VATT-KESKUSTELUALOITTEITA
VATT-DISCUSSION PAPERS

53

KUNNAT KUNTOON –SEMINAARI 17.5.1993

–tiivistelmä ja esitelmät

Toimittaneet
Heikki A. Loikkanen
ja Pekka Parkkinen

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
Government Institute for Economic Research
Helsinki 1993

ISBN 951-561-072-9
ISSN 0788-5016

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
Government Institute for Economic Research
Hämeentie 3, 00530 Helsinki, Finland

Painatuskeskus Pikapaino Opastinsilta
Helsinki 1993

LOIKKANEN HEIKKI A. - PARKKINEN PEKKA (TOIM.): KUNNAT KUNTOON -SEMINAARI 17.5.1993 - tiivistelmät ja esitelmät. Helsinki, VATT, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Government Institute for Economic Research, 1993, (C, ISSN 0788-5016; No 53) ISBN 951-561-072-9.

TIIVISTELMÄ : Valtion taloudellinen tutkimuskeskus järjesti 17.5.1993 "Kunnat kuntoon" -seminaarin, jossa käsiteltiin yhdentoista esitelmän välityksellä kuntien talouden nykytilaa ja niiden pidemmän aikavälin selviytymismahdollisuuksia. Seminaariesitelmissä olivat esillä kuntien taloudelliset kysymykset koko laajuudessaan: kuntien asema, niiden toiminnan puitteet, suhde valtioon, tulo- ja menorakenteet, toimintojen organisointi ja sopeutumisstrategiat tulevaisuudessa. Perspektiiviä kuntien tilan arviointiin saatiin kuntien asemaa Euroopassa käsittelevästä katsauksesta. Toisena ääripäänä olivat suomalaisen suurkunnan (Tampereen) ja pienkunnan (Himangan) tapauskohtaiset esittelyt. Tähän kokoomajulkaisuun sisältyy kahdeksan seminaarissa pidettyä esitelmää. Kolmesta esityksestä on tiivistelmä.

ASIASANAT: Kunnallistalous; valtion ja kuntien väliset suhteet, kuntien tehtäväkenttä

LOIKKANEN HEIKKI A. - PARKKINEN PEKKA (EDS.): KUNNAT KUNTOON -SEMINAARI 17.5.1993 - tiivistelmät ja esitelmät. Helsinki, VATT, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Government Institute for Economic Research, 1993, (C, ISSN 0788-5016; No 53) ISBN 951-561-072-9.

ABSTRACT: The Government Institute for Economic Research (VATT) organized a seminar on "How to Cure the Economic State of Municipalities" on May 17, 1993. The seminar consisted of eleven presentations which considered the current state of local public finance and its long run prospects. The speakers covered a whole range of topics including the role of municipalities, their relation to central government, tax and expenditure structures, organization of activities and adjustment mechanisms in the future. One presentation summarized the state of municipalities in Europe, in other ones the cases of a large (Tampere) and a small (Himanka) Finnish municipality were considered. This report includes eight seminar presentations and summaries of the remaining three talks.

KEY WORDS: Local Public Finance, Relations between Central and Local Government, Tasks of Municipalities

SISÄLTÖ

Seminaarin tulokset (tiivistelmät) 7

Kunnat kuntoon -seminaarin avauspuheenvuoro 17

Reino Hjerppe, ylijohtaja, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Kunnallistalous korkeasuhdanteessa ja lamassa 21

Heikki Helin, talousarviopäällikkö, Lahti

Suomen kunnallistatalouden tasapaino tulevaisuudessa nykyisen lainsäädännön vallitessa (referaatti seminaarin tulokset-osassa)

Timo Relander, valtiosihteeri

Kunnallistalouden tervehdyttäminen 41

Timo Kietäväinen, toimitusjohtaja, Suomen Kunnallisliitto

Kuntien talous Länsi-Euroopassa 50

Erkki Mennola, kunnallispolitiikan vs. apulaisprofessori, Tampereen yliopisto

Yksityisen ja julkisen sekä valtio- ja kuntasektorin työnjaosta (referaatti seminaarin tulokset-osassa)

Erkki Koskela, professori, Helsingin yliopisto

Kuntien uusi tulorakenne 62

Pekka Alanen, varatoimitusjohtaja, Suomen Kaupunkiliitto

Valtion ja kuntasektorin uusi työnjako (referaatti seminaarin tulokset-osassa)

Raimo Sailas, budjettipäällikkö

Kunnallisesta tuloverosta kiinteistöveroon? 66

Heikki A. Loikkanen, tutkimusjohtaja, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Yksityisen ja julkisen sektorin uusi työnjako

Leila Simonen, YTT, dosentti, STAKES 78

Kuntalainen uudistuvassa suurkunnassa

Irja Tulonen, Kaupunginhallituksen puheenjohtaja, Tampere 83

Kuntalainen uudistuvassa ja muuttuvassa pienkunnassa

Jorma Tikkanen, kunnanjohtaja, Himangan kunta 89

Liite 1. Seminaarin ohjelma

Liite 2. Seminaarin osallistujat

1. KUNNAT KUNTOON SEMINAARIN TULOKSET

Ylijohtaja **Reino Hjerppe** totesi seminaarin avauspuheenvuorossa, että kuntien rooli suomalaisessa yhteiskunnassa on merkittävä. Niiden menot ovat viidennes bruttokansantuotteesta ja kuntasektorin työllisten osuus liki neljännes kansantalouden työllisistä. Julkisesta taloudesta kunnat muodostavat kaksi kolmasosaa.

Syvä lama on vähentänyt kuntien verotuloja tuntuvasti ja lisännyt toimeentulotuen ja muita vastaavia menoja. Kuntasektori on viime vuosina voimakkaasti velkaantunut, vaikka kunnallisverotusta on selvästi kiristetty.

Kunnallisissa palveluissa on tehostamisen varaa. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tutkimusten mukaan esimerkiksi kunnalliset terveyskeskukset voisivat tuottaa nykyiset palvelunsa kymmenesosaa pienemmillä resursseilla, jos kaikki terveyskeskukset toimisivat yhtä tehokkaasti kuin tehokkaimmat terveyskeskukset maassamme. Kunnallisia palveluja tehostaa vastikään muutettu kuntien valtionosuusjärjestelmä, mikä lisää kuntien mahdollisuuksia tarjota hyvinvointipalvelut kuntalaisille nykyistä halvemmalla. Kuntasektorin tuottavuuden ja tehokkuuden lisäämiseksi on jatkossakin panostettava voimakkaasti tutkimukseen.

Talousarviopäällikkö **Heikki Helinin** mukaan kunnallistalous on ollut kuin kiihtyvää vauhtia eteenpäin vyöryvä juna. Vaikka edessä olisi vaaratilanteita, ei se pysty löytämään nopeasti sivuraidetta eikä jarruttamaan. Päätöksenteko kunnallishallinnossa on hidasta ja jarrutus myöhässä.

Kuntien taloudellista liikkumisvaraa on olennaisesti kaventanut laman lisäksi myös maassamme toteutetut verouudistukset sekä valtionapu-uudistus. Kuntien tulot ovat vähentyneet samaan aikaan kuin lamasta johtuvat menot ovat lisääntyneet. Kuntien menoja on pakko jatkossa karsia tuntuvasti.

Kuntien valtionapujärjestelmän uudistaminen lisäsi kuntien mahdollisuuksia organisoida toimintansa omista lähtökohdistaan. Uudistettu valtionapujärjestelmä jättää rationalisointitoimenpiteistä aikaan saadut säästöt kuntien hyväksi.

Kunnallistalouden eräänä ongelmana on ollut lainanoton helppous. Menot ja tulot saadaan helposti tasapainotettua lisäämällä lainanottoa. Monissa muissa maissa kuntien lainanottoa on rajoitettu. Mikäli kuntien lainanottoa rajoitettaisiin, olisivat kunnat huomattavasti nykyistä pidättyväisempiä menojen lisäyksissään. Samalla kunnallistaloudessa lisääntyisi ennakkosäästäminen.

Kunnallistalouden alijäämää on pakko supistaa menoja karsimalla, sillä lainanottoa ei voida jatkuvasti lisätä. Menojen karsinnassa tulisi pyrkiä toimintojen asettamiseen tärkeysjärjestykseen. Kunnallisissa peruspalveluissa eli terveydenhuollossa, sosiaalitoimessa ja koulutustoimessa löytyy myös säästöjä, sillä peruspalveluissakin on

paljon heikosta organisoinnista johtuvia kustannuksia. Kunnallistalouden säästöt olisi kuitenkin pääasiassa haettava yleishallinnosta, teknisestä sektorista sekä kulttuuri- ja vapaa-ajan toiminnoista.

Valtiosihteeri **Timo Relander** totesi esitelmässään, että nykyinen lama on pahempi kuin 1930-luvun lama. Nykyisen laman aikana yksityinen sektori on mittavasti supistanut työvoimaansa. Kuntasektorilla työvoiman supistuminen on alkanut vasta vuonna 1993. Julkisten kulutusmenojen suhde bruttokansantuotteesta on tämän laman aikana mittavasti lisääntynyt. Lisäksi julkiset tulonsiirrot ovat räjähdysmäisesti lisääntyneen työttömyyden kasvun sekä pankkijärjestelmän pelastamisen vuoksi nopeasti lisääntyneet. Julkisen sektorin velkaantuminen jatkuu ennätysvauhtia.

Julkisen sektorin velkaantumisen pysäyttämiseksi julkisia menoja on pakko lähivuosina huomattavasti supistaa. Näiden menojen leikkaustarve on niin suuri, ettei tähän saakka noudatettu juustohöylämenetelmä enää riitä. Lähivuosina on päätettävä, mitä julkisia menoja priorisoidaan ja minkälaiseen julkisten menojen tehtävärakenteeseen pyritään. Erityisen tärkeää tällainen priorisointi on kunnissa, joiden osuus julkisista kulutusmenoista on kaksi kolmasosaa.

Vaikka kuntasektorin työvoimaa supistettaisiin Relanderin talvella 1993 esitetyn toimenpideohjelman mukaisesti, jatkuu kuntasektorin velkaantuminen ellei veroäyrin hintaa nosteta. Kuntasektorin kannalta on sekä realistinen että kunnallistaloutta tervehdyttävä vaihtoehto nostaa kunnallisveroäyrin keskihinta 18 ½ penniin. Samalla tulisi selkiinnyttää ne puitteet, joissa kuntatalouden tervehdyttäminen voisi jatkua tällä vuosikymmenellä. Tällöin on pakko supistaa kuntien lainsäädännöllisiä velvoitteita ja vapauttaa kuntien maksupolitiikka.

Mikäli valtion kunnille siirtämillä kustannuksilla ja jäykällä toiminnan ohjauksella kuntien toimintamahdollisuuksia jatkuvasti heikennetään, uhkaavat toimitusjohtaja **Timo Kietäväisen** arvion mukaan koko suomalaisen hyvinvointivaltion peruspalvelujen tuottamismahdollisuudet romahtavat. Tämä kehitys lisäisi suhteellisesti pieni- ja keskituloisten verorasitusta, koska verotuksen painopiste siirtyisi samalla kunnalliseen jakoveroon.

Kuntien talouden tasapainottaminen edellyttää kuntien velvoitteiden vähentämistä. Tähän mennessä kunnilta ei ole poistettu yhtään velvoitetta. Kunnallisliiton esitysten mukaan pitäisi kuntien toimintaa ohjaavaa normistoa purkaa, vapauttaa kuntien maksupolitiikkaa, muuttaa lakisääteisiä tehtäviä vapaaehtoisiksi, vähentää kuntalaisten subjektiivisia oikeuksia, siirtää joitakin tehtäviä kunnilta valtiolle sekä poistaa tarpeeton rahaliikenne valtion ja kuntien välillä.

Toimeentulotukijärjestelmässämme on vuosi vuodelta painopiste siirtynyt kunnallisen toimeentulotuen suuntaan. Järjestelmän hallittavuus on heikentynyt ja sen

ylläpitokustannukset lisääntyneet. Valtaosa kunnallisesta toimeentulotukijärjestelmästä pitäisi siirtää valtiolle ja pyrkiä samalla järjestelmän yhdentämiseen.

Kunnallistalouden tasapainottamisessa avainasemassa on toiminnan rakenteiden muuttaminen. Esimerkiksi nykyistä paremmin hoidettu hankintatoimi ja toimitilahallinto sekä päällekkäisten toimintojen poistaminen ovat keskeisellä sijalla tällä vuosikymmenellä. Vaikka hetkessä ei riittäviä säästöjä saada aikaan, niin vuosien mittaan säästömahdollisuudet ovat mittavat. Säästöjen lisäksi tulisi korottaa veroäyrin hintaa, koska nettovelkaantuminen on pahimpia kuntien peruspalvelutuotannon uhkatekijöitä.

Vs. apulaisprofessori **Erkki Mennola** totesi esitelmässään, että kunnallinen tuloverotus on harvinainen Pohjoismaiden ulkopuolella. Muissa Pohjoismaissa kunnallisen tuloverotuksen merkitys on suurempi ja valtionosuuksien merkitys on pienempi kuin Suomessa.

Länsi-Euroopan maissa merkittävin kunnallinen vero on kiinteistövero. Kiinteistöverollahan on se etu, ettei verokohde pysty muuttamaan kunnasta pois.

Saksassa ja Itävallassa kunnat ja maakunnat saavat lain perusteella tietyn prosenttiosuuden yleisestä verosta, mikä voi olla yleinen tulo- ja varallisuusvero tai jokin välillinen vero kuten arvonlisävero. Tällainen järjestelmä sopeutuu automaattisesti kulloiseenkin tulokehitykseen ja suhdannevaihteluun ja on teknisesti selkeä. Saman tyyppistä järjestelmää sovelletaan Euroopan Yhteisön budjetin rahoittamisessa. Tämän järjestelmän eräs sovellutus on Hollannin järjestelmä, jossa tietty prosenttiosuus kaikista valtion perimistä verotuloista on siirrettävä kuntien ja maakuntien toiminnan rahoitusta varten perustettuihin erillisiin rahastoihin.

Valtionapujärjestelmä liittyy valtiokeskeiseen kunnallishallintoon. Valtion aseman heikentyessä kehitys näyttää kulkevan pois valtionosuuden tapaisesta rahan kierrättämisestä valtion viranomaisten kautta. Yhä enemmän suositaan sellaista mallia, jossa jokainen itsehallintotaso tulee toimeen omilla verotuloillaan ja palveluista perimillään maksuilla. Euroopan maista vapaa kunnallinen velanotto-oikeus on ainoastaan Suomessa ja Ruotsissa. Muissa Länsi-Euroopan maissa kuntien lainanottoa rajoitetaan monin perustein. Kunnallisten käyttömenojen rahoittaminen velkaa ottamalla on monissa maissa kokonaan kielletty. Kunnallisen lainanoton yhteismäärää rajoitetaan joissakin maissa ja useissa maissa kunnat saavat ottaa lainaa vain tietyiltä lainanantajilta, jotka useasti ovat julkisen talouden rahoittamiseksi perustettuja luottolaitoksia. Tällaisella kuntien luotonoton rajoituksella on haluttu varmistaa, etteivät kunnat pääse velkarahoin paisumaan liiaksi ja uhkaamaan yksityistä vapautta ja vääristämään yritysten välistä kilpailua.

Kunnallistalouden kannalta on ratkaisevaa kuinka sairaat hoidetaan, lapset koulutetaan, asunnot rakennetaan, vanhuksista huolehditaan, tiet rakennetaan ja kunnostetaan sekä muut paikalliseen elämänpiiriin kuuluvat yhteiset tarpeet hoidetaan. Yleinen suuntaus Länsi-Euroopassa on ollut kunnan ja maakunnan hoitamien palvelujen siirtäminen julkisen hallinnon ulkopuolelle. Esimerkiksi Englannissa koululaitos on kokonaan irtoamassa kunnallishallinnosta. Hollannissa terveydenhuoltojärjestelmää on muutettu vakuutuspohjaiseksi. Ruotsissa vanhusten huolto ja useat muut sosiaalipalvelut ovat lisääntyvässä määrin siirtyneet alan järjestöille, työntekijöiden muodostamille yhtymille ja muille kunnallishallinnon ulkopuolisille organisaatioille.

Professori **Erkki Koskela** totesi esitelmässään, että viimeisen kolmen vuosikymmenen aikana julkisen sektorin koko on kasvanut kaikissa länsimaissa pitkälle poliittisen järjestelmän yksityiskohdista riippumatta. Suomessa julkinen sektori oli 1990-luvun alkuun saakka pienempi kuin Euroopan maissa keskimäärin puhumattakaan Ruotsista, Tanskasta ja Norjasta. Tämän jälkeen Suomen julkisen sektorin BKT-osuus on kasvanut nopeasti ja on nyt eurooppalaisen keskitason yläpuolella. Negatiivinen kasvu, verotulokertymän supistuminen ja menojen kasvu ovat näkyneet nettorahoitustarpeen kasvuna, mikä on merkinnyt julkisen sektorin nopeaa velkaantumista.

Tällä hetkellä valtiolla on velkaa yli 260 mrd. markkaa eli yli 55 prosenttia BKT:sta. Lähivuosien kasvunäkymien perusteella on arvioitavissa, että valtion bruttovelka kasvaa 100 prosentin paikkeille vuosituhannen vaihteeseen mennessä ellei reaalinen kasvu osoittaudu pian poikkeuksellisen korkeaksi ja reaalikorot laske tuntuvasti nykyiseltä tasoltaan. Tämä valtiontalouden (ja julkisen sektorin) velkaantumiskehitys pakottaa miettimään uudelleen sopivaa työnjakoa julkisen ja yksityisen sektorin välillä ja julkisen sektorin toimintoja. Toisena syynä uudelleenarvioinnin tarpeeseen on ns. Baumolin tauti; koska julkisen sektorin tuottamat palvelukset (koulutus, terveydenhuolto, lastenhoito) ovat työintensiivisiä, ei teknologinen kehitys juurikaan vaikuta tuotantokustannuksiin. Julkisen sektorin tuottamat palvelukset tulevat koko ajan suhteellisesti kalliimmaksi. Samaan suuntaan vaikuttavat julkisen sektorin puutteelliset kannustinjärjestelmät. Näistä syistä julkisella sektorilla "on taipumus kasvaa".

Julkisen sektorin "saneerauksessa" juustohöylän sijasta pitäisi lähteä liikkeelle julkisen sektorin potentiaalisista tehtävistä ja sitä kautta arvioida "sopivaa" työnjakoa julkisen ja yksityisen sektorin välillä. Tästä näkökulmasta katsottuna professori Koskelan mielestä on uudistustarvetta ainakin seuraavissa kysymyksissä: Ensinnäkin, julkisen sektorin tarjoamien palvelusten käytössä tulisi harkita siirtymistä ilmaispalveluista, jotka johtavat tehottoman suureen palvelusten tuotantoon, ohjaamaan kysyntää hinnoittelulla. Tulonjako on hoidettava muulla tavoin. Toiseksi, perustoimeentulon turvaamisessa tulisi harkita siirtymistä kohti tulosidonnaisia,

tarveharkintaisia järjestelmiä esim. eläkkeiden ja lapsilisien kohdalla. Monien propagoima kansalaispalkka on ideana kaunis, mutta romahtaa valitettavasti aritmeettisiin tosiasioihin, kuten kaikki asiaan huolellisesti perehtyneet henkilöt tietävät meillä ja muualla. Kolmanneksi, tulojen uudelleenjakotehtävä on välittömässä verotuksessa hämärtynyt. Mm. VATT:ssa tehdyt selvitykset (Teemu Lehtinen) osoittavat, että välittömän verotuksen progressio on lieventynyt 1970-luvulta vuoteen 1990 saakka. Välitön verotus pitäisi uudistaa niin, että progression alkuperäinen tarkoitus, tulonsiirrot rikkailta köyhille toteutuisi nykyistä paremmin. Paitsi että tulonsiirtoja voitaisiin vähentää, olisi ratkaisu myös oikeudenmukaisempi kuin nykyinen, paikoin eriarvoisuutta lisäävä järjestelmä.

Valtion ja kuntien työnjaon periaatteita voidaan myös selkeyttää. Lähtökohtana voi pitää kuntasektorin osuuden voimakasta kasvua Suomessa viimeisen parinkymmenen vuoden aikana. Tähän on Koskelan mielestä ainakin kaksi syytä. Ensinnäkin, valtio on siirtänyt lukuisia, tärkeiksi pidettyjä, peruspalvelusten tarjoamistehtäviä kunnille. Toiseksi, maassamme voimassa ollut kuntien valtionapujärjestelmä ei ole antanut kunnille riittäviä kannustimia kustannussäästöihin. Valtionavut ovat vaihdelleet kunnittain ja tehtäväkohdittain ilman kustannuskontrollia. Niinpä kuntien menojen kasvusta viime vuosikymmenellä noin puolet onkin kustannusten kasvusta eikä toiminnan laajuudesta johtuvaa (ks. Selvitysmiehen raportti kuntataloudesta, Helsinki, maaliskuu 1993)! Tässä suhteessa tilanne on parantumassa valtionapujärjestelmän uudistumisen myötä kohti yleistä valtionapujärjestelmää, joka antaa kunnille kannustimia kustannussäästöihin aikaisempaa enemmän.

Professori Koskelan mielestä valtion ja kuntien työnjaossa voisi harkita seuraavia periaatteita. Ensinnäkin, jos kunnat tarjoavat peruspalveluita, joita yhteiskunta pitää hyvinä (ns. meriittihyödykkeet), niin valtionavut mahdollistavat sen, että myös köyhät kunnat voivat tarjota näitä peruspalveluja. Valtionapujen tulee kuitenkin olla yleisiä. Valtiosihteeri Relanderin ehdotus valtionapujen lakkauttamisesta kokonaan ei ole tämän valossa perusteltu. Toiseksi, sikäli kun verojärjestelmän kautta halutaan vaikuttaa tulonjakoon, on se parhaiten (ja ehkä ainoa mahdollisuus) toteuttaa progressiivisen valtionveron kautta. Progressiivinen kunnallisvero, jota Relander on myös ehdottanut, on vaikeasti toteutettavissa, koska se johtaa pienituloisten muuttoliikkeeseen hyviä sosiaalipalveluja tarjoavaan kuntaan ja suurituloisten muuttoliikkeeseen sieltä pois. Näin redistribuutiomahdollisuus pyrkii eliminoitumaan. Kolmanneksi, vaikka yleistä valtionapua tarvitaan, on se nykyisellään paisunut liian suureksi. Valtionapu ei näet ole kovin tehokas uudelleenjaon väline. Jos halutaan tulojen uudelleenjakoa, tulee se kohdistaa yksilöihin tai perheisiin. Lisäksi on huomattava, että valtionapu vääristää kotitalouksien ja yritysten sijaintipäätöksiä. Koskelan mukaan olisi tehokkaampaa tukea yksilöiden tai perheiden ja yritysten muuttoa taantuvilta alueilta kehittyville.

Varatoimitusjohtaja **Pekka Alanen** totesi esitelmässään, että valtion tuloveron tuotto ja kunnille maksetut valtionosuudet ovat normaaliolosuhteissa suuruusluokaltaan vastanneet likimain toisiaan. Näin ajatuksenomaisesti voidaan esittää, että kuntien valtionosuuksista voitaisiin kokonaan luopua, jos koko tuloveron tuotto suunnattaisiin kunnille.

Mitä tämä sitten merkitsisi? Valtionosuudet vastasivat vuonna 1991 noin 14 pennin veroäyrin tuottoa. Kun keskimääräinen äyrin hinta oli 16,62 penniä, suoraan matemaattisesti laskien keskimääräinen veroäyrin hinta nousisi uudistuksen myötä noin 30 penniin. Kuntakohtaiset erot olisivat varsin suuret.

Matemaattinen laskelma ei kuitenkaan anna täysin oikeaa kuvaa tilanteesta. Valtion tulovero on progressiivinen ja esimerkiksi palkansaajan keskimääräisestä 30 prosentin veroasteesta valtion tuloveron osuus on alle 14 prosenttiyksikköä. Jakoverolla kerättävän veron määrä samasta summasta ei välttämättä olisi yhtä suuri kuin progressiivisella verotuksella. Tulonsaajaryhmittäiset erot merkitsisivät pienituloisten verotuksen kiristymistä ja suurituloisten keventymistä. Sen vuoksi vähennysjärjestelmää olisi samalla muutettava, jotta oikeudenmukaisuus voisi toteutua. Osa verosta voitaisiin myös kerätä progressiivisesti tietyn tulotason yli menevältä osalta.

Ongelmaksi muodostuisi myös kuntien välinen tasaus. Kuntien välinen tulojen tasaus on perinteisesti mielletty valtion tehtäväksi. Uudenlaisessa veromallissa sen tulisi tapahtua ainakin aluksi verotulojen täydennyksen kautta, jolloin täydennys voisi olla hyvin suuri, ehkä jopa 150 prosenttia keskimääräisestä tasosta. Jos näin voitaisiin menetellä, kantokykyluokitus menettäisi merkityksensä ja kunnat olisivat näiden tulojen osalta samalla viivalla.

Mikäli osa kunnallisesta tuloverosta olisi progressiivista, voitaisiin ajatella myös sitä, että kunnat rahastoisivat tuloistaan osan rahastoon, josta tasaus tehtäisiin kuntien omin voimin. Tällaista järjestelmää ei tosin sellaisenaan ole missään voimassa, minkä vuoksi laskelmat verojen kohtaannosta on tehtävä asianmukaisesti ja erityisellä huolella tulonsaajaryhmittäin kunnittain ja alueittain.

Budjettipäällikkö **Raimo Sailas** totesi esitelmässään, ettei vieläkään julkisen velan määrä ole paha ongelma vaan velkaantumiskierre. Suomessa julkisen sektorin velkaantumisaste on edelleen alempi kuin keskimäärin muissa OECD-maissa. Kuitenkin velkaantumisvauhti on ennätysnopeaa verrattuna muiden länsimaiden kokemuksiin aiemmin.

Julkisen talouden tasapainottamiseksi ei riitä talouskasvun nopeutuminen perinteiselle uralle. Samalla on pakko leikata julkisia menoja niin paljon, että päästään niin sanotun Sailaksen paketin kokonaismenosäästöihin.

Kunnallistalouden ja muun julkisen talouden menoja joudutaan pitkällä aikavälillä supistamaan myös siksi, että nykyinen tuloverotus on kestämättömän raskasta. Tuloverotuksen marginaaliveroasteita on pakko alentaa, sillä pääomatulojen 25 prosentin verotus houkuttelee laajamittaiseen verokiertoon, ellei korkeimpia marginaaliveroasteita olennaisesti alenneta.

Valtion ja kuntien nykyinen tehtäväjako on kutakuinkin oikea. Kuitenkin valtion ammatilliset oppilaitokset voitaisiin aikaa myöten kunnallistaa.

Kunnallisen järjestelyasiakirjan roolia on selkiinnytettävä. Tähän asiakirjaan on tähän saakka kirjattu kuntien menotaloutta koskevia päätöksiä, jotka eivät ole kuitenkaan sitoneet osapuolia. Kunnallistalouden todellinen kehitys on jatkuvasti ollut kokonaan muuta mitä järjestelyasiakirjassa on sovittu. Ellei kunnallisen järjestelyasiakirjan sitovuutta onnistuta lisäämään, voidaan tämän asiakirjan laatiminen kokonaan lopettaa. Tällaisen vaihtoehdon kanssa on sopusoinnussa myös hallituksen sen kaltainen linja, jossa hallitus vastaa finanssipolitiikasta eikä pyrikään ohjailemaan kuntia.

Suomalainen sosiaalipalvelujärjestelmä on dosentti **Leila Simosen** mukaan perustunut ammatillisesti korkeatasoiselle työlle. Tämä järjestelmä on tarjonnut samalla naisille ansioita ja perheille kahden huoltajan palkan, mikä suomalaisen asumisen ja elämisen kannalta on ollut välttämättömyys. Keski-Euroopassakin ollaan menossa leivän ansaitsija kotiäiti mallista kovaa vauhtia kahden ansaitsijan malliin.

Työelämän joustavuus, osa-aikatyö ja perheellisyydestä nousevat hoitamisen tarpeet osoitetaan helposti naisille. Nykyisen sukupuolisopimuksen mukaan naisilla on päävastuu kotityöstä ja miehillä taloudellisesta hyvinvoinnista. Palkkatyön rakenteet ovat Suomessa perustuneet kokopäivämallille ja korostaneet mieselättäjyyttä. Kuitenkin yksinhuoltajuus ja perättäisissä perheissä eläminen yleistyvät. Nykyisessä mallissa miehet vieraantuvat lapsistaan ja elämä on pahimmillaan emotionaalisesti köyhää.

Omaishoidon korostuksen lisäksi kuntatalouden kriisiin tarjotaan yhtenä keinona kilpailuttamista. Kilpailutetaan yksityisen sektorin palvelutuottajia ja kunnan omia palveluyksikköjä. Maahamme syntyy nykyisin pieniä hoivayrityksiä ja ammattien harjoittajien toiminimiä ja hoitorenkaita. Nämä hoivan hoidon ja palvelujen tarjoajat toimivat usein maaseudulla yhteisölliseltä pohjalta käsin. Kansalaisyhteiskunnan toiminta ja yrittäjyys kietoutuvat silloin yhteen ja tuloksena voi olla kyläläisten kannalta parempaa, henkilökohtaisempaa ja joustavampaa palvelua. Kuitenkaan maaseudun pienet toimialayritykset eivät ole ratkaisu koko kuntasektorin oman työntekijäkunnan tulevaisuuteen. Lähivuosina peruspalvelut tuotetaan vielä suurelta osin kuntien oman työntekijäkunnan toimesta.

Tutkimusjohtaja **Heikki A. Loikkanen** totesi esitelmässään, että kunnallinen kiinteistövero säädettiin korvaamaan kiinteistöstä harkintaverotuksen, asuntotulon perusteella tuloverotuksessa, katumaksuna ja manttaaliverona perittävän veron. Uusi vero mitoitettiin alunperin korvaamaan aiempien verojen ja maksujen tuoton.

Paikallishallinnon verotulot muodostuvat Englannissa kokonaan kiinteistöverosta. Yhdysvalloissa ja Alankomaissa kiinteistövero tuottaa kolme neljäsosaa paikallishallinnon verotuloista. Myös Ranskassa ja Japanissa kiinteistöveron osuus paikallishallinnon verotuloista on merkittävä. Suomessa kunnallisessa kiinteistöverolla kootaan vuonna 1993 prosentin verran kaikkien verotulojen kokonaismäärästä eli aiottua enemmän.

Kiinteistöverotuksen keskeinen tavoite on edistää maan ja rakennuskannan tehokasta käyttöä aiheuttamalla juoksevia kustannuksia myös tuottamattomassa tai vajaakäytössä oleville kiinteistöille. Mikäli maassamme olisi ollut voimassa merkittävä kiinteistöverojärjestelmä, olisi pääkaupunkiseudun ja muiden suurten asutustaajamien yhdyskuntarakenne kiinteytynyt. Tämä olisi vähentänyt yhdyskuntarakenteen liikenne-, kunnallistekniikka- ja muita vastaavia kustannuksia. Kunnallisverotuksen painopistettä pitäisikin siirtää edelleen kiinteistöveron suuntaan samalla kunnallista tuloverotusta keventäen. Myös integraatiokehitys tukee tällaista paikallisverotuksen rakennemuutosta, sillä entistä avoimemmilla markkinoilla verotuksen tulisi kohdistua enemmän liikkumattomiin tuotannontekijöihin, kuten kiinteistöihin.

Kiinteistöverotuksen kiristäminen alentaa kiinteistöjen, erityisesti maan hintaa, sillä rakennusmaan ja tehottomassa käytössä olevien kiinteistöjen tarjonta kasvaa kiinteistöverotuksen kiristyessä. Toisaalta juoksevien kustannusten kasvu kapitalisoituu kiinteistöjen arvoon, sillä ostajat haluavat maksaa vähemmän korkeiden käyttökustannusten kohteista. Kiinteistöverotuksen kiristäminen supistaa kiinteistöjen omistajien tuloja, sillä lisääntyneiden käyttökustannusten lisäksi he kärsivät etenkin siirtymävaiheessa myös päätappioita. Tässä mielessä kiinteistöveron käyttöönotto aiottua kireämpänä osui huonoon aikaan: se pitkittää nyt kiinteistöjen hintojen pysymistä pohjalukemissa.

Kiinteistöveron mittavampi käyttöönotto jatkossa onnistuisi paremmin, jos etukäteen päätettäisiin myöhemmin voimaan tulevista korotuksista. Vaikka kiinteistöjen hinnat reagoisivat heti päätökseen, se jättäisi kuitenkin sopeutumisaikaa veronkorotuksen alkamiseen, jonka yhteydessä myös tuloverotuksen tulisi vastaavasti aleta.

Kiinteistöverotus edellyttää myös kiinteistöjen arvioinnin huomattavaa kehittämistä Suomessa. Pelkästään verotuksen oikeudenmukaisuus edellyttää, että kiinteistöjen verotusarvot nostetaan lähelle niiden markkina-arvoja.

Tampereen kaupunginhallituksen puheenjohtaja **Irja Tulonen** totesi esitelmässään, että kaupungin taloutta pyritään vuosina 1992 - 94 tervehdyttämään seuraavin toimenpitein: Kaupungin palvelut ja palvelujen tuottamisjärjestelmä arvioidaan uudelleen ja kaupungin organisaation toimintaa tehostetaan. Johtamis- ja ohjausjärjestelmää parannetaan kehittämällä hallinnon sisäistä suunnittelua ja raportointimenettelyä. Avainhenkilöiden tulostietoisuutta lisätään järjestämällä koulutusta ja työn kiertoa. Henkilöstön määrä sopeutetaan toimintoihin ja taloudellisiin mahdollisuuksiin. Veroäyrin hinta nostetaan 17 penniin. Kaupungin toimintojen kannalta tarpeetonta omaisuutta myydään ja tästä saatavat tulot rahastoidaan tärkeiden kehittämisinvestointien rahoittamiseksi. Erityisesti hallinnon ja päätöksenteon välistä tiedon kulkua tehostetaan.

Kaikissa kaupungin toiminnoissa pyritään tehokkuuden lisäämiseen ja säästöihin. Materiaalihallinto järjestetään uudelleen. Terveydenhuollon yksittäisiä palvelupisteitä lopetetaan ja lasten päivähoidossa painopistettä siirretään laitoshoidosta avohoitoon. Peruskoulujen opetusryhmien kokoa suurennetaan ja ammatillisessa koulutuksessa kapasiteetin käyttöastetta parannetaan. Taide- ja kulttuurilaitosten yhteistyötä tiivistetään ja päällekkäisiä toimintoja karsitaan. Kaupungin omistamien tilojen käyttö arvioidaan kokonaan uudelleen ja kiinteistöjen käytön hyötyastetta nostetaan. Joukkoliikenne järjestetään seudullisen yhteistyön pohjalta neuvottelemalla naapurikuntien ja yksityisten liikennöitsijöiden kanssa.

Toimivien markkinoiden aikaansaaminen sellaisiin tehtäviin, joissa kunnilla on aiemmin ollut lähes täydellinen monopoli, ei ole helppoa. Kunnan on asetettava omat palveluyksikkönsä kilpailemaan yksityisten vastaavien yksiköiden kanssa. Kilpailulle on luotava uudet pelisäännöt niitä tilanteita varten, joissa kunnan oma yksikkö kilpailee ulkopuolisen kanssa.

Himangan kunnanjohtaja **Jorma Tikkanen** totesi esitelmässään, että Himanka on runsaan 3 000 asukkaan tyypillinen pienkunta. Himangan kuntalaisten suurin huoli on se, pystyykö kunta turvaamaan heille peruspalvelut. Kunta velkaantuu, sillä valtionosuudet vähenevät, veropohja murenee ja lakisääteiset menot lisääntyvät.

Parin viime vuosikymmenen aikana kasvavat verotulot ja valtionosuudet sekä lisääntyvä lainanotto käytettiin täysimittaisesti uusien palvelujen luomiseen. Kuntakokoon suhteutettuna Himangassa ovat nyt kunnalliset palvelut hyvät ja kunnallistekniikka kunnossa. Lisäksi kunta omistaa sekä suoraan että yhtiöittensä kautta teollisuustiloja.

Nyt kunnassa on viidennes työvoimasta työttömänä, veroäyrin hinta on 18,5 penniä ja velkaa on 7 000 markkaa asukasta kohti. Kuntalaisten on nyt pakko hyväksyä voimakas saneeraus. Oman kunnan itsenäisyyden puolesta ollaan kuitenkin valmiita

tinkimään eduista, mikäli vaihtoehtona on kunnan joutuminen jonkin suurkunnan nurkkaukseksi.

Nykyisin sosiaali- ja terveydenhuollon maksuilla katetaan vain kymmenesosa näiden palvelujen kustannuksista. Kuntalaiset hyväksyvät yhä laajemmin maksukyvyn mukaan porrastetut palvelumaksut.

Himangassakin on koettu itsestään selvyydeksi koko elämänkaaren kattava ja liki aukoton kunnallisten palvelujen järjestelmä. Kun taloudellisista syistä tämä turvallisuus nyt järkkyy, kuntalaisten on vaikea uskoa, etteikö kunnalta löytyisi edelleen rahaa ylläpitää hyväksi koettuja palveluja. Palvelujen turvaamiseksi kuntalaiset vaativat säästöjä. Näitä on Himangassakin tehty muun muassa keventämällä hallintoa. Jatkossa on kuitenkin puututtava myös rakenteisiin. Kunnallisten palvelujen määrää on pakko vähentää ja osa näistä palveluista lopetettava kokonaan.

Seminaarin päätöskeskustelussa esitettiin, että kunnallinen toimeentulotuki on tarkoituksenmukaista rahoittaa kuntien eikä valtion toimesta, koska kunnilla on viimekätinen vastuu kuitenkin pahoihin taloudellisiin vaikeuksiin joutuneista kuntalaisistaan. Kunnallinen toimeentulotuki ja asumistuki on sen tyyppisiä tukimuotoja, joissa joka tapauksessa tarvitaan paikallista asiantuntemusta.

Valtion ja kuntien toimintoja voidaan järkeistää, jos vain riittävästi löytyy yhteistoimintaa. Esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen toiminnot voitaisiin pienissä kunnissa tarjota kunnantoimistosta.

Kunnallisen kiinteistöveron suurin ongelma on se, että se perustuu hyvin arveluttavin perustein määriteltyihin verotusarvoihin, mitkä eivät kuvaa kiinteistöjen todellista arvoa. Kiinteistöverotuksen pohjaksi on tavalla tai toisella saatava todelliset arvot.

Tulovero-oikeuden siirtäminen yksinomaan kunnille kunnalliseksi progressiiviseksi tuloveroksi lisäisi kuntien välistä eriarvoisuutta. Köyhissä kunnissa verotus olisi nykyistäkin suhteellisesti ankarampi rikkaisiin kuntiin verrattuna ellei tällaiseen verouudistukseen liittyisi kuntien välisen tasausjärjestelmän kehittäminen. Eräänä vaihtoehtona nykyisille koko väestön kattaville kunnallisille palveluille on se, että palvelut tuotetaan vain niille, jotka niitä todella tarvitsevat ja muut joilla on hyvät tulot tai riittävästi varallisuutta, voisivat hankkia palvelut yksityiseltä sektorilta. Tällainen palvelujärjestelmä saattaisi kuitenkin johtaa siihen, että julkisia palveluja jäisivät käyttämään ongelmalliset ja maksukyvyttömät asiakkaat.

Reino Hjerppe
Ylijohtaja
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

KUNNAT KUNTOON -SEMINAARIN AVAUSPUHEENVUORO

Kuntien rooli kansantaloudessa on merkittävä. Ne käyttävät noin viidenneksen kansantalouden resursseista. Kuntien menot ovat noin 20 prosenttia BKT:sta, kuntien työllisyys on noin 23 prosenttia koko kansantalouden työllisyydestä. Koko julkisesta taloudesta kunnat muodostavat melko tarkalleen kaksi kolmasosaa.

Kansamme taloudelle on siis suuri merkitys sillä, miten kunnat toimivat. Menotaloutensa ohella kunnat myös monin säätelytoimenpitein vaikuttavat siihen millaisessa toimintaympäristössä kansalaiset elävät ja millaiset ovat yksittäisen kansalaisen toiminta- ja vaikutusmahdollisuudet.

Kuntien talous on monien muutospaineiden kohteena. Osa niistä seuraa suoraan kansainvälisestä integraatiokehityksestä. Julkisten hankintojen kilpailu tulee kiristymään. Pääomaliikkeiden vapauttaminen vaikuttaa välillisesti kuntien veropohjan muotoutumiseen tulevaisuudessa. Pääosa kuitenkin johtunee kotoperäisistä muutostarpeista.

Ajankohtainen talouskriisi on saattanut kuntienkin talouden koetukselle. Verotulojen kertymä on pysähtynyt vuoden 1990 tasolle ja kunnat ovat joutuneet turvautumaan kasvavaan lainarahoitukseen. Kriisistä johtuen kuntien toiminnat ovat olleet voimakkaiden sopeuttamispaineiden alaisia. Voidaan kuitenkin sanoa, ettei kuntatalous suinkaan kokonaisuutena ottaen näytä olevan missään katastrofitilanteessa. Viime vuonna kuntien lainanotto vastasi suunnilleen nettoinvestointeja. Kuluvana vuonna lainanottotarpeen arvioidaan kuitenkin jo jäävän pienemmäksi kuin nettoinvestoinnit. Sopeutumista on haettu menoja leikkaamalla: kuntien menojen arvioidaan supistuvan kuluvana vuonna nimellisesti noin kaksi prosenttia. Menosupistuksia on haettu ennen kaikkea investoinneista - investointien arvioidaan olevan noin 5 mrd. markkaa normaalitason alapuolella - jos normaalitasona pidetään ennen lamaa vallinnutta tasoa.

Yksittäisten kuntien erot ovat kuitenkin suuret - on vielä kohtuullisesti toimeentulevia, mutta on niitäkin, joiden tilanne alkaa muistuttaa huutolaispojan asemaa. Merkittävää on myös se, että ennen monet vauraiksi tunnetut Etelä-Suomen kunnat ovat joutuneet ennen kokemattomiin vaikeuksiin. Lama on iskenyt syvästi nyt myös Etelä-Suomeen ja se näkyy kunnallistaloudessa.

Kuntien keskusjärjestökenttä on uudistusten kohteena. Seitsemän järjestöä yhtyy yhdeksi suureksi keskusjärjestöksi.

Valtionosuusjärjestelmä on uusittu. Monet kunnat uusivat toimintojaan mm. muuttamalla entisiä virastotoimintoja yhtiöpohjaisiksi. Ja niin edelleen. Kriisi pakottaa kuntien taloudenpitäjiä hakemaan jatkuvasti uusia innovaatioita toimintojen tehostamiseksi.

Keskeinen kysymys on mille tasolle kuntatien menotalous on asetettava tulevaisuudessa? Mihin voimavaramme riittävät? Näillä näkymin saattaa kestää hyvinkin vuosiin 1997 - 98 ennen kuin kansantuotteemme on saavuttanut vuoden 1990 tason. Onko 1990-luku menetetty vuosikymmen? Mikäli ripeämpää kasvua ei saada aikaan lähivuosina, edessä on kunnallisesta palvelutasosta tinkiminen.

Tämän päivän kuluessa onkin tarkoituksena tarkastella niitä rakenteellisia muutostarpeita ja mahdollisuuksia, joita kuntataloudella on käytettävissään sen sopeutuessa uuteen toimintaympäristöönsä edessä olevina vuosina aina ensi vuosituhannelle saakka.

Kuntataloutta voidaan tarkastella sekä kysynnän että tarjonnan näkökulmasta.

Kysyntää määrittelevät kansalaisten tarpeet julkisten palvelujen kysyjinä. Kunnilla on keskeinen rooli terveys- sosiaali- ja koulutuspalvelujen tuottajana. Mihin suuntaan voimme olettaa kysynnän kehittyvän? Ainakin ikärakenteen muutos tulee ohjaamaan kysynnän kehitystä. Painopiste siirtyy koulutuksesta sosiaali- ja terveysmenojen suuntaan. Toinen tärkeä tekijä on luonnollisesti kansalaisten reaalitulokehitys, joka vaikuttaa tarpeiden tyydytyksen suuntaamiseen. Mutta entä jos valtionosuusuudistuksen seurauksena kunnat vähitellen erilaistavat palvelurakenteensa? Tulevatko kansalaiset silloin tekemään muuttopäätöksiään kunnan tarjoamien palvelujen perusteella nykyistä suuremmassa määrin?

Näyttää siltä, että valtaosa kansalaisista haluaa säilyttää hyvinvointipalvelujen perustan varsin laajana. Kaupunkiliiton tekemien mielipidetutkimusten mukaan enemmistö kansalaisista näyttää olevan sitä mieltä, että julkisen sektorin eikä yksityisen sektorin tulee ensisijaisesti huolehtia kunnallisten perusinfrastruktuurin kuten teiden, vesi- ja viemärijohtojen rakentamisen lisäksi sosiaali-, terveys- ja koulutuspalvelujen tuottamisesta. Jopa asumisesta ja elinkeinojen kehittämisestä tulisi enemmistön mielestä julkisen sektorin huolehtia. Ainoastaan kulttuuri- ja vapaa-aikapalvelut enemmistö olisi valmis jättämään yksityisen sektorin hoidettavaksi. Tällaisten mielipidetiedustelujen valossa me suomalaiset näytämme olevan varsin taipuvaisia jättämään asiat julkisen sektorin vastuulle. Siinäkö piilee taloutemme dynamiikan puute? Ainakin tällaiset tulokset viittaavat siihen, ettei palvelujen privatisointi ole kansalaisten mieleen. Toisaalta nämä palvelutuotantoa koskevat toiveet istuvat huonosti yhteen veroasteen alentamispyrkimysten kanssa. Hyväksyttävänä säästämismuotona sen sijaan

pidetään ennen kaikkea maksujen laajamittaisempaa käyttöä palvelutoiminnan rahoituksessa.

VATT:n keskeisiä tutkimuskohteita on julkinen talous. Yksi tutkimuslinja on keskittynyt verotuksen, kotitalouksien tulonsiirtojen ja elinkeinotukien analysointiin. Toinen tutkimuslinja tarkastelee puolestaan julkista palvelutuotantoa ja investointeja. Tämän lisäksi VATT:n tutkimuskenttään kuuluvat kansantalouden pitkän aikavälin rakennekysymykset. Epäilemättä kuntatalouden rakenteellinen sopeutus on yksi keskeisistä kiinnostavista kysymyksistä myös tutkijoiden näkökulmasta katsottuna.

VATT:n tutkimuksissa toistaiseksi kunnallistalous kokonaisuutena on tullut vasta välillisesti esiin.

Olemme olleet mukana verouudistuksissa tekemässä vaikutuslaskelmia valtiovarainministeriön tarpeita varten. Verouudistukset vaikuttavat kuntien tulopohjaan merkittävästi.

Kuntatalouden kannalta kiinnostavaa on kuitenkin VATT:n työssä tällä hetkellä erityisesti julkisten palvelujen tuottavuuteen ja tehokkuuteen kohdistuva tutkimustyö. Tähän on nyt intensiivisemmin panostettu runsaan vuoden verran ja saatu tutkimus hyvälle alulle.

Näyttää siltä, että palveluissa on tehostamisen varaa. Esimerkiksi terveyskeskuksien tehokkuudessa näyttäisi olevan eroja. Kalevi Luoman ja Maija-Liisa Järviön tekemän tutkimuksen mukaan kunnalliset terveyskeskukset voisivat tuottaa nykyiset palvelunsa runsaat 10 prosenttia pienemmillä resursseilla, jos kaikki toimisivat yhtä tehokkaasti kuin maamme tehokkaimmat terveyskeskukset. Rahassa mitattuna säästöpotentiaali olisi noin 1,3 mrd. markkaa. On huomattava, että tässä tutkimuksessa terveyskeskusten tuotoksen mittaaminen perustui useiden indikaattoreiden käyttöön.

On selvää ettei vanha kuntien valtionosuusjärjestelmä kannustanut tehokkuutta. Silti on vielä selvittämättä mikä rooli valtionosuusjärjestelmällä loppujen lopuksi oli esimerkiksi edellä mainittujen terveyskeskusten tehokkuuserojen muodostumiseen. Tämä voi olla yksi mielenkiintoinen jatkoselvittelyjen aihe.

Jo nyt saadut tulokset antavat aiheen olettaa, että jos tehokkuutta halutaan korostaa siihen on runsaasti mahdollisuuksia. Tämä edellyttää kuitenkin myös poliittisten preferenssien muuttumista tehokkuutta korostavaan suuntaan. Joudutaanko tällöin tekemään kompromisseja tulonjaon tasaisuusvaatimusten kanssa? Näin voi hyvinkin käydä. VATT:ssa valmisteilla olevassa tutkimuksessa tarkastellaan nimenomaan julkisten palvelujen tulonjakovaikutuksia. Jo alustavien tulosten mukaan vaikutukset ovat tulonjakoa tasaavia, siitäkin huolimatta että palvelujen lisäys rahoitettaisiin hyödykeveroja käyttämällä. Eli siis verotuksella, jota yleisesti pidetään regressiivisenä.

Uskomme että hyvä tutkimustyö auttaa meitä paremmin suunnittelemaan haluttuja uudistuksia ja rakennemuutoksia kuntatalouden piirissä. Antakoon tämä päivä virikkeitä kuntatalouden uudistamiselle. Uskon, että päivä tulee antamaan uusia virikkeitä myös kuntatalouteen kohdistuvalle taloudelliselle tutkimukselle.

Näin julistan Kunnat kuntoon -seminaarin avatuksi. On erityisen mieluisaa, että olemme voineet toteuttaa tämän päivän hyvässä yhteistyössä Kunnallisliiton ja Kaupunkiliiton kanssa. Haluan jo etukäteen kiittää alustajiamme, jotka ovat halunneet uhrata aikaansa tämän seminaarin toteuttamiseen.

Heikki Helin
Talousarviopäällikkö
Lahti

1. JOHDANTO

Kunnat ovat ensi kertaa tilanteessa, jossa ne joutuvat karsimaan menojaan ja toimintojaan. Tähän asti on selvitty karsimalla pelkkää suunnitelmien kasvua. Ongelmat on voitu ratkaista resursseja lisäämällä. Sen on mahdollistanut kansantalouden kasvun myötä tapahtunut verotulojen kasvu sekä kustannusperusteinen valtionapujärjestelmä.

Myöskään kuntapuoli ei ole syytön nykyiseen taloudelliseen ahdinkoon. "Kunnallismiehet tottuivat hyvinä aikoina rakentamaan kuntaansa kuin koralliriuttaa. Aina rakennettiin uutta, mutta mitään ei purettu pois. Kunnallispolitiikkojen ajatusmaailmaan ei kerta kaikkiaan sovi muuta kuin uuden rakentaminen.." (Pöyhönen 1993).

Vuonna 1991 kasvoi 15 suurimman kaupungin pitkäaikainen vieras pääoma 2.6 miljardia markkaa. Vuonna 1992 kasvu oli peräti 3.7 miljardia markkaa. Vuoden 1993 talousarviot näyttävät olevan verotulojen osalta optimistisia. Verotulojen kasvun pysähtyminen ja taittuminen katetaan säästöillä, äyrin hinnan korotuksilla, maksujen korotuksilla ja velalla. Tilanne kunnallishallinnossa on poikkeuksellisen mielenkiintoinen. Epävarmuutta lisäävät valtion yllättävät ja epäjohdonmukaisetkin toimenpiteet.

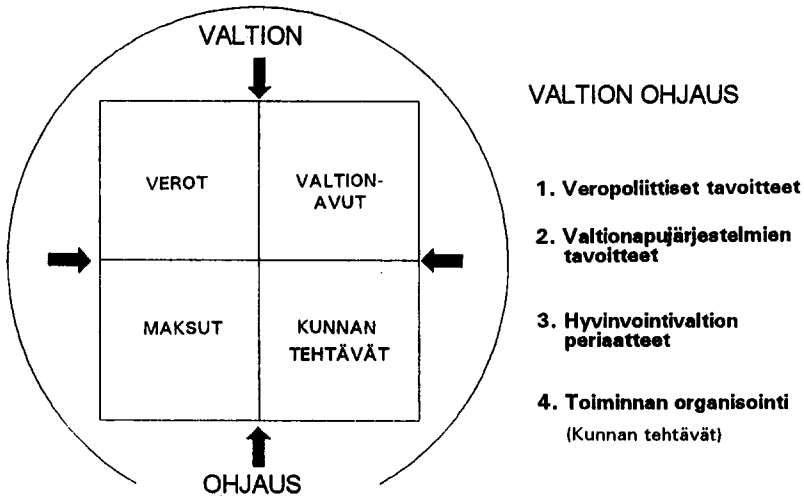
Tässä artikkelissa tarkastellaan kuntien talouden kehitystä 1980-luvun kasvun vuosina sekä kasvun taittumista viime vuosina lamaksi. Tarkastelussa on eräänä näkökulmana suurten kaupunkien näkökulma, jota ei kovin selkeästi ole viime vuosina pidetty esillä. Lisäksi pohditaan yhteenvedonomaisesti kunnallistalouden saneeraamisen mahdollisuuksia erilaisten selvitysten pohjalta.

Kunnallisen itsehallinnon todellinen laajuus on melko rajattu. Valtio voi vaikuttaa kuntien kannalta keskeisiin elementteihin, joita ovat kuvion 1 mukaan (1) kunnan tehtävät, (2) verot, (3) valtionavut ja (4) maksut. Kunnan tehtävät voidaan jakaa ainakin kahteen osaan: (a) mitä kunnan pitää tehdä ja (b) miten tehtävät pitää tehdä. Periaatteessa valtio voi vaikuttaa kaikkiin neljään elementtiin. Valtion ote on kunnallisen itsehallinnon kannalta suorastaan kuristava kuvion mukaisesti. Mistään osatekijästä ei voida eikä ole tarkoituksenmukaista päättää kunnallislain tasolla. Kaikista tehdään ratkaisut alemman tasoisilla säännöksillä.

Vaikka kunnallisesta itsehallinnosta ja sen periaatteista puhutaan juhlallisesti, on kunnallishallinto kärjistetysti valtiontalouden jakojäännös tai tasauserä. Valtio voi

päättää ja on päättänytkin kaikista em. osatekijöistä. Usein päätöksenteon yhteydessä kuntia ei ole edes kuultu.

Kuvio 1. Valtiovallan päätöksillä vaikutetaan kaikkiin kunnallisen itsehallinnon ja talouden kannalta keskeisiin osatekijöihin



2. KUNNALLISTALOUDEN KASVUN TAUSTA

2.1 Talouden kokonaiskehityksen piirteitä vuosina 1980 - 91

Kansantalouden kasvu 1980-luvulla mahdollisti kunnille ja myös valtiolle jatkuvan verotulojen kasvun. Kunnallistalouden volyymin kasvun ovat turvanneet toisaalta verotulojen ja toisaalta valtionapujen kasvu. Peruskuntien 44.7 miljardin menojen kasvusta 22.7 mrd markkaa kohdistui terveydenhuoltoon ja sosiaalitoimeen ja 9.0 mrd markkaa sivistystoimeen vuosina 1980 - 90 (Helin & Poteri, 1992, 7).

Taulukossa 1 on esitetty uuden talousarvioasetelman mukainen rahoitusosan laskelma vuosilta 1980 - 1991. Huolimatta myönteisessä tulokehityksestä toimintoja

laajennettiin sitä nopeammin. Käyttötalouden netto[1] käsite kuvaa sitä osaa kuntien käyttömenoista, joka rahoitetaan julkisin varoin eli kunnallisverolla ja valtionavulla. Tällä tavoilla laskettu laajennus oli vuosina 1980 - 90 peräti 28.6 mrd markkaa. Äyrimäärään suhteutettuna se oli 4.4 penniä.

Vaikka verotulot kasvoivat äyrimäärän kasvun sekä äyrin hintojen korotusten seurauksena (14.6 mrd mk) ja käyttötalouden valtionavut kustannusperusteisuutensa takia (12.7 mrd mk), pieneni kate[2] sekä absoluuttisesti ja erityisesti äyrimäärään[3] suhteuttaen.

Kokonaisuutena tarkastellen kunnallistalous rahoitusasema säilyi vuosina 1980 - 90 vakaana. Vaikka taloutta rahoitettiin lainanotolla, kasvoi lainakanta 7.7 mrd markkaa. Vakavaraisuus[4] äyrimäärän suhteutettuna heikkeni vain 0.9 penniä.

2.2 Miinusmerkkisen katteen kunnat

Vuonna 1990 jäi kuuden kunnan kate miinusmerkkiseksi. Nämä oli Rautavaara, Kortesjärvi, Keitele, Utsjoki, Hyrynsalmi ja Sahalahti. Kun kate jää nollan alapuolelle, on kunta periaatteessa investointikyvytön. Mahdolliset investoinnit on rahoitettava kokonaan velalla. Myös lainojen lyhennyksiin tarvitaan uutta ja entistä korkeampikorkoista lainaa. Vuonna 1991 kate painui nollan alapuolelle taulukossa 2 luetelluissa 44 kunnassa. Lista on monella tapaa mielenkiintoinen. Joukossa on todellisia kriisikuntia ja sellaisia, jotka ovat ajautumassa kriisiin, jollei taloutta pystytä nopeasti saneeraamaan.

---

1 Taulukon 2 käyttötalouden netto ei sisällä osuuksia kansaneläkelaitokselle, jotka ovat rahoitusosan taulukossa omana rivinään.

2 Tässä käytetään uuden tilinpäätöskertomusmallin käsitteestä vuosikate nimitystä kate, joka on omaksuttu käyttöön mm. Talouselämä-lehden kuntapeleissä sekä eräiden muiden lehtien talousarvioiden ja tilinpäätösten esittelyssä.

3 Veroäyrimääränä käytetään tässä kuntien keskusjärjestöjen tilastoinnin tapaan ao. verovuoden äyrimäärää, mistä seuraa ero Tilastokeskuksen julkaisuihin, joissa tilastotuotannon nopeuttamiseksi käytetään verotusvuoden äyrimäärää. Erot eivät kuitenkaan ole merkittäviä. Jos äyrimäärät ovat kasvaneet, on Tilastokeskuksen p/äyri hieman pienempi.

4 Taulukossa vakavaraisuus on laskettu kaavalla siirtomäärärahat + omat rahastot - talousarviolainat. Kun myöhemmin suurten kaupunkien kohdalla käsitellään vakavaraisuutta, on talousarviolainat korvattu pitkäaikaisella vieraalla pääomalla.

Taulukko 1. Rahoitusosan laskelma peruskuntien osalta vuosilta 1980-91 (mrd mk). Taulukko muutettu vuoden 1991 rahanarvoon kunnallistalouden kustannusindeksillä.

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Verotulot	35.8	37.4	37.7	38.8	39.1	43.4	45.0	47.2	49.1	50.3	50.4	47.2
Valtionavut	15.1	15.5	16.6	17.7	19.2	21.7	23.3	24.8	26.1	26.7	27.8	29.2
Käyttötalouden nettc	36.3	38.1	40.2	41.6	43.7	50.2	54.1	57.4	59.6	61.5	64.9	66.7
Toimintakate	14.5	14.9	14.2	14.9	14.6	14.9	14.2	14.6	15.6	15.5	13.3	9.7
Korkomenot	1.5	1.4	1.5	1.6	1.7	1.8	1.9	2.0	2.1	2.1	2.3	2.8
Korkotulot	0.7	0.8	0.8	0.8	1.0	1.2	1.3	1.0	1.0	1.2	1.2	1.1
Kelakorvaukset	1.2	1.2	1.5	1.7	1.7	1.7	2.4	2.4	2.3	2.2	2.1	2.1
Kate/vuosikate	12.6	13.1	12.0	12.4	12.2	12.5	11.1	11.2	12.3	12.3	10.1	5.9
Alijäämä	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.4	0.1	0.0	0.1
Ylijäämä	0.5	0.6	0.6	0.5	0.5	0.6	0.6	0.4	0.3	0.4	0.4	0.2
Siirrot rahastoihin	0.7	0.8	0.9	1.0	1.2	1.4	1.7	1.9	1.9	2.1	1.8	1.7
Siirrot rahastoista	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.2	1.2	1.3	1.0	1.1	1.7	2.0
Omarahoitus	12.4	12.9	11.8	12.0	11.6	11.9	11.1	10.9	11.3	11.7	10.5	6.2
Nettoinvestoinnit	12.8	13.2	12.6	12.4	11.8	13.0	12.7	12.5	12.8	12.7	13.0	10.8
Lainananto	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7	0.8	0.7	0.9	0.9	0.9
Antilainojen lyhenny	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Lainojen lyhennys	2.0	2.0	2.1	2.1	2.1	2.3	2.5	2.7	2.8	2.8	3.0	3.4
Lainanotto	3.5	3.2	3.7	3.5	3.3	4.1	4.5	5.1	5.2	4.6	5.7	7.6
Yli/alijäämä	0.7	0.6	0.5	0.5	0.5	0.3	-0.1	0.4	0.4	0.2	-0.4	-1.0
Äyrimäärä	227.6	231.8	241.2	248.6	244.9	273.5	284.1	297.8	309.3	314.0	317.6	292.0
Talousarviolainat	13.1	13.0	13.6	13.8	13.5	14.8	16.1	17.9	18.9	18.8	19.3	22.5
Omat rahastot	5.1	5.4	5.8	6.3	6.9	8.1	8.4	8.7	9.2	9.7	9.1	8.8
Siirtomäärärahat	7.3	7.2	7.0	7.3	7.6	8.3	8.0	7.2	7.0	7.4	6.4	5.4
Vakavaraisuus	-0.8	-0.4	-0.9	-0.2	1.0	1.7	0.3	-2.0	-2.8	-1.7	-3.8	-8.4
Pitkäaikainen vieras	13.6	13.3	14.1	14.2	13.9	15.3	16.8	18.6	19.9	20.3	21.3	24.7

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Verotulot	15.7	16.2	15.6	15.6	16.0	15.9	15.8	15.9	15.9	16.0	15.9	16.2
Valtionavut	6.6	6.7	6.9	7.1	7.8	7.9	8.2	8.3	8.5	8.5	8.8	10.0
Käyttötalouden nettc	16.0	16.4	16.7	16.7	17.8	18.4	19.1	19.3	19.3	19.6	20.4	22.8
Toimintakate	6.4	6.4	5.9	6.0	6.0	5.4	5.0	4.9	5.1	4.9	4.2	3.3
Kate	5.5	5.6	5.0	5.0	5.0	4.6	3.9	3.8	4.0	3.9	3.2	2.0
Nettoinvestoinnit	5.6	5.7	5.2	5.0	4.8	4.8	4.5	4.2	4.1	4.1	4.1	3.7
Vakavaraisuus	-0.3	-0.2	-0.4	-0.1	0.4	0.6	0.1	-0.7	-0.9	-0.6	-1.2	-2.9
Pitkäaikainen vieras	6.0	5.7	5.8	5.7	5.7	5.6	5.9	6.2	6.4	6.5	6.7	8.5
Antolainat	1.3	1.3	1.3	1.3	1.2	1.2	1.3	1.3	1.4	1.5	1.5	1.8
Takaukset	2.4	2.5	2.7	2.6	2.7	2.6	2.5	2.3	1.2	2.5	2.7	3.8

Suurimmat erot miinusmerkkisten katteen kunnilla on rahoitusasemassa. Omaksi ryhmäkseen erottuvat rahoitusasemaltaan vielä maan keskitasoa paremmat Lahti, Äetsä, Vantaa, Kirkkonummi, Padasjoki, Kouvola ja Kemi.

Toisessa ääripäässä on todella vaikeassa asemassa olevien kuntien joukko. Se täsmääkin sisäasianministeriön lääninhallituksia varten tekemän 61 kunnan kriisikuntaluettelon kanssa. Näiden kriisikuntien taloudessa oli ministeriön mielestä "huolestuttavia piirteitä". Luettelon perustana oli kate, lainanhoitokustannukset, vakavaraisuus, veroäyrimäärä ja äyrin hinta. Näistä kriisikunnista 17 kate oli vuonna 1991 negatiivinen.

Taulukko 2. Vuoden 1992 miinusmerkkisen katteen kunnat ja sisäasianministeriön nimeämät kriisikunnat

Vantaa	-120374	Rantsila	-911
Lahti	-18636	Ikaalinen	-825
Kemi	-14856	Liljendal	-753
Joutseno	-7962	Utsjoki	-698
Kristiinankaupunki	-5630	Renko	-661
Kouvola	-5229	Kuusjoki	-629
Äetsä	-5093	Joutsa	-528
Ylivieska	-4447	Västanfjärd	-468
Kirkkonummi	-3807	Hyrynsalmi	-457
Pieksämäen mlk	-3695	Kalanti	-434
Viiala	-2958	Lehtimäki	-387
Rautavaara	-2846	Lestijärvi	-358
Padasjoki	-2751	Muurame	-329
Kalvola	-2685	Haukivuori	-179
Forssa	-2584	Kaskinen	-165
Pohja	-2220	Eckerö	-124
Kannonkoski	-2160	Korppoo	-96
Konginkangas	-1736	Taipalsaari	-95
Jokioinen	-1622	Ristijärvi	-83
Humppila	-1357	Jämijärvi	-45
Vihanti	-1176	Karinainen	-19
Nauvo	-1061	Kisko	-2

2.2 Kunnittaiset erot toimintapolitiikkatypologialla tarkastellen

Vaikka kunnallistaloudella 1980-luvulla meni hyvin, oli yksittäisten kuntien välillä suuria eroja. Käyttötalouden neton kasvun kunnittaisissa luvuissa on suuria eroja. Osittain ne selittyvät kuntien erilaisesta kehitysvaiheesta ja väestörakenteesta ja sen muutoksesta.

Kuntien taloudellisen liikkumavaran kuvaus voidaan tiivistää muutamaan keskeiseen muuttujaan: äyrin hintaan, katteeseen ja rahoitusasemaa kuvaavaan vakavaraisuuteen. Keskeisenä käsitteenä sen kuvaamisessa tämän kirjoittaja on käyttänyt kuntien toimintapolitiikkaa ja sitä kuvaavaa typologiaa. *Sen lähtökohtana on, että kunta pystyy omilla, kunnan johdon (luottamushenkilöt + virkamiehet) päätöksillä vaikuttamaan talouteensa ja taloutta kuvaaviin tunnuslukuihin. Typologia kuvaa kunnan toimintapolitiikkaa siltä kannalta, miten kunta on suhteuttanut menonsa tuloihin.* Periaatteessa on käytettävissä kaksi tapaa:

1. Menot sopeutetaan käytettävissä oleviin tuloihin eli toimintoja kehitetään samassa tahdissa kuin tulot kehittyvät.

2. Palveluja laajennetaan ja investointeja tehdään tulojen kasvua nopeammin, jolloin rahoitus tapahtuu lainaa ottamalla.

Typologia muodostuu kahden eri muuttujan ristiintaulukoinnin perusteella. Mukana on kunnan rahoitusasemaa kuvaava **vakavaraisuus** (siirtomäärärahat + omat rahastot - talousarviolainat). Toinen muuttuja on **kate**, joka on korjattu kaikkien kuntien äyrin hinnan aritmeettisen keskiarvon ja kunnan äyrin hinnan erotuksella. Jos kunnan äyrin hinta on keskiarvoa alhaisempi, lisätään erotus katteeseen ja jos se on keskiarvoa korkeampi, vähennetään erotus katteesta. Näin saadaan luvuista puhdistettua äyrin hinnan vaikutus, toisin sanoen kaikkien kuntien kate on laskettu kuntien äyrin hinnan aritmeettisella keskiarvolla.

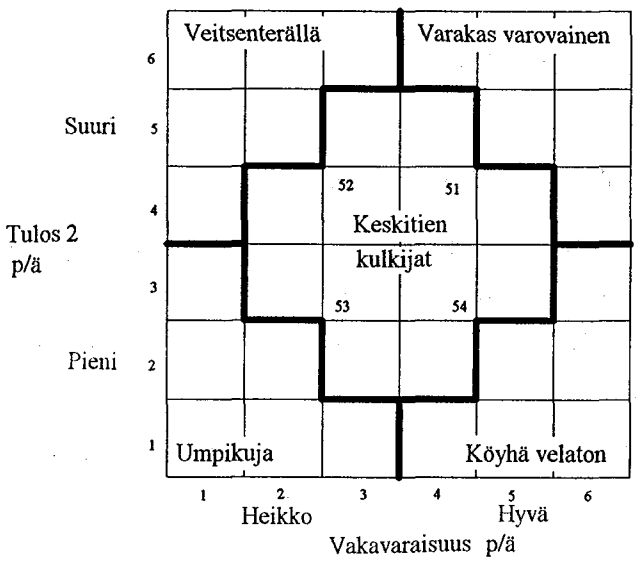
Molemmat muuttujat suhteutetaan äyrimäärään ja niistä lasketaan aritmeettisten keskiarvojen ja keskihajontojen avulla kunnittaiset pisteet 1 - 6. Ristiintaulukoimalla nämä kaksi muuttujaa saadaan 36 ruutua, joista muodostetaan toimintapolitiikkaa kuvaavat tyypit.

Kuntien taloudellisen liikkumavaran kuvauksen tiivistäminen pistearvoiksi merkitsee tilanteen yksinkertaistamista. Myös muuttujien kohdalla on tiettyjä ongelmia. Pisteet asettavat kuitenkin kunnat suunnilleen oikeisiin ryhmiin liikkumavaran suhteen. Ehdotonta järjestystä minkään ryhmän sisällä ei voida kuitenkaan määritellä.

Kuntien toimintapolitiikkaa kuvaavan typologian tyypit voidaan nimetä seuraavasti:

(1) varovainen, varakas, (2) veitsenterällä oleva, (3) umpikuja, (4) köyhä mutta velaton ja (5) keskitienkulkijat[5].

Kuvio 2. Kunnan toimintapoliittiset tyypit taloudellisen liikkumavaran kannalta



Keskitienkulkijoiden suuren määrän vuoksi ryhmä voidaan jakaa neljään osaan kaikkien kuntien keskiarvojen perusteella. Nimikkeet (myös suluissa oleva numerointi) on muodostettu em. päätyyppien mukaan: varakkaat varovaiset keskitienkulkijat (51), veitsenterällä olevat keskitienkulkijat (52), umpikujaa lähentelevät keskitienkulkijat (53) ja köyhät mutta velattomat keskitienkulkijat (54).

Typologia kuvaa vain kuntien suhteellista asemaa suhteessa muihin kuntiin. Siihen liittyy samat ongelmat kuin sen perustana oleviin muuttujiin ja koko kunnallistalouden vertailukelpoisuuteen.

Typologian kuvaama suhteellinen asema melko vakaa, mutta toisaalta kunta voi omin päätöksin muuttaa asemaansa huomattavastikin. Esimerkiksi vuonna 1990 oli varakkaiden varovaisten joukossa 50 sellaista kuntaa, jotka olivat tässä ryhmässä myös vuonna 1980. Vastaavasti 39 kuntaa oli molempina vuosina umpikujakuntien joukossa (Helin 1993, 78).

---

5 Nykyisessä tilanteessa saattaa aiheellista olla kyseenalaistaa tyyppien nimet. Köyhät velattomat eivät nykytilanteessa enää ole kovin velattomia. Velkaa saattaa olla paljon suhteessa kunnan kykyyn hoitaa velkansa.

Kuviossa 3 on esitetty ruuduittain vuoden 1991 typologian umpikujakunnat. Mikäli kunta oli umpikujakuntien joukossa myös vuonna 1980 on kunnan nimi lihavoitu. Kunnan nimen eteen on merkitty kirjain k, jos kunta kuluu sisäasianministeriön nimeämään kriisikuntaluetteloon. Kuviossa 4 on esitetty vuoden 1991 varakkaat varovaiset kunnat.

3. KASVUN TAITTUMINEN LAMAKSI

3.1 Tilanteen määrittelyn vaikeus: kyselyjen ristiriitaiset tulokset

Huhtikuun lopussa julkistettu sisäasianministeriön, kuntien keskusjärjestöjen ja Tilastokeskuksen aluebarometri antaa viitteitä siitä, että pahin olisi jäämässä jo taakse. Saattaa olla, että kysyjät ja vastaajat ovat tarkoittaneet muutamissa keskeisissä kysymyksissä eri asiaa.

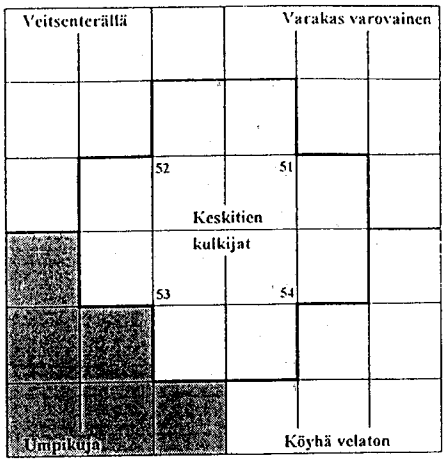
Kysyttäessä arviota kunnan veroäyrimäärän kehityksestä (a) kuluvana vuonna edelliseen vuoteen verrattuna ja (b) seuraavana vuonna kuluvaan vuoteen verrattuna ollaankin jo melkoisissa tulkintaongelmissa. Kukaan ei tunnu tietävän edes tämän vuoden veroäyrimäärän kehitystä. Ennakonpidätysten jako-osuudet ovat olleet ilmeisesti liian suuria. "Yhteisöveron tuotto hiipuu. Verokompensaatiot jäävät mitättömiksi" (Kuntalehti 8/93, 4) eli vuosi 1993 on täysi arvoitus. Vuosi 1994 saattaa olla vieläkin suurempi arvoitus. Viimeiset ennusteet osoittavan työttömyyden kasvavan. Miten verotulot voivat kääntyä nousuun (esimerkiksi suurissa keskuksissa ja esikaupunkikeskuksissa)?

Kysyttäessä kunnan velkamäärää (a) kuluvana vuonna edelliseen vuoteen verrattuna ja (b) seuraavana vuonna kuluvaan vuoteen verrattuna ollaan edellisen kaltaisissa ja osittain pahemmissakin ongelmissa. Kuntien talousarviot on laadittu ilmeisen optimistisesti[6]. Barometrin suurin kompastuskivi saattaa olla käsite velkamäärä. Sillä saatetaan tarkoittaa kunnan lainakantaa (joko pitkäaikainen vieras pääoma tai talousarviolainat), mikä lienee selkein tulkinta. Toinen mahdollisuus on lainanotto ja sen määrä edelliseen ja kuluvaan vuoteen verrattuna. Saattaa olla, että vastaajat ovat tarkoittaneet nimenomaan lainanoton pienenemistä edelliseen/kuluvaan vuoteen verrattuna.

---

6 Leena Meisalo toteaa Kuntalehdessä: "Verotulojen määrä vaikuttaa optimistisesti arvioidulta. Jos verotulot on arvioitu liian suuriksi, on lähes ainoa keino lainanoton lisääminen (Talousarviot 1993: Kuntien lainamäärät jopa laskussa. Kuntalehti 7/93, 27)

Kuvio 3. Vuoden 1991 umpikujakunnat



Korjattu kate

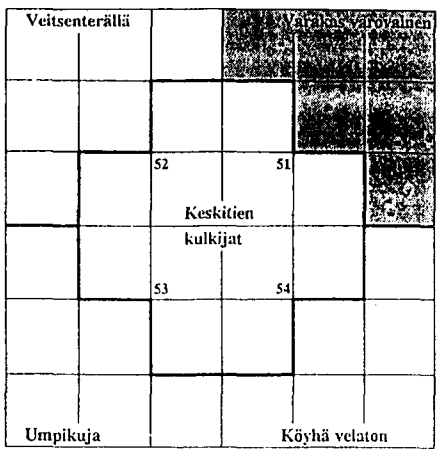
	1	2	3
3	Halsua Merijärvi Mouhijärvi Paltamo Perniö Reisjärvi Ruukki Sahalahti Sumiainen Ullava		
2	Askainen Iniö Kärsämäki Kuhmalahti Kustavi Kyyjärvi Lemu Oravainen Parkano Piippola Pomarkku Pyhäntä Sauvo Savonranta Soini Töysä Vesanto	Alahärmä Askola Aura Hammarland Ii Karkkila Kesälahti Konnevesi Kruunupyy Pulkkila	
1	Haukivuori Jämijärvi Kalanti Kannonkoski Kivijärvi Korpilahti Lehtimäki Lestijärvi Liljendal Lumparland Luoto Maksamaa Muurame Petäjävesi Pieksämäen mlk Rantsila Rautavaara Ristijärvi Utajärvi Utsjoki Västanfjärd Vehmaa Vihanti Viiala	Anttola Dragsfjärd Humppila Hyrynsalmi Ikaalinen Jokioinen Joutsa Joutseno Kannus Korppoo Kuivaniemi Kuusjoki Luhanka Pohja Saarijärvi Vaala Vuolijoki Vöyri	Eckerö Kalvola Kaskinen Kokemäki Kolari Kristiinankaupunki Lavia Nauvo Renko Ylihärmä Ylivieska

Vakavaraisuus

Kuvio 4. Vuoden 1991 toimintapolitiikkatyypittelyn varakkaat varovaiset kunnat.

Vakavaraisuus

Korjattu kate	4	5	6
6	Kiikala Kodisjoki Köyliö Maarianhamina Masku Miehikkälä Mynämäki Pyhäselkä Raahe Varpaisjärvi	Alajärvi Alastaro Elimäki Enonkoski Hämeenkyrö Hirvensalmi Iitti Ilmajoki Kaarina Kökar Leppävirta Lieto Lohjan kunta Naantali Nivala Nousiainen Nurmijärvi Oripää Oulunsalo Säkylä Sulkava Tampere Uusikaupunki	Hailuoto Helsinki Houtskari Isojoki Juuka Kauniainen Kuortane Kuusamo Lapinlahti Luumäki Nilsiä Oulu Posio Pöytyä Pudasjärvi Rovaniemen mlk Sottunga
5		Alavieska Hauho Iisalmi Jaala Jämsä Jyväskylän mlk Kangasala Karjalohja Karttula Kitee Koski HL Kuusankoski Mustasaari Muurla Nokia Porvoo Ruokolahti Rusko Salo Seinäjoki Siilinjärvi Tuusniemi Valkeakoski Valkeala Valtimo Ypäjä Äänekoski	Kauhajoki Kurikka Lemland Nummi-Pusula Pälkäne Parikkala Sonkajärvi Ylitornio
4			Heinola Mietoinen Parainen Saltvik Sysmä Vaasa Vieremä



Tämä tulkinta onkin looginen tarkasteltaessa "Kuntien rahoitusselvitystä". Sen mukaan kuntien lainakanta kasvaisi vuonna 1993 vuoteen 1992 verrattuna kaksi mrd markkaa. Kasvua vuodesta tilinpäätöksestä 1991 tilinpäätökseen 1992 olisi selvityksen mukaan 5.5 mrd markkaa. Pelkästään 15 suurimman kaupungin pitkäaikainen vieras pääoma kasvoi vuonna 1992 3.7 mrd markkaa[7]. Vuoden 1993 talousarvioissa lainakannan kasvu vuodesta 1991 on 5.1 mrd markkaa. Näyttää siis siltä, että velkamäärä tulee kasvamaan, mutta kasvu saattaa olla hitaampaa kuin edellisenä vuonna.

3.2 Suurten kaupunkien tilinpäätökset 1992[8]

Suurten kaupunkien tilinpäätökset osoittavat selkeästi laman vaikutukset. Katteen määrä taulukon 3 mukaan on supistunut vuosina 1990 - 92 noin 2.1 mrd mk, vaikka samanaikaisesti on korotettu äyrin hintoja. Katteen 260 milj. markan kasvu vuodesta 1991 vuoteen 1992 on pienempi kuin Tampereen, Turun, Espoon ja Vantaan äyrin hintojen korotuksen vaikutus.

Suurista kaupungeista Lahden kate on toistamiseen miinusmerkkinen. Vantaan katteen plusmerkkiseksi muuttumisen suurin ansio on äyrin hinnan korotuksessa.

Katteen supistumisen taustalla on verotulojen kehitys (liite 1). Suurten kaupunkien verotulojen määrä on vähentynyt 903 milj. markkaa vuosina 1990 - 92 huolimatta äyrin hintojen korotuksista. Pelkästään Helsingin verotulojen supistuminen on ollut samaa luokkaa.

Rahoitusasemassa (taulukko 4) näkyykin selkeimmin tapahtunut muutos. Vuonna 1991 kasvoi pitkäaikaisen vieraan pääoman määrä 2.3 mrd mk ja vuonna 1992 peräti 3.7 mrd mk. Verotuloihin syntyneet vajaukset on katettu velan lisäyksellä.

Suuret kaupungit on mielletty aina vauraiksi. Vuonna 1980 kaikki suuret kaupungit kuuluivat varakkaiden varovaisten ryhmään, mutta vuonna 1991 ne olivat hajaantuneet ympäri kuviota.

---

7 Heikki Helin, Suurten kaupunkien tilinpäätökset 1992 ja talouden kehitys 1984 - 92. Lahden rahatoimiston julkaisu 5/1993.

8 Tarkastelun perustana on kirjoittajan Talouselämä-lehdelle kokomana Kuntapelien aineisto. Aineisto on julkaistu Talouselämässä 14/93 ja 16/93 sekä laajempana Lahden rahatoimiston julkaisuna 5/93. Vuoden 1993 talousarvioita koskevat tiedot on Lahden rahatoimiston julkaisusta 7/92.

Taulukko 3. Suurten kaupunkien katteet 1990 - 92

	'Kate milj. mk			TA	'p/äyri
	1990	1991	1992	1993	1992
Helsinki	1961	1328	752	1237	1.6
Espoo	477	114	212	334	1.4
Tampere	389	345	389	445	3.5
Turku	228	1	263'	424	2.6
Vantaa	121	−134	51	153	0.4
Oulu	274	227	261	190	4.3
Lahti	299	−12	−9	21	−0.2
Kuopio	207	133	189	200	4.0
Pori	191	97	155	102	3.7
Jyväskylä	173	94	90	74	2.2
Kotka	162	111	142	115	4.3
Lappeenranta	87	61	84	61	2.8
Vaasa	135	111	129	24	3.9
Joensuu	92	19	25	64	0.9
Hämeenlinna	106	64	86	60	3.2
Sum/avg	4901	2559	2819	3502	2.6

Taulukko 4. Suurten kaupunkien rahoitusaseman kehitys 1990 - 92

Kunta	Vakavaraisuus			Pitkäaikainen vieras pääoma			Vakvar p/äyri	Pitkä aika.vier mk/as
	1990	1991	1992	1990	1991	1992	1992	1992
Helsinki	2619	1507	27	740	1506	3218	0.1	6467
Espoo	258	−43	−295	270	513	759	−2.0	4319
Tampere	−44	−90	−131	674	748	880	−1.2	5065
Turku	−601	−843	−1322	854	1133	1639	−13.0	10281
Vantaa	−226	−482	−713	637	948	1271	−5.9	8082
Oulu	170	79	20	226	313	391	0.3	3820
Lahti	114	65	−119	198	233	348	−2.2	3722
Kuopio	149	−65	−120	268	461	619	−2.5	7589
Pori	−77	−238	−239	400	466	533	−5.7	6972
Jyväskylä	20	−117	−219	181	277	503	−5.3	7504
Kotka	−143	−176	−180	378	382	391	−5.5	6914
Lappeenranta	−76	−129	−140	230	284	315	−4.7	5691
Vaasa	109	68	78	172	174	174	2.4	3242
Joensuu	−136	−244	−373	246	327	468	−14.2	9713
Hämeenlinna	−93	−137	−152	202	249	258	−5.6	5888
sum/avg	2043	−845	−3877	5675	8015	11766	−4.3	6351

Kauko Aronen kirjoittikin aluebarometrin julkistamisen yhteydessä, että mitä alkutuotantovaltaisempi ja pienempi kunta on, sen paremmin kunnan palvelutuotannon rahoitus näyttää olevan hallinnassa ja kääntäen mitä suurempi keskus ja mitä teollistuneempi kunta sitä enemmän rahoitus joudutaan kattamaan velalla (Aronen 1993). Sama kehityssuunta on ilmennyt vuoden 1993 tilinpäätösten esittelyissä Etelä-Suomen Sanomissa, Keskisuomalaisessa ja Satakunnan Kansassa, jotka käyttävät yhdenmukaista Kuntapeleihin verrattavaa taulukkoa.

4. KUNTIEN KEINOT TALOUDEN KORJAAMISEEN

4.1 Näkemys tulevaisuudesta

Kunnallistalous on ollut kuin kiihtyvää vauhtia eteenpäin vyöryvä juna. Vaikka edessä olisi vaaratilanteita, ei se pysty löytämään nopeasti sivuraidetta eikä tekemään jarrutusliikettä. Päätöksenteko kunnallishallinnossa on hidasta ja jarrutusliikkeet tulevat myöhässä.

Kunnallisalan kehittämissäätiön julkaisemassa teoksessa "Kasvusta vastuuseen - sosiaalipolitiikan haasteita" esitetään mielenkiintoisia ajatuksia sosiaalipolitiikasta ja yhteiskunnan kehityksestä. Toimenpiteitä hidastaa myös se, että nykyinen tilanne nähdään vain taloudellisena taantumana joka on väliaikainen ja ohimenevä. Tämän mukaisesti taloutta kuvaavien tunnuslukujen odotetaan kääntyvän takaisin nousuun. Perinteeseen sidotut tutkijat korostavat ilmiön syklisyyttä, pitkää aallon pohjaa, joka väistämättä korvautuu kehityksellä kohti aallon harjaa.

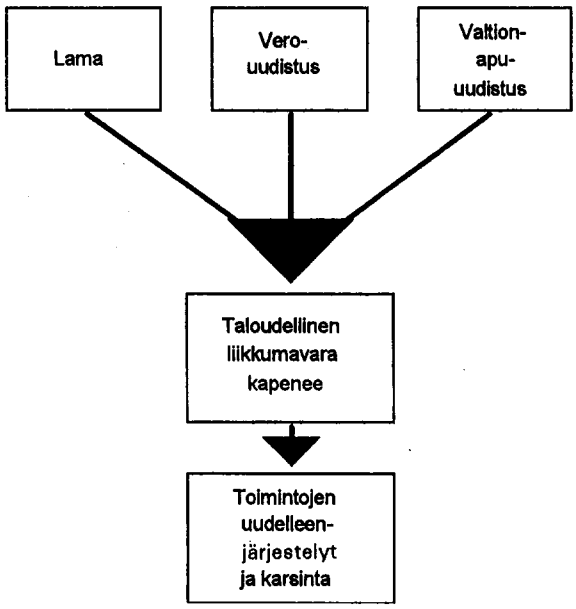
Toinen mahdollisuus on nähdä nykyinen tilanne jonkin uuden aikakauden alkuna. Ratkaisevaa on juuri aikakauden ymmärtämisen tapa. Laman käsittäminen suppeana taloudellisena ja ohimenevänä kysymyksenä merkitsee lähinnä määrällistä sopeutumis- ja supistamistoimintaa kaikilla alueilla. Jälkimmäinen tapa, jossa korostetaan uuden aikakauden murrosta, jossa vanha muuttuu olennaisesti ja kehittyy uusia yhteiskunnallisia ratkaisuja, merkitsee monien määrällisten sopeutumistekijöiden rinnalla uusia tai uudella tavalla ryhmittyviä laadullisia tekijöitä.

Eri tutkimuslaitosten ennusteet eivät kuitenkaan lupaa mitään ratkaisevaa käännettä kuntien talouden kannalta. Tuottavuuden kasvu jopa vähentää henkilöstön määrää ja sitä kautta kuntien verotuloja.

Kunnallistalouden seuratessa yleistä kansantalouden kehitystä katosi kunnilta laman myötä verotuloja. Toisaalta verotuloja ovat vähentäneet verouudistukset. Esimerkiksi vuosina 1988 - 91 verovähennysten kasvu vähensi kuntien verotuloja noin 1.8 mrd

markkaa[9]. Kun samaan aikaan talouden kehitys vaikutti veronalaisten tulojen kehitykseen, ei olekaan ihme, että syntyi ns. veroaukko.

Kuvio 5. Toimintojen uudelleen järjestelyyn pakottaa taloudellisen liikkumavaran monesta eri tekijästä johtuva kapeneminen



Periaatteessa valtionapujärjestelmä, vaikka sisältääkin sisäänrakennetun uhkan, antaa kunnille myös mahdollisuuksia selviytyä ongelmistaan. Kunnat voivat organisoida toimintansa omista lähtökohdistaan ja kaikki rationalisointisäästöt tulevat kuntien eduksi. Valtionapujärjestelmän ongelma on kuitenkin sen räätälöinti vuosien 1989 - 90 tilanteen mukaan. Nämä vuodet olivat kunnallistalouden kannalta hyviä. Erityisesti yhteisöjen verotulot olivat huipussaan.

Nyt tilanne on toinen. Yhteisöjen kunnallisverojen poistuminen on kirpaissut erityisesti aiemmin vauraita kaupunkeja. Yhteisöäyrien suurta osuutta verotuloista voitiinkin pitää ennen eräänä vaurauden erityistuntomerkkinä.

---

9 Heikki Helin & Paavo Poteri, Verouudistuksen vaikutukset 1988 - 91: Vähennysten kasvu leikkasi verotuloja. Kuntalehti 8/1993.

4.2 Ainoa lääke on menojen vähentäminen

Kunta voi tässä tilanteessa vaikuttaa pääasiassa vain omaan toimintaansa. Valtiosihteeri Timo Relanderin "Selvitysmiehen raportti kuntataloudesta" sisälsi suuren joukon keskusteluissa aiemmin olleita toteuttamiskelpoisia ajatuksia. Eräs ongelma on saada niiden valmisteluun vauhtia.

Henkilöstöä voitava vähentää irtisanomisinkin

Relanderin raporttia on taloudellisissa ongelmissa olevissa kunnissa luettu hyvinkin tarkoitushakuisesti tulkiten. Relander toteaa, että "toimintamenoja tulee pyrkiä määrällisesti supistamaan muulla tavoin kuin henkilökuntaa välittömästi irtisanomalla tai lomauttamalla". Kunnallishallinto on kasvanut, kuten Pöyhönen on todennut, koko ajan entisen päälle rakentaen saneeraamatta perustaa. Tämän vuoksi organisaatioissa on väljää ja toiminnot eivät ole organisoitu tarkoituksenmukaisimmalla tavalla.

Kun kunnan kate painuu miinusmerkkiseksi ja velka kasvaa, on koneistoa pakko saneerata, oli tilanne mikä tahansa. Yksittäisen kunnan näkökulma on eri kuin koko kansantalouden. Jos henkilökunnan määrään ei puututa, tunnustetaan samalla, ettei kuntakoneistoa voi saneerata. Tämä ei ole julkisen sektorin maineellekaan hyvä asia. Enää ei ketään kannata pitää kunnan palkkalistoilla siksi, että palkkaukseen saadaan valtionapua tai että ao. henkilö maksaa kunnallisveroa.

Tehtäviä valtiolta kunnille eikä päinvastoin

Eräs usein keskusteltu aihe on tehtävien siirto kunnilta valtiolle. Asiaa voisi pohtia toisestakin näkökulmasta. Olisiko mahdollista siirtää tehtäviä kunnille, jos samalla suurennettaisiin kuntakokoa? Tällöin palvelujen organisoiminen jäisikin päätettäväksi kunnissa. Kokemukset osoittavat, ettei valtiovalta tai sen liikelaitokset paljoa kuntia kuuntele palveluitaan saneeratessaan.

Subjektiiviset oikeudet entistä pahempi uhka

Mielenkiintoista onkin seurata millaisiksi kunnittaiset erot palvelujen tarjonnassa muodostuvat. Johtaako kehitys kansalaisten eriarvoisuuden lisääntymiseen siten, että hyvinvointipalvelut riippuvat asuinkunnasta? Jos kunnat eivät talousvaikeuksiensa takia pysty tarjoamaan peruspalvelujakaan, paine näiden turvaamiseen lainsäädännöllä kasvaa. Ylilyöntien estämiseksi edessä saattaa olla taas subjektiivisten oikeuksien lisääminen peruspalvelujen turvaamiseksi, vaikka kunnallissektori on paheksunut ns. subjektiivisten oikeuksien laajentamista. (Virkkunen ym. 1993, 23).

Velan varaan ei voi taloutta rakentaa[10]

Kunnallistalouden ongelmaksi muodostuu ja on jo muodostunutkin lainanoton helppous. Kuntien talousarvioiden valmistelussa menot ja tulot saadaan tasan lisäämällä lainanottoa. Tilinpäätösten valmistelussa ovat kunnat ottaneet lainaa ja saaneet peitettyä todellisen alijäämän. Järjestelyn tarpeettomuutta korostaa sekin, että lainat saatetaan merkitä nostamattomiksi lainoiksi.

Tilinpäätösten analyysit paljastavat luonnollisesti em. järjestelyt. Analyysejä ei kuitenkaan tehdä vielä riittävästi. Todellisen kuvan taloudesta saa, jos rahoitusosan laskelmaa muutetaan niin, että lainanotolla ei saa taloutta tasan. Kunta voi siis tehdä nyt ylijäämäisen tilinpäätöksen lisäämällä lainanottoa.

Ruotsissa äyrin hinnalle on määrätty katto. Kuntien velkaantuminen on nopeutunut. Kunnat siirtävät vastuitaan siis tulevaisuuteen. Tämän vuoksi tulisikin harkita ruotsalaismallisen äyrin hinnan katon sijasta lainanoton rajoittamista.

Lainanoton rajoittamisesta tai kieltämisestä[11] seuraisi, että

- kunnat päättäessään investoinneista ja toiminnan laajennuksista olisivat nykyistä huomattavasti pidättyväisempiä
- kunnat käyttäisivät investointien rahoittamiseen siirtomäärärahavarauksia ja perustettavaa kiinteistörahastoa eli siirryttäisiin ennakkosäästämiseen
- äyrin hinta tekisi hissimäistä liikettä, jos ei haluta ennakkosäästää ja totuttaisiin ajatukseen, että äyrin hinta voisi alentua ja että kuntien välillä voi äyrin hinnassa olla eroja johtuen kunnan itsehallintonsa puitteissa tekemistä päätöksistä.
- päätöksenteossa tiedostettaisiin nykyistä huomattavasti paremmin sen taloudelliset seuraukset.

Yrityksille myönnetyt antolainat ja takaukset ovat muodostuneet kuntien kannalta riskialttiiksi. Vaikka näidenkin osalta olisi kyse kunnallisen itsehallinnon vähentämisestä, olisi pohdittava antolainauksen ja takausten myöntämisen tarkoituksenmukaisuutta liikeperiaatteella toimivalle elinkeinoelämälle.

---

10 Esitys lainanoton rajoittamisesta sisältyi kunnalliskomitealle tehtyyn selvitykseen, joka on julkaistu Suomen Kaupunkiliiton toimesta: Heikki Helin & Paavo Poteri, Holhottu ja yliorganisoitu kunnallishallinto. Kehityksen, nykytilan ja tulevaisuuden hahmottelua. Liikkumavaraprojektin raportti no 21. Sen jatkotarkastelu on julkaistu Kunnallistieteellisessä Aikakauskirjassa 2/93: Helin & Poteri, Kunnallistalouden liikkumavaran mittasuhteet.

11 Nythän valtio tavallaan pakottaa kunnat lainanottoon maksamalla investointien valtionapuja jälkirahoitteisena seitsemän vuoden kuluessa.

4.3 Kaikissa toiminnoissa karsittavaa

Koska kuntien tulot vähenevät, on menojakin karsittava. Kovin montaa vuotta ei ole mahdollista tasapainottaa taloutta velalla. Tähän asti on vasta oikeastaan hillitty menojen kasvua. Kummempia karsinnan periaatteita ei ole. Keskustelu on ollut hedelmätöntä jo pelkästään käsitteiden epämääräisyyden takia.

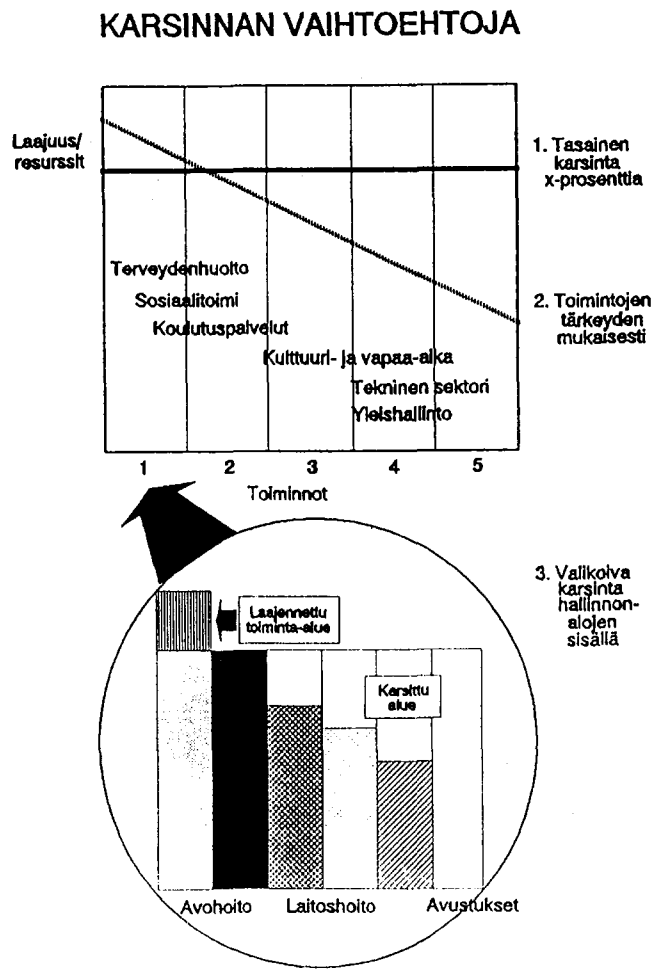
Kukaan ei ole määritellyt mitä kuuluu peruspalveluihin. Karsinnan kannalta sillä ei kuitenkaan ole olennaista merkitystä, koska ns. peruspalveluja tuottavissakin yksiköissä on ylimääräistä, harkinnanvaraista ja jopa tuhlailevaa toimintaa tehottoman organisoinnin takia. Tämän vuoksi monissa kunnissa tehdyt palvelujen luokitukset A, B, C ja D palveluihin tai nimeämällä em. luokat peruspalveluihin jne. ei välttämättä johda vielä mihinkään.

Oheisessa kuviossa 6 on pyritty hahmottamaan karsinnan periaatteet. Karsinnat voidaan tehdä periaatteettomasti karsimalla tasaisesti tietty prosenttiosuus kaikista toiminnoista (vaihtoehto 1). Kyseessä on paljon puhuttu juustohöylämenetelmä. Se hyväksyy nykyisen rakenteen eri hallintokuntien kesken. Juustohöylämalleja ovat yleisen säästämisen lisäksi, ikäperusteinen irtisanominen, pakkolomat ja erilaiset kuntakohtaiset palkanalennussopimukset. Tasapäinen säästäminen ja leikkaaminen on jopa este keskustelulle säästöjen kohdentamisesta.

Kehittyneempi tapa on pyrkiä asettamaan eri hallintokuntien toiminnat tärkeysjärjestykseen. Tällöin arvokkaimpia olisivat peruspalveluiksi miellettävät terveydenhuolto, sosiaalitoimi ja koulutus. Listan hännillä olisivat tekninen sektori ja yleishallinto (vaihtoehto 2). Ongelmaksi muodostuu taas käsitteiden epämääräisyys. Karsittavaa löytyy terveydenhuollossakin, mutta yleishallinnossakin on jotain todella välttämätöntä.

Terveydenhuollossa, sosiaalitoimessa ja koulutuksessa on paljon ylimääräisiä ja harkinnanvaraisia ja heikosta organisoinnista johtuvia kustannuksia. Toisaalta teknisellä puolella ja yleishallinnossa on sellaista, joka on aivan välttämätöntä kaupungin pystyssä pysymiselle. Tämä vaikeuttaa toimintojen priorisointia. Tämän vuoksi joudutaan tekemään valikoivaa karsintaa hallinnonalojen sisällä kuitenkin niin, että perusperuspalveluja tarjoavat yksiköt saavat lievemmän kohtelun (vaihtoehto 3). Kuviossa on esimerkinomaisesti todettu, että avohuollon resursseja saatetaan terveydenhuollossa ja sosiaalitoimessa joutua lisäämään, jos laitosten resursseja vähennetään nykyisten oppien mukaisesti.

Kuvio 6. Karsinnan vaihtoehdot



Kunnallishallinto tuottaa pääosan kansalaisten kannalta keskeisimmistä palveluista. Ne pystytään tuottamaan edelleen, kun uudistetaan rakenteet ja poistetaan tarpeettomat kustannukset. Säästöjä onkin mahdollista saada aikaan. Halvempia tapoja tuottaa palvelut on kartoitettu palvelurakennetyöryhmän muistiossa. Samaan suuntaan meneviä toimenpiteitä ovat esittäneet ns. selvitysmiehet. Maassa alkaakin olla myyntilistoilla kymmeniä tarpeettomiksi käyneitä sairaaloita.

5. YHTEENVETO: TARVITAAN PITKÄJÄNTEISYYTTÄ JA TUTKIMUSTA

Kunnallistalouden vanhat totuudet ovat menettämässä todistusvoimansa. Suuret kaupungit eivät ole enää itsestään selvästi vauraita. Suuri yhteisäyrien osuus ei turvaa vahvaa veropohjaa verouudistuksen jälkeen. Tämän vuoksi tasausjärjestelmiltä on katoamassa vaivalla viritellyt perusteet.

Laman lisäksi kunnallistalouden uhkana ovat valtion toimenpiteet. Kukaan ei vielä tässä vaiheessa (toukokuun lopulla) tiedä miten valtio tulee kohtelemaan kuntia. On esitetty arvioita valtionapujen leikkaamisesta ja arvonlisäveroveron vaikutuksista. Niiden yhteisvaikutus kuntien talouteen merkitsee reilusti toista veroäyripenniä. Tämän vuoksi kuntien omien talousarvioraamien teko on heikolla pohjalla. Rationaalinen toiminta edellyttää pitkäjänteisempää otetta valtion taholta.

Normaalivuosina valtion budjetista neljännes menee siirtoina kunnille. Tehtäessä erilaisia uudistuksia ei niiden kunnittaisia vaikutuksia selvitetä tarkoin. Joskus kuntapuoli ei ole päässyt valmisteluun mukaan lainkaan. Puuttuu siis tieto miten valtion rahat käytetään ja mikä tulee olemaan erilaisten muutosten vaikutus.

Tutkimuksen puute vaivaa kuntiakin. Välistä voi epäillä kyynisesti, että tutkimus vain haittaa päätöksentekoa. Toisaalta demokraattinen päätöksentekokoneisto näyttää melko kyvyttömältä tekemään tietoisia valintoja toimintojen karsimiseksi ja supistamiseksi. Tähän asti kyse on ollut vain tasaisesti kasvaneen kakun lisäyksen suhteellisen mekaanisesta jaosta. Päätöksentekoa varten luottamushenkilöt on valittu. Jos he eivät tee päätöksiä, ne tekee joku muu.

LÄHTEET

Aronen Kauko, Keskusalueet velkaantuvat - Miten kuntiin kohdistuva kannustinjärjestelmä suuntaa kehitystä 28.4.1993 (moniste)

Helin Heikki, Isäntä vai renki. Kunnallistalouden liikkumavapaus ja valtiollinen säätely. Liikkumavaraprojektin raportti no 15. Suomen Kaupunkiliitto 1991.

Helin Heikki, Poteri Paavo, Holhottu ja yliorganisoitu kunnallishallinto. Kehityksen, nykytilan ja tulevaisuuden hahmottelua. Liikkumavaraprojektin raportti no 21. Suomen Kaupunkiliitto 1992[12].

Helin Heikki, Suurten kaupunkien talousarviot 1993 ja talouden kehitys 1984 - 1993. Lahden rahatoimiston julkaisu 7/1992.

---

[12] Tämän jatkotarkastelu Kunnallistalouden liikkumavaran mittasuhteet on julkaistu Kunnallistieteellisessä Aikakauskirjassa 3/92.

Helin Heikki, Kunnallistalous 1980-luvulla. Liikkumavaraprojektin raportti no 22. Suomen Kaupunkiliitto 1993.

Helin Heikki, Suurten kaupunkien tilinpäätökset 1992 ja talouden kehitys 1984 - 1992. Lahden rahatoimiston julkaisu 5/1993.

Kunnallisalan kehittämissäätiö, Kasvusta vastuuseen - sosiaalipolitiikan haasteita. Polemia sarja 1993.

Kuntalehti, Yhteisöveron tuotto hiipuu. Verokompensaatiot jäävät mitättömiksi. Kuntalehti 8/93

Pöyhönen Aulis, Valtion ja kuntien väliset suhteet uuteen uskoon. Helsingin Sanomat 7.5.1993.

Relander Timo, Selvitysmiehen raportti kuntataloudesta. Helsinki 9.3.1993.

Suomen Kaupunkiliitto, Kuntien ja kuntayhtymien rahoitus 1993. Helsinki 1993.

Tilastokeskus, Aluebarometri 1/1993. Kehitysnäkymät eri alueilla. 27.4.1993.

Virkkunen Paavo, Kandelberg Kari, Komulainen Teuvo, Lappi Risto, Tehokkaat terveyspalvelut. Sitra 126. Helsinki 1993.

Timo Kietäväinen
Toimitusjohtaja
Suomen Kunnallisliitto

KUNNALLISTALOUDEN TERVEHDYTTÄMINEN

Kuntien talous on edelleen syöksykierteessä, vaikka kunnat ovat onnistuneet karsimaan menojaan rajusti. Kuntien verotulojen arvioidaan tänä vuonna supistuvan miljardilla. Hallitus on kehystalousarviossaan päättänyt vähentää kuntien valtionosuuksia tämänvuotisesta edelleen ensi vuonna 2,2 miljardilla.

Vuosi 1994 on kunnallistaloudessa selvästi tätä vuotta vaikeampi. Ensi syksynä on odotettavissa ennätysmäärä veroäyrin hinnan korotuksia.

Nyt esillä olevat vuonna 1994 kuntien talouteen vaikuttavat tekijät ovat hyviä esimerkkejä arvioitaessa laajemmin koko vuosikymmenen kehitysnäkymiä: kunta-valtio -suhde kustannusten jaossa, kuntien verotusoikeuden ja veropohjan riittävyys ja kuntien toimintaa ohjaavan normiston purku, kuntien toiminnan tehostamis- ja säästömahdollisuudet sekä kuntien toiminnan rakenteelliset muutokset, erityisesti lisääntyvä kuntien välinen yhteistyö ovat keskeisiä tekijöitä koko vuosikymmenen ajan pyrittäessä tervehdyttämään kuntien taloutta.

Paljon puhuttu kuntien ja valtion kustannusten jako ja kuntien tulopohjan turvaaminen ovat olleet usein ihmetyksen kohteena; eikö pitäisi puhua julkistalouden kokonaisuudesta kysytään. Tämä jako on keskeinen, koska kunnat vastaavat peruspalvelujemme tuottamisesta. Mikäli valtion kunnille siirtämillä kustannuksilla ja jäykällä toiminnan ohjauksella kuntien toimintamahdollisuuksia heikennetään, uhkaavat koko suomalaisen hyvinvointivaltion peruspalvelujen tuottamismahdollisuudet rajusti romahtaa. Lisäksi tämä kehitys lisää suhteellisesti pieni- ja keskituloisten verorasitusta, koska verotuksen painopistettä siirretään kunnalliseen jakoveroon.

Lähimmät pari vuotta ovat hyvinvointivaltiomme tulevaisuuden kannalta ratkaisevia: mikäli työttömyyttä ei saada pienennettyä eikä kunnallis- ja valtiontaloutta tervehdytettyä tuona aikana on seurauksena hyvin vaikea tie, jossa kansakunta jakautuu helposti kahtia, verotus kiristyy äärimmilleen ja kuntien tuottamat peruspalvelut heikkenevät merkittävästi. Pahimmassa tapauksessa palvelutuotannossa ajaudutaan markkinavoimien armoille tavalla, josta sosiaalinen oikeudenmukaisuus on kaukana. Peruspalvelujamme eivät niinkään uhkaa säästötoimet, vaan kaikkein eniten henkilöt, jotka vastustavat kaikkia tervehdyttämistoimia mitä erilaisimmilla perusteilla ja monasti vielä hyväntahtoisuuttaan mm. tasa-arvoperiaatteeseen vedoten.

Kunnallisveron tuotto alenee 5 prosenttia

Kunnallisveron tuoton arvioidaan alenevan tänä vuonna noin 5 prosenttia, vaikka veroäyrin hintaa korotettiin keskimäärin 0,33 penniä. Syynä on ennen muuta palkkatulojen vähentyminen sekä palkansaajamaksujen verovähennyskelpoisuus. Kiinteistöveron 2,3 miljardin markan tuotto mukaanlukien kuntien verotulot vähentynevät kahdella prosentilla. Kuntien verotulot laskevat myös ensi vuonna, vaikka taloutemme lievä positiivinen kehitys jatkuisikin.

Vuonna 1991 kuntien verotulot laskivat 1,4 prosentilla. Ennakkotietojen mukaan viime vuonna kuntien verotulot säilyivät vuoden 1991 tasolla.

Arvonlisäveron vaikutukset selvittämättä

Puutteellisesti valmistellun arvonlisäverouudistuksen vaikutukset kuntiin ovat selvittämättä. Valtiovarainministeriön arvion mukaan uudistus aiheuttaa kunnille 1,7 mrd. markan rahoitettavien menojen lisäykset. Tätä kuntien menojen lisäystä, mikä on suoraa kustannusten jaon muutosta valtion hyväksi, ei tule uudistuksen yhteydessä suorittaa. Järjestelmä itsessään ei sitä edellytä.

Nykyisen valmistelun mukaan kunnille hyvitettäisiin kuntien arvonlisäverotuksen ulkopuolisia toimintoja varten ostettuihin palveluksiin ja tuotteisiin sisältyvä arvonlisävero. Tällaisia toimintoja ovat esimerkiksi kuntien terveys-, sosiaali- ja koulutuspalvelut. Palautetut arvonlisäverot perittäisiin takaisin kaikilta kunnilta asukasluvun perusteella.

Uudistuksen hyvitys- ja palautusmenettelystä kärsivät pahiten ne kunnat, jotka käyttävät ostopalveluja keskimääräistä vähemmän. Palautusmenettely tulee järjestää sellaiseksi ettei kuntien keskinäinen asema muutu esim. porrastamalla asukasta kohden kunnilta perittävä markkamäärä kantokykyluokan mukaisesti. Arvonlisäverojärjestelmä johtaa suuriin ongelmiin kuntien tilinpidossa mm. siksi, että kuntien on kyettävä kohdentamaan ostopanoksena oikein arvonlisäverollisen ja -verottoman toiminnan välillä.

Arvonlisäverotus aiheuttaa kunnille monia muitakin ongelmia. Esimerkiksi joukkoliikenteen kustannukset ja maksut nousevat uudistuksen johdosta. Joukkoliikenteen, kuten muunkin kuntien subventoiman arvonlisäverollisen toiminnan osalta uudistus tuottaa oudon tilanteen; arvonlisäveroa joudutaan suorittamaan myös kunnan subventiosta.

Kuntien keskusjärjestöt edellyttävät, että ennen kuin arvonlisäverouudistuksesta päätetään, vaikutukset kuntien valtionosuuksiin ja yksittäisiin kuntiin selvitetään ja ongelmat korjataan. Arvonlisäverouudistus on niin pahasti keskeneräinen, että

esityksen antamista tulisi lykätä riittävästi, jotta esityksestä saataisiin toimiva. Tässäkin uudistuksessa sisällön tulisi olla aikataulua tärkeämpi.

Arvonlisäverouudistus vaikuttaa merkittävästi kuntien talouteen, mutta kunnille ei ole suotu mahdollisuutta olla mukana valmistelussa. Ainoa asia, jossa kuntien mielipidettä on kuultu, on hyvitysmenettelyn tekninen toteuttaminen.

Pääomaverouudistus lohkaisi kuntien verotuloja

Vuoden alusta voimaan tullut pääomaverouudistus aiheutti sen, että kuntien itsenäinen oikeus verottaa yhteisöjen tuloja ja pääomatuloja loppui. Pääomatuloja verotetaan nyt yhtenäisen 25 prosentin verokannan mukaisesti ja veronsaaja on yksinomaan valtio. Yhteisöjen tulojen verokanta on samoin 25 prosenttia. Veronsaajana ovat valtio, kunnat ja seurakunnat, joiden osuudet määräytyvät suhteellisten jako-osuuksien perusteella.

Uudistuksen yhteydessä arvioitiin, että kuntien menettämät pääomaverotulot voidaan kompensoida omaisuustulovähennyksen poistumisella ja korkovähennyksen rajoittamisella. Osa kompensaatiosta oli tarkoitus saada yhteisöveron kautta.

Kuntien osuus yhteisöverojen kokonaistuotosta jäänee vain noin 600 miljoonaan markkaan eli pieneen murto-osaan vuoden 1990 tasosta, johon valtion suorittamat laskelmat perustuivat. Vuodelta 1990 maksuunpantiin yhteisöille kunnallisveroa 4,9 miljardia markkaa.

Vaikka jako-osuudet olisivat oikeita aikaisempien vuosien laskelmien perusteella, kunnat menettävät verotuloja yhteisöverotuoton putoamisen kautta, koska supistunut yhteisövero ei riitä kattamaan menetettyjen verojen tuottoa.

Esimerkiksi Helsingin kaupungin jako-osuuden laskennan perusteena oleva verotulomenetys on 1,3 mrd. markkaa. Kaupunki saa yhteisöveroja noin 170 mmk.

Tilanne kärjistyy metsävaltaisissa kunnissa

Tilanne kärjistyy metsävaltaisissa kunnissa ja erityisesti siellä, missä valtion metsien osuus on suuri. Pinta-alaan perustuneet metsäverotulot ovat olleet kunnille vakaata tuloa. Pääomaverotuksen uudistuksessa tilanne muuttui radikaalisti, kun sen yhteydessä siirryttiin pääsääntöisesti pois pinta-alaperusteisesta verotuksesta. Samalla metsävaltaiset kunnat tulivat aiempaa enemmän suhdanteista riippuvaisiksi, kun aikaisempi suhdannevaihteluista riippumaton metsäverotulo tuloutetaan nyt voimakkaasti vaihtelevien yhteisöjen pääomaverotulojen kautta.

Kunnilla ei ole oikeutta luonnollisten henkilöiden puunmyyntituloista maksettaviin verotuloihin, vaan yksittäiset kunnat saavat kompensaation metsäverotulojen menetyksestä yhteisöveron kautta, jonka tuotto on supistunut rajusti. Yhteisöjenkin puunmyyntitulojen veroista kaikki kunnat saavat ainoastaan suhteellisen osuuden. Eräs pahimmista menettäjistä on pieni Savonrannan kunta, jonka menetys vastaa yli viiden veroäyripennin tuottoa.

Kunnallisliitto on korostanut, että vuoden alussa voimaan tulleen pääomaverotuksen uudistamisen kunnille aiheuttamat ongelmat on pikaisesti korjattava. Valtion metsiä tulee ainakin 13 vuoden siirtymäajan verottaa pinta-alaverotuksen mukaan ja verot on ohjattava metsien sijaintikunnille. Yksityismetsävaltaisille kunnille on menetykset kompensoitava esimerkiksi harkinnanvaraisista avustuksista. Kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta on lisättävä, koska kuntien osuus on määritelty liian alhaiseksi, ja näin ollen uudistus aiheuttaa menetyksiä kunnille.

Kuntien asemaan uudistuksen jälkeen vaikuttaa myös se, miten suuri osa pääomatuloiksi ja ansiotuloiksi jaettavista tuloista tulee ansiotulojen verotuksen piiriin. Valtio lähti laskelmissaan siitä, että varsin suuri osa verotuksesta säilyy ansiotulojen verotuksen piirissä. Näin ei välttämättä tapahdu.

Oman ongelmansa aiheuttaa siirtyminen kotikuntaverotukseen, josta saattaa aiheutua huomattavia verotulojen siirtymiä kuntien välillä.

Saatujen tietojen mukaan kuntien verotus vuodelta 1993 myöhästyy vähintään kuudella kuukaudella mm. pääomaverotuksen uudistuksen takia. Verotuksen valmistuminen lykkääntyy kesäkuuhun 1995, minkä vuoksi kuntien taloudenhoito on epävarmalla pohjalla myös vuonna 1995.

Veromalli - hyppy tuntemattomaan

Verotuksemme on voimakkaiden muutosten kohteena ja verojärjestelmäämme, tuloverotuksen taso mukaan lukien, vaikuttaa merkittävästi Euroopan yhdentyminen. Kuntien näkökulmasta tarkasteltuna on vaikea hyväksyä lähinnä yleisellä tasolla viriteltyä ajatusta kuntien valtionosuusjärjestelmän korvaamisesta esim. siirtämällä valtion tulovero kunnille. Hanke vaatii konkretisointia ja perusteellista selvitystyötä. Perusteellisempi selvitystyö on mahdollista vasta kun näemme millaiseksi verojärjestelmämme kokonaisuus uudistusten jälkeen muodostuu.

Relanderin selvityksen jatko jumissa

Kuntien talouden tasapainottaminen edellyttää kuntien velvoitteiden tarkistamista. Tähän mennessä kunnilta ei ole poistettu yhtään voimassa ollutta velvoitetta. Kunnallisliitto ihmettelee suuresti sitä, ettei hallitus vieläkään ole kyennyt tekemään minkäänlaista periaatepäätöstä selvitysmies Relanderin esitysten pohjalta niiden valmistelun jatkamisesta, vaikka esitykset ovat olleet valmiina jo pari kuukautta.

Kunnallisliitto on korostanut, että hallituksen on viipymättä tehtävä periaatepäätös, jonka perusteella tiukassa aikataulussa kuntien toimintaa ohjaavaa normisto puretaan, vapautetaan kuntien maksupolitiikkaa, muutetaan lakisääteisiä tehtäviä vapaaehtoisiksi, vähennetään kuntalaisten subjektiivisia oikeuksia, siirretään muutamia tehtäviä kunnilta valtiolle sekä poistetaan tarpeeton rahaliikenne valtion ja kuntien välillä.

Hallituksen tulee pitää huoli, että kiireisimmät uudistukset tulevat voimaan jo ensi vuoden alusta. Tämä edellyttää hallituksen sektoriministeriöitä sitovaa periaatepäätöstä normien purkamisen käytännön toteutuksesta pikaisesti.

Talousarviovalmistelu poikkeuksellisen vaikeaa

Ensi vuoden talousarvioiden valmistelu kunnissa on voinut pohjautua vain olettamuksiin, sillä valtion edellyttämien säästöjen toteutuksesta ei ole selkeitä päätöksiä, tulopoliittiset neuvottelut ole edes kunnolla alkaneet eikä arvonlisäverosta ole päätöksiä.

Kehysbudjettiriihessä hallitus päätti, että kuntien valtionosuuksia alennetaan edelleen 2,2 miljardilla markalla tämänvuotisten leikkausten lisäksi.

Kuntien keskusjärjestöt ovat korostaneet, että kunnille on annettava toteuttamiskelpoiset valtakunnalliset keinot, jotta ne selviävät säästövelvoitteistaan. Jollei näitä keinoja saada aikaan, suunniteltuja valtionosuusleikkauksia ei tule toteuttaa.

Palkkakustannusten vähentämiseksi olisi päästävä valtakunnallisesti sopimukseen palkkojen alentamisesta tai muuten sovittava henkilöstökulujen pienentämisestä. Yli kymmenen prosentin palkkausmenojen leikkaus valtakunnallisilla sopimuksilla, paikallisista puhumattakaan, on hyvin vaikeaa. Osa-aikatyön lisääminen edesauttaisi henkilöstökustannusten vähenemistä.

Lomautus ei säästä julkisia menoja

Hallitus lupasi viime syksynä kunnille, että kunnat saavat riittävät keinot vaaditun neljän prosentin säästön toteuttamiseksi. Näin ei kuitenkaan tapahtunut. Jokaisessa

kunnassa asiasta jouduttiin neuvottelemaan erikseen. Tähän mennessä on sopimuksia syntynyt noin 400 kunnassa.

Näissä kunnissa palkkakustannusten alentamiseksi tehtiin paikallisia sopimuksia. Osa sovituista säästöistä on ollut todellisia, osa näennäisiä, esimerkiksi lomarahojen maksatuksen siirtämisiä. Paikallisilla sopimuksilla ei tavoiteltuun neljän prosentin säästöön päästy, siksi 1,5 miljardin markan lisäys Kelan lisäosakustannuksiin ei ole perusteltu.

Kunnissa tehtävät lomautukset eivät todellisuudessa tuota juuri julkisten menojen säästöjä, mikäli ne suoritetaan niin, että lomautetut ovat oikeutettuja ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan lomautusajalta. Myöskään henkilöstömenojen alentaminen joukkoirtisanomisilla ei suurtyöttömyyden aikana ole hyvä vaihtoehto.

Toimeentulotukimenot rajussa nousussa

Kuntien toimeentulotukimenot kasvavat työttömyyden, ensisijaisen toimeentuloturvan mataluuden, velkaongelmien sekä asumistuen leikkausten takia edelleen rajusti. Toimeentulotukimenot olivat viime vuonna 1,8 miljardia markkaa, jossa oli kasvua edelliseen vuoteen yli 20 prosenttia. Tänä vuonna kuntien toimeentulotukimenojen arvioidaan nousevan ainakin 2,3 miljardiin markkaan eli yli 20 prosenttia. Ensi vuonna toimeentulotukijärjestelmien suunnitteilla olevista järjestelmämuutoksista johtuen (mm. asumistuki, työttömyysturva, laajennetun toimeentulotuen perusosan pakollinen käyttöönotto) toimeentulotukimenot uhkaavat nousta yli miljardilla markalla tämän vuotisesta.

Toimeentulotukijärjestelmissämme vuosi vuodelta painopiste on siirtynyt kunnallisen toimeentulotuen suuntaan. Muutos on merkinnyt kunta-valtio -suhteen muutosta ja tuen saajien kannalta hyvin monimutkaista useamman luukun järjestelmää. Järjestelmän hallittavuus on heikentynyt ja sen ylläpitokustannukset ovat kasvaneet. Tämän vuoksi Kunnallisliiton taholta onkin esitetty, että valtaosa kunnallisesta toimeentulotukijärjestelmästä siirrettäisiin valtiolle (Kela) ja pyrittäisiin ylipäätään järjestelmien yhdentämiseen.

Hyvinvointivaltion mallia uudistettava

Tähän saakka hyvinvointivaltiomme mallia on rakennettu keskitetysti. Kuntien lakisääteisillä velvoitteilla ja tämän vuoden vaihteeseen saakka voimassa olleella menoperusteisella valtionosuusjärjestelmällä pyrittiin kuntien palvelutuotannon yhtenäistämiseen. Lainsäädännöllä ja alemmanasteisilla normeilla kunnille määrättiin sekä mitä palveluja kuntien tulee tuottaa että miten palvelut on tuotettava. Valtion-

osuusuudistus merkitsi lisää joustoa palveluntuotantotapojen suhteen. Kunnista on vähitellen tulossa palvelujen tuottajista palvelujen järjestäjiä, jolloin kuntien välinen yhteistyö syvenee ja laajenee merkittävästi aivan uusillekin alueille.

Keskitetty ohjausjärjestelmä oli käyttökelpoinen tasaisen, korkean taloudellisen kasvun aikana, jolloin jaettavaa oli joka vuosi. Esimerkiksi tupo-ratkaisut toivat viimeisten puolentoista vuosikymmenen aikana kunnille uusia velvoitteita. Kun ainakin koko 1990-luku tulee olemaan leimaa-antavasti kuntien ja valtion talouden tervehdyttämisaikaa, jolloin olemassa olevia etuja joudutaan leikkaamaan, ei keskitetty järjestelmä enää toimi eikä meillä myöskään ole enää varaa siihen.

Säästöjä ja toimintojen tehostamismahdollisuuksia haettaessa keskitettyä järjestelmää paremmin toimii nykyistä hajautetumpi järjestelmä. Kunnille on annettava olennaisesti nykyistä laajemmat mahdollisuudet järjestää palvelujen tuotanto ja hallintonsa omien kuntalaistensa tarpeiden mukaisesti ja paikallisten olosuhteet hyödyntäen. Kansalaisten tarpeet eri tyyppisissä kunnissa vaihtelevat. Samoin haettaessa tehokkaita palvelujen tuotantotapoja ovat erot eri alueiden välillä huomattavat.

Kuntien lakisääteisiä tehtäviä ja muita velvoitteita on vähennettävä, toimintaa ohjaavaa normistoa ja maksuperusteita väljennettävä, kuntien ja valtion välinen tehtävienjako saatettava nykyajan tarpeita vastaavaksi, subjektiivisia oikeuksia muutettava lakisääteisiksi tehtäviksi ja uusista subjektiivisista oikeuksista on ehdottomasti luovuttava. Vähemmistöryhmien oikeudet tulee kuitenkin turvata subjektiivisten oikeuksien kautta. Kuntien ja valtion välinen kustannustenjako on säilytettävä ja kuntien tulopohja turvattava.

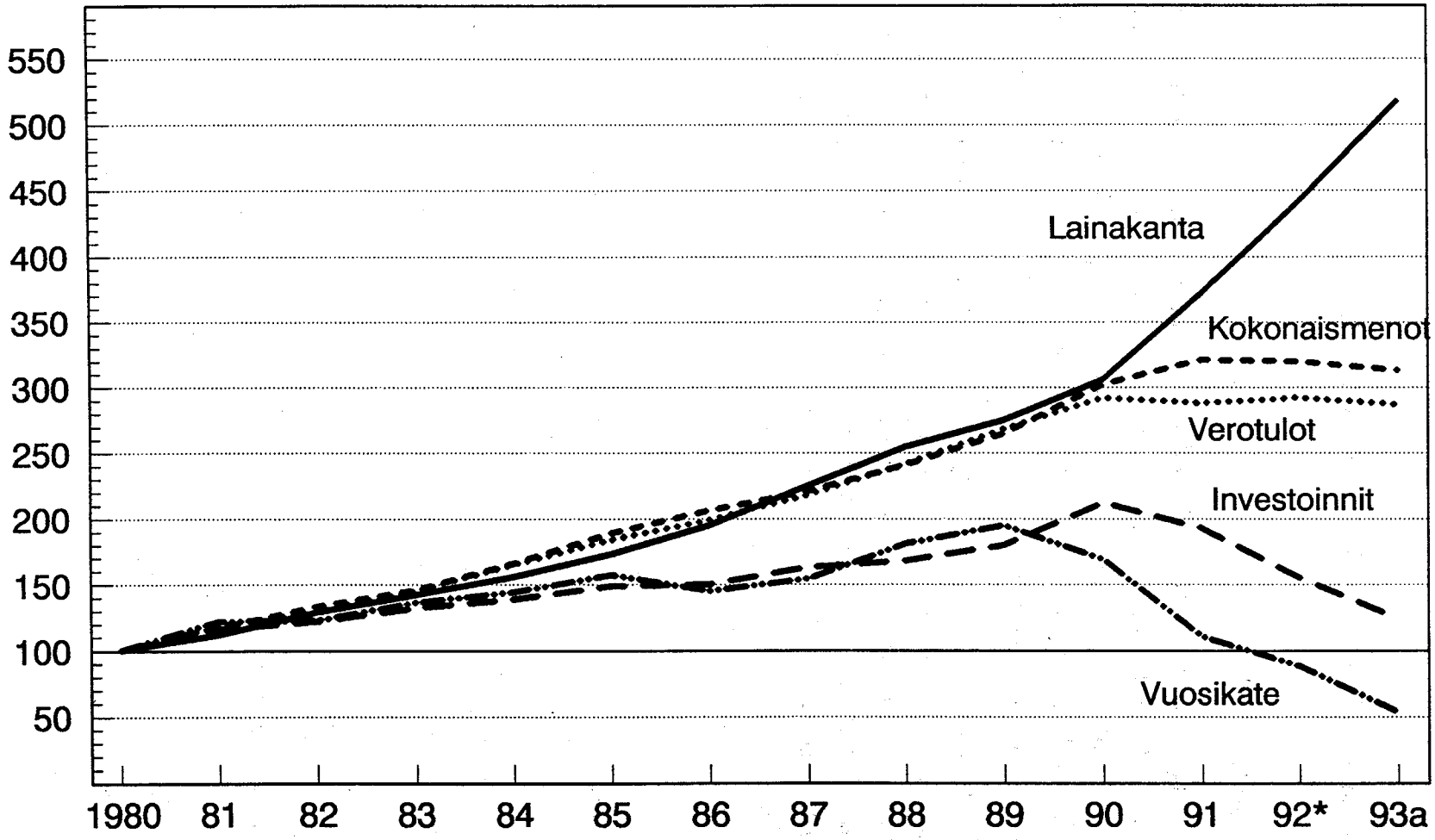
Kuntien tulee hakea säästöjä ja toiminnan tehostamista toiminnan rakenteita muuttamalla. Esimerkiksi hoidon oikea porrastus, paremmin hoidettu hankintatoimi ja materiaalihallinto kokonaisuudessaan, toimitilahallinto, päällekkäisten toimintojen poistaminen ja kustannustietoisemman toiminnan lisääntyminen ovat keskeisellä sijalla tällä vuosikymmenellä. Hetkessä tätä kautta ei merkittäviä säästöjä saada aikaan, mutta vuosien mittaan säästömahdollisuudet ovat mittavat. Nopeita säästöjä ei kyetä saamaan aikaan muissa kuin henkilöstömenoissa, joissa liikkumavara on luonnollisesti rajallinen.

Kun kunnissa kaikki säästökeinot on otettu käyttöön, on nettovelanottoa parempi tapa korottaa veroäyrin hintaa. Nettovelkaantuminen ja kuntien velanhoitomenojen raju kasvu ovat pahimpia kuntien peruspalvelutuotannon uhkatekijöitä. Koko vuosikymmen on talouden tervehdyttämisen aikaa. Urakasta selviydytään vain määrätietoisella, pitkäjännitteisellä toiminnalla, jonka tulee perustua selkeisiin arvopäämääriin.

Vahvan kunnallisen itsehallinnon kautta kunnat kykenevät hakemaan tehokkaimmat tavat tuottaa niitä palveluja, joita kunkin kunnan kuntalaiset tarvitsevat kaikkein tehokkaimmalla tavalla. Näin niukat käytettävissä olevat resurssit tuottavat parhaat mahdolliset palvelut. 1990-luvun hyvinvointivaltiossa on sallittava kuntien erilaistuminen palvelutuotannon ja toimintatapojen suhteen. Tämä edellyttää merkittäviä lainsäädännöllisiä muutoksia, joihin on ryhdyttävä pikaisesti.

Kunnallistalouden keskeisiä muuttujia indeksoituina

1980 = 100



Erkki Mennola
Kunnallispolitiikan vs. apulaisprofessori
Tampereen yliopisto

KUNTIEN TALOUS LÄNSI-EUROOPASSA

Mikä on "kunta"

Kunnan talous on seurausta siitä, mikä kunta on. Kunnallinen itsehallinto on eurooppalaisen kulttuurin luomus. Se on vapaan ja demokraattisen yhteiskunnan välttämätön osa. Kaikissa Länsi-Euroopan maissa on tietyt peruskriteerit täyttävä paikallinen itsehallinto. Silti Euroopan kunnallismaailma on hyvin kirjava. Rakenteet ja kulttuurit poikkeavat suuresti toisistaan.

Merkittävin rajalinja sijaitsee *pohjoisen* ja *latinalaisen* kunnalliskulttuurin välissä. Tämän kulttuurirajan on luonut historiallinen kehitys, johon ovat vaikuttaneet muun muassa muinaisen Rooman valtakunnan alue, katolisen ja luterilaisen kirkon rajankäynti, Napoleonin hallinnon valtapiiri ja teollistumisen historia. Sama raja näkyy myös lukuisissa jokapäiväisen elämän pienissä asioissa: eteläpuolella juodaan viiniä, syödään pehmeitä juustoja ja kommunikoidaan kansainvälisessä kanssakäymisessä ranskaksi. Pohjoispuolella valtakieleksi on noussut Englanti, juomana on olut ja juustotkin kovia.

Pohjoisen kunnalliskulttuurin ominaisuuksiin ovat eniten vaikuttaneet teollisen vallankumouksen kotimaa Englanti ja tehokkaan hierarkkisen hallinnon kehto Preussi. Suomeen mallit ovat tosin kulkeutuneet paljolti Ruotsin kautta. Prosessin tämänhetkisenä tuloksena on järjestelmä, jossa Pohjois-Euroopan kunnista on tullut valtakunnallisten *palvelujen massatuotantolaitoksia*, rattaita hyvinvointivaltion koneistossa. Niiden budjetti on mittava ja organisaatio suuri, mutta poliittista itsemääräämisvaltaa niillä on suhteellisen vähän.

Latinalainen kunnallismaailma on varsin toisennäköinen. Siellä kehitystä hallinnut mielipidejohtaja ja ideamylly on ollut Ranska. Perhekeskeinen elämänmalli, laaja yksityinen elinkeinotoiminta, aktiivinen kansalaisyhteiskunta ja katolinen kirkko ovat osaltaan vaikuttaneet siihen, että kuntien palvelulaitosrooli on etelämpänä jäänyt suppeaksi. Kunnista on Keski- ja Etelä-Euroopassa tullut ennen kaikkea *paikallisen yhteistoiminnan* ja paikkakunnan intresseistä lähtevän *poliittisen vaikuttamisen* välineitä. Niiden talous ja henkilöstö ovat monesti vain murto-osa suomalaisen kunnan vastaavista numeroista.

Eurooppalaisesta kunnallismaailmasta löytyy muitakin taloudellisiin vertailuihin merkittävästi heijastuvia peruseroja. Saksa, Sveitsi, Itävalta ja muutaman kuukauden takaisten uudistusten jälkeen myös Belgia ovat *federalistisia* maita, joissa huomattavasta osasta lainsäädäntöä päätetään osavaltioiden tasolla. Espanjassa ja Italiassa maakunnilla on sisäisissä asioissaan osavaltioihin verrattava autonomia, vaikka nämä maat eivät olekaan juridisesti liittovaltioita valtiollisen päätöksenteon osalta. Monesti näissä maissa ratkaistaan osavaltion tai maakunnan tasolla myös paikallisen itsehallinnon tosiasiallinen rakenne. Niinpä väestöltään Suomea vain hieman suuremmassa Sveitsissä on 26 erilaista kunnallishallinnon järjestelmää.

Merkittäviä kuntien taloudelliseenkin asemaan heijastuvia eroja aiheutuu samoin siitä, että *anglosaksinen* oikeudellinen ajattelu poikkeaa huomattavasti mannereurooppalaisesta. Julkisoikeutta ei Englannissa erotella yksityisoikeudesta. Kuntien oikeudellinen asema on paremminkin rinnastettavissa meikäläisiin yhtiöihin tai yhdistyksiin.

Vielä 1980-luvun alkupuolelle saakka otaksuttiin yleisesti, että Euroopan kunnalliskulttuurit *tulevaisuudessa* lähenevät toisiaan ja maiden väliset erot supistuvat vähäisiksi. Vaikka Euroopan integraatio ja EY:n voimistuminen periaatteessa tukeekin voimakkaasti tämänsuuntaista kehitystä, kuva ei tällä hetkellä ole lainkaan selvä. Päinvastoin vaikuttaa siltä, että *kaksi täysin erilaista kehityspolkua* on mahdollista, kumpikin EY-raamien puitteissa. Palaan tulevaisuuden ennustamiseen tarkemmin esitykseni lopussa.

Vertailun vaikeuksista

Vaikka edellä mainitut yleiset kulttuurierot ovat tiedossa, kunnallismaailman kansainvälinen vertaileminen ei ole helppoa. Bruttokansantuoteosuuksien, kokonaismenojen, verojen, henkilömäärien ja muiden yleisluonteisten numeroiden vertailut valtioiden kesken antavat aivan liian yksinkertaistetun kuvan asioista. Lisäksi makrovertailuunkin tulee helposti virheitä, kun todellista paikallismaailmaa ei tunneta.

Ranskassa on 36 548 peruskuntaa. Isossa-Britanniassa peruskunniksi luettuja yksiköitä (district) on vain 481. Jokainen ymmärtää ilman muuta, että kysymys ei voi olla samanlaisista yhteisöistä ja organisaatioista.

Ranskan valtion sisällä alueellista itsehallintoa harjoitetaan myös 96 departementin (läänin) ja 22 maakunnan (région) puitteissa. Paikallisten ja muiden alueellisten toimintojen kentällä vaikuttaa niiden lisäksi 9 erillistä suurten kaupunkiseutujen hallintojärjestelmää (communauté urbaine), yli 20 000 erilaista kuntainliittoa ja muuta kuntien yhteenliittymää ja epälukuinen joukko julkisen ja yksityisen sektorin

yhteisyrityksiä. Kirkko on merkittävästi mukana opetustoimessa, kauppakamarit taas satamien, lentokenttien ja elinkeinopoliittisten hankkeiden takana.

Englannin kunnallisolot vaikuttavat päällisin puolin hieman helpommin meidän oloihimme vertailtavilta. Itsehallintotasoja on vain kaksi, peruskuntien ohella vain maakuntaporras eli county, joita on 59. Järjestelmä on lisäksi valjastettu Suomen kuntalaitoksen tapaan palvelemaan nimenomaan palvelujen tuottamista valtakunnallisen sektorihallinnon vahvassa ohjauksessa.

Tarkempi vertailu paljastaa kuitenkin jälleen eroja, joiden selittäminen vaatii melkoista asiantuntemusta. Mistä johtuu, että noin 170 000 asukkaan suuruisen Rochesterin kaupungin palveluksessa on vain 650 henkeä, mutta samansuuruisen suomalaisen Espoon kaupungin palkkalistoilla on 10 500 viranhaltijaa ja työntekijää? Taustalta löytyy tietenkin merkittäviä eroja yksityisen ja julkisen sektorin sekä eri hallintotasojen keskinäisessä työnjaossa. Ne on osattava ottaa vertailuissa huomioon oikealla tavalla.

Jokainen Länsi-Euroopan maa on paikallisen ja maakunnallisen tasonsa osalta vastaavalla tavalla ikioma yksilöllinen kokonaisuutensa. Erot näkyvät sekä alueraken-teessa, poliittisessa autonomiassa ja toimielimissä, kuntien ja muiden itsehallintoyhteisöjen tehtäväkentässä että lainsäädännön rakenteessa. Takana vaikuttaa vuosisatojen mittainen talous- ja kulttuurikehitys.

Toisaalta paikallisen ja maakunnallisen tason Euroopasta löytyy silti myös paljon enemmän samanlaista ja keskenään vertailukelpoista kuin päällisin puolin luulisi. Samanmittaiset asiat on vain osattava erottaa oikein siitä näennäisestä kirjavuudesta, jonka erilaiset nimitykset, hallinnollisten rakenteiden muodolliset erot ja muut hämärtävät tekijät aiheuttavat.

Pätevien kunnallismaailman kansainvälisten vertailujen tekeminen koko Euroopan kattavasti vaatii näin ollen niin laajaa ja monipuolista eri kunnalliskulttuurien asiantuntemusta, että sellaisen kokoaminen esimerkiksi yksittäisen tutkimuksen tai selvityksen taustavoimaksi on peräti vaikeata. Euroopan neuvosto on siinä tästä huolimatta mielestäni eräissä hankkeissaan onnistunut. Yleensä vertailuihin kannattaa kuitenkin suhtautua huomattavalla varauksella.

Vertailuja on tähän mennessä lisäksi suoritettu pääasiassa vain *valtioiden* välisiä eroja selvittelemällä. Valtioiden rajat kuvaavat kuitenkin vuosi vuodelta yhä huonommin todellisia eurooppalaisia talous- ja kulttuurikokonaisuuksia. Suomalaisestakin näkökulmasta tarvittaisiin yhä enemmän sellaisia kansainvälisiä vertailulukuja, joissa omina kokonaisuuksinaan olisivat mukana esimerkiksi Itämeren alue ja Pohjoiskalotti ja niiden sisällä vaikuttavat seudulliset, maakunnalliset ja laajemmat alueelliset yhteisöt ja verkostot yli valtiollisten rajojen.

Kunnallinen tulovero on pohjoismainen ilmiö

Monen paikallisen *veron ja maksun* historia ulottuu vuosisatojen taakse, aina keskiaikaisten kaupunkien sekä asukkailtaan että ulkopuolisilta monenmoisiin erilliskassoihin perimiin maksuihin asti. Kunnat ja maakunnat verottavat edelleenkin mitä erilaisimpia paikallistettavia tulonlähteitä. Kunnallisia veroja voivat eri Euroopan maissa kokonaan tai osaksi olla esimerkiksi perintövero, leimaverot, alkoholin valmistuksesta ja tarjoilusta perityt verot, huvitilaisuuksista maksettavat verot, tieverot, palokuntaverot, ampuma-aseiden hallussapidosta, kalastuksesta ja metsästyksestä perittävät maksut, koiravero sekä matkailijoilta perittävät verot.

Yhteistä tämäntyyppisille veroille ja maksuille on se, että niissä enimmäkseen on kysymys varsin pienistä rahasummista. Kuntien näkökulmasta ongelma on myös se, että tällaiset tulonlähteet ovat jäykkiä eivätkä tahdo pysyä yleisen kustannuskehityksen ja inflaation tahdissa.

Kunnille tai maakunnille osoitettujen erillisten verolajien joukossa on tosin myös merkittäviä nykyaikaisia tulonlähteitä. Ranskan maakunnat saavat verotulonsa moottoriajoneuvojen verotuksesta. Italiassa maakunnat puolestaan saavat tuloa polttonesteistä maksettavasta verosta.

Merkittävin nimetyn tulonlähteen perusteella tuleva kunnallinen vero on kuitenkin *kiinteistövero*. Jossakin laajuudessa sitä peritään useimmissa maissa. Englannissa kiinteistöt ovat kuitenkin olleet aina, Thatcherin ajan "henkirahan" lyhyttä välivaihetta lukuunottamatta, kunnallisen verotuksen keskeisin peruste. Kiinteistöverolla on verottajan näkökulmasta muun muassa se etu, että vero-objekti ei pysty muuttamaan pois kunnasta.

Elinkeinojen ja ammattien harjoittajilta perittävillä kunnallisilla veroilla on samoin pitkät historialliset perinteet. Niitä peritään edelleenkin useissa Keski-Euroopan maissa, esimerkiksi Saksan eri osavaltioissa ja Ranskassa. EY:n pyrkimys harmonisoida yritysten verotusta on kuitenkin uhkaamassa näiden verojen tulevaisuutta.

Yleinen *kunnallinen tulovero*, jota meillä pidetään monesti suorastaan itsehallinnon edellytyksenä, on sen sijaan lähestulkoon pohjoismainen ilmiö. Sveitsin tuloverotusta voitaisiin tietenkin myös pitää kunnallisena, koska se tulee pääosin kantoneille ja kunnille. Luonteeltaan se kuitenkin vastaa paremminkin muiden maiden valtionveroja. Joissakin maissa, esimerkiksi Belgiassa, kunta voi päättää yleiseen valtiolliseen tuloveroon lisättävästä korotusprosentista, joka tulee kunnalle itselleen.

Paitsi verotusmuodoltaan, pohjoismainen kunnallisverotus on myös tasoltaan täysin omaa luokkaansa koko Euroopassa. Hyvätuloisenkin sveitsiläisen valtiolle, kantonille ja kunnalle maksamat tuloverot jäävät yhteenlaskettuina puoleen siitä, mitä suomalainen veronmaksaja maksaa pelkkänä kunnallisverona Kauniaisissa. Muissa

Pohjoismaissahan kunnallisveron prosentti on vieläkin korkeampi kuin Suomessa, koska omilla verotuloilla rahoitetaan Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa suhteellisesti suurempi ja valtionosuuksilla pienempi osuus kuntien menoista kuin meillä.

Moderneimpana tapana ohjata verotuloja kunnille voidaan pitää järjestelmää, jossa kunnat ja maakunnat saavat suoraan lain perusteella tietyn ennalta tiedossa olevan *prosenttiosuuden yleisestä verosta*. Se voi olla joko yleinen *tulo- ja varallisuusvero* taikka välillinen vero, ennen kaikkea *arvonlisävero*. Tällainen järjestelmä, jollaista käytetään Saksassa ja Itävallassa, on tavallaan valtionosuuden ja kunnallisverotuksen välimuoto. Kunnat eivät siinä itse voi päättää veron määrästä. Toisaalta myöskään valtion keskushallinto ei voi puuttua kunnille ja osavaltioille tuleviin osuuksiin. Järjestelmä sopeutuu automaattisesti kulloiseenkin tulokehitykseen ja suhdannevaihteluihin. Se on myös teknisesti selkeä.

Todettakoon, että *Euroopan Yhteisön* budjetin rahoittamisessa sovelletaan samantapaista yleiseen talouskehitykseen kytkettyä automatiikkaa.

Nokkelana muunnoksena tästä ajatusmallista voidaan pitää *Hollannin* järjestelmää, jossa tietty prosenttiosuus kaikista valtion perimistä verotuloista on siirrettävä vuosittain lakisääteisesti kuntien ja maakuntien toiminnan rahoitusta varten perustettuihin erillisiin *rahastoihin*.

Lyhytaikaiseksi erikoisuudeksi jäi *Isossa-Britanniassa* muutamien viime vuosien ajan sovellettu *"Community Charge"*, eräänlainen kunnallisista palveluista peritty kaikille samansuuruinen jäsenmaksu. Vaikka sen perusidea on monessa suhteessa täysin oikea, yleinen mielipide oli helppo nostaa sitä vastaan epäsosiaalisuuteen vedoten. Myös maksun käytännön perintä osoittautui ongelmalliseksi. Poliittisten levottomuuksien jälkeen Englannissa siirryttiinkin tämän vuoden alusta takaisin pääosin kiinteistöpohjaiseen kunnallisverotukseen.

Valtionosuusjärjestelmä liittyy hyvinvointivaltioon

Verotulojen ohella toinen pääasiallinen kuntien tulonlähde ovat *valtionosuudet*. Niilläkin on jo yli sadan vuoden historia takanaan. Järjestelmä sai alkunsa viime vuosisadan loppupuolen Englannissa, jossa valtiollinen keskushallinto rupesi houkuttelemaan paikallista itsehallintoa tärkeinä pitämiensä uusien hankkeiden ja palvelujen toteuttamiseen maksamalla osan kustannuksista. Järjestelmä levisi nopeasti etenkin muualle teollistuneeseen Pohjois-Eurooppaan. Kysymyksessä on nimenomaan hyvinvointivaltion historialliseen kehitykseen läheisesti kytkeytyvä kunnallistalouden rahoitusmuoto.

Aluksi valtionavut olivat kaikkialla *"korvamerkittyjä"*, tiettyyn tarkoitukseen myönnettyjä. Järjestelmän epäkohdat alkoivat kuitenkin näkyä pian, uranuurtajamaassa

Englannissa jo tämän vuosisadan alkupuolella. Niinpä siellä jo 1920-luvulta lähtien ryhdyttiin muuttamaan systeemin rakennetta *yleisavustuksen* (General Grant) suuntaan. Keskushallinnon ohjaus oli rakennettavissa normien ja suunnittelujärjestelmien pohjalle.

Parin viime vuosikymmenen aikana yleiset valtionosuudet, joiden käyttötarkoitusta ei ole määrätty, ovat korvanneet entisen tehtäväkohtaisen valtionapujärjestelmän myös muissa Pohjoismaissa. Suomi on tulossa perässä viimeisenä. Hiukan hurskastelevana perusteluna on kaikkialla puhuttu kuntien itsehallinnollisen aseman vahvistamisesta. Todellisuudessa uudistuksiin näyttää kaikkialla ryhdytyn ensi sijassa siksi, että kokonaissummilla pelattaessa valtion varojen säästäminen on helpompaa.

Valtionapujärjestelmä liittyy valtiokeskeiseen kunnallishallintoon. Valtion aseman heikentyessä kehitys näyttäisi kulkevan kokonaan pois valtionosuuden tapaisesta rahan kierrättämisestä valtion viranomaisten kautta. Sen sijasta suositaan lisääntyvässä määrin mallia, jossa jokainen itsehallintotaso tulee toimeen pääasiassa omilla verotuloillaan ja palveluista perimillään maksuilla. Yleisten verojen jakaantuminen lakiperusteisesti suoraan EY:n, kansallisen tason ja pienempien alueellisten yhteisöjen osuuksiin korostaa samalla sitä, että kysymys on *veronmaksajien rahasta*, ei valtion. Valtionosuusjärjestelmä onkin jo eräissä maissa, muun muassa Tanskassa, supistunut vain tulopohjan alueellisten erojen tasauksen apuvälineeksi.

Euroopan Yhteisöllä on todennäköisesti jatkossa sekä suora että välillinen vaikutuksensa kunnallistalouden tulopohjaan. Vaikka verotuksen eurooppalainen harmonisointi ei, ainakaan vielä, mainittavasti kosketa kuntien perimiä veroja, kilpailun kiristyminen saattaa vaikuttaa sitäkin enemmän. Esimerkiksi Pohjoismaiden korkea kunnallinen tulovero saattaa sen myötä osoittautua elinkeinokehityksen kannalta pitkän päälle mahdottomaksi.

Vapaus ja sen rajat kunnallistaloudessa

Objektiivisesti määräytyvät *riittävät tulot* sekä *vapaus* ja harkintavalta niiden *käyttämisessä* kuuluvat Suomenkin eduskunnan ratifioiman paikallisen itsehallinnon eurooppalaisen peruskirjan (*European Charter of Local Sel-Government*) mukaan paikallisen itsehallinnon perusvaatimuksiin. Samaa periaatetta on korostettu lukuisilla muillakin Euroopan neuvoston kannanotoilla ja suosituksilla.

Keski- ja Etelä-Euroopassa kuntien tulojen riittävyys on monesti ollut hyvinkin kyseenalaista, mutta itsenäistä paikallista päätösvaltaa omien varojen käytössä on siellä kyllä pidetty suuremmassa kunniassa kuin Pohjolassa. Pohjoisten hyvinvointivaltioiden kunnat ovat sen sijaan joutuneet toteuttamaan kunnalliset palvelut juuri sellaisen kaavan mukaan kuin valtakunnalliset poliittiset päättäjät ovat kulloinkin säätäneet.

Toisaalta etelässä kunnallistalouden kautta kulkee selvästi vähemmän rahaa, joten koko kansantalouden tasapaino ei ole samassa määrin pelissä. Valtion on helpompi pysyä taka-alalla.

Vaikka suomalaisen ja keskieurooppalaisen kunnan talousarviot näyttävät sisällöltään hyvinkin erilaisilta, omien verotulojen ja valtiolta tulevan rahoituksen suhde on esimerkiksi 5 000 asukkaan Savitaipaleen ja samansuuruisen ranskalaisen Rosheimin budjetissa lähestulkoon sama. Ranskalaiskunnan menot ovat kuitenkin vain neljäsosa samankokoisen suomalaisen kunnan noin 100 miljoonan markan budjetista. Ero johtuu ennen kaikkea terveydenhuollon, koulutuksen ja yhdyskuntatekniikan järjestymisestä Ranskassa suurelta osin kunnallistalouden ulkopuolella.

Keski-Euroopassa kuntien tulot ovat yleisesti ottaen hyvinkin turvatut valtiollisen politiikan ailahduksilta ja äkkikäänteiltä. Toisin on *Isossa-Britanniassa*, jonka kunnallishallinto on kaikin puolin jyrän alla. Omat verotulot alkavat jäädä siellä jopa kymmenen prosentin tietämiin kokonaistuloista. Valtiolta tuleva rahoitusosuus, jonka peukaloimiseen haluamansa tasoiseksi tuon "Euroopan viimeisen yksipuoluemaan" hallituksella lisäksi on laajat mahdollisuudet, on täysin määräävä niin kuntien kuin maakuntienkin taloudessa. Kunnallistalous onkin yksi niistä ongelmista, joiden takia Englanti ei ainoana merkittävänä Länsi-Euroopan valtiona ole allekirjoittanut edellä mainittua paikallisen itsehallinnon minimiehdot määrittelevää Euroopan neuvoston peruskirjaa.

Suomi: velkaa rajatta

Eurooppalaiset kunnat eivät yleensä voi ottaa velkaa miten ja kuinka paljon tahansa. On kuitenkin kaksi maata, joissa kuntien lainanotttoa eivät tällä hetkellä kahlitse käytännöllisesti katsoen minkäänlaiset rajoitukset: Suomi ja Ruotsi.

Kuntien luotonottoa on muualla Euroopassa ensinnäkin saatettu rajoittaa luoton *tarkoituksen* perusteella. Investoinnit, etenkin yhdyskuntateknisen infrastruktuurin rakentaminen, ovat yleisesti hyväksytty lainaamisen peruste, samoin lyhytaikaiset maksuvalmiustarpeet. Sen sijaan "syömävelka", käyttömenojen rahoittaminen velkaa ottamalla, saattaa olla kokonaankin lailla kiellettyä.

Rajoitusten kohteena voi olla myös luottojen *yhteismäärä*. Esimerkiksi Tanskassa kunnilla on lainakatto, jonka kulloisetkin rajat sisäasiainministeriö asettaa. Englannissa kuntien luottojen määrä on luonnollisesti erityisen tarkassa kontrollissa.

Kunnat saavat ehkä ottaa lainaa vain tietyiltä *lainanantajilta*. Useassa Länsi-Euroopan maassa toimii erikseen julkisen talouden rahoittamiseksi perustettuja luottolaitoksia. Lainaaminen vapailta markkinoilta saattaa olla kunnilta kokonaan kiellettyä tai ainakin valtiovarainministeriön luvan varassa.

Lainaehdotkin saattavat kuulua rajoitusten piiriin. Eri maiden lainsäädännössä on varsinkin laina-aikaa ja korkotasoa koskevia rajoituksia.

Erityisen usein rajoitukset koskevat *ulkomaisen velan* ottamista. Vaikka eurooppalaiset kunnat enimmäkseen voivat operoida myös kansainvälisillä lainamarkkinoilla, sitä säätelevät monenlaiset rajoitukset. Niillä pyritään ehkäisemään esimerkiksi kurssimuutoksista aiheutuvia riskejä niin kansantalouden kuin veronmaksajien näkökulmasta. Englannissa kunnat saavat ottaa ulkomailta lainaa vain punnissa, Hollannissa guldeneissa ja Norjassa kruunuissa. Saksassa ja Espanjassa niiden on tehtävä vastatalletus keskuspankkiin. Irlannin kunnilta ulkomaiset lainat on kielletty kokonaan.

Päällisin puolin näyttäisi siis siltä, että Suomen ja Ruotsin kuntien itsehallinto on tältä osin todella vahvoissa kantimissa muuhun Eurooppaan nähden. Rajoitukset sijoittuvat meillä kuitenkin vain eri paikkaan. Keskieurooppalaisen kunnan lainanotto kuten muukin talous on rajattu melko täsmällisiin yleisiin raameihin, mutta varojen käyttö niiden sisällä jää kunnan vapaaseen päätösvaltaan. Suomessa ja Ruotsissa kunnan toimintoja on säännelty ja ohjailtu hyvinkin yksityiskohtaisesti valtion tasolta, mutta niistä aiheutuvan laskun kunta voi sekä verotuksen että luotonoton muodossa lähettää veronmaksajille rajoittamattoman suuruisena. Ainakin kansalaisten talouden näkökulmasta meikäläinen asetelma on huomattavasti riskialttiimpi.

Keski- ja Etelä-Euroopan kuntien lainanottoa ja muuta taloudellista pelivaraa kaventavat säännökset eivät ensi sijassa olekaan syntyneet pelkästään valtion intressien suojaamiseksi, vaikka yleisillä talous- ja rahapoliittisilla näkökohdillakin on niihin ollut vaikutuksensa. Rajoitukset on asetettu myös *yksityisten kansalaisten ja vapaan yritystoiminnan suojaksi*. Niillä halutaan varmistaa, ettei kunnallishallinto pääse vero- ja velkarahoin paisumaan liiaksi ja uhkaamaan yksityistä vapautta ja talouselämän kilpailuolojen neutraalisuutta.

Säännöt ja niiden valvonta

Länsimainen vapaa yhteiskunta on *vapautta sääntöjen sisällä*. Sitä eivät esimerkiksi entisen Itä-Euroopan kansat ole vielä oikein oppineet.

Vaikka kuntien oma poliittinen vapaus Etelä- ja Keski-Euroopassa on huomattava, pelisääntöjen noudattamisen valvonta on yleensä tiukkaa. Esimerkiksi tilintarkastuksen osalta säännökset näyttävät löysimmiltä täällä Pohjoismaissa, joissa kysymys kuitenkin on kaikkein suurimmista rahoista.

Pelkästään kuntien omaan sisäiseen tarkastukseen ei läheskään kaikkialla uskota. Tilintarkastuksesta ja varainkäytön valvonnasta vastaa eräissä maissa erikseen

perustettu *julkinen tarkastusviranomainen*. Näin on esimerkiksi Ranskassa, Espanjassa, Itävallassa ja Englannissa.

Valvonta rajoittuu yleensä kuitenkin pelkästään siihen, että lakeja ja muita yleisiä pelisääntöjä noudatetaan. Vain tehtäväkohtaisiin valtionosuuksiin, sikäli kuin niitä vielä on, liittyy varainkäytön tarkoituksenmukaisuuteen ulottuvaa kontrollivaltaa.

Yleensä kuntien talouden valvontakin tapahtuu enemmän veronmaksajien kuin valtion intressissä. Englannissa kuntien taloudenpidon kontrollointi on kuitenkin erityisen tiukkaa myös keskushallinnon näkökulmasta. Sitä korostaa vielä englantilaisen oikeusjärjestelmän *"ultra vires"*-periaate, jonka johdosta kunnalliset luottamushenkilöt ovat henkilökohtaisestikin yksityisen osakeyhtiön hallituksen jäseniin verrattavassa vahingonkorvausvastuussa toimivaltuuksien ylittämisestä.

Kunnallistalouden tulevaisuus

Niin kuntalaitoksen koko kansantaloudelle aiheuttamia talousongelmia kuin kuntien omia taloudellisia vaikeuksia yritetään Suomessa tällä hetkellä hoitaa pääasiassa *säästämisellä ja tehokkuuden lisäämisellä* itse hallinnossa. Itse kunnan ajatellaan kuitenkin samalla pysyvän jatkossakin suunnilleen entisellään, palvelujen tuotantolaitoksena.

Mitenkään aliarvioimatta tällaisia pyrkimyksiä on pakko todeta, että kysymys on kansainvälisessä vertailussa *marginaalisista summista*. Ratkaisevaa kuntien taloudelliselle asemalle on se, kuinka sairaat hoidetaan, lapset koulutetaan, asunnot rakennetaan, vanhuksista huolehditaan, tiet rakennetaan ja kunnostetaan ja ylipäänsä kaikki paikalliseen ja maakunnalliseen elämänpiiriin kuuluvat yhteiset tarpeet hoidetaan. Siellä ratkaistaan kunnallistalous, ei hallintoa ja taloudenpitoa suunnittelemalla.

Niin latinalaisessa kunnalliskulttuurissa, jossa vapaan sektorin osuus jo ennestäänkin on ollut huomattava, kuin pohjoisissa hyvinvointivaltioissakin kunnan tai maakunnan omalla hallinnollaan aikaisemmin hoitamat *palvelut* ovat koko ajan siirtymässä *yhä enemmän julkisen hallinnon ulkopuolelle*. Otettakoon tästä kehityksestä esille muutama tuore esimerkki taloudelliselta merkitykseltään tärkeiltä aloilta.

Englannin *koululaitos* on irtoamassa kokonaan kunnallishallinnosta. Kouluyksiköt itsenäistetään juridisesti itsenäisiksi kuluttajajohtoisiksi laitoksiksi. Ne hakevat julkisen rahoituksen suoraan valtakunnalliselta rahastolta.

Sveitsin *terveydenhuolto* on jo vanhastaan vakuutuspohjainen. Rahat palveluiden hankkimiseen tulevat sairaskassoilta ja vakuutusyhtiöiltä ihmisille itselleen, ei kunnille. Hollanti on äskettäin uudistanut oman terveydenhuoltojärjestelmänsä

samantapaiseksi. Suomen Lääkäriliiton työryhmä on esittänyt meillekin samaa kehityssuuntaa.

Päivähoito, vanhustenhuolto ja monet muut *sosiaalipalvelut* ovat entisessä kansankoti Ruotsissa yhä lisääntyvässä määrin siirtyneet alan järjestöille, työntekijöiden muodostamille yhtymille ja muille kunnallishallinnon ulkopuolisille organisaatioille.

Paikallinen *yhdyskuntatekniikka* on Ranskassa vanhastaan toteutettu pääasiassa kunnallisen osapuolen ja elinkeinoelämän yhdessä perustamien sekayhtiöiden avulla. Eurooppalaisen kilpailun avautuessa nämä yhtiöt ovat nopeasti ulottaneet toimintansa kansainväliselle kentälle. Esimerkiksi vesihuoltoalan ranskalainen suuryritys Compagnie Générale des Eaux on ostanut eräiden ulkomaisten suurkaupunkien koko vesihuoltojärjestelmän. Kuntien teknisellä toimialalla Euroopan integraatio muuttanee muutenkin erityisen nopeasti julkisen ja yksityisen sektorin työnjakoa.

Jos terveydenhuolto, koulutus, sosiaalipalvelut ja yhdyskuntatekniikka siirtyvät huomattavalta osalta kunnallistalouden ulkopuolelle, mitä jää jäljelle? Varmasti vielä paljon tärkeitä asioita, mutta kunnallistalouden ja -hallinnon volyymi on silloin joka tapauksessa enää vain murto-osa Suomen kuntien nykyisestä taloudesta. Kannattaako siis kaikki huomio nykyiseen tapaan kohdistaa nykyisen laajan hallinnon tekniseen rationalisointiin, koska se ei kaiken todennäköisyyden mukaan tule kuitenkaan pitkään säilymään? Eikö olisi viisaampaa ryhtyä nopeasti uudistamaan näitä toimintoja itseään?

Kuntien talous näyttää siis kaikissa tapauksissa supistuvan huomattavasti. Silti jäljelle jää kansainvälisen kehityksen valossa *kaksi toisistaan jyrkästi poikkeavaa suuntavaihtoehtoa*, joiden välillä meidänkin on valittava.

Vaihtoehto, jota voitaisiin nimittää *"brittiläiseksi"*, näyttää johtavan ennen pitkää jopa kunnallisen itsehallinnon loppumiseen nykyisessä mielessä. Pragmaattiset erillisratkaisut korvaavat yksi kerrallaan entisen kuntalaitoksen ja teknokratia syrjäyttää kokonaan alueyhteisöpohjaisen politiikan.

"Keskieurooppalaiseksi" luonnehdittavassa vaihtoehdossa kuntien asema sitä vastoin säilyy ja jopa vahvistuu paikallisena poliittisena vaikuttajana ja yhteistyön vetäjänä. Niillä on entistäkin tärkeämpi rooli kansalaisten aktiivisuuden, mielipiteiden, tarpeiden ja pyrkimysten välittäjänä talouden ja tekniikan monimutkaistuvassa prosessissa. Järjestys ja turvallisuus, ympäristö, kulttuuriarvot, maisema, paikallisen elinkeinoelämän edistäminen, tulevaisuuden suunnittelu ja kehittäminen, uudet ja täydentävät palvelut niin lähiyhteisön, seutukunnan kuin laajempien yhteisöjenkin puitteissa: tämäntapaiset asiat ovat kaikille yhteisiä kiintopisteitä, vaikka elämä muuten muuttuisi entistä liikkuvammaksi.

Suomessa (samoin kuin Ruotsissa) pitäisi nyt pystyä ikään kuin *hyppäämään kulttuuripiiristä toiseen* ja siirtymään brittiläiseltä tieltä keskieurooppalaisen kunnallisen itsehallinnon kehitysuralle. Muuten saatamme menettää sekä monenlaisia voimavaroja että oman kotiseutumme. Vaikka hyppy on vaikea, se ei ole mahdoton. Kulttuurillisestikin silloin itse asiassa palattaisiin takaisin juuri sinne mistä lähdettiin. Vanhimpien kaupunkiemme itsehallinnon juurethan ovat kauppaliittojen keskiaikaisessa Euroopassa.

LÄHTEET

David **King** (ed.): Local Government Economics in Theory and Practice (1992).

Richard **Batler** and Gerry **Stoker** (ed.): Local Government in Europe, Trends and Developments (1991).

Institut International D'Administration Publique: Les fonctions publiques locales Comparaisons européennes Allemagne, Espagne, France,Grande-Bretagne, Italie (1992).

Office for Official Publications of the **European Communities:** Taxation in the Single Market (1990).

Council of Europe/ CLRAE: Resolution 105 (1979) on the apportionement of public resources between the state and local and regional authorities and its evolution.

Council of Europe/ CDRM: Comparative analyses of experiences with regionalization in respect of relations between the regions and the local authorities (1983).

Council of Europe/ CLRAE: Resolution 153 on borrowing by local and regional authorities in Europe (1984).

Council of Europe/ Study Series: Local authority accounting in Europe (1985).

Council of Europe/ CLRAE: Report on reorganisation of local government in Europe: modernisation and adaption (1986).

Council of Europe/ CLRAE: Report on the structures, management and finance of rural authorities (1988).

Council of Europe Study Series CLRAE: Types of financial control exercised by central or regional government over local government (1990).

Council of Europe/ CLRAE: Financial self-government of local authorities in Europe, comparative study of local finance in six countries (Belgium, Spain, France, United Kingdom, Italy, Germany) (1991).

Council of Europe/ CDLR: Borrowing by local and regional authorities (1992).

Euroopan Neuvosto: Maakunnallinen hallinto Euroopassa (alkuperäinen raportti CLRAE 1980) Suomeksi julkaissut Maakuntaliittojen keskusliitto 1987.

Erkki **Mennola:** Maakunnan vapaus (1990).

Erkki **Mennola:** Eurooppalaisen suurtaajaman hallinto (Pääkaupunkiseudun julkaisusarja A 1991:1).

Erkki **Mennola:** Euroopan todelliset vaikuttajat. Johdatus kuntien ja maakuntien Eurooppaan (1991).

Albert von **Mutius** (Hrg.): Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft (1983).

Lasse **Oulasvirta:** Valtionapupolitiikka Pohjoismaissa (1990).

Lasse **Oulasvirta:** Municipal Public Finances in the Nordic Countries (Local Government Studies 4/1992).

Aulis **Pöyhönen:** Euroopan neuvoston jäsenmaiden valtionosuusjärjestelmän tarkastelua sitä silmällä pitäen, voiko Suomi varauksetta allekirjoittaa kunnallista itsehallintoa koskevan Euroopan Neuvoston sopimuksen (muistio 1989).

Pekka Alanen
Varatoimitusjohtaja
Suomen Kaupunkiliitto

KUNTIEN UUSI TULORAKENNE

Valtion tuloveron tuotto ja kunnille maksetut valtionosuudet ovat normaaliolosuhteissa suuruusluokaltaan vastanneet likimain toisiaan. Näin ajatuksenomaisesti voidaan esittää, että kuntien valtionosuuksista voitaisiin kokonaan luopua, jos koko tuloveron tuotto suunnattaisiin kunnille.

Mitä tämä sitten merkitsisi? Valtionosuudet vastasivat vuonna 1991 noin 14 pennin tuottoa. Kun keskimääräinen äyrin hinta oli 16,62 penniä, suoraan matemaattisesti laskien keskimääräinen veroäyrin hinta nousisi uudistuksen myötä noin 30 penniin. Kuntakohtaiset erot olisivat varsin suuret.

Matemaattinen laskelma ei kuitenkaan anna täysin oikeaa kuvaa tilanteesta. Valtion tulovero on progressiivinen ja esimerkiksi palkansaajan keskimääräisestä 30 prosentin veroasteesta valtion tuloveron osuus on alle 14 prosenttiyksikköä. Jakoverolla kerättävän veron määrä samasta summasta ei välttämättä olisi yhtä suuri kuin progressiivisella verotuksella. Tulonsaajaryhmittäiset erot merkitsisivät pienituloisten verotuksen kiristymistä ja suurituloisten keventymistä. Sen vuoksi vähennysjärjestelmää olisi samalla muutettava, jotta oikeudenmukaisuus voisi toteutua. Osa verosta voitaisiin myös kerätä progressiivisesti tietyn tulotason yli menevältä osalta.

Ongelmaksi muodostuisi myös kuntien välinen tasaus. Kuntien välinen tulojen tasaus on perinteisesti mielletty valtion tehtäväksi. Uudenlaisessa veromallissa sen tulisi tapahtua ainakin aluksi verotulojen täydennyksen kautta, jolloin täydennys voisi olla hyvin suuri, ehkä jopa 150 prosenttia keskimääräisestä tasosta. Jos näin voitaisiin menetellä, kantokykyluokitus menettäisi merkityksensä ja kunnat olisivat näiden tulojen osalta samalla viivalla.

Mikäli osa tuloverosta olisi progressiivista, voitaisiin ajatella myös sitä, että kunnat rahastoisivat tuloistaan osan rahastoon, josta tasaus tehtäisiin kuntien omin voimin. Tällaista järjestelmää ei tosin sellaisenaan ole missään voimassa, minkä vuoksi laskelmat verojen kohtaannosta on tehtävä asianmukaisesti ja erityisellä huolella sekä tulonsaajaryhmittäin kunnittain että alueittain.

Vuoden 1991 tilinpäätöstietojen perusteella kuntien tulojakauma olisi seuraava:

	Kunnat	Kuntainliitot	Yhteensä	
		miljardia markkaa		%
Verotulot	47,2	0	47,2	32,1
Valtionosuudet	30,7	12,2	42,9	29,1
Maksut ja korvaukset	17,9	4,7	22,6	15,4
Vuokrat	2,7	0,2	2,9	2,0
Lainanotto	7,6	0,5	8,1	5,5
Korkotulot	4,6	0,3	4,9	3,3
Poistot	7,0	0,5	7,5	5,1
Muut tulot	10,6	0,5	11,1	7,6
Tulot yhteensä	128,3	18,9	147,2	100

Keskeiset kuntien tulolähteet ovat siis verotulot ja valtionosuudet. Maksuista käyty keskustelu on ollut runsasta. Kun kuitenkin runsas kaksi kolmasosaa kuntien maksutuloista koostuu liikelaitosmaksuista, ei peruspalveluista muodostuvista maksuista ole kunnallistalouden ahdingon olennaiseksi helpottajaksi.

Kun palkkasumman ja sitä kautta verotulojen kehitys säätelee pitkälti kunnallistaloutta, on kuntien talous voimakkaasti riippuvainen yleisestä tulokehityksestä. Toisaalta valtiontalouden vaikeudet tulevat todennäköisesti merkitsemään valtionosuuksien reaalikehityksen pysähtymistä ja jopa alenemista.

Oletettavaa lienee kuitenkin se, että aivan lähivuosina kuntien tulojakaumaan ei olennaisia muutoksia ole tulossa. Tämän vuoden alusta voimaan tullut kiinteistövero on laajentanut kuntien veropohjaa, mikä on todettava tyydytyksellä.

Valtion ja kuntien kustannustenjaon vakaana pitäminen kulminoituu valtionosuuksiin. Niitä on pyritty muuttamaan samalla, kun kuntien maksuosuuksia valtiolle on lisätty.

Viime vuosien valtion ja kuntien kissanhännänveto ja osin tarpeetonkin vastakkainasettelu voitaisiin ehkä välttää, mikäli järjestelmä kyettäisiin muuttamaan nykyistä yksinkertaisemmaksi.

Verotuksessa on kaiken kaikkiaan meneillään suuria muutoksia myös kuntien kannalta. Yhtiöveron hyvitysjärjestelmään on siirrytty samalla, kun arvonlisäverotusta valmistellaan. Nämä molemmat uudistukset samoin kuin pääomatulojen verotusuudistuskin ovat osoittautumassa kuntien verotuloja pahoin kaventaviksi muutoksiksi.

Verotusjärjestelmästämme uhkaa tulla vaikeasti hallittava, vaikka tavoitteeksi on aina asetettu mahdollisimman yksinkertainen ja tehokas verotus.

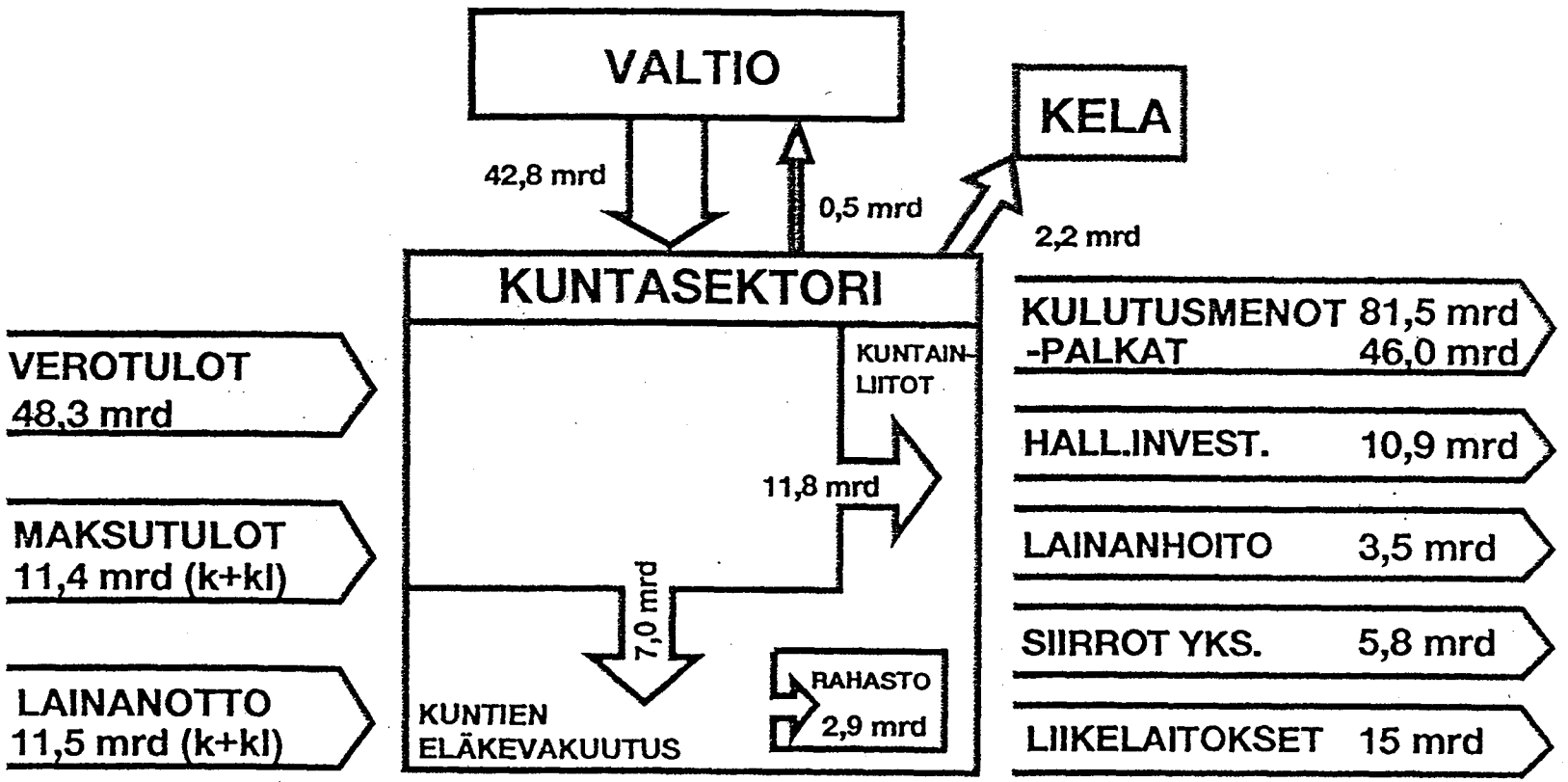
Valtion tuloveron tuoton pudottua nyt noin 30 miljardiin, esittämääni kuntien valtionosuuksia ja valtion tuloveron tuoton yhdistämisideaa ei liene mahdollista viedä tässä vaiheessa eteenpäin ilman muita elementtejä. Valtionosuuksien ja valtion tuloveron tuoton erotus lienee tällä hetkellä noin 10 miljardia markkaa. Tämän aukon paikkaaminen onkin keskeinen tehtävä. Toisaalta suhdanteiden parantuessa tuloveron tuoton on syytä olettaa jälleen kasvavan.

Eräs vaihtoehto voisi olla se, että valtio luopuisi arvonlisäveron takaisinperinnästä ja kuntien KELA-maksuista tai että kuntien osuutta pääomaverotuloista lisättäisiin. Kiinteistöveron rajoja voitaisiin myös väljentää. Mikäli kunnille muodostuisi laskennallista tappiota uudistuksesta, kuntien tehtäviä ja velvoitteita voitaisiin myös karsia hallitusti ja antaa kunnille lisää valtaa päättää itse palvelujen järjestämistavoista.

Kuntien tulojen uusjako kohdistuu keskeisesti siis valtion ja kuntien välisiin suhteisiin ja tehtäväjakoon sekä verojen ja valtionosuuksien uudelleenarviointiin. Vaikka tilanne on osin arkaluonteinen kuntasektorin sisälläkin, tulisi asian pohdiskelua ja eteenpäin viemistä kiirehtiä.

KUNNALLISSEKTORIN TÄRKEIMMÄT RAHAVIRRAT 1991

KANSANTALOUDEN TILINPIDON MUKAAN



Heikki A. Loikkanen
Tutkimusjohtaja, dosentti
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

KUNNALLISESTA TULOVEROSTA KIINTEISTÖVEROON?

1. JOHDANTO

Vuosi 1993 toi tullessaan Suomen verojärjestelmään "uuden" veromuodon eli kiinteistöveron. Se säädettiin korvaamaan kiinteistöistä harkintaverotuksen sekä asuntotulon perusteella tuloverotuksessa, katumaksuna ja manttaaliverona perittävän veron. Uusi vero mitoitettiin alunperin korvaamaan aiempien verojen ja maksujen tuotto.

Mikä sitten on kiinteistövero? Se kohdistuu tavallisimmin maapohjaan ja rakennuksiin niin, että veropohjan muodostaa kiinteistön arvo. Verotuksessa määriteltävä kiinteistön verotusarvon tulisi vastata sen markkina-arvoa. Varsinainen kiinteistövero määräytyy tyypillisesti prosenttimääränä kiinteistön verotusarvosta sen juoksevasta tuotosta riippumatta.

Tämän esityksen tarkoituksena on arvioida kiinteistöveroa laajemmin kuin aiempia veroja ja maksuja korvaavana verona. Peruskysymys kuuluu: tulisiko Suomessa siirtyä kunnallisverotuksessa joko kokonaan kiinteistöverotukseen tai ainakin asetelmaan, jossa nykyisestä lievennetyn tuloverotuksen rinnalla olisi alunperin aiottua merkittävämpi kiinteistöverojärjestelmä? Luonteeltaan tämä on politiikkaorientoitunut kirjoitus, jossa kannanottoja pyritään perustelemaan asioita pelkistäen.

2. KIINTEISTÖVEROTUKSEN JA SITÄ KOSKEVAN VEROPOLIITTISEN KESKUSTELUN HISTORIASTA

Kiinteistöverotuksessa ei ole kyse uudesta asiasta. Vuosisatojen ajan eri yhteiskuntien taloudellinen toiminta ja tulonmuodostus ovat perustuneet maan ja rakennusten hyödyntämiseen ja niinpä kiinteistöt ovatkin historiallisesti olleet keskeinen verotulojen lähde. Maksu- ja laskentajärjestelmien kehittymättömyys saivat aikaan sen, että oli kätevää liittää verotus kiinteistöjen ominaisuuksiin. Tämä tapahtui hyvinkin vaihtelevilla tavoilla. Veron määräytymisperusteena ovat voineet olla mitä erilaisimmat seikat "savuista" kadunpuolelle aukeavan rakennuksen leveyteen asti.

Taloudellinen kehitys muutti tulonmuodostuksen luonnetta ja loi edellytykset tulo- ja kulutuspohjaisiin verotusjärjestelmiin. Näiden rinnalla kiinteistöverotus on kuitenkin erityisesti anglosaksisissa maissa säilynyt paikallisverotuksen keskeisenä muotona. Viime aikoina kiinteistöverotus on jälleen noussut esille osin vanhoin, osin uusin perusteluin.

Maa tai laajempana käsitteenä kiinteistöt ovat olleet historian saatossa veropoliittisen keskustelun kohteena pitkään. Mm. Francois Quesnay ja ranskalaiset fysiokraatit kannattivat puhdasta maaveroa. Kiinteistöverotus on sittemmin ollut intensiivisen tutkimuksen kohteena erityisesti siitä lähtien, kun Henry George (1914) propagoi teoksessaan "Progress and Poverty" maaveron puolesta ainoana veromuotona.

Yhdysvalloissa kiinteistöverotuksen propagoinnin, koulutuksen ja tutkimuksen edistämisen keskeinen taho on nykyisin Lincoln Institute for Land Policy, jonka tutkijan Arlo Wooleryn kirja (Woolery 1989) on eräs käyttökelpoinen yleisesitys kiinteistöverotuksesta. Pääosin anglosaksisesta teoreettisesta keskustelusta saa hyvän kuvan Kangassalon (1988) tutkimuksesta, joistakin julkistalouden oppikirjoista (ks. esim. Wildasin, 1986, luvut 4-5). Kiinteistöverokeskustelu jatkuu koko ajan, kuten viimeaikaisista artikkeleista (ks. esim. Mieszkowski ja Zodrow 1989 sekä Fischel 1992) ilmenee. Niissä kiinteistöverotusta tarkastellaan urbaanin taloustieteen Muth-Mills perinteen mukaisesti maaseudun ympäröimän kaupunkialueen kehikossa, jolloin keskeisenä mielenkiinnon kohteena ovat maankäytön rakenne sekä maan ja kiinteistöjen hinnanmuodostus. Toisen lähestymistavan mukaan suurkaupunkialue voi koostua useista verotuksella ja palvelutarjonnalla keskenään kilpailevista paikallisyhteisöistä (kunnista), kuten Tieboutin (1956) alulle panema traditio olettaa.

Seuraavassa hyödynnetään väljästi alan kirjallisuutta, joka tosin on paljon monimutkaisempaa ja vivahteikkaampaa kuin voisi kuvitella. Siinä esille nousevat, joskin osin toisiinsa liittyvät pääkysymykset ovat:

- kiinteistöveron neutraalisuus eli onko se nähtävä kuntien tarjoamien palvelujen vastikkeena (benefit tax), ja sellaisena ideaalisen henkiveron kanssa yhdenvertaisena allokaatiota vääristämättömänä veromuotona vai ei
- kiinteistöveron kohtaanto eli kuka viime kädessä maksaa veron, kun otetaan huomioon hintojen sopeutuminen

vaikutukset maankäyttöön sekä maan ja kiinteistöjen hintoihin

Jatkossa näitä kysymyksiä käsitellään asioita yksinkertaistaen.

3. KIINTEISTÖVEROTUKSEN MERKITYS ERI MAISSA

Paikallistaaksemme Suomen nykytilanteen kansainvälisesti katsokaamme ensin EY-maiden asetelmaa taulukossa 1.

Taulukko 1. Paikallisverotuksen päämuodot EY-Euroopassa 1980-luvun lopulla

Kiinteistövero	Tulovero	Kiinteistö- ja tulovero	Ei omaa veroa
Ranska	Belgia	Tanska	Italia
Kreikka*		Saksa*	
Irlanti		Luxenburg*	
Hollanti			
Portugali*			
Espanja*			
Englanti			

* Verotulot jaetaan keskus- ja paikallishallinnon kesken.
Lähde: Ridge & Smith (1991).

Taulukon 1 mukaan useimmissa EY-maissa on kiinteistövero, useimmiten yksin, harvemmin yhdessä tuloveron kanssa paikallisverotuksen päämuotona. Meillä aiemmin vallinnut tuloveropohjainen järjestelmä on ollut vain Belgiassa.

Englannissa siirryttiin pääministeri Thatcherin pääministerikaudella vuonna 1990 (Skotlannissa 1989) kiinteistöverotuksesta henkiveroon (poll tax). Sen vastustuksen tuloksena harkittiin eri vaihtoehtoja tuloverojärjestelmä mukaan lukien (Ridge ja Smith 1991 sekä Kay ja Smith 1988). Lopputuloksena kuitenkin oli se, että vuoden 1993 huhtikuun alusta alkaen Englannissa ja Skotlannissa siirryttiin takaisin kiinteistöverotukseen, tosin hieman eri muodossa kuin aiemmin.

Kiinteistöverotulojen osuus paikallistason verokertymästä vaihtelee maasta toiseen, kuten taulukon 2 maaesimerkeistä ilmenee. Anglosaksisissa maissa ja Hollannissa kiinteistöverotuksen merkitys on ollut aivan keskeinen paikallistason verotuksessa. Pohjoismaissa tämän veromuodon merkitys on ollut pieni, lisäksi Ruotsissa kiinteistövero on kokonaan valtion verotusta.

Taulukko 2. Kiinteistöveron osuus paikallishallinnon verotuloista vuonna 1988

Iso-Britannia	100
USA	74
Hollanti	74
Ranska	25
Japani	21
Saksa	12
Tanska	8
Norja	3
Ruotsi	- *)

* Ruotsissa kiinteistövero on valtion eikä paikallistason vero.
Lähde: Owens (1991)

Kiinteistöverotuksen merkitys paikallisyhteisöjen tulonmuodostuksessa riippuu paitsi siitä, mitä muita veroja on käytettävissä, myös maksutulojen ja valtionavustusten osuuksista tulonmuodostuksessa. Maksutulojen merkitys on ollut toistaiseksi verraten pieni (Multanen 1992). Niinpä kiinteistöverotuksen merkityksestä saadaankin karkea kuva tarkastelemalla taulukon 3 tapaan kiinteistöverotulojen prosentuaalista osuutta kokonaisverotuloista OECD-maissa vuonna 1989. Anglosaksisissa maissa ko. osuudet ovat muita selvästi korkeammalla tasolla. Suomen kohdalla kiinteistöpohjaiseksi veroksi on tässä laskettu vain katumaksu.

Taulukko 3. Kiinteistöverojen*) osuus (%) kokonaisverotuloista OECD-maissa vuonna 1989

Suomi (katumaksu)	0,2
Ruotsi	0,9
Tanska	2,3
Norja	0,7
Islanti	3,4
Alankomaat	1,6
Australia	4,7
Belgia	-
Espanja	0,1
Irlanti	2,6
Italia	-
Itävalta	0,7
Japani	5,4
Kanada	7,6
Kreikka	0,2
Luxemburg	0,4
Portugali	-
Ranska	2,2
Saksan liittotasavalta	1,0
Sveitsi	0,4
Uusi-Seelanti	7,5
Yhdistynyt kuningaskunta	10,8
Yhdysvallat	9,4
Painottamaton keskiarvo	2,7

*) Kiinteistöjen bruttoarvosta vuosittain määrättävät verot.
Lähde: OECD (1992)

4. SUOMEN KIINTEISTÖVEROTUKSEN LAAJUUS

Valtiovarainministeriön asettaman kiinteistöverotoimikunnan vuoden 1989 esityksen mukaisesti voimaantullut kiinteistövero pyrkii lähinnä korvaamaan kiinteistöistä harkintaverotuksen, asuntotulon perusteella tuloverotuksessa, katumaksuna ja manttaaliverona perittävän veron niin, että veron tuotto pysyy olennaisesti samalla tasolla. Kyse on siis ainakin alunperin ollut ensisijaisesti verotuksen yksinkertaistamisesta. (KM 1989).

Kiinteistöverotuksen voimaantultua sen avulla arvioidaan nyt saatavan noin 2.4 miljardin markan kertymä vuonna 1993, joka lienee vajaan prosentin verran verotulojen kokonaismäärästä. Tämä kiinteistöverokertymä on yli kaksinkertainen alunperin aiottuun verrattuna, mikä heijastaa kuntien pyrkimystä paikata tulonmuodostustaan tuloverotuksen pohjan petettyä lamassa. Kansainvälisessä vertailussa tämä merkitsee kuitenkin sitä, että Suomessa kiinteistöveron osuus kokonaisverokertymästä on edelleenkin vajaa puolet OECD-maiden (painottamattomaan) keskiarvosta (2,6 prosenttia vuonna 1990).

Kiinteistöverojärjestelmän sovellutukset poikkeavat toisistaan sen mukaan millaisiin ratkaisuihin eräiden perusvalintojen suhteen on päädytty. Seuraavassa on luettelo keskeisistä päätettävistä tekijöistä ja niiden yhteydessä kuvataan ranskalaisin viivoin Suomen nykyisen kiinteistöveron yhteydessä tehtyjä ratkaisuja.

Veropohjan laajuus

- Suomessa koskee sekä maata että rakennuksia, ei koneita ja laitteita
- maa- ja metsätalousmaa eivät kuulu, mutta maatilojen rakennukset kuuluvat kiinteistöverotuksen piirin
- kuntien omalla alueellaan omistamat kiinteistöt eivät kuulu veron piiriin

Verovelvollisuus

- Suomessa kiinteistön omistaja on verovelvollinen
- esim. yksityisellä vuokratontilla olevasta liikekiinteistöstä maan osalta kiinteistöveron maksaa tontinomistaja, rakennuksen osalta taas sen omistaja
- ulkomailla ja Suomessa asuvat kiinteistönomistajat ovat kiinteistöverovelvollisina samassa asemassa

Kiinteistöjen arvostaminen

- Suomessa edellisenä vuonna varallisuusverotuksessa sovellettujen arvojen perusteella

Veroasteen yhtenäisyys

- Suomessa laissa on asetettu vaihteluvälit, joiden sisältä valtuustot päättävät prosenteista

Useita kiinteistöveroprosentteja:

- yleinen maapohjaa ja mm. kaikkia liikerakennuksia koskeva prosentti 0,20 - 0,80
- asuinrakennusten veroprosentti 0,10 - 0,40
- vapaa-ajan asuntoja koskeva prosentti 0,20 -0,80
- lisäksi mm. voimalaitoksia koskevat prosentit (enintään 1,00, ydinvoimalat enintään 1,80)

Suhde muuhun verotukseen

- vähennyskelpoinen tuloverotuksessa, kun kiinteistöä käytetään tulonhankinnassa

Kiinteistöverotulojen saaja

- Suomessa kunta

5. TULISIKO SUOMESSA SIIRTYÄ KUNNALLISESTA TULOVEROTUKSESTA NYKYISTÄ ENEMMÄN KIINTEISTÖVERON SUUNTAAN?

Nykylainsäädännön perusteluissa korostui pyrkimys yksinkertaistaa verotusta eli lähinnä korvata muita veroja kiinteistöverolla verokertymä säilyttäen. Kiinteistöverotoimikunnan mietinnön sanonta, jonka mukaan kiinteistöveron "tulee tarkoituksenmukaisesti täydentää uudistuvan tuloverotuksen tuottoa eri veronsaajille" viittaa kyllä siihen, että uusi vero voisi olla korvattavia veroja merkittävämpi fiskaalisena instrumenttina (KM 1989).

Omana käsityksenäni totean, että Suomessa olisi pitänyt jo ajat sitten olla kiinteistövero käytössä. Tämä näkemykseni minulla oli mahdollisuus tuoda esille jo ollessani kiinteistöverotoimikunnassa kuultavana (ks. myös Loikkanen, 1989). Puollan sen käyttöönottoa jatkossakin pysyvänä kunnallisena veromuotona niin, että verotuksen painopistettä siirretään ko. veron suuntaan nykyistä enemmän ja vastaavasti tuloverotusta kevennetään. Syyt tähän eivät liity ensisijaisesti verotuksen yksinkertaistamiseen tai puhtaasti fiskaalisiin näkökohtiin, vaan maankäytön ja yleensäkin kiinteistöjen käytön tehokkuuteen eli korostan ns. allokatiivisia seikkoja. Näiden lisäksi asiaan liittyy mm. verokilpailua ja oikeudenmukaisuutta koskevia kysymyksiä.

Maan ja rakennuskannan käytön tehokkuus

Julkiselle sektorille koituva kustannusrasitus infrastruktuurista sekä palvelutoiminnan rakentamisesta ja ylläpitämisestä riippuu maankäytöstä ja sen tuloksena syntyvästä aluerakenteesta. Kuntakoon ohella aluerakenne ratkaisee missä määrin skaalaetuja voidaan hyödyntää palvelutuotannossa. Hajanaisen yhdyskuntarakenteen kustannukset eivät ole helposti näkyviä, mutta mittaluokaltaan ne voivat olla hyvin merkittäviä.

Suomessa maata on väestömäärään nähden paljon ja maankäyttö on ollut periaatteessa suunniteltua. Maankäytön suunnittelu, mukaan lukien kuntien kaavoitusmonopolin käyttö on käytännössä ollut kuitenkin usein vain näennäistä ja toteutunut maankäytön rakenne ei ole vastannut tavoiteltua. Eräänä syynä tähän on ollut suunnittelun tukena tarvittavien taloudellisten kannustimien puute tai vähäisyys. Kiinteistöverotuksen eräs keskeisimmistä perusteluista on sen maan ja rakennuskannan tehokasta käyttöä kannustava vaikutus.

Kiinteistövero aiheuttaa kiinteistöjen omistajille juoksevia kustannuksia, jotka ovat suorassa suhteessa pääoma-arvoihin. Nämä puolestaan heijastavat kiinteistön tuottoa parhaassa käytössä. Jos kiinteistö ei ole käytössä tai se on vajaakäytössä, kiinteistöverolla on käyttöä tehostava vaikutus. Erityisen tärkeää tämä on kaupunkirakenteen muotoutumisen kannalta. Nykyisellään spekulatiivinen rakennusmaan ja kaavoitettujen tonttien omistus niitä rakentamatta on mahdollista, koska korkeampien myyntihintojen odottamiseen ei liity kustannuksia. Päinvastoin, lykkäämällä rakentamista myyntivoittoverotuskin on keventynyt. Jos Suomessa olisi ollut voimassa kiinteistöverojärjestelmä, mm. pääkaupunkiseudun sirpaleinen rakenne siitä aiheutuvine mittavine yhteiskunnallisine kustannuksineen (liikenne, kunnallistekniikka jne.) olisi nykyistä pienempi ongelma. Epäonnistunut ja sittemmin poistettu rakennusmaamaksukin olisi ollut tarpeeton seikkailu, jos maassa olisi ollut kaiken aikaa kiinteistöverojärjestelmä.

Jotta kiinteistöverolla olisi yllä esitettyjä myönteisiä vaikutuksia, sen tulisi olla selvästi nykyistä merkittävämpi veromuoto eli painopistettä tulisi siirtää enemmän tuloverotuksesta kiinteistöveron suuntaan. Kiinteistöverosta koituvat tehokkuushyödyt saavutetaan kuitenkin vasta pidemmän ajan kuluessa, sillä maankäytön rakenteen ja koko kiinteistökannan käytön uudelleenmuotoutuminen vie aikaa.

Kiinteistövero yhteiskunnan toimenpiteiden hinnoittelijana

Nykyisessä verojärjestelmässä yhteiskunnan toimenpiteistä koituvat hyödyt ja haitat sekä toisaalta verotus toteuttavat huonosti kustannusvastaavuusperiaatetta. Kiinteistövero olisi tässä suhteessa oikeudenmukaisempi, koska se toimisi yhteiskunnan

toimenpiteiden epäsuorana hinnoittelumekanismina. Jos liikenneväylän tai esimerkiksi metron tuloksena kulkuyhteyksien parantuessa kiinteistöjen hinnat nousevat niiden lähialueilla, myös kiinteistöverot nousevat. Vastaavasti kaatopaikan lähialueella asuva saa kompensaatiota sijaintiin liittyvästä haitasta kiinteistön arvon alenemista vastaavana veronalennuksena.

Integraatio, tuotannontekijöiden liikkuvuus ja verotus

Integraatiokehitys sekä tuotannontekijöiden liikkuvuus vaikuttavat osaltaan verojärjestelmän kehittämismahdollisuuksiin. Suoranaisten sopimusten ja rajoitusten ohella verotuksen harmonisointia tapahtuu verokilpailun tuloksena. Kansainvälisesti kaikista liikkuvimpien verokohteiden, kuten finanssipääoman verotuksessa eri maiden verotuskäytännöt eivät voi juuri poiketa toisistaan. Liikevaihtoverotuksen harmonisointitarpeen taustalla on tavaroiden ja ostajien (kuluttajien) kasvanut liikkuvuus. Työvoiman, tuotantopääoman ja osin palveluidenkin liikkuvuus ovat nekin kasvaneet rajoittaen niihin kohdistuvan verotuksen eriyttämismahdollisuuksia muualla vallitsevasta asetelmasta.

Kiinteistöt ovat kaikista liikkumattomin vaihtoehto veropohjaksi. Maapohjaa voi pitää täysin liikkumattomana, samoin kuin olemassaolevaa rakennuskantaa. Sitä vastoin maan taloudelliseen hyödyntämiseen (ml. kaavoittamisalttius), investointien alueelliseen (sekä maan sisäiseen että kansainväliseen) suuntautumiseen sekä rakennuskannan korjaus- ja kunnossapitoon verokohtelu vaikuttaa yhtenä osatekijänä.

Verotuksen harmonisointi ja verokilpailu vähentävät mahdollisuuksia rahoittaa kooltaan ainakin muita maita suurikokoisempaa julkista sektoria yleisesti ja erityisesti verottamalla "liikkuvia" vero-objekteja. Kun tuloverotuksessa suunta on kohti kevyempää verotusta, uutta veropohjaa on haettava uusilta suunnilta. Tämä koskee myös kuntia, joiden verotuloista nykysäännöksin jatkossa noin 90 prosenttia muodostuu ansiotuloista (Relander 1993, 72).

Kiinteistöveron mittavampi käyttö tarjoaa verrattain liikkumattomaan tekijään kohdistuvana verona varteen otettavan vaihtoehdon. Halu omintakeisen hyvinvointivaltioratkaisun ylläpitäminen korostaa tämänsuuntaisen ratkaisun tarvetta. Toisaalta pyrkimys verotuksen neutraalisuuteen ja siitä aiheutuvien tehokkuustappioiden minimointiin puoltaa kiinteistöveron kaltaisen veromuodon käyttöä. Kiinteistöveron rakennetta ajatellen viimeksimainittu seikka puoltaa maapohjan ankarampaa verottamista rakennuksiin nähden.

Kiinteistöveron tulon- ja varallisuudenjakovaikutuksista

Kiinteistöveroon siirtyminen ei suinkaan olisi tulon- ja varallisuuden jakautumista ajatellen neutraalia. Pitkällä aikavälillä saavutettavien tehokkuusvoittojen (mm. pienemmät liikenne- ja kunnallistekniset kustannukset) ohella eri väestöryhmät tulevat kohdelluksi eri tavoin.

Kiinteistövero, samoin kuin esimerkiksi asuntotulon verotus, aiheuttaa kiinteistön tai asunnon käyttöön liittyen juoksevia kustannuksia. Yleensä ajatellaan, että tällaisten verojen korottaminen (tai vastaavasti asuntolainojen korkojen verovähennysoikeuden kaventaminen) ovat pelkästään asumismenoja lisääviä negatiivisia seikkoja. Tällöin unohtuu se, että kiinteistön tai asunnon myyntihinta (arvo) voidaan ajatella niiden käytöstä tulevaisuudessa aiheutuvien tulojen (hyötyjen) ja kustannusten erotuksen nykyarvoksi. Jos juoksevat kustannukset kasvavat, myyntihinnat laskevat. Kustannusten kasvu siis "kapitalisoituu" kiinteistön arvoon, sillä ostajat haluavat maksaa vähemmän korkeammat käyttökustannukset omaavista kohteista.

Kiinteistöverotuksen kiristäminen lisäisi juoksevia kustannuksia ja vaikuttaisi kiinteistöjen ja erityisesti tarjonnaltaan jäykän maan hintaa alentavasti. Kärsijöitä olisivat nykyiset kiinteistöjen omistajat, juoksevien kustannusten kasvun lisäksi he menettäisivät myös pääomavoittoja, koska myyntihinnat eivät olisi jatkossa yhtä korkeat kuin ilman kiinteistöveroa. Hintoja alentavaa vaikutusta korostaisi se, että rakennusmaan ja tehottomassa käytössä olevien kiinteistöjen tarjonta kasvaisi kiinteistöverotuksen kiristymisen tuloksena. Hyötyjiä olisivat verotuksen kiristymisen jälkeen markkinoille tulijat (sekä asunnontarvitsijat että kiinteistötilaa tarvitsevat yrittäjät). He hyötyisivät kiinteistöverotonta vaihtoehtoa alhaisemmista asuntojen ja muiden kiinteistöjen hinnoista, mikä pitkällä aikavälillä vaikuttaisi alentavasti kaikkien hyödykkeiden, erityisesti tilaa vaativien palvelujen hinta- ja kustannustasoon. Lyhyellä aikavälillä kiinteistöveron korottaminen aiheuttaa kuitenkin useissa tapauksissa kustannusten nousun, jonka korvaaminen erityisesti vuokralla asuville on toteutettava ensisijaisesti asumistuen välityksellä.

Kiinteistön arviointi, verotusarvot ja oikeudenmukaisuus

Kiinteistöverotus samoin kuin muukin varallisuuden arvoon perustuva verotus (tai subventiot) muodostuvat mielivaltaisiksi elleivät verotusarvot vastaa markkina-arvoja riittävän hyvin. Jos erilaisten kiinteistöjen verotusarvojen suhteet poikkeavat markkina-arvojen suhteista, joku hyötyy toisen kustannuksella eli verotus on epäoikeudenmukaista. Kiinteistöveron mittavampi käyttöönotto edellyttää kiinteistönarvioinnin huomattavaa kehittämistä Suomessa. Tarvitsemme uudelleenkoulutettua ammattikuntaa verohallintoon. Verotuksen oikeudenmukaisuus edellyttää myös sitä, että

verotusarvot nostetaan lähelle markkina-arvoja. Tilanne, jossa lakeihin sisältyy veroprosentteja, mutta verotusarvot vaihtelevat viranomaisharkinnan mukaan paljon, herättävät aiheellista epäluuloa verotusta kohtaan.

6. LOPUKSI

Vuosituhannen vaihteeseen mennessä jo meneillään olevat ja uudetkin tekijät muuttavat kuntien asemaa. Suhde valtioon muuttuu, tehtävänkuva muuttuu, tulohankintapuolella verojen ja maksujen asetelma muuttuu ja verorakennettakin kannattaa miettiä uudelleen.

Kiinteistöverolla ei mielestäni kannata korvata kunnallista tuloverotusta kokonaan, vaan lisätä sen merkitystä asteittain veronmaksukyvyn huomioon ottavan, mutta vastaavasti kevennettävän tuloverotuksen rinnalla. Kiinteistöveropohjassa olisi luontevaa olla myös maatalous- ja metsämaa kiinteistöverotoimikunnan alkuperäisen ehdotuksen mukaisesti. Jos pääomapanos jää verouudistusten jälkeen lievästi verotetuksi, kiinteistöveropohja voi puhtaasta maaverosta poiketen jatkossakin kattaa myös rakennukset. Montaa kiinteistöverotukseen liittyvää tekijää voidaan vielä joutua miettimään kokemusten kertyessä ja tätä silmällä pitäen VATT:ssa on käynnistetty tätä kirjoitusta laajempi kiinteistöverojärjestelmien kansainvälinen vertailuhanke.

Kiinteistöverotus on mielestäni tullut jäädäkseen. Esittämässäni hengessä kaikille veronmaksajille voitaisiin jakaa tiedote, jossa lukee: "Tulevina vuosina kiinteistöverotus kiristyy ja tuloverotus (ennen pitkää) lievenee. Kokonaisvaikutus (totuuden nimissä) vaihtelee veronmaksajasta toiseen". Kiinteistöverotuksen kiristämisestä kannattaa kuitenkin päättää niin, että kiristys tulee voimaan jostain myöhemmästä ajankohdasta alkaen. Päätöksen jälkeen kiinteistöjen arvot reagoivat heti, mutta vähemmän kuin heti voimaan tuleva uudistus, antaen sopeutumisaikaa. Nykyisen kiinteistöverotuksen käyttöönotto aiempia poistettuja veroja ja maksuja merkittävämpänä verona on osunut onnettomaan aikaan jatkaen kiinteistöjen arvojen laskua ja lisäten pääomatappio-ongelmia ajankohtana, jona tällaisia vaikutuksia ei olisi kaivattu.

Kirjallisuusluettelo

Fischel, William (1992): Property taxation and the Tiebout Model for the Benefit View from Zoning and Voting. Journal of Economic Literature, Vol. XXX, No. 1, 171-177.

George, Henry (1914): Progress and Poverty. NY: Doubleday.

Kangassalo, Pertti (1989): Kiinteistöveron ja maanarvoveron taloudellisista vaikutuksista. Helsingin kaupungin tilastokeskuksen tutkimuksia ja selvityksiä 1989:5.

Kay, John - Smith, Stephen (1988): Local Income Tax: Options for the Introduction of a Local Income Tax in the United Kingdom. IFS Report Series No. 31, London: Institute for Fiscal Studies.

KM (1989): Kiinteistöverotoimikunnan mietintö. KM 1989:2.

Loikkanen, Heikki (1989): Kiinteistöverojärjestelmä Suomeen? Suomen Kunnallislehti 1/1989, 119-123.

Mieszkowski, Peter - Zodrow, George (1989): Taxation and the Tiebout Model. Journal of Economic Literature, September 1989, Vol. XXVII, No. 3, 1098-1146.

Multanen, Vesa (1992): Maksupolitiikan yleispiirteet OECD-maissa ja erityisesti Pohjoismaissa. VATT-muistioita 6. Helsinki.

OECD (1983): Taxes on Immovable Property.

OECD (1992): Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-1991.

Relander, Timo (1993): Selvitysmiehen raportti kuntataloudesta, Helsinki 9.3.1993.

Ridge, Michael - Smith, Stephen (1991): Local Taxation: The Options and Arguments. IFS Report Series No.38, London: Institute for Fiscal Studies.

SOU (1992): Fastighetsskatt. Betänkande av fastighetsskatteutredningen. SOU 1992:11.

Tiebout, Charles (1956): A Pure Theory of Local Expenditure. Journal of Political Economy, Oct., 64(5), 416-424.

Viherkenttä, Timo (1992): Uusi kiinteistövero. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki.

Wildasin, David (1986): Urban Public Finance. Harwood Academic Publishers. London.

Woolery, Arlo (1989): Property Tax Principles and Practise. Published by Land Reform Training Institute (Taiwan) and Lincoln Institute of Land Policy (USA).

Leila Simonen
YTT, dosentti
STAKES

YKSITYISEN JA JULKISEN SEKTORIN UUSI TYÖNJAKO - KOMMENTTIPUHEENVUORO

Valtion ja kuntien selkeämmäksi työnjaoksi ehdotetaan Relanderin raportissa, että valtion vastuulla olisi entistä selkeämmin perusturva, toimeentuloturva ja turvallisuus ja kuntien vastuulla opetus ja sivistys sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen. Hyvinvointivaltion tutkijat puhuvatkin jakovaltiosta ja hoiva- tai palveluvaltiosta analysoidessaan suomalaista hyvinvointivaltiota ja valtion ja kunnan työnjakoa.

Entä kuntien ja yksityisen sektorin työnjako palvelujen tuotannossa 1990-luvun hyvinvointivaltiota kehitettäessä? Miten kunnat pystyvät jatkossa toteuttamaan hoiva- ja palvelutehtävänsä? Valtionosuusuudistuksen jälkeinen vapaus on vapautta normi- ja taloudellisesta keskitetystä ohjauksesta - mutta vapautta mihin? Mistä kunta löytää vapauksia palvelujen uudelleenjärjestämiseen asukkailleen siten, että hoidon ja hoivan laatu eivät kärsi - pikemminkin paranevat - mutta että palvelut maksavat veronmaksajille vähemmän tai että asiakkaat itse ryhtyvät suoraan osallistumaan kustannuksiin palvelumaksuilla. Näissä ajatusmuodoissa liikutaan jo pois hyvinvointivaltion utilitarismin periaatteesta.

Valtionosuusuudistus tukee kuntien roolinmuutosta palvelujen tuottajista (producer) palvelujen koordinaattoriksi, järjestäjäksi ja rahoittajaksi (provider). Mitä kunnan rooli providerina, koordinaattorina, käytännössä merkitsee? Opetuksen, terveyspalvelujen ja sosiaalipalvelujen järjestämisessä on eroja, eikä sama logiikka toimi kaikilla sektoreilla. Kuntien velvollisuus on järjestää asukkailleen koulutus, heidän tarvitsemansa sosiaalipalvelut, perusterveydenhuolto ja erikoissairaanhoito. Ja toimia osin sementoituneiden institutionaalisten, historiallisesti omalakisten järjestelmien maksumiehenä.

Kuntien kiukku laskujen maksajana on ymmärrettävä: esimerkiksi erikoissairaanhoitopiirien jälkilaskutus osoitetaan kunnille. Perusterveydenhuollon, kehitysvammahuollon ja mielenterveysongelmaisten hoidon järjestämisessä kunnat ovat ottaneet jo omia, halvempia malleja käyttöön. Suunta on laitoksista ja laitosvaltaisuudesta avohuoltoon ja koteihin. Mutta avohuoltoon ei lisätä laman vuoksi henkilöstöä ja kodit voivat pahimmillaan olla heitteille jätön paikkoja.

Suunnataanko katse siis vapaaehtoisiin, omaisiin ja muihin palkattomiin tai halpoihin hoivan lähteisiin - siis naisiin? Miten suuntaa laitoksista koteihin voisi toteuttaa professionaalisen osaamisen keinoin? Otan esimerkin terveydenhuollosta.

Suomalainen terveydenhuollon erikoisuus, se että sekä terveyskeskuksissa että sairaaloissa on vuodeosastoja, merkitsee kuntien provider-roolin kannalta usein epätarkoituksenmukaista ja epämukavaa maksajan roolia hoidon oikean porrastuksen ontuessa. Onko Suomessa aika joskus kypsä erikoissairaanhoidon "seinättömille sairaaloille" tai osastoille? Seinättömän sairaalan ideassa hoito ja palvelut viedään ihmisten koteihin sen sijaan että makuutetaan ihmisiä potilaina sairaaloissa. Silloin terveydenhuollon ammattihenkilöstö liikkuu koteihin, sinne missä potilaat ovat, eikä ihmisiä kuljeteta kotoa laitoksiin. Palvelut tuotetaan sinne, missä asiakkaat ovat, eikä asiakkaita sinne missä palvelut ovat.

Terveydenhuollossa kotiin vietävien palvelujen kokeilut Ruotsissa osoittavat suuria säästöjä, kun seinättömän sairaalan ideaa on toteutettu. Tällaiset asetelmat aiheuttavat suuria muutoksia ammatillisille asemille, organisaatioiden rutiineille ja asiakkaiden palvelujen laadulle. Kokeilemalla niitä saataisiin empiiristä tietoa, mutta onko uskallusta?

Sosiaalipalvelut on tuotettu maassamme lähes täysin julkisena palveluna eli kunnan palkkalistoilla olevien, kokopäivätyötä tekevien, alalle koulutettujen naisten ammatillisena palkkatyönä. Suomalaisen hyvinvointivaltion sosiaalipalvelujen menestystarina on ollut keskieurooppalaisen yhteiskuntapolitiikan mallina. Nyt on toisen maailmansodan jälkeen rakennettu utilitaristinen hyvinvointivaltio ideologisen ja poliittisen uudelleenmuotoutumisen edessä Suomessa, mutta meidän ei tarvitse kääntää kehityksen kelkkaa menneeseen.

Kunnallisena virkatyönä tehtävä sosiaalipalvelu, hoito ja hoiva saavat hitaasti rinnalleen muita palvelun tuottajia. Vuonna 1991 sosiaalipalvelujen kokonaisvolyymista vain kahdeksan prosenttia oli ostopalveluja. Niistä valtaosa oli isojen valtakunnallisten järjestöjen kuntoutus- ja sosiaalipalveluja. Vain marginaalinen osa on yksityisten, bisnes-periaatteella toimivien yritysten tai ammatinharjoittajien palveluja. Suomalainen tilastolaitos ei vielä edes vastaa muuttuvaan tilanteeseen, ja yksityisistä palvelutuottajista ei oikein löydy tilastotietoja.

Mikäli tarkastellaan suomalaisen yhteiskunnan "welfare-mixia" ei volyymien vaan mahdollisuuksien kautta, ovat uusia palvelujen tuottajatahoja järjestöjen ohella yritykset sekä vapaaehtoiset ja omaiset. Empiirisistä tutkimuksista tiedämme, että omaisten osuus hoivan ja avun antajina on hyvinvointivaltion

huippuaikoinakin ollut hoivan kivijalka: omaiset ovat kantaneet vastuun vanhusten-, vammaisten ja lastenhoidosta jo hyvinvointivaltion ollessa kukkeimmillaan. Omaisista ja vapaaehtoisista puhuminen sosiaalipalvelujen ja hoivan alalla merkitsee aina naisista puhumista. Pelastavatko naiset siis Suomen palkattomina hoivaajina, naapureina, vapaaehtoisina ja tällaisen toiminnan organisoijina?

Suomalainen sosiaalipalvelujen järjestelmä on perustunut ammatillisesti korkeatasoiselle työlle, joka samalla on mahdollistanut naisille ansioita ja perheille kahden huoltajan palkan. Se on ollut suomalaisen asumisen ja elämisen kannalta välttämättömyys. Keski-Euroopassa ollaan menossa leivänansaitsija-kotiäiti -mallista kovaa vauhtia kahden-ansaitsijan malliin. Ollaanko meillä siis menossa taaksenpäin?

Työelämän joustavuus, osa-aikatyö ja perheellisyydestä nousevat hoitamisen tarpeet osoitetaan helposti naisille. On kuitenkin mietittävä, millaisia ehtoja ja pitkän syklin vaikutuksia tällä sosiaalisella sukupuolisopimusten uusimisella on. Työn ja perhe-elämän yhteensovittaminen ja niiden jakaminen kasvattaa tulevaa työvoimaa, edistää elämänlaatua ja laajentaa sukupuolten tasa-arvoa. Nykyisen sukupuolisopimuksen mukaan naisilla on kotona valtaosa työstä ja miehellä päävastuu taloudellisesta hyvinvoinnista. Palkkatyön rakenteet ovat perustuneet kokopäiväiselle mallille ja korostaneet Suomessakin mieselättäjyyttä. Kuitenkin yksihuoltajuus tai perättäisissa perheissä eläminen yleistyvät. Sukupuolen mukaan jaetut kodin ja työelämän velvollisuudet rajoittavat myös miehiä: miehet vieraantuvat lapsistaan, arjesta ja elämä on pahimmillaan köyhtynyt emotionaalisesti. Miehetkin siis ovat omaisia - tämä on pidettävä mielessä, kun vapaaehtoisten tai omaisten osallistumista läheisten hoitoon korostetaan säästökohteita haettaessa.

Omaishoidon korostuksen lisäksi kuntatalouden kriisiin tarjotaan yhtenä keinona kilpailuttamista. Kilpailutetaan yksityisen sektorin palveluntuottajia - ja kunnan omia palveluntuottajayksikköjä. Esimerkiksi Lapinjärven kunta on järjestänyt tarjouskilpailun kotipalvelusta. Kunnan oma kotipalvelutoimisto henkilöstöineen oli yksi tarjouksen tekijöistä yksityisten firmojen ja järjestöiltä pyydettyjen tarjousten ohella. Kunnan kotipalveluyksikkö myös teki edullisimman tarjouksen, se tulosyksiköitiin ja yksikön henkilöstö vastaa nyt taloudesta, henkilöstön johtamisesta, tiimityöstä ja itse palvelun toteuttamisesta. Tulosyksiköittämisen myötä ja kilpailun voittamiseksi henkilöstö alensi omia palkkojaan ja kilometrikorvauksiaan, ja palkka muuttui virka- tai työsuhteisesta kunnan palkkatyöstä tulosyksikön budjetin mukaiseksi.

Miten työsuhteen ja työn jatkuvuuden muutokset ovat yhteydessä työviihtyvyyteen ja motivaatioon? Entä miten työn organisaatio ja luonne, autonomia ja suhde asiakkaisiin muuttuvat tällaisissa prosesseissa, selvinnevät tutkimuksessa, jota STAKES suunnittelee. Entä miten asiakkaat kokevat "uuden" hoidon ja palvelun? Onko eroa, koska samat tutut työntekijät auttavat jatkossakin. Yksityisen palvelun sanotaan panostavan ennen muuta laatuun, palveluun ja asiakkaan räätälöidyn palvelupaketin tuottamiseen. Onko se vain myytti vai uutta ja toivottavaa sosiaalipalvelukulttuuria?

Kunnan ja yksityisen sektorin työnjakoa uusii myös ostokuponkiajattelu, joka korostaa kuluttajaa kuninkaana. "Voucher" asiakkaalle annettuna tarjoaa vapauden ja vastuu kuntalaisille itselleen. Olemmeko valmiita antamaan ihmisille itselleen päätösvallan omista palveluvalinnoistaan vai tarvitaanko paternalistinen kunta ja sen professionaalit "besser-wissereiksi"? Onko suomalaisen yhteiskunnan koulutustason nousun myötä ihminen - kuntalainen, kansalainen - yksin tai yhdessä verkostonsa kanssa kypsä valintoihin itseään koskevissa asioissa? Tästäkin olisi hyvä keskustella ja käytännön kokemuksia saadaan yhteiskunnallisista kokeiluista, joita on käynnistetty. Näitä pilotteja seurataan myös tutkimuksellisesti, ja sitten on käytössä "mutu"-tuntumaa täsmällisempää tietoa.

Kuluttajan autonominen valinta tapahtuu vain, mikäli on tarjolla useita palvelun tuottajia. Tällä hetkellä maahan syntyy kuin sieniä sateella pieniä hoivayrityksiä ja ammatinharjoittajien toiminimiä ja hoitorenkaita. Nämä hoivan, hoidon ja palvelujen tarjoajat toimivat usein maaseudulla yhteisölliseltä pohjalta käsin. Kansalaisyhteiskunnan toiminta ja yrittäjyys kietoutuvat silloin yhteen ja tuloksena voi olla kyläläisten kannalta parempaa, henkilökohtaisempaa ja joustavampaa palvelua.

Pienet maaseudun monialayritykset eivät kuitenkaan ole ratkaisu koko kuntasektorin oman työntekijäkunnan tulevaisuuteen. Todennäköisesti syntyy isojakin sosiaalipalveluyhtiöitä ja kuntien toimintaa tehostetaan. Lähivuosina peruspalvelut tuotetaan kuitenkin vielä suurimmilta osin kuntien oman työntekijäkunnan toimesta. Kuntien oman palvelutoiminnan itsereflektointi on tärkeää: on uskallettava tarkastella sementoituneita ammattikäytäntöjä ja vanhentuneita organisaatiorutiineja, on tartuttava työntekijöiden havaintoihin kentältä ja luotava uusia, moderneja johtamiskäytäntöjä.

Omaishoidon tuki mahdollistaa pienen taloudellisen tunnustuksen ja sosiaaliturvaa hoitaville omaisille. Hoivabisnekset tarjoavat vaihtoehtoisia palveluja yhteisölliseltä pohjalta tai sitten lähinnä maksukykyisille tai -haluisille (ihmiset

haluavat maksaa itse suoraan, mikäli saavat mieluisaa apua ja kunnan varoja säästyy). Hoivayritysten palvelut, niiden mahdollinen monopolisoituminen, palvelun potentiaalisesti korkeampi laatu, ammatinharjoittamien etiikka ja ideologiat hyvästä yhteiskunnasta ovat juonteita, joista myös kerätään STAKESissa tutkimustietoa. Vasta sitten tiedetään, miten teoreettiset mallit ja pienet vaihtoehtoiset palvelujen uudelleenmuotoutumiset tai leikkaus- ja saneerauspolitiikka ja ammattilaisten innovatiivisuus osuvat yhteen ja maalaavat uuden suomalaisen hyvinvointivaltion maiseman.

Irja Tulonen
Kaupunginhallituksen puheenjohtaja
Tampere

KUNTALAINEN UUDISTUVASSA SUURKUNNASSA

Ennen kun tarkastellaan kuntalaisen asemaa palvelujen loppukäyttäjinä, on syytä kiinnittää huomiota itse tuotantoprosessin rakenteeseen, toimintaedellytyksiin, taloudellisiin rajoitteisiin, mutta myös poliittisiin arvovalintoihin.

Tänä päivänä keskustelu palveluiden tuottamisen, kustantamisen ja käyttämisen kesken painottuu voimakkaasti resurssirajoitteisiin. Olemme olleet luomassa palvelujärjestelmiä, jotka osoittautuvat taloudellisten takaiskujen kohdatessa varsin haavoittuviksi. Tosin parin viime vuoden kaltaisia poikkeuksellisen heikkoja talouskehityksen aikoja ei voida pitää mitenkään normaaliin menoon kuuluvina.

Me tamperelaiset totesimme syksyllä 1991, ettei tulojen ja menojen tasapainoehtoa ole saavutettavissa tavanomaisin toimenpitein. Virkamiesvoimin valmisteltiin kahden työryhmän toimesta ohjelma, jonka tarkoituksena oli eliminoida kaupungin talouden tasapainottamista uhkaavat tekijät. Lopputuloksena on poliittinen sopimus talouden tervehdyttämisen päälinjoiksi vuosina 1992 - 1994.

Tämä ns. yhdeksän kohdan strategiapaperi oli rakenteeltaan seuraava:

1. Kaupungin hallinnossa suoritetaan perustavaa laatua oleva palvelutoimintojen uudelleenarviointi. Vapaakuntakokeilun mahdollistamia poikkeussäännöksiä ja -oikeuksia käytetään toimintojen järkeistämiseksi ja turhan byrokratian vähentämiseksi.

2. Peruspalvelujen turvaamiseksi palvelujen tuottamisjärjestelmä arvioidaan uudelleen kaupunginjohtajan toimesta asetettavassa työryhmässä. Työryhmän tulee tehdä esityksensä kaupunginhallitukselle helmikuun loppuun mennessä. Kaupunki siirtyy entistä enemmän palvelujen tuottajasta palvelujen välittäjäksi.

Poliittisessa päätöksenteossa korostetaan palvelutarpeiden selvittämistä ja niiden tyydyttämisen priorisointia sekä palvelujen saatavuuden turvaamista.

3. Kaupungin organisaation toimintaa tehostetaan. Johtamisessa siirrytään kaupunginjohtajan ja toimialajohtajien esikuntajärjestelmään. Kaupunginjohtajan esikuntatoimintoja ovat konsernijohtaminen, sisäinen ja ulkoinen kehittäminen sekä kansliatoiminnot. Em. toimenpiteiden edellyttämät kaupunginhallituksen ja -kanslian johtosäännöt tarkistetaan ja tuodaan kaupunginvaltuuston käsittelyyn maaliskuun loppuun mennessä.

Lautakuntarakenne yksinkertaistetaan (ympäristölautakunta, kaavoituslautakunta, tekninen lautakunta, perusturvalautakunta, kulttuurilautakunta, vapaa-aikalautakunta, koulutuslautakunta, holhouslautakunta) ja lautakuntien toimintapolitiikka määritellään kohdan 2. periaatteiden mukaisesti ottaen kuitenkin huomioon julkisen vallan (viranomaistoiminta) käytön vaatimukset.

4. Johtamis- ja ohjausjärjestelmää parannetaan kehittämällä hallinnon sisäistä suunnittelu- ja raportointimenettelyä mm. taloudellisen seurannan osalta. Hallintokuntien, virastojen, liikelaitosten ja kaupungin omistamien yhteisöjen johtamisjärjestelmät sopeutetaan kaupungin yleisiin johtamisjärjestelmiin. Ylitysoikeusmenettely lopetetaan ja korvataan lisätalousarvioilla.

5. Avainhenkilöiden tulostietoisuutta lisätään järjestämällä koulutusta ja työkierto.

6. Henkilöstön määrä sopeutetaan toimintoihin ja taloudellisiin mahdollisuuksiin.

7. Veroäyrin hinta nostetaan 17 penniin vuonna 1992 ja vakiinnutetaan tälle tasolle.

8. Kaupungin toimintojen kannalta tarpeetonta omaisuutta myydään ja myynnistä saatavat tulot rahastoidaan kaupungin yleisen kehityksen kannalta tärkeiden kehittämisinvestointien rahoittamiseksi. Asia määritellään myöhemmin tarkemmin rahaston sääntöjen käsittelyn yhteydessä.

9. Uudistamisprosessi edellyttää tiedonkulun ja informaation tehostamista hallinnon ja päätöksenteon välillä.

Toimialoittain luotiin seuraavat toimintastrategiat:

Keskushallinto ja keskitetyt palvelut

Keskushallinto järjestetään uudelleen ja luovutaan pääosin keskitetystä varastoinnista.

Materiaalihallinto järjestetään uudelleen ja luovutaan pääosin keskitetystä varastoinnista.

Tietotekniikan kehittäminen perustetaan kunnallisen yhteistyön ja alan yritysten osaamisen hyödyntämiseen.

Ravintohuolto organisoidaan uudelleen.

Terveydenhuolto

Terveydenhuollon aluejako tarkistetaan ja yksittäisten palvelupisteiden määrää karsitaan.

Sosiaalitoimi

Lasten päivähoidossa nostetaan päiväkotien käyttöastetta ja siirretään lasten päivähoidossa painopistetta laitoshoidosta avohoitoon.

Koulutus

Peruskouluissa nostetaan asteittain perusopetusryhmien kokoa.

Ammatillisessa koulutuksessa aloituspaikat järjestetään uudelleen ja selkiinnytetään eri oppilaitosten, mukaan lukien aikuiskoulutus, välistä työnjakoa kapasiteetin käyttöasteen parantamiseksi.

Vapaa-aikatoimi

Vapaaehtoistyön roolia lisätään vapaa-aikatoimessa ja samalla korostetaan avustettavien yhteisöjen omaehtoisen varainhankinnan merkitystä.

Taide- ja kulttuurilaitosten yhteistyötä ja organisaatiota tiivistetään ja päällekkäisiä toimintoja karsitaan.

Sivukirjastoverkostoa supistetaan ja puuttuvia palveluja korvataan mahdollisilla uusilla palvelumuodoilla.

Kiinteistöhallinto

Kaupungin omistamien tilojen käyttö arvioidaan kokonaan uudelleen, ja tilojen vuokraus kiinteistövirastosta hallintokunnille siirretään sopimuspohjalle samoin kuin muutkin kiinteistöpalvelut tilakohtaisten kustannusten alentamiseksi ja kiinteistön käytön hyötyasteen nostamiseksi.

Rakennustoiminta

Talonrakennusviraston organisointi sopeutetaan vastaamaan supistuvaa rakentamistoimintaa mm. yhdistämällä uudisrakennustoiminta ja perusparannustoiminta.

Liiketoimi

Sähkölaitoksen tuottavuutta lisätään ja tutkitaan synergiaetujen saavuttaminen toimimalla yhteistyössä valtakunnallisten sähköntuottajien kanssa.

Joukkoliikenne järjestetään seudullisen yhteistyön pohjalta neuvottelemalla naapurikuntien ja yksityisten liikennöitsijöiden kanssa.

Kuinka tästä eteenpäin? Strategisen suunnittelun pohjalta on pyritty löytämään oikeat toimintatavat ja valitsemaan oikeat toimintapolitiikat.

Em. toteuttamisvaihetta seurasi ohjelmaan sisältynyt peruspalveluiden kartoitus, joka puolestaan otettiin huomioon tämän vuoden talousarviota valmisteltaessa. Em. arvioinnissa lähtökohtana oli palveluiden lakiperusteisuus: Palveluiden tuotannolliselle määrälle ja laadulle asetetut vaatimukset. Em. tarkastelu johti palveluiden priorisointiin siten, että peruspalvelut: sosiaali-, terveys- ja koulutuspalvelut sijoittuivat tuottamisperusteiltaan listan kärkeen ja vastaavasti niihin kohdistuvat karsintatoimenpiteet olivat kevyempiä kuin harkinnanvaraisten tai vapaaehtoisten toimintojen.

Toiminnalle asetettiin tuolloin seuraavat taloudelliset reunaehdot:

1. Kaupungin järkkynyt talous on vakiinnutettava 17 pennin veroäyrin hinnan varaan. Tällöin on oletettu verotettavan tulon pysyvän vuoden 1991 tuloksen tasolla.

2. Lainoitusta ei tulla lisäämään kaupungin omien hankkeiden rahoittamiseksi, vaan tilanne jäädytetään vuoden 1991 lopun tasolle.

3. Taksapolitiikan osalta on turvattava nykyisten tulojen reaalinen taso. Uusia taksaperusteita on etsittävä aktiivisesti ja otettava niitä käyttöön.

4. Rahastointia tulee elvyttää. Uutena rahastomuotona tulee ottaa käyttöön kehittämisrahasto.

5. Menot on sopeutettava em. tuloraameihin, mikä merkitsee noin 100 milj. markan nettomenoleikkauksia.

Ensimmäinen strategian pohjalta viety vuosi on onnistuneesti takanapäin. Kaikilta osin suunnitelmaa ei onnistuttu viemään läpi, mutta käyttötalouden ylijäämää onnistuttiin hieman korottamaan eli 3,6 penniin. Ja onhan ohjelmoituja vuosia vielä edessäkin.

Mutta tänään olemme vielä kiusallisempien taloudellisten tosiasioiden edessä.

Kuntatalouden ahdinkotilasta selviämiseksi on laadittu valtiosihteeri Timo Relanderin toimesta raportti, jossa esitetään lukuisia toimenpiteitä, jotta kuntasektorin perimmäisenä kate- eli käyttötalouden ylijäämätavoitteena pidetty 2,5 penniä äyriä kohden voitaisiin saavuttaa. Raportin mukaan tähän ei päästä, jollei toimintamenoja selvästi supisteta ja äyrin hintaa koroteta.

Tarkastelen jatkossa niitä kunnan valittavissa olevia toimenpiteitä, joiden kautta me Tampereella osaltamme pyrimme tavoitteemme saavuttamaan.

Itse tuottamistavan suhteen näyttäisi avautuvan useitakin eri mahdollisuuksia. Peruslähtökohtana voidaan pitää oman tuotannon kilpailuttamista markkinoilta saatavissa olevaan tuotantoon. Jotta oman tuotannon olemassa olevat edellytykset täyttyisivät, tuotannon pitäisi olla sekä hinta- että laatukilpailukykyistä. Ellei näin ole, tuotantotapaa tulisi tarkistaa esimerkiksi yksityistämällä. Osa palvelutuotantoa olisi myös yhtiöitettävissä.

Kaupunkityönantajan ja henkilöstöryhmien välillä solmitussa henkilöstöpoliittisessa sopimuksessa tuodaan eräänä ratkaisumahdollisuutena esille myös henkilöstöyritykset.

Edellä kuvatut laman ja rahoitusongelmien vaikutukset hyvinvointivaltioomme on pystyttävä erottamaan niistä parhaillaan samanaikaisesti käynnissä olevista muutoksista, joilla uudistetaan hyvinvointipalvelujen rakenteita. Näille rakennemuutoksille lama on toki antanut selvästi lisää vauhtia.

Tällaisilla rakennemuutoksilla tarkoitan ennen muuta sitä keskusjohtoisuuden purkautumista, joka näkyy mm. valtionosuus- ja kunnallislakiuudistuksissa. Näiden uudistusten tarkoituksena on siirtää päätöksentekoa lähemmäksi kansalaisia. Samalla ne antavat kuitenkin aiheen kysyä, ovatko varsinkin suurempien kaupunkiemme toimintatavat sellaisia, että uudistuksen tavoitteet pelkillä valtiovallan toimenpiteillä todella saavutetaan.

Eivätkö julkiset palvelujärjestelmämme olekin rakentuneet ajattelulle, joka tunnustaa kuntalaisen aktiivisen roolin vain äänestäjänä, ei palveluja käyttävänä asiakkaana? Hyvinvointipalveluja käyttäessään kuntalainen on vain vallan käytön kohde, ei vallan käyttäjä. Isommissa kaupungeissa äänestys- ja palvelutapahtuman välinen etäisyys korostuu ja varsinkin meillä on nyt aiheellista etsiä kuntalaisille uusia osallistumismahdollisuuksia. Näitä vaihtoehtoja on nyt ajankohtaista etsiä markkinatyyppisistä toimintamalleista.

Jotta kuntalaisen asemaa palvelujen käyttäjänä voidaan parantaa, on hänet tehtävä tarpeelliseksi palveluja tuottavalle organisaatiolle. Jos palvelun tuottaja saa määrärahansa vasta onnistuttuaan hankkimaan itselleen asiakkaita, on sen asennoiduttava asiakkaaseensa täysin uudella tavalla. Palveluyksikön keskeisimmäksi sidosryhmäksi on tultava viraston johdon sijaan kilpailevien yksiköiden välillä valintoja tekevä asiakas.

Käytännössä tällaisia tasavertaisia, maksukykyisiä asiakkaita voidaan luoda esimerkiksi kunnan palvelushekein. Ruotsissahan nämä kokeilut ovat arkipäivää jo useissa kunnissa ja monissa palveluissa.

Ehkäpä Suomessakin oltaisiin jo valmiita ymmärtämään kunta uudella tavalla tasaarvon mahdollistajana, ei siihen pakottajana. Jos uskomme, että koulutuksella

voidaan kansan sivistystasoa nostaa, pitäisi heidän tänä päivänä kyetä ottamaan itseään koskevista ratkaisuista selvästi suurempi vastuu kuin sukupolvi sitten, jolloin nykyisiä julkisia palvelujärjestelmiämme alettiin rakentaa.

Jos kunta uskoo palvelujen kilpailuttamistehtävän asiakkaalle itselleen, muuttaa se asiakkaan asemaa myös muilla tavoin. Tarvitaan mm. uusille alueille ulottuvaa kuluttajansuojaa. Samoin asiakkaan kykyä tehdä tietoisia valintoja on parannettava. Palveluiden sisällöstä ja vaikutuksista on tiedotettava jo ennen palvelutapahtumaa. (Esimerkiksi terveydenhoitotoimenpiteiden onnistumistodennäköisyydet eri yksiköissä, odotusajat, komplikaatioriskit jne.)

Perinteisesti kuluttajansuojalla on kuluttajaa suojattu tuottajia kohtaan. Nyt kunnan on tämän lisäksi syytä seurata kilpailutilanteiden muutoksia ja tarvittaessa puututtava peliin. Markkinathan ovat harvoin stabiili olotila ja niillä vallitsee mm. jatkuva pyrkimys kuluttajan kannalta haitalliseen keskittymiseen.

Toimivien markkinoiden aikaan saaminen tehtäviin, joissa kunnilla on aiemmin ollut täydellinen tai lähes täydellinen monopoli, ei ole helppoa. Ehkä varmin tie tuohon suuntaan on löydettävissä siten, että kunta asettaa omat palveluyksikkönsä kilpailemaan tarjolla olevien ulkopuolisten kanssa tai keskenään silloin kun se on mahdollista. Vähitellen, mm. henkilöstöpoliittisin toimenpitein (henkilöstöyritysten käynnistysavustukset jne.) voidaan tällöin näiden yksiköiden itsenäistymiskehitystä tukea.

Jos kunta päättää luopua perinteisestä monopoliasemastaan julkisten hyvinvointipalvelujen tuottajana, kuten esimerkiksi Tampereella on tehty, merkitsee se monia muita syvälle käyviä muutoksia kunnan toiminnassa: Vallankäytön rakenteet, eli viranomaistoiminnan tyyppinen päätöksenteko, on erotettava palveluja tuottavasta organisaatiosta ja tilaajan ja tuottajan roolit on selkeytettävä kunnan organisaatiossa.

Lisäksi kilpailulle on luotava pelisäännöt niitä tilanteita varten, joissa kunnan oma yksikkö kilpailee ulkopuolisen kanssa. Myös lainsäädännölle tämän tyyppinen kilpailutilanne on ennalta tuntematon, jonka johdosta vertailtavuusongelmat ovat suuria. (Arvonlisävero ulkoa ostetuille palveluille? Liikevoitto veronalaista tuloa vain yksityiselle! Työnantajan työsuhteeseen liittyvät velvoitteet erilaiset, esimerkiksi sotumaksut tai työllistettyjen käyttömahdollisuudet - mikä on eron peruste kilpailutilanteessa?)

Jorma Tikkanen
Kunnanjohtaja
Himangan kunta

KUNTALAINEN UUDISTUVASSA JA MUUTTUVASSA PIENKUNNASSA

Himangan kuntalaisten suurin huoli on se, että pystyykö kunta turvaamaan heille ne peruspalvelut, jotka kuntaan on luotu. Se on kuntalaisten sanoma ajankohtana, jolloin valtionosuudet vähenevät, veropohja murenee, lakisääteiset menot nousevat ja veroäyrin hinnan kohtuullinen hinnankorotuskaan eivät riitä poistamaan tulovajausta, jota ei ole järkevä kattaa lisälainoituksella.

Himanka on tyypillinen pienkunta. Kuusikymmenluvun maaltapako laski asukasluvun noin kolmeentuhanteen, josta se on hiljalleen noussut runsaaseen kolmeentuhanteenkolmeensataan.

Kuntamme on kuulunut niiden kuntien joukkoon, joista voidaan sanoa, että "siinä pien pisteleiksi, missä suur kiänteleikse". Kunnan hallinto ja kuntalaiset ovat pystyneet muuttumaan ja uudistumaan nopeissakin käänteissä, joita kunnassa on jouduttu tekemään ja erityisesti haluttu tehdä. Esimerkkinä voin mainita, että kunnanvaltuusto pystyi 1970-luvulla samana vuonna päättämään pennin jälkikannosta ja nostamaan ennakkoveroäyrin hintaa pennillä. Tarkoituskin oli hyvä, oman vanhainkodin rakentamisen omarahoitusosuuden turvaaminen.

Kunnan hallintoa ja taloutta hoidettiin 1970- ja 1980-luvulla siten, että kasvavat verotulot ja valtionosuudet lisättynä lainanotolla käytettiin täysimittaisesti uusien palveluiden luomiseen. Kuntalaiset suorastaan vaativat uusia ja uusia palveluita, eikä meitä viranhaltijoita enempää kuin päättäjiäkään tarvinnut yllyttää. Elettiin kasvun huumassa. Sen seurauksena meillä on nyt - kuntakoon huomioiden - huippupalvelut. Meillä on kolme lääkäriä, kaksi hammaslääkäriä ja oma vuodeosasto. Sosiaali- ja terveystoimi ovat jo viisi vuotta olleet yhdistettyinä toiminnallisesti ja hallinnollisesti. Lasten ja vanhusten hoitopaikkoja on riittävästi. Kunnallistekniikka on kunnossa. Tietotekniikan käyttö on rutiinia.

Kunta on osallistunut voimakkaasti myös elinkeinoelämän kehittämiseen. Kunta omistaa joko suoraan tai yhtiöidensä kautta teollisuustiloja. Osa yhtiöistä harjoittaa myös suoraa liiketoimintaa.

Kuntalaiset ovat kaiken tämän vaatineet, saaneet ja ottaneet omarahoitusosuuden kantaakseen. Mahdollisesti toteutuvia riskejä ei pidetty todennäköisinä.

Tänään meillä on veroäyrin hinta 18,50 penniä. Velkaa on noin 7000 markkaa/asukas. Takaus- ja velkaomistusvastuita omista ja ulkopuolisista yhtiöistä on toiset 7000 markkaa/asukas. Rahaakin on rahastoissa, sm-rahoina ja kassassa niin, että pääosan veloista voisi maksaa kerralla - jos voisi. Huomattavat valuuttalainat ovat näet kertalyhenteisiä, joiden ennenaikainen takaisinmaksu olisi kallista.

Tähän asti, kun kyseessä on ollut palveluiden luominen, määrän kasvattaminen ja laadun parantaminen, kuntalaiset ovat olleet tyytyväisiä, jopa ylpeitä kunnan hyvästä palveluvarustuksesta. Se tuli todistetuksi viime vuonna Tampereen yliopiston suorittamassa kuntakuva- ja palvelututkimuksessa. Kuntalaiset ovat halunneet maksaa hyvistä palveluista korkeaa äyrin hintaa ja lainojenhoitokuluja.

Entäs nyt, kun kunnassa on yli 20 prosentin työttömyys ja palveluita on sopeutettava vallitseviin talousraameihin! Ovatko kuntalaiset tyytyväisiä? Pystyvätkö kuntalaiset hyväksymään kunnan, joka "uudistuu" nyt toimintoja alasajaen, ei kasvaen, kuten ennen.

Kunnanvaltuuston puheenjohtaja katsoo, että kunnan säilyttäminen itsenäisenä on lähes kaikille kuntalaisille itsestäänselvyys. Itsenäisyyden puolesta ollaan valmiita tinkimään omista eduista, mikäli vaihtoehtona olisi kunnan joutuminen jonkin suurkunnan nurkkaukseksi.

Kunnanvaltuuston puheenjohtaja tulkitsee, että kuntalaiset ovat entistä valmiimpia osallistumaan itse palveluiden tuottamiseen ja hyväksymään sen, että palveluista maksavat niiden käyttäjät. Oma- ja perhevastuu tulee lisääntymään vanhusten ja kroonisten sairaiden hoidossa.

Valtuuston puheenjohtaja arvioi tilannetta kuntalaisten keskuudessa yleisemminkin toteamalla, että kunnan palvelutarjonnan uudelleenarviointia ja toteutusta vaikeuttaa vielä jossain määrin joidenkin kuntalaisten vanhakantainen käsitys kunnan roolista kaikenkattavana palveluiden järjestäjänä ja kustantajana. Kaikki eivät vielä käsitä, kuinka kalliiksi tämä Ruotsista lainattu malli on jo tullut.

Nyt näyttääkin siltä, että kuntalaiset ainakin kyläkunnittain ovat valmiita aloitteellisuuden lisäksi myös konkreettisiin toimiin. Meillä ovat kahden koulupiirin kuntalaiset keränneet ja lahjoittaneet kunnalle puutavaran koulujen laajennuksiin ja tehneet myös huomattavasti kone- ja talkootyötä. Ilman tätä kuntalaisten omaa panosta miljoonahankkeet eivät olisi toteutuneet. Kun kuntalaiset ovat ottaneet vanhan talkooperinteen käyttöön, he ovat samalla uudistaneet kuntalaisten ajattelutapaa myönteiseksi sille, että myös toiminnallisia tehtäviä voidaan hoitaa vastaisuudessa ilman kuntaa. Seurat ja yhdistykset ottavat hoidettavikseen ja myös kustannettavikseen monia kulttuuri- ja vapaa-ajan toimintoja.

Kuntalaisten suhtautuminen myös moniin muihin keskeisiin linjauksiin on muuttunut. Esimerkkinä kunnallistekniikan maksut. Vielä 1970-luvulla hyväksyttiin yleisesti, että kunta voi käyttää verovaroja ja ottaa lainaa vesi-, viemäri- ja kaukolämpölaitoksen rakentamiseen. Taksoja voitiin pitää sellaisina, että ne eivät kattaneet kaikkia kuluja täysimääräisistä poistoista puhumattakaan. Tänään taas pidetään itsestään selvänä, että kunkin kunnallisteknisen laitoksen on pyrittävä täyteen itsekannattavuuteen.

Parhaillaan kunnassa on menossa merkittävä muutosprosessi kuntalaisten suhtautumisessa palvelumaksujen määräytymiseen ja niiden oikeudenmukaisuuteen. Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen määräytymisperusteet ovat nousseet mielenkiinnon kohteiksi. Monet kuntalaiset kysyvät, onko oikein, että asiakasmaksut ovat pääsääntöisesti samansuuruiset pien- ja suurtuloisille, ja että olisiko näissä maksuissa otettava huomioon myös asiakkaan omaisuus ja muut kuin ansiotulot? Kannanotot pitkälle menevän tarveharkinnan ja kokonaisvaltaisen asiakkaan maksukyvyn käyttöönoton puolesta ovat lisääntyneet. Monet katsovat, että selkeä tarveharkinta turvaa täysin varattomien ja vähätuloisten sosiaali- ja terveydenhuollon tarpeet paremmin ja pitempään. Keskustelu tästä aihepiiristä on hyvin tunnepitoista ja sitä esiintyy aina silloin, kun joku toimeentulotuen varassa oleva kuntalainen näyttää ulkoisista merkeistä päätellen elävän, asuvan ja toimivan taloudelliseen asemaansa sopimattomalla tavalla.

Nykyisin sosiaali- ja terveydenhuollon maksuilla katetaan vain noin kymmenen prosenttia kustannuksista. Verovaroja on aina käytettävä sosiaali- ja terveydenhuoltoon siitä riippumatta, kuinka korkeita maksuja ns. varakkailta ryhdyttäisiin perimään. Käytäntö tullee olemaan aina jossain täysin ilmaisen ja täysihintaisen palvelun välissä. Kuntalaisten käsitykset muuttuvat ja uudistuvat tässä asiassa eri aikoina eri tekijöiden perusteella. Muuttuvia perusteita ovat ainakin työllisyysaste, taloustilanne ja poliittiset näkemykset. Nyt näyttävät lisääntyvän sellaisten kuntalaisten näkemykset, jotka vaativat maksuille täydellisempää porrastusta maksukyvyn mukaan. Samaan tulokseen on päädytty myös Tampereen yliopiston eräässä tuoreessa tutkimuksessa.

Mielenkiintoisen näkökulman avaa erään lukeneen kuntalaisen pohdiskelu siitä, että säilytetäänkö Suomessa täysimittainen sosiaaliturva ja jos säilytetään, niin mikä on tärkeysjärjestys esimerkiksi vanhustenhuollossa. Jos julkinen sektori ei pysty kattavaan vanhusten sosiaaliturvaan ja erityisesti päivittäiseen huoltoon, niin onko Suomessa palattava ruotiukkojen ja -akkojen ja huutolaisten aikakauteen? Myydäänkö vanhukset työttömien perheisiin, jos se tulee halvemmaksi kuin laitoshoito? Yhdistetäänkö työllistäminen, laitostamisen purku ja säästötoimet ja annetaan sille kaunis perhehoidon nimi? Olisiko se peräti tavoiteltava malli, vai ajaudutaanko siihen olosuhteiden pakosta?

Tätä kysymyksenasettelua voi laajentaa maailmanlaajuiseksi yhteiskunnan moraalisopimuskysymykseksi, eli huolehtiiko yhteiskunta kansalaisistaan kaikissa olosuhteissa. USA:ssa varakkaat maksavat itselleen sosiaaliturvan yksityisen vakuutuksen muodossa. Köyhät eivät saa turvaa mistään. Venäjän todellisesta sosiaaliturvasta ei ole tietoja. Molemmat ovat maailman supervaltoja. Se on hyvä muistaa, kun kuuntelemme kuntalaisnäkemyksiä omassa maassamme.

Aikanaan puhuttiin hallitusta rakennemuutoksesta. Se oli tyhjä sana. Muutosta ei hallinnut kukaan, ei edes herra markkinavoima. Nyt puhutaan arvoista ja käydään arvokeskustelua. Se on hienoa, mutta hämäävää. Käsitteen taakse on helppo piiloutua. Erityisen katkeria ovat kuntapäättäjät, jotka joutuvat asettamaan kuntakohtaiset palvelut tärkeysjärjestykseen ja lopettamaan varojen vähentyessä palveluita, sanomaan irti henkilöstöä ja ottamaan vastaan kuntalaisten oikeutetun kritiikin. Valtio vähentää rahoitusta, mutta ei osallistu keskusteluun siitä, mitä palveluita olisi vähennettävä. Samaa on sanottava poliitikoista ja puolueista. Aikaisemmin, kun valtio teki viisivuotissuunnitelmia, valtio tiesi, mitä palveluita kuntalaiset tarvitsevat. Kunnilta ei kysytty. Kuntia asetettiin jopa syytteeseen, jos ei tuottanut valtion määräämiä palveluita, vaikka kunta ja kuntalaiset eivät olisi niitä tarvinneetkaan. Nyt arvokeskustelu joudutaan käymään viimeisissä palvelujen tuottamis- ja tarjontapisteissä: kunnassa, lautakunnassa, viranhaltijan ja kuntalaisen välisessä asioinnissa. Jos arvot muodostuvat erilaisiksi, hyväksytäänkö se! Vapaakuntakokeilu ja poikkeuslait sallivat kyllä kunnille erilaiset rakenteet, mutta ovatko lait määräaikaisia jatkossakin!

Julkisuudessa eräitä kuntia on jo arvosteltukin mm. siitä, että ne ovat siirtäneet kehitysvammaisia vanhainkoteihin. Kunnan soveltama uusi hoidon toimintamalli on heti kyseenalaistettu. Se on oireellinen puuttuminen kunnalliseen itsehallintoon, jonka puitteissa kunta antaa kehitysvammaisille ja vanhuksille hoidon yhdessä, kun rahat eivät riitä kahden erillisen hoitojärjestelmän ylläpitoon.

Yhteenvetona ajankohtaisesta kuntalaisnäkemyksestä voi todeta, että se on hyvin sekava. Tavallinen kuntalainen ja jopa keskeiset päättäjät tajuavat huononevan todellisuuden hitaasti. Karu totuus tulee useimmille kuntalaisille esiin vasta häntä henkilökohtaisesti koskettavan asian yhteydessä. Tähän asti kuntalaiset ovat pääsääntöisesti voineet luottaa siihen, että kunta pystyy heitä auttamaan lähes kaikissa asioissa. Yhteiskunnan huolenpito on konkretisoitunut juuri kuntatasolla. Koko elämänkaaren kattava ja lähes aukoton kunnallisten palveluiden järjestelmä on koettu itsestäänselvyydeksi. Kun tämä turvallisuus nyt järkkyy, kuntalaisen on vaikea uskoa, että kunnalla ei ole rahaa ylläpitää hyväksi koettuja palveluita. Kukaan ei muista tai halua muistaa, että pääosa nykyisistä kuntapalveluista on luotu parinkymmenen viimeksi kuluneen vuoden aikana ja että ilman niitäkin on tultu toimeen.

Kuntalaiset vaativat säästöjä, jotta heidän tarvitsemansa palvelut voidaan turvata. Säästöjä on tehtykin. Näennäiset löysät on jo karsittu. Hallintoa on kevennetty. Jatkossa on kuitenkin puututtava myös rakenteisiin Palveluiden määrää on vähennettävä. Osa palveluista on lopetettava kokonaan. Silloin saattaa syntyä tilanne, jossa kuntalaiset ja heidän edustajansa valtuustoissa joutuvat törmäyskurssille. Päättäjästä, jonka pitäisi hallita kokonaisuus, tulee silloin helposti kuntalainen, joka ei halua tehdä vaikeita talous-, saneeraus- ja sopeuttamispäätöksiä. Tästä seuraa, että kunta ajautuu tilanteeseen, jossa ei ole enää mitään päätettävää. Kunnasta tulee hylky, joka ei edes ajelehdi, vaan uppoaa. Vapaaehtoisia nostajia ei tule. Siinä tilanteessa pakkoauttajilla on omat lakinsa. Autettavan osa tässä näytelmässä ei yllä edes sivuosaan. Tämä visio on tietysti yleistys.

Nykyisessä taloustilanteessa kuntalaisia hämmentää myös epätietoisuus siitä, kehen voi luottaa. Valtio ja siihen sidoksissa olevat kunnat joutuvat jo nyt ottamaan syömävelkaa, mikä ei voi jatkua. Toisaalta oppositiopuolueet ja osin ammattiyhdistysliike vaativat velkaelvytystä ja rahojen suuntaamista myös kuntiin helpottamaan niiden taloutta ja turvaamaan palveluita. Ei ihme, jos tavallinen kuntalainen hämmentyy ja kysyy, kenen tietoon ja toimintamalliin voi luottaa.

Ajankohdan kuvaan kunnassa kuuluu myös se, että kuntalaisten reagointikynnys on herkistynyt. Primitiivireaktioiltakaan ei ole vältytty. Viranhaltijoilta vaaditaan tuloksia. Kuntalaisille ei riitä, että kunnan henkilöstö nauttii palkkaa. Nyt palkka on ansaittava.

Kokonaisuutena näyttäisi siltä, että kuntalaiset luottavat kuntaan ja että se selviää vaikeuksistaan siinä missä muutkin vertailukelpoiset kunnat.

Kunnassa tullaan järjestämään päättäjille tilaisuus, jossa selvitetään kunnan nykytila, keskustellaan ongelmien ratkaisumalleista ja pyritään valitsemaan ainakin valtuustokauden kestävä linjaus, johon päättäjät voivat sitoutua.

Ohjelma

Seminaarin puheenjohtajana ylijohtaja Reino Hjerppe, VATT

8.15	**Ilmoittautuminen ja aamukahvi**
8.45	**Seminaarin avaus** Ylijohtaja Reino Hjerppe
9.00	**Kunnallistalous korkeasuhdanteessa ja lamassa** Talousarviopäällikkö Heikki Helin, Lahti,
9.30	**Suomen kunnallistatalouden tasapaino tulevaisuudessa nykyisen lainsäädännön vallitessa** Valtiosihteeri Timo Relander
10.00	**Kommenttipuheenvuoro: Kunnallistalouden tervehdyttäminen** Toimitusjohtaja Timo Kietäväinen, Suomen Kunnallisliitto
10.15	**Kahvi**
10.30	**Kuntien talous Länsi-Euroopassa** Apul. professori Erkki Mennola, Tampereen yliopisto
11.15	**Yksityisen ja julkisen sektorin sekä valtion ja kuntasektorin uusi työnjako** Professori Erkki Koskela, Helsingin yliopisto
12.30	**Lounas**
13.30	**Kommenttipuheenvuoro: Yksityisen ja julkisen sektorin uusi työnjako** Kehittämispäällikkö Leila Simonen, Stakes

13.45	**Kommenttipuheenvuoro: Kuntien uusi tulorakenne** Varatoimitusjohtaja Pekka Alanen, Suomen Kaupunkiliitto
14.00	**Kahvi**
14.30	**Kommenttipuheenvuoro: Valtion ja kuntasektorin uusi työnjako** Budjettipäällikkö Raimo Sailas, Valtiovarainministeriö
14.45	**Kommenttipuheenvuoro: Kunnallisesta tuloverosta kiinteistöveroon?** Tutkimusjohtaja Heikki A. Loikkanen, VATT
15.00	**Kuntalainen uudistuvassa suurkunnassa** Tampereen kaupungin hallituksen puheenjohtaja Irja Tulonen
15.30	**Kuntalainen uudistuvassa pienkunnassa** Kunnanjohtaja Jorma Tikkanen, Himanka
16.00	**Keskustelu päivän teemoista**
17.30-19.00	**Cocktails**

Osallistujat

Liite 2

Kaupunginjohtaja Pirjo Ala-Kapee, Vantaan kaupunki

Toimitusjohtaja Jussi-Pekka Alanen, Suomen Kaupunkiliitto

Varatoimitusjohtaja Pekka Alanen, Suomen Kaupunkiliitto

Ylitarkastaja Rainer Alanen, SM

Suunnittelija Marja Aro, Mikkelin lääninhallitus

Projektipääll. Kauko Aronen, Suomen Kaupunkiliitto

Apulaisjohtaja Jouni Ekuri, Kunnallinen työmarkkinalaitos

Neuvott.virkamies Marja Granlund, VM

Toimitusjohtaja Matti Haapala, Suomen Kaupunkiliitto

Tutkija Robert Hagfors, ETLA

Pääsihteeri Heikki Harjula, SM

Suunnittelija Tuula Hausman, Tilastokeskus

Ylijohtaja Sirkka Hautojärvi, Ympäristöministeriö

Johtaja Eero Heikkonen, Tilastokeskus

Tal.arv.pääll. Heikki Helin, Rahatoimisto

Kaupunginjohtaja Silja Hiironniemi, Alavuden kaupunki

Ylijohtaja Reino Hjerppe, VATT

Kehittämispääll. Hannu Hämäläinen, STAKES

Tutkimusvast. Markku Jalonen, KVL

Koulutuspääll. Kirsti Jankola, Kuntakoulutus

Suunnittelusiht. Jouni Juutilainen, Jyväskylän kaupunki

Apul.os.pääll. Simo Juva, Suomen Kaupunkiliitto

Erikoistutkija Maija-Liisa Järviö, VATT

Suunnittelija Jari Jääskeläinen, Kuopion lääninhallitus

Yliopettaja Olavi Kallio, Tampereen yliopisto

Johtaja Aulikki Kananoja, STAKES

Erityisavustaja Matti Kankare, Ympäristöministeriö

Maaseutuasiamies Jukka-Pekka Kataja, MTK

Neuvott.virkamies Sirpa Kekkonen, VM

Toimitusjohtaja Timo Kietäväinen, Suomen Kunnallisliitto

Professori Torsti Kivistö, VTT/YRT

Professori Erkki Koskela, Helsingin yliopisto

Vanh.budjettisiht. Raija Koskinen, VM

Apul.professori Mauno Kosonen,

Tutkimussiht. Virpi Kosunen, STAKES

Erityisasiantuntija Yrjö Lahtinen, Sairaalaliitto

Yliaktuaari Matti Laine, Tilastokeskus

Kaupunginjohtaja Altti Lammi, Harjavallan kaupunki

Vanh.finanssisiht. Teemu Lehtinen, VM

Suunnittelija Matti Lehtonen, HY/Lahden tutk. ja koul.k.

Toimialajohtaja Jarmo Lehtonen, KTV

Tutkimussihteeri Jari Lehtonen, Keski-Suomen lääninhallitus

Neuvott.pääll. Juha Leino, KVL

Tutkija Jarl Lindgrén, Väestöliitto

Suunnitt.siht. Helka Linna, Vaasan lääninhallitus

Apul.kaupunginjohtaja Pertti Lintunen, Kotkan kaupunki

Tutkimusjohtaja Heikki A. Loikkanen, VATT

Erikoistutkija Kalevi Luoma, VATT

Finanssineuvos Kauko Mannermaa, VM

Apul.osastopääll. Anne Manninen, STM

Kaupunginjohtaja Hannes Manninen, Tornion kaupunki

Tutkimuspääll. Juhani Manninen,

Tilaspäällikkö Leena Meisalo, Suomen Kunnallisliitto

Suunnittelija Tuula Melkas, Tilastokeskus

Apul.professori Erkki Mennola,

Hallitusneuvos Aulikki Mentula, SM

Apul.osastopääll. Pertti Meurman, Suomen Kaupunkiliitto

Aluekehitysneuvos Kari Mykkänen, SM

Taloussuunn.pääll. Oiva Myllyntaus, Suomen Kaupunkiliitto

Kaupunginjohtaja Jyrki Myllyvirta, Mikkelin kaupunki

Tutkimuspääll. Aino-Elina Mäkimattila, Suomen Kunnallisliitto

Pankinjohtaja Marja-Riitta Mäkinen, PSP

Finanssineuvos Reino Niinivaara, VM

Toimitusjohtaja Antti Nousiainen, Suunnittelukeskus Oy

Assistentti Lasse Oulasvirta, Tampereen yliopisto

Suunnitt.siht. Markku Paananen, Kymen lääninhallitus

Tutkimuspäällikkö Pekka Parkkinen, VATT

Tutkija Marianne Pekola-Sjöblom, Suomen Kaupunkiliitto

Ekonomisti Helena Pentti, SAK

Suunnittelupäällikkö Into Purme, Uudenmaan lääninhallitus

Tutkija Risto Raivio, Tampereen yliopisto

Ekonomisti Chris-Marie Rasi, Suomen Pankki

Toimialajohtaja Pekka Rautaporras, KTV

Valtiosihteeri Timo Relander, VNK

Kansliapäällikkö Paavo Rotko, Heinolan kaupunki

Informaatikko Leena Saarinen, VATT

Budjettipäällikkö Raimo Sailas, VM

Pääjohtaja Heikki Salmi, Tilastokeskus

Ylitarkastaja Hannele Savioja, SM

Hallintopääll. Erkki Siivonen, VATT

Projektisuunnitt. Jouko Sillanpää, Vantaan kaupunki

Kehittämispääll. Leila Simonen, STAKES

Valt.lis. Osmo Soininvaara,

Osastopäällikö Liisa Souri, OAJ

Erityisasiantuntija Maija Strandström, Suomen Kaupunkiliitto

Kehittämispääll. Leena Söder, Tilastokeskus

Professori Kari S. Tikka,

Kunnanjohtaja Jorma Tikkanen, Himangan kunta

Järjestösiht. Kari Tirronen, Kuntien Teknillisten

Puheenjohtaja Irja Tulonen, Tampereen kaupunginhallitus

Vanh.finanssisiht. Marja Tuovinen, VM

Ekonomisti Juhani Turkkila, Suomen Kaupunkiliitto

Suunnittelija Pirjo Vilhunen, H:gin sosiaalivirasto

Neuvott.virkamies Iikko B Voipio, Työministeriö

Apul.os.pääll. Reijo Vuorento, Suomen Kaupunkiliitto

Ylitarkastaja Matti Väisänen, OPM

Yliläkäri Eeva Widström, STAKES

Budjettineuvos Tauno Ylinen, VM

Erikoistutkija Timo Östring, VATT