

HEIKKI HELIN

MITEN TÄHÄN ON TULTU?

Toisenlainen tulkinta kuntataloudesta

2

TUTKIMUSKATSAUKSIA 2011



Helsingin kaupunki
Tietokeskus

1911
2011

HELSINGIN
KAUPUNGIN
TIETOKESKUS

**TIEDUSTELUT
FÖRFÄGNINGAR
INQUIRIES**

Heikki Helin, p. – tel. 09 310 78394
sukunimi.etunimi@phnet.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 A9)

**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

**KÄTEISMYYNTEI
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
Helsingfors stads faktacentral
City of Helsinki Urban Facts

MITEN TÄHÄN ON TULTU?

Toisenlainen tulkinta kuntataloudesta

HEIKKI HELIN

TUTKIMUSKATSAUKSIA
FORSKNINGSRAPPORTER **2011:2**
STUDY REPORTS

KANSIKUVA
PÄRMBILD
COVER PICTURE
Heikki Helin

VERKOSSA
ISBN 978-952-223-995-2

Miten tähän on tultu?

Esipuhe

1 Tarkastelun tavoite

2 Kuntien talouden kehitys 2000–2009

3 Kuntien menojen kehitys

4 Tulorahoitusjäämä ja valtio

5 Jos valtio olisi toiminut lain hengen mukaan

6 Valtionosuusjärjestelmä vuotaa

7 Uudet tehtävät

8 Menot nousevat tulojen tasolle – talouden arviointivälineet

9 Miten tähän on tultu?

Lähteitä

Liitteet

Esipuhe

Viime vuosina suomalaisten kuntien talous on kiristynyt, veroprosentteja on korotettu ja velkaa on otettu lisää. Menojen kasvettua on tehty päätelmiä, etteivät kunnat osaa hoitaa talouttaan. Tietokeskuksen erikoistutkija Heikki Helin esittää toisenlaisen tulkinnan, jonka mukaan kuntien talouden kiristymisen taustalla ovat pitkälti valtion päätöksien kautta kunnille annetut uudet tehtävät.

Kuntien talouden ongelmista keskusteltaessa huomio kohdistuu keinoihin, joilla talous saataisiin korjattua. Esitettyjä keinoja ovat muun muassa kuntaliitokset, tuottavuuden parantaminen (kustannustehokkuus, kustannusvaikuttavuus, jne.), kilpailuttaminen, ulkoistaminen, uudet rahoitusratkaisut, parhaat käytännöt, yhteistoiminta, menoleikkaukset ja säästöt ja monet muut samankaltaiset ratkaisut.

Helin näyttää, että toiminnan tehostamisen lisäksi on tarkasteltava myös muita seikkoja. Hän kiinnittää erityistä huomiota kuntien velvoitteiden kasvuun ja valtion osuuteen uusien velvoitteiden rahoituksessa. Yksinkertaisin tapa kuntien talouden vakauttamiseksi olisi piddättäytyä uusista toimeksiannoista. Helinin mukaan eduskunnan ei tulisi päättää alkavalla kaudella uusista tehtävistä kunnille. Jos sellaisia päätöksiä kuitenkin tehtäisiin, tulisi eduskunnan ja valtiovarainministeriön löytää vastapainoksi vastaavat määrärahat kuntien velvoitteiden täyttämiseksi.

Valtion 50,5 miljardin euron budjetista 11,5 miljardia euroa on varattu kuntien ja kuntayhtymien valtionosuuksiin. Kuntasektorin taloudellinen merkitys huomioon ottaen Suomen kunnallistalouden tutkimus on vähäistä. Kunnallistalouden tutkimuksen vähyyys on jättänyt tilaa erilaisten eturyhmien selvityksille. Sen sijaan akateeminen tutkimus on hyvinkin vähäistä. Tutkijoita tulisi kannustaa kuntatalouden kysymysten pariin huomattavasti nykypäivää enemmän.

Helsingissä toukokuussa 2011

Timo Cantell
tutkimuspäällikkö

1 Tarkastelun tavoite

Viime vuosina on julkisuudessa esitetty, että kuntien menot ovat kasvaneet holtittomasti¹. Samalla on annettu ymmärtää, että kunnat eivät osaa hoitaa talouttaan. Tiedotusvälineitä seuratessa näyttää siltä, että kuntien talouden ongelmat kumpuavat kuntien omista päätöksistä ja taitamattomasta taloudenhoidosta. Toisenkinlaisen tulkinnan voi perustellusti esittää.

Kuntien kriisi-tietoisuus kasvaa, vaikka vielääkään kaikki eivät myönnä eläneensä raskaasti yli varojensa hyvinä vuosina. Nyt on aika herätä.

Usein kuntien taloudesta esitetyn mielipiteen taustalla on hyvin ohut tieto kuntien taloudesta, kuntien ja valtion talouden keskinäisistä kytkennöistä ja kehityksen taustalla olevista tekijöistä. Menee kunnissa hyvin tai huonosti, aina niistä kuuluu rutinaa. Niinpä Aamulehden päätoimittaja Jouko Jokinen otsikoikin kronikkansa (5.9.2010) ”Missä kunta – siellä ongelma?”

Suomen Kuvalehden pääkirjoituksessa (8.10.2010) todettiin mm. seuraavasti:

– Kuntien talous on pettäväällä pohjalla ja moni niistä ui syvässä: hyvinä 2000-luvun alkuvuosina tulot nousivat – mutta niin myös velka. Edellisen laman jälkeen elettiin visusti, mutta ylijäämät oli syöty jo vuoteen 2003 mennessä: lainaa oli tuolloin vajaa viisi miljardia euroa ja viime vuoden lopulla lähes 11 miljardia. Kuntien rahoitusvaje on samalla kasvanut dramaattisesti. Miten tämä on mahdollista? Kuka ottaa vastuun? – – PS. Liikkeellä on väärä tietoa kuntien kriisin kaunistelemiseksi.

Kansantalouden lama leikkasi kuntien verotulojen kasvua. Siitä seurasi luonnollisesti talouden tunnuslukujen heikkeneminen.

Suomessa on ollut pieni määrä varsinaisia ongelmakuntia, jotka ovat saaneet vuodesta toiseen harkinnanvaraista rahoitusavustusta ja joiden vuosikate ollut miinusmerkkinen. Yksi tällainen ryhmä ovat ns. kriisikunnat². Monien tällaisten kuntien ongelmat ovat ratkenneet kuntaliitoksella.

Kuntien taloudenhoidon arvostelun taustalla voi olla myös esittäjän taustayhteisön edunvalvonta. Finanssialan Keskusliiton puheenjohtaja Reijo Karhinen vaati jopa kuntia stressitesteihin³. Hän kysyi, kuinka moni kunta reputtaisi. (Savon Sanomat 20.10.2010.)



¹ – – unohtuu, että kuntaministerinä Mari Kiviniemi epäonnistui, kunnat elivät raskaasti yli varojensa ja julkisen sektori on monipuolisesti kriisissä (Suomen Kuvalehti, pääkirjoitus 11.3.2011, nro 11/2011)

– – pääministeri Matti Vanhanen lähetti kunnille tiukkasanaisia terveisiä: ”Viimeisten vuosien kustannuskehitys kunnissa on ollut varsinaista laukkaa. Kustannukset ovat nousseet tavalla, jossa mikään rahoituspohja ei pysy perässä.” (Helsingin Sanomat 26.3.2009.)

² Valtioneuvoston asetus kunnan talouden tunnuslukujen eräistä raja-arvoista määrittelee ns. kriisikunnat. (172/2007, 15.2.2007).

³ Tavallisen kuntatalousuutisoinnin tapaan lehti kysyi kuntaministeri Töllin mielipidettä. Muutaman päivän kuluttua lehti otsikoi ”Töllin tukee stressitestejä”. – – ”Tämä on hyvä ajatus. Aina pitää seurata, ovatko ajan tasalla ne kriteerit, joilla kunnan talouden toimintakykyä arvioidaan.” (Savon Sanomat 23.11.2010.)

Kuvaavaa kuntatalouteen liittyvälle keskustelulle on ajatus, että ”päättäjät trimmaavat valtiontaloutta hyvään kuntoon, jotta hyvä luottoluokitus säilyy ja valtionlainojen korot pysyvät maltillisina. Kunnat saavat sen sijaan elää huolettomasti – –. (Talouselämä 14/2011.)

Tölli tukee stressitestejä. Savon Sanomat 23.10.2010.

Valtion velkojen maksu ja talouden trimmaaminen näkyvät kuntatalouden kiristymisenä. Valtio ei ole maksanut kunnille sitä osuutta palvelujen kustannuksista, joka sille olisi kuulunut, vaan on lyhentänyt valtionvelkaa⁴.



Vaalikeskusteluissa todettiin kerta toisensa jälkeen, että kuntien talous on saatava kuriin: on vähennettävä kuntien määrää, päällekkäisiä tehtäviä ja hallintoa, menokehitys on saatava kuriin ja tuottavuutta parannettava. Samaan aikaan kuitenkin vaadittiin vanhustenhuollon palvelujen parantamista ja muitakin uudistuksia, joista suurin lasku lankeaisi kuntien maksettavaksi. Toisaalta vaaditaan menoleikkauksia ja talouskuria, toisaalta vaaditaan uusia ja parempia palveluja.

Kuntien talous on kiristynyt. Kuntalaiset huomaavat sen veroprosenttien korotuksina. Talouden kiristyessä kunnissa on yritetty leikata menoja ja ”säästää”. Säästö tässä merkityksessä tarkoittaa useimmiten menokasvun hidastamista. Joissakin kunnissa henkilökuntaa on lomautettu. Palveluverkkojen uudelleenjärjestely ja karsinta on herättänyt vastustusta. Eräänlainen paradoksi on se, että tiedotusvälineet vaativat ”säästöjä, menojen leikkauksia ja rakenteiden muutoksia”, mutta kun muutoksia tehdään, ne ovat vastustamassa niitä.

Vuoden 2010 tilinpäätökset olivat pelättyä paremmat⁵. Joissakin kunnissa uutisoitiin, että tilinpäätös oli historian paras⁶. Vuosi 2010 menikin pelättyä paremmin. Talousarviot laadittiin hyvin epävarmoissa olosuhteissa, joissa ei ollut varmaa tietoa talouden kehityksestä. Talousarvioiden tulopohja arvioitiin varovaisesti ja menokasvu pyrittiin sovittamaan epävarmaan tulokehitykseen. Kun tuloja kertyi ns. rytmihäiriön takia odotettua enemmän, tuli tilinpäätöksistä yllättävän hyviä – ainakin odotuksiin nähden.

Kunnallistaloutta enemmän ymmärtävä huomaa kuntien velan kasvaneen, vaikka tilinpäätösuutiset kertovat historiallisen hyvistä tilinpäätöksistä. Kunnan talous tuskin vahvistuu, kun velkamäärä kasvaa.

Tässä yhteenvedossa

1. kuvataan kuntien talouden kehitystä 2000-luvulla (2000–2009)
2. hahmotetaan valtion toimenpiteiden vaikutuksia kuntien talouden kiristymiseen
3. tarkastellaan kuntien talouden tunnuslukujen kuvauskykyä
4. yritetään vastata kysymykseen, miten tähän on tultu.

⁴ Valtion ja kuntien taloussuhteita on kuvattu yksityiskohtaisesti julkaisussa Helin Heikki, Tapausten kulku. Valtionosuus- ja verouudistukset ja uudistussuunnitelmat 1990–2006 ja valtion toimenpiteiden vaikutus kuntien talouteen. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 2008:4.

⁵ Heikki Helin: Pelättyä parempi vuosi. Suurten kaupunkien tilinpäätökset 2010. Helsingin kaupungin tietokeskus, Tutkimuskatsauksia 2011:1.

⁶ Esimerkiksi ”Joutsalle kunnan historian paras tulos”. Keski-suomalainen 13.4.2011.

Tarkastelussa kootaan yhteen viime vuosina laatimieni selvitysten tuloksia. Esitystapa on lähempänä lehtiartikkeliä kuin tutkimusjulkaisun tekstiä. Tätä korostaa sekin, että olen laatinut tässä tarkasteltavista ongelmista artikkeleita Kuntalehteen⁷ ja joihinkin muihin lehtiin.

Kuntaministeri Tapani Tölli on todennut: ”Siitä on lähdeittävä, tähän on tultu.” Tässä yhteenvedossa pyritään kuvaamaan kuntien näkökulmasta sitä, miten ja miksi tähän on tultu.

Kunnallistaloudesta käytävässä keskustelussa käytetään runsaasti negatiivisia ja ilmaisuja, kuten seuraava kooste osoittaa.

- - - unohtuu, että kuntaministerinä Mari Kiviniemi epäonnistui, **kunnat elivät ras-**
kaasti yli varojensa ja julkinen sektori on monipuolisesti kriisissä. - - - pääministeri
Matti Vanhanen lähetti kunnille tiukkasanaisia terveisiä: ”Viimeisten vuosien **kustannuskehitys**
kunnissa on ollut varsinaista laukkaa. Kustannukset ovat nousseet tavalla, jossa mikään rahoitus-
pohja ei pysy perässä. **Kuntien talous on pettävällä pohjalla** ja moni niistä ui syväl-
lä: hyvinä 2000-luvun alkuvuosina tulot nousivat - mutta niin myös velka. edellisen laman
jälkeen elettiin visusti, mutta ylijäämät oli syöty jo vuoteen 2003 mennessä: lainaa oli tuol-
loin vajaa viisi miljardia euroa ja viime vuoden lopulla lähes 11 miljardia. Kuntien **ra-**
hoitusvaje on samalla kasvanut dramaattisesti. Miten tämä on mahdollista? Kuka
ottaa vastuun? Pääkirjoituksen keskelle oli nostettu seuraava lause: ”Kuntien **kriisitie-**
toisuus asvaa, vaikka vieläkin kaikki eivät myönnä muutettiin vuonna 2006 siten,
että säännökset kustannustenjaon **säilyttämisestä** muutettiin **tarkistamiseksi.**
Nykyisten säännösten mukaan kustannustenjaon tarkistuksen yhteydessä lailla tehtävä
valtionosuusprosentin määrittäminen tapahtuu kokonaisarviointin pohjalta, jolloin hallituksen
lähtökohtana on ottaa huomioon useita kuntapalveluiden, kuntatalouden ja koko julkisen
talouden kehitykseen vaikuttavia tekijöitä. Finanssipolitiikan linja — Kuntatalouden **va-**
kaus ja kestävyys Kansantalouden syöksyt lamaan on uutisoitu kuntatalouden
heikosta tilasta ja jopa holtittomasta ja taitamattomasta talouden hoidosta. Verotulot on
pantu menemään ja mitään ei ole jätetty pajojen päivien varalle. Kuntien **”kuralla”**
olevan talouden korjaamiseksi on sadellut ”katsomosta” ohjeita: tiukka talous, menoleikka-
ukset, tuottavuuden parantaminen jne. Kuuluu rutinaa. Niinpä Aamulehden päätoimittaja
Jouko Jokinen otsikoikin kronikkansa (5.9.2010) **”Missä kunta - siellä ongelma?”**
Toivoisin, että nyt pidättäytyttäisiin säättämistä kunnille uusia tehtäviä. Pyytäisin päättäjiltä

⁷ Artikkelit luetellaan lähdeaineistossa.

2 Kuntien talouden kehitys 2000–2009⁸

Kunnallistalous seuraa kansantalouden kehitystä. Talouden syöksy lamaan vuosina 2008–2009 leikkasi kuntien verotuloja. Kunnilla ei ollut mitään mahdollisuuksia sopeuttaa menojaan vähentyneiden tulojen mukaan. Ei siihen pystynyt valtiokaan, vaan veroaukko katettiin velalla.

Kuntien talouden tilaa arvioitaessa on otettava huomioon ensinnäkin lama, joka heikensi hetkeksi lukuja. Ei ole kuntien talouden heikkoutta, jos lamasta aiheutuu notkahdus. Toisaalta taustalla on ollut pitkäaikainen kehitys, jossa kuntien veloitteet ovat kasvaneet nopeammin kuin tulopohja. Uusien tehtävien kustannuksista valtio on maksanut keskimäärin kolmanneksen, ja usein se on maksanut osuutensa myöhässä tai vajaana. Kolmantena ovat kuntien omat toimenpiteet. Kuntien toimintojen organisoinnissa on suuria eroja, ja palvelujen kustannuksissa ja laadussa on suuria eroja.

Laman jälkeen on uutisoitu kuntatalouden heikosta tilasta ja taitamattomasta taloudenhoidosta. Arvostelijoiden mukaan verotulot on pantu menemään – keskisuomalaisesti ilmaisten hupuloitu – ja mitään ei ole jätetty pahojen päivien varalle. Kuntien ”kuralla” olevan talouden korjaamiseksi on tullut ohjeita: tiukka talous, menoleikkaukset, tuottavuuden parantaminen jne. Onpa vaadittu säädettäväksi lakiakin, jolla kuntataloudesta saataisiin kitketyksi 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.

”Kuntaliitoksilla haetaan säästöjä, mutta kukaan ei tiedä, säästykö lopulta euroakaan. – – mutta liitosten rahallisia vaikutuksia ei ole tutkittu kunnolla liki vuosikymmeneen.” (Etelä-Suomen Sanomat 17.4.2011.)⁹

**Kuntaliitoksia
tehdään
ilman näyttöä
hyödyistä**

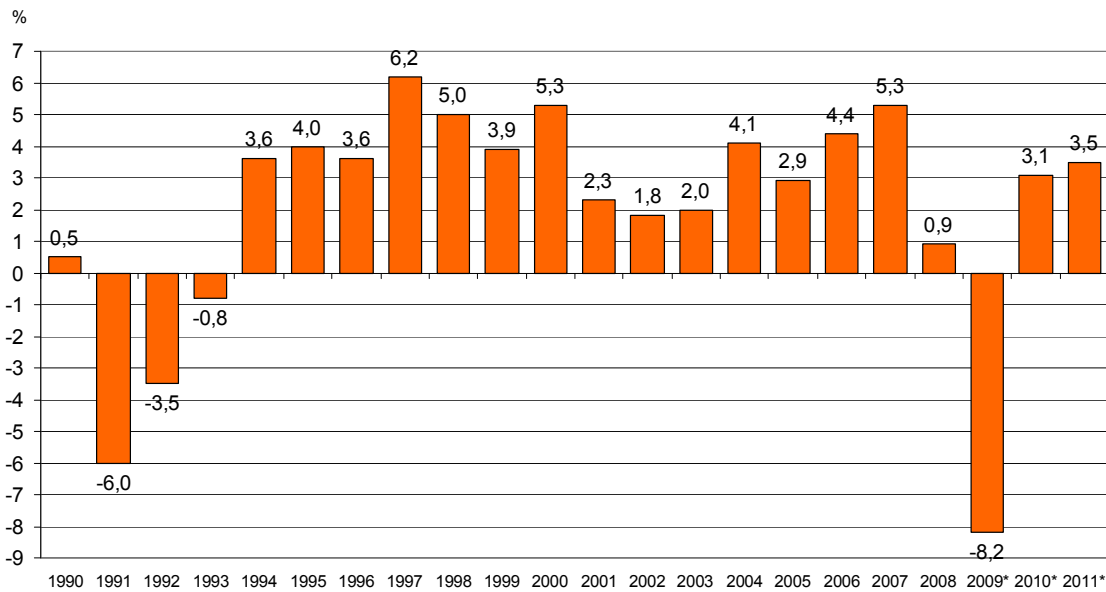
⁸ Luvun taustalla on artikkeli Heikki Helin, Valtio lastaa ylikuormaa kuntalaivaan. Kuntatalous ui syvällä, mutta pysyy pinnalla. Kuntalehti 13/2010.

⁹ Etelä-Suomen Sanomat 17.4.2011, Kuntaliitoksia tehdään ilman näyttöä hyödyistä.

Antti Moisio ja Roope Uusitalo, Kuntien yhdistymisten vaikutukset kuntien menoihin. Valtiovarainministeriö, Kuntaosaston julkaisu 4/ 2003.

Kari Leinamo, Yhdeksän hyvää ja kymmenen kaunista. Vuosina 2001–2009 toteutettujen maaseutu-kaupunki-kuntaliitosten tarkastelua. Vaasan yliopisto, Levón-instituutti. Julkaisu 131.2010.

Kari Leinamo. Kuntaliitosten jälkeen. Kuntien yhdistymisen vaikutukset liitosalueiden näkökulmasta. Vaasan yliopisto, Levón-instituutti. Julkaisu 111. 2004.

Kuvio 1. Bruttokansantuotteen volyymin muutokset 1990–2010, prosenttia

Taulukossa 1 esitetään keskeiset talousluvut vuosilta 2000–2009. Taulukko on muodostettu muuttamalla peruskuntien vuosien 2000–2009 eurot vuoden 2009 rahanarvoon ja laskelemalla näin saadut vuosittaiset luvut yhteen. Lainakannasta, kertyneestä ylijäämästä ja konsernilainoista esitetään muutos 2000–2009.

Taulukko 1. Kuntien talous 2000–2009, miljardia euroa, vuoden 2009 rahanarvo (Tilastokeskus)

= Toimintakate	-205,8	Investointien omahankintameno	31,0
+ Verotulot yhteensä	169,2	Inv. omahankintameno-vuosikate	12,6
+ Valtionosuudet	55,6	Nettoinvestoinnit	21,8
= Verorahoitus	224,8	Toiminnan ja investointien rahavirta	-5,8
= Vuosikate	18,4	Lainakanta 2009	9,8
- Suunnitelman mukaiset poistot	15,9	Lainakanta, muutos 2000-2009	3,6
= Tilikauden tulos	6,1	Taseen ylijäämä 2009	5,3
= Tilikauden ylijäämä (alijäämä)	4,3	Taseen ylijäämä, muutos 2000-2009	3,8
- Investointimenot	33,2	Konsernilainat 2009	22,7
+ Rahoitusosuudet investointimenoihin	2,2	Konsernilainat, muutos 2000-2009	6,6
+ Investointihyödykkeiden luovutustulot	9,2		

Taulukon perusteella voidaan todeta seuraavat kuntien talouden kehityspiirteet¹⁰:

1

Kuntien verorahoitus (verotulot + valtionosuudet) riitti toimintakatteeseen. Rahoituserien jälkeen kertyi 2000-luvulla vuosikatetta 18,4 miljardia euroa. Se kattoi 15,9 miljardin euron poistot. Eroa jäi +2,5 miljardia euroa.

¹⁰ Liitteessä 1 esitetään kuntien tulos- ja rahoituslaskelmat kyseisten vuosien rahanarvossa.

2

Vuosikate ei riittänyt 31 miljardin investointien omahankintamenon kattamiseen. Vajetta jäi näin laskien 12,6 miljardia euroa.

3

Kuntien yhteenlasketut investoinnit olivat 33,2 miljardia euroa. Kun omaisuutta myytiin 9,2 miljardilla eurolla ja rahoitusosuudet olivat 2,2 miljardia euroa, muodostui nettoinvestoinneiksi 21,8 miljardia euroa. Nettoinvestoinnit olivat 3,3 miljardia vuosikatetta suuremmat.

4

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.

5

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.

6

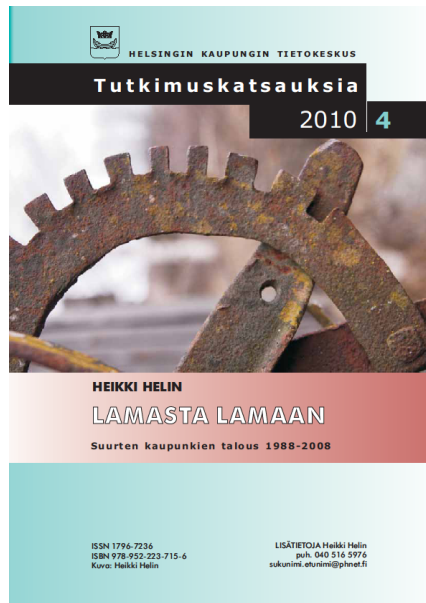
Kunnallisen kirjanpidon ongelmia heijastelee se, että taseen kertynyt ylijäämä kasvoi 3,8 miljardia euroa ja oli vuonna 2009 noin 5,3 miljardia euroa, vaikka samaan aikaan kuntien lainamäärä kasvoi 3,6 miljardia euroa.

7

Kunnilla oli konsernilainoja vuoden 2009 lopussa 22,7 miljardia euroa. Konsernilainat kasvoivat vuodesta 2000 reaalisesti noin 6,6 miljardia euroa. Kasvu kuvaa kuntien toimintojen organisoinnissa tapahtunutta muutosta.

8

Kunnat joutuivat korottamaan veroprosentteja vuoden 2000 17,67:stä vuoden 2009 18,98:aan eli 1,31 prosenttiyksikköä. Korotukset lisäsivät kuntien verotuloja 2000–2009 892 miljoonaa euroa (liite 2). Kompensoimattomat veronkevennykset heikensivät kuntien veropohjaa 825 miljoonaa euroa.



Kuntien talouden kehityksen taustojen tulkintaa vaikeuttaa se, että valtio on keventänyt verotusta. Vuosina 1998–2002 kevennys tehtiin kuntien kustannuksella. Sen jälkeen Vanhasen hallitukset korvasivat kevennyksistä aiheutuneet kuntien veronmenetykset.

Hallituksen edustajat ovat korostaneet sitä, miten hallitus on vahvistanut kuntataloutta lisäämällä valtionosuuksia. Valtionosuudet ovatkin kasvaneet vuosina 2000–2009 noin 3,7 miljardia euroa eli peräti 62,6 prosenttia. Kasvusta 1,4 miljardia on veronkevennysten kompensatiota. Kun tämä otetaan huomioon, on valtionosuuksien kasvu noin 29 prosenttia. Tilaston mukainen verotulojen kasvu jäi kevennysten takia 7,4 prosenttiin. Verorahoitus kasvoi 18 prosenttia.

Monet tutkijat ovat päätyneet toteamaan, että kuntien rahoituksen kehityssuuntana on viime vuosina ollut painopisteen siirtyminen valtionosuuksiin ja käyttömaksuihin ja muihin tuloihin, sillä kuntien verotulot ovat pienentyneet. Tilastoja tarkastelemalla voi tällaisenkin johtopäätöksen tehdä. Verotulojen kasvua ovat kuitenkin hidastaneet veronkevennykset ja valtion päätökset kuntien yhteisövero-osuuden pienentämiseksi. Valtionosuuksia ovat kasvattaneet Vanhasen hallitusten tekemät veronmenetysten kompensatiot.

3 Kuntien menojen kehitys

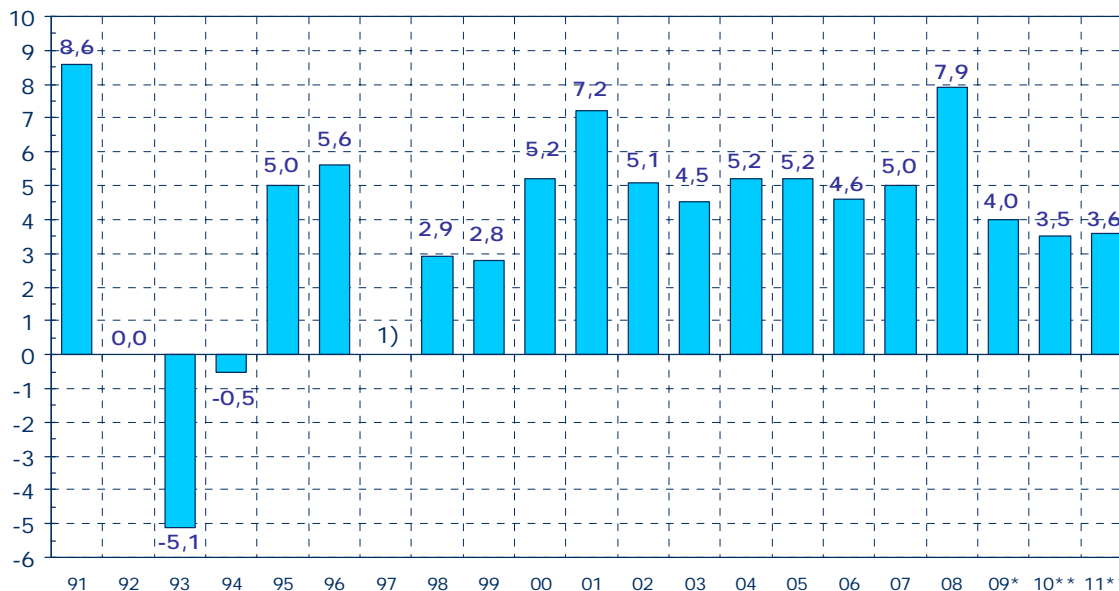
Kuntien toimintamenot ovat kasvaneet vuosittain. Menot ovat supistuneet ainoastaan pakon edessä 1990-luvun alun laman aikaan. Muutoin kuntien menoleikkaukset ja säästöt ovat olleet menojen kasvun hidastamista. Harvinainen poikkeus oli Helsingin ”vyönkiristys” vuoden 2002 kuntatalouden tasapainotusratkaisun jälkeen.

Menojen kasvua ovat vauhdittaneet kunnille säädetyt uudet tehtävät¹¹. Valtio osallistuu uusien tehtävien kustannuksiin keskimäärin kolmasosalla. Kun valtio lisää valtionosuutta uusiin tehtäviin 100 miljoonaa euroa, siitä aiheutuu kunnille 300 miljoonan euron menojen kasvu, josta 200 miljoonaa euroa jää kuntien itse rahoitettavaksi. Näin ollen kaikki uudet velvoitteet lisäävät kuntien menoja ja kiristävät taloutta.

Kuntien toimintakulut ovat kasvaneet reaalisesti 6,6 miljoonaa euroa (27,4 prosenttia) vuosina 2000–2009. Kuviossa 2 on kuntien ja kuntayhtymien toimintamenojen kasvuprosentit 1991–2010.

Valtion puolella menojen kasvua on kauhisteltu¹². Puheilla on luotu mielikuvaa, etteivät kunnat ole osanneet hoitaa talouttaan. Menojen kehityksen arviointia vaikeuttavat erilaiset organisaatiojärjestelyt (mm. isäntäkuntamallit, toimintojen siirrot kuntien ja kuntayhtymien kesken).

Kuvio 2. Kuntien ja kuntayhtymien toimintamenojen kasvuprosentit 1991–2010 (Suomen Kuntaliitto)



Lähde: Vuodet 1991-2009 Tilastokeskus. Vuosien 2010-2011 ennusteet Peruspalvelubudjetti 2011.

1) Mm. opetustoimen ylläpitäjämallin vuosi 1997 ei ole vertailukelpoinen aikaisempien vuosien kanssa

¹¹ Juvan kunnanjohtaja Heikki Laukkanen: ”Jokainen uusi velvoite tarkoittaa pienempää liikkumavaraa sekä kunnan taloudessa että palveluissa. Näinkö kuntien palvelut turvataan valtion mielestä?” Suomen Kuvalehti 37/2009. Lehti jatkaa: ”Valtio väsyttää kunnat uusilla tehtävillä, lisääntyvällä ohjauksella, ministeriöiden hankkeilla ja hallinnollisilla laatikkoleikeillä, joilta puuttuu yhteinen punainen lanka.”

¹² Kuntaministeri Mari Kiviniemi: Kuntien pitää myös karsia menoja. Helsingin Sanomat 12.2.2009. Kuntaministeri Mari Kiviniemi: Kuntien menokasvu on ”aivan hurja”. Helsingin Sanomat 17.9.2009. Vanhasen terveiset kunnille: Laittakaa kulut kuriin. Helsingin Sanomat 25.3.2009.

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 rajoittuneet pelkästään sairaanhoitajiin.

Palkkojen osuus kuntien vuoden 2008 menoista oli 38 prosenttia ja sosiaalivakuutusmaksujen ja eläkkeiden osuus 12 prosenttia. Palkkasumman vuosikeskiarvon muutos oli 2007–2008 peräti 5,7 prosenttia. Vuosien 1999–2010 keskiarvo oli 3,3 prosenttia.

Kuntien toimintakuluista yli puolet kohdistuu sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Nettokustannusten 5,2 miljardin euron kasvusta 4,2 miljardia euroa on sosiaali- ja terveystoimen kasvua. (Taulukko 2.)

Kuntien sosiaali- ja terveystoimen nettokustannukset olivat vuonna 2009 noin 16,1 miljardia euroa. Kasvua vuodesta 2000 oli 4,2 miljardia euroa. Se on noin 80 prosenttia kuntien nettomenojen kasvusta.

Taulukko 2. Kuntien verorahoituksen ja nettomenojen kehitys 2000–2009, miljoonaa euroa (vuoden 2009 rahanarvo)

	Vero- rahoitus	Yleinen hallinto	Sosiaali- ja terveys	Opetus ja kulttuuri	Yhdyskunta- palvelut	Nettokus- tannukset
2000	20,5	0,8	11,9	5,8	1,3	19,9
2001	21,8	0,8	12,5	6,0	1,4	20,7
2002	22,4	0,8	13,5	6,4	1,5	22,3
2003	21,5	0,8	13,9	6,5	1,5	22,6
2004	21,6	0,8	14,2	6,5	1,5	22,9
2005	21,9	0,9	14,3	6,5	1,5	23,2
2006	22,6	0,9	14,6	6,5	1,5	23,2
2007	23,2	0,9	14,9	6,6	1,5	23,5
2008	23,9	1,0	15,4	6,6	1,5	24,1
2009	24,4	0,9	16,1	6,8	1,6	25,1
Muutos	3,9	0,1	4,2	1,0	0,2	5,2
Muutos %	18,78	15,56	35,01	16,35	16,92	25,91

4 Tulorahoitusjäämä ja valtio¹³

Edellä luvussa 2 esitettiin erilaisia tapoja arvioida kuntien tulojen riittävyttä. Kuntaliitossa on tehty laskelma kuntien talouden tasapainosta. Sitä kuvataan kumulatiivisella tulorahoitusjäämällä, joka saadaan laskemalla vuosikatteen ja poistonalaisten investointien erotusten vuosittaiset summat.

Kuntaliiton laskelma esitettiin Suomen Kuvalehdessä (37/2010). Artikkelissa ”Pettävällä pohjalla” todettiin kuntien talouden olevan luultua huonomassa tilassa. Lehden mukaan kuntien talouden heikko tila oli yllätys. Lisäksi pääkirjoituksessa todettiin myöhemmin liikkeellä olevan väärää tietoa kuntien kriisin kaunistelemiseksi.

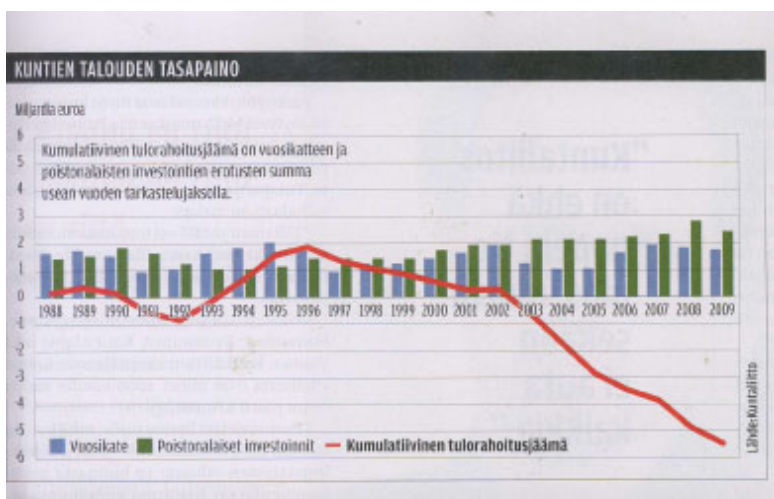
Kuntaliitossa tehtyjen laskelmien mukaan kuntien rahoitusvaje oli vuoden 2009 lopussa 5,4 miljardia euroa. Sitten Kuntaliitossa on muutettu hieman laskentatapaa ja vaje on kasvanut 7,9 miljardiin euroon¹⁴.

Kuntien talouden kehityksen syitä sekä tulorahoitusjäämän kertymisen syitä on pohdittu hyvin harvoin. Yhtenäistä analyysiä kehityksestä ei ole esitetty edes Suomen Kuntaliiton julkaisuissa.

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 on ollut velkamäärän kasvu. Tuloslaskelman viimeiset rivit antavat väärän kuvan kuntien taloudesta, koska poistot ovat liian pienet.

Yhdentoista suurimman kaupungin poistot olivat vuoden 2010 tilinpäätösten mukaan vain 50–80 prosenttia poistonalaisista investoinneista¹⁵. Tästä seuraa, että tunnusluku *vuosikatte poistoista* antaa liian myönteisen kuvan. Investointien tulorahoitusprosentti kuvaakin paremmin kuntien talouden tilaa.

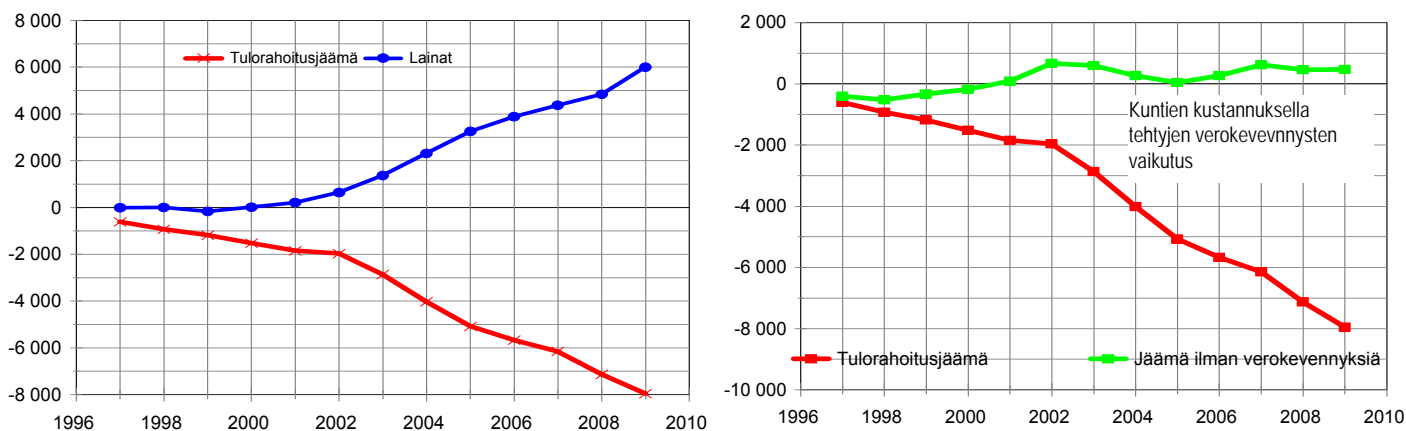


¹³ Luvun taustalla on artikkeli Heikki Helin, Valtion toimenpiteet kiristäneet kuntien taloutta. Kuntalehti 15/2010.

¹⁴ Luvut ovat kyseisten vuosien rahanarvossa.

¹⁵ Heikki Helin, Pelättyä parempi vuosi. Suurten kaupunkien tilinpäätökset 2011. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuskatsauksia 2011/1.

Kuvio 3a. Kuntien toteutunut kumulatiivinen tulorahoitusjäämä lainakannan kehitys
Kuvio 3b. Kuntien toteutunut kumulatiivinen tulorahoitusjäämä ja tulorahoitusjäämä ilman vuosien 1997–2003 kompensoimattomia veroleikkauksia (miljoonaa euroa)



Kun tulot eivät ole riittäneet investointien rahoittamiseen (tulorahoitusjäämä) on jouduttu ottamaan velkaa. (vasemmanpuoleinen kuvio 3a)

Jos valtio ei olisi keventänyt verotusta kuntien kustannuksella, olisi kuntien tulorahoitusjäämä plusmerkkinen eikä velkaa olisi tarvinnut ottaa niin paljon kuin otettiin. (oikeanpuoleinen kuvio 3b)

Jostain syystä valtion laskelmissa (mm. peruspalveluohjelma) verrataan vuosikatetta nettoinvestointeihin. Joinakin vuosina vuosikate on ollut nettoinvestointeja suurempi, mihin ovat vaikuttaneet kuntien suuret käyttöomaisuuden myyntitulot, ja siksi vertailun antama kuva on ollut liian myönteinen.

Suureen miinusmerkkiseen tulorahoitusjäämään löytyy helposti selitys mennyttä kehitystä tarkastelemalla. Luvussa 5 tarkastellaan keskeisimpien verotuloihin ja valtionosuuksiin liittyviä päätöksiä, joilla on ollut vaikutus kuntien talouteen.

Suurin tekijä ovat Lipposen hallitusten veronkevennykset, jotka tehtiin kuntien kustannuksella vuosina 1997–2003. Niiden seurauksena kuntien veropohja heikkeni yli 800 miljoonaa euroa vuodessa. Kun tämä kertaantuu koko vuosikymmenen, siitä tulee lähes 10 miljardin euron lovi.

Tämän takia kunnat eivät 2000-luvun vaihteessa voineet säästää. Kuntatalouden tilannekuva olisikin aivan toisenlainen, jos kunnat olisivat saaneet edellä todetut rahat: ylijäämää olisi noin puoli miljardia euroa. Elävässä elämässä tuskin näin paljoa, mutta nykyistä rahoitusvajetta tuskin olisi. Kuviossa 3b nämä veronkevennykset on palautettu kunnille. Kahden käyrän väli on veronkevennyksistä kuntien talouteen syntynyt lovi.

Peruskuntien tulorahoitusjäämä oli 2009 noin –7,9 miljardia euroa. Kuntien velka kasvoi vuosina 1997–2009 nimellisesti noin 6 miljardia euroa. Kuviossa 3a esitetään tulorahoitusjäämän kehityksen ohella velkamäärän kehitys.

5 Jos valtio olisi toiminut lain hengen mukaan¹⁶

Kuntien vuosien 2000–2009 vuosikatteen ja investointien omahankintamien erotus oli 12,6 miljoonaa euroa. Miltä kuntien luvut näyttäisivät, jos valtio olisi toiminut lakien hengen mukaan ja maksanut kunnille sen, mitä niille kuuluu, ja pidättäytynyt uusien tehtävien säätämisestä? Tilannetta hahmotellaan muutamalla karkealla luonnostelmalla.

1

Kuntaliiton laskelmien mukaan verotusta on kevennetty vuosina 1997–2004 kuntien kustannuksella 827 miljoonalla eurolla. Tästä 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 kunnilta jäi 2000-luvulla saamatta verotuloja peräti 9,7 miljardia euroa. Tämän vaikutus tulorahoitukseen on esitetty edellisen luvun kuviossa 3.

2

Vuosien 2001–2007 lähes 400 miljoonan vajaiden indeksitarkistusten vaikutus kertaantuu, ja niistä aiheutui noin 2,6 miljardin euron valtionosuuksien menetys kunnille vuosina 2000–2009. Lain mukaan valtio saattoi korvata kustannustason nousun harkintansa mukaan 50–100-prosenttisesti. Vajaa indeksitarkistus merkitsi rahoitusvastuun siirtymistä valtiolta kunnille.

Joskus vajaata tarkistusta perusteltiin ainakin epävirallisesti sillä, että siten saadaan asetettua kunnille vaatimus toiminnan tehostamisesta.

3

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.

4

Kustannustenjaon tarkistusten maksaminen jälkikäteen on vähentänyt kuntien valtionosuuksia yli 800 miljoonaa euroa.¹⁷

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 jouduttiin tekemään.



"Kuntien talouden tila näyttäisi jopa hyvältä, jos valtio olisi vastannut velvoitteistaan lakien hengen mukaan."



¹⁶ Heikki Helin, Tapausten kulku. Valtionosuus- ja verouudistukset ja uudistus suunnitelmat 1990–2006 ja valtion toimenpiteiden vaikutus kuntien talouteen. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 2008:4.

¹⁷ Näin on tapahtunut kaksi kertaa ja molemmilla kerroilla on pitänyt muuttaa lakia.

6 Valtionosuusjärjestelmä vuotaa¹⁸

Valtio osallistuu kuntien kustannuksiin tiettyjen pelisääntöjen mukaan. Kun eduskunta päättää uusista tehtävistä, merkitään periaatteessa valtion budjettiin uusista tehtävistä aiheutuvat kustannukset. Vuodesta 2010 alkaen valtio osallistuu uusista tehtävistä aiheutuviin 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 kustannusten jako 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.

Kuntien tilannetta pahentaa se, että uusien tehtävien kustannukset on ilmeisen tietoisesti arvioitu liian pieniksi. Neljän vuoden välein tehtävässä kustannusten jaon 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 nelivuotisjaksolla.

Lakia kustannusten jaon tarkistuksesta muutettiin. Aiemmin tarkistus piti lain mukaan tehdä täysimääräisenä. Uusi laki mahdollistaa sen, että maksulle asetetaan monia ehtoja.

Tarkistuksen neljän vuoden välistä seuraa se, että valtionosuuden perusteena olevat yksikköhinnat ja laskennalliset kustannukset jäävät välivuosien aikana toteutuneita kustannuksia pienemmiksi, minkä vuoksi kustannusten jako muuttuu kunnille epäedulliseksi. Tätä aiheutuvaan valtionosuuksien menetykseen ei ole kiinnitetty huomiota.

Uusin nelivuotistarkastelu osoitti, että kustannukset ovat kasvaneet reilun miljardin ennakoitua enemmän ja valtion olisi maksettava siitä reilut 400 miljoonaa euroa. Kuntien talousfoorumin yhteydessä kolme suurinta puoluetta eivät halunneet tässä vaiheessa sitoutua summan maksamiseen, koska nelivuotistarkistuksen toteuttamiseen sitoutuminen ei ole nyt reilua, kun hallitusneuvotteluissa on paljon asioita auki (STT/Etelä-Suomen Sanomat 10.2.2011).

Todettu 430 miljoonan valtionosuuksien korotustarve on samaa luokkaa kuin edelliskerroilla. Tarve oli 433 miljoonaa euroa vuonna 2001, 502 miljoonaa euroa vuonna 2005 ja noin 248 miljoonaa euroa vuonna 2008. Pelkästään vuosien 2001 ja 2005 tarkistuksen maksun lykkääminen leikkasi kunnilta valtionosuuksia reilut 850 miljoonaa euroa.

¹⁸ Tämä luku perustuu Kuntalehdessä (4/2011) julkaistuun artikkeliin "Valtionosuusjärjestelmä on korjattava. Kunnat häviävät taloudessa aina."

Kunnilta jää valtionosuuksia saamatta tarkistuksen neljän vuoden jakson takia. Sitä kuvaa seuraava esimerkki. Kustannustenjaon tarkistus edellyttää 400 miljoonan euron valtionosuuksien lisäämistä. 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. Kunnilta jää siis saamatta 1 000 miljoonaa euroa valtionosuuksien tarkistuksen viiveen takia.

90-luvulla erään julkaisuni nimi oli ”Kuntatalous – valtion talouden jakojäännös”. Taustalla oli ajatus, että aina kun valtion etu vaati, kuntien talous jousti. Vuoden 2005 tarkistuksen lykkäämistä perusteltiin näin: ”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 valtionosuuksien 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 ennakoimattomia yksikköhintojen ja laskennallisten kustannusten korotuspaineita, **mikä on omiaan vaikeuttamaan erityisesti valtion taloussuunnittelua.**

Tarkistus aiheutti ongelmia valtiontaloudelle: ”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 ennakoiinkin, että vuoden 2006 alusta toteutettavan valtionosuuksien uudistuksen yhteydessä valtionosuuksilainsäädäntöä on tarkoitus muuttaa pysyvästi siten, että lakisäätöisestä määrävuosin tehtävästä nykytuotoisesta valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistuksesta luovutaan.

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 kustannustenjakoa koskevia säännöksiä muutettiin vuonna 2006 siten, että säännökset **kustannustenjaon säilyttämisestä muutettiin tarkistamiseksi.** 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 kustannustenjakopolitiikkaan. 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.

Karkeistaen voidaan todeta, 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 valtionvelkojakaan ole lyhennettävänä.

Kun tarkistuksia ei makseta ajallaan, vedotaan edellisten hallitusten noudattamaan käytäntöön ja niiden tekemiin virheisiin. Kun vuonna 2005 muutettiin lakia eikä maksettu tarkistusta ajallaan, kuntaministeri Manninen totesi ”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 maksamista, 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.

Uudessa eduskunnassa on 158 kunnanvaltuutettua eli 79 prosenttia kaikista kansanedustajista toimii myös kotikuntansa valtuustossa (Kuntaliitto tiedottaa 29.4.2011). Edellisessä eduskunnassa valtuutettuja oli 155. Tämän vuoksi vaikea ymmärtää, miten jatkuvasti on tehty päätöksiä, joissa ei olo huomioitu riittävästi kuntien talouden kestävyyttä.

7 Uudet tehtävät

Suomen Kuntaliitto on ollut huolissaan kunnille säilytetyistä uusista tehtävistä. Uusista tehtävistä aiheutuneiden kustannusten määrä ei ole tiedossa. 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.

Kehysten 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 jatkuvasti kuntia löysästä taloushoidosta. Malkaa omassa silmässä ei tunnu valtion puolella nähtävän. 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. Laskun 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 näin:

– Eduskunta selkeytti perusopetuslakia. – – Kyseessä subjektiivinen oikeus. – – Opettajien Ammattijärjestön (OAJ:n) mukaan kunnat tarvitsevat 349 miljoonaa euroa lisää, jotta oppilaille voitaisiin taata lakisääteinen tukiovetuspalvelu. Valtion ensi vuoden budjetissa lakimuutoksen toteuttamiseen varataan 17 miljoonaa euroa.

Uudet tehtävät kuristavat kuntien taloutta

Taluskriisi ei
runnellut kuntia niin
paljon kuin pelättiin.

Teija Sutinen HS

VALTION kunnille säilyttämät uudet tehtävät heikentävät kuntien taloutta ensi vuonna. Valtio siirtää kunnille uusia tehtäviä, mutta ei osoita niihin varoja täysimääräisesti, joten kuntien rahoitusasema heikkenee 42 miljoonalla eurolla verrattuna tähän vuoteen.

Asia käy ilmi valtiovarainministeriön (VM) tekemästä kuntatalouden yhteenvedosta eli niin sanotusta peruspalvelubudjetista.

Kuntien etujärjestö Kuntaliitto pitää asiaa historiallisena, sillä aiemmin valtiolta tulleet uudet tehtävät eivät ole kääntäneet taloutta miinukselle. Valtio on ohjannut kunnille lisärahaa, jolla uusista tehtävistä on selvitty.

Nyt oletuksena on, että kunnat selviävät menojen lisäyksistä verotulojen kasvun takia.

Pääosa ensi vuoden uusista tehtävistä liittyy sosiaali- ja terveystalouteen. Kunnille tulee uusia velvoitteita muun muassa neuvolatoiminnassa, kouluterveydenhoidossa ja vammaispalveluissa.

KUNTAMINISTERINÄ toimissaan nykyinen pääministeri **Mari Kiviniemi** (kesk) olisi halunnut lykätä kunnille siirrettäviä uusia tehtäviä ja odot-



Tapani Tölli

taa, että kuntien tilanne parane. Tahti ei silti hidastunut.

Myös uusi kuntaministeri **Tapani Tölli** (kesk) sanoo, että valtion pitää olla "hyvin pidettyväinen" tehtävien siirrossa. "Ei kuntien talous kestä sitä,

ellei pystytä osoittamaan lisäresursseja."

"Nämä nyt tehdyt ovat olleet yhteisiä ratkaisuja. Kunnille tulee niihin tietty valtionosuus, mutta eihän meillä ole sadan prosentin valtionosuuksia, joten kunnille tulee niistä myös kustannuksia", Tölli sanoo.

Kuntien rahoitusasemaa horjuttaa ensi vuonna eniten se, että tälle vuodelle tehty tilapäinen 30 miljoonan euron korotus valtionosuuksiin poistuu. Tölli esitti budjettineuvotteluissa korotuksen jatkamista, mutta ei saanut hallituksessa laajempaa kannatusta.

KUNNAT näyttävät VM:n mielestä selviävän taluskriisistä pelättyä pienemmin vaurioiden. Tulot kasvavat, sillä kunnat

nostivat sekä kunnallis- että kiinteistöveroprosenttejaan tälle vuodelle tuntuvasti. Lisäksi talouden viriäminen lisää yhteisöveron tuottoa.

Menojen kasvua hillitsee se, että kuntatyöntekijöiden palkkaratkaisut olivat maltillisia.

Valtio teki mittavia toimia pitääkseen kuntien nokan veden pinnalla. Vuonna 2009 tehty työnantajan Kela-maksun poisto hyödytti kuntia, yrityksiltä kerättävää yhteisöveroa ohjattiin kuntien käyttöön entistä enemmän, ja lisäksi kuntien kiinteistöveroprosenttien rajoja nostettiin.

Yhteensä tämä auttoi kuntia noin 800 miljoonalla eurolla.

"Olihan se aika hyvä paukku kunnille", sanoo Kuntaliiton kuntatalousyksikön johtaja **Martti Kallio**.

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.

Kuntaliiton arviot vammaispalvelulain kustannuksista poikkesivat hallituksen esityksen arvioista merkittävästi.

Uudistusten taloudellisten vaikutusten arviointi hallituksen esityksissä on puutteellista. Taloustietoa hallituksen esityksissä on liian vähän. Esimerkiksi kaikista hallituksen esityksistä kustannustenjaon tarkistamiseksi ei ilmene, paljonko laskennalliset kustannukset ovat kasvaneet. Ei peruspalveluohjelmakaan ole selkokielellä kirjoitettu.

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 10 viime 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 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.

Toimintakulujen nimellinen kasvu vuosina 2000–2009 oli 11,7 miljardia euroa ja reaalin kasvu 6,6 miljardia euroa. Näin karkeasti haarukoimalla suuri osa kuntien menojen kasvusta olisi uusista tehtävistä aiheutuneita menoja.

Kunnallistalouden selviytymistä auttaisi, jos eduskunta ei antaisi kunnille muutamaan vuoteen uusia tehtäviä.

8 Menot nousevat tulojen tasolle – talouden arviointivälineet

Kuntien talouden tilaa ja arviointivälineitä on arvosteltu. Ohessa muutamia lehtiotsikoita:

Tilinpäätöstiedot kaunistelevalta kuntien tilannetta. Kuntatalous on oikeasti alijäämäinen. (1/2011 Kuntatyönantaja)

Juhani Nummela: Kuntien tilinpidon ”enronit” – kenen on vastuu, missä on moraali? (31.3.2011 Suomen Kuvalehden verkkosivut)

”On väärä signaali vaieta kuntien synkästä tilasta vaalien alla” (Suomenkuvalehti.fi 25.3.2011)

Helsingin Sanomissa oli neljän palstan uutinen. Kuntaliitto on vasta viime vuosina kiinnittänyt huomiota positiivisten tilinpäätösten ja lainakannan kasvun väliseen ristiriitaan.

TORSTAINA 10. HELMIKUUTA 2011

A | Kotimaa

Velkaiset kunnat näyttelevät rikasta tilinpäätöksissä

Tulot eivät ole riittäneet kaikkeen tarvittavaan yli 10 vuoteen. Lainaa on jo 13 miljardia euroa ja lainanotto jatkuu.

Riitta Vainio HS

VELKAISET kunnat näyttävät tilinpäätöksissään edelleen siltä kuin kuntien menoihin olisi riittävästi rahaa. Vuodesta 1997 lähtien kuntien tulot eivät kuitenkaan ole yhtenäkkään vuotena riittäneet kaikkeen tarvittavaan, eli palvelujen tuottamisen lisäksi myös tarpeelliseen rakentamiseen. Kunta-alan talous- ja rahoitusfoorumissa esiteltiin keski- viikkona 1,5 miljardin ylijäämäinen kuntataloustilinpäätös. Todellisuudessa kunnat ovat joutuneet ottamaan lisää lainaa viime vuosien aikana noin kahdeksan miljardia eroa. Kuntien ja kuntayhtymien lainamäärä on tällä haavaa 13 miljardia euroa. Lainanoton kasvulle ei näy loppua, Kuntaliiton toimitusjohtaja **Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma** sanoo. Kuntien osuus koko Suomen julkisen talouden velasta on noin 15 prosenttia. **KUNTIEN** vuosittaisten positiivisten tilinpäätösten ja kasvavan lainamäärän ristiriitaa ei ole onnistuttu selittämään myöskään kuntien luottamus-

henkilöille. Kunnanvaltuutetut tekevät edelleen päätöksiä kuin taloustilanne olisi se, miltä tilinpäätökset näyttävät, Kuntaliiton varatoimitusjohtaja **Timo Kietäväinen** tuskittelee. **KUNNAT** tuottavat valtaosan kansalaisten peruspalveluista ja kustantavat ne suurelta osalta kuntalaisten maksamilta verotuloilla. Valtionosuudet kattavat palvelujen kustannuksista noin kolmanneksen. Kuntaliiton vaatimus on, että jos palveluita lisätään, valtion tulee osallistua ainakin puolella niiden kustannuksiin. Etenkin opetus- sekä sosiaali- ja terveysministeriö lisäävät kansalaisten palveluita ilman, että niiden kustannuksia arvioidaisiin kuntien taloudel-

lisen tilanteen kannalta, Kuntaliitto arvioi. Kuntien investoinnit lisääntyivät viime vuonna yli 55 prosentilla, lainanotto kasvoi yli 43 prosenttia ja lainamäärä kasvoi yli 21 prosenttia. Korkomenoihin käytettiin 230 miljoonaa euroa. Kuntaliitto odottaa, että valtio ja kunnat pystyvät tekemään noin viiden miljardin euron tasapainottamistoimet kuntataloudessa. Se merkitsee muun muassa menojen leikkauksia, lisäverotulojen hankkimista ja investointien karsimista. Kuntien menoista yli puolet on henkilöstömenoja. Vuonna 2009 kuntien ja kuntayhtymien henkilöstömenot olivat 19,2 miljardia euroa, josta palkkakustannuksia oli 14,7 miljardia.

Kuntien tulorahoituksen riittävyyttä on arvioitu vuosikatteen ja poistojen suhteella. Perusopetus on, että mikäli vuosikate on siitä vähennettävien poistojen suuruinen, kunnan tulorahoitus on riittävä. Edellytyksenä on, että poistojen määrä vastaa keskimääräistä vuotuisia korvausinvestointitasoa. Korvausinvestoinneilla tarkoitetaan tällöin poistonalaisten in-

vestointien omahankintamenoa, joka saadaan vähentämällä hankintamenosta valtionosuudet ja muut rahoitusosuudet (Myllyntaus 2002, s. 104).

Kuntaliiton Kuntapalvelujen pelastusohjelmassa 2010–2013 todetaan kuntien puskureista seuraavasti (10.2.2010, s. 6):

– Kirjanpidon antama kuva kunta-alan talouden puskureista on kuitenkin liian positiivinen. Kuntien tuotantovälineistä tekemät suunnitelmapoistot ovat olleet alimitoitettuja eli keskimäärin vain 60 prosenttia poistonalaisista investoinneista vuosina 1997–2008. Poistonalaisten investointien ja kirjanpidon suunnitelmapoistojen erotusta mainitulla aikavälillä on kertynyt 10 miljardia euroa. Tämä tarkoittaa, että kunta-alan tulo-rahoituksen vaje viimeisen vuosikymmenen aikana yhteensä on ollut 1–2 miljardia euroa eikä todellista ylijäämää ole kertynyt. Näkemystä tulo-rahoituksen vajauksesta vahvistaa myös kunta-alan lainakannan 5 mrd. euron nettolisäys vuosina 1997–2008.

Valtion toimenpiteet ovat vaikuttaneet merkittävästi keskeisiin kuntien talouden tunnuslukuihin. Verotuloihin ovat vaikuttaneet seuraavat tekijät:

- Valtion päättämät verotuksen kevennykset ovat hidastaneet verotulojen kasvua. Samalla ero veroprosentin ja todellisen veroasteen välillä on kasvanut.
- Valtion päätöksin kuntien osuus yhteisöveron tuotosta on useimmiten vähentynyt, poikkeuksena lamasta johtunut tilapäinen 10 prosenttiyksikön korotus.
- Kiinteistöveroprosenttien alarajojen korotus on pakottanut kunnat kiinteistöveroprosenttien korotuksiin¹⁹.
- Edellä olevista syistä verotulojen kehitys ei heijastele enää suoraan kunnan alueella tapahtuvan toiminnan ja aktiivisuuden kehitystä.

Valtionosuudet ovat kasvaneet. Valtionosuuksien kehityksen tarkastelussa on huomattava seuraavat seikat:

- Vanhasen hallitukset ovat kompensoineet veronkevennykset lisäämällä valtionosuuksia. Lipposen hallitukset tekivät kevennykset kuntien kustannuksella.
- Periaatteessa valtion olisi lainsäädännön hengen mukaiset pitänyt osallistua palvelujen kustannuksiin. Näin ei ole tapahtunut, vaan valtio on vähentänyt osuuttaan. Veronkevennysten kompensointi on peittänyt tämän muutoksen.
- Kuntien toimintojen organisoinnissa on eroja, ja valtionosuudet heijastelevat näitä eroja. Erityisesti ammatillisen koulutuksen valtionosuuksien kohdistuminen suoraan palvelujen tuottajille aiheuttaa näitä eroja.

Kuntien talouden vertailua ovat vaikeuttaneet erot toimintojen organisoinnissa. Tällaisia eroja aiheuttavia tekijöitä ovat

- organisaatiomuutokset, toimintojen siirto kunnan organisaatioon tai päinvastoin siirto kunnan organisaation ulkopuolelle²⁰

¹⁹ Kiinteistöveroprosenttien alarajojen korotusta on kutsuttu kuntatalouden vahvistamiseksi. Samaan aikaan hallitus on keventänyt muuta verotusta. Kuntalaisen kannalta toimenpiteet ovat ristiriidassa keskenään.

- oma toiminta vai ostopalvelut, isäntäkunta naapurikuntien terveydenhuollolle²¹
- oma ammatillinen koulutus, lukio²²
- liiketoiminnan laajuus ja organisointitapa²³.

Toimintojen organisointi heijastuu myös kuntien taseen eriin. Eroja aiheuttavat mm.:

- liiketoiminnan laajuus
- konsernipankki (kunta välittää lainat konsernin yksiköille)
- erilaiset elinkaarimallit
- vastuut (kunta takaa esimerkiksi ulkopuolisten teollistavia hankkeita) ja
- muunlaiset keinot.



Otsikko ja Fakta Helsingin Sanomat 5.3.2011

Kun kuntien rahat eivät riitä kaikkiin niihin investointeihin, jotka haluttaisiin toteuttaa, turvaudutaan uudenlaisiin ratkaisuihin. Tällainen on ns. elinkaarimalli.

Yleisimmät elinkaarimalliin turvautumisen perustelut liittyvät siihen, että kaikki hankkeet eivät mahdu talouden kehyksiin ja velka kasvaisi liikaa. Kustannukset siirrettäisiin tulevaisuuteen²⁴. Kuntien erilaisten elinkaarimallien hyödyistä ei ole varmuutta.

Elinkaarimallejakin on monenlaisia. Kuopiossa perustettiin kaupungin yhtiö hallinnoimaan hanketta.²⁵

FAKTA

Elinkaarimalli on yksityisen ja julkisen yhteistyötä

- Elinkaarimallilla tarkoitetaan julkisen ja yksityisen yhteishanketta, jossa toteuttajalla on vastuu hankkeen kunnossapidosta.
- Toteuttaja vastaa sopimuskauden ajan rakennuksen korjaustöistä.
- Malliin voivat kuulua myös rahoitus, suunnittelu, rakentaminen ja erilaiset palvelut.
- Käyttäjä maksaa sopimuksen mukaista palvelumaksua. Palvelut voivat sisältää kaiken vahtimestaripalveluista ja siivouksesta jätekuljetuksiin.
- Toteuttaja sitoutuu siihen, että esimerkiksi rakennus on täydessä käyttökunnossa vielä sopimuskauden päätyttyäkin.

²⁰ Esimerkiksi lukion siirto kuntayhtymälle, menot vähenevät ja valtionosuudet vähenevät.

²¹ Isäntäkuntamallissa toiminnan järjestävän kunnan menoihin tulevat mukaan myös naapurikuntien menot. Korjaantuu nettomenojen tarkastelussa, mutta pelkästään toimintamenot euroa/asukas jää tilastossa todellista kunnan omaa toimintamenoa suuremmaksi. Pinnallisissa vertailussa henkilökunta suhteessa kunnan asukaslukuun todellista suurempi.

²² Kun kunta järjestää ammatillista koulutusta, ovat sen menot ja valtionosuudet suuremmat kuin kunnissa, joissa näitä toimintoja ei ole. Tämä tulee esiin, kun vertaillaan valtionosuudet euroa/asukas -lukuja.

²³ Liiketoiminta heijastuu kaikkiin lukuihin: toimintamenot, vuosikate, investoinnit, taseen erät. Jos suhteutetaan vuosikate vain asukaslukuun, saadaan tulos, jonka mukaan laajan liiketoiminnan kuntien tilanne on parempi. Tällöin jäävät huomiotta liiketoiminnan edellyttämät investoinnit.

²⁴ Valtiovarainministeriön budjettipäällikön Hannu Mäkisen mukaan "ajatus tuntuu olevan, että me päätämme, lapset maksavat" (Talouselämä 5/2011).

²⁵ Kuopion mittavan elinkaarihankkeen toisen uudisrakennuksen, Puijonsarven koulun, harjannostajaisia juhli-taan 27.1.2011. Koulun detaljisuunnittelu aloitettiin syksyllä 2009, ja rakennus valmistuu heinäkuussa 2011. Kuopion kaupunginhallitus valitsi Lemminkäinen Oyj:n elinkaarihankkeen palveluntuottajaksi heinäkuussa 2009. Puijonsarven koulun lisäksi ovat hankkeen uudisrakennuskohteita Martti Ahtisaaren koulu, joka valmis-tuu niin ikään kesällä 2011, sekä kesällä 2012 valmistuva Puijonlaakson päiväkot. Hankkeeseen kuuluu lisäksi Rajalan ja Pohjantien koulujen peruskorjaaminen. Nämä työt valmistuvat kesällä 2012 ja kesällä 2013. Ra-

Suomi käyttää Kreikan temppuja

Suomi jakaa valtion taloudellisesta tilanteesta kaunisteltua kuvaa. Talousarvion kehys vuotaa, kun rahaa siirretään taskusta toiseen yhä uusilla budjetoitikoilla.

Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan **Tuomas Pöystin** mukaan Suomen tilinpitojärjestelmät

päättäväisyyttä sanoo. Käsittelyssä ei ole hänen mielestään riittävästi otettu huomioon

riökään ei ole erehtymätön ja horjumaton. "Suomella ei ole selkeää, koko

"Verotuet ovat jo liki 18 miljardia", Pöysti huomauttaa.

Budjetin ulkopuolisissa rahastoissa on melkein 25 miljardia euroa, mikä on puolet valtion budjetista. "Se on erittäin merkittävä poikkeus eduskunnan budjettivallasta."

Valtio siirtää menojaan valtion-

Talouselämä 5/2011

Myös valtion taholla on pohdittu erilaisia rahoitusmalleja, koska rahat eivät riitä kaikkiin tie- ja ratainvestointeihin. Niinpä valtio on siirtänyt rahoitusvastuutaan kunnille. Esimerkiksi kehäradan kustannuksia Vantaa on maksanut etupainotteisesti. Kaupunki lainasi valtiolle 50 miljoonaa euroa, jotta rakennustyöt päästiin aloittamaan.

Jos ulkopuolinen yhtiö rahoittaa valtion rahoitettavaksi kuuluvia hankkeita, kuva valtiontaloudesta vääristyy aivan samalla tavalla kuin elinkaarimallit vaikuttavat kuntien talouden kuvaan.

Otsikon *muut keinot* alle voidaan luokitella monenlaisia rahoitusratkaisuja. Lahdessa kaupunginjohtaja esitti mallia, jolla Lahti Energiasta olisi voitu irrottaa pääomia monimutkaisiin yhtiöjärjestelyin.

Joissakin kaupungeissa on suunniteltu kaupungin tilojen myyntiä ja tilojen vuokraamista. Näin vapautuisi hetkeksi pääomia. Turun Sanomissa oli seuraavat otsikot (8.10.2010):

Myös päiväkodeista ja toimistotiloista hamutaan lisätuloja
Turun uusi tilajohtaja myisi kouluja sijoituskohteiksi

Tilajohtaja ehdottaa tilojen myymistä ja niiden vuokraamista omaan käyttöön
Turun koulut ja päiväkodit voisi valjastaa rahan tienämiseen

Samankaltaisia hankkeita on putkahtanut eri kaupungeissa²⁶. Yhteistä edellä olevan tyyppisille malleille on se, että kun kaupungit rahat eivät riitä kaikkien toivomuslistalla olevien investointien rahoittamiseen, rahaa etsitään tavoilla, jotka eivät lisäisi kaupungin velkaa.

Oma lukunsa ovat ajatusmallit, joissa hyvä kunta on sellainen, joka on myynyt omaisuutensa, jonka tase on mahdollisimman kevyt ja joka ostaa palvelut ulkopuolisilta²⁷. Energiayhtiönsä myynyt Espoo on menestynyt tällaisissa luokituksissa, vaikka myynti tuskin on ollut Espoolle edullinen ratkaisu. Energialaitosten ja yhtiöiden myynti ulkopuolisille ei voi olla kunnan kannalta järkevä ratkaisu. Voitot yhtiöistä menisivät ulkomaisille sijoittajille ja

kennusten hoito ja ylläpito ovat Lemminkäisen vastuulla 25 vuoden palvelujakson ajan. Hankkeen kokonaisarvo on 93,5 miljoonaa euroa. Kiinteistö Oy Kuopion koulutilat omistaa elinkaarihankkeessa peruskorjattavat sekä uudisrakennettavat kiinteistöt. Kiinteistöosakeyhtiön omistaa Kuopion kaupunki. (Lemminkäinen Oyj:n lehdistötiedote 27.1.2011.)

²⁶ Kuntalehti 9/2010: Vantaa hakee kiinteistöistä talouden tasapainoa. Kaupunki ryhtyy myymään julkisia rakennuksiaan yksityisille sijoittajille.

²⁷ Kuntien ostopalvelut. Pienemmiksi palasiksi. Jussi Järventaus kauppaa palvelujen ulkoistamista lääkkeeksi. Keskisuomalainen 28.12.2010.

EK: Kuntapalvelut maksavat liikaa. Helsingin Sanomat 9.1.2011.

energian hinta nousisi. Esimerkiksi Helsinki on voinut rahoittaa Helsinki Energian tuloutuksilla peruspalvelujaan.

Joensuun kaupunginjohtaja Aaro Heikkilä totesi kerran, että kun ”vauhti on liian luja, niin viisas jarruttaa”. Tavallisen kaupunkilaisen kannalta olisi turvallisinta pistää jarrut päälle ja tyytyä perinteisempiin rahoitusratkaisuihin eli harkittuun velanottoon ja veroprosentin korotukseen, jos on pakko. Yksinkertainen on kaunista kunnallisessakin päätöksenteossa. On arvo sinänsä, että päättäjät ja kaupunkilaiset ymmärtävät, mitä ollaan päättämässä ja mitkä ovat seuraukset.

Kuntien kirjanpito antaa kohtalaisen hyvän yleiskuvan kuntien taloudesta. Yhden tunnusluvun perusteella arvioita ei pidä tehdä, kuten usein tehdään. Jos näin tehdyn päätelmän todetaan olevan väärä, kritisoidaan järjestelmää.

Vuosikatteen, poistojen ja investointien omahankintamenojen vertailu kuvaa tulo-rahoituksen riittävyyttä. Kun otetaan tarkasteluun mukaan kunnan ja konsernin lainat, kuva tarkentuu. Taseen kertyneen ylijäämän ja tuloslaskelman yli-/alijäämän ja tuloksen voi jättää omaan arvoonsa. Lisäksi on katsottava, millaisella veroprosentilla kunta kerää verotulonsa. Alhainen prosentti heijastelee potentiaalista lisätulojen hankkimismahdollisuutta.

Suurten kuntien menot ovat yleensä suuremmat kuin muiden kuntien. Menojen suuruuden taustalla on monia tekijöitä. Myös palvelujen laadussa, tarjonnassa ja tarpeessa on eroja²⁸.

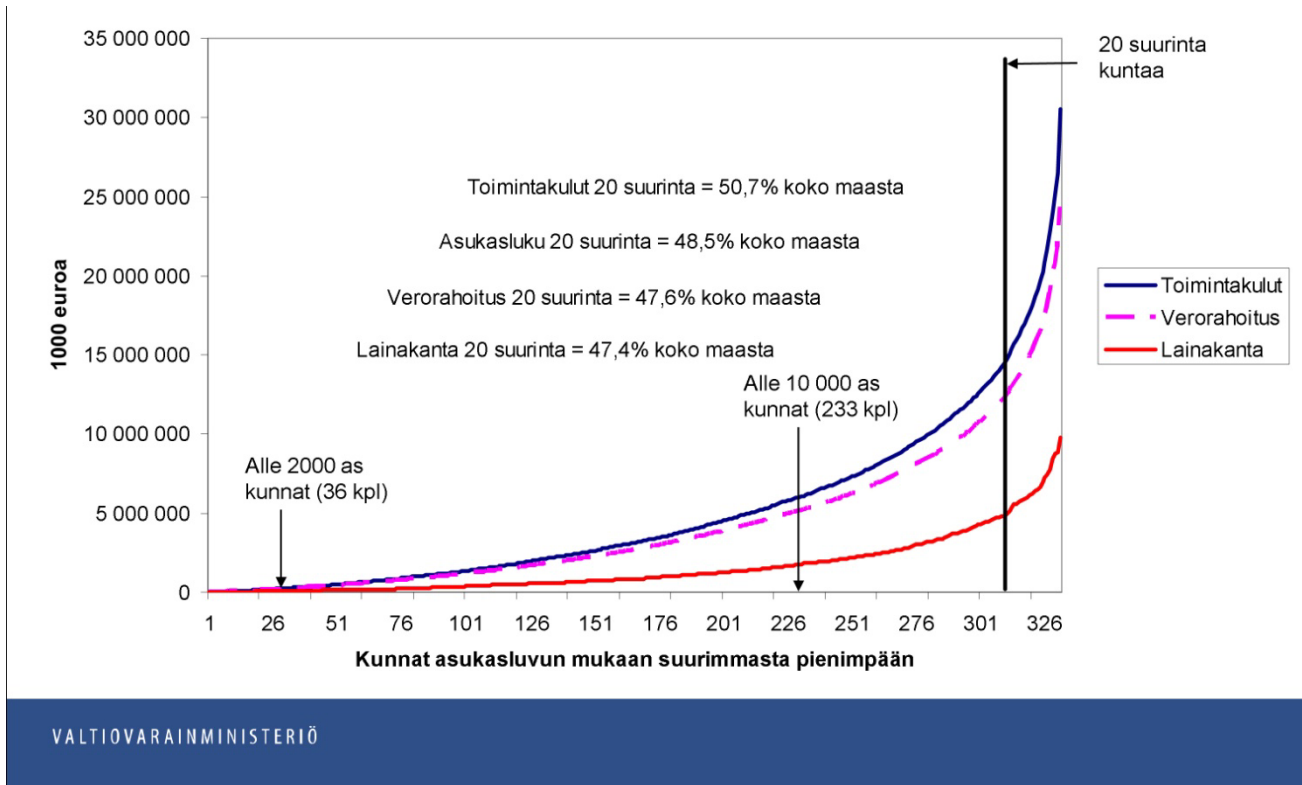
Valtiovarainministeriössä on havaittu, että 20 suurimman kunnan menot ovat noin 50 prosenttia kuntien kokonaismenoista (kuvio 4). Tämän takia ministeriössä on käynnistetty 20 suurimman kunnan tuottavuusprojekti. Kuntien palveluiden kustannuksissa on suuria eroja. Erojen taustalla ovat mm. palvelutarpeessa ja tuotettavien palveluiden laadussa olevat erot.

²⁸ Terveysten ja hyvinvoinnin laitos THL on tehnyt vuosittain kuntien kustantamien terveys- ja vanhuspalvelujen menovertailua, jossa on otettu huomioon kuntalaisten palvelujen tarpeeseen vaikuttavat tekijät, kuten ikärakenne ja sairastavuus. Suhteuttamalla kuntien palveluihin käyttämät rahat kuntalaisten tarpeisiin pystytään kuntien satsauksia vertaamaan keskenään ja koko maan tasoon. Suurista kaupungeista ylivoimaisesti kallein on Helsinki (+16 % yli asukaskohtaisen keskiarvon). Sitten tulevat Vaasa (+11 %), Vantaa (+ 8 %) ja Espoo (+6 %). ”Jos Helsinki, Espoo ja Vantaa pääsisivät terveystarpeensa lähemmäs maan keskitasoa, voitaisiin säästää paljon rahaa, teoreettisesti jopa yli 200 miljoonaa euroa”, arvioi tutkija Timo Hujanen THL:stä. http://www.thl.fi/fi_FI/web/fi/tiedote?id=24237

Heikki Helin – Markku Hyypiä, Kuntien palvelukustannusten vertailun vaikeus: ”Halpa” voikin olla kallista. Kvartti 2/2010.

Heikki Helin, Kuntien optimaalinen väestöpohja vaihtelee toiminnoittain. Tieto & trendit 1/2010.

Kuvio 4. Kuntien toimintakulut, verorahoitus ja lainakanta kumulatiivisesti, kunnat suuruusjärjestyksessä, TP 2009, 332 kuntaa (valtiovarainministeriö)



9 Miten tähän on tultu?

”Siitä on lähdettävä, että tähän on tultu” (kuntaministeri Tapani Tölli).

Kuntien lainamäärä on kasvanut. Vaikka taseen ylijäämä on kasvanut, on kuntien rahoitusvaje kasvanut samaan tahtiin. Miksi rahoitusvaje ja velka ovat kasvaneet? Kyse ei ole yksin kuntien osaamattomasta taloudenhoidosta.

Kuntien talouden ongelmista keskusteltaessa huomio kohdistuu keinoihin, joilla talous saataisiin korjatuksi. Näitä keinoja ovat kuntaliitokset, tuottavuuden parantaminen (kustannustehokkuus, kustannusvaikuttavuus jne.), kilpailuttaminen, ulkoistaminen, uudet rahoitusratkaisut, parhaat käytännöt, yhteistoiminta, menoleikkaukset ja säästöt sekä monet muut samankaltaiset ratkaisut.

Hyvin harvoin keskustellaan syistä, jotka ovat johtaneet kunnallistalouden tähän tilanteeseen. Ongelmat on kuitattu viittaamalla kuntien toimintojen tehostumukseen ja taloudenhoidon taitamattomuuteen. Kehityksen taustalla olevista todellisista syistä ei ole keskusteltu. Kuntien edunvalvojakin – Kuntaliitto – on ollut melko hiljaa näistä syistä, vaikka se on laatinut erilaisia kuntatalouden pelastusohjelmia.

Ottaen huomioon sen, että valtion 50,5 miljardin budjetista 11,5 miljardia 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 ratkaisuksista (verotus, valtionosuudet, uudet tehtävät ja velvoitteet). Osa kasvusta johtuu myös kuntien omista ratkaisuksista, mutta niiden osuutta ei ole mahdollista arvioida.

Verotusta kevennettiin 2000-luvun vaihteessa kuntien kustannuksella. Lipposen hallitusten kuntien kustannuksella tekemien veronkevennysten seurauksena vaje alkoi kasvaa.

2000-luvulla on kuntien valtionosuuksia leikattu ja rahoitusvastuuta on siirtynyt yhä enemmän kunnille. Tämä ei kuitenkaan ilmene valtionosuuksien kehityksessä, koska kuntien verotulomenetyksiä on kompensoitu lisäämällä valtionosuuksia. Valtio on lyhentänyt valtionvelkaa ja muuttanut lakia lykätäkseen kunnille lain mukaan kuuluneiden valtionosuuksien maksua.

Valtio vaatii kuntien tuottavuuden parantamista. Eräänä perusteena indeksitarkistusten tekemiselle vajaina oli kuntien tuottavuuden parantamisvaatimus. Tähän on pyritty myös kustannustenjakoa koskevien säännösten muuttamisella vuonna 2006 siten, että säännökset kustannustenjaon säilyttämisestä muutettiin tarkistamiseksi.

Valtio on tavallaan pakottanut kunnat tuottavuuden parantamiseen ja toiminnan tehostamiseen leikkaamalla eri tavoin kuntien tuloja. Luvussa 5 kuvattiin, miten valtionosuusjärjestelmään on sisäänrakennettu periaate, joka leikkaa valtionosuuksia. Tämä johtuu siitä, että kustannustenjaon tarkistukset tehdään neljän vuoden välein. Välivuosina kunnat ovat menettäneet tämän teknisen järjestelyn vuoksi keskimäärin miljardi euroa neljässä vuodessa.

Valtiovarainministeriö on hahmotellut kuntien talouden kehitystä omissa julkaisuissaan. Pysyvä elementti näissä hahmotelmissa on ollut kuntien yhteisövero-osuuden muuttami-

nen valtionosuudeksi. Vaikka hallitus on kerta toisensa jälkeen päättänyt yhteisöveron säilyttämisestä kuntien tulolähteenä, valtiovarainministeriön kanta on aina muuttumaton.

Valtiovarainministeriön julkaisussa ”Kuntapolitiikan linja” todetaan: ”Valtiolla on myös vastuu lainsäädännöllä kunnille annettujen tehtävien ja velvoitteiden tasapainosta suhteessa kuntatalouden kestävyYTEEN.” Tämä periaate näyttää unohtuneen.

Valtiovarainministeriö on arvostellut jatkuvasti kuntia löysästä taloudenhoidosta. Ministeriö ei ole saanut hallituksen ministereitä eikä eduskuntaa kuriin uusien tehtävien ideoinnissa. Jatkuvasti on vireillä hyviä asioita, joiden lopullinen kustannus ei ole tiedossa tai joiden kustannukset on arvioitu liian pieniksi. Maksun maksaa lopulta kuitenkin kunta.

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 rajoittuneet pelkästään sairaanhoitajiin.

Myös viime eduskuntavaaleissa annettiin runsaasti erilaisia lupauksia (mm. vanhustenhuolto), joista aiheutuvan laskun maksavat suurimmaksi osaksi kunnat.

Kuntatalouden kurissa pitämiseksi on ideoitu menokehyyksiä tai jonkinlaisia kattoja menojen kasvulle ja velanotolle. Ne ovat hyvin vaikeita toteuttaa kuten myös erilaiset lainakatot.

Kuntatalous on toimeksiantotaloutta. Yksinkertaisin tapa kuntien talouden vakauttamiseksi olisi pidättäytyä uusista toimeksiannoista. Eduskunnan ei tulisi päättää alkavalla kaudella uusista kuntien tehtävistä. Tämä periaate tulisi kirjata hallitusohjelmaan.

Uudessa eduskunnassa on 158 kunnanvaltuutettua eli 79 prosenttia kaikista kansanedustajista toimii myös kotikuntansa valtuustossa (Kuntaliitto tiedottaa 29.4.2011). Edellisessä eduskunnassa valtuutettuja oli 155. Tämän vuoksi vaikea ymmärtää, miten jatkuvasti on tehty päätöksiä, joissa ei ole huomioitu riittävästi kuntien talouden kestävyyttä. Ovatko kansanedustajat ymmärtäneet päätöstensä vaikutukset omien kuntiensä talouteen?

Mitä pitäisi tehdä?

- **Valtion on maksettava kustannustenjaon tarkistukset ajallaan.**
- **Kunnille ei tule säätää uusia tehtäviä.**
- **Yhteisövero säilytettävä kuntien verotulona.**
- **Valtionosuusjärjestelmä jätetään rauhaan seuraavan vaalikauden ajaksi, jotta kuntien ei tarvitsi elää jatkuvassa epävarmuudessa.**

Lähteitä

Helin Heikki, Tapausten kulku. Valtionosuus- ja verouudistukset ja uudistussuunnitelmat 1990–2006 ja valtion toimenpiteiden vaikutus kuntien talouteen. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 2008:4.

Helin Heikki, Helsinki ja talouden notkahdukset. Tutkimuskatsauksia 2009:1.

Helin Heikki, Lamasta lamaan. Suurten kaupunkien talous 1988–2008. Tutkimuskatsauksia 2010:4.

Helin Heikki, Aina on ollut vaikeaa. Kuntien talouden kehitys 1988–2008. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuskatsauksia 2010:6.

Helin Heikki, Pelättyä parempi vuosi. Suurten kaupunkien tilinpäätökset 2010. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuskatsauksia 2011:1.

Helin Heikki, Kuntien talous 2000–2008: Kuntaliitokset kaunistavat taloustilastoja. Kuntalehti 9/2010.

Helin Heikki, Valtio lastaa ylikuormaa kuntalaivaan. Kuntatalous ui syväällä, mutta pysyy pinnalla. Kuntalehti 13/2010.

Helin Heikki, Valtion toimenpiteet kiristäneet kuntien taloutta. Kuntalehti 15/2010.

Helin Heikki, Valtionosuusjärjestelmä on korjattava. Kunnat häviävät taloudessa aina. Kuntalehti 4/2011.

Helin Heikki – Hyypiä Markku, Kuntien palvelukustannusten vertailun vaikeus: ”Halpa” voikin olla kallista. Kvartti 2/2010.

Helin Heikki, Kuntien optimaalinen väestöpohja vaihtelee toiminnoittain. Tieto & trendit 1/2010.

Kuntapolitiikan linja. Valtiovarainministeriön julkaisu 3/2010.

Kuntaliiton Kuntapalvelujen pelastusohjelma 2010–2013.10.2.2010.

Myllyntaus, Oiva, Kuntatalouden ohjaus, budjetoinnin ja kirjanpidon teoriaperusta ja kehitysuuntia. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2002.

Moisio Antti – Uusitalo Roope, Kuntien yhdistymisten vaikutukset kuntien menoihin. Sisäasianministeriö. Kuntaosaston julkaisu 4/ 2003.

Leinamo Kari, Yhdeksän hyvää ja kymmenen kaunista. Vuosina 2001–2009 toteutettujen maaseutu–kaupunki-kuntaliitosten tarkastelua. Vaasan yliopisto, Levón-instituutti. Julkaisu 131.2010.

Leinamo Kari. Kuntaliitosten jälkeen. Kuntien yhdistymisen vaikutukset liitosalueiden näkökulmasta. Vaasan yliopisto, Levón-instituutti. Julkaisu 111. 2004.

Liite 1. Kuntien tulos- ja rahoituslaskelmat 2000–2009, miljoonaa euroa, kyseisten vuosien rahanarvo (Suomen Kuntaliitto)

Tuloslaskelman erä	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Toimintatuotot	4 503	4 702	4 989	5 289	5 572	5 703	6 160	6 343	6 730	6 795
Valmistus omaan käyttöön	331	378	401	419	411	364	397	415	489	487
Toimintakulut	-18 905	-20 351	-21 455	-22 394	-23 469	-24 462	-25 673	-26 935	-29 155	-30 226
TOIMINTAKATE	-14 070	-15 272	-16 064	-16 686	-17 486	-18 395	-19 116	-20 177	-21 936	-22 944
Verotulot	12 918	14 103	14 077	13 504	13 681	14 255	15 167	16 296	17 531	17 611
Valtionosuudet	3 350	3 667	3 892	4 289	4 735	5 068	5 497	5 757	6 426	6 910
Alv-takaisinperintä	-816	-881								
Rahoitustuotot ja -kulut										
Korkotuotot	227	234	173	166	144	147	188	237	261	194
Muut rahoitustuotot	142	144	162	179	234	261	264	283	257	318
Korkokulut	-204	-221	-186	-169	-173	-193	-247	-331	-387	-262
Muut rahoituskulut	-53	-54	-73	-29	-28	-21	-25	-41	-216	-10
VUOSIKATE	1 494	1 721	1 982	1 253	1 107	1 122	1 727	2 025	1 936	1 817
Poistot ja arvonalentumiset	-1 196	-1 215	-1 306	-1 339	-1 404	-1 454	-1 463	-1 501	-1 578	-1 668
Satunnaiset tuotot	677	186	355	246	163	322	790	229	273	164
Satunnaiset kulut	-21	-20	-26	-20	-20	-39	-34	-10	-14	-9
TILIKAUDEN TULOS	954	672	1 005	140	-154	-49	1 020	742	616	304

Rahoituslaskelman erä	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Toiminnan rahavirta									
Vuosikate	1 721	1 982	1 253	1 107	1 122	1 727	2 025	1 936	1 817
Satunnaiset erät, netto	167	330	226	143	284	756	219	259	155
Tulorahoituksen korjauserät	-275	-470	-447	-383	-605	-1 004	-511	-536	-383
Investointien rahavirta									
Investointimenot	-2 682	-2 615	-2 729	-2 833	-2 718	-2 947	-3 220	-3 536	-3 330
Rahoitusosuudet investointeihin	172	156	173	187	189	173	208	198	224
Omaisuuksien myyntitulot	445	692	648	609	890	1 551	824	871	630
Toiminnan ja investointien rahavirta	-452	74	-876	-1 171	-837	257	-456	-807	-886
Rahoituksen rahavirta									
Antolainauksen muutokset									
Antolainasaamisten lisäykset	-288	-444	-264	-189	-425	-515	-149	-364	-304
Antolainasaamisten vähennykset	221	200	199	153	138	132	120	112	152
Lainakannan muutokset									
Pitkäaikaisten lainojen lisäys	823	1 296	1 281	1 660	1 420	1 325	1 406	1 339	2 160
Pitkäaikaisten lainojen vähennys	-656	-769	-712	-787	-750	-884	-968	-967	-1 198
Lyhytaikaisten lainojen muutos	13	-94	116	69	172	173	53	116	180
Oman pääoman muutokset	41	47	24	-1	0	17	-7	0	4
Muut maksuvalmiuden muutokset	275	-123	164	140	188	237	192	256	3
Rahoituksen rahavirta	428	111	808	1 045	743	485	645	492	997
Rahavarojen muutos	-24	185	-67	-126	-95	741	189	-315	110
RAHAVARAT 31.12.	2 660	2 819	2 766	2 641	2 539	3 525	3 727	3 411	3 548
LAINAKANTA 31.12.	4 051	4 485	5 215	6 153	7 095	7 714	8 200	8 677	9 836

Liite 2. Kuntien toimintatuotot ja -kulut sekä verorahoitus 2000–2009, miljoonaa euroa (2009 rahanarvo)

Tuloslaskelma	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Muutos
+ Toimintatuotot yhteensä	6,3	6,4	6,9	7,1	7,3	7,2	7,4	7,4	7,6	7,8	1,5
+ Myyntituotot	3,0	3,1	3,4	3,5	3,6	3,5	3,6	3,5	3,6	3,7	0,7
+ Maksutuotot	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,5	0,3
+ Tuet ja avustukset	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,3
+ Muut toimintatuotot	1,2	1,2	1,3	1,3	1,4	1,4	1,5	1,5	1,4	1,3	0,2
± Valmisteverastojen lisäys (+) tai v	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
+ Valmistus omaan käyttöön	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,1
- Toimintakulut yhteensä	24,1	25,2	27,0	27,4	27,9	28,1	28,4	28,7	29,6	30,7	6,6
Palkat ja palkkiot	9,1	9,3	9,9	10,0	10,1	9,9	9,8	9,9	9,9	10,3	1,2
Henkilösivukulut	2,7	2,9	3,1	3,1	3,1	3,1	3,2	3,3	3,3	3,3	0,6
Palvelujen ostot	7,9	8,4	9,2	9,5	10,0	10,4	10,6	10,9	11,6	12,2	4,3
Ostot tilikauden aikana	2,0	2,2	2,2	2,2	2,2	2,1	2,2	2,1	2,3	2,2	0,2
Varastojen lisäys (-) tai vähennys	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,2	2,3
Avustukset	1,8	1,8	1,9	1,9	1,9	1,8	1,9	1,9	1,9	1,9	0,1
Muut toimintakulut	0,6	0,6	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,2
= Toimintakate	-17,9	-18,8	-20,1	-20,3	-20,6	-20,9	-21,0	-21,3	-22,0	-22,9	-5,1
+ Verotulot yhteensä	16,4	17,4	17,6	16,4	16,1	16,2	16,7	17,2	17,6	17,6	1,2
Kunnan tulovero	12,3	13,6	14,9	14,4	14,0	14,1	14,4	14,8	15,1	15,4	3,2
Kiinteistövero	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	1,0	0,3
Osuus yhteisöveron tuotosta	3,4	3,0	1,9	1,2	1,2	1,3	1,4	1,6	1,5	1,2	-2,2
Muut verotulot	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
+ Valtionosuudet	4,3	4,5	4,9	5,2	5,6	5,8	6,0	6,1	6,5	6,9	2,7
- Arvonlisäveron takaisinperintä	1,0	1,1									
= Verorahoitus	20,6	21,9	22,5	21,6	21,7	22,0	22,7	23,3	24,1	24,5	3,9