen aika, 21/1991

Kaupunkipalvelututkimus osoitti: Lahtelaiset ovat tyytyväisiä keskeisiin peruspalveluihin. Etelä-Suomen Sanomat 16.5.1991.

Suurten kaupunkien tilinpäätökset: Käyrät kääntyvät alaspäin ennen syöksylaskun alkua. Etelä-Suomen Sanomat 16.6.1991.

Vuoden 1990 tilinpäätökset: Päijät-Hämeen kunnilla meni muita paremmin. Etelä-Suomen Sanomat 21.6.1991.

Vuoden 1990 tilinpäätökset Satakunnassa: Talouden pelivara kapeni pennillä. Satakunnan Kansa 19.6.1991.

Keski-Suomen kuntien talouden pelivara kapeni. Keski-suomalainen 25.6.1991.

Lahden seudun kunnat yhteen. Hallintoa saneeraamalla voi säästää paljon veromarkkoja. Etelä-Suomen Sanomat 11.8.1991.

Tofflerilainen tulevaisuus: Tavoitteena miniorganisaatio, monoliittien tilalle mosaiikit. Etelä-Suomen Sanomat 8.11.1991.

Kunnan talouden liikkumavara: omien päätösten vai sijainnin seuraus? Hyvinvointikatsaus 3/1991.

Ainekset kokonaiskuvan hahmottamiseen: Uusi asetelma ja uudet käsitteet taloudessa. Suomen Kunnallislehti 17/1991.

Maksupolitiikalla ei saada kunnallistaloutta kuntoon. Suomen Kunnallislehti 19/1991.

1992

Tarvitaan rakennemuutosta: Päijät-Hämeen liitoksella kilpailukykyinen suurkunta. Etelä-Suomen Sanomat 26.1.1992.

Kunnallistalouden liikkumavaran mittasuhteet (yhdessä Paavo Poterin kanssa). Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/1992.

Hölmö taloudenpito vie kunnan umpikujaan. Suomen Kunnat 3/1992.

Vuoden 1992 talousarviot: Suurten kaupunkien vahva rahoitusasema murtumassa. Etelä-Suomen Sanomat 2.2.1992.

Kasvun pysähtymisen seuraus: Kunnallistalous ajautumassa veroaukosta velkakierteeseen. Etelä-Suomen Sanomat 22.3.1992.

Keski-Suomen talousarviot 1992: Rahoitusasema heikkenee, liikkumavara supistuu. Keski-suomalainen 16.3.1992.

Talouselämä-lehden kuntapelistarja

- Kuntapelit alkavat - edessä ankea kierros, 14/1992
- Helsinki, Espoo, Vantaa: Kahden miljardin veroaukko velkaannutti, 14/1992
- Tampere remontoii organisaationsa, 15/1992
- Turun velkakierre vaatii katkaisuhuhoitoa, 15/1992
- Nuuka Vaasa poikkeaa edukseen, 16/1992

- Kuopio säikähti valuuttaluottojen riskiä, 16/1992
- Kisa kaupungin käyrät syöksyssä (Lahti), 16/1992
- Porilaisten marssissa tahtiongelmia, 16/1992
- Devalvaatiosankari Jyväskylä, 17/1992
- Lappeenrannan johtajapeli kiristyy, 17/1992
- Jo riittää kehittäminen Kotkassa, 18/1992
- Hämeenlinna vuorovetojohtajuuteen, 18/1992
- Oulu pärjäs siedettävästi, 19/1992
- Joensuulla edessä äyrin korotus, 19/1992
- Kuntapelin surkea sato: Veroaukko parsittiin velalla, 19/1992

Velalla ei elvytetä: Lahden ei pidä lisätä velkaa. Etelä-Suomen Sanomat 23.6.1992

Suurten kaupunkien tilinpäätökset 1991: Helsinki, Espoo, Vantaa: Kahden miljardin verotuloaukko velkaannutti. Talouselämä 14/1992.

Käyrät kääntyivät alaspäin, verovaje paikattiin velalla. Etelä-Suomen Sanomat 30.6.1992.

Vuoden 1991 tilinpäätökset Satakunnassa: Kunnallistalous kohti ahdinkoa. Satakunnan Kansa 12.6.1992.

Kunnallistalouden luvut joutuneet laman kouriin. Keski-suomalainen 17.6.1992.

Päijät-Hämeen kuntien tilinpäätökset 1991: Talouden pelivara heikkeni taas muita kuntia vähemmän. Etelä-Suomen Sanomat 17.6.1992.

Kuntien lainanotolle asetettava katto. Helsingin Sanomat 14.6.1992.

Kunnallishallinnosta tullut holhottu ja yliorganisoitu. Etelä-Suomen Sanomat 14.8.1992.

Kunnallistaloudessa ei ole paluuta entiseen runsauteen. Etelä-Suomen Sanomat 30.8.1992.

Kuntien lyhyt liekaköysi: Kunnallinen itsehallinto valtion määräämin rajoin. Etelä-Suomen Sanomat 19.9.1992.

Kyselytutkimuksilla ei mitään uutta: Ei maksut eikä verotkaan vaan hallinnon saneeraus. Etelä-Suomen Sanomat 8.10.1992.

Lahti tarvitsee tiivistämistä - kerrostalot säästävät luontoa. Etelä-Suomen Sanomat 16.10.1992.

Valtionapujärjestelmä uudistuu: Suunta oikea, mutta askel liian lyhyt. Sairaala-lehti 10/1992.

Kilpailua pöhöttyneeseen kuntakoneeseen. Talouselämä 32/1992.

Kunnallistalouden kurjat. Talouselämä 40/1992.

Jos saneeraaminen ei onnistu, veroaukosta velkakierteeseen. Sosiaalitalous 6/1992.

Päätöksenteko lamassa: Monet suuret päätökset odottavat ratkaisuaan. Etelä-Suomen Sanomat 28.11.1992.

Suomen kunnallistalous 1980-luvulla: Palvelujen kasvu rasitti - keskinäiset erot vähentyneet. Suomen Kunnallislehti 14-15/1992.

Hölmö taloudenpito vie kunnan umpikujan. Suomen Kunnat 3/1992.

Hallipelto Aatos-Helin Heikki-Oulasvirta Lasse-Ruuska Pertti, Kunnallistalouden perusteet. Vapokustannus. Helsinki 1992. (Luvut 3, 4, ja 7.)

1993

Kunnallistaloudellinen tutkimus 1980- ja 1990-luvuilla (yhdessä Pekka Valkaman kanssa). Teoksessa: Ari-Veikko Anttiroiko (toim.), Kunnallistaloudellinen tutkimus. Menneisyys, nykyisyys ja tulevaisuuden haasteet. Juhlakirja Pertti Ruuskalle 31.12.1992. Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 1/1993.

Hallinnon rönsyjen leikkaus edellyttää tutkimusta ja päätöksiä. Pääkirjoitus. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/1993.

Hallinnoimisesta palvelujen organisointiin (yhdessä Pekka Valkaman kanssa). Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/1993.

Tulevia käyttömenoja lisäävät investoinnit väärinä valintoja. Etelä-Suomen Sanomat 17.1.1993.

Vuoden 1993 talousarviot: Katteet tyydyttävät, rahoitusasema heikko. Keski-suomalainen 25.1.1993.

Suurten kaupunkien talousarviot: Velkakierre Lahden uhkana. Etelä-Suomen Sanomat 27.1.1993.

Kaupungeilla nyt velkabudjetit. Talouselämä 3/1993.

Suurten kaupunkien talousarviot 1993: Velkakierteen uhka vaanii. Kuntalehti 1993.

Kriisi- ja umpikujakunnat ovat investointikyvyttömiä. Kuntalehti 1993.

Rahapula pakottaa pohtimaan, osa I: Karsinnat ovat mahdollisia vanhoja rakenteita purkaen. Etelä-Suomen Sanomat 7.2.1993.

Rahapula pakottaa pohtimaan, osa II: Toimintojen karsintajärjestys ja peruspalvelujen hahmottelu. Etelä-Suomen Sanomat 14.2.1993.

Kunnat hukkuvat velkoihin. Talouselämä 16/1993.

Velkakierre uhkaa kuntia. Kunnallistalous odottaa saneerausta. Taloustaito 3/1993.

Kunnissa epävarmat ajat: Talous tasapainoon velalla. Sairaala-lehti 4-5/1993.

Suurten kaupunkien tilinpäätökset: Lahden kate jäi toisen kerran miinusmerkiseksi. Etelä-Suomen Sanomat 30.4.1993.

Vuoden 1992 tilinpäätökset: Jarruja ei ehditty painaa ajoissa. Keski-suomalainen 23.7.1993.

Lahti lamassa: Päätöksenteko kangertelee, äyrin hinnan korotus uhkaa. Etelä-Suomen Sanomat 7.8.1993.

Verouudistuksen vaikutukset 1988-91: Vähennysten kasvu leikkasi verotuloja. Kuntalehti 8/1993.

Reittaamiseen ei tarvetta. Jyvät erottuvat akanoista. Kuntalehti 10/1993.

Johdolla vastuu talouden karikoissa. Kvartti 4/1993.

Lahden talousarvio vuodelle 1994. Arvokustelu käymättä - karsinnat hakuammuntaa. Etelä-Suomen Sanomat 22.10.1993.

Nya strategier för serviceproduktionen, Kommunens behov inte göra allt. Kommunal Ekonomi 5/1993.

Lama vei verot, hallitus valtiovavut. Talouselämä 35/1993.

Kunnat kurjistuvat edelleen. Talouselämä 36/1993.

Työttömyyden toivoton kierre: Palkka-ale ennen irtisanomista. Etelä-Suomen Sanomat 12.12.1993.

Kauhajoki kärkeä, Karkkila hännillä. Talouselämä 40/1993.

Kuntien talouden muutos 1980-92: Päijät-Häme on vahvistunut, suuret kaupungit heikentyneet. Etelä-Suomen Sanomat 19.12.1993.

Kun karikat lähestyvät ja kunnan "konkurssi" uhkaa: Merkit vaarasta havaittava ja talouden kehitys ymmärrettävä. Kuntalehti 20/1993.

Tilastotiedot eivät ole mitään formulatuloja: Tunnuslukujen vertailtavuus muuttuu. Kuntalehti 22/1993.

1994

Kuntien taloudellisen tilan analyysi. Teoksessa: Kunnallishallinto & politiikan taloustiede (toim. Ari-Veikko Anttiroiko). Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 1/1994.

Vuoden 1994 talousarviot: Valtiovalta siirsi velkaansa kunnille. Etelä-Suomen Sanomat 5.1.1994.

Pori ja Tampere irronneet velkakierteestä. Harva kunta on sopeuttanut menonsa. Talouselämä 3/1994.

Kunnat kurjistuvat edelleen. Talouselämä 36/1994.

Talouselämä liioittelee selvästi kriisikuntien määrää. Kuntalehti 2/1994.

Lahden seudun kunnat uivat syvällä ahdingossa. Valtionapuja keskitasoa vähemmän. Etelä-Suomen Sanomat 10.2.1994.

Lahden talous meni maitohapoille. Suhdanne-  
netasaus ei onnistunut, kaasua korkeasuhdanteessa. Etelä-Suomen Sanomat 28.2.1994.

Kunnallistalouden käännteet ja kierteet (yhdes-  
sä Antti Kariston kanssa). Teoksessa: Lama sul-  
kee, lama avaa (toim. Vesa Keskinen). Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1994:11.

Helsingin talouden 1980-luku – vakaan kehityksen vuosikymmen. Kvartti 2/1994.

Kunnallista markkinataloutta – leikisti. Talouselämä 10/1994.

Ankea aika jatkuu kuntataloudessa. Talouselämä 16/1994.

Keski-Suomen kuntien tilinpäätös 1993: Talouden tunnusluvut paranivat kertaluonteisilla säästöillä. Keski-suomalainen 14.6.1994.

Ekonomitalen återspeglar kommunens verksamhetspolitik. Finlands Kommuntidning 1994.

Kantokykyluokan poisto korjaa Päijät-Hämeen asemaa. Etelä-Suomen Sanomat 31.8.1994.

Kuntien tulotaso ei nouse, valtio leikkaa verokasvun. Etelä-Suomen Sanomat 5.10.1994.

Kunnan talousarvioiden esittely. Oleellisen ja riittävän taloustiedon tiivistäminen ei ole helppoa. Kuntalehti 18/1994.

Kantokykyluokituksen poistaminen on tarpeen. Pöyhösen esitys askel oikeaan suuntaan, mutta koska? Kuntalehti 20/1994.

Erityisesti lapsiperheiden verotus on kiristynyt viime vuosina. Valtio käynyt helsinkiläisten kukkarolla kaupunkia ahkerammin. (Yhdessä Riitta Jantusen kanssa.) Taloustaito 9/1994.

Kunnallistalouden tilastojen ongelmia I: Verotuksen ja organisaatioiden muutokset. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/1994.

Kunnallistalouden tilastojen ongelmia II: Talousluvun ja muiden muuttujien kuvauskyvyn rajoitteista. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/1994.

Kunnallistalouden tilastojen ongelmia III: Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/1994.

1995

Palvelujen kustannukset ja valtionosuusjärjestelmä. Kvartti 2/1995.

Kunnilla yllättävän hyvä vuosi 1993. Valtionosuuksien kasvu paransi köyhien kuntien taloutta. Kuntalehti 1/1995.

Kuntien kustannusten tasaustarve ei tilastoista selviä. Yleiskuva oikea, vaikka tilastoilla voi todistaa melkein mitä haluaa. Kuntalehti 5/1995.

- Verotulot pysäyttivät velkakierteen. Talouselämä 16/1995.
- Kuntien talousluvuissa ei jälkeäkään lamasta. Etelä-Suomen Sanomat 5.5.1995.
- Keskisuomalaisten kuntien vuosi 1994: Parhaat tilinpäätökset miesmuistiin. Keskisuomalainen 9.6.1995.
- Muutosten kohtuullistaminen johti kerrointen virityksiin. Vaihtoehto valtionosuustoimikunnan esitykselle. Kuntalehti 9/1995.
- Kuntien talouden kuvaustavan ongelma: Kun hyvää ei löydy, on tyydyttävä siedettävään. Keskisuomalainen 30.7.1995.
- Vuoden 1994 talousluvut paranivat: Suurten kaupunkien talouskäännös loiva. Kuntalehti 10/1995.
- Kuntien palvelutuotannon kustannuserojen ja niiden syiden hahmottamisyritys. SM:n kuntaosaston julkaisussa Kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistaminen – tutkijaseminaari syyskuussa 1995. 7/1995.
- Kuntien rahoitusasema keveni – tuloksia kunnallistalouden palapelistä. KuntaSuomi2004-tiedote 2/1995.
- Äyriipopulismia ilman tilanteen analysointia. Verotuksen keventämiselle ei perusteita kunnissa, koska tulevat vuodet vaikeita. Etelä-Suomen Sanomat 10.11.1995.
- Verotuksen kiristyminen paransi kuntien taloutta 1994. Kuntalehti 21/1995.
- Vahvempi, onnellisempi, innovatiivisempi, menestyvämpi, taitavampi. Kuntien vertailu on kivaa – mutta missä on perusteltu selitysmalli. Kuntalehti 22/1995.
- Kuntien vertailu kaipaa perusteluja. Talouselämä 38/1995.
- Vuoden 1996 talousarviot: Lahden menot kohtuulliset, tulopohja vielä alhainen. Etelä-Suomen Sanomat 21.12.1995.
- Palvelujen vertailu vaikeaa: Tampere tuottaa halvalla, Jyväskylän palvelut kalliit. Etelä-Suomen Sanomat 28.12.1995.
- 1996
- Suurten kaupunkien talousarviot 1996: Lahdessa vaikeuksia katteen kuihtuessa. Etelä-Suomen Sanomat 19.1.1996.
- Päijät-Häme palvelee halvalla ja pienillä tuloilla. Vain Lahden käyttömenot ylittävät keskiarvon. Etelä-Suomen Sanomat 18.2.1996.
- Hyödytön kesämökkivero. Vieraskynä. Helsingin Sanomat 24.2.1996.
- Suurissa kaupungeissa verotulojen kasvu hidasta. Etelä-Suomen Sanomat 22.4.1996.
- Kunnat epäonnistuivat käänteiden ennustamisessa. Etelä-Suomen Sanomat 24.4.1996.
- Verossa ja maksuissa eroja: Tamperelainen selviää muita vähemmällä. Kuntalehti 7/1996.
- Kunnan vaiettava liian hyvistä tunnusluvuista. Talouselämä 17/1996.
- Suurten kaupunkien tilinpäätökset 1995: Ei vielä veroalen aika, vaikka talous vahvistui. Etelä-Suomen Sanomat 8.5.1996.
- Päijät-Hämeen kuntien tilinpäätökset 1995: Kaupunkien vauraus kadonnut. Etelä-Suomen Sanomat 13.5.1996.
- Keski-Suomen kuntien vuoden 1995 tilinpäätökset: Rahaa ei hupuloitu, talous sen kuin vahvistui. Keskisuomalainen 25.5.1996.
- Vuoden 1995 tilinpäätökset: Talous vahvistunut – analysointi hankalaa. Kuntalehti 11/1996.

Kommunernas bokslut 1995: Stärkt ekonomi försvårar analys. Finlands Kommuntidning 8/1996.

Lahti lamassa. Teoksessa: Marian ja Aleksin askelissa. Lahtelaiset kirjoittavat 1996. Lahden kirkko- ja kaupunkineuvottelukunta 1996.

Lama vei työpaikkoja, leikasi tulopohjaa ja lisäsi menoja. Kvartti 3/1996.

Helsinki's economy in the 1990s - recession and the state undermined the economy. Kvartti 3B/1996.

Tunnusluvut lamaa edeltävällä tasolla - vertailu vaikeutunut edelleen. KuntaSuomi 2004 tiedote 2/1996.

Kaupunkien talous vaipuu ahdinkoon. Päijät-Hämeessä lohduton tilanne. Etelä-Suomen Sanomat 30.10.1996.

Tampereesta taloustaitokunta: Pienet verot ja maksut, halvat palvelukustannukset. STT:n yliöartikkeli 8.11.1996.

Työttömyys ei vähene kansantuotteen kasvun tahdissa. STT:n yliöartikkeli 21.11.1996.

Erilaiset lähtökohdat - erilaiset taloutta kuvaavat tunnusluvut. Kunnallisan kehittämistä-tiön tutkimustiedote 1996.

Kuntien talouden ja toiminnan vertailussa ylimenovaihe. Yksioikoisten johtopäätösten tekemistä varottava kuntataloudessa. Kuntalehti 21-22/1996.

Julkisen sektorin kasvu ei työttömyyttä poista. Päijät-Häme saa muita vähemmän valtion rahaa. Etelä-Suomen Sanomat 25.11.1996.

Kuntien tilinpäätökset 1995. Hartolassa suuret tulot, Heinolassa suuret menot. Etelä-Suomen Sanomat 2.12.1996.

Skilnader i kommunernas utgifter. Förklaring fins. Finlands Kommuntidning 11/1996.

Päijät-Hämeen kuntien talousarviot 1997. Kaupunkiseutu ahdingossa, maaseutukunnissa väljempää. Etelä-Suomen Sanomat 22.12.1996.

Laman kohtaanto: Vahvan veropohjan kuntien asema heikkeni. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/1996.

Artikkeleista kokoomamoniste Lahden kaupunginvaltuuston strategiaseminaaria 6.-7.2.1997 varten otsikolla Kirjoituksia kunnallistaloudesta 1994-1996 (63 kirjoitusta).

1997

Vuoden 1997 talousarviot: Valtionapujen leikkaukset kavensivat kuntien katteita. Keski-suomalainen 19.1.1997.

Koulujen kustannuseroille löytyy selitykset. Kvartti 1/1997.

Pienistä menoista vaikea karsia. Lahti tuottaa jo nyt halvalla peruspalvelunsa. Etelä-Suomen Sanomat 5.2.1997.

Valtionapujen leikkaus vie kunnilta pelivaran. Etelä-Suomen Sanomat 20.3.1997.

Tuoko raha menestystä? Vahvan talouden kaupungit jylläävät palloilun pääsarjoissa. (Yhdessä Jukka Airon kanssa.) Etelä-Suomen Sanomat 6.4.1997.

Kuntien hyvät vuodet ovat ohi. Helsingin Sanomat 27.4.1997.

Viime vuosi odotettua parempi. Etelä-Suomen Sanomat 1.5.1997.

Asu halvalla Tampereella (yhdessä Riitta Jantusen kanssa). Taloustaito 5/1997.

Päijät-Hämeessä keskukset kuihtuvat, maalaiskunnissa menee paremmin. Etelä-Suomen Sanomat 25.5.1997.

- Vuoden 1996 tilinpäätökset: Takana on jo neljäs hyvä vuosi, edessä odottavat ankeammat ajat. Keski-suomalainen 1.6.1997.
- Yhteisövero paikkaa kuntien talousarvioita. Etelä-Suomen Sanomat 7.6.1997.
- Kuntien 1997 talousarviot: Kuntien liikkumavara kapeni – tunnusluvuissa yhä miettimistä. Kuntalehti 8/1997.
- Työpaikkoja syntyy keskusten ympärille. Etelä-Suomen Sanomat 23.6.1997.
- Kaupunkien väkiluku kasvaa, mutta verotulot eivät. Etelä-Suomen Sanomat 30.6.1997.
- Päijät-Hämeen väestökehitys 1951–1996: Maaseutukunnat kuihtuvat nuorten muuttaessa muualle. Etelä-Suomen Sanomat 7.7.1997.
- Päijät-Hämeessä vähän julkisia työpaikkoja. Etelä-Suomen Sanomat 9.8.1997.
- Vuosi 1997 odotettua parempi. Kuntien talousennusteet liian synkkiä. Etelä-Suomen Sanomat 37.7.1997.
- Kuntien talous 1996 ja 1997 KuntaSuomi 2004 -tutkimusohjelman talousanalyysin pohjalta: Talousnotkahdus kunnissa oli pelättyä pienempi. Kuntalehti 14/1997.
- Yhteisöveron kasvu tukenut eniten metsäkuntien taloutta. Etelä-Suomen Sanomat 5.10.1997.
- Päijät-Häme maan keskitasoa. Maaseutu vahvistunut, kaupungit heikentyneet. Etelä-Suomen Sanomat 3.11.1997.
- Ongelmia ei pitäisi lykätä miinuskatteisia budjetteja laatimalla. Kunnallistalouden vahvat vuodet takana päin. Kuntalehti 19/1997.
- 1995 ja 1996 var goda år. Kommunalekonomins starka år är förbi. Finlands Kommuntidning 11/1997.
- Lahden keinot vähissä. Etelä-Suomen Sanomat 24.11.1997.
- Milloin kunnan talous on tasapainossa? Keski-suomalainen 25.11.1997.
- Kuntien talous 1990–1996: Itä-Hämeen maaseutukunnilla menee hyvin. Itä-Häme 70 v juhlanumero 8.12.1997.
- Kuntien väliset voimasuhteet muuttuneet: heikot vahvistuneet, vahvat heikentyneet. Hyvinvointikatsaus 3/1997.
- Kunnallistalouden vuosi 1996: Suotuisaa kehitystä vai kriisiytymistä? Tilastokeskuksen Kuntapuntari 6/1997.
- Lama unohtui kunnissa 1996, menot kasvoivat vauhdilla. Etelä-Suomen Sanomat 28.12.1997.
- Päijät-Hämeen kuntien talousarviot 1998. Talousarvioita paikataan velalla ja kassoja tyhjentämällä. Etelä-Suomen Sanomat 2.12.1997.
- 1998
- Mökkiläiset – siunaus vai rasite? Etelä-Suomen Sanomat 25.1.1998.
- Vuoden 1998 talousarviot: Verotus uhkaa kiristyä suurissa kaupungeissa. Etelä-Suomen Sanomat 3.2.1998.
- Isojen kulttuurilaitosten menoja ei hevin karsita. Etelä-Suomen Sanomat 16.2.1998.
- Lähikirjastojen alasajo koskisi kipeimmin lapsiin ja vanhuksiin. Etelä-Suomen Sanomat 22.3.1998.
- Muutama tunnusluku riittää. Helsingin Sanomat 27.4.1998.
- Tilinpäätösten uudet käsitteet. Etelä-Suomen Sanomat 28.3.1998, Keski-suomalainen 31.4.1998.
- Valtionosuusjärjestelmän muutoksiin ei ole perusteita. Kuntalehti 2/1998.



Painostus syrjäytti periaatteet kuntaliiton yhteisöveropäätöksessä. Etelä-Suomen Sanomat 8.3.1998.

Talousarviot 1998: Jo toinen kiristynvä vuosi kunnallistaloudessa. Kuntalehti 6/1998.

Kunnat ulkopuolisten palvelujen ostajina (yhdessä Markku Hyypiän kanssa). Kvartti 1/1998.

Tilinpäätökset 1997: Lahti, Hämeenlinna ja Joensuu suurten kaupunkien heikoimmat. Etelä-Suomen Sanomat 10.5.1998.

Maaseudun talous vahva, kaupunkiseutu kituu. Päijät-Hämeen tilinpäätökset 1997. Etelä-Suomen Sanomat 11.5.1998.

Yhteisöverojaon muutos. Lahti ja Heinola saavat lisää, maaseudun menetykset tasataan. Etelä-Suomen Sanomat 8.6.1998.

Yhteisöveron kasvu vahvisti maaseutukuntien tilinpäätöksiä. Keski-suomalainen 22.5.1998.

Kommunernas budgeter 1998: Åtstramingar andra året i följd. Finlands Kommuntidning 5/1998.

Talousarvioiden sitovat markat ja toiminnalliset tavoitteet. Artikkelit kaupungin-sihteerien juhla-kirjassa. Teoksessa Näkökulmia kunallishallintoon 1990-luvulla. Juhla-kirja Suomen Kaupunginsihteerien Yhdistyksen täyttäessä 60 vuotta. 1998.

Tilinpäätös 1997: Pienet ja maaseutukunnat tasapainossa. Kaupunkiseudulla taloudessa ongelmia. Kuntalehti 12/1998.

Boksluten 1997: Större problem i stadskommuner. Finlands Kommuntidning 7-8/1998.

Helsingin talous 1980-97: Lamasta on toivuttu. Kvartti 3/1998.

Kustannuseroille löytyy selityksiä. KuntaSuomi2004 tiedote 1/1998.

Asukasluvun muutos ja kunnan talous. Julkaisussa: Heikki Helin-Seppo Laakso-Markku Lankinen-Ilkka Susiluoto: Muuttoliike ja kunnat. Kunnallisanalan kehittämissäätö-tutkimusjulkaisu, nro 15.

Vuoden 1997 tilinpäätökset: Kaupunkien talous velkainen, pienkunnilla pyyhkii hyvin. Etelä-Suomen Sanomat 10.5.1998.

Vuoden 1997 äyrikertymät: Yhteisövero paikaksi hieman ansiotulovähennyksen kasvua. Etelä-Suomen Sanomat 5.10.1998.

Vain osa apua hakeneista kunnista on avun tarpeessa. Etelä-Suomen Sanomat 11.10.1998.

Uusista perusteista paljon epäselvyyttä. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet hämmentävät Lahdessa. Etelä-Suomen Sanomat 26.10.1998.

Lahden veroprosenttia olisi pitänyt korottaa. Etelä-Suomen Sanomat 4.11.1998.

Ministeriön synkät arviot kuntien talouden tilasta. Etelä-Suomen Sanomat 23.11.1998.

Keski-Suomen kunnissa on jaettavana vain kiireyttä, mutta palvelut on turvattu. Keski-suomalainen 31.12.1998.

Talouseluku vain kunnat kriisissä. Kuntalehti 18/1998.

Kuntien tilinpäätökset 1997: Pienten kuntien talous suurempia vahvempi. KuntaSuomi2004 tiedote 2/1998.

Kunnallistalous 1990-luvulla: vuoristorataa valtion tahdissa. Tilastokeskuksen Kuntapuntari 6/1998.

1999

Päijät-Hämeen talousarviot 1999: Luvassa niukkuutta ja karsintoja. Etelä-Suomen Sanomat 11.1.1999.

- Suurten kaupunkien talousarviot 1999: Osalla ahdinko alkaa olla ohi – toisilla säästökuuri jatkuu. Etelä-Suomen Sanomat 18.1.1999.
- Kris för nyckeltalen eller i kommunerna? Finlands Kommuntidning 1/1999.
- Lahden sosiaali- ja terveystalouden vähäiset mahdollisuudet säästää. Etelä-Suomen Sanomat 15.2.1999.
- Vertailla voi, mutta johtopäätöksissä oltava varovainen. Ken on kunnista vahvin? Kuntalehti 1999.
- Hienosäätö korjaa kuntien tulopohjaa. Vieraskynä. Helsingin Sanomat 2.3.1999.
- Eduskuntavaalien tuloksissa heijastuu rakennemuutos. Itä-Häme 20.3.1999.
- Päijät-Häme on demareiden ja kokoomuksen valta-alue. Etelä-Suomen Sanomat 28.3.1999.
- Yhteisöveron uusi jako: Päijät-Hämeelle lisää 25 milj. markkaa. Etelä-Suomen Sanomat 12.4.1999.
- Uudet tunnusluvut ja kuntien talouden vertailu. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/1999.
- Yli puolella keskisuomalaisista kunnista talous on tasapainossa. Keskisuomalainen 22.4.1999.
- Kuntien tilinpäätökset 1998: Päijät-Hämeen talous koko maan heikoimpia. Etelä-Suomen Sanomat 26.4.1999.
- Suurten kaupunkien tilinpäätökset 1998: Lahden, Hämeenlinna, Vantaa ja Joensuu vahvistuivat. Etelä-Suomen Sanomat 9.5.1999.
- Kaupunkien palvelukustannukset 1997: Koulumarkat tiukoilla, kulttuurissa löyempää. Etelä-Suomen Sanomat 17.5.1999.
- Kriisissä, kriisiytymässä, lähestymässä kriisin esiastetta. Kuntatalouspuhetta Suomessa. Artikkeliteoksessa lama.nousu@hel.fi. Havaintoja vuosituhatluvun vaihteen Helsingistä. (toim. Vesa Keskinen). Helsingin kaupungin tietokeskus. 1999.
- Kommunerna gjorde strama budgeter. Finlands Kommuntidning 4/1999.
- Tilinpäätös 1998: Taas odotettua parempi talousvuosi. Kuntalehti 1999
- Talousarvion sitovat tavoitteet – Tarua vai totta. Kuntalehti 3.1999.
- Kuntien köyhäinapujono kasvaa. Kaikki eivät ole avun tarpeessa. Etelä-Suomen Sanomat 13.9.1999.
- Päijät-Hämeen äyrikertymä keskiarvoa pienempi. Etelä-Suomen Sanomat 24.9.1999.
- Kuntatalous korjaantuu virkatyönä. Vieraskynä. Helsingin Sanomat 12.10.1999.
- Vuoden 2000 talousarviot. Kaupunkien talous paranee, Lahdessa edelleen ongelmia. Etelä-Suomen Sanomat 6.12.1999.
- Helsingin terveystalouden: Kasvoivatko vai vähenivätkö 1990-luvulla. Kvartti 4/1999.
- Kunnallistalouden vuoristorata 1990-luvulla. Esimerkkinä KuntaSuomi2004 -tutkimusohjelman kunnat. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/1999.
- Kuntien taloustilaston sadan vuoden ongelmat. Tilastokeskuksen teoksessa Suomen vuosisata toim. Kristiin Andreasson ja Vesa Helin. 1999.
- Heikot ja vahvat erottuvat. Tilastokeskuksen Kuntapuntari 6/1999.
- Vuoden 2000 talousarviot Päijät-Hämeessä: Yhteisöveron uusjako ja sähkörahat vaikuttavat. Etelä-Suomen Sanomat 14.12.1999.

2000

Kunnallistalouden vuoristorata. KuntaSuomi 2004 tiedotuslehti 2/2000.

Yhteisöveron muutos kiristää kuntien taloutta lähivuosina. Keskisuomalainen 6.1.2000.

Kuntatalous 1990-luvulla: Valtio tahdittanut kuntien taloudellisen vuoristoradan. Kuntalehti 3/2000.

Talousarviot 2000: Talousnäkymät parantuneet. Kuntalehti 2000.

Lahti palvelee halvalla eikä kuluissa ole ilmaa. Kuntien vertailu vaikeaa koska luvut eivät kerro laadusta. Etelä-Suomen Sanomat 31.1.2000.

Tilinpäätökset 1999: Suurilla kaupungeilla meni viime vuonna hyvin. Etelä-Suomen Sanomat 11.4.2000.

Päijät-Hämeen tilinpäätökset 1999: Pessimistiset talousarviot toteutuivat odotettua paremmin. Etelä-Suomen Sanomat 16.4.2000.

Lamasta toipuminen tuskallisen hidasta. Suurissa kaupungeissa yhä selvästi vähemmän työpaikkoja ja enemmän työttömiä kuin vuonna 1989. Etelä-Suomen Sanomat 1.5.2000.

Erityistä heikkojen kuntien joukkoa ei löydy Keski-Suomen seudulta. Keskisuomalaisen leikkialueen kuntien talous kiristyi viime vuonna, vaikka vuosi oli pelättyä parempi. Keskisuomalainen 2000.

Puheet kuntien erojen kasvusta liioiteltuja. Etelä-Suomen Sanomat 17.9.2000.

Yhteisöveron uusjako näkyy kuntien taloudesta. Etelä-Suomen Sanomat 19.9.2000.

Veroprosentin korotus tai energiayhtiön myynti. Etelä-Suomen Sanomat 1.10.2000.

Suuret puolueet olleet vahvoilla. Ennakkoon lähes puolet Itä-Hämeen äänistä. Itä-Häme 21.10.2000.

Vaikeatkin päätökset uskallettava tehdä. Etelä-Suomen Sanomat 29.10.2000 (Lukijan palsta).

Tungosta köyhäinapuluukulla. Etelä-Suomen Sanomat 13.11.2000.

Suurten kaupunkien talousarviot 2001: Talous vahvistui – paitsi Lahdessa. Etelä-Suomen Sanomat 27.11.2000.

Suuret puolueet olleet vahvoilla. Ennakkoon lähes puolet Itä-Hämeen äänistä. Itä-Häme 21.10.2000.

Lahti palvelee halvalla. Etelä-Suomen Sanomat 5.12.2000.

Päijät-Hämeen synkät talousarviot: Neljällä kunnalla ovat menot tuloja suuremmat. Etelä-Suomen Sanomat 18.12.2000.

Vuoden 2000 tilinpäätökset. Kunnallistaloudessa ei suuria muutoksia. Tilastokeskuksen Kuntapuntari 6/2000.

Kuntien talouden ja valtionapujärjestelmän kehitys ja muutokset 1990-luvulla (yhdessä Lasse Oulasvirran kanssa). Teoksessa: Suomalaisen sosiaalipolitiikan alueellinen rakenne (toim. Heikki A. Loikkanen ja Juho Saari). Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. Helsinki 2000.

2001

Kunnallistalouden vuoristorata jatkuu. Yhteisöveron jakoperusteiden muutos heiluttelee kuntien verotuloja. Miinusmerkkisen vuosikatteen kunnat uudistuksen suurimpia menettäjiä. Keskisuomalainen 2001.

Suurten kaupunkien tilinpäätökset 2000: Lahden talous heikoin. Etelä-Suomen Sanomat 28.3.2001.

Päijät-Hämeen kuntien tilinpäätökset kirjanteknistä surkeutta. Etelä-Suomen Sanomat 9.4.2001.

Ei mikään yllätys. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 27.4.2001.

Keski-Suomen kuntien talous ei ole niin huono kuin väitetään. Kirjaustavan muutos heikensi tunnuslukuja. Keskisuomalainen 17.5.2001.

Vuoden 2000 verotilastot: Päijät-Häme ja Lahti jäävät jälkeen. Etelä-Suomen Sanomat 25.5.2001.

Irtisanomiset Lahdessa hätiköity ratkaisu. Etelä-Suomen Sanomat 26.6.2001.

Kuntatalouden epävarmuus jatkuu. Sisäasiainministeriön Kaupunkitutkimus-lehti 2/2001.

Kuntatalouden epävarmuus jatkuu – tulkin-ta vaikeaa. Tilastokeskuksen Kuntapuntari 6/2001.

Sailaksen paketti auttaa KuntaSuomi kuntia. KuntaSuomi 2004 tiedote 2/2001.

Lahden talous 1980–2000. Lahden suunta ka-teissa 1990-luvulla. Uusi Lahti 17.10.2001 (leh-den 20-vuotisnumero).

Päijät-Hämeen talousarviot 2002: Kireältä näyttää vaikka tulee lisärahaa. Etelä-Suomen Sanomat 23.12.2001.

Suurten kaupunkien talousarviot. Velkaa lisää ja kassavarat pienemmiksi ensi vuonna. Etelä-Suomen Sanomat 24.12.2001.

Monet kunnat hyötyvät valtion toimenpiteis-tä. Keski-Suomessa 15 kuntaa ottaa silti syö-mävelkaa ensi vuonna. Keskisuomalainen 29.12.2001.

Lahden sosiaali- ja terveystoimen suurten kau-punkien keskitasoa. Etelä-Suomen Sanomat 27.12.2001.

2002

Kunnallistalouden näytelmä. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 21.2.2002.

Kuntien talous jatkuvan kriisin varjossa. Kun-nilta puuttuvat edellytykset selvittää niille an-ne-tuita tehtävistä. Kuntalehti 3/2002.

Nopeaa tietoa nettijulkaisuista. Kvartti 1/2002.

Kustannusmuutokset hitaita – pikatiedolla ei lisäarvoa. Kuntalehti 2/2002.

Suurten kaupunkien viime vuosi: Verotulojen kasvu kaunisti tilinpäätökset. Etelä-Suomen Sanomat 15.4.2002.

Tilinpäätökset 2001: Päijät-Hämeen kunti-en talous vahvistui. Kainalojuttu: Hartola tar-vitsee köyhäinapua. Etelä-Suomen Sanomat 29.4.2002.

Kaupungin rahoitus teatterissa väheni 1990-lu-vulla 19 milj. mk. Uusi Lahti 1.5.2002.

Keski-Suomen kuntien surkeus jatkuu. Joka kolmas Keskisuomalaisen levikkialueen kun-nista otti syömävelkaa viime vuonna. Keski-suomalainen 8.5.2002.

Lahti on karsinut orkesterin rahoitustaan vä-hemmän kuin muiden kulttuurilaitosten. Uusi Lahti 15.5.2002.

The municipal economy – a factor receiving less attention in history-writing. Kvartti 3/2002.

Helsinki halpa – Lahti kallis? Etelä-Suomen Sa-nomat, Vierailija, 5.9.2002.

Lahdessa kertyy arvioitua enemmän verotulo-ja. Etelä-Suomen Sanomat 15.9.2002.

Kallis Helsinki. Kunta ja me 12/2002.

Optiotulot vaikeuttavat kuntien vertailua. Ete-lä-Suomen Sanomat 7.10.2002.

Lahden kulttuurilaitoksista on kaupunginkirjastolta leikattu eniten määrärahoja. Uusi Lahti 9.10.2002.

Kuntien osuus opetuksen rahoituksessa kasvamassa. Kainalojuttu: Opetuksen organisoinnissa selvitettävää. Etelä-Suomen Sanomat 4.11.2002.

Turhaan kadehdittu Helsingin rikkaus. Teoksessa Helsinki - pohjoinen metropoli. 16 ajankohtaisnäkökulmaa Helsingistä suurkaupunkina. Toim. Vesa Keskinen, Martti Tuominen, Mari Vaattovaara. Helsingin kaupungin tietokeskus. 2002.

Kunnallistalous vahvistui vuonna 2002. Tilastokeskuksen Kuntapuntari 6/2002.

Yhteisöveron nousu ja valtion vauhdittama lasku. KuntaSuomi tiedote 2/2002.

Suurten kaupunkien talousarviot 2003: Talous kiristymässä, Lahdella menee hyvin. Kainalojuttu: Lahti vahvistuu suhteessa muihin. Etelä-Suomen Sanomat 1.11.2002.

Päijät-Hämeen talousarviot 2003: Verotus kiristyy, muutokset pieniä. Etelä-Suomen Sanomat 30.12.2002.

2003

Verotulojen jälkitalitykset kasvattivat kuntien tuloja. Etelä-Suomen Sanomat 27.1.2003.

Poukkoilevat muutokset ja näyttävyuden tavoittelu hävittävät taloustietoa. Kuntalehti 2/2003.

Suurten kaupunkien talouden tunnusluvut ovat hämäävän vahvat. Kainalojuttu: Kuntatalouden ennustaminen arpapeliä. Etelä-Suomen Sanomat 4.4.2003.

Päijät-Hämeen kuntien talous vahvistui tilapäisesti vuonna 2002. Kainalojuttu: Vanhalla uralla - ei sentään kuralla. Etelä-Suomen Sanomat 10.4.2003.

Lahden kulttuurilaitosten talous 1990-2001: Kirjaston ja teatterin rahoja leikattu. Uusi Lahti 14.5.2003.

Difficulty in understanding Helsinki's position. Kvartti 3/2003.

Painaako Kuntaliiton kanta? Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 14.11.2004.

Verotulojen rytmihäiriö kaunisti kuntien vuoden 2002 tilinpäätöksiä. Tilastokeskuksen Kuntapuntari 5/2003.

2004

Vuoden 2004 talousarviot: Päijät-Hämeen kuntien talous on kiristymässä. Kainalojuttu: Ei hyvältä näytä. Etelä-Suomen Sanomat 2.1.2004.

Kunnissa kaivataan vakaata ja ennustettavaa toimintaympäristöä. Kuntalehti 1/2004.

Päijät-Hämeen surkeus osin tilastotekniikkaa. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 20.2.2004.

Suurten kaupunkien verotulot hiipumassa. Etelä-Suomen Sanomat 14.3.2004.

Suurten kaupunkien verotulot hiipuivat. Kainalojuttu: Lahden lainat ja Espoon vuokratavut. Etelä-Suomen Sanomat 5.4.2004.

Päijät-Hämeen kuntien talous takkuua. Kainalojuttu: Korotuskierros taas edessä. Etelä-Suomen Sanomat 9.4.2004.

Päijät-Hämeen kunnilla on pienet tulot ja menot. Etelä-Suomen Sanomat 8.5.2004.

Valtio imuroinut kunnilta kaiken ylimääräisen tuoton. Kuntalehti 11/2004.

Lahti yllätti myönteisesti. Tulot kasvoivat viime vuonna enemmän kuin muissa suurkaupungeissa. Etelä-Suomen Sanomat 8.9.2004.

Jarrujen painamisen aika? Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 11.9.2004.

- Päijät-Hämeen verotulojen kasvu koko maata hitaampi. Etelä-Suomen Sanomat 4.10.2004.
- Mahdollisuudet kilpailla veroprosentein vähentyneet. Kuntalehti 20/2004.
- Markkinoilla ei pitäisi suosia eikä syrjiä ketään. Ajankohtainen väitös kuntien palvelujen kilpailuedellytyksistä. Etelä-Suomen Sanomat 1.11.2004.
- Lahden kaupunginteatterin lipunmyynti pudonnut rajusti 1990-luvun lopulla. Uusi Lahti 3.11.2004.
- Veronkorotus on yhdessä helpompaa. Kainalojuttu: Kuntatalous ei vahvistu. Etelä-Suomen Sanomat 9.11.2004.
- Lahdessa kasvu suurinta. Uudet velvoitteet lisäsivät kaupunkien sosiaali- ja terveystienoja. Kainalojuttu: Kunnista puuttuu taloustietämystä. Etelä-Suomen Sanomat 5.12.2004.
- Verotus kiristyy, velkaa silti lisää. Päijät-Hämeen kuntien talousarviot synkkää luettavaa. Etelä-Suomen Sanomat 20.12.2004.
- Suurten kaupunkien taloudessa ei nousua näkyvässä. Kainalojuttu: Taskusta toiseen ja jälkikäteen. Etelä-Suomen Sanomat 31.12.2004.
- Kuntatalous kääntyi selvään laskuun viime vuonna. Tilastokeskuksen Kuntapuntari 6/2004.
- 2005
- Lahden koulukuluissa tutkimisen tarvetta. Kainalojuttu: Kunnat jonoon vaikka väkisin. Etelä-Suomen Sanomat 7.2.2005.
- Tilinpäätöksiin saatava lisää tietoa. Kuntalehti 5/2005.
- Vauhdikasta kasvua velaksi. Kainalojuttu: Katteetonta optimismia. Etelä-Suomen Sanomat 4.4.2005.
- Velkamäärä kasvoi Päijät-Hämeessä. Etelä-Suomen Sanomat 18.4.2005.
- Vahvistamista vai heikentämistä. Verkkokolumni 7.4.2005.
- Valtio suurin syyllinen kuntien talousahdinkoon. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 11.5.2005.
- Kuntien kassoista puuttuu ennätysmäärä valtion rahaa. Kuntalehti 9/2005.
- Kunnallistalouden palapeli koossa. KuntaSuomi 2004 tutkimusohjelman tiedote 1/2005.
- Pienet koulut, suuret kustannukset. Etelä-Suomen Sanomat 29.5.2005.
- Valtio ei vahvista vaan heikentää kuntataloutta. Tilastokeskuksen Kuntapuntari 2/2005.
- Kunnallistalous valtion kurimuksessa. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 5.8.2005.
- Kuntatalouden kujanjuoksua. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 22.9.2005.
- Ei tullut suurta uudistusta taaskaan. Kainalojuttu: Pelin politiikan paluu. Etelä-Suomen Sanomat 15.8.2005.
- Vanhasen hallituksen kaksi ja puoli vuotta arvioitavana: Valtio luistelee vastuustaan – kuntatalous joustaa. Kuntalehti 20/2005.
- Suurten kaupunkien talousarviot: Tiukkuus jatkuu edelleen. Kainalojuttu: Vippaskonsteja ei ole. Etelä-Suomen Sanomat 27.12.2005.
- Päijät-Hämeen kuntien talousarviot: Velka kasvaa ja verotus kiristyy. Kainalojuttu: Velkavertailu on toivotonta. Etelä-Suomen Sanomat 30.12.2005.
- Kuntatalouden alamäki jatkui 2004. Tilastokeskuksen Kuntapuntari 5/2005.

2006

Kunnat jakautuvat keskus- ja reuna-alueiksi (yhdessä Tuomo Martikaisen kanssa). Kuntalehti 1/2006.

Kuntien talouden vertailu ongelmallista. Kuntalehti 3/2006.

Miksei puhuta reilusti valtionosuuksien leikkauksista. Kuntalehti 11/2006.

Uudistusten pysyvät tavoitteet: Yksinkertaisuus ja selkeys. Kuntalehti 17/2006.

Yksi puhuu aidasta, toinen aidan seipästä. Valtion ja kuntien taloussuhteiden sekavat käsitteet. Kvartti 3/2006.

Lahdella heikoin tilinpäätös. Valtio vei välistä. Etelä-Suomen Sanomat 3.4.2006.

Verotus kiristyi ja velka kasvoi. Päijät-Hämeen kuntien tilinpäätökset uivat pohjamudassa. Etelä-Suomen Sanomat 24.3.2006.

Lahden talous 1990–2005. Aina on ollut vaikeaa. Uusi Lahti -lehden 25-vuotisjuhlanumero 14.10.2006.

Veromalli ilman sisältöä. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 24.2.2006.

Valtiontalouden jakojäännös. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 6.3.2006.

Kaikki on suhteellista. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 17.3.2006.

Ministerin muunneltu totuus. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 15.4.2006.

Kadoksissa olevat miljoonat. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 25.5.2006.

Investoinnit rahoitetaan velalla. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 28.6.2006.

Hallituksen ilosanomaa vaalien lähestyessä. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 16.8.2006.

Laskennallinen vähennys. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 22.10.2006.

Suurta käännettä hyvään suuntaan ei ole tullut. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 1.11.2006.

Verovähennykset valtion ”rasitukseksi?” Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 30.12.2006.

Lahden sosiaali- ja terveystoimet jo viidenneksi suurimmat. Kainalojuttu: Tilastojen tulkinta ja tiedon puute. Etelä-Suomen Sanomat 11.12.2006.

Kuntatalouden velkaantumisen jatkui vuonna 2005. Tilastokeskuksen Kuntapuntari 6/2006.

2007

Kunnittaisia muutoksia jarrutetaan menetysten välttämiseksi. Kuntalehti 1/2007.

Kriisikuntien valintakriteerit sekavat. Kuntalehti 9/2007.

Kuntatalous aina joutanut maan tavan mukaan. Kuntalehti 13/2007.

Helsingin talouskasvu valunut muualle. Tilastokeskuksen Kuntapuntari 1/2007.

Lahden työpaikat vasta lähestyvät lamaa edeltävää tasoa. Kainalojuttu: Valtion väärää matematiikkaa. Etelä-Suomen Sanomat 11.3.2007.

Suuret kaupungit parempaan suuntaan. Lahden viime vuoden vuosikate kolmanneksi paras. Kainalojuttu: Hyvään suuntaan, muttei riittävästi. Etelä-Suomen Sanomat 2.4.2007.

Parannusta, muttei riittävästi. Päijät-Hämeen kuntien tilinpäätökset hämäävän myönteisiä. Kainalojuttu: Jäitä hattuun. Etelä-Suomen Sanomat 2.4.2007.

- Päijät-Hämeen tulokehitys nostaa kasvat pysyyn. Kainalojuttu: Mistä kiikastaa. Etelä-Suomen Sanomat 7.5.2007.
- Tieto lisää tuskaa. Uusi Lahti 23.5.2007. (Vastine Ulla Juurolalle.)
- Taskusta toiseen kuntalaisen kustannuksella. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 20.1.2007.
- Miesmuisti ja kvartaalitalous. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 4.4.2007.
- Arvaus, ennuste, totuus? Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 6.5.2007.
- Peruspalveluohjelma hepreasta selkokielelle. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 26.5.2007.
- Kuka kaipaa veromallia. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 6.6.2007.
- Valtio maksaa vain osuutensa. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 17.9.2007.
- Näytelmä jatkuu – roolit vaihtuvat. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 10.10.2007.
- Päijät-Hämeen kuntien talous ei vahvistu ensi vuonna. Etelä-Suomen Sanomat 29..12.2007.
- Suurten kaupunkien talousarviot 2008: Kaikki jatkuu entistä rataansa. Kainalojuttu: Tietoa voi levittää verkossa. Etelä-Suomen Sanomat 30.12.2007.
- 2008
- Kuntien verotulojen ongelma: Veroprosentit nousseet, verotus keventynyt. Etelä-Suomen Sanomat 11.2.2008.
- Kuntatalouden suuri linja 1990–2006: Valtio siirtänyt rahoitusvastuuta kunnille. Kvartti 1/2008.
- Kiistanalainen kuntien yhteisövero-osuus ja kunta–valtio-suhde: Yhteisöveron muutos itsehallinnon peruspilarista talouden tasapainottajaksi. Kuntalehti 1/2008.
- Lahden tilinpäätös iloinen yllätys. Etelä-Suomen Sanomat 4.4.2008. Kommentti: Valtion välistävedot ohi? Etelä-Suomen Sanomat 4.4.2008.
- Verotulojen kasvu laahaa muiden perässä. Etelä-Suomen Sanomat 21.4.2008. Kommentti: Jalat pidettävä maassa. Etelä-Suomen Sanomat 21.4.2008.
- Kuinka kuntien tilastovertailu vaikeutuu. Kuntalehti 7/2008.
- Verotulojen ja valtionosuuksien muutokset 1993–2008: Kuntien talous pysynyt valtion jatkuvassa pyörytyksessä. Kuntalehti 15/2008.
- Kuntatalouden kohentuminen hidastui 2007. Tilastokeskuksen Kuntapuntari 6/2008.
- Valtion ja kuntien taloussuhteet: Ei nähdä metsää puilta. Kvartti 4/2008.
- Kolkutteliko taloudellinen kuolema vai armahtiko kuntaliitos? Kuntalehti 19/2008.
- Liikaa energialaitosten varassa. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 19.1.2008.
- Kaikenlaista kauhisteltavaa. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 13.2.2008.
- Kunniakkaat kulttuurimenot. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 31.3.2008.
- Oppia rakastamaan tuottavuuden kasvua. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 25.4.2008.
- Paraskaan ei riitä. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 25.6.2008.
- Liikenteen tukea taskusta toiseen. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 22.8.2008.



Ministerien puheet muunnettua totuutta. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 10.10.2008.

Vanhasen verokatto harkitsematon heitto. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 13.12.2008.

Podiumin peruste: paljon vai vähän. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 24.12.2008.

2009

Kunnallistalouden vertailun ongelmia. Kvartti 2/2009.

Valtio ja kuntien talous 1989–2009: Sopivan kireä kuntatalous. Artikkelikunnallistalouden emeritusprofessori Pentti Meklinin juhlaKirjaan Talouden perusteista julkisjohtamisen käytäntöihin, toim. Tuija Rajala, Lotta-Maria Sinervo ja Jarmo Vakkuri. Tampereen yliopisto, taloustieteiden laitos. (Ss. 232–253.)

Valtiovallan kuntopolitiikan ennakoitavuus parantunut. Matti Vanhasen II hallitus ja kuntatalous. Kuntalehti 8/2009.

Valtiota tarvitaan apuun: Kuntaliitokset ja yhteistyön lisääminen eivät riitä. Kuntalehti 18/2009.

Kunnat kuin sadun sammakko kuumenevassa padassa. Tieto&trendit 2/2009.

Poliitikkojen näkemys kuntataloudesta: Kaikki näyttää kauniimmalta. Hallinto 3/2009.

Kuntien velkaantumisen jatkui 2008. Tieto&trendit 8/2009.

Puhutaan vaihteeksi totta. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 22.2.2009.

On takaisinmaksun aika. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 16.3.2009.

Lahti suurten kaupunkien priimus. Kainalojuttu: Menokasvu ja energialaitokset. Etelä-Suomen Sanomat 2.4.2009.

Parannusta taloudessa vaikka velka kasvoi. Päijät-Hämeen kuntien tilinpäätökset. Kainalojuttu: Mitä ihmeen puskuria? Etelä-Suomen Sanomat 29.4.2009.

Vauraus hajotti – rahanpuute yhdistää. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 2.10.2009.

Vain yksi vaihtoehto – suurkunnat? Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 5.11.2009.

2010

Kuntien optimaalinen väestöpohja vaihtelee toiminnoittain. Tieto&trendit 1/2010.

Kuntien talous 2000–2008, Kuntaliitokset kaudistavat taloustilastoja. Kuntalehti 10/2010.

Kuntien palvelukustannusten vertailun vaikeus: ”Halpa” voikin olla kallista. (Yhdessä Markku Hyypiän kanssa.) Kvartti 2/2010.

Valtio lastaa ylikuormaa kuntalaivaan. Kuntatalous ui syväällä, mutta pysyy pinnalla. Kuntalehti 13/2010.

Päijät-Hämeen kuntien talousarviot 2010: Lama leikkaa verotuloja. Kainalojuttu: Vahvat hartiat ja puskurit. Etelä-Suomen Sanomat 5.1.2010.

Suurten kaupunkien talousarviot 2010. Veronkorotus, velan lisäys ja yönkiristys. Kainalojuttu: Lainojen vertailun toivottomuus. Etelä-Suomen Sanomat 5.1.2010.

Suurten kaupunkien tilinpäätökset 2009: Talouden äkkipysähdys. Kainalojuttu: Edessä ankeita aikoja. Etelä-Suomen Sanomat 12.4.2010.

Tilinpäätökset 2009: Lamasta huolimatta kohtuullisesti. Kainalojuttu: Selvityksiä selvitysten perään. Etelä-Suomen Sanomat 6.5.2010.

Suattaahan tuo olla niinnii. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 16.1.2010.

Leveämmät hartiat – kenen kustannuksella. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 6.2.2010.

- Maakuntahallinto turvaisi paikallisen päätöksenteon. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 20.3.2010.
- Aina on ollut vaikeaa kuntataloudessa. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 24.5.2010.
- Turha mollata kuntien taloutta. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 6.10.2010.
- 2011
- Yhteisöjen maksamat verot – jatkuvan kiistan kohteena. Kvartti 2/2011.
- Helsingin talouden muutos 1950–2009. Yhä suurempi osa verorahoituksesta kohdistuu peruspalveluihin. Teoksessa: Helsinki tiedon kohteena. Helsingin kaupungin tietokeskus 100 vuotta.
- Kyllä se siitä tai sitten ei. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 3.1.2011.
- Valtio jättää laskunsa maksamatta. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 16.2.2011.
- Henkilökunnan määrä ei ole byrokraattisuuden mitta. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 11.5.2011.
- Eduskunnassa unohtuvat kuntien talousongelmat. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 9.6.2011.
- Myllerrys odottaa kuntakenttää. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 20.7.2011.
- Kavahda kuntarankeerauksia! Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 21.8.2011.
- Kunnille delegoidaan likainen työ. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 4.9.2011.
- Sumeaa totuutta moneksi. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 26.9.2011.
- Kunnat Kreikan tiellä. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 22.10.2011.
- Vanhanen II/Kiviniemi ja kuntien talous: Maksut ajallaan – mutta tehtäviä heikoin kustannusselvityksin. Kuntalehti 8/2011.
- Kunnat häviävät taloudessa aina. Kuntalehti 4/2011.
- Pelättyä parempi vuosi 2010. Suurten kaupunkien tilinpäätökset kertovat ilosanomaa. Kainalojuttu: Kunnallistalouden konkurssi peruttu? Etelä-Suomen Sanomat 3.4.2011.
- Vuosi 2010 pelättyä parempi kunnille. Varovaiset talousarviot muuttuivat hyväksi tilinpäätöksi. Kainalojuttu: Mikä on uutinen kuntataloudesta? Etelä-Suomen Sanomat 18.4.2011.
- 2012
- Kunnat velkaantuneet 2000-luvulla – Lainojen toivoton vertailu. Kvartti 2/2012.
- Kunnat velkaantuneet 2000-luvulla – Lainojen toivoton vertailu. Kuntalehti 2/2012.
- Kuntastrategiat eivät vastaa – vaan herättävät kysymyksiä (yhdessä Sakari Möttösen kanssa). Kuntalehti 7/2012.
- Valtion vaikutus kuntien talouteen. Julkaisussa: Heikki A. Loikkanen, Seppo Laakso ja Ilkka Susiluoto (toim.), Metropolialueen talous. Näkökulmia kaupunkitalouden ajankohtaisiin aiheisiin. Helsingin kaupungin tietokeskus 2012.
- Helsingin talouden kolme notkahdusta. Artikkelijulkaisussa Helsingin tila ja kehitys. Helsingin kaupungin tietokeskus 2012.
- Suurten kaupunkien talousarviot 2012. Epävarmuus heijastuu talousarvioihin. Kainalojuttu: Sumeaa totuutta moneksi. Etelä-Suomen Sanomat 2.1.2012.
- Päijät-Hämeen talousarviot 2012. Kuntien talous usvan peitossa. Kainalojuttu: Sote-palvelujen laskutus kummittelee. Etelä-Suomen Sanomat 12.1.2012.

Veroprosenttien ja veroasteen erot. Hartola: Kunnallisveroaste vain 12,92. Kainalojuttu: Valtionosuusriippuvuus kasvaa. Etelä-Suomen Sanomat 15.2.2012.

Pelättyä parempi vuosi. Tilinpäätös. Talouden myönteinen kehitys pelasti suuret kaupungit. Kainalojuttu: Vahvoja peruskuntia? Etelä-Suomen Sanomat 5.4.2012.

Kunnat selvisivät säikähdyksellä. Tilinpäätös. Talous kehittyi viime vuonna odotettua myönteisemmin.. Kainalojuttu: Miten kävikään? Etelä-Suomen Sanomat 14.4.2012

Mikään ei pidä paikkaansa. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 28.1.2012.

Halpa vai kallis terveydenhuolto? Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 4.3.2012.

Maakuntahallinto ratkaisisi ongelmat. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 25.3.2012.

Kaikki on yhtä strategiaa. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 31.4.2012.

Hallitus pakottaa kunnat ottamaan velkaa. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 1.8.2012.

Valtuustosopimus kunnallisessa demokratiassa. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 26.9.2012.

Löysää ja tarkoitushakuista kuntauutisointia. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 12.11.2012.

Varovainen budjetointi kuntatalouden kulmakivi. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 2.12.2012.

2013

Kuntatalous navigoi Sumussa. Tilinpäätös: Lahden kaupungin luvut ovat keskitasoa paremmat. Kainalojuttu: Kuntia kurmuutetaan. Etelä-Suomen Sanomat 14.4.2013.

Kataisen hallituskauden puoliväli: Kunnat ajettu epävarmuuteen ja ahdinkoon. Kuntalehti 5/2013.

Ei tullut takkia, ei tullut tuppea. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 8.2.2013.

Valtionosuusjärjestelmä kuntaliitosten vauhdittajaksi? Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 3.3.2013.

Kuntien tilinpäätösten uutisointi on muuttunut. Etelä-Suomen Sanomat, Vierailija, 30.3.2013.

## Kotiseutuaiheisia julkaisuja

Liikola-Taipale kyläkirja, Sysmän Liikolan Nuorisoseura. Padasjoen kirjapaino 2004.

Liikola-Taipale kyläkirja II, Sysmän Liikolan Nuorisoseura. Padasjoen kirjapaino 2008.

Sysmän muuttuva keskus 1, Lopperista Markkalan risteuksen kautta Simolaan: 1, Sysmän Liikolan Nuorisoseura. Padasjoen kirjapaino 2009.

Sysmän Sisu, Kuvia vuosien varrelta. Voimistelu- ja Urheiluseura Sysmän Sisu ry. Padasjoen kirjapaino 2011.

Uutisia Sysmän Sisusta. Voimistelu- ja Urheiluseura Sysmän Sisu ry. Padasjoen kirjapaino 2012.

Muistojen murusia. Asta Kuoppamäen kirjoituksia ja Tauno Korpelan piirroksia. Toim. Heikki Helin. Padasjoen kirjapaino 2013.



# Liikola-Taipale KYLÄKIRJA



Heikki Helin

# Liikola-Taipale KYLÄKIRJA II OSA



Heikki Helin

**SYSMÄN SISU** Kuvia vuosien varrelta Heikki Helin



# SYSMÄN SISU Kuvia vuosien varrelta

Heikki Helin



# Uutisia Sysmän Sisusta

Sysmän Sisun vaiheita lehtiutisten valossa

Heikki Helin

# KUNTATALOUSJOURNALISMIA

## Kirjoituksia kuntataloudesta vuosilta 1980–2013

Kunnallistalous on näytelmä, jossa roolijako muuttuu hallituksen vaihtuessa, mutta käsikirjoitus säilyy ennallaan. Poliitikot voivat puhua melkein mitä tahansa hallituksen kuntiin kohdistuneista toimenpiteistä ilman että ja kukaan ei kyseenalaista heidän puheitaan. Mikään ei ole siten, miltä se näyttää.

Heikki Helin on seurannut kuntien taloutta ensin virkamiehenä ja sitten tutkijana nelisenkymmentä vuotta. Erilaisten tutkimusten, keskustelualoitteiden ja selvitysten ohella hän on kirjoittanut runsaasti artikkeleita. Kuntatalousjournalismia muodostuu parista sadasta lehtitekstistä. Kokoelma on pikakatsaus kuntatalouden 30 viimeiseen vuoteen.

Kuntatalousjournalismia ei ole mikään akateeminen artikkelikokoelma, vaan nimenomaan kokoelma lehtikirjoituksia, joiden taustalla kuitenkin on tutkimustietoa. Eniten kokoelmassa on Kuntalehdessä ja sen edeltäjässä Suomen Kunnallislehdessä sekä Lahdessa ilmestyvässä Etelä-Suomen Sanomissa julkaistuja kirjoituksia. Särmää löytyy Etelä-Suomen Sanomien Vierailija-teksteistä. Puisevuuden karistamiseksi koosteeseen on skannattu monesta kirjoituksesta lehdessä ollut otsikko, ingressi ja piirrokset. Lisäksi kuvituksena on runsaasti kirjoittajan ottamia valokuvia mm. Helsingistä, Lahdesta ja Sysmästä.

### Julkaisutilaukset

p. 09 310 36293

### Internet

[www.hel.fi/tietokeskus](http://www.hel.fi/tietokeskus)



**Helsingin kaupunki**  
Tietokeskus