

*Kunta- ja aluelouden seminaari 14.2.2000*  
*Seminaarin alustukset*

*Helsinki 2000*



## Kunta- ja aluetalouden seminaari 14.2.2000

Paikka: Balderin sali, Aleksanterinkatu 12, Helsinki

### Ohjelma

12.00	Alkusanat	budjettipäällikkö Timo Viherkenttä
12.15	Alueellinen kehitys suuralueittain EU:n aluepolitiikka Mitä opimme kuntakohtaisista laskelmista	tutkimusjohtaja Heikki Loikkanen neuvotteleva virkamies Mårten Johansson  neuvotteleva virkamies Tuomo Mäki
13.00	Valtio - kunta-neuvottelusuhde	pääsihteeri Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma budjettineuvos Raija Koskinen
13.30	Valtionosuusjärjestelmän ongelmista	osastopäällikkö Arto Laitinen neuvotteleva virkamies Raimo Jämsen taloussuunnittelupäällikkö Matti Väisänen neuvotteleva virkamies Rainer Alanen ylitarkastaja Martti Stenman
14.45	Kahvitauko	
15.00	Kunnallisten palvelujen järjestäminen - tehokkuus/tasa-arvo	kehittämispäällikkö Raili Mäkitalo erikoistutkija Kalevi Luoma erikoistutkija Kauko Aronen
15.45	Selvitysmiehen puheenvuoro	selvitysmies Jukka Pekkarinen
16.00	Yleiskeskustelu	
17.00	Seminaarin päätössanat	ylijohtaja Reino Hjerppe



Heikki Loikkanen  
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

## Aluekehityksestä suuralueittain

VATT:ssa on meneillään Suomen Akatemian 1990-luvun talouskriisi-tutkimusohjelman hanke, jossa tarkastellaan kotitaloustiedustelujen ja tulonjakotiedusteluaineistojen avulla hyvinvointivaltiota alueellisten tuloerojen tasoittajana vuosina 1966 - 1997.

Aluekehityksen yksi keskeinen piirre on ollut urbanisaatio: työpaikkojen ja väestön keskittyminen pääkaupunkiseudulle ja muihin kasvukeskuksiin. Mutta mitä on samalla tapahtunut alueiden välisille tulo- ja kulutuseroille ja toisaalta alueiden sisäiselle eriarvoisuudelle. Viimeisin tutkimuksemme tarkastelee näitä kysymyksiä jakaen maan kaupunkeihin, taajamiin ja maaseutuun<sup>1</sup>.

Tutkimuksesta käy ilmi (ks. liitteen kuva 4.1), että kaupunkimaisten kuntien, taajamien ja maaseutumaisten kuntien väliset kotitalouksien keskimääräiset tuloerot pienenivät selvimmin 1960- ja 1970-luvulla. Tuloerojen lähentyminen, konvergenssi, alkoi vähetä 1980-luvulla. 1990-luvulla alueiden väliset tuloerot säilyivät lähes muuttumattomina. Kulutuksen alueellinen konvergenssi on ollut käytettävissä olevien tulojen lähentymistä hitaampaa, mutta ajalliselta profiililtaan samanlaista.

Kulutuksessa mitattu eriarvoisuus koko maan tasolla (kuva 5.1) on talouden suhdanteille herkempää kuin tuloihin perustuva eriarvoisuus eikä sen väheneminen pitkällä aikavälillä ei ole ollut yhtä voimakasta kuin tuloilla mitattuna. Kulutuksen jakauma näyttäisi tasoittuneen, kun verrataan vuotta 1990 vuosien 1994 - 1996 keskimääräiseen jakaumaan. Pääpiirteissään samanlainen kehitys on toteutunut kaupunkimaisten, taajaan asuttujen ja maaseutumaisten kuntien sisällä (kuva 5.3). Vuoden 1996 jälkeistä kulutusta koskevaa tietoa saadaan vasta vuoden 1998 kulutustutkimuksen aineiston valmistuttua, jolloin nähdään miten talouden pitkään jatkunut kasvu vaikuttaa kulutuksella mitattuun eriarvoisuuteen.

Lamaa edeltänyt vuoden 1990 kokonaistuotannon taso saavutettiin vuonna 1997 sillä erolla, että tällöin resurssien täyskäytön sijasta työttömyysaste oli kymmenen prosentin yläpuolella. 1990-luvun osalta alueellisia tuloeroja tarkasteltiin vuosittaisten tulonjakotilastojen avulla. Korkean työttömyyden ohella laman jälkeisessä voimakkaan kasvun vaiheessa eri tulonsaajaryhmien ansio- ja pääoma-

---

<sup>1</sup> Heikki A. Loikkanen, Marja Riihelä ja Risto Sullström, "Kaupunkien, taajamien ja maaseudun väliset ja sisäiset tulo- ja kulutuserot", VATT-keskustelualoitteita 213, Helsinki 1999.

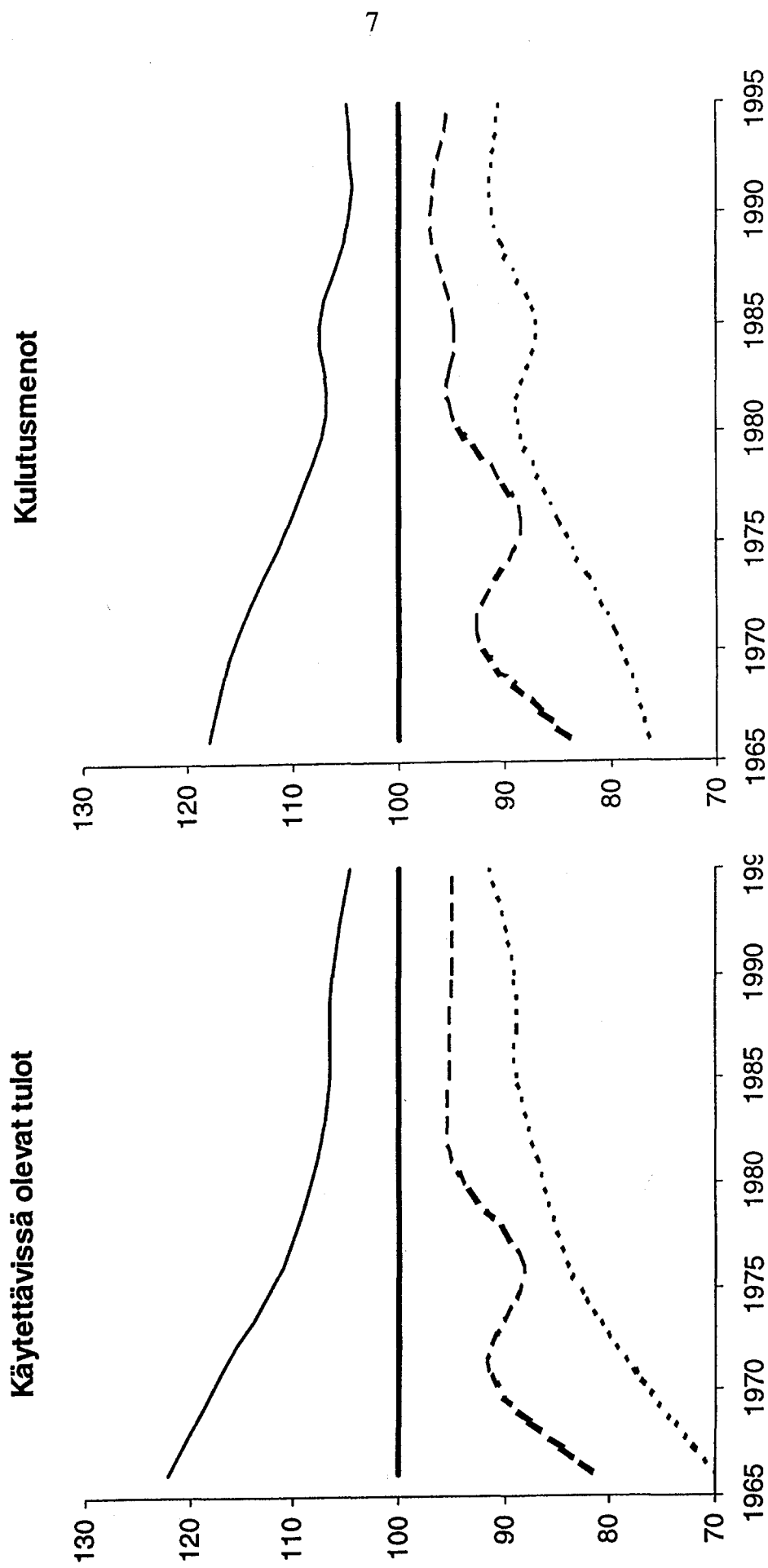
tulojen sekä välittömän verotuksen ja tulonsiirtojärjestelmien muutosten yhteisvaikutus koko maan tasolla on ollut käytettävissä olevien tulojen jakauman epätasaisuutta lisäävää (kuva 5.2). Tämä tuli ilmi, kun käytettävissä olevien tulojen eriarvoisuus eriteltiin tulokomponenteittain. Alueista kaupunkimaisissa kunnissa käytettävissä olevat tulot laskivat laman aikana enemmän kuin taajaan asutuissa ja maaseutumaisissa kunnissa. Talouden elpymisvaiheessa eriarvoisuus kasvoi kaikkien aluetyyppien sisällä vuodesta 1995 alkaen (kuva 5.4).

Yllä esitetyt aluekehityksen pääpiirteet olivat suurilta linjoiltaan samanlaiset kuin ne, joihin päädyttiin aiemmin alueiden välisten ja sisäisten tuloerojen NUTS2-jakoon perustuvassa tarkastelussa<sup>2</sup>. Siinä tarkasteltiin lisäksi yhteiskunnallisten palvelujen arvoa tuloeroihin vaikuttavana komponenttina vuosina 1971 - 1990.

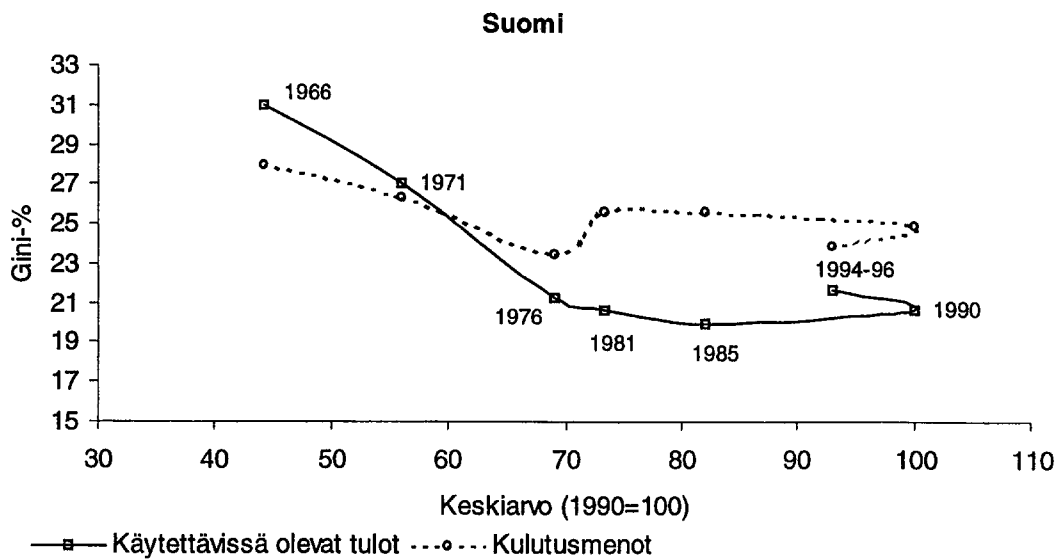
---

<sup>2</sup> Heikki A. Loikkanen, Anssi Rantala ja Risto Sullström, "Regional income differences in Finland, 1966-96", VATT-keskustelualoitteita 181, Helsinki 1998.

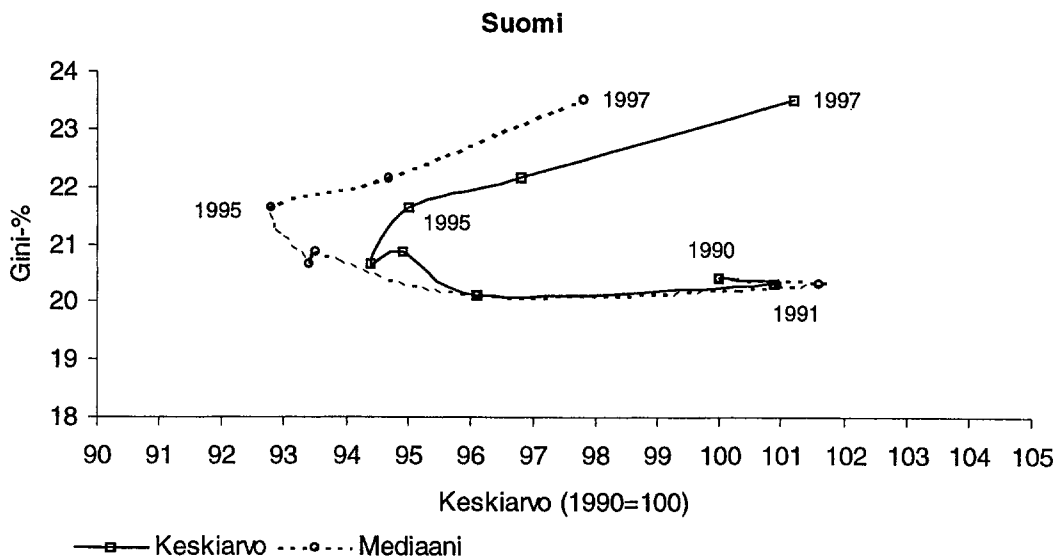
*Kuva 4.1 Keskimääräisten käytettävissä olevien tulojen ja kulutuksen pitkän aikavälin kehitys 1966-1996 taajama-alueilla (Suomi=100)*



Kuva 5.1 Käytettävissä olevien tulojen ja kulutusmenojen eriarvoisuuden ja tulokeskiarvon välinen yhteys 1966-1996

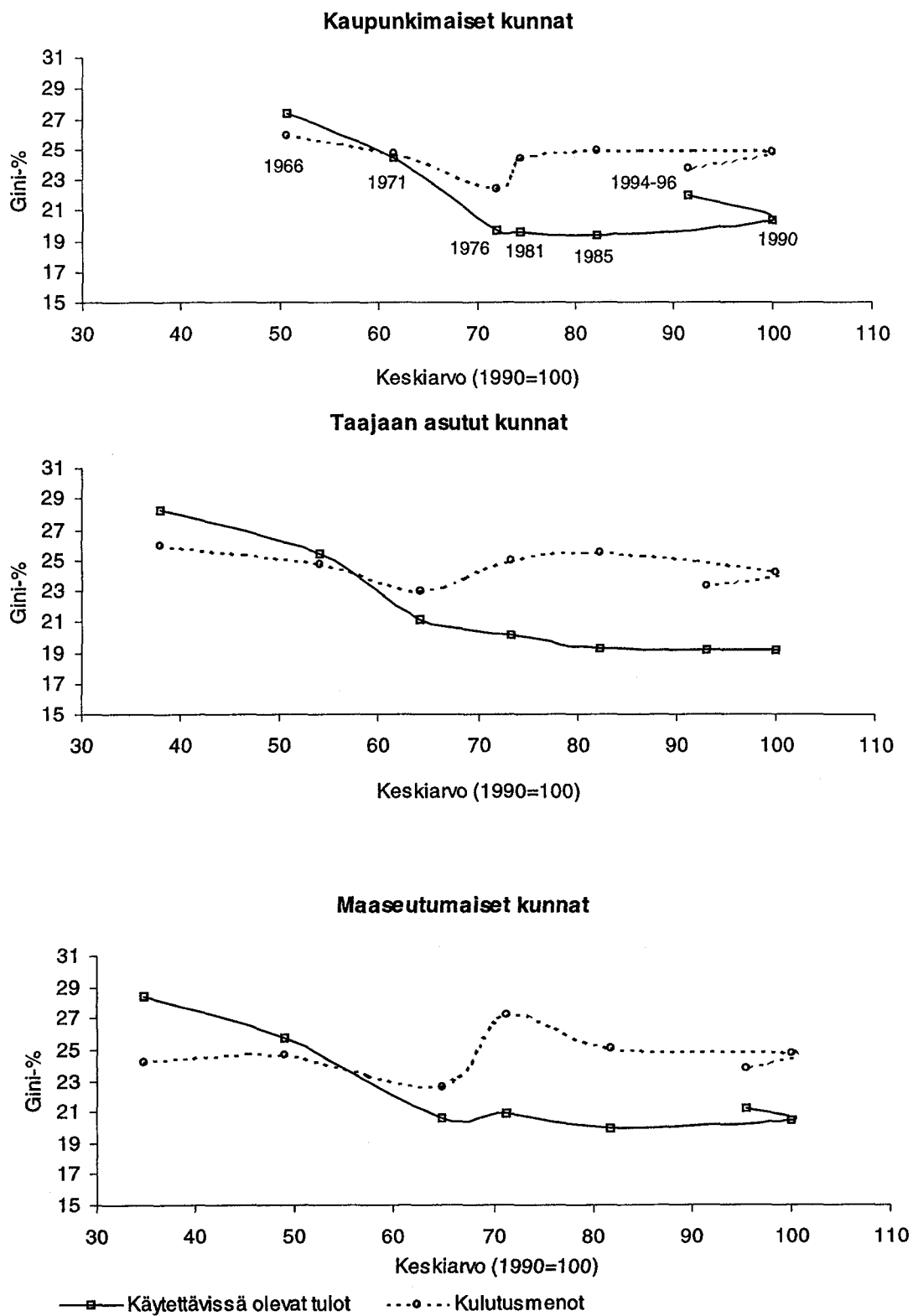


Kuva 5.2 Käytettävissä olevien tulojen keskiarvon ja mediaanin sekä Gini-kertoimen välinen yhteys 1990-1997

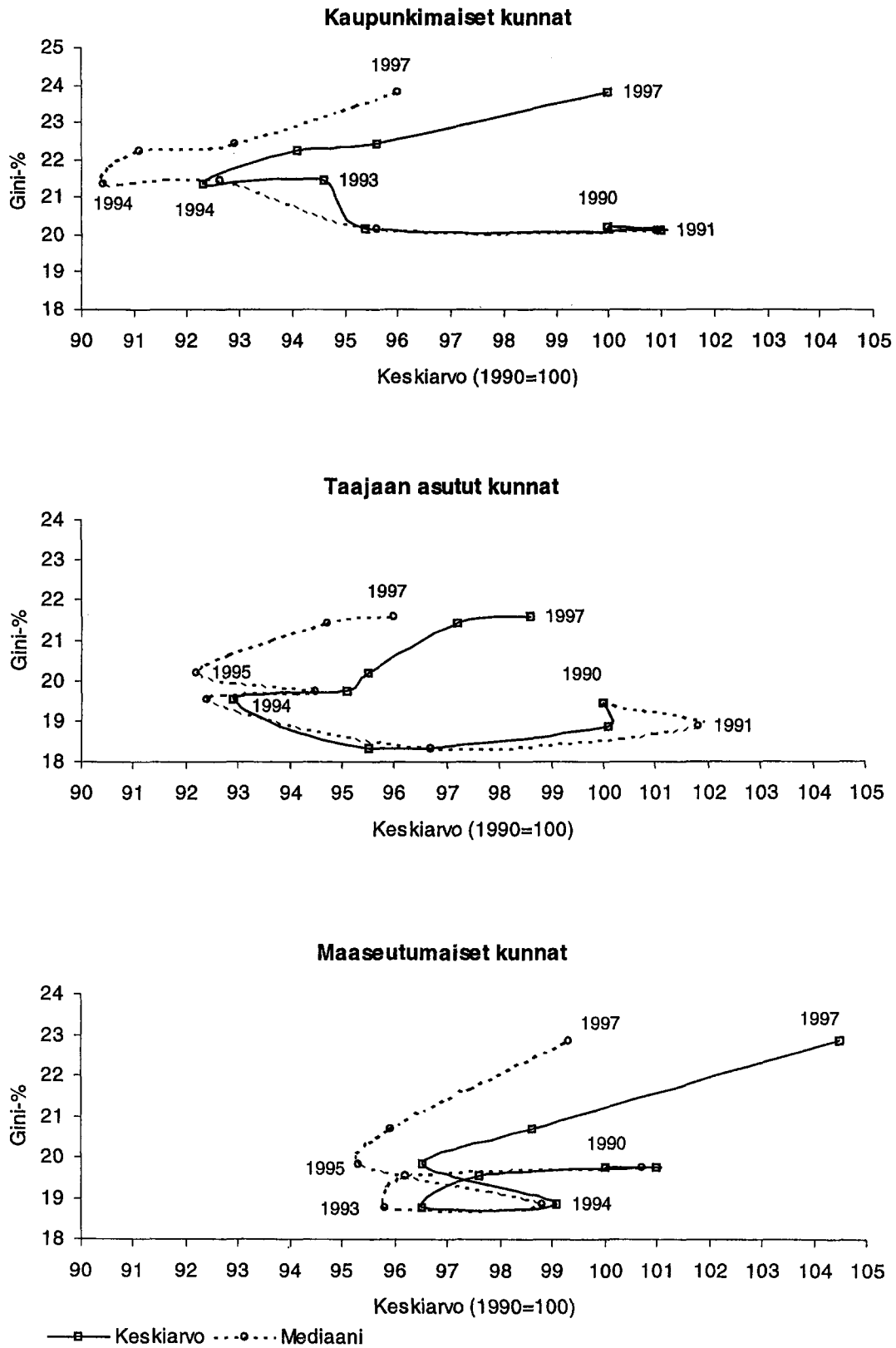




Kuva 5.3 Käytettävissä olevien tulojen ja kulutuksen eriarvoisuuden ja tulokeskiarvon välinen yhteys aluetyypeittäin 1966-1996



Kuva 5.4 Käytettävissä olevien tulojen keskiarvon ja mediaanin sekä Gini-kertoimen välinen yhteys aluetyypeittäin 1990-1997



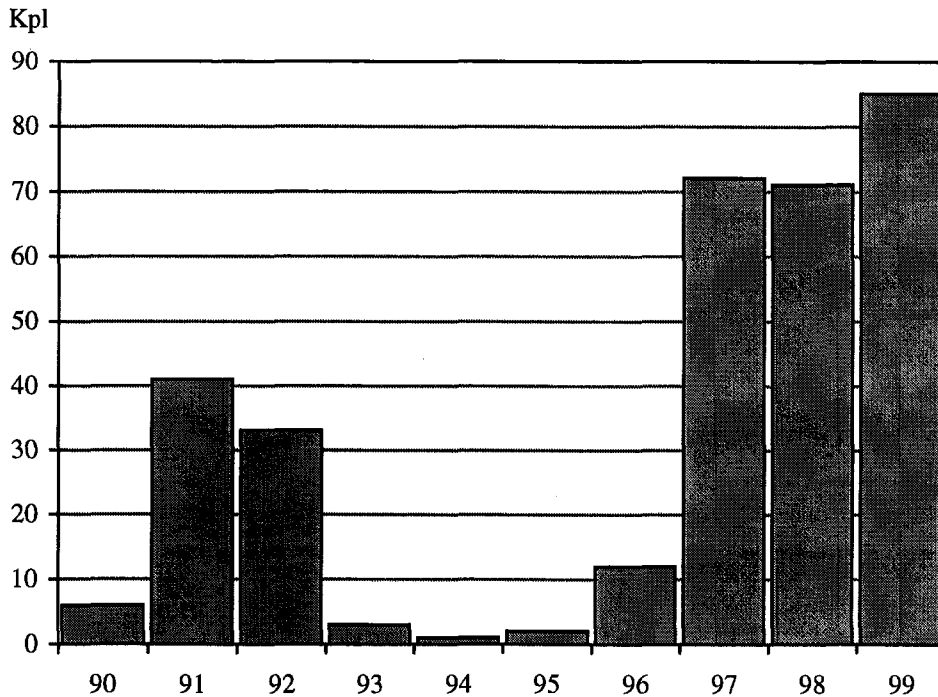
Tuomo Mäki  
Valtiovarainministeriö

## **Negatiiviset vuosikatteen ja niiden tausta**

### **Johtopäätökset**

Kuntien käyttötalouden alijäämäisyys näyttäisi johtuneen etupäässä verotulojen, erityisesti yhteisöverojen alhaisista kertymisestä. Myöskään valtionosuuksista alijäämäiset kunnat eivät ole erityisesti hyötynneet. Näyttäisi siltä, että kuntien siirtymät ovat viime vuosina lisääntyneet. Tähän ovat vaikuttaneet mm. yhteisöveron kunnittaisiin jako-osuuksiin ja valtionapujärjestelmään tehdyt muutokset. Valtionosuuksien huomattavat leikkaukset ja yhteisöverojen raju kasvu ovat kunnittaisten jakaumavaikutusten kautta lisänneet kuntien välisiä eroja. Vuosikatteiden suurista vaihteluista on tulossa pysyvämpikin ilmiö, koska yhteisöverosta on lyhyessä ajassa muodostunut keskeinen kuntapalvelujen rahoitusmuoto. Vastaavasti tämä edellyttää kunnilta huomattavia kassavaroja vuosikatteiden vaihteluiden tasaamiseksi. Myös kuntien menojen ja tulojen ajoittumistekijöillä voi olla suuria vaikutuksia vuosikatteeseen. Lisäksi kuntien omien liikelaitosten (mm. sähköyhtiöt) toiminta voi aiheuttaa vaihteluita vuosikatteeseen. Myös itse kunnallispolitiikka ja kuntien omat päätökset voivat ajoittumistekijöiden ja ennustevirheiden kautta merkittävästi heiluttaa vuosikatetta.

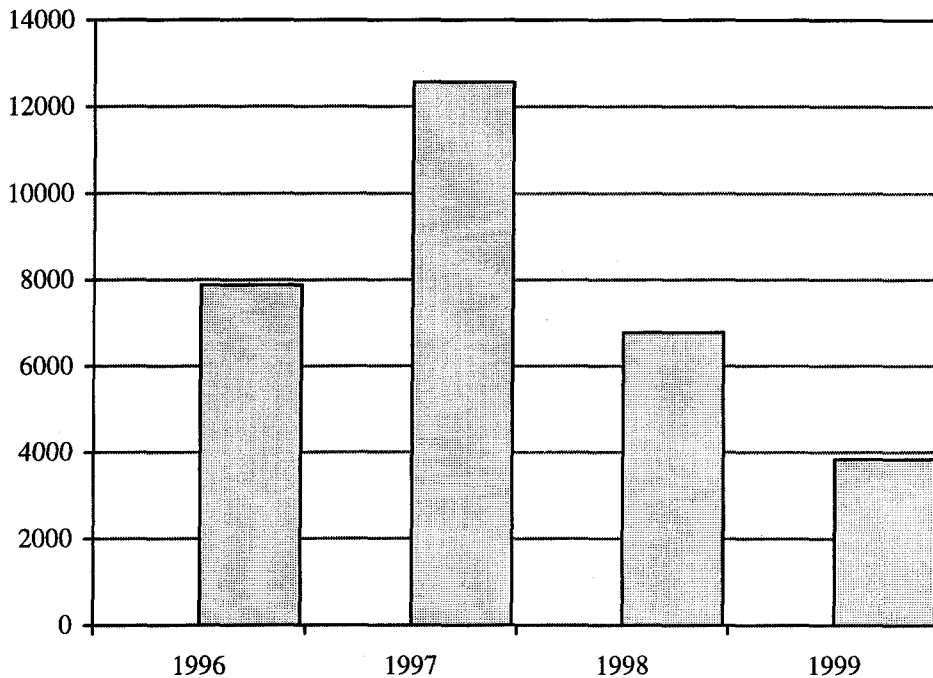
Kuvio 1. Negatiivisten vuosikatteiden kunnat, määrä (kpl)



Vuonna 1998 kunnallistalouden tila parani merkittävästi ja kuntien yhteenlaskettu vuosikate kohosi 12 mrd. markkaan. Silti 71 kuntaa kirjasi negatiivisen vuosikatteen, näissä kunnissa käyttömenot olivat suuremmat kuin käyttötulot. Perusrakenteen ylläpito edellyttää positiivista vuosikatetta, jotta investoinnit voidaan kuntatalouden kestävyyttä vaarantamatta rahoittaa. Myös vuonna 1997 negatiivisen vuosikatteen kuntia oli saman verran, 72 kappaletta. Kuntien vuotta 1999 koskevien tuoreiden tilinpäätöstietojen mukaan negatiivisten vuosikatekuntien määrä kohosi 85 kappaleeseen. Sen sijaan 1990-luvun alun lamavuosina alijäämäisiä kuntia oli puolta vähemmän. Alijäämäkunnista lähes puolet sijoittuu Varsinais-Suomen, Pohjois-Pohjanmaan, Lapin ja Etelä-Savon maakuntiin. Alijäämäkunnista viidennes oli Varsinais-Suomen pienkuntia.

Negatiivisen vuosikatteen kunnissa asui vajaa 0,5 milj. asukasta vuonna 1998 ja noin 0,3 milj. asukasta vuonna 1999, eli noin 6 % koko maan väestöstä. Nämä kunnat ovat kooltaan pieniä, suurin osa alle 10 000 asukkaan kuntia. Suurimmat alijäämät asukaslukuun suhteutettuna ovat kuitenkin kaikista pienimmissä, alle 5 000 asukkaan kunnissa. Alijäämäkuntien yhteenlaskettu vuosikate oli v. 1998 150 milj. markkaa ja vuonna 1999 noin 50 milj. markkaa alijäämäinen. Alijäämäkuntien lukumäärän kasvaessa niiden keskimääräinen koko on selvästi pienentynyt. Varsinkin alle 10 000 asukkaan kunnissa kuntien rahoitusasema on vuosikatteella mitattuna merkittävästi heikentynyt, myös suhteellisesti, 1990-luvun loppupuoliskolla.

Kuvio 2. Negatiivisten vuosikatekuntien keskimääräinen koko, asukkaita keskimäärin



Negatiivisten vuosikatekuntien joukossa vuonna 1998 oli 52 sellaista kuntaa, joiden vuosikate oli positiivinen vuonna 1997. Vastaavasti vuonna 1999 85 negatiivisen kunnan joukossa oli 67 sellaista kuntaa, joiden vuosikate oli positiivinen vuonna 1998. Toisaalta ei ole yhtään sellaista kuntaa, jossa vuosikate olisi ollut negatiivinen neljänä vuonna peräkkäin. Tämä osoittaa, että alijäämäisyys ei ole määrättyä kuntajoukkoa tai tyyppiä koskettava pysyvä tila. Merkittävä osa kunnista oli vaihtunut, 3/4 vuoden 1998 alijäämäkunnista oli ylijäämäisiä vuonna 1997. Kuntien vaihtuvuus oli vielä suurempaa vuonna 1999.

Kun tarkastellaan menestyjäkuntia - vuosikatteella/asukas mitattuna 71 parasta kuntaa vuonna 1998- voidaan havaita, että se ei ole erityisen homogeeninen yksinomaan suurehkoihin kuntiin painottuva joukko. Tästä joukosta yli puolet on pieniä alle 5 000 asukkaan kuntia, joskin näiden väestöosuus oli ainoastaan 5 %. Menestyjäkunnista ainoastaan neljännes oli suuria kuntia, mutta niiden väestöosuus oli lähes 90 % menestyjäkuntien väestömäärästä. Suurimmat kunnat Helsinki, Espoo, Tampere ja Oulu sijoittuvat menestyjäkuntien joukkoon.

Kun verrataan menestyjäkuntia ja alijäämäkuntia keskenään, voidaan havaita huomattavia eroja, joskin myös yhtäläisyyksiä. Menestyjäkunnat ovat kuntakoon suhteen selvästi suurempia kuin alijäämäkunnat, joskin tämä johtuu Helsingin ja muiden suurten kaupunkien suuresta vaikutuksesta keskiarvoon. Menestyjäkunnissa sekä toimintatuotot (mm. myyntitulot ja maksutulot) että toimintakulut

(henkilöstömenot, ostopalvelut) ovat selvästi suuremmat kuin alijäämäkunnissa. Niinpä toimintakatteen osalta menestyvien ja alijäämäisten kuntien välillä ei ole mainittavia eroja. Sen sijaan menestyneiden ja alijäämäisten kuntien välillä on huomattavan suuria eroja veroissa. Menestyjäkunnissa yhteisöveron tuotto asukasta kohti oli lähes kaksinkertainen alijäämäisten kuntien tuottoon nähden. Hieman yllättävä havainto on se, että alijäämäkunnat saivat valtionosuuksia hieman vähemmän kuin menestyjäkunnat. Menestyjäkunnissa velkaa on hieman vähemmän, mutta kassavarat moninkertaiset alijäämäkuntiin verrattuna.

Kuntien vaikeuksiin tai menestymiseen on löydettävissä lukuisia enemmän tai vähemmän dominoivia tekijöitä. Kuntien kriisiytymistä ovat edistäneet sekä tulopuolen että menopuolen tekijät. Alijäämäkunnissa henkilöstömenot asukasta kohden lisääntyivät jonkin verran enemmän, mutta palvelusten ostot (väliuotekäytön hankintoja) selvästi nopeammin kuin menestyjäkunnissa. Kuntien 'kriisiytymisessä' tulopuoli oli silti dominoiva. Etenkin kunnallisveron tuotto jäi alijäämäkunnissa heikoksi ja toisaalta yhteisöveron tuotto kasvoi selvästi vähemmän kuin menestyjäkunnissa.

Vuoden 1998 71 alijäämäkunnasta 19 oli sellaisia taloudellisissa vaikeuksissa olevia kuntia, joiden vuosikate oli alijäämäinen kahtena vuonna peräkkäin, ts. vuosina 1997 ja 1998. Tämä vastaa neljänneestä v. 1998 alijäämäkunnista, joten kolme neljänneestä kunnista on vaihtunut. 'Kriisiytyneistä' kunnista noin puolet oli alle ja puolet yli 10 000 asukkaan kuntia. Ainoastaan kahdessa kunnassa vuosikate oli negatiivinen kolmena vuonna perästyen, vuosina 1996-98. Nämä kunnat olivat Inkoo ja Karjaa. Tämä osoittaa, ettei voida puhua koko kuntatalouden kriisiytymisestä, vaan kyse on yksittäistapauksista.

Vuonna 1998 onnistui 53 kuntaa korjaamaan negatiiviset vuosikatteen positiivisiksi. Tässä menosopeutuksen ja erityisesti tulojen merkitys oli keskeistä. Näissä kunnissa sekä henkilöstömenojen että ostopalvelujen kasvua on reippaasti leikattu. Tulopuolen tekijöistä kunnallisveron tuotto oli sopeuttamisen onnistumisen kannalta dominoivaa. Veroäyrin hinnan korotus on ollut varsin yleinen toimintalinja kuntatalouden sopeuttamisessa, sillä yli puolet kunnista nosti veroäyrin hintaa varsin reippaasti.

Kuntien menestymisellä vuosikatteella mitattuna ja elinkeinorakenteella näyttäisi olevan jonkinasteinen kytkeä. Alijäämäkunnissa ja kriisiytyneissä kunnissa perusteollisuuden ja rakennustoiminnan osuus on suurempi kuin menestyjäkunnissa. Toisaalta palvelujen osuus näyttäisi olevan menestyvissä kunnissa suurempi kuin alijäämäisissä kunnissa. Tätä vahvistaa myös havainto, että kaupan ja vuosikatteen välillä on selvä positiivinen korrelaatio. Ts., mitä suurempi kaupan osuus kunnan arvonlisäyksestä, sitä suurempi vuosikate. Toisaalta vuosikatteen yhteys eräisiin makromuuttujiin, kuten kunnan vaurauteen (BKT/capita), kasvuun, työllisyyteen ja työttömyyteen, näyttäisi jäävän varsin epämääräiseksi.

Suomen kuntakoko on varsin pienvaltaista, yli  $\frac{3}{4}$  kunnista on alle 10 000 asukkaan kuntia. Näissä kunnissa asuu vain  $\frac{1}{4}$  väestöstä. Suomen kunnista ainoastaan 6 % on yli 30 000 asukkaan kuntia, joissa kuitenkin  $\frac{1}{2}$  koko maan väestöstä asuu. Käyttömenot asukasta kohden näyttäisivät olevan alhaisimmillaan 10 000–50 000 asukkaan kunnissa. Kuntien käyttömenoista muodostuu siten kunnan koon suhteen U:n muotoinen kustannuskäyrä. Asukaskohtaiset menot ovat suurimmat aivan pienimmissä ja suurimmissa kunnissa.

Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma  
Valtio-kunta neuvotteluryhmä

## **Valtio-kunta -neuvottelusuhde**

### **Valtio-kunta neuvotteluryhmän tehtävät**

- Laatia ja hyväksyä valtion ja kuntien yhteistyöasiakirja vuoden 1999 loppuun mennessä ja seurata sen toteutumista.
- Seurata valtion talousarvion ja menokehysten valmistelua.
- Yhteensovittaa valtion ja kuntien kuntapoliittisia tavoitteita.
- Seurata keskeisiä kehittämis- ja lainsäädäntöhankkeita

### **Neuvotteluryhmän jäsenet**

#### **Valtioneuvosto:**

Martti Korhonen SM pj.  
Kari Häkämies SM  
Johannes Koskinen OM  
Maija Perho STM  
Eva Biaudet STM  
Maija Rask OPM  
Satu Hassi YM  
Timo Viherkenttä VM

#### **Kuntaliitto:**

Jorma Seppänen  
Taisto Terävä  
Hannes Manninen  
Pekka Sauri  
Folke Öhman  
Risto Parjanne

### **Tarkoitus ja tavoitteet**

- Määritellä menettelytavat ja toimintaperiaatteet, joilla sovitetaan yhteen valtion ja kuntien kuntapoliittisia tavoitteita, voimavaroja ja toimintaa.
- Löytämään tasapaino kuntien tehtävien ja velvoitteiden sekä taloudellisten voimavarojen välillä
- Arvioidaan valtion ja kuntien tehtävien kustannustenjakoa



### **Yhteisesti hyväksytyt lähtökohdat**

- Valtio vastaa kansallisen hyvinvointipolitiikan määrittelystä ja kuntien itsehallinnon toimintaedellytysten turvaamisesta.
- Kunnallisten palvelujen järjestäminen perustuu kuntien itsehallintoon.
- Julkinen hallinto ja pohjoismaisen hyvinvointimallin mukainen palvelujen järjestäminen kansalaisille on kokonaisuus, jossa valtion ja kuntien keskinäinen suhde edellyttää työnjakoa sekä osapuolten yhteistoimintaa.
- Julkinen talous on yksi kokonaisuus, jonka tasapaino on keskeinen edellytys kansalliselle kilpailukyvyille.

### **Keskeisiä asiakokonaisuuksia**

- Kuntien palveluja koskevan arviointityön kehittäminen.
- Seutukuntayhteistyön ja kuntarakenteen kehittäminen
- Kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen
- Kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmien kehittäminen

### **Työohjelma 2000**

#### **Kuntien valtionosuusjärjestelmä ja rahoitusasetelman kehittäminen**

##### **A. Valtionosuusjärjestelmä ja rahoitusasetelma**

- Selvitysmies Jukka Pekkarisen johdolla käynnistetään 1.1.2000 alkaen valtionosuusjärjestelmän ja kuntien rahoitusasetelman kehittämistä koskeva selvitys. Neuvotteluryhmä seuraa työn edistymistä.

##### **B. Muut seurantakohteet**

- Kuntien arvonlisäveropalautusjärjestelmän selvitystyö.
- Ansiotulovähennyksen kunnallisverotuksen kompensointi kunnille.
- OPM:n ja STM:n hallinnonalaan kuuluvien perustamiskustannusten valtionosuusjärjestelmän kehittäminen.
- Esiopetuksen järjestämisen vaikutukset kuntatalouteen.

- Mahdollisen oppivelvollisuusiän alentamisen vaikutukset kuntatalouteen.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon maksujen kustannustasotarkistus v. 2002 ja ns. maksukaton toimivuuden arviointi.

Kuntien palvelutuotantoa koskeva arviointityö ja kunnallistalouden tilaa koskevat mittarit sekä valtion- ja kuntien välinen työnjako.

Seurataan

- Kunnallisen palvelutuotannon arviointityön etenemistä.
- Kansallisen ja kansainvälisen tason 'best practice' -järjestelmien toimintaa.
- Perusturvalautakunnan roolin kehittymistä.
- Siitä miten ja millaisin mittareiden kuntatalouden kehitystä seurataan ja käytetään päätöksenteon tukena.
- Palo- ja pelastustoimen organisoinnin uudistamista.

Arto Laitinen  
Suomen Kuntaliitto

## **Valtionosuusjärjestelmän ongelmista**

Kuntatalouden ongelmat, joiden yhtenä pääsyyllisenä pidetään valtionosuusjärjestelmää, johtuvat vain vähäiseltä osin valtionosuusjärjestelmästä. Sen perusrakenne on oikea ja jotakuinkin terve.

Ongelmia kunnille on aiheutunut siitä, että kuntien velvoitteiden ja tehtävien ja niiden edellyttämän rahoituksen tasapainoa ja rahoituksen rakennetta ei yhtenä kokonaisuutena ole missään vaiheessa riittävästi selvitetty. Voisi väittää, että koko kuntien rahoitusjärjestelmän rakenne elää ajassa, jolloin kunnat huolehtivat paikallisista "kuntalaisten yhteisistä asioista". Kuntien nykyiset peruspalvelutehtävät ovat kuitenkin erityislainsäädännön ohjaamia, valtakunnallisesti standardisoituja palveluja.

Viime vuosikymmenen aikana ongelmana kuntien taloudessa on ollut vakauden puute. Kuntien velvoitteet ovat pysyneet muuttumattomina, niitä on jopa laajennettu. Samalla on kuitenkin valtiontaloudellisista syistä kuntien valtionosuuksia yllättävästi ja rajustikin leikattu. Kokonaisrahoituksen järkkymisen ohella eri aikoina eri tavoin toteutetut leikkaukset ovat jonkin verran vaikuttaneet myös valtionosuusjärjestelmän sisäisiin painorakenteisiin.

Kuntien toimintaympäristöön olennaisestikin vaikuttava muuttoliike ja kaupungistuminen ovat tekijöitä, joiden vaikutuksia valtionosuusjärjestelmässä nykyisellään ei ehkä riittävästi ole pohdittu.

Olellainen epäkohta nykyisessä valtionosuusjärjestelmässä on ajantasaisuuden puute. Se on paljastunut erityisen selvästi yhteisöveron jakoperusteiden muuttuessa. Vaikka verotulojen tasausjärjestelmä sinänsä on hyvä ja korjaa tällaisten muutosten kuntakohtaiset vaikutukset, korjaus toteutuu sietämättömän pitkällä viiveellä.

Vähintään kauneusvirheenä nykyisessä valtionosuusjärjestelmässä on se, että opetustoimen järjestelmä poikkeaa muusta järjestelmästä. Ylläpitäjäjärjestelmän vuoksi kuntien vastuu ja vaikutusmahdollisuudet opetuksen kustannuksiin eivät ole johdonmukaiset. Järjestelmästä puuttuu läpinäkyvyys eikä se näytä kaikilta osin kannustavan tehokkaan ja tuottavan palvelurakenteen luomiseen.

## **Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudet**

### **Ongelmat:**

- Tehtävien muutokset ja valtionosuusleikkaukset ovat muuttaneet järjestelmän sisäisiä painorakenteita
- Tulosidonnaiset maksut heijastuvat eri tavoin tulotasoltaan erilaisten kuntien talouteen
- Alle 16-vuotiaita kehitysvammaisia ei oteta huomioon määräytymisperusteissa
- Pitkäaikaistyöttömyys ei tule riittävästi huomioon otetuksi määräytymisperusteissa
- Syrjäisten kuntien määrittely ei ole ajan tasalla

### **Selvityskohteet:**

- Selvitetään sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksien pohjana olevien laskennallisten kustannusten painoarvojen tarkistamistarve (ikä rakenne, työttömyys, sairastavuus)
- Selvitetään lasten päivähoidon tarvetta kuvaavan porrastuskertoimen oikeellisuus ja kertoimen uudistamistarve
- Tarkistetaan työttömyyskertoimen määräytymisperusteet
- Tarkistetaan sairastavuuskertoimen määräytymisperusteet
- Selvitetään tulosidonnaisten maksujen merkitys sosiaali- ja terveydenhuollon nettokustannuksissa ja tarve ottaa ne huomioon valtionosuuksien määräytymisperusteissa

## **Opetustoimen valtionosuudet**

### **Ongelmat:**

- Ylläpitäjäjärjestelmän vuoksi kuntien vastuu ja vaikutusmahdollisuudet opetuksen kustannuksiin eivät ole johdonmukaisia
- Kunta ja muut ylläpitäjät eivät ole samassa asemassa (Sotu-maksuerot, koulu- kuljetus- ja terveydenhoitovelvollisuus, alv-takaisinperintä kunta- ja kuntayhtymäsuhteessa, ym.)

- Kuntien valtionosuudet eivät ole keskenään vertailukelpoisia
- Yksikköhintojen alentaminen toteutuneista kertoimella on valtionosuusleikkaus, joka kohdentuu eri tavoin kuntiin. Myöskään olosuhdetekijät eivät kohdennu säädetyn suuruisina
- Kunnan säästöt johtavat yksikköhintojen alentamiseen ja sitä kautta valtionosuuksien vähenemiseen, eikä järjestelmä kannusta kaikkia ylläpitäjiä taloudellisuuteen
- Yksikköhintojen määräytymisperusteet ovat monimutkaiset ja tiedot talousarvioiden valmistelua varten saadaan myöhään

Selvityskohteet:

- Selvitetään mahdollisuudet luopua ylläpitäjäjärjestelmästä
- Selvitetään mahdollisuudet korottaa yksikköhinnat todellisia kustannuksia vastaaviksi ylläpitäjärhmittäin ja yksinkertaistaa laskennallisten kustannusten määräytymisperusteita

Raimo Jämsén  
Sosiaali- ja terveysministeriö

## **Valtionosuusjärjestelmän ongelmista sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmasta**

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusjärjestelmää on arvioitu runsaanlaisesti: eduskunnalle on tehty selontekoja, sosiaali- ja terveysministeriö on tehnyt ja teettänyt selvityksiä, valtiontalouden tarkastusvirasto on kertonut omia näkemyksiään, monet tutkijat ovat arvioineet jne. Arviointia on tosin vaikeuttanut se, että valtionosuusjärjestelmän, valtionosuusleikkausten ja veroratkaisujen vaikutuksia ei aina kyetä erottamaan toisistaan.

Vuonna 1993 käyttöön otettuun laskennalliseen valtionosuusjärjestelmään ollaan yleisesti tyytyväisiä siihen tehtyjen vuosien 1996 ja 1997 muutosten jälkeenkin. Pääosa kunnallisista päätöksentekijöistä on pitänyt järjestelmää tehokkaana ja taloudellisuuteen kannustavana ja hyväksynyt näkemyksen, että määräytymisperusteissa otetaan huomioon palvelutarve ja olosuhdetekijät, määräytymisperusteet ovat selkeät ja sen määrä on ennakoitavissa hyvin. Useissa selvityksissä arvio on ollut, että muutostarpeet ovat lopulta vähäiset. Määräytymisperusteissa kritiikki on kohdistunut usein sairastavuustekijään joko siksi, että sen tiedot saadaan kunnan talousarvion kannalta liian myöhään tai siksi, että yksittäisten kuntien kannalta tekijän arvo vaihtelee vuodesta toiseen liikaa. Joskus kriittiset huomiot riippuvat kritisoijan taustatahosta: muuttovoittokunnat haluavat enemmän painotusta 0-6 -vuotiaiden tekijälle ja muuttotappiokunnat erityisesti yli 75-vuotiaiden tekijöille.

Sosiaali- ja terveysministeriön valtionosuusuudistustyöryhmä hyväksyi kokouksessaan 3.8.1990 seuraavat vaatimukset sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuden määräytymisperusteille: Määräytymistekijää koskevat tiedot saadaan yleisistä tilastoista jokaisen kunnan osalta, tekijän arvo ei ole kuntien eikä muidenkaan tahojen päätöksenteon avulla vaikutettavissa, tekijä kuvaa palvelujen tarvetta, määräytymisperusteita ei tulisi olla kovin monta ja tekijän arvo ei muutu vuosittain voimakkaasti. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusjärjestelmässä on ainakin tähän asti pystytty noudattamaan näitä periaatteita varsin hyvin.

Entä jatko? Maassamme vallitsee yksimielisyys, että myös jatkossa sosiaali- ja terveyspalvelut rahoitetaan pääosin verovaroin, palvelujen järjestämisvastuu on kuntasektorilla ja että palvelujen yhtäläinen saatavuus halutaan turvata. Tämä näkemys sisältyi myös valtioneuvoston lokakuussa 1999 hyväksymään sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmaan.

Valtionosuuden määräytymisperusteita on syytä korjata tutkimustiedon pohjalta. Erillisenä tarkistuskohteena voidaan mainita syrjäisyystekijä, joka otettiin käyttöön vuoden 1997 uudistuksen yhteydessä.

Perustamishankkeiden valtionosuusjärjestelmää uudistetaan innovatiivisia hankkeita painottavaan suuntaan.

Paineita on valtion ohjausinstrumenttien lisäämiseen ja monipuolistamiseen.

Matti Väisänen  
Opetusministeriö

## **Valtionosuusjärjestelmän ongelmista**

Valtionosuusjärjestelmä on opetus- ja kulttuuritoimen näkökulmasta peruspalvelujen rahoitusjärjestelmä, joka osaltaan toteuttaa julkisen vallan velvoitetta turvata perusoikeuksien toteutuminen. Valtionosuusjärjestelmän nykyinen perusrakenne vastaa em. tavoitetta. Valtio pyrkii turvaamaan koulutus- ja kulttuuripalvelujen järjestäjien taloudelliset edellytykset säädetyn toiminnan harjoittamiseen. Rahoituksen määrä on sidottu toiminnan järjestäjäkohtaiseen laajuuteen sekä olosuhteiden mukaan voimakkaasti porrastettuihin laskennallisiin yksikköhintoihin.

Toisin kuin sosiaali- ja terveystoimessa, opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmä rahoittaa myös yksityisten koulutuksen järjestäjien ja kulttuurilaitosten toimintaa. Yhtäläisellä julkisella rahoituksella turvataan myös yksityisten oppilaitosten integrointi julkiseen koulujärjestelmään, jolloin yksityisen terveydenhuollon kaltaista rinnakkaista järjestelmää ei tarvita. Kunnan, kuntayhtymän ja yksityisen ylläpitämien laitosten neutraali rahoituskohtelu mahdollistaa paikallisesti ja alueellisesti tarkoituksenmukaisimmiksi katsotut hallinnolliset järjestelyt.

Perustuslaissa säädetty yhtäläisten koulutusmahdollisuuksien periaate merkitsee sitä, että yksilön koulutusmahdollisuudet eivät keskeisiltä osiltaan saa olla riippuvaisia hänen omasta tai hänen asuinkuntansa taloudellisesta asemasta. Vastaava periaate koskee mm. kirjastoa ja liikuntatointa. Koululainsäädäntö sisältääkin ns. vapaan hakeutumisoikeuden periaatteen, jonka mukaan jokaisella on oikeus hakea mihin tahansa oppilaitokseen ja menestyä valintaprosessissa kykyjensä ja taitojensa perusteella. Perusopetuksessa tosin kunta voi asettaa etusijalle omasta kunnasta tulevat hakijat, mutta siinäkin vain silloin, kun kaikille hakijoille ei ole koulussa tilaa.

Vapaan hakeutumisoikeuden periaate merkitsee rahoitusjärjestelmän kannalta ensinnäkin sitä, että jokainen kunta ja muu koulutuksen järjestäjä joutuu maksamaan myös niiden oppilaiden aiheuttamat menot, jotka tulevat ”ulkopuolelta”. Rahoitusjärjestelmän on huolehdittava tarpeellisista korvauksista. Nykyisessä rahoitusjärjestelmässä valtio korvaa näiden ”ulkopuolisten” aiheuttamat menot maksamalla täyden yksikköhinnan mukaisen rahoituksen suoraan kyseiselle koulutuksen järjestäjälle. Korvaus on lähtökohtaisesti riittävä näiden oppilaiden aiheuttamien rajakustannusten kattamiseen. Järjestelmä on neutraali myös sikäli, että sellaiset kunnat, joissa toimii yksityisiä tai valtion ylläpitämiä oppilaitoksia,



eivät ole muita paremmassa tai huonommassa asemassa, koska mikään kunta ei saa rahoitusta kyseisten oppilaitosten oppilaiden perusteella.

Kunnan omilla verotuloilla rahoitettavaksi tarkoitettu osuus kuntalaisten koulutusmenoista on nykyisessä ns. Kosken mallissa vakioitu asukaskohtaisesti samaksi. Asukaskohtaisia verotuloja tasataan tarkoituksena mahdollistaa jokaiselle kunnalle suoriutuminen mainitusta vakio-osuudesta jokseenkin tasapuolisella verorasituksella.

Järjestelmä toimii tarkoitetulla tavalla, jos yksikköhintojen yleinen taso vastaa likimain todellisia kustannuksia. Tällöin myös kuntayhtymän ja yksityisen ylläpitämien oppilaitosten pitäisi tulla toimeen ilman ylläpitäjien tai oppilaiden kotikuntien ylimääräisiä panostuksia. Yksikköhinnat ovat kuitenkin olleet "leikattuja" vuodesta 1993 ja tällä hetkellä 10-12 % alle todellisen kustannustason. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan korjaus tapahtuu vuonna 2001.

Vaikka järjestelmän pääperiaatteet ovat kansallisen koulutus- ja kulttuuripolitiikan kannalta hyvät, järjestelmää olisi mahdollista jossain määrin yksinkertaistaa. Yksikköhintojen porrastusperusteet ovat järjestelmän kannalta ongelmallisia silloin, kun niissä voi jälkikäteen ilmetä virheitä. Nykyinen lainsäädäntö edellyttää vuosittain etukäteistä rahoituspäätöstä, jonka kuitenkin jo sitä tehtäessä tiedetään myöhemmin muuttuvan. Järjestelmää olisikin mahdollista uudistaa siten, että kullekin koulutuksen järjestäjälle annettaisiin vain yksi varsinainen valtionosuuspäätös kunkin vuoden toimintaan.

Rainer Alanen  
Sisäasiainministeriö

## Valtionosuusjärjestelmän ongelmista

### Yleistä

Kokemukset uudesta valtionosuusjärjestelmästä rajoittuvat kolmeen vuoteen. Samanaikaisesti on vuodesta 1997 tehty taloudelliselta vaikutukseltaan kuntakohtaisesti merkittäviä veroperustemuutoksia ja valtionosuusvähennyksiä. Nämä tekijät **yhdessä** vaikeuttavat arviointia siitä, miltä osin valtionosuusjärjestelmän laskennallisia perusteita tulisi korjata. Valtionosuusjärjestelmän ongelmia- ja korjaus- tarpeita tulisi pystyä arvioimaan sekoittamatta arviointiin tekijöitä, jotka johtuvat **muista** kuntien toiminnan rahoitusperusteiden muutoksista.

Kokonaan uusia **vaihtoehtoisia** malleja, joita olisi testattu kuntakohtaisin koelaskelmin, ei ole vuoden 1997 jälkeen tehty. Tässä vaiheessa joudutaan tyytymään arviointiin lähinnä sitä, miltä osin järjestelmän **osat** kaipaavat korjaamista.

Kuntien talousongelmien keskeiset syyt ja kuntien talouden eriytymistä aiheuttaneet tekijät ovat yleisellä tasolla tiedossa. Nämä tekijät ovat yhteisöveron eritahainen kasvu ja lähtötasojen erot kuntien välillä, valtionosuuksien leikkaukset, toteutetut verovähennysten laajennukset ja valtionosuusjärjestelmän siirtymäkausi. Tekijöiden merkitsevyysjärjestys on suunnilleen edellä lueteltu, suurimmasta pienimpään. On kuntia, joissa nämä tekijät kaikki yhdessä ovat saattaneet vaikuttaa keskimääräistä enemmän. Kun valtionosuusjärjestelmän ongelmia ryhdytään rajaamaan, on tärkeätä erottaa tarkasteltavaksi vain se, mikä osuus ongelmista aiheutuu nimenomaisesti valtionosuusperusteiden virheellisyydestä tai huonosta kuntakohtaisesta osumatarkkuudesta verrattuna kuntien välisiin kustannustason ja palvelutarpeen eroihin.

Nykyisen valtionosuusjärjestelmän kannustavuutta, hallinnollista yksinkertaisuutta, teknistä toimivuutta tai järjestelmän läpinäkyvyyttä ei ole yleisesti asetettu kyseenalaiseksi. Kritiikki on kohdistunut lähinnä järjestelmän lopputulemaan eli kuntakohtaiseen tai kuntaryhmittäiseen **osuvuuteen**.

Yleiset kokemukset järjestelmästä ovat tiivistettävissä seuraavasti:

- Järjestelmän perusrakenne on toimiva

- Valtionosuuksien alhainen taso on järjestelmän määräytymisperusteita suurempi ongelma
- Järjestelmä on vielä suhteellisen monimutkainen, tämä varmistaa kuitenkin sen, että järjestelmän ”ääripäiden kunnat” tulevat huomioon otetuksi.

### **Ongelmia sisäministeriön näkökulmasta**

#### **Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus**

Yleisesti tiedossa oleva ongelma on tasausjärjestelmän **viive**, joka lyhenee vuodesta 2001. Nykyisellä mallilla viivettä ei voida lyhentää kahta vuotta pienemmäksi, ellei verotuksen toimittamisaikataulu muutu. Jos tasauksen painoa järjestelmässä lisätään, olisi tarpeen selvittää, voidaanko tasaus tehdä toteutuvaa verotusta ennakoiden ja jälkikäteen oikaisten.

Tasauksen perusteita on eri tahoilla kritisoitu. Kuntien kritiikki määräytyy sen mukaan, missä asemassa kukin on tasauksen suhteen. On ilmeistä, että tasauksen perusteita ja toteutustapaa on arvioitava vaihtoehtoisin mallein, niin että tasaus on esimerkiksi ns. **kannustavuuden suhteen neutraali** ja riippumaton siitä, millä kohdalla kunkin kunnan omat verotulot laskentakehikossa ovat. Myös tasauksen **irrottaminen** muusta järjestelmästä saattaa olla syytä selvittää.

Joissakin yhteyksissä on ollut esillä kiinteistöveron painoarvon lisääminen kuntien rahoituspohjassa. Tältä kannalta voisi ainakin periaatteessa arvioida sitä, mitä vaikutuksia pitkällä aikavälillä olisi siitä, että kiinteistövero jätettäisiin tasauslaskelmasta ulkopuolelle.

Tasauksen kolmas ongelma on sen nettosaldo kuntien ja valtion välisessä kustannustenjaon tarkastelussa. Periaatteessa tasauslisien ja -vähennysten tulisi olla mahdollisimman lähellä toisiaan.

Esillä on ollut myös se, tulisiko yhteisöveron osuutta järjestelmässä vähentää ja siirtää vastaava rahamäärä tai osa siitä johonkin muuhun kohtaan kuntien ja valtion välistä kustannustenjakoa. Tätä on perusteltu yhteisöveron suhdanneherkkydellä.

### **Yleinen valtionosuus**

Yleinen valtionosuus on käytännön syistä muodostunut valtionosuuseräksi, jolla uudistusten yhteydessä on pyritty hakemaan kuntakohtaisten valtionosuusmuutosten kannalta siedettävää lopputulosta. Tästä syystä se on muodostunut valtionosuuseräksi, jolla ei ole suoraa ja välitöntä yhteyttä kuntien peruspalvelujen valtionosuusrahoitukseen eikä kuntien välisiin peruspalvelujen kustannustaso- tai tarve-eroihin.

Yleisen valtionosuuden perusteista ehkä ainoastaan kaksikielisyyslisällä on selkeä yhteys kuntien välisiin kustannustasoeroihin peruspalvelujen rahoituksessa. Sen sijaan esimerkiksi syrjäisyyskertoimen tai liikenteen taajamalisän yhteys peruspalvelujen taloudelliseen rasitukseen kuntien ja tämän rasituksen eroihin kuntien välillä ei ole selkeä.

Edellä mainitut syyt saattavat edellyttää yleisen valtionosuuden määräytymisperusteiden tarkistusta. Tällöin voidaan arvioida myös se, onko yleisen ja tehtäväkohtaisten valtionosuuksien suhde nykyjärjestelmässä oikealla tasolla.

Yleisen valtionosuuden perusteiden uudelleenarvioinnin yhteydessä voitaisiin selvittää myös se, olisiko poikkeuksellinen kunnan **asukasluvun muutos** jollakin tavalla otettava huomioon, kuten aikaisemmin tehtiin.

### **Harkinnanvarainen rahoitusavustus**

Harkinnanvaraisen avustuksen taloudellinen merkitys on viimeisen kolmen vuoden aikana kasvanut olennaisesti. Kasvu on ollut perusteltua mm. siitä syystä, että valtionosuusuudistus ja yhteisöverouudistus toteutettiin peräkkäin ilman että missään yhteydessä olisi arvioitu näiden kahden erillisen uudistuksen **yhdysvaikutuksia** yksittäisiin kuntiin. Harkinnanvaraisen avustuksen myöntämismenettelyssä tällainen arviointi on mahdollista kuntakohtaisesti tehdä. Avustusta on myös jouduttu käyttämään valtionosuusuudistuksen vaikutusten tasaukseen, sen ohella että vaikutuksia on tasattu laskennallisella siirtymätasauksella.

Avustuksen myöntämismenettelyyn ei näyttäisi kohdistuvan välittömiä uudistus- tarpeita. Sen sijaan koko valtionosuusjärjestelmän tarkistuksen yhteydessä olisi arvioitava sitä, kuinka suuri osuus kuntien talousongelmista on mahdollista ja tarkoituksenmukaista jättää tämän keinon varaan. Se on kaikesta huolimatta on **luonteeltaan tilapäinen**. Tässä yhteydessä olisi syytä arvioida sitä, olisiko tehtäväkohtaisten valtionosuuksien sisälle luotavissa harkinnanvaraista lisätukea muistuttavia elementtejä. Näin on osittain jo tehtykin. Tällaisten vaihtoehtojen käyttöönoton seurauksena on järjestelmän kokonaisuuden hajoaminen, toisaalta kuntakohtainen osuvuus ehkä paranee.

### **Kustannustenjaon tarkistusmekanismi**

Ensimmäinen ns. nelivuotistarkistus tehdään kuluvana vuotena. Kokemuksia tästä saadaan lähiaikoina. Ennakoivan kustannustasotarkistuksen tekemisessä on ollut vuotuisen budjettiprosessin yhteydessä ongelmia. Niiden taustalla on ollut lain säännös siitä, että arvio kustannustason tulevasta muutoksesta voidaan puolittaa. Olisiko harkittava säännöksen kirjoittamista niin, että arvio tehdään arviona ilman alaspäin tarkistusta tai ellei tämä ole mahdollista, kirjata lakiin ne perusteet, joi-

den mukaan arvio on mahdollista puolittaa? Arvion arvio ei ehkä täytä lainsäädännön selkeyden edellytyksiä.

### **Siirtymäjärjestelyjen laajuus**

Vuoden 1997 valtionosuusuudistuksessa tehtiin mahdolliseksi valtionosuusmuutos, joka oli viidessä vuodessa enimmillään 1400 mk/asukas. Jälkikäteen arvioiden asetettu muutostoleranssi on ollut **liian suuri**, varsinkin kun yhteisöveroperusteiden uudistuksessa kunnille tuli saman kokoisia sopeutumisongelmia myös muuta kautta. Aikaisemmissa uudistuksissa on kuntakohtainen muutos rajattu huomattavasti pienemmäksi. Jos suuria siirtymäjärjestelyjä tarvitaan, olisi oltava jonkinlainen **ennakkokäsitys siitä**, että kuntien tulopohjan epävakaas ei **muista syistä** lähivuosina kasvaisi. Arviointia siirtymäjärjestelyjen kuntakohtaisesta toleranssista tarvitaan valmistelun alkuvaiheessa, koska tämän arvioinnin perusteella voidaan päätellä erilaisten uusien mallien ja järjestelmän osien muuttamisen toteuttamiskelpoisuus.

Viimeksi tehdyn uudistuksen siirtymäkauden päättyminen vähentää yhteensä noin 30 kunnan valtionosuuksia siirtymätasauksen rajoitinta enemmän. Valtionosuusuudistusta koskeneen hallituksen esityksen perusteluissa lähdettiin siitä, että tätä ongelmaa hoidetaan harkinnanvaraisella rahoitusavustuksella. Muitakin keinoja on mahdollista käyttää, kun on tiedossa, mitä järjestelmätarkistuksia muutoin tehdään vuoden 2002 alusta ja miten ne vaikuttavat näiden kuntien valtionosuuksiin.

### **Perustamiskustannusten valtionosuudet**

Kuntien siirtyminen uuteen kirjanpitojärjestelmään aiheutti sen, että käyttöomaisuuden vuosittainen arvovähennys katetaan tuloslaskelmaan sisältyvin poistoin. Tällainen kunnan oma varautuminen palvelujen seinien uusiintamiseen vähentää tarvetta erilliseen perustamiskustannusten valtionosuusjärjestelmään. Yksittäistapauksissa kuitenkin tiedetään, että investoinnin kertaluonteinen suuruus, äkillinen toteutuspakko tai muut kunnalle ylivoimaiset syyt edellyttävät järjestelmän olemassaoloa. Valtionosuusjärjestelmän rakenteen kannalta olisi kuitenkin suotavaa, että valtionosuusperusteet, myöntämismenettely ja valtionosuuksien taso eivät eri hallinnonaloilla tällaisissa tapauksissa poikkeaisi olennaisesti toisistaan.

Martti Stenman  
Valtiontalouden tarkastusvirasto

## Kuntien valtionosuusjärjestelmän ongelmista

Kuntien valtionosuuslait (HE 149/1996vp) annettiin kiireellisinä budjettilakeina. Uudistuksen keskeiseksi tavoitteeksi esitettiin valtionosuuksien oikeudenmukainen kohdentuminen kuntien kesken. Koska valtionosuudet ovat merkittävä peruspalveluiden rahoituslähde, valtionosuusjärjestelmä on keskeisessä asemassa myös 1.8.1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen kannalta. Valtioneuvoston 16.4.1998 tekemän hallintopoliittisen periaatepäätöksen mukaan valtioyhteisö vastaa mm. kansalaisille tärkeiden palveluiden saatavuudesta kaikkialla maassa.

Koska kuntien väliset taloudelliset erot ovat kasvaneet, on perusteita tarkastella valtionosuusjärjestelmän mahdollista osuutta siihen (vrt. kalvo 1). Tasausjärjestelmän muoto vaikuttaa merkittävästi kuntien suhteellisiin asemiin ja sillä on myös merkittävää aluepoliittista merkitystä. Erityisen suuri ongelma on se, että tasausjärjestelmälle on nyt ratkaisua perustelematta valittu muoto, joka on ollut omiaan kasvattamaan taloudellisia eroja (vrt. kalvo 2). Lisäksi tasauslaskelmissa käytettyjen verotustietojen viive vaikuttaa samansuuntaisesti<sup>1</sup>.

Valtionosuusjärjestelmässä on ongelmallista, että sairastavuuslisä vaihtelee kuntakohtaisesti varsin voimakkaasti ja sattumanvaraisesti. Tämä lisää muutoinkin satunnaisesti syntyneitä kuntakohtaisia rahoituseroja. Ilmeisesti sairastavuuslisän alueellinen vaihtelu, joka korreloi vanhan kantokykyluokitusperusteisen järjestelmän tulosten kanssa, oli tärkeä tekijä nykymuotoista sairastavuuslisää säädettäessä. Järjestelmän ulkopuolella kuntien alv-palautusten ja asukaskohtaisen takaisinperinnän epäsuhta on myös tietty ongelma. Näitä asioita ei käsitellä enempää alustuksessa.

Harkinnanvaraista rahoitusavustusta ei ole kehitetty siihen suuntaan, että se olisi järjestelmän kiinteä harkinnanvarainen osa (vrt. kalvo 1). Vaikka sen määrää on jatkuvasti vähän nostettu, sillä ei pystytty hoitamaan valtionosuusjärjestelmän rakenteisiin liittyviä ongelmia.

---

<sup>1</sup> Tasausjärjestelmän 1. raja syntyy siitä, että kunnille taataan viiveellä 90 %:n tasoiset laskennalliset asukaskohtaiset verotulot. - Viiveen vaikutuksesta jäätin jopa 83 %:iin keskiarvosta vuonna 1997. Tämä on kaukana valtion talousarvioesityksissä todetusta vähintään 90 % tasosta, minkä alle jäi peräti 184 kuntaa ja niiden 1,4 miljoonaa asukasta vuonna 1997. - Toinen raja syntyy nk. 15 %:n säännön soveltamisesta: 90 %:n ylittävältä osalta tasausvähennys on 40 %, mutta laskee 15 %:iin laskennallisten verotulojen ylittäessä 144 % keskiarvosta. - Viiveen vaikutuksesta suurimman kuntamme laskennallisista verotuloista tasattiin 11,6 prosenttia vuonna 1997.

Verotulojen tasauksen tasausrajan markkamäärän kasvu on jossain määrin lieventämässä järjestelmässä vuosina 1997 - 1998 olleita erityisen ongelmallisia piirteitä. Toisaalta siirtymätasausmenettelyn loppuminen tosin tulee aiheuttamaan muutamille kunnille suuria sopeutumisvaikeuksia vuodesta 2002 alkaen. Myös yhteisöverouudistus aiheuttaa lukuisille kunnille voimakkaita sopeuttamispaineita, joita lisäävät samansuuntaiset verotulojen tasausjärjestelmän vaikutukset.

On tärkeää tiedostaa, että **lukuisilla kunnilla on merkittäviä paineita ja vaikeuksia tasapainottaa talouttaan uuden liikekirjanpitomallin seurauksena.** Valtionosuusjärjestelmä ei ota tätä riittävästi huomioon, mikä johtaa lomautus- ym. riskeihin kunnissa (vrt. kalvon 1 tilanne). Perusoikeusuudistuksen tarkoittamien peruspalveluiden säilyttämisen ja kehittämisen sekä kunnan talouden tasapainottamistarpeen välille voi syntyä voimakkaita jännitteitä. Lisäksi kuntien menot riippuvat varsin voimakkaasti asukasluvusta ja -rakenteesta ja valtionosuusjärjestelmä sisältää merkittävät asukaskohtaiset omarahoitusosuudet.

Keskustelukysymykset:

- Onko mahdollista pienentää kuntien tasattujen verotulojen vaihteluväliä, jotta kunnat selviäisivät keskimäärin paremmin velvoitteistaan? Onko tässä yhteydessä tai muutoin tarpeellista muuttaa kuntien osuus yhteisöveron tuotosta valtionosuudeksi?
- Onko mm. järjestelmän toimivuudesta raportoinnin näkökulmasta tarpeen, että yhdellä valtion toimijalla olisi kokonaisvastuu järjestelmän toimivuudesta?

### Kalvo 1. Kuntien muokattu vuoden 1997 tuloslaskelma

Tämän kalvon tarkoituksena on kuvata valtionosuusjärjestelmän muutoksia ja tasoitusvaikutuksia. Tällä kalvolla on lähinnä kuntien tilinpäätöstietoja vuodelta 1997. Luvut ovat prosentteja asukaskohtaisesta (31.12.96) toimintakatteesta eli **1 %-yksikkö = 146,8 mk/as**. Ryhmä T1 kuvaa kuntaryhmää, jossa verotulojen (erityisesti yhteisöveron, rivi 11) kasvu on ollut suurinta ja pienituloisten kuntien ryhmässä T2 (72 kuntaa) tilanne on ollut päinvastainen. Lukuja tarkasteltaessa kiinnittyy huomio ryhmän T1 lukujen suuruuteen ja ryhmän T2 lukujen pienuuteen. Erityisen ongelmallista on rahoitustarve (rivi 10) suhteessa valtion myötävaikutuksella syntyvään tulo-rahoitukseen (rivit 11, 5b ja 5c). Erityisen tärkeää olisi harkita, pitäisikö kuntien osuus yhteisöveron tuotosta (rivi 11) muuttaa valtionosuudeksi ja onko rivien 10-12 välillä olevien lukujen muodostama kokonaisuus kuntia keskenään verraten hyväksyttävissä peruspalveluiden rahoittamisen näkökulmasta. Onko virallinen tapa summata valtionosuudet yhdelle riville (=5-alkuiset rivit) tarkoituksenmukainen ?

Muokatut kuntien vuoden 1997 tuloslaskelmat		TY	T1	T2
	- asukasluku 31.12.1996	5 107 063	532 053	541 033
	- vero-% 1997 painotettu em. asukasluvulla	17,52	16,50	17,88
	- veroprosentin muutos 1998-1999	+0,22	0,00	+0,45
		%	%	%
1	+ Myynti- ym. tuotot	34,0	73,2	22,0
2	- Henkilöstö- ym. kulut	-134,0	-173,3	-120,9
2a	- siitä STM:n ja OPM:n omarah.osuus ym.	-69,9	-69,2	-70,1
3	<b>= Toimintakate</b>	<b>-100,0</b>	<b>-100,1</b>	<b>-98,9</b>
4	- Arvonlisäveron takaisinperintä kunnilta	-5,5	-5,4	-5,5
5a	+ Valt.osuudet pl. verotul. tasaus ja hark.var. av.	26,9	23,0	29,2
6	<b>= "Omarahoitustarve"</b>	<b>-78,6</b>	<b>-82,5</b>	<b>-75,2</b>
7	+ Kunnallisvero	68,8	82,5	58,5
8	+ Kiinteistövero	3,5	6,9	2,2
9	+/- Muut verotulot ja rahoituserät	0,2	0,3	0,0
10	<b>= "Rahoitustarve II"</b>	<b>-6,1</b>	<b>7,2</b>	<b>-14,5</b>
11	+ Osuus yhteisöveron tuotosta	14,4	40,2	6,0
5b	+/- Verotulojen tasaus 1997	-0,8	-15,7	8,8
5c	+ Harkinnanvarainen rahoitusavustus 1997	0,1	0,0	0,4
12	<b>= Vuosikate 1997</b>	<b>7,6</b>	<b>31,7</b>	<b>0,7</b>
13	- Poistot	-8,3	-15,4	-5,3
14	<b>= "Kate II tai nettotulos"</b>	<b>-0,7</b>	<b>16,3</b>	<b>-4,6</b>
15	Vuosikate 1994	14,4	22,5	13,6
16	Viiveen vaikutus (= muutos 2000 tasauksella)	+0,1	-5,1	+ 4,9
17	+/- Muutos tasausmallilla VTV2	+0,8	-11,8	+4,1
17b	<b>Muutos mallilla VTV2 mk/as.</b>	<b>+110</b>	<b>-1 728</b>	<b>+601</b>
12b	<b>Vuosikate/kunta vuonna 1997 Mmk</b>	<b>13,1</b>	<b>2 472,8</b>	<b>0,7</b>
17c	<b>Vuosikate/kunta 1997 mallilla VTV2 Mmk</b>	<b>14,4</b>	<b>1 540,6</b>	<b>5,2</b>



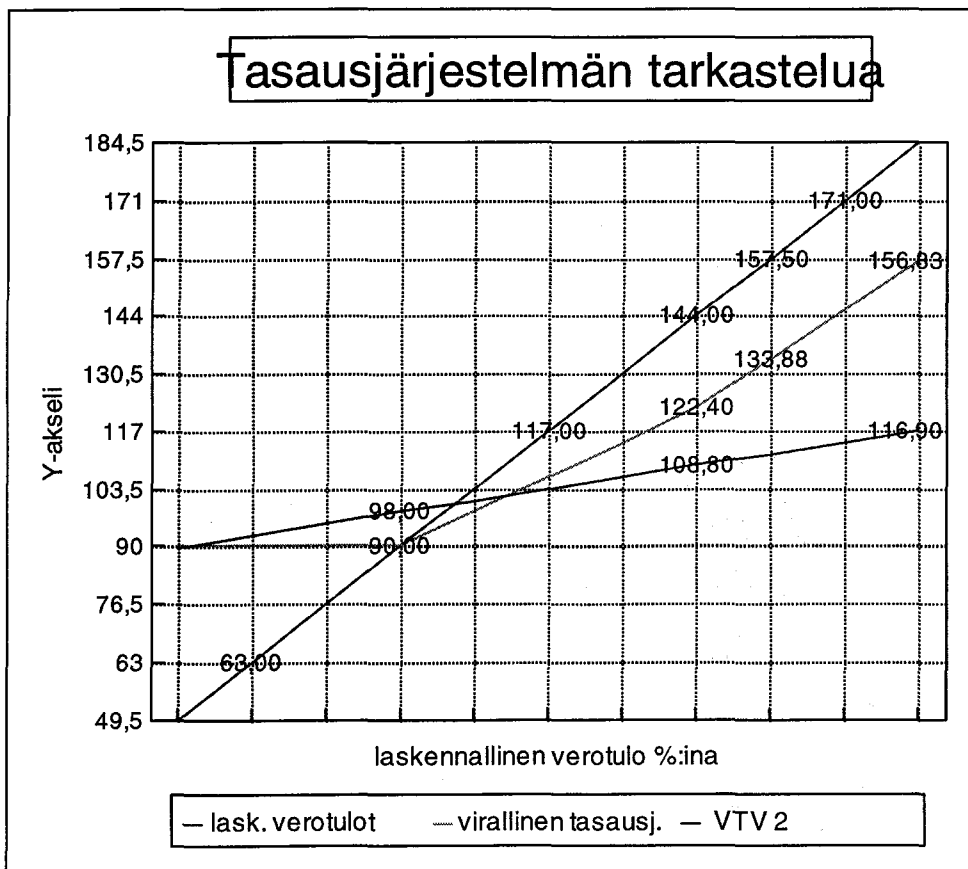
## Kalvo 2. Tasausjärjestelmän muoto

Virallista mallia voidaan kuvata seuraavasti kannustavuusnäkökulmasta:

kunnan asukaskoht. verotulot (k-arvo=100 %)	perus-% <sup>1</sup>	kannustuslisä <sup>2</sup>
väli 0 % - 90 %	90	0
väli 90 % - 144 %	90	60
väli 144 % -	122,4	85

Malli VTV2 (vrt. tarkemmin tarkastusviraston tarkastuskertomus 14/99) on seuraava:

väli 0 % - x (nyt 80) 100-x (nyt 20)



<sup>2</sup> Perusprosentti on kunnille taattu tasausrajaa vastaava perustulo. Kannustuslisä ilmoittaa, miten paljon verotulon kasvusta jää kunnan käyttöön.

Raili Mäkitalo  
Kansaneläkelaitos

## **Kunnallisten palvelujen järjestäminen - tehokkuus ja tasa-arvo**

### **Näkökulmat**

Tavoitteena mahdollisimman korkea hyvinvointitaso:

- Tehokkuus, kokonaistuottavuus, kokonaiskustannukset, prosessi- ja asiakaslaatu
- Kansalaisten tasa-arvo (yhtäläiset mahdollisuudet), oikeudenmukaisuus, vapaus

### **Tehostaminen ja tasa-arvo**

Hyvinvoinnin tasosta tinkimättä on mahdollista tehostaa toimintoja, mutta tämä edellyttää mm.

- Useimmiten palvelutuotannon ohjauksen ja tuotantotapojen seudullista strategista uudistamista yli organisaatorajojen
- Osaavasti toteutettuja ja myös uusia asiakas- ja tarvelähtöisiä palvelujen ohjaus-, järjestämis- ja tuottamismalleja; poisoppimista tuottaja-, reviiri- ja resurssilähtöisestä ajattelutavasta
- Vahvaa ja osaavaa palvelutuotannon tuotekehittelyä, tietotekniikan hyödyntämistä ja uudistumistahtoa
- Markkinamekanismien rationaalista käyttöä demokraattisen ohjauksen ohella
- Rahoittajan ja tuottajan roolin selkeyttämistä, kustannus- ja asiakasvastuuta sekä toimintaa, taloutta ja työnjakoa koskevaa vastuullista vuoropuhelua ja sopimista
- Rohkaisua, riskirahoitusta, kannustusta, tunnustusta

### **Puheenvuoron esimerkit**

- Pitkäaikaissairaiden ja vammaisten lasten ja nuorten sosiaaliturva ja palvelut, palveluohjaus
- Sopimusohjausmalli, tilaaja - tuottaja -mallit
- Palvelusetelimallit

### **Julkaisuja ja selvityksiä**

Palvelujen tutkimus- ja kehittämishankkeen julkaisut

Hyvinvointipalvelut - kilpailua ja valinnanvapautta. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT-julkaisuja No. 19. Helsinki, 1995.

Lastenpäivähoitopalvelut - kilpailua ja valinnanvapautta. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT-keskustelualoitteita No. 84. Helsinki, 1995.

Vanhustenhuollon palvelut - kilpailua ja valinnanvapautta. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT-keskustelualoitteita No. 85. Helsinki, 1995.

Terveystenhuollon palvelut - kilpailua ja valinnanvapautta. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT-keskustelualoitteita No. 86. Helsinki, 1995.

Koulutuspalvelut - kilpailua ja valinnanvapautta. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT-keskustelualoitteita No. 87. Helsinki, 1995.

KILPA -hankkeeseen liittyen on julkaistu:

Näkökulmia tilaaja-tuottaja -ajatteluun. Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto. Helsinki, 1997. ISBN 951-531220-5.

Pirkanmaan sairaanhoitopiirin sopimusohjaushankkeen suunnitteluvaiheen loppuraportti. Tampere, 1997

Pirkanmaan sairaanhoitopiirin sopimusohjaushankkeen kokeiluvaiheen väliraportti. Tampere, 1998

Sopimusohjaus Pirkanmaalla. Läpinäkyvyyttä ja asiakaslähtöisyyttä erikoisairaanhoidon. Pirkanmaan sairaanhoitopiirin julkaisuja 1/99. Tampere, 1999. ISBN 951-667-022-6.

Alavuden, Kuortaneen ja Töysän terveydenhuollon kehittämishankkeen loppuraportti. Alavus, 1997.

Helsingin opetustoimen kilpailukykyyn kehittäminen. Helsingin kaupungin opetusviraston julkaisusarja A 6:1997. Helsinki, 1997.

Helsingin opetustoimi on julkaissut lisäksi hankkeeseen liittyen:

Helsingin koulumarkkinat. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1997:1. Helsinki, 1997.

Aapiskukon matkaan. Helsingin kaupungin opetusviraston julkaisusarja 13:12:1996. Helsinki, 1996

Lähikoulu mustikka - muu koulu mansikka. Helsingin kaupungin opetusviraston julkaisusarja 13:13:1996. Helsinki, 1996.

Poliittinen ohjaus koulutuksen markkinoilla. Tapaustutkimus Helsingin opetustoimen ohjausjärjestelmästä. Helsingin kaupungin opetusviraston julkaisusarja B :13:1997.

Pohjois-Savon ammatillisen koulutuksen sitoumus-/tilaaja-tuottaja-mallin väliraportti. Kuopio, 1997.

Yhteistyötä, ostopalveluita ja verkostoitumista yliopistossa. Tilaaja - tuottaja - toiminta Sibelius-Akatemian opetuksen ohjauksessa sekä muita käytännön esimerkkejä. Espoo, 1998. ISBN 1239-484X.

Ammatillisen aikuiskoulutuksen kvasimarkkinat. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Keskustelualoitteita. Helsinki, 1998.

Yhteistyöllä ja kilpailen, kunta markkinavoimien maailmassa. ISBN 951-5312140. Paavo Virkkunen, Teuvo Komulainen. Helsinki, 1996.

Yhteistyöstä yhteiseen työhön. Mikkelin seutu menestysseuduksi kuntien voimavarojen yhdistämisellä. Efektian julkaisusarja julkaisu nro 2. Helsinki, 1997. ISBN 952-9832-3527.

Hankkeessa on lisäksi laadittu selvitykset:

Mikkelin seudun kuntatalous suhteessa vertailukuntien ja Seinäjoen seutuun. Liite kuntayhteistyötä koskevaan selvittelyyn. Efektia Palvelu Oy. Helsinki, 1997.

Mikkelin seudun elinkeinotoiminnan vahvuudet ja heikkoudet. Liite kuntayhteistyötä koskevan selvittelyyn. Suomen Kuntaliitto. Helsinki, 1996.

Selvitys hyvinvointipalvelujen markkinaohjauksesta Yhdysvalloissa. Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto. Helsinki, 1995.

Laboratoriopalvelujen kehittäminen. Valtiovarainministeriön työryhmämuistio 1995:30.

Ympäristölaboratorioiden yhteistyön kehittäminen Hämeessä. Hämeen ympäristökeskus. Alueelliset ympäristöjulkaisut 21. Tampere, 1996.

Markkina- ja tuotevalvonnan maksullisuus sekä tuote- ja markkina- ja tuotevalvonnan organisointi.  
Valtiovarainministeriön työryhmämuistio 1996:3.

Yhteistyötä yli rajojen - kokemuksia julkisten palvelujen seutuyhteistyöstä.  
Julkkis-projektin loppuraportti. Suomen Kuntaliitto 1999. ISBN 951-755-285.

Kalevi Luoma  
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

## **Valtionosuuksien ja verotulojen vaikutukset kunnallisen terveydenhuollon kustannuksiin ja tehokkuuteen**

Suomen terveydenhuollon kehitys on viime vuosikymmenen aikana poikennut olennaisesti aiemmasta. Talouden lama sekä rahoitus ja ohjausjärjestelmän uudistukset muuttivat merkittävästi kuntien roolia palvelujen järjestämisessä. Valtionosuusjärjestelmän uudistui radikaalisti, kun siirryttiin toteutuneiden kustannusten perusteella määräytyneistä valtionosuuksista etukäteen määriteltyihin laskennallisiin kriteereihin perustuviin valtionosuuksiin. Kuntien ja kuntalaisten kannalta tämä voidaan tulkita palvelujen verohinnan kohoamiseksi. Uudistuksen myötä palvelujen resurssilisäyksistä aiheutuvat kustannukset tulivat täysimääräisesti kunnan maksettavaksi. Vastaavasti tietysti kunnat saivat pitää mahdolliset säästöt kokonaisuudessaan.

Viime vuosikymmenen alun tilannetta selvittäneet tutkimukset osoittivat yhdenmukaisesti, että kunnallisten terveystalouden tuotannossa oli merkittäviä tehokkuuseroja. Samanlaisia palveluja tuottavien organisaatioiden, kuten sairaaloiden ja terveyskeskusten, välillä oli huomattavia eroja sekä palvelutuotannon teknisessä tehokkuudessa että panostenkäytön allokaatiivisessa tehokkuudessa (ks. esim. Hjerppe ja Luoma 1997).

Myös 1980-luvun tuottavuuskehityksestä tehtyjen arvioiden perusteella kunnallisessa palvelutuotannossa voi arvioida syntyneen merkittäviä panosten säästämismahdollisuuksia ja tuotoksen lisäämismahdollisuuksia panosten käyttöä tehostamalla. Samalla kun 1980-luvulla kunnallisen palvelutuotannon resurssit kasvoivat nopeasti, tuottavuus aleni. Palvelusuoritteiden määrä kasvoi huomattavasti hitaammin kuin palvelutuotannon panokset. Vuodesta 1980 vuoteen 1990 tuottavuuden aleneminen oli terveyskeskuksissa keskimäärin 3 prosenttia vuodessa. Samalla ajanjaksolla myös sairaaloiden tuottavuus laski keskimäärin yli 4 prosenttia vuodessa.

Asukasta kohti lasketut terveydenhuoltomenot vaihtelivat kuntien välillä 1990-luvun alussa hyvin huomattavasti. Merkittäviä selittäjiä näille eroille olivat terveyspalvelujen tarvetta kuvaavien tekijöiden ohella kuntalaisten tulotaso, kunnan valtionosuusprosentti ja terveyspalvelujen tuotannollinen tehokkuus (Häkkinen ja Luoma 1995). Taloudelliset tekijät, kuten valtionosuudet ja kunnan verotulot,

osoittautuivat merkittäviksi tekijöiksi myös selitettäessä terveyskeskusten kustannustehokkuudessa olleita eroja (Järviö ym. 1994).

Talouden laman ja uuteen valtionosuusjärjestelmään siirtymisen seurauksena taloudelliset kannustimet hillitää kustannuksia ja tehostaa kunnallista palvelutuotantoa 1990-luvulla voimistuivat huomattavasti. Kuinka tämä sitten näkyi palvelujen panosten, suoritteiden ja kustannusten kehityksessä? Viime vuosikymmenen kehityksen valossa näyttää siltä, että näiden muutosten vaikutus oli tuntuva. Julkiset kansanterveystyön ja erikoissairaanhoidon kustannukset asukasti kohti alenivat niin, että vuonna 1996 ne olivat kiintein hinnoin keskimäärin yhdeksän prosenttia pienemmät kuin vuonna 1990 (Järviö ja Luoma 1999a). Kustannusten aleneminen oli keskimääräistä voimakkaampaa kunnissa, joilla valtionosuusprosentti oli vanhassa valtionosuusjärjestelmässä ollut korkea. Kuntien väliset erot asukasta kohti lasketuissa terveydenhuollon menoissa supistuivat merkittävästi.

Myös julkisen terveydenhuollon tuottavuuden kehityksessä tapahtui selvä käänne. Sekä terveyskeskusten (Järviö ja Luoma 1999b) että sairaaloiden tuottavuus kohosi selkeästi 1990-luvulla. Tuottavuuden kohoamisen ansiosta terveydenhuollon resurssisupistukset eivät johtaneetkaan palvelumäärien supistumiseen ainakaan yleisimpien palvelusuoritteiden osalta.

OECD:n (1998) maakatsauksen arvion mukaan Suomen terveydenhuolto kestää hyvin kansainvälisen vertailun. Terveydenhuollon kustannukset ovat kohtuulliset ja tulokset useimpien sairauksien hoidossa hyvät. Mutta vaikka terveydenhuollon menojen hallinnassa ja toiminnan tehostamisessa onkin edistytty, on kunnallisessa terveydenhuollossa vielä merkittäviä mahdollisuuksia tehostaa toimintaa. Tehostamispotentialiaali vaihtelee kunnittain huomattavasti. Tästä antaa viitteitä mm. terveyskeskuksista vuoden 1997 aineistolla tekeillä olevan tutkimuksen alustavat tulokset. Sen mukaan terveyskeskusten tehokkuuserot näyttäisivät vuonna 1997 merkittävästi suuremmilta kuin vuonna 1991. Ekonometrisen analyysin perusteella tehottomuutta ennustavat tekijät ovat olennaisesti samat kuin aiemassa vuoden 1991 aineistolla suoritettussa tutkimuksessa. Korkeat kunnallisveronalaiset tulot, korkeat valtionosuudet, suuret erikoissairaanhoidon menot ja alhainen lääkärin osuus terveyskeskusten henkilöstöstä selittävät tilastollisesti merkittävästi alhaista tehokkuusindeksiä.

#### **Lähteet:**

Hjerppe, Reino – Luoma, K. (1997): Finnish Experiences in Measuring and Promoting Productivity in the Public Sector julkaisussa Hesse, J. – Toonen, T. A. J. (toim.): The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration. Vol. III/1996. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden.

- Häkkinen, U. – Luoma, K. (1995): Determinants of expenditure variation in health care and care of elderly among Finnish municipalities. *Health Economics* 4(3): 199-211.
- Järviö, M-L. – Luoma, K. (1999a): Kuntien terveydenhuoltomenojen kehitys 1990-96 ja menokehitystä selittävät tekijät. VATT-keskustelualoitteita 199. Helsinki.
- Järviö, M-L. – Luoma, K. (1999b): Terveyskeskusten tuottavuuskehitys 1988-1995 Malmquist indeksillä arvioiden julkaisussa Nordberg, M., Rissanen, P. ja Kerppilä, S. (toim.) *Terveystaloustiede* 1999. Stakes. Aiheita 5/1999.
- Järviö, M-L. – Luoma, K. – Suoniemi, I. – Hjerppe, Reino (1994): *Ekonometrinen analyysi terveyskeskusten tehokkuuseroista*. VATT-keskustelualoitteita 78. Helsinki.
- Linna, M. (1999): *Measuring Hospital Performance: the Productivity, Efficiency and Costs of Teaching and Research in Finnish Hospitals*. Stakes. Research Report 98.
- OECD (1998): *Economic Survey of Finland*. Paris.



Kauko Aronen  
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

## **Tehokkuus ja tasa-arvo alueiden välisessä tasauksessa**

Kaupunkipolitiikkaa on laajasti määritellen kaikki julkinen toiminta, jolla on vaikutusta kaupungistumiseen. Suomessa kaupunkipoliittisen koordinaation tarpeeseen on herätty vasta 1990-luvun jälkipuoliskolla. Tässä vaiheessa oli käynyt ilmeiseksi, että aiemmalla kaupungistumiseen vaikuttamisella kansalliselta tasolta, joka on ollut koordinoimatonta, julkilausumatonta ja voittopuolisesti kaupungistumista jarruttavaa, ei saada aikaiseksi sellaista kansantalouden ja hyvinvoinnin kasvua kuin näyttäisi muuten mahdolliselta. Syyt tähän ovat hyvin kokonaisvaltaisessa taloudellisen ja yhteiskunnallisen tilanteen muutoksessa.

Politiikka, joka aiemmissa oloissa oli menestyksekkästä, ei välttämättä ole sitä enää tilanteessa tapahtuneiden muutosten jälkeen. Tässä puheenvuorossa tarkastellaan sitä, millaisen haasteen muuttunut tilanne aiheuttaa hyvinvointipalveluiden rahoitusjärjestelmälle ja miten olisi mahdollista säilyttää hyvinvointivaltion taloudellisia vahvuustekijöitä ja samalla minimoida järjestelmän kustannukset siitä maksaville alueille.

Kokonaistaloudellinen ja koko kansan hyvinvointiperusteluista lähtevä tasauksen tarkastelu edellyttäisi, että huomiota kiinnitettäisiin myös niihin vaikutuksiin, joita alueellisella tasauksella on siitä maksaville alueille. Pysin tarkastelemaan näitä kysymyksiä. Käsitellään alueellisen tasauksen vaihtoehtokustannuksia: mitä menetetään sen kautta, että resursseja käytetään alueiden väliseen tasaukseen. Yhtenä kaupunkipoliittisten ja alueellisten ohjelmien arvioinnin vaikeutena on pidetty ohjelmien vaikutusten arviointia niiden kohdealueiden ulkopuolella (Bradford ja Robson, 1994). Ohjelmilla voi olla joko positiivisia spill-over-vaikutuksia tai negatiivisia shadow-vaikutuksia kauaskin kohdealueensa ulkopuolelle. Myös alueelliseen tasaukseen voidaan arvioida liittyvän molemman-tyyppisiä. Myös nämä vaikutukset on otettava huomioon arvioitaessa alueellisen tasauksen yhteiskunnallista kokonaisvaikutusta ja hyödyllisyyttä.

Pääperuste alueelliselle tasaukselle on sen avulla saatavien hyvinvointipalveluiden tuottaminen alueilla, joilla kustannustasosta tai talouden kantokyvystä johtuen ei ole omia mahdollisuuksia tuottaa näitä palveluita. Jos hyvinvointipalveluiden lisäksi saadaan vielä ulkoisvaikutuksina myönteisiä tuloksia aluepolitiikan kannalta, sen parempi. Tasausjärjestelmän avulla annetaan lisäksi signaali, että yritykset ja yksilöt voivat jatkossakin asua ja toimia turvallisesti niin sanotusti kalliilla alueilla. Tämän vaikutuksen tuloksena voi olla jatkuvasti liiallista kalliisti ylläpidettävää infrastruktuuria ja vajaakäytössä olevia palveluita toi-

saalla ja niiden puutetta ja pullonkauloja jatkuvasti toisaalla. Tasauksen kautta tietenkin menetetään vastaavasti kulutusta maksavilla alueilla ja näin menetetään urbanisaatiossa.

Kuntien valtionosuusjärjestelmää analysoitaessa on todettu järjestelmän hyvin suuri jäykkyys eli path-dependency. Sen seurauksena on kuntien palvelujärjestelmään pesiytynyt kustannuksia, jotka eivät ole ehkä välttämättömiä väestön hyvinvointipalveluiden tuottamiseen. Jatkossa on tutkittava, voidaanko väestön hyvinvointipalveluiden saatavuus tuottaa vähemmillä kustannuksilla.

Liitteenä on neljä alustavaa benchmarking-tarkastelua (eräiden metsäkuntien, Keski-Suomen, Suomenselän ja rajaseudun kuntien benchmarking-tarkastelut). Tarkastelut osoittavat, että samanlaistenkin kuntien väliset erot niiden käyttämän valtionosuusrahoituksen määrissä ovat yllättävän suuria. Osa eroista selittyy uuteen valtionosuusjärjestelmään siirtymisen siirtymäajalla. Osa selittyy vielä näissäkin ryhmissä kuntien väestörakenteen yms. eroilla. Mikä osa sitten selittyy polkuriippuvaisuudella aiemmasta kantokykyluokitukseen perustuneesta ja kustannusperusteisesta järjestelmästä? Esimerkiksi Ilkka Pyy (1996, 36) perustelee syrjäisyystekijän huomioimista valtionosuuskriteerinä seuraavasti: ”Syrjäisyydestä ja etäisyydestä aiheutuvia haittoja tulee kompensoida sekä yleisen valtionosuuden että tehtäväkohtaisten valtionosuuksien yhteydessä. Samalla voidaan varmistaa kuntien toiminnan kannalta tärkeä asia, valtionosuusjärjestelmän kohutuullinen jatkuvuus.” Lisäksi mm. kouluverkon rakenne (pienkouluvoittoisuus) on mukana valtionapukriteereissä. Jos järjestelmä sisältää polkuriippuvuutta, se merkitsee tässä tarkoitettua hyvinvointipalveluiden aikaansaamisen tehokkaimman vaihtoehdon kannalta ylimääräistä tukea. Eräänlaisella lähentymisohjelmalla kohti tehokkaimpia mahdollisia palvelutuotannon tapoja (tällainen tarkastelu pitäisi olla jatkuvaa, aina ilmenee uusia tehokkaita tapoja) voitaisiin ehkä väestön palvelut turvata samalla kustannusrasitus minimoiden. Tämä lähentyminen merkitsisi tietenkin erilaista signaalia alueiden tulevasta kehityksestä sekä vähemmän vajaakäyttöisiä palveluita ja infrastruktuuria tulevaisuudessa. Se merkitsisi myös vähemmän aluepoliittisia ulkoisvaikutuksia ja vastaavasti säästyneinä resursseina lisää kaupunkimaista kulutusta, kaupunkien kehityksen pullonkaulojen korjaamista tai lisää mahdollisuuksia kaupunkispesifien palveluongelmien hoitoon. Näin muodoin se merkitsisi lisää kaupunkimaisuuden myönteisiä ulkoisvaikutuksia talouskasvulle.

#### **Lähteet:**

Aronen, Kauko (1999): Kaupunkipoliittinen näkökulma alueiden väliseen tasaukseen. VATT-Keskustelualoitteita 1999. (Painossa)

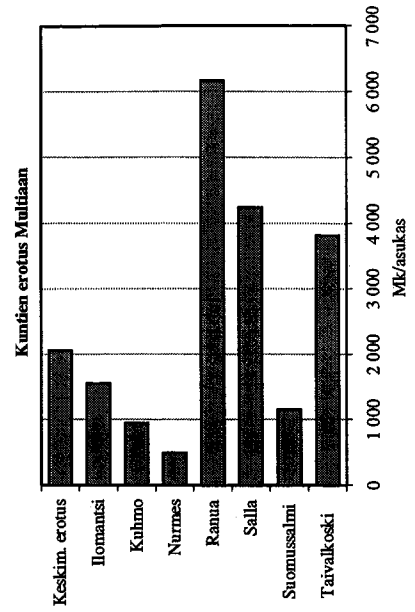
Bradford, Michael and Robson, Brian (1994): An evaluation of urban policy. Teoksessa Hambleton, Robin and Thomas, Huw (eds. 1994) Urban Policy Evaluation. Paul Chapman Publishing Ltd. London.

Pyy, Ilkka (1996): Syrjäisyys ja etäisyydet valtionosuuksien kriteereinä.  
Sisäasiainministeriö. Kuntaosaston julkaisu 2/1996. Helsinki.

**LIITTEET:** Neljä benchmarking-tarkastelua

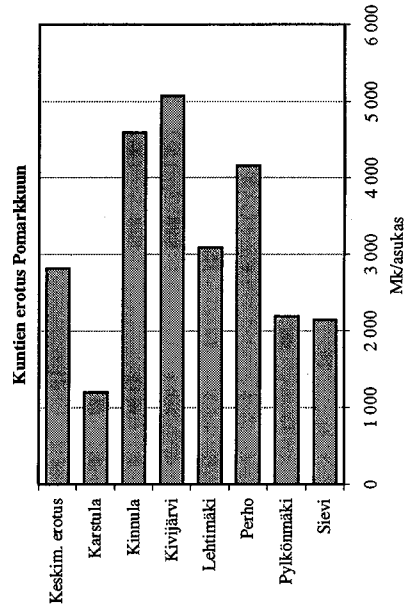
## Metsäkunnat

Kunta	Asukasluku 31.12.1998	Huoltosuhte 1997 (ennakko)	Ansiöyritt/ asukas 1998, kpl	Tulovero 1998, %	Verotulot 1998, mk/as.	Käyttötaloud. valt.os. 1998, mk/as.	Verotulot + käyttötal. valt. os 1998, mk/as.	SH:n ja TH:n laskenn. kustannukset 1998, mk/as.	Väestöpain. Vos-erotus best-pract., mk/as.
<b>Yhteensä</b>	<b>56687</b>	<b>2,49</b>	<b>42492</b>	<b>17,53</b>	<b>10823</b>	<b>10937</b>	<b>21760</b>	<b>10753</b>	<b>2057,60</b>
Ilomantsi	7493	2,38	41904	18,25	12104	10423	22527	13333	1544
Kuhmo	11574	2,51	43894	19,00	11652	9820	21472	11814	941
Nurmes	10108	2,33	43196	18,50	10498	9365	19863	12149	486
Ranua	5322	2,60	36945	18,50	8729	15043	23772	11907	6164
Salla	5462	2,64	42779	18,50	10137	13119	23256	14235	4240
Suomussalmi	11411	2,43	44227	18,50	11265	10025	21291	12084	1146
Taivalkoski	5317	2,72	40465	19,00	9687	12683	22370	12396	3804
Multia	2187	2,44	40733	18,50	12776	8879	21656	12101	
Somero	9779	1,59	47649	17,50	10906	6012	16918	11510	



## Keski-Suomen kunnat

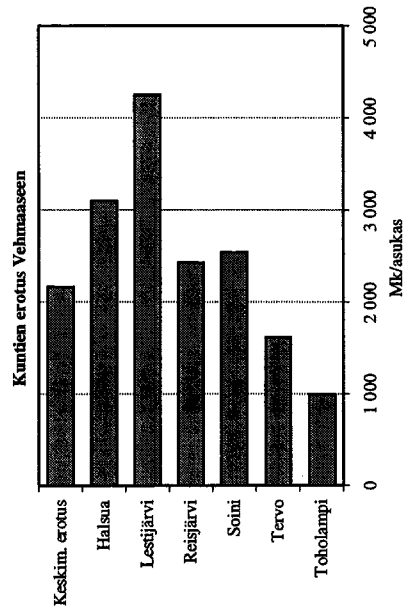
Kunta	Asukasluku 31.12.1998	Huoltosuhte 1997 (ennakko)	Ansioäyrit/ asukas 1998, kpl	Tulovero 1998, %	Verotulot 1998, mk/as.	Käyttötaloud. valt.os. 1998, mk/as.	Verotulot + käyttötal. valt. os 1998, mk/as.	SH:n ja TH:n laskenn. kustannukset 1998, mk/as.	Väestöpain. Vos-erotus best-pract., mk/as.
Yhteensä	20809	2,18	38531		9500	10984	20484		2813,96
Karstula	5302	1,99	43205	18,00	10623	9373	19996	11698	1203
Kinnula	2228	2,49	35607	18,00	8327	12758	21084	11811	4587
Kivijärvi	1648	2,78	35628	19,00	11218	13249	24467	13042	5078
Lehtimäki	2179	1,80	36054	18,50	8757	11256	20012	11755	3085
Perho	3281	2,35	35174	19,00	8970	12320	21290	10876	4149
Pylkönmäki	1168	2,68	33113	18,00	9996	10358	20354	12763	2188
Sievi	5003	2,00	40449	17,75	8823	10308	19131	11504	2138
Pomarkku	2717	2,07	44698	19,00	11082	8170	19252	11677	



## Suomenselkä

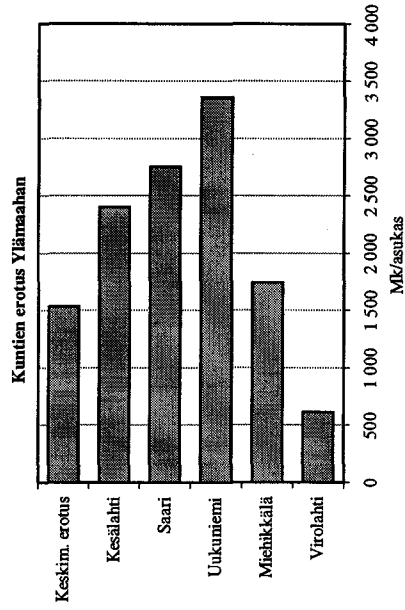
Kunta	Asukasluku 31.12.1998	Huoltosuhte 1997 (ennakko)	Ansoäyrit/ asukas 1998, kpl	Tulovero 1998, %	Verotulot 1998, mk/as.	Käyttötaloud. valt.os. 1998, mk/as.	Verotulot + käyttötal. valt. os 1998, mk/as.	SH:n ja TH:n laskenn. kustannukset 1998, mk/as.	Väestöpain. Vos-erotus best-pract., mk/as.
<b>Yhteensä</b>	14839	2,04	38102	17,53	9889	10824	20713	10753	2162,84
Halsua	1592	2,01	38240	19,25	9185	11761	20946	10988	3099
Lestijärvi	1063	2,10	35263	19,00	10412	12909	23321	12226	4248
Reisjärvi	3394	2,10	36581	19,00	9001	11088	20089	12100	2427
Soini	2820	2,25	36339	19,00	9324	11202	20526	12064	2541
Tervo	2064	2,27	36023	18,50	10932	10285	21217	12778	1624
Toholampi	3906	1,71	42550	18,50	10662	9657	20319	10631	996
Vehmaa	2584	1,75	44139	19,25	10678	8661*	18109	12396	
Kylmäkoski	2650	1,61	46886	17,50	9116	6354	15470	11031	

\* Huom. benchm.arvo korjattu huoltosuhteella.



## Rajakunnat

Kunta	Asukasluku 31.12.1998	Huoltosuhte 1997 (ennakko)	Ansoäyrit /asukas 1998, kpl	Tulovero 1998, %	Verotulot 1998, mk/as.	Käyttötaloud. valt.os. 1998, mk/as.	Verotulot + käyttö- tal. valt. os 1998, mk/as.	SH:n ja TH:n las- kenn. kus- tannukset 1998, mk/as.	Väestöpain. Vos-erotus best-pract., mk/as.
Yhteensä	13281	1,88	107092		10808	8128	18936	10753	1536,30
Kesälahti	2930	2,04	41489	17,50	11009	8995	20004	11843	2404
Saari	1588	2,13	35912	18,00	9480	9344	18824	12719	2753
Uukuniemi	597	2,31	36828	17,00	10782	9947	20730	12700	3356
Miehikkälä	2605	1,86	38141	17,50	10256	8334	18591	12460	1743
Virolahti	3972	1,67	46777	18,25	10966	7207	18172	11737	615
Ylämaa	1589	1,75	41478	17,50	12283	6591	18875	11597	
Nummi-Pusula	5861	1,60	50616	17,00	10770	5897	16667	11463	







# *Kunta- ja aluetalouden seminaari 14.2.2000*

EU:n aluepolitiikka - Märten Johansson

## **Missä mennään?**

EU:n rahoitus on taattu vuosille 2000-2006, keskimäärin 1,8 mrd FIM/vuodessa.

Tavoite 1- ja 2-ohjelmien tavoitteet hyväksytyt ja toiminta on käynnistymässä.

Valtiontukialueet on hyväksytyt vuoden 2006 loppuun saakka.

Meillä on uusi hallintolaki ja uudet pelisäännöt tulevaa kautta varten;

emme kuitenkaan vielä ole oppineet kunnolla toimimaan uusilla säännöillä.

Maakuntien välinen yhteistyö on tärkeä painopiste.

## **Mitä tiedämme?**

Tiedämme, että

- alueiden välinen tulonjako (Heikki Loikkasen teesit) on koko julkisen ja yksityisen sektorin tulos, ja vain pieni osa maakunnissa käytetyistä julkisista varoista ohjataan EU-ohjelmien kautta (esim. valtion budjetin kautta vuodessa menevät julkiset varat Etelä-Savoon ovat arviolta 6.4 mrd ja EU-tuki 130 miljoonaa).
- EMU tuo vakautta talouselämälle, mutta alueelliset kriisit eivät poistu.
- EU-tuet eivät sinänsä pysäytä väestön muuttoa.
- syrjäisellä maaseudulla konstit ovat vähissä – maaseudun ja kaupungin välinen yhteistyö on ainoa mahdollinen ratkaisu.
- emme ole oppineet ottamaan kaikkea hyötyä irti tietoyhteiskunnasta.
- alueiden erikoistuminen ja osaamista tukeva aluepolitiikka ovat edelleen keskeisimpiä strategioita.
- jokaista markkaa syynätään entistä tarkemmin - koordinointi ja valvonta vievät yhä enemmän hallinnon voimia.
- on pystyttävä näkemään kuntaa, maakuntaa ja sektoria suuremmat kuviot ja tekemään todellista yhteistyötä.
- vuoden 2006 jälkeen (laajentumisen johdosta) EU-rahoitus vähenee nykyisissä jäsenvaltioissa.
- laajentumisen jälkeen syntyy paineita keskittää myös valtiontukialueita.

## **Mitä on tehtävissä?**

1. Tietoyhteiskunnan edellytykset kuntoon, ja hyöty irti myös Helsingin, Tampereen, Turun ja Oulun seudun ulkopuolella.

Maan neljässä suurimmassa kasvukeskuksessa on jo pulaa tietoyhteiskunnan ammattilaisista

- nyt kannattaa keskittää keski-suuriin kaupunkeihin
- ammattilaiset ovat nuoria, ja heitä voidaan houkutella, esim. opintolainaetuksin
- nopeiden tietoliikenneverkkojen tulee palvella koko Suomea.

2. Vahvistamme aluepolitiikan uutta roolia alueiden kasvupolitiikan moottorina

- luodaan sellaista yhteistyömallia, joka toimii myös pienemmällä EU-tuella vuoden 2006 jälkeen.



## VATT-MUISTIOITA / WORKING NOTES

1. Lehtinen Teemu: Suomen tuloverojärjestelmän efektiivinen rakenne ja sen poikkeaminen suhteellisuudesta. Helsinki 1991.
2. Mäki Tuomo & Tossavainen Pekka: Työmarkkinat vuosina 1990 - 1995. Helsinki 1991.
3. Salomäki Aino & Viitamäki Heikki & Virtanen Sari: Valtion tuki kotitalouksille: suorat tulonsiirrot ja verotuet 1968 - 1990. Helsinki 1991.
4. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen julkaisutoiminta. Helsinki 1991.
5. PM. VATT:n siirtyminen tulosohjaukseen sekä Henkilöstöpoliittisen työryhmän muistio. Helsinki 1991.
6. Multanen Vesa: Maksupolitiikan yleispiirteet OECD-maissa ja erityisesti Pohjoismaissa. Helsinki 1992.
7. Lehtinen Teemu: Nykyarvolaskelmat asuntorahaston uusiin lainoihin sisältyvän tuen arvioinnissa. Helsinki 1992.
8. Hirvonen Kirsi: Terveys- ja sosiaalipalvelujen markkinat: selvitys tietolähteiden nykytilasta. Helsinki 1993.
9. Sarho Risto: Vapaakuntakokeilun maksuihin liittyvät poikkeamishakemukset. Helsinki 1993.
10. VATT:n koulutuspoliittinen ohjelma. Koulutuspoliittisen työryhmän muistio. Helsinki 1993.
11. Säynätjoki Leena: Japanilaisen työelämän peruspiirteitä. Helsinki 1993.
12. Törmä - Vaittinen - Rutherford: Economic Effects of the Finnish Value-Added Tax Reform with Different Treatments of the Basic Production Deduction. Helsinki 1994.
13. Lehtinen - Niinivaara - Salomäki - Alajääskö: TUJA-käsikirja 1991. Tulonsiirtojen ja verotuksen jakaumavaikutusten laskentamalli. Helsinki 1994.
14. Oksanen Virve: Katsaus eräiden eurooppalaisten tutkimuslaitosten toimintaan. Helsinki 1995.
15. Oksanen Virve: Euroopan unionin tutkimuksen neljännen puiteohjelman sisältö, rahoitus ja hakumenettely. Helsinki 1995.
16. Freund Hannu: Työnteon kannustaminen ja sosiaaliturva - katsaus eräisiin uudistuksiin. Helsinki 1995.
17. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen toiminnan kehittäminen. Helsinki 1995.
18. Virén Matti: Kotitalouksissa tehtävän työn verohyvitysjärjestelmien vaikutuksesta valtion talouteen. Helsinki 1997.
19. Rissanen Matti: Telakkatuesta Suomessa. Helsinki 1997.
20. Virén Matti: Finnish Experiences in the European Union - Suomen kokemuksia Euroopan unionissa. Helsinki 1997.

21. Östring Timo: Julkisten palvelujen yksikkökustannukset Pohjoismaissa (KRON). Helsinki 1997.
22. Hjerppe Reino: Asiantuntijakuuleminen valtioneuvoston talous- ja rahaliittoa käsittelevästä selonteosta eduskunnalle valtiovarainvaliokunnan verojaostolle. Helsinki 1997.
23. Holm Pasi – Romppanen Antti: Arvio "Toimivampiin työmarkkinoihin" -raportin (Skog-Räisänen) ehdotusten kansantaloudellisista vaikutuksista. Helsinki 1997.
24. Verojärjestelmän kautta annettava tuki. Helsinki 1997.
25. Lith Pekka: Miljarderna i den grå ekonomin - En rapport om omfattningen och formerna för Finlands dolda ekonomi. Helsinki 1997.
26. Tax Expenditures in Finland. Helsinki 1997.
27. Niskanen Esko: Arvio kirjasta "The Economics of Regulating Road Transport" (Erik Verhoef). Helsinki 1997.
28. Technical Annex of Project Afford PL97-2258. Helsinki 1997.
29. Bowers Claire: Europe Agreements: Trade between the European Union and the Central and East European Countries. Helsinki 1998.
30. Tossavainen Pekka: Panosverot ja toimialoitainen työllisyys. Helsinki 1998.
31. Hjerppe Reino: Lausuntoja valtioneuvoston EMU-tiedonannosta. Helsinki 1998.
32. Viitamäki Heikki: TUJA-mallin kehittäminen. Helsinki 1998.
33. Viitamäki Heikki: Työmarkkinoiden verokiila vuosina 1989-99. Helsinki 1998.
34. Holm Pasi – Mäkinen Mikko: EMU Buffering of the Unemployment Insurance System. Helsinki 1998.
35. Lang Markku: Euroopan unionin jäsenyyden vaikutus maatalojen kassavirtoihin vuonna 1995. Helsinki 1998.
36. Hjerppe Reino – Kemppi Heikki: Julkisen infrastruktuurin tuottavuus. Helsinki 1998.
37. Verojärjestelmän kautta annettava tuki. Helsinki 1998.
38. Tax Expenditures in Finland. Helsinki 1998.
39. Romppanen Antti: Suomen työeläkejärjestelmä kestää vertailun. Helsinki 1999.
40. Mäki Tuomo – Romppanen Antti: Nuoret työhön - varttuneet kouluun. Näkö-kohtia koulutuksen kehittämisestä. Helsinki 1999.
41. Niskanen Esko – Voipio Iikka B. (toim.): Seminar on Urban Economic Policy / Kaupunkipolitiikan seminaari 13.8.1998. Helsinki 1999.
42. Mäki Tuomo – Virén Matti: Käytännön kokemuksia finanssipolitiikan indikaattorien laskemisesta. Helsinki 1999.
43. Verojärjestelmän kautta annettava tuki. Helsinki 1999.
44. Tax Expenditures in Finland. Helsinki 1999.
45. Kröger Outi – Kärri Timo – Martikainen Minna – Voipio Iikka B.: Perusteollisuuden pääomahuolto 2000 – 2030. Esitutkimus. Helsinki 1999.

46. Viitamäki Heikki: Asumistuen budjetointia ja määräytymisperusteiden valmistelua koskeva selvitys. Helsinki 1999.
47. Junka Teuvo: Asuntojen hinnat vapailta markkinoilla. Helsinki 2000.