

Antti Moisio

Kuntatalouden vakauttaminen ja makro-ohjaus

Tammikuu 2015

Valtioneuvoston selvitys-
ja tutkimustoiminnan julkaisu-
sarja 2/2015

ISSN PDF 2342-6799

ISBN PDF 978-952-287-140-4

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2014 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (www.vn.fi/TEAS).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö edusta valtioneuvoston näkemystä.



Sisälllys

1 Johdanto	3
2 Finanssipolitiikan säännöt paikallisessa julkistaloudessa	4
2.1 Paikallishallinnon taloudenpitoa koskevien sääntöjen tarpeeseen vaikuttavat tekijät	5
2.2 Paikallishallinnossa sovellettavat säännöt pääpiirteissään	7
2.3 Kuntatalouden sääntely Tanskassa, Norjassa ja Ruotsissa	9
3 Kuntatalous Suomessa	11
4 Rakennepoliittinen ohjelma ja kuntatalous	16
5 Valtiovarainministeriön esitys kuntien makro-ohjauksen kehittämiseksi	18
5.1 Kuntatalouden tasapainotavoite	20
5.2 Kuntatalouden menorajoite	23
5.3 Muut toimenpiteet kuntasektorin tasapainotavoitteen saavuttamiseksi	26
6 Kuntatason sääntelytoimet	30
6.1 Alijäämän kattamisvelvollisuus	30
6.2 Kunnan arviointimenettely	31
7 Yhteenveto	32
Lähteet	37
Liitteet	39

1 Johdanto¹

Valtiovarainministeriössä on valmisteltu kuntatalouden vakauttamiseen tärkeitä uutta toimintamallia. Valmistelutyön ponttimena on ollut ennen muuta EU:n jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskeva budjettikehysdirektiivi sekä valtioneuvoston päätös julkisen talouden suunnitelmasta. Taustalla on myös valtiovarainministeriön näkemys kuntatalouden heikentymisestä ja epävarmoista tulevaisuudennäkymistä. Pyrkimys on varmistaa kuntatalouden kestävyys pitkällä aikavälillä tilanteessa, jossa kuntien ja kuntayhtymien järjestämiin hyvinvointipalveluihin kohdistuu väestön ikääntymisestä johtuva kasvava kysyntä. Näistä lähtökohdista valtiovarainministeriön työryhmä esitteli keväällä 2014 julkaistussa raportissaan toimintamallin, joka kytkisi kuntataloutta koskevien asioiden valmistelun nykyistä enemmän valtiontalouden talousarvio- ja kehysvalmisteluun sekä julkisen talouden uudistettuun suunnitteluun (VM 2014).

Kuntatalouden merkitys on Suomessa ilmeinen, sillä kuntasektorin osuus julkisista kulutusmenoista on kaksi kolmasosaa ja julkisista investointimenoista peräti kolme neljännestä. Kuntasektorilla työskentelee viidennes työllisistä ja kuntasektorin menot ovat noin viidennes bruttokansatuotteesta. Kuntasektorin osuus VM:n arvioimasta kestävyysvajeesta on noin puolet, sillä väestön ikääntymisen aiheuttama menopaine tulee kohdistumaan suurelta osin kuntien ja kuntayhtymien vastuulla oleviin hoivapalveluihin. Niinpä uusi kuntatalouden ohjausjärjestelmä on merkittävässä roolissa myös hallituksen päättämässä rakennepoliittisessa ohjelmassa, osana julkisen talouden suunnitelmaa.

Julkisen talouden suunnitelmaa koskeva Valtioneuvoston asetus tuli voimaan 14.2.2014. Valtiovarainministeriö valmistele vaalikauden ensimmäisen julkisen talouden suunnitelman laatimista varten arvion talouden lähtökohdista ja julkisen talouden kehitysnäkymistä keskipitkällä aikavälillä. Tämä tietopohja on käytössä hallitusohjelmaneuvottelujen tausta-aineistona. Tarkoitus on, että jo hallitusohjelmassa asetetaan tavoitteet koko julkisen talouden rahoitusasemalle ja siitä johdetut rahoitusasematavoitteet kaikille alasektoreille erikseen (valtiontalous, kuntatalous, työeläkelaitosten talous, muut sosiaaliturvarahastot). Seurannan kohteena on myös koko julkisen talouden velkakehitys. Julkisen talouden suunnitelma laaditaan heti uuden hallituksen nimittämisen jälkeen koko vaalikaudeksi. Julkisen talouden suunnitelma tarkistetaan vuosittain seuraavaksi neljäksi vuodeksi. Vuosittaisessa tarkistuksessa julkisen talouden tulo- ja menokehitystä koskevat ennusteet päivitetään ja uuden tiedon pohjalta tehdään päätöksiä mahdollisista korjaavista toimista.

Julkisen talouden suunnitelmassa kuntatalous otetaan huomioon niin sanotun kuntatalouden rahoituskehyksen avulla. Rahoituskehys koostuu kuntatalouden tasapainotavoitteesta ja valtion kuntatalouteen vaikuttaville toimenpiteille asetetusta menorajoitteesta. Kuntatalouden tasapainotavoite asetetaan koko kuntasektorille käyttäen kansantalouden tilinpidon nettoluotonannon käsitettä. Kuntatalouden tasapainotavoitteen saavuttamiseksi valtio voi tehdä muutoksia kuntien tehtäviin, valtionosuuksiin, verotukseen ja asiakasmaksuja koskeviin perusteisiin. Lisäksi voidaan aloittaa kuntasektoria koskevia rakenteellisia uudistuksia. Menorajoitteella asetetaan yläraja sille, kuinka paljon valtio voi omilla toimenpiteillään nettomääräisesti lisätä kuntien menoja tai kuinka paljon valtion tulisi vähentää kuntien menoja. Menorajoite koskee sekä uusia että nykyisiä tehtäviä, ja rajoite asetetaan hallinnonaloittain.

¹ Kiitän Kaisa Kotakorpea, Tuomo Mäkeä, Mikko Puhakkaa ja Roope Uusitaloa hyödyllisistä kommentteista raportin käsikirjoitukseen. Lisäksi kiitän Heikki Pukkia aineistoavusta ja Maija-Liisa Järviötä kielenhuollosta. Erityisesti kiitän Mikko Nurmista tutkimusavusta ja Sari Virtasta julkaisun taidosta. Kirjoittaja on yksin vastuussa raportin sisällöstä ja mahdollisista virheistä.

Kuntatalouden makro-ohjausjärjestelmän tavoitteena on, että kuntasektorin (kunnat ja kuntayhtymät) talous olisi ohjausjärjestelmän käyttöönoton jälkeen keskipitkällä aikavälillä tasapainossa. Koska kuntien itsehallinnollinen asema on Suomessa vahva, ei ohjausjärjestelmä varsinaisesti koske yksittäisten kuntien taloutta, vaan ohjauksen on ajateltu tapahtuvan pääasiassa koko kuntasektorin tasolla. Tosin uudessa vuoden 2015 alussa voimaan tulevassa Kuntalaissa on tiukennuksia kuntien alijäämän kattamista koskeviin sääntöihin. Jatkossa kunnan tai kuntayhtymän tilinpäätöksen alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden taloussuunnittelujaksolla. Alijäämää ei enää voi siirtää seuraaville suunnittelujaksoille ilman seuraamuksia. Alijäämä sääntöjen soveltamisaluetta laajennetaan peruskunnan budjetista ja tilinpäätöksestä koskemaan myös kuntien omistamia liikelaitoksia ja yhtiöitä. Kuntakonsernin ohella uudistetut säännöt koskevat myös kuntayhtymiä. Myös niin sanottua kriisikuntamenettelyä uudistetaan. Uusien kriisikuntakriteerien myötä kunta tai kuntayhtymä voi aiempaa helpommin päätyä kriisikuntalistalle ja sitä kautta valtion johtamaan neuvotteluun.

Tässä selvityksessä arvioidaan kuntasektoria koskevan uuden finanssipoliittisen sääntelyn toimivuutta. Keskeinen lähde on tällöin VM (2014), johon tässä raportissa viitataan usein. Tavoitteena on selvittää, ovatko esitetyt säännöt ja toimintamalli hyödyllisiä ja toimivia ottaen huomioon Suomen kuntasektorin nykytilanne ja tulevaisuudennäkymät. Selvitys perustuu kuntia ja kuntayhtymiä koskeviin tilastotietoihin ja indikaattoreihin, aihepiirin kirjallisuuteen sekä omiin laskelmiin ja analyyseihin. Selvityksen luvussa 2 kuvataan paikallishallintoa koskevia finanssipolitiikan sääntöjä tutkimuskirjallisuuden näkökulmasta. Luvussa 3 kuvataan Suomen kuntataloutta ja luvussa 4 käsitellään hallituksen rakennepoliittisen ohjelman kuntasektoria koskevaa osaa. Luvussa 5 keskitytään ehdotukseen kuntien uudesta makro-ohjauksesta ja luvussa 6 keskustellaan kuntatasolla toteutettavasta sääntelystä. Lopuksi luvussa 7 esitetään yhteenveto keskeisistä havainnoista ja kommentteista.

2 Finanssipolitiikan säännöt paikallisessa julkistaloudessa

Paikallishallintoa koskevat finanssipolitiikan säännöt ovat pääosin samoja tai sisältävät samoja elementtejä kuin keskushallintoa koskevat niin sanotut fipo-säännöt. Tällöin kyseessä ovat säännöt, jotka koskevat budjetin tasapainottamista, velanottoa, veroasteita ja menoja. Paikallishallintoa koskevat säännöt ovat useimmiten valtion määrittämiä mutta paikallistaso voi myös noudattaa itse määrittelemiään sääntöjä. Paikallishallintoa koskevia finanssipolitiikan sääntöjä ovat suomalaisesta näkökulmasta aiemmin kuvanneet mm. Moisio (2011), Ahola (2012) ja VM (2014). Lisäksi OECD on tehnyt aiheesta yhteenvetoja ja maavertailuja, mm. Sutherland ym. (2005), Sutherland ym. (2006), Fredriksen (2011) ja Blöchliger (2013). Lisäksi tuoreita havaintoja muun muassa talouskriisin vaikutuksista paikallista julkistaloutta koskevien finanssipolitiikan sääntöjen muutoksiin ovat esittäneet Lledo ja Pereira (2014).

Yhteenvetona aihepiirin kirjallisuudesta voidaan todeta ensinnäkin, että säännöillä on mahdollista lisätä paikallishallinnon taloudenpidon kurinalaisuutta. Käytetyistä säännöistä riippuen sääntelyllä on siten mahdollista vähentää paikallishallinnon alijäämäisyyttä, velkaantuneisuutta ja hillitä menojen kasvua ja

veroasteiden nousua. Toinen keskeinen havainto on, että säännöillä voi olla myös ei-toivottuja vaikutuksia. Erityisesti vuositason sovelletut säännöt voivat lisätä paikallishallinnon menojen myötäsyklisyyttä. Lisäksi paikallishallinto voi halutessaan kiertää asetettuja sääntöjä, jolloin toivotun suuntaiset tulokset voivat aikaa myöten heikentyä. Näihin vaikutuksiin on kuitenkin mahdollista vaikuttaa sääntöjen hyvällä suunnittelulla ja kuntataloutta koskevan informaation laadun parantamisella. Kolmas kirjallisuudessa esitetty näkökulma liittyy paikallistason päätöksentekijöiden kannustimiin. Kysymys liittyy kiinteästi paikallishallinnon itsehallinnolliseen asemaan, paikallistason tehtäviin, paikallisdemokratian toimivuuteen ja rahoitusmarkkinoiden rooliin paikallishallinnon taloudellisen tilanteen arvioijana. Seuraavassa käsitellään aluksi lyhyesti sääntelyn tarpeeseen liittyviä tekijöitä. Tämän jälkeen kuvataan yleisimpiä paikalliselle julkistaloudelle sovellettuja sääntöjä ja niiden vaikutuksia.

2.1 Paikallishallinnon taloudenpitoa koskevien sääntöjen tarpeeseen vaikuttavat tekijät

Kuntien tehtävät vaikuttavat kuntataloutta koskevien finanssipolitiikan sääntöjen suunnitteluun ja toimivuuteen. Mitä tärkeämpiä tehtäviä kunnat hoitavat ja mitä enemmän tehtävien budjetointiin liittyy epävarmuutta, sitä vaikeampaa kuntatasoa koskevien sääntöjen asettaminen (ja noudattaminen) on. Kunnan selviytyminen sille annetuista yhteiskunnallisesti tärkeistä tehtävistä kuten terveydenhuollosta, sosiaalipalveluista ja koulutuksesta voi painaa vaakakupissa enemmän kuin tietyn tiukasti määritellyn taloudenpitoon liittyvän säännön noudattaminen. Toisaalta mikäli kunnilla on laaja autonomia palvelujen järjestämisessä ja riittävät tulonlähteet, voidaan kunnilta edellyttää myös taloudenpidon vastuullisuutta.

Myös kuntien tulopohja vaikuttaa fipo-sääntöjen tarpeeseen. Paikallistasoa koskeville finanssipolitiikan säännöille on vähemmän tarvetta silloin, kun paikallistason omien tulojen osuus kokonaisbudjetista on suuri ja kun tulopohjat ovat liikkuvia (Sutherland ym. 2006). Tällaisessa toimintaympäristössä paikallistasolla olisi kannustin välttää alijäämisiä budjetteja, koska kasvavat menot on rahoitettava pääosin omista tulopohjista kerättävillä tuloilla, mikä on usein poliittisesti vaikeaa. Myös kuntien välinen verokilpailu voi vähentää tarvetta valtion asettamille säännöille. Toisaalta, mikäli kuntien veropohjat ovat hyvin suhdanteista riippuvia, voi seurauksena olla menojen voimakasta kasvua taloudellisesti hyvinä aikoina vieläpä niin, että laskusuhdanteissa menoja ei leikata vaan korotetaan veroasteita. Tällaista kehitystä voidaan hillitä esimerkiksi menojen kasvulle tai veroasteille asetettavilla rajoituksilla tai säätämällä kunnille rahastointivelvoite. Haitallisen verokilpailun varalta voi olla tarvetta säätää joillekin veroasteille alarajoja.

Paikallistason suuri riippuvuus valtionosuuksista lisää niin sanotun pehmeän budjettirajoituksen mahdollisuutta, koska tuen saajalle voi tällaisessa tilanteessa syntyä kannustin kerryttää alijäämisiä budjetteja, jotka lopulta mahdollisessa kriisitilanteessa siirtyisivät ylempään hallinnontason rahoitettaviksi. Hyvin valtionosuuspainotteisessa rahoitusjärjestelmässä voi siis valtion näkökulmasta syntyä tarve rajoittaa paikallistason velkaantumista.

Myös rahoitusmarkkinat voivat ohjata paikallishallinnon toimintaa varsinkin, jos paikallistaso hankkii rahoitusta suoraan rahoitusmarkkinoilta, sillä ylivelkaantumisesta on seurauksena luotonoton kustannusten kasvu (korkeus). Toimiakseen hyvin, rahoitusmarkkinat tarvitsevat kuitenkin tarkkaa ja ajantasaista tietoa paikallishallinnon taloudellisesta tilasta. Tällöin keskeiseen asemaan nousevat kirjanpitojärjestelmät ja muut taloudelliset indikaattorit, jotka kaikkien paikallishallintoyksiköiden tulisi tuottaa yhdenmukaisesti ja läpinäkyvästi. Tästä huolimatta esimerkiksi budjetin tasapainottamista tai velkaantumista koskeville säännöille voi olla tarvetta, sillä kirjanpidosta voidaan harvoin saada riittävää kuvaa paikallishallinnon todellisesta taloudellisesta tilanteesta. Erityiset säännöt koskien paikallishallintoyksikön mahdollista

konkurssia olisivat tehokas tapa lisätä rahoitusmarkkinoiden roolia paikallistason monitoroijana, koska konkurssilainsäädäntö lisäisi ”no bailout”-periaatteen uskottavuutta. Tällainen lainsäädäntö on käytössä nykyisin ainoastaan Sveitsissä ja Yhdysvalloissa (Blöchliger 2013).

Suomessa rahoitusmarkkinoiden merkitys yksittäisten kuntien valvojana on vähäinen, sillä kuntien velanotto on nykyisin keskittynyt kuntien ja valtion yhdessä omistamalle Kuntarahoitus Oyj:lle.² Kuntarahoitus hankkii lainoitukseen käytettävät varat kansainvälisiltä rahoitusmarkkinoilta ja lainojen takaajana on Kuntien Takauskeskus³, jonka jäseninä ovat kaikki Suomen kunnat. Kuntien Takauskeskukseen ja Kuntarahoitus Oy:n kansainvälisiltä luottoluokituslaitoksilta saama luottokelpoisuus on sama kuin Suomen valtiolla. Korkea luottokelpoisuus perustuu paljolti siihen, että Kuntarahoituksen takaajana ovat kaikki Suomen kunnat Kuntien Takauskeskuksen kautta (takausvastuu jakautuu kunnan asukasmäärän mukaan). Järjestely on mahdollistanut kunnille, kuntayhtymille ja kunnallisille yhtiöille markkinarahoitusta edullisemman tavan hankkia lainarahaa. Saatavilla olevien tietojen mukaan järjestelmä ei erottele kuntia niiden luottokelpoisuuden mukaan, vaan kaikki kunnat saavat rahoitusta lähestulkoon samalla korolla. Sen sijaan kunnat saanevat luottoa edullisemmin kuin niiden omistamat yhtiöt, koska kunnat harjoittavat edelleenlainausta omistamilleen yhtiöille. Järjestelmän hyvänä puolena on pidetty myös sitä, että se turvaa kuntasektorin häiriöttömän rahoituksen saannin. Järjestelmää on puolustettu myös kuntasektorin verraten alhaisella velkaantumisasasteella (nykyisin 8 prosenttia bruttokansantuotteesta), interventiojärjestelmän toimivuudella (valtiovarainministeriön ns. ”kriisikuntamenettely”), ja kuntien taloudellisen seurannan perustumisella yhteiseen kirjanpitojärjestelmään ja yhtenäiseen toimintakulttuuriin.

Nykyisellä kuntarahoitusjärjestelmällä on ollut poliittisten päätöksentekijöiden ja virkamiesten laaja kannatus. Kuntarahoitusta muutama vuosi sitten pohtinut valtiovarainministeriön työryhmä (VM 2011) piti järjestelmää hyvänä, eikä esittänyt siihen muutoksia. Työryhmä katsoi muun muassa, että ”kunnilla on joka tapauksessa nykyisessä järjestelmässä lakisääteinen velvollisuus turvata Kuntarahoituksen varainhankinnan vastapuolten saatavat”. Lisäksi työryhmä toteaa, että ”kiristynvä luottolaitosten vakavaraisuussäätely on puolestaan omiaan rajoittamaan entisestään mahdollisuuksia siirtää kuntien markkinaehtoista rahoitusta merkittävästi yksityisen rahoitussektorin tehtäväksi ainakaan ilman, että kuntien markkinaehtoisen rahoituksen hinta nousisi selvästi.” Työryhmä ei käsitellyt kuntien luototusta taloustieteellisessä kirjallisuudessa esitetystä näkökulmasta, jonka mukaan paikallistason velanotto suoraan rahoitusmarkkinoilta lisäisi paikallistason lainanoton kurinalaisuutta (koska rahoitusmarkkinat rankaisisivat huonosti talouttaan hoitaneita kuntia korkeammilla koroilla). Asiasta on kuitenkin käyty keskustelua, koska on katsottu, että nykyinen järjestelmä ei riittävästi hillitse kuntien velan kasvua. Toisaalta voidaan kysyä, olisiko rahoitusmarkkinoiden harjoittama seuranta sääntöjä merkittävästi tehokkaampi keino hillitä kuntien velkaantumista, jos rahoitusmarkkinat olettaisivat, että valtio joka tapauksessa pelastaa kriisiin joutuneet kunnat. Suomessa kuntien vastuulla on monia merkittäviä tehtäviä, minkä vuoksi valtion ”no bailout”-sääntö ei välttämättä olisi rahoitusmarkkinoiden näkökulmasta uskottava.

² Kuntarahoitus Oy perustettiin vuonna 1989 Kuntien Eläkevakuutuksen alaisuuteen. Tätä ennen Keva oli ollut keskeinen kuntien rahoittaja. Kuntarahoitus Oy:n osuus kuntasektorin uusista lainoista on koko ajan kasvanut, vuonna 2012 osuus oli noin 80 prosenttia.

³ Kuntien Takauskeskus perustettiin vuonna 1996, vuosina 1991–1995 Kuntarahoituksen luottojen takaajana oli Kuntien Eläkevakuutus.

2.2 Paikallishallinnossa sovellettavat säännöt pääpiirteissään

Budjetin tasapainottaminen

Budjetin tasapainottamista tai alijäämien kattamista koskevilla säännöillä pyritään hillitsemään paikallistason velkaantumista (Sutherland ym. 2006, Blöchliger 2013). Jotta sääntely olisi tehokas, sen tulisi kohdistua sekä toiminta- että investointimenoihin (Blöchliger 2013). Tähän liittyy kuitenkin tiettyjä ongelmia. Ensinnäkin käytännössä investointimenoja on usein helpompaa leikata kuin toimintamenoja, mikä voi laskusuhdanteessa johtaa investointien jyrkkään supistamiseen. Tämä voi olla haitallista, mikäli valtion tavoitteena on laskusuhdanteessa elvyttää lisäämällä julkisia investointeja. Investointien ja toimintamenojen kohtelu samalla tavalla on kuitenkin perusteltua, koska rajanveto erilaisten investointien välillä voi olla käytännössä vaikeaa. Esimerkiksi koulutusta voi pitää investointina inhimilliseen pääomaan, eikä ole selvää, miksi fyysisiä investointeja pitäisi kohdella eri tavalla kuin muita investointeja (Blöchliger 2013).

Budjetin tasapainottamista koskevat säännöt voivat lisätä paikallisen julkistalouden myötäsyklisyyttä, mikä voi osaltaan kiihdyttää menojen kasvua ja veroasteiden nousua. Näin on etenkin silloin, kun tasapainottamista koskevat velvoitteet koskevat vuosittaisia budjetteja. Hyvin joustamattomat säännöt voivat korkeasuhdanteessa kannustaa paikallistasoa kuluttamaan käytössä olevan rahoituksensa, vaikka menolisäyksille ei olisi tarvetta. Lisäksi paniikinomaiset menoleikkaukset laskusuhdanteessa hankaloittavat palvelutoiminnan järjestämistä.

Taloudellisten taantumien ja äkillisten tapahtumien varalta tehdyt poikkeukset ja helpotukset sääntöihin ovat välttämättömiä etenkin silloin, kun kuntien vastuulla on merkittäviä tehtäviä. Poikkeusten ajoittaminen on kuitenkin usein vaikeaa ja poikkeukset myös vaikeuttavat sääntöjen noudattamisen seurantaan. Budjetin tasapainottamisvelvoitteista voi myös seurata ”luovaa kirjanpitoa”, jolla pyritään välttämään sääntöjen rikkomisesta seuraavia sanktioita. Siksi tasapainottamista koskevan säännön toimivuuden kannalta on olennaisen tärkeää, että käytettävä tietopohja on laadukasta. Säännön voimakkuuden kannalta on myös aivan eri asia, koskeeko tasapainottamisvelvoite talousarviota vai tilinpäätöstä. Tasapainottamisvelvoite on perusteltua asettaa koskemaan mieluummin muutaman vuoden aikajännettä kuin vuosittaisia budjetteja tai tilinpäätöksiä.

Velkaantuminen

Velkaantumista koskevat säännöt kieltävät paikallistason lainanoton joko kokonaan tai osittain. Niin sanottu ”kultainen sääntö” mukaan paikallistason lainanotto rajoitetaan vain fyysisten investointien rahoittamiseen. Kultainen sääntö osaltaan takaa investointien toteuttamisen myös taantumien oloissa verrattuna tilanteeseen, jossa lainanotto olisi kokonaan kielletty. Tutkimustulosten mukaan paikallistason investointimenot ovat korkeammat ja vakaammat eri suhdannetilanteissa maissa, jotka soveltavat kultaista sääntöä. Kultaiseen sääntöön liittyvä käytännön hankaluus on kuitenkin investointien ja toimintamenojen välisen rajanvedon vaikeus. Lisäksi ainoastaan toimintamenoja koskeva lainanottokielto voi johtaa myötäsyklisyyteen. Kultaista sääntöä voidaan myös pyrkiä kiertämään, esimerkiksi ottamalla enemmän lainaa investointeihin (omarahoitusta vähentäen). Kuten edellä jo todettiin, fyysisten investointien suostamista aineettomien kustannuksella ei enää nykyisin pidetä perusteltuna. Tähän liittyen voidaan myös argumentoida, että ”kultainen sääntö” vääristäisi päätöksentekoa rahoituksen kohdentamisesta eri tehtäviin.

Täydellinen kieltö paikallistason lainanotolle voi johtaa paitsi paikallistalouden myötäsyklisyyteen, myös suhdanteiden heikentyessä ensi sijassa investointien supistumiseen. Tämä voi olla erityisen hankala asia silloin, kun paikallisen julkisen sektorin osuus kaikista julkisista investoinneista on suuri, ja jos taloutta halutaan elvyttää julkisia investointeja lisäämällä. Tällaisia tilanteita varten lainanottoa koskevia rajoitteita usein lievennetään joko harkinnanvaraisesti tai sääntöihin perustuen.

Kuntien velkaantumista voidaan rajoittaa myös niin sanotuilla ”velkajarruilla”, jotka eivät kiellä velanottoa kokonaan vaan asettavat velalle rajoituksia esimerkiksi suhteessa veropohjaan tai niin sanottuihin omiin tuloihin. Myös lainanhoitomenoille voidaan asettaa rajoituksia.

Veroasteet

Veroasteita voidaan säädellä asettamalla niille ylä- tai alarajoja. Vaihtoehtoisesti valtio voi vähentää kuntien saamaa valtionapua, mikäli veroasteet ylittävät asetetun tavoitteen/rajan. Kolmas tapa säädellä kuntien verotuloja on antaa kunnille vain niin sanottuja jaettuja veropohjia, joiden veroasteet ja veropohja ovat täysin valtion päätettävissä (Blöchliger 2013).

Veroasteiden sääntely vähentää paikallistason autonomiaa niiden omien tulojen suhteen. Sääntely voi olla perusteltua esimerkiksi silloin, kun paikallistason veropohjat ovat vain vähän liikkuvia, eikä kuntien välillä ole verokilpailua. Haitallisen verokilpailun tapauksessa voi olla tarpeen asettaa veroasteille alarajoja, jotta palvelujen taso voidaan turvata. Veroasteita säätelemällä voidaan vaikuttaa paikallistason menojen kasvuun, mutta veroasteita koskeva sääntely pitäisi silloin ulottaa koskemaan kattavasti kaikkia verotuloja. Tästä huolimatta veroasteita koskevat rajoitteet voivat johtaa esimerkiksi käyttö- ja asiakasmaksujen korotuksiin.

Veroasteita koskevat rajoitukset voivat myös lisätä menojen myötäsyklisyyttä, mikä puolestaan voi johtaa jopa budjetin alijäämäisyyteen, jos menoja koskevia rajoituksia ei aseteta samaan aikaan. Eräissä tapauksissa kuntien tasausjärjestelmä (valtionosuudet ja verotulotasaus) voi johtaa siihen, että kaikki kunnat päätyvät käyttämään maksimiveroastetta, kuten Norjassa on käynyt.

Menorajoitukset

Menorajoituksia voidaan asettaa menojen kasvulle vuosittain tai useamman vuoden periodille. Menoja koskevia rajoituksia on myös asetettu menojen kasvulle suhteessa johonkin indikaattoriin, kuten (vero)tuloihin, inflaatioon, väestön määrään, johonkin palvelutarvetta kuvaavaan muuttujaan tai näiden yhdistelmiin.

Menoluokkien moninaisuudesta johtuen yksittäisiä menoryhmiä koskevat menokatot ovat hankalimpia toteuttaa, sillä yhdelle menoluokalle asetettu menokatto saattaa ohjata kuntia lisäämään menoja niissä tehtävissä, joille ei ole asetettu rajoituksia. Mikäli kaikesta huolimatta halutaan rajoittaa vain osaa menoista, tehtäviä priorisoimalla voidaan pyrkiä vähentämään sääntelystä seuraavaa allokatiivista tehotto- muutta. Esimerkiksi työttömyydestä aiheutuvia menoja voi olla perusteltua jättää rajoitusten ulkopuolelle. Eri menoryhmille asetetut rajoitukset vaativat kuitenkin tarkkaa seurantaa ja informaatiota palvelutarpeiden kehityksestä. Ei myöskään ole uskottavaa, että valtio kykenisi allokoiimaan resursseja tehokkaammin kuin kunnat itse. Toisaalta kokonaismenojen kasvulle asetettu rajoite saattaa johtaa kuntia leikkaamaan yksipuolisesti aina sieltä, mistä se on lyhyellä aikavälillä helpointa. Kuten kaikkia sääntöjä, myös menorajoitteita voidaan kiertää esimerkiksi siirtämällä tehtäviä budjetin ulkopuolelle. OECD:n te-

kemissä maavertailuissa menoja koskevat rajoitukset ovat osoittautuneet harvoin käytetyiksi (Fredriksen 2011, Blöchliger 2013) ja tällöinkin ne ovat usein paikallishallinnon itse itselleen asettamia.

Taulukko 1. Yhteenvedo eri sääntöjen/rajoitusten odotetuista vaikutuksista

	Odotettu vaikutus paikalliseen julkistalouteen			
Sääntö/rajoitus	Menot	Resurssien kohdentaminen	Alijäämät, velkaantuminen	Myötäsyklisyys
Budjetin tasapainottaminen	Voi johtaa tilanteeseen, jossa menot kasvavat hyvinä aikoina, mutta taantuman aikana menoja ei leikata vaan vaje rahoitetaan korottamalla veroasteita.	Neutraali, jos kattaa kaikki menot. Voi johtaa tehokkuustappioihin, jos kohdistuu vain osaan menoista.	Eryteisesti tiukka sääntely vähentää alijäämäisyyttä ja ylivelkaantumisen riskiä.	Lisää myötäsyklisyyttä.
Lainanoton rajoittaminen	Ohjaa budjetin tasapainottamiseen.	Jos kattavuus on osittainen, voi vääristää menopäätöksiä ja lisätä tehotomuutta.	Vähentää alijäämäisyyttä ja ylivelkaantumisen riskiä.	Lisää myötäsyklisyyttä.
Verokatot (veroasteet, verotulot)	Voi jarruttaa menojen kasvua, varsinkin jos säännöt kattavat useimmat verotulot.	-	Voi johtaa alijäämäisyyteen, jos menoja ei samalla säännellä.	Vähentää myötäsyklisyyttä, jos säännöt koskevat veroasteita.
Menojen sääntely	Voi jarruttaa menojen kasvua, jos menoluokkien kattavuus on laaja.	Neutraali, jos kattaa kaikki menot. Voi johtaa tehokkuustappioihin, jos kohdistuu vain osaan menoista.	-	Voi auttaa suhdannevaihtelun tasaamisessa, mutta voi myös johtaa myötäsyklisyyteen, jos sääntö on sidottu tiettyyn tehtävään.

Lähde: Blöchliger 2013.

2.3 Kuntatalouden sääntely Tanskassa, Norjassa ja Ruotsissa

Tanska

Tanskassa paikallinen julkishallinto koostuu 98 kunnasta ja viidestä välihallinnontason alueesta. Alueen keskeinen tehtävä on terveydenhuolto ja kunnat vastaavat pääosin muista palveluista. Tanskassa verotulot muodostavat 52 prosenttia kuntasektorin tuloista. Tärkein verotulojen lähde on paikallinen tulovero (86 prosenttia kaikista verotuloista). Kunnilla on käytössään myös kiinteistövero ja lisäksi ne saavat osuuden yhteisöveron tuotosta. Kuntien valtionosuusjärjestelmä muodostuu yleisestä valtionavusta, val-

takunnallisesta tasoituksesta, pääkaupunkiseudun sisäisestä tasoituksesta ja erityisestä valtionavusta pääkaupunkiseudun ulkopuolisille epäedullisen olosuhteiden kunnille.

Viidellä terveydenhuollosta huolehtivalla alueella ei ole verotusoikeutta ja ne saavat rahoituksensa lähes kokonaan valtionosuuksina. Kunnat osallistuvat alueiden rahoittamiseen pienellä osuudella.

Tanskassa kuntien velanottoa, veroasteita ja menoja säädelään muihin Pohjoismaihin verrattuna tiukasti. Kuntien pitkäaikainen lainanotto on pääsääntöisesti kielletty verorahoitteisiin palveluihin, tosin valtio voi myöntää kunnalle anomuksesta luvan velanottoon tietyissä erityistapauksissa. Lyhytkestoinen lainanotto on sallittu tasoittamaan valtionosuuksien tai verontilitysten maksatusaikataulujen aiheuttamaa kassavaihtelua. Lyhytkestoista velanottoa rajoitetaan velvoitteella, jonka mukaan kunnan lyhytaikaisten talletusten ja velkojen saldon täytyy vuoden aikajänteellä olla positiivinen. Tästä säännöstä poikkeamisesta seuraa kunnalle sanktioita.

Paikallisveroasteiden kasvua hillitään kuntien saamaa verotuottoa leikkaamalla. Verotuoton leikkaus tehdään sekä kuntatasolla että koko kuntasektorin tasolla. Kuntatasolla tehtävä verotuoton leikkaus on 1. vuotena 75 prosenttia, 2. ja 3. vuonna 50 prosenttia, 4. vuonna 25 prosenttia ja 5. vuonna 0 prosenttia. Lisäksi koko kuntasektorille tehdään veroasteen muutoksen tuotosta 1. vuonna 25 prosentin leikkaus, 2. ja 3. vuonna 50 prosentin leikkaus, 4. vuonna 75 prosentin leikkaus ja 5. vuonna 100 prosentin leikkaus. Siten yksittäisen kunnan veronkorotuksella saaman verotuoton suuruinen summa leikataan kokonaan: aluksi pääosin vain kyseiseltä kunnalta, mutta siirtymäajan jälkeen kuntasektorilta eli kaikilta kunnilta.

Kuntien menoja säännellään kuntasektorin ja valtion välisellä sopimuksella. Sopimuksessa määritellään vuosittain kuntasektorin tulojen ja menojen tasapainotavoite. Sopimuksen noudattamisen varmistamiseksi valtio pidättää ”panttina” kuntien valtionosuuksista osan, joka maksetaan kunnille, kun kuntien tilinpäätöksistä nähdään, että sopimus on toteutunut kaikissa kunnissa.

Tanskan kuntasektorin sääntely on kansainvälisesti vertaillen poikkeuksellisen tiukkaa. Pääosin sääntelyn ansiosta Tanskan kunnat ovat nykyisin ylijäämäisiä (Mau 2014).

Norja

Norjan paikallishallinto muodostuu 430 kunnasta ja 19 maakunnasta. Kuntien keskeisimpiä tehtäviä ovat sosiaalipalvelut, perusopetus ja perusterveydenhuolto. Maakuntien tärkein tehtävä on toisen asteen koulutus. Sairaalapalvelut on Norjassa keskitetty valtiolle.

Verotulot muodostavat noin 40 prosenttia kuntien ja maakuntien tuloista. Valtionosuuksien osuus on kuntien tuloista 37 prosenttia ja maakuntien tuloista 49 prosenttia. Paikallinen tulovero on tärkein kuntien verotulon lähde (86 prosenttia verotuloista). Kunnilla on niin halutessaan käytössään myös kiinteistövero (vapaaehtoinen vero) ja kunnat saavat osuuden yhteisöverosta ja varallisuusverosta. Paikallinen tuloveroaste on kaikissa kunnissa sama, kiinteistöveroaste vaihtelee kunnittain.

Norjassa kunnille ei ole asetettu rajoituksia velkaantumiselle. Kuntien on laadittava nelivuotinen taloussuunnitelma. Vuosittaisen tilinpäätöksen ei tarvitse olla tasapainossa, mutta alijäämä pitää kattaa kahden vuoden sisällä. Erityistapauksissa talouden tasapainottamista voidaan pidentää neljään vuoteen, esimerkiksi mikäli nopeammasta sopeutumisajakataulusta olisi vakavaa haittaa kunnan palvelutuotannolle. Mikäli kunta ei noudata tasapainottamista koskevia aikarajoja, se joutuu erityisseurantaan niin sanottuun ROBEK-rekisteriin. Tällöin kunnan täytyy hyväksyttää talousarvionsa valtion viranomaisilla etukäteen. ROBEK-listalle joutuneet kunnat saavat Norjassa kielteistä huomiota tiedotusvälineissä. Borge ja Hop-

land (2014) tutkivat ROBEEK-rekisterin vaikutusta kuntien käyttäytymiseen, ja tulosten mukaan rekisteri vähentää kuntien alijäämäisyyttä. Tulos antaa tutkijoiden mukaan viitteitä siitä, että formaalien sääntöjen ohella myös kriisikuntien julkistaminen ja siihen pohjautuva kielteinen mediajulkisuus on Norjassa vaikuttanut kuntien päätöksentekijöiden toimintaan.

Ruotsi

Ruotsissa paikallinen julkishallinto koostuu 290 kunnasta ja 21 maakunnasta. Maakuntien keskeisin tehtävä on terveydenhuolto ja kunnat vastaavat pääosin muista palveluista.

Kuntien ja maakuntien suurin tulonlähde on paikallinen tulovero (yli 60 prosenttia kuntien tuloista, maakunnilla osuus vielä tätäkin suurempi). Pääasialliset tulonlähteet ovat oma tulovero ja valtionosuudet. Kunnilla ja maakunnilla ei ole osuutta yhteisöveroon eikä niillä ole myöskään käytössä kiinteistövero⁴. Valtionosuusjärjestelmä tasaa Ruotsissa tehokkaasti eroja kuntien välillä.

Kunnat ja maakunnat saavat asettaa veroasteensa vapaasti. Myöskään lainanottoa ei ole rajoitettu. Kunnilla on vapaus päättää menoistaan lainsäädännön asettamien vaatimusten rajoissa. Kuntia sitoo budjetin tasapainottamisvelvoite, mutta kunta voi sopeuttaa alijäämäisen taloutensa kolmen vuoden aikana. Tämän velvoitteen noudattamatta jättämisestä ei kuitenkaan seuraa kunnalle sanktiota. Vuodesta 2013 lähtien kunnat ja maakunnat ovat voineet vapaaehtoisesti rahastoida osan ylijäämästään niin sanottuun suhdannerahastoon (resultatutjämningsreserv, RUR), jonka varoja kunta on voinut käyttää myöhempien alijäämien kattamiseen (Donatella 2014).

3 Kuntatalous Suomessa

Kuntien ja kuntayhtymien ulkoiset menot ilman investointeja olivat vuonna 2012 yhteensä 39,7 miljardia euroa, mikä vastaa noin kahta kolmasosaa koko julkisen sektorin kulutusmenoista. Kuntasektorin investointimenot olivat samaan aikaan 4,6 miljardia eli noin 75 prosenttia kaikista julkisista investoinneista. Kuntasektorilla työskenteli vuonna 2013 yhteensä 432 000 henkilöä, noin viidennes työllisistä. Kuntasektori on siis olennainen osa julkisen sektorin kokonaisuutta, katsottiinpa asiaa miltä kannalta tahansa.

Kuntasektorin tehtävät ovat Suomessa kansainvälisesti verrattuna poikkeuksellisen laajat, sillä yleensä EU-maissa ja muissa Pohjoismaissa paikallishallinto muodostuu kahdesta tai useammasta hallintotasosta, jotka vastaavat terveydenhuoltoon, sosiaalipalveluihin ja koulutukseen liittyvistä tehtävistä. Kuntien tehtävät vastaavat laajuudeltaan sitä, mistä muissa Pohjoismaissa vastaa kunta- ja maakuntataso. Suomessa erityisesti pienet kunnat järjestävät palvelut usein niin sanotun kuntayhtymän tai muun yhteistyötai ostopalvelun avulla. Kunnilla ei siis ole velvoitetta tuottaa palvelua itse, vaan kunnalle kuuluu palvelujen järjestämistä vastuu.

⁴ Vuodesta 2008 lähtien kuntien tulolähteisiin on kuitenkin kuulunut kiinteistömaksu, joka määräytyy samoilla perusteilla kaikissa kunnissa.

Taulukko 2. Keskeisten palvelujen järjestäjätaso Pohjoismaissa

	Tanska	Suomi	Norja	Ruotsi
Erikoissairaanhoido (sairaalat)	Aluetaso	Kuntayhtymä	Valtio	Maakunta
Perusterveydenhuolto	Aluetaso	Kunta/kuntayhtymä	Kunta	Maakunta
Sosiaalipalvelut	Kunta	Kunta/kuntayhtymä	Kunta	Kunta
Perusopetus	Kunta	Kunta	Kunta	Kunta
Toisen asteen koulutus	Valtio	Kunta/kuntayhtymä	Maakunta	Maakunta

Lähde: Moisio, 2012a.

Kuntayhtymä on kuntien perustama, jäsenkunnistaan erillinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö, joka hoitaa jäsenkuntiansa puolesta kuntayhtymän perussopimuksessa määriteltyjä tehtäviä. Usein kuntayhtymät on perustettu vapaaehtoisesti⁵ esimerkiksi perusterveydenhuoltoon. Sairaanhoidopiirit ja maakuntavaltuustot ovat ainoita kuntayhtymiä, joihin kuuluminen on kunnille lakisääteistä. Voikin sanoa, että Suomessa kuntayhtymät ovat osittain korvanneet muissa maissa yleisesti käytössä olevan väliahallinnon tason. Kunnat valitsevat edustajansa kuntayhtymien päättäviin elimiin. Kuntayhtymien päätöksentekijät eivät siis ole vaaleilla valittuja luottamushenkilöitä, eivätkä he siten ole poliittisessa vastuussa kuntayhtymän päätöksistä.

Vuonna 2005 aloitetun Paras-hankkeen⁶ myötä kuntien määrä väheni kuntien yhdistymisten vuoksi yli sadalla kunnalla. Yhdistymisiin kannustettiin paitsi kuntaliitoskunnille maksettujen yhdistymisavustusten avulla myös uudella velvoitteella järjestää perusterveydenhuolto vähintään 20 000 asukkaan väestöpohjalla. Kunnat saivat itse valita minimiväestöpohjan toteuttamistavan joko kuntaliitoksen, yhteistyön tai niin sanotun isäntäkuntamallin avulla. Tuoreiden tutkimustulosten mukaan kuntaliitoksiin voi sisältyä niin sanottu yhteisvastuuongelma, jonka seurauksena etenkin pienillä yhdistyville kunnilla on kannustin lisätä velkaa ja kuluttaa rahavaroja ennen liitosta (Pääkkönen, Saarimaa ja Tukiainen 2013). Eräs tapa välttää tällaista kehitystä olisi säätää rajoituksia kuntien rahankäytölle ennen kuntaliitosta ja sen aikana.

Nykyisin kuntia on 320, joista 16 kuntaa sijaitsee Ahvenanmaalla. Kuntien määrän vähennyttä myös kuntayhtymien lukumäärä on vähentynyt, sillä yhteistyölle on kuntakoon kasvaessa ollut vähemmän tarvetta. Paras-hankkeen toinen seuraus on ollut kuntien yhteistyön ja palvelujen järjestämistapojen monimuotoistuminen. Kuntayhtymien ohella on nykyisin käytössä muitakin kuntien välisiä yhteistyömalleja, muun muassa isäntäkuntajärjestely. Kunnat ja kuntayhtymät myös ostavat enenevässä määrin palveluja yksityiseltä ja kolmannelta sektorilta. Vuonna 2012 kuntasektorin yksityiseltä ja kolmannelta sektorilta tekemien hankintojen osuus kaikista hankinnoista oli 23 prosenttia.⁷

⁵ Kunnilla on myös mahdollisuus erota kuntayhtymästä. Tosin perusterveydenhuollossa Paras-hankkeen edellyttämä minimiväestöpohja (20000 asukasta) tulee tällöinkin täyttyä.

⁶ Paras-hanke päättyi vuonna 2012.

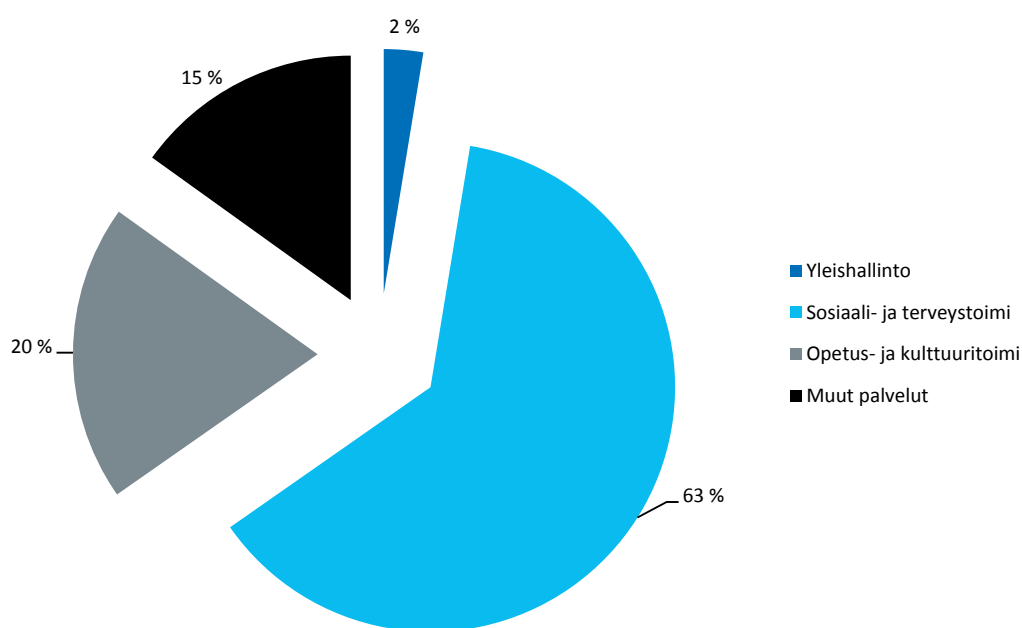
⁷ Yksityiseltä ja kolmannelta sektorilta tehtyjen hankintojen osuus kuntasektorin kokonaismenoista oli 5,8 prosenttia vuonna 2012.

Suomessa kunnat järjestävät kaikki terveydenhuoltoon ja sosiaalipalveluihin liittyvät palvelut, sekä suuren osan koulutuksesta, kuten esi- ja peruskoulu-, lukio- ja ammatillisen koulutuksen. Vuoden 2014 alussa vastuu ammattikorkeakoulujen rahoituksesta siirtyi kokonaan valtiolle. Kunnat myös tarjoavat kirjasto-, kulttuuri-, nuoriso-, liikunta- ja vapaa-ajanpalveluja. Lisäksi kunnat ohjaavat alueensa maankäyttöä ja rakentamista sekä huolehtivat vesi-, energia- ja jätehuollosta, kaduista sekä ympäristönsuojelusta. Kunnilla on myös vastuuta työllisyyden edistämisestä. Kuntien tehtävät ovat valtaosin lakisääteisiä⁸, mutta omien resurssiensa asettamissa rajoissa kunnat voivat järjestää myös muita palveluja ja tarjota asukkailleen lakisääteistä velvoitetta laajempaa palvelua. Kuntien lakisääteiset tehtävät ja velvoitteet ovat 1970-luvulta alkaen kasvaneet voimakkaasti niin, että nykyisin kunnilla on jo yli viisisataa lakisääteistä tehtävää, joita säätelee lähes tuhat velvoitetta. Kuntien tehtäviä käsitellään myös jäljempänä luvussa 4.2.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävistä aiheutuvat menot muodostavat lähes kaksi kolmasosaa kuntasektorin toimintamenoista (Kuva 1) ja tämän pääluokan menot ovat myös kasvaneet muita pääluokkia nopeammin (Kuva 2). Mielenkiintoinen havainto on, että kuntien yleishallinnon menot ovat olleet kasvussa aivan viime vuosina.

Kuntasektorin tulot koostuvat verotuloista, valtionavuista ja toimintatuloista (muun muassa käyttömaksut ja myyntitulot) sekä muista tuloista (Kuva 3). Omien tulojen merkitys on kuntasektorille keskeinen ja valtionosuuksien suhteellinen merkitys koko kuntasektorille on pieni. Kunnallisvero on tulonlähteistä merkittävin, kun tarkastellaan koko kuntasektoria. Kuntien väliset erot ovat kuitenkin suuret. Noin joka kolmannelle kunnalle valtionosuus on merkittävin yksittäinen tulonlähde (valtionosuuksien painoarvoa kuntien tulojen näkökulmasta käsitellään myös jäljempänä luvussa 4.3.3.).

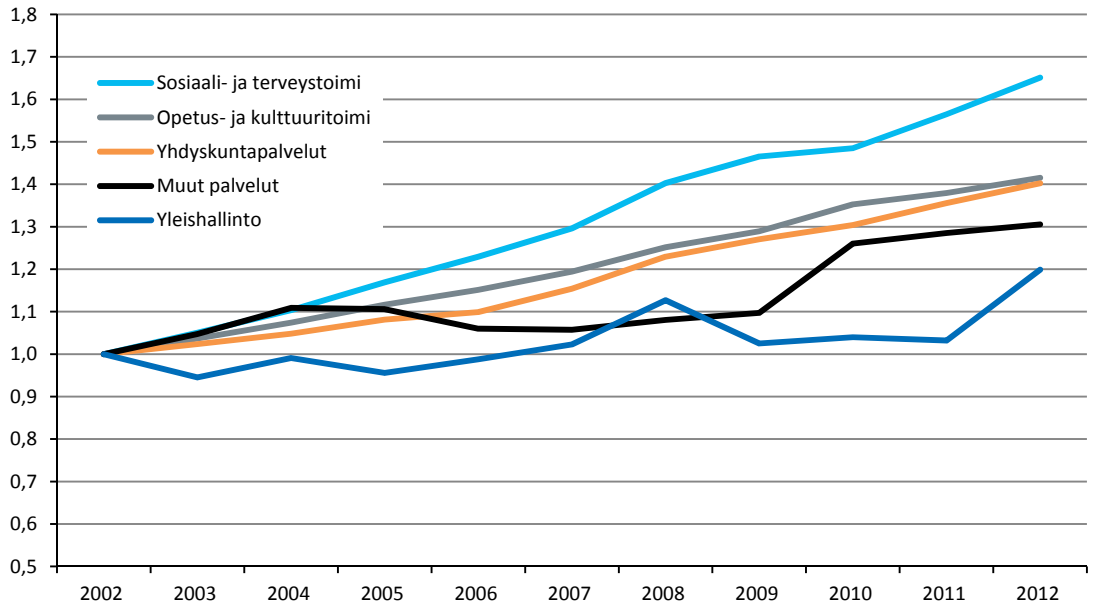
Kuva 1. Kuntien ja kuntayhtymien toimintamenojen osuus pääluokittain vuonna 2013



Lähde: Tilastokeskus.

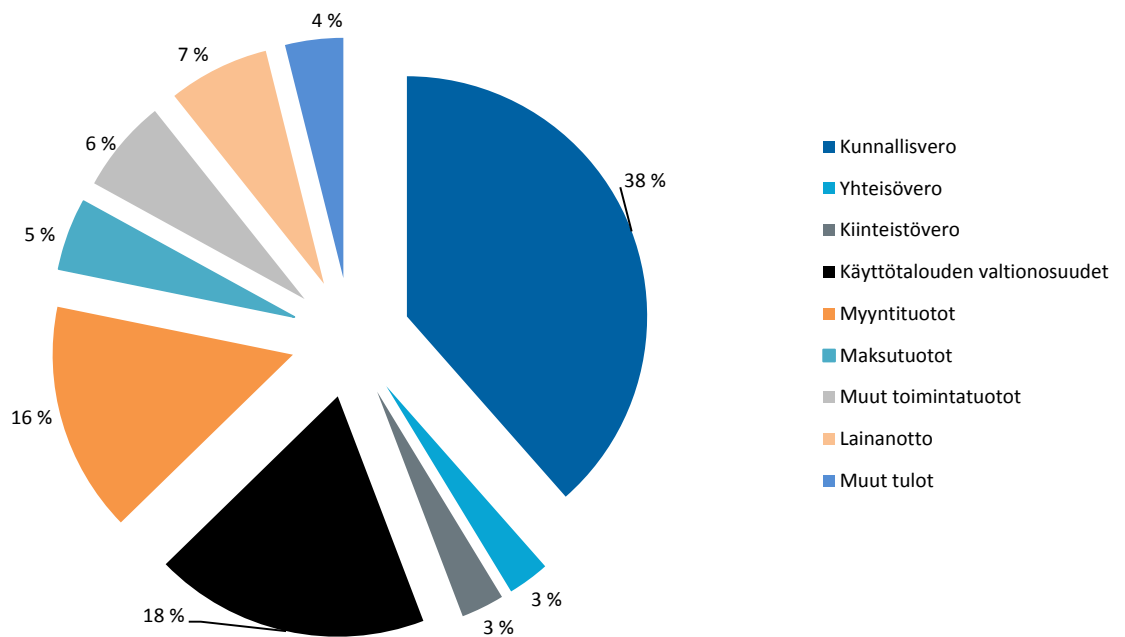
⁸ Lakisääteisiä ovat kuntien tehtävät ja velvoitteet, jotka on säädetty kunnan velvollisuudeksi erityislainsäädännössä.

Kuva 2. Kuntien menojen kehitys pääluokittain käyvin hinnoin vuosina 2002–2012 (indeksi 2002=1)



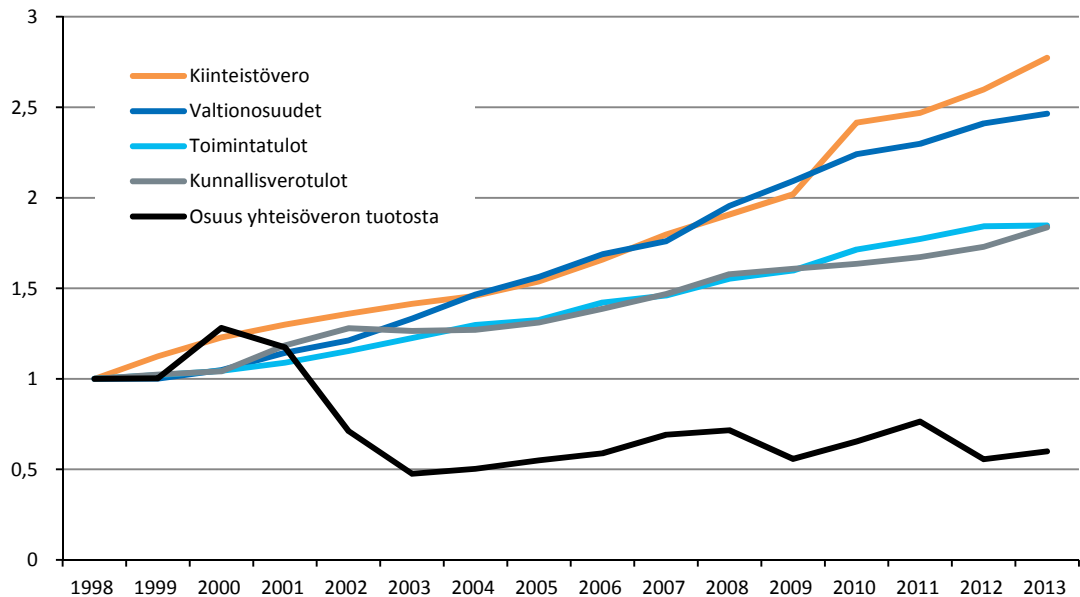
Lähde: Tilastokeskus.

Kuva 3. Kuntien ja kuntayhtymien tulojakauma vuonna 2013



Lähde: Tilastokeskus.

Kuva 4. Kuntien tulojen kehitys vuosina 1998–2013 käyvin hinnoin (indeksi 1998=1)



Lähde: Tilastokeskus.

Kuntien valtionosuusjärjestelmä koostuu valtiovarainministeriön hallinnoimasta kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta ja opetusministeriön hallinnoimasta toisen asteen koulutukseen suunnatusta valtionosuusrahoituksesta. Peruspalvelujen valtionosuus ja opetus- ja kulttuuriministeriön valtionosuus rahoitetaan valtion budjetista. Peruspalvelujen valtionosuus määräytyy laskennallisesti ja sen tavoitteena on täydentää kuntien omia tuloja niin, että kuntien lakisääteiset peruspalvelut voidaan järjestää kaikissa kunnissa. Valtionosuuden määräytymistekijöinä otetaan huomioon kuntien palvelutarpeista ja palvelutuotannon vaikeista olosuhteista johtuvia kustannuseroja sekä eroja tulopohjassa. Peruspalvelujen valtionosuus on vuonna 2014 yhteensä 8,6 miljardia euroa ja se maksetaan kunnille. Toisen asteen koulutukseen suunnattu valtionosuus on oppilas/opiskelijakohtainen ja se maksetaan palvelun ylläpitäjille, joita voivat olla kunnat, kuntayhtymät ja yksityiset oppilaitokset. Valtionosuuden kokonaismäärä on vuonna 2014 yhteensä noin 980 miljoonaa euroa. Erityisen huonossa taloudellisessa tilanteessa olevien kuntien on ollut mahdollisuus anoa peruspalvelujen valtionosuuden harkinnanvaraista korotusta. Tämän valtionosuuden kokonaismäärä on ollut 20 miljoonaa, mutta hallitus on päättänyt, että jatkossa harkinnanvaraista apua ei enää myönnetä.

Vuoden 2000 jälkeen valtionosuudet ovat kasvaneet selvästi nopeammin kuin verotulot tai toimintatulot, tosin osa valtionosuuksien kasvusta selittyy muun muassa sillä, että kunnallisveroon tehtyjä vähennyksiä on kompensoitu kunnille valtionosuuksien kautta (Kuva 4).

Kuntasektorin talous on viime vuosina kehittynyt yhä huonompaan suuntaan. Taustalla on vuosia jatkunut tilanne, jossa kuntasektorin menot ovat kasvaneet nopeammin kuin tulot. Lisäksi vuonna 2009 taluskriisi alkoi vaikuttaa kuntatalouteen voimakkaasti. Tulevina vuosina kuntataloutta heikentävät paitsi verotulojen kasvun hidastuminen niin myös vuosina 2012–2017 toteutettavat valtionosuusleikkaukset. Keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä väestön ikärakenteen muutoksesta seuraava hyvinvointipalvelujen

kysynnän kasvu tulee lisäämään kuntasektorin vastuulla olevia sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksia.

Kuntatalouden velka suhteessa bruttokansantuotteeseen on noussut 8 prosenttiin. Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu vuosikate riitti vuonna 2013 kattamaan poistot mutta ei nettoinvestointeja, eikä Peruspalvelubudjetissa ennusteta tähän parannusta. Siten ilman merkittäviä lisätoimia kuntasektorin velkaantumisen ennustetaan jatkuvan. Viimeisimmässä Peruspalvelubudjetissa todetaan myös, että kuntatalouden kestävyys turvaaminen edellyttää sekä rakennepoliittisen ohjelman täysimittaista toimeenpanoa että kuntien omia toimia talouden sopeuttamiseksi ja tuottavuuden parantamiseksi. Hallituksen rakennepoliittista ohjelmaa ja sen erityisesti kuntasektoria koskevia toimenpiteitä käsitellään tarkemmin seuraavassa luvussa.

4 Rakennepoliittinen ohjelma ja kuntatalous

Hallitus päätti rakennepoliittisesta ohjelmasta elokuussa 2013⁹. Ohjelma sisältää useita kuntasektoria koskevia toimenpiteitä ja tavoitteita. Näistä tärkeimmät liittyvät kuntatalouden ohjausjärjestelmän kehittämiseen, kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistamiseen, kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämiseen ja kuntien palvelutuotannon tuottavuuden parantamiseen. Kuntien tehtävien vähentämisellä ja kuntapalvelujen tuottavuuden parantamisella tavoitellaan yhteensä kahden miljardin euron säästöjä vuoden 2017 tasossa. Luonnollisesti rakennepoliittiseen ohjelmaan nivoutuu myös kunta- ja sote-uudistuksen läpivieminen niin, että rakennepoliittinen ohjelma ja ao. uudistukset tukevat toisiaan.

Syksyn 2013 aikana rakennepoliittisen ohjelman toimenpiteet tarkentuivat muun muassa kuntien tehtävien vähentämistä ja kuntatalouden ohjausjärjestelmää koskien. Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämiseen liittyen julkaistiin yksityiskohtainen toimenpideluettelo. Päätöksen¹⁰ mukaan ministeriöiden tuli valmistella helmikuun 2014 loppuun mennessä toimenpiteiden edellyttämät valtion säädös- ja ohjelmamuutokset, jotka johtavat tavoiteltuihin noin miljardin euron säästövaikutuksiin. Rakennepoliittisessa ohjelmassa hallitus myös päätti jatkossa pidättäytyä kuntien tehtävien nettomääräisestä lisäämisestä¹¹.

Maaliskuussa 2014 pidetyssä hallituksen kehysriihessä käsiteltiin sektoriministeriöiden valmistelemia esityksiä kuntien tehtävien vähentämisestä. Viimeistään tuolloin selvisi, että ministeriöiden valmistelu oli vielä pahasti kesken, eikä tavoitetta kuntien tehtävien vähentämisestä saavuteta asetetussa aikataulussa. Hallitus päätti, että toimet joilla on kustannusvaikutuksia, ja joiden toimeenpano ajoittuu kehyskaudelle ja joiden valmistelu on tässä vaiheessa edennyt riittävän pitkälle, sisällytetään valtion määräraha-

⁹ Rakennepoliittinen ohjelma talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi, 29.8.2013.

¹⁰ Hallituksen päätös rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta, 29.11.2013.

¹¹ Päätöksen mukaan kuntien tehtäviä ja velvoitteita ei lisätä ilman, että samalla karsitaan kuntien muita tehtäviä ja velvoitteita samalla euromäärällä, tai sitten myönnetään uusiin tehtäviin tai velvoitteisiin täysimääräinen rahoitus.

kehyksiin vuosille 2015–2018¹². Käytännössä vain pieni osa hallituksen marraskuussa 2013 päättämistä toimista oli valmisteltu niin pitkälle, että niistä syntyvä säästövaikutus voitiin sisällyttää kehyslukuihin.

Elokuussa 2014 pidetyssä budjettiriihessä hallitus päätti rakennepoliittisen ohjelman jatkamisesta ja vahvistamisesta¹³. Hallitus totesi kuntien tehtävien vähentämiseen liittyen, että toistaiseksi on kyetty täsmentämään kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähentäviä toimia niin, että on mahdollista laskennallisesti saada noin 350 miljoonan euron suuriset säästöt kuntien menoihin. Toisin sanoen miljardin euron tavoitteesta on tähän mennessä saatu kokoon kolmannes. Tähänkin lukuun liittyy tosin epävarmuutta, sillä valtion ohjausmahdollisuudet kuntien toimintaan ja menoihin ovat nykyisellään varsin rajalliset. Ministeriöillä ja Suomen Kuntaliitolla onkin monien toimenpiteiden osalta ollut hyvin erilainen näkemys siitä, minkä verran rakennepoliittisen ohjelman toimenpiteet vaikuttavat kuntien menoihin. Tosin koska ministeriöiden tekemiin kuntien tehtävien vähentämistä koskeviin menovaikutusarvioihin liittyy myös valtionosuuden supistaminen kyseisen tehtävän valtionosuusprosentin mukaisesti, olisi periaatteessa mahdollista että valtionosuuksien vähentäminen ohjaisi kuntia supistamaan menojaan. Tässäkin tapauksessa riippuu kuntien päätöksistä, seuraako valtionosuusmuutoksesta muutos kuntien menoissa, vai siirtyykö osa vaikutuksesta veroasteisiin tai velkaantumiseen. Lisäksi on epäselvää voidaanko valtionosuutta vähentää ennakoivasti, olettamalla jotakin kuntien käyttäytymisestä. Suomen Kuntaliiton näkemys on, että peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain mukaan valtionosuustehtävien laajuuden ja laadun muutokset otetaan ennakoivasti huomioon vain silloin, kun ne aiheutuvat valtion toimenpiteistä kunnista riippumattomista syistä. Kuntien omista toimenpiteistä aiheutuvia tehtävien muutoksia ei siten voitaisi ottaa ennakoivasti valtionosuusperusteissa huomioon, vaan nämä otettaisiin huomioon valtion ja kuntien välisessä kustannustenjaon tarkistuksessa kustannuspohjien kautta. Kuntien tehtävien vähentämisessä ei siis ole kyse ainoastaan siitä, löydetäänkö vähennettäviä tehtäviä, vaan epävarmuutta on myös muutoksen vaikutuksesta kuntasektorin menoihin. Tämä asia liittyy tavoitteeseen parantaa säädösvaikutusten arviointia, johon liittyviä konkreettisia toimia on vielä toistaiseksi vähän. Lisäksi julkisen talouden kestävyysnäkökulmasta ei ole samantekevää säästetäänkö menoja leikkaamalla tehtäviä vai siirretäänkö tehtäviä kunnilta valtiolle¹⁴.

Rakennepoliittiseen ohjelmaan sisältyvä tavoite 0,5 prosenttiyksikön vuotuisesta julkisten palvelujen tuottavuuden kasvusta on hyvin kunnianhimoinen ottaen huomioon, että esimerkiksi Tilastokeskuksen arvioima kuntapalvelujen kokonaistuottavuus on viime vuosikymmenen aikana useimpina vuosina heikentynyt. Näin myös siitä huolimatta, että sairaalapalvelujen tuottavuus on viime vuosina pysynyt ennallaan. Ohjelmassa ei myöskään esitetä keinoja, joilla asetettuun tavoitteeseen päästään. Asetetun tuottavuustavoitteen kannalta ratkaisevaa on, kyetäänkö julkisen sektorin palvelutuotannon henkilöstömäärän kasvu hidastamaan kolmasosaan aiemmin arvioidusta henkilöstötarpeen muutoksesta. Tavoitteessa keskiössä on sosiaali- ja terveydenhuollon palvelu- ja rahoitusrakennemuutuksen onnistuminen, koska valtaosa julkisen sektorin henkilöstön kasvusta liittyy juuri hoivapalvelujen kysynnän muutokseen. Valtiovarainministeriö on arvioinut, että tuottavuustavoite olisi mahdollista saavuttaa, mikäli julkisen sektorin henkilöstömäärä kasvaisi jatkossa noin 1000 henkilöä vuodessa, kun henkilöstömäärän on aiemmin arvioitu kasvavan noin 3000 henkilöllä vuodessa. Hoiva-alan henkilöstön siirtyminen eläkkeelle antaa tietyn mahdollisuuden aikaansaada tavoiteltu muutos. Henkilöstömäärän kasvun hidastaminen ei kuitenkaan paranna tuottavuutta, mikäli samaan aikaan tuotokset vähenevät vastaavasti. Siksi tuottavuustavoitteen kannalta olennaista on, että panoksia vähennettäessä samalla huolehditaan, että tuotokset, mukaan lukien palvelujen laatu, eivät supistu samassa suhteessa.

¹² Hallituksen päätös rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta osana julkisen talouden suunnitelmaa, 25.3.2014.

¹³ Hallituksen päätös rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanon vahvistamisesta, 28.8.2014.

¹⁴ Valtaosa Rapo-hankkeista tähtää tehtävän tai velvoitteen poistamiseen.

Budjettiriihessä päätettiin myös, että lokakuun 2014 loppuun mennessä valmistellaan julkisten sosiaali- ja terveystalouden kustannusten hallinnan toteuttava budjettikehysjärjestelmä¹⁵. Päätös liittyy paitsi yleiseen huoleen väestön ikääntymisestä johtuvasta sosiaali- ja terveysmenojen kasvusta, myös sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen mahdollisesti aiheuttamasta menojen ylimääräisestä kasvusta. Huoli on varsin aiheellinen, sillä suuriin reformeihin saattaa liittyä merkittäviä alkuvaiheen kustannuksia, muun muassa palvelutasojen ja henkilöstöetuuksien harmonisoimisesta ja rakenteellisten muutosten pitkistä siirtymäajoista johtuen. Esimerkiksi Tanskassa kuntauudistuksesta aiheutuvaan kuntien ja aluetason menojen kasvuun pyrittiin varautumaan erilaisin rajoituksin, mutta siinä ei kuitenkaan täysin onnistuttu (Moisio 2011). Tällä hetkellä ei vielä ole tarkkaa tietoa niin sanotun sote-menokehityksen lopullisesta sisällöstä, sillä asiaa vielä valmistellaan. Alustavien tietojen mukaan näyttää siltä, että menokehitys olisi valtakunnallisella tasolla määritelty eräänlainen sosiaali- ja terveysmenojen kokonaisbudjetti, jossa otettaisiin huomioon sekä valtion että kuntasektorin rahoitusosuus (Jukka Pekkarisen esityskalvot 2.12.2014, ks. liiteosa, kuva 15). Kokonaisbudjetin avulla määriteltäisiin viiden sote-alueen menokehitykset. Kunnat maksaisivat sote-alueille maksuosuutensa ja valtionosuus menisi joko suoraan sote-alueelle tai sitten aluksi kunnille. Sote-alueiden rahoitusta tosin pohtii parhaillaan STM:n monikanavaisen rahoituksen purkamisen vaihtoehtoja selvittävä työryhmä jonka määräaika päättyy 28.2.2015.

Alustava hahmotelma sote-menokehityksestä vaikuttaa enemmän ohjeelliselta ja suuntaviivoja asettavalta kuin varsinaisesti sote-alueita, tuottajakuntayhtymiä tai kuntia velvoittavalta menorajoitteelta. Luonnollisesti toimintamalli täsmentyy vielä. Alustavan esityksen pohjalta voisi kuitenkin arvioida, että sote-menokehitykset olisivat velvoittavampia esimerkiksi, mikäli kustannustenjaon tarkistus jäisi pois ja edellytettäisiin, että sote-alueet tulevat toimeen annetulla rahoituksella. Tosin Kainuun hallintokokeilussa (Hämäläinen ja Moisio 2011) nähtiin, että vaikka sosiaali- ja terveystalouden tuottavan kuntayhtymän/hallinnon budjetti valmisteltiin tiukasti, palvelujen käytön vuoksi yksikkö teki alijäämää, jonka rahoittajakunnat joutuvat lopulta kattamaan lisärahoituksella.

5 Valtiovarainministeriön esitys kuntien makro-ohjauksen kehittämiseksi

Kuntatalouden merkittävimmiksi ongelmiksi on eri yhteyksissä nostettu kuntasektorin alijäämäisyys, velkaantuminen, verotulojen epävakaumus ja valtion kunnille delegoitujen uusien tehtävien ja velvoitteiden aiheuttamien menojen nopea kasvu. Kuntatalouteen liittyvänä ongelmana mainitaan usein myös tulopohjien suuret kuntien väliset erot ja siitä seuraavat erot palvelujen saatavuudessa ja laadussa. Nämä ongel-

¹⁵ Valmistelulle on myöhemmin annettu lisäaikaa vuoden 2014 loppuun asti. Valmistelua johtaa talouspolitiikan koordinaattori Jukka Pekkarinen ja työryhmässä on jäseniä useista ministeriöistä.

mat ovat perusteluna myös valtiovarainministeriön ehdotukselle uudesta kuntatalouden ohjausjärjestelmästä.

Taulukko 3. Kuntatalouden ohjaus nykyisin ja ehdotetussa järjestelmässä

Nykyinen	Uusi
Makrotaso	
Peruspalveluohjelma ja -budjetti <ul style="list-style-type: none"> • Arvio kuntien toimintaympäristön muutoksista • Arvio kuntatalouden kehityksestä <ul style="list-style-type: none"> ○ Kuntalaki: kuntatalous tasapainossa kun vuosikate kattaa suunnitelmapoistot • Informaatio-ohjaus • Kuntien ja valtion neuvottelumenettely 	Kuntatalousohjelma <ul style="list-style-type: none"> • Kuntien ja valtion neuvottelumenettely <ul style="list-style-type: none"> ○ Toimintaympäristön ja kuntatalouden seuranta nykyiseen tapaan • Kuntatalouden rahoituskehys (osana julkisen talouden suunnitelmaa) <ul style="list-style-type: none"> ○ Kuntatalouden tasapainotavoite ○ Kuntatalouden menorajoite
Muut toimet <ul style="list-style-type: none"> • Valtionosuuksien lisäykset ja vähennykset <ul style="list-style-type: none"> ○ Valtionosuusprosentti päätetään vuosittain valtion budjetin yhteydessä (leikkaukset, lisäykset) ○ Valtionosuus uusiin tehtäviin 50 % • Valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus neljän vuoden välein • Veropohjien muutokset <ul style="list-style-type: none"> ○ Kuntien yhteisövero-osuus ○ Kiinteistöverojen ylä- ja alarajojen muutokset 	Toimenpiteet tasapainotavoitteen saavuttamiseksi <ul style="list-style-type: none"> • Valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistuksen muuttaminen vuosittain tehtäväksi • Peruspalvelujen valtionosuuden valtionosuusprosentin ja kuntien yhteisövero-osuuden sovitaminen suhdannetilanteeseen • Valtionosuus uusiin tehtäviin 100 %
Kunta-/kuntayhtymätaso	
<ul style="list-style-type: none"> • Alijäämän kattamisvelvoite (kuntalaki) <ul style="list-style-type: none"> ○ Kunnan on tehtävä suunnitelma alijäämän kattamiseksi, ei sitova rajoite • Kriisikuntamenettely <ul style="list-style-type: none"> ○ Kunnan tilinpäätöksen alijäämä on suurempi kuin 1000 €/as ja edellisen tilinpäätöksen alijäämä suurempi kuin 500 €/as, ○ TAI, jos kunnan kahden viimeisen tilinpäätöksen mukaan kaikki seuraavat ehdot täyttyvät: <ul style="list-style-type: none"> ▪ vuosikate on negatiivinen (ilman harkinnanvaraista valtionapua) ▪ tuloveroprosentti on vähintään 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin koko maan painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti ▪ lainamäärä/asukas ylittää maan keskiarvon vähintään 50 prosentilla ▪ taseessa on kertynyttä alijäämää vähintään 500 €/as. ▪ omavaraisuusaste < 50 % ▪ suhteellinen velkaantuneisuus on >50 % 	<ul style="list-style-type: none"> • Alijäämän kattamisvelvoite <ul style="list-style-type: none"> ○ Kunnan (kuntakonsernin) tai kuntayhtymän alijäämän tasapainottaminen enintään neljän vuoden aikana, muutoin kriisikuntamenettelyyn • Kriisikuntamenettely <ul style="list-style-type: none"> ○ Jos kunta tai kuntayhtymä ei ole katkautunut kertynyttä alijäämää vähintään neljässä vuodessa ○ Kuntakonsernin tilinpäätöksen alijäämä on suurempi kuin 1000 €/as ja edellisen tilinpäätöksen suurempi kuin 500 €/as, ○ TAI, jos kahden viimeisen tilinpäätöksen mukaan kaikki seuraavat ehdot täyttyvät: <ul style="list-style-type: none"> ▪ kuntakonsernin vuosikate on negatiivinen ▪ kunnan tuloveroprosentti on vähintään 1,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti ▪ kuntakonsernin lainamäärä/as. ylittää kaikkien kuntakonsernien keskimääräisen lainamäärän vähintään 50 prosentilla ▪ kuntakonsernin suhteellinen velkaantuminen on vähintään 50 %

Lähteet: VM 2014 ja HE Kuntalaiksi 24.11.2014.

Esitetty kuntatalouden makro-ohjauksen toimintamalli on osa laajempaa toimenpidekokonaisuutta, jolla hallitus pyrkii kuntatalouden vakauttamiseen ja vahvistamiseen. Makro-ohjauksen ohella muita toimia ovat muun muassa rakennepoliittiseen ohjelmaan sisältyvät toimet kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämiseksi ja kuntapalvelujen tuottavuuden parantamiseksi, joilla on tavoiteltu yhteensä kahden miljardin euron säästöjä vuoden 2017 tasossa.¹⁶ On myös selvää, että kuntarakenteen ja sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistushankkeet, kuten myös kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistaminen ja Kuntalain uudistaminen liittyvät olennaisesti kuntatalouden kehitykseen ja vakauteen. Tässä luvussa tarkastellaan kutakin toimenpidettä yksityiskohtaisemmin. Kuntien makro-ohjausta ja siihen esitettyjä muutoksia kuvaa tiivistetysti Taulukko 3.

5.1 Kuntatalouden tasapainotavoite

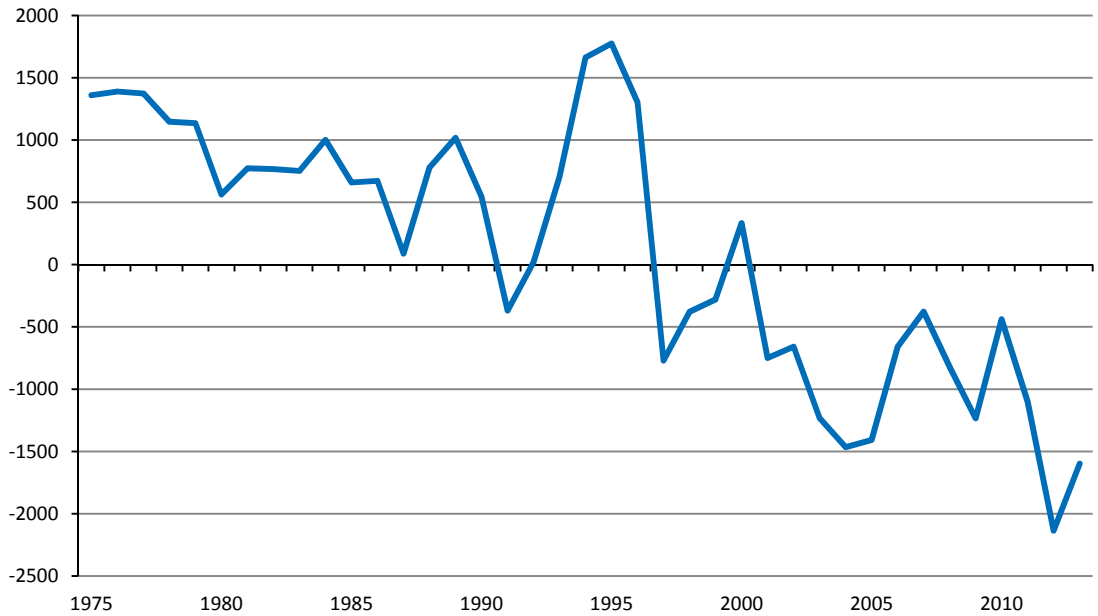
Valtiovarainministeriön työryhmä asettaa raportissaan tavoitteen kuntatalouden keskipitkän aikavälin tasapainolle. Tavoite esitetään kansantalouden tilinpidon nettoluotonanto/-otto käsitteen avulla. Tavoitteen mukaan paikallishallinnon (Suomessa kunnat ja kuntayhtymät) nettoluotonannon/-oton tulisi olla tasapainossa keskipitkällä aikavälillä eli neljän vuoden aikana/kuluessa. Nettoluotonanto määritetään kokonaistulojen (juoksevat tulot + kuluminen + saadut pääomansiirrot + maan myynnit) ja kokonaismenojen (juoksevat menot + maksetut pääomansiirrot + investoinnit + varaston muutos + maan ostot) erotuksena (VM 2014).

Työryhmän raportissa ei kerrota, mitä nettoluotonannon tasapainolla tarkalleen ottaen tarkoitetaan. Ehdoton tasapainovelvoite tarkoittaisi, että paikallishallinnon nettoluotonannon tulisi olla neljän vuoden aikajänteellä keskimäärin nolla. Yksittäisinä vuosina vaihtelua voisi siis olla, mutta kuntasektorin nettoluotonon ja -luotonannon tulisi kumota toisensa neljän vuoden tarkastelujaksolla. Tavoite voi osoittautua vaikeaksi saavuttaa, sillä tarkasteltaessa paikallishallinnon nettoluoton kiinteähintaista kehitystä vuosina 1975–2013 havaitaan, että trendi on ollut laskeva koko ajanjakson ajan (Kuva 5). Tämä liittyyne muun muassa kuntien 1970-luvulta alkaen jatkuvasti laajentuneista tehtävistä aiheutuneeseen menojen kasvuun sekä investointeihin, joita on rahoitettu omarahoituksen lisäksi velanotolla. Kuviosta ilmenee myös, että nettoluotonanto on ollut jatkuvasti negatiivinen vasta vuodesta 2001 alkaen.

Kuntien tasapainotavoitteen esittäminen kansantalouden tilinpidon käsittein aiheuttaa tiettyjä tulkintaongelmia, koska kuntien taloutta on perinteisesti seurattu kuntien tilinpidon käsitteiden avulla. Työryhmän raportissa todetaan, että kuntatalouden kirjanpidon termein ilmaistuna tasapainotavoite tarkoittaa, että kuntasektorin vuosikatteen tulee kattaa nettoinvestoinnit keskipitkällä aikavälillä (VM 2014). Myös näillä käsitteillä tarkasteltuna asetettu tasapainotavoite on varsin kunnianhimoinen, sillä nykyisen kuntalain ja kirjanpitolain mukaan kuntatalous on tasapainossa, jos vuosikate riittää suunniteltuihin poistoihin. Kuntasektorin vuosikate onkin vuosina 1997–2013 pääosin kattanut suunnitelmapoistot ja arvonalentumiset (Kuva 6). Sen sijaan viimeisen 17 vuoden aikana vuosikate on ainoastaan kolmena vuotena ylittänyt nettoinvestoinnit.

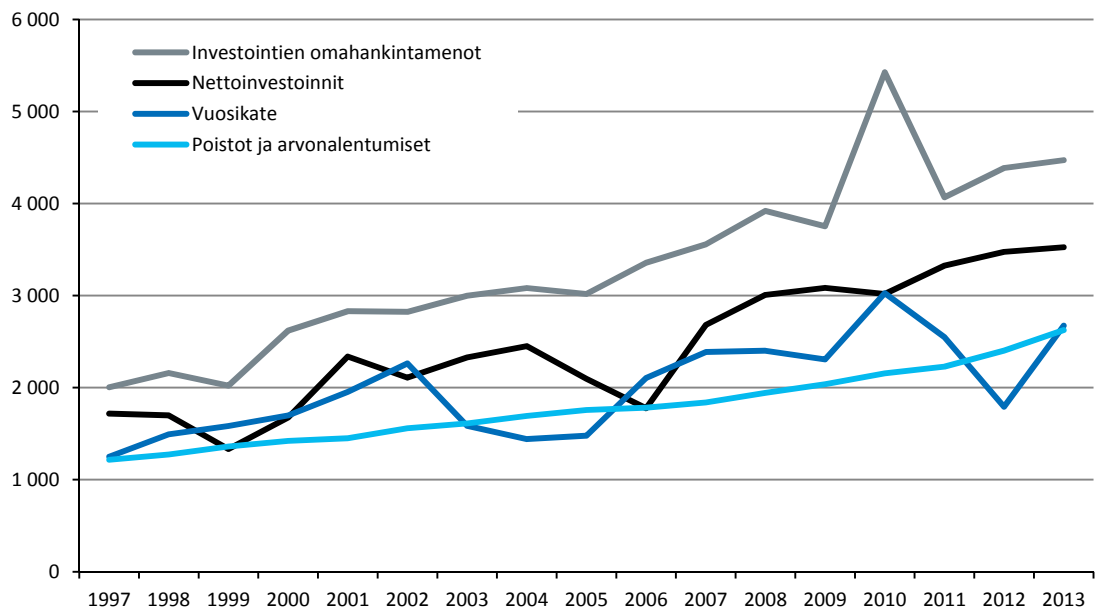
¹⁶ Hallituksen rakennepoliittinen ohjelma päätettiin elokuun lopussa 2013. Ohjelman toimenpiteitä tarkennettiin marraskuussa 2013. Vuonna 2014 rakennepoliittisen ohjelman päätöksiä on täsmennetty kevään kehysriihessä ja loppukesän budjettiriihessä.

Kuva 5. Paikallishallinnon nettoluotonanto (+) / nettoluotonotto (-), milj. euroa, kiintein hinnoin



Lähde: Tilastokeskus.

Kuva 6. Kuntasektorin (kunnat ja kuntayhtymät) vuosikate, investoinnit ja poistot, milj. euroa käyvin hinnoin

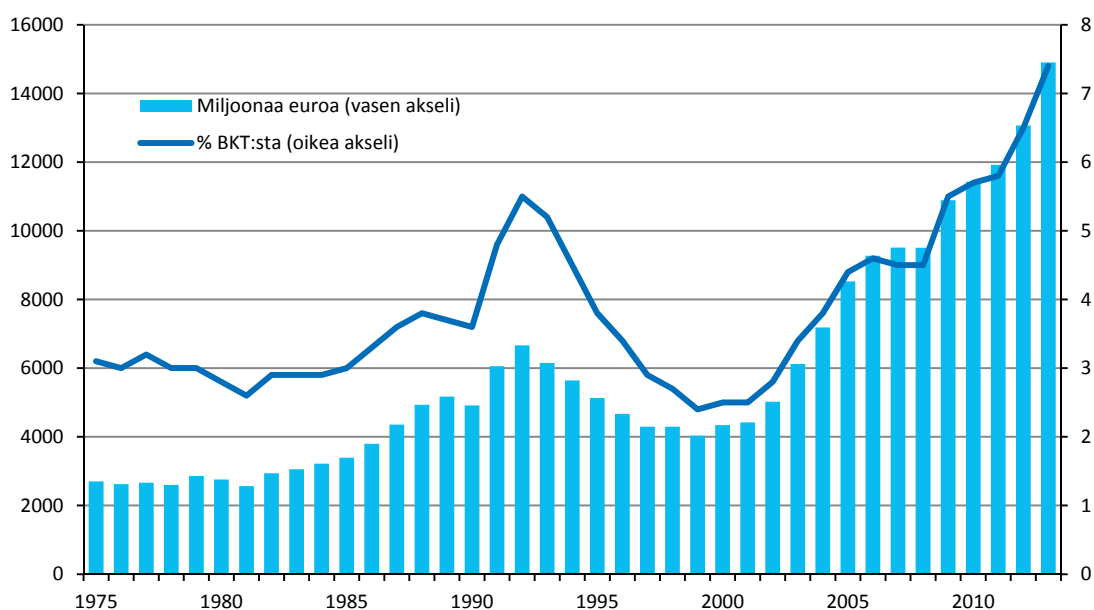


Lähde: Suomen Kuntaliitto.

Kuntien vuosikatteen ja nettoinvestointien välinen ero on 2000 luvulla kasvanut (Kuva 6), mikä on näkynyt kuntasektorin velan kasvuna (Kuva 7). Kuntien lainakanta kasvoi rajusti myös 1990-luvun alussa mutta alkoi supistua jo vuosikymmenen puolivälissä ja supistuminen jatkui 1990-luvun loppuun asti. Vuonna 2002 kuntien velka alkoi uudelleen kasvaa nopeasti, mutta kasvu pysähtyi jo vuonna 2006. Vuoden 2009 talouskriisi näkyi jälleen velan määrän kasvuna ja lainakanta on sen jälkeen kasvanut nopeasti. Kuntien velkaantuminen on siis ollut - 1990-luvun pahimpia lamavuolia lukuun ottamatta - etenkin 2000-luvun ilmiö.

Mikä sitten selittää kuntasektorin velkaantumista? Taustalla on useita syitä, joista tulorahoituksen riittämättömyys investointien rahoittamiseksi on tärkein. Kuntataloutta kuvaavien tilastojen perusteella voidaan näet arvioida, että kuntasektorin velan kasvusta vuosina 1997–2013 noin kaksi kolmasosaa on johtunut investointien rahoitustarpeesta ja yksi kolmasosa on ollut muuta velanottoa. Muu velanotto koostuu kuntien ottamasta ja edelleen omille yhtiöilleen lainaamasta rahasta (noin 3 miljardia euroa) sekä niin sanotusta "syömävelasta" (noin 700 miljoonaa euroa).¹⁷ Syömävelan kasvua selittää ainakin se, että kuntien toimintamenot ovat kasvaneet nopeammin kuin verorahoitus ja toimintatulot. Vuosina 2000–2013 kuntien toimintamenojen muutos oli keskimäärin 4,7 prosenttia vuodessa. Samaan aikaan kuntien yhteenlasketut verotulot, valtionosuudet ja toimintatulot ovat kasvaneet keskimäärin 4,2 prosenttia vuodessa.

Kuva 7. Paikallishallinnon velka 1975–2013*



Lähde Tilastokeskus.

¹⁷ Tämä arvio perustuu seuraavaan vuosia 1997–2013 koskevaan laskelmaan. Lainakannan lisäys on ollut 11450 milj. euroa. Samaan aikaan kuntasektorin nettoinvestointien ja vuosikatteen erotus on 7 660 milj. euroa, jonka voidaan arvioida olevan investointien lainarahoitustarve. Kun negatiivisten vuosikatteiden summa on kyseisellä periodilla ollut 709 miljoonaa euroa (kuntasektorin ns. ”syömävelka”), niin jäljelle jäävä 3 miljardia euroa koostuu kuntasektorin muusta lainatosta. Kunnat ovat esimerkiksi ottaneet lainaa itselleen ja lainanneet sen edelleen omistamilleen yhtiöille (ks. esim. Helin 2011). Käytetyt talousluvut esitetään liiteosan taulukossa.

Kuntasektorin tasapainotavoitteen asettaminen nettoluotonannon käsitteen avulla tarkoittaisi tiukasti tulokittuna sitä, että kuntasektorin velanoton tulisi pysähtyä. Tämä merkitsisi radikaalia muutosta kuntatalouden rahoitukseen, sillä tähän saakka kuntasektorin velanottoa ei ole säädelty käytännössä lainkaan. On myös hyvin epävarmaa, että tällaiseen lopputulokseen voitaisiin päätyä ilman, että velanotolle säädetäisiin kunta- ja kuntayhtymätasoisia rajoitteita. Tähän asiaan palataan raportin viimeisessä luvussa.

Nettoluotonantoon sidottu tasapainotavoite on ongelmallinen myös mittaamismielessä siksi, että se ei huomioi kuntien etukäteissäätämistä. Toisin sanoen, vaikka kunta rahastoisi investoinnin rahoittamiseen tarvittavan summan, se ei näkyisi mitenkään nettoluotonanto-muuttujassa kunnan hyväksi. Päinvastoin, kun investointi realisoituisi, niin kunnan nettoluotonanto heikkenisi vastaavalla määrällä. Tilanne on sama myös kuntien kirjanpidon termeille käännetyn tavoitteen osalta (tavoite: vuosikatteen tulisi kattaa nettoinvestoinnit), sillä rahastoja ei huomioida vuosikatteessa. Kuntasektorin keskeisen tasapainotavoitteen ilmaiseminen pelkästään nettoluotonannon käsitteellä ei siksi ole mielekäästä.

Näin ollen, mikäli nettoluotonantoa halutaan käyttää tasapainotavoitteen ilmaisemisessa, tulisi harkita etukäteissäätämisen huomioon ottamista tasapainotavoitteen määrittelyssä/arvioinnissa. Toinen, pidemmälle menevä, vaihtoehto olisi investointien ryhmittely ”hyviin” ja ”vähemmän hyviin” investointeihin, joista ”hyvien” investointien menot olisivat pienemmällä painolla mukana ao. nettoluotonannon laskelmissa.¹⁸ ”Hyviä” investointeja olisivat tuottavimmat, esimerkiksi sellaiset, jotka voidaan laskelmin perustella supistuvilla toimintakuluilla (lämmitys- ja huoltokulut, korjaustarve, tilatehokkuus). Kolmas mahdollinen ratkaisutapa olisi luopua nettoluotonannon käsitteestä kuntatalouden tasapainotavoitteen mittarina, ja sen sijaan säätää osa kuntien ja kuntayhtymien investoinneista luvanvaraiseksi. Neljäs vaihtoehto olisi tehdä kuntien ja kuntayhtymien velanotto luvanvaraiseksi, tai ottaa käyttöön kuntatalouden ”velkajarru”. Sääntelyyn liittyviin ehdotuksiin palataan tämän raportin lopussa.

5.2 Kuntatalouden menorajoite

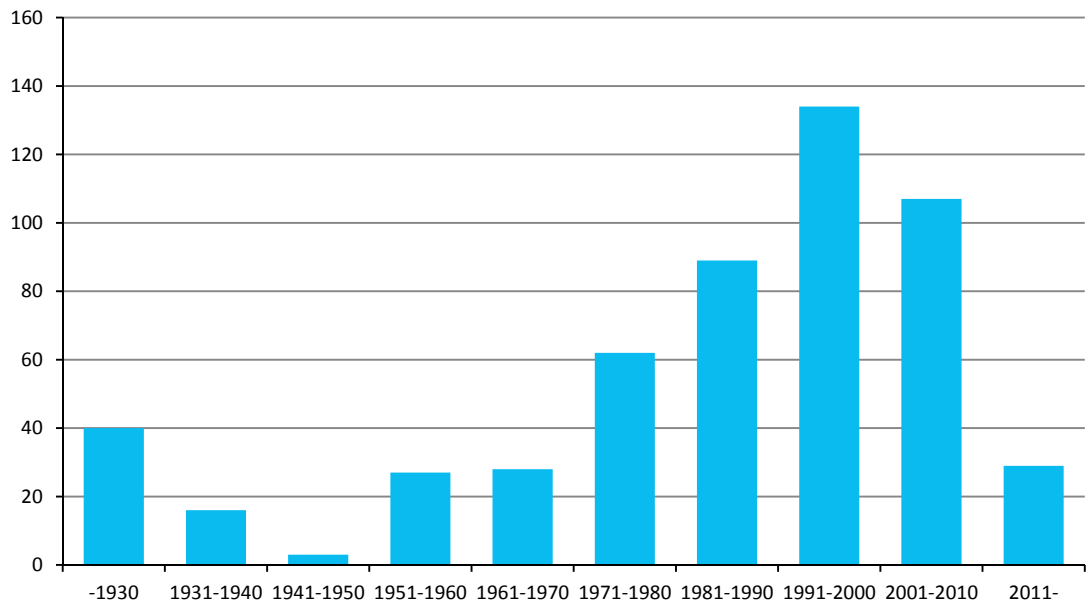
Valtiovarainministeriön työryhmä on esittänyt, että valtion kuntatalouteen kohdistuville toimenpiteille asetetaan euromääräinen rajoite. Tämä niin sanottu kuntatalouden menorajoite asetettaisiin jo hallitusohjelmassa ja se vahvistettaisiin vaalikauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa. Menorajoitteella rajoitettaisiin valtion toimenpiteistä aiheutuvaa kuntien menojen kasvua, ja rajoite olisi hallinnonalakohtainen. Valtiovarainministeriön raportissa ei esitetä esimerkkejä mahdollisista hallinnonalakohtaisista menorajoitteista.

Kuntien tehtävien ja velvoitteiden määrä on viime vuosikymmeninä kasvanut voimakkaasti (Kuva 8) ja tämän seurauksena kuntien menot ovat kasvaneet. Valtionosuus on korvannut uusien tehtävien kustannuksista 50 prosenttia vuodesta 2010 alkaen, tätä ennen sovellettiin kulloinkin voimassa ollutta valtionosuusprosenttia. Esimerkiksi vuonna 2009 sosiaali- ja terveyspalvelujen valtionosuusprosentti oli 34,64. Täten uusien tehtävien valtiolle aiheuttama kustannus on ollut varsin alhainen verrattuna kokonaiskustannukseen, mikä ei ole ainakaan hillinnyt valtion valmiutta säätää kunnille uusia tehtäviä. Valtionosuusjärjestelmän uudistamisen yhteydessä on päätetty, että vuodesta 2015 alkaen uusissa ja laajentuvissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on sata prosenttia kyseisten tehtävien laskennallisista kustannuksista, ellei valtionosuustehtäviin tehdä vastaavan suuruisia vähennyksiä. Toisin sanoen, täysimääräinen rahoitus voidaan järjestää lisäämällä valtionosuutta uudesta tehtävästä aiheutuvia kustannuksia vastaavasti, tai vähentämällä kuntien tehtäviä tai jollakin näiden yhdistelmällä. Valtionosuutta koskeva päätös tukee

¹⁸ Myös Niemeläinen (2014) käsittelee kuntainvestointien ryhmittelyä kunnan tulosta parantaviin ja heikentäviin investointeihin.

menorajoitteen toteuttamista, kun ministeriöissä on alusta alkaen valmistauduttava kustannusten täysimääräiseen korvaamiseen.

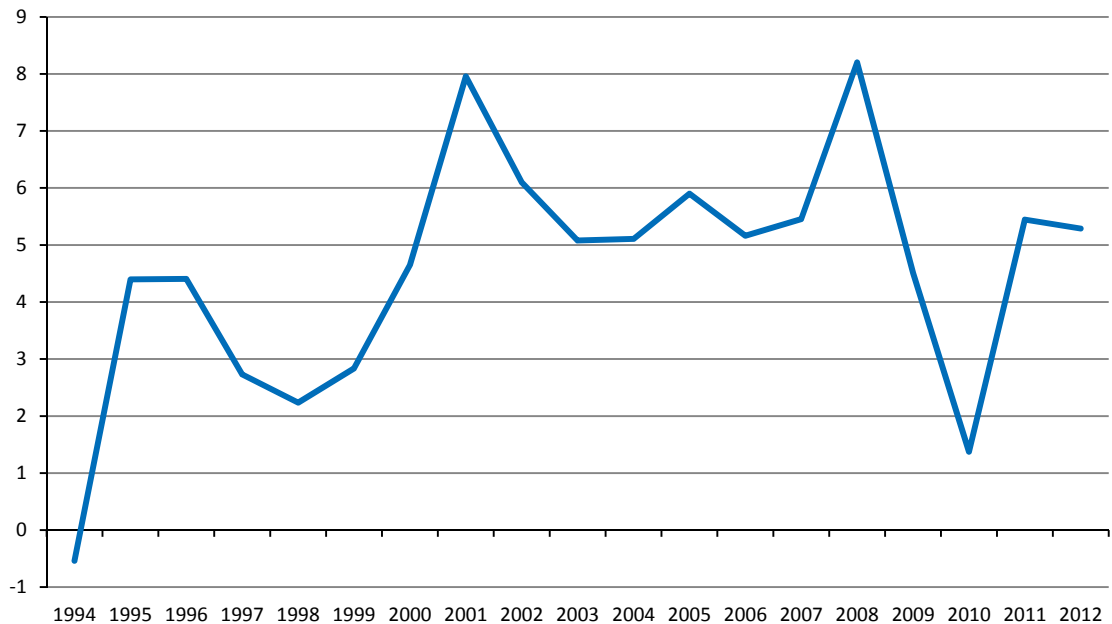
Kuva 8. Kuntien tehtävien määrän muutos vuosikymmenittäin



Lähde: VM 2013.

Kuntien menoihin vaikuttaa ennen kaikkea palvelutuotosten määrän ja/tai yksikkökustannusten muutokset. Tuotettuihin palveluihin vaikuttavat paitsi valtion toimenpiteet, kuten päätökset kuntien uusista tehtävistä tai olemassa olevien tehtävien laajuuden muutoksista, myös kuntien omat päätökset. Kunnat voivat omien resurssiensa rajoissa ja paikallisen kysynnän mukaisesti tarjota minimitasoa laajempaa ja laadukkaampaa palvelua. Palvelutuotannon yksikkökustannuksiin puolestaan vaikuttaa tuottavuuskehitys ja/tai panoshintojen (palkat, vuokrat) muutos. Kunnan palvelujen tuottavuus on paljolti riippuvainen kunnan omista päätöksistä, toimintayksiköiden koosta ja toiminnan organisoinnista. Panoshintoihin, kuten palkoihin, vaikuttavat ulkoiset tekijät, kuten keskitetyt palkkaratkaisut. Vuosien 1994–2012 sosiaali- ja terveystenonjen vuosimuutokset ovat tästä hyvä esimerkki. Nimellishintaiset menot ovat vuodesta 2001 alkaen kasvaneet keskimäärin noin viisi prosenttia vuodessa, merkittävinä poikkeuksina ovat vuodet 2001 ja 2008, joihin molempiin liittyi hoiva-alan merkittävät palkankorotukset (Kuva 9). Kuntapalvelujen tuottavuuskehityksestä ei ole viime vuosilta kattavaa tutkimustietoa. Aiemmat tutkimustulokset perusterveydenhuollon ja sosiaalipalvelujen sekä koulutuspalvelujen tehokkuuseroista antavat viitteitä siitä, että keskimääräinen tehottomuus on palvelusta riippuen enintään 10–15 prosenttia. Toisin sanoen tämän verran palveluyksiköt keskimäärin poikkeavat tehokkaimmista yksiköistä (Kangasharju 2007; Aaltonen ym. 2009). Tilastokeskus on kuntien ja kuntayhtymien tuottavuustilaston perusteella raportoinut kuntapalvelujen alenevaa tuottavuutta vuosina 2002–2011, mikä heijastaa panosmäärien tuotoksia selvästi nopeampaa kasvua. Tilastokeskuksen käyttämiä panos- ja tuotosindikaattoreita on kuitenkin kritisoitu (esimerkiksi Pursiainen ym. 2011). Toisaalta tuoreen THL:n tutkimuksen mukaan sairaalapalvelujen (ilman psykiatria) tuottavuus on vuosina 2008–2013 pysynyt keskimäärin ennallaan (THL 2014).

Kuva 9. Kuntien sosiaali- ja terveystoimen asukaskohtaiset nettokustannukset, vuosimuutos prosentteina



Lähde: Tilastokeskus.

Kuntatalouden menorajoitteen onnistunut toteuttaminen vaatii huolellista tehtävien/velvoitteiden vaikutusten arviointia. Asian tärkeydestä huolimatta raportissa ei juuri lainkaan kuvata sitä, miten vaikutusarviointia tulisi tai voitaisiin kehittää. Tosin raportissa viitataan kuntatilastoinnin parantamiseen (valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon määrittäminen) ja Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan alaiseen arviointijaostoon (tietopohjan kehittäminen, taloudellisten vaikutusten arviointi) asian mahdollisina ”ratkaisuina”. Kuntatilastoinnin kehittäminen on varmasti hyvin tarpeellista, mutta vaikutusarviointia ei voida perustaa pelkästään tilastotietoihin. Arviointijaos taas on toimeksiantonsa mukaisesti ensi sijassa säädösvaikutusten arviointia kehittävä työryhmä, eikä se resurssiensa puolesta voi korvata varsinaista vaikutusarviointia, joka tehdään ministeriöissä virkatyönä.

Parasta tietysti olisi, jos säädösvalmistelulle varattaisiin riittävästi aikaa ja resursseja, jotta laadukas etuja jälkikäteisarviointi olisi mahdollista. Kvantitatiivisin menetelmin toteutettava arviointi on mahdollista silloin, kun valmisteltava politiikkatoimi ja sen kohdejoukko on selvästi määritelty ja käytössä on mitattavaa tietoa politiikkatoimesta ja sen kohderyhmästä. Kokeilut ja pilotoinnit antavat parhaat mahdollisuudet tuottaa päätöksentekoa hyödyttävää arviointitietoa, mikäli arviointiasetelma voidaan perustaa satunnaistettuun koasetelmaan (Hämäläinen, 2010). Aina politiikkatoimia ei tietenkään ole mahdollista arvioida satunnaistetun koasetelman avulla eikä muillakaan kvantitatiivisilla tutkimusmenetelmillä. Tällöin ennakoarviointi joudutaan käytännössä perustamaan erilaisiin laskelmiin, joihin sisältyy erillistutkimuksia suurempi epävarmuus.

Säädöshankkeen ennakoarvioinnista vastaa asiaa valmisteleva ministeriö. Lisäksi Suomen Kuntaliitto tekee säädösvaikutuksista omia arvioitaan, joiden tulokset joskus poikkeavat merkittävästikin ministeriöiden tekemistä arvioista. Erilaisten arviointitulosten taustalla saattaa olla muun muassa näkemuseroja

lainsäädännön vaikutuksista kohderyhmien käyttäytymiseen. Ilman laadukasta tutkimustietoa onkin hyvin vaikeata tehdä yksiselitteisiä johtopäätöksiä käyttäytymisvaikutuksista. Eri tahojen tekemät laskelmat saattavat poiketa toisistaan myös, koska kustannuseriä ja yksikkökustannuksia käsitellään toisistaan poikkeavilla tavoilla. Siksi olisikin ehdottoman tärkeää saada aikaan yhtenäiset perusteet laskelmille. Tämän jälkeen tulisi edellyttää, että ministeriöt ja Suomen Kuntaliitto hakisivat neuvottelumenettelyn avulla yhteiset arviot säädösten kustannusvaikutuksista. Mikäli tähän päästäisiin, se helpottaisi paitsi menorajoitteen toteuttamista, myös valtion ja kuntien kustannustenjaon laskentaa ja sekä valtion että kuntasektorin sitoutumista arvioituun kuntatalouden kustannustasoon.

5.3 Muut toimenpiteet kuntasektorin tasapainotavoitteen saavuttamiseksi

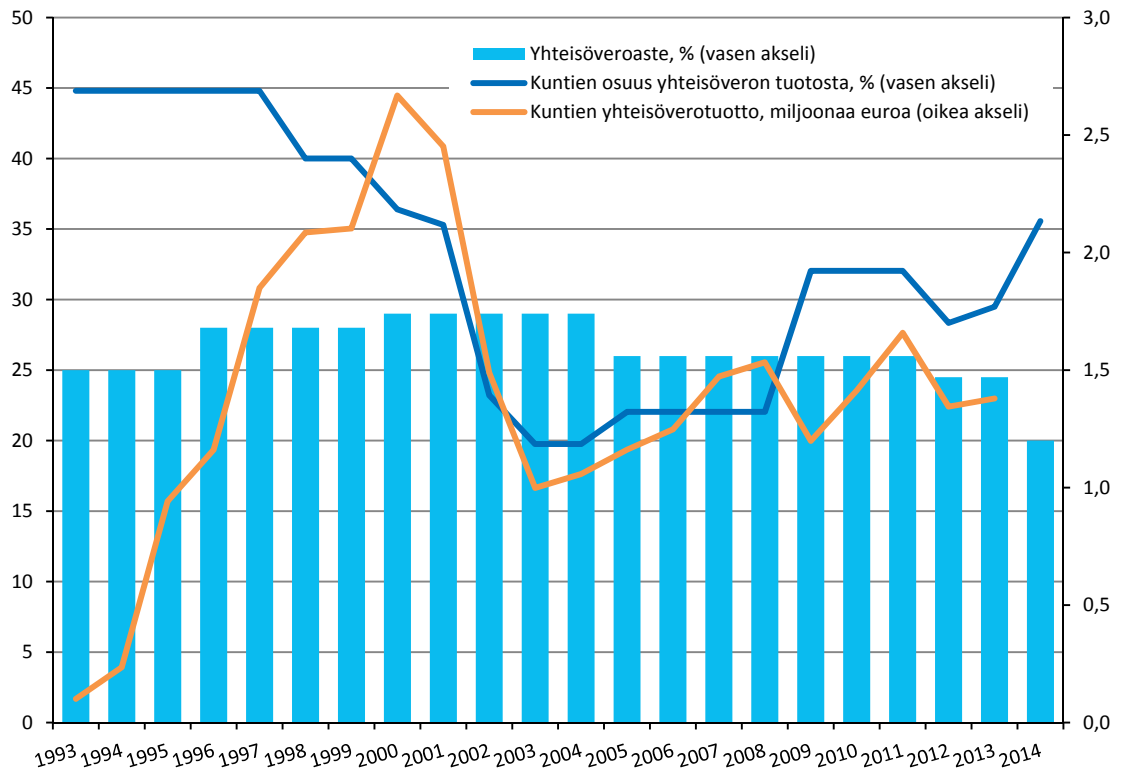
5.3.1 Kustannustenjaon tarkistuksen muuttaminen vuosittain tehtäväksi

Valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistuksen kehittäminen ei voi perustua ainoastaan nykyistä parempiin kuntatilastoihin. Laskelmissa tulisi nykyistä paremmin ottaa huomioon kuntien omista toimenpiteistä aiheutuneita menomuutoksia. Valtiovarainministeriön raportissa todetaan, että jatkossa valtion ja kuntien kustannustenjaon tarkistus tehdään vuosittain (VM 2014). Kustannustenjaon tarkistamisen tihentäminen on sinänsä perusteltua, muun muassa informaation saamisen kannalta, mutta muutos ei kuitenkaan poista laskelmien varsinaisia ongelmia. Kustannustenjaon tarkistuksen tekeminen kuntien toteutuneita menoja kuvaavista tilastoista jättää näet kokonaan huomiotta yksittäisten kuntien omista toimenpiteistä aiheutuneet menomuutokset. Toisin sanoen, kuntien ja kuntayhtymien toteutunut menokehitys voi erota valtionosuusjärjestelmän laskennassa käytetyistä laskennallisista kustannuksista ensinnäkin siksi, että kuntien palvelukysynnästä tms. syistä johtuen järjestetyt palvelut poikkeavat laadultaan tai saatavuudeltaan siitä, mitä lainsäädännössä on edellytetty. Toinen mahdollinen syy eroille on kuntapalvelujen tuottavuuskehitys. Kolmas mahdollinen syy, jota käsitellään työryhmäraportissa, liittyy sektori-ministeriöissä lain valmisteluvaiheessa tehtyihin vaikutusarvioihin, jotka ovat voineet ali- tai yliarvioida kunnille aiheutuvaa kustannusvaikutusta. Raportissa kiinnitetään huomiota siihen, että kustannustenjaon tarkistuksissa on poikkeuksetta päädytty satojen miljoonien suuruisiin kustannuksiin kunnille ja tästä päätellään, että ministeriöissä on mahdollisesti systemaattisesti aliarvioitu kustannusvaikutuksia. Kuten sanottua, ero valtionosuuksien ja toteutuneiden menojen välillä voi kuitenkin johtua muistakin syistä kuin menovaikutuksen aliarvioinneista. Näyttääkin siltä, että kustannustenjaon tarkistusta tulisi kehittää. Eräs vaihtoehto olisi korvata toteutuneet kustannukset päivitettyillä laskennallisilla kustannuksilla, joita tarkistuksessa verrattaisiin alkuperäisiin. Hallinnolle asetettu tavoite parantaa säädösvaikutusten arviointia yleisemminkin helpottaa myös kustannustenjaon tarkistuksen kehittämistä.

5.3.2 Yhteisöveron jako-osuuden muutokset

Eräs valtiovarainministeriön raportissa esitetty makro-ohjauksen väline on kuntien yhteisöveron jako-osuuden muuttaminen. Tämä ei kuitenkaan ole varsinaisesti uusi toimenpidevaihtoehto, sillä kuntien yhteisövero on lähes alusta pitäen ollut erilaisten muutosten kohteena ja usein muutokset näyttävät liittyneen juuri suhdannetilanteeseen (Kuva 10). Toisin kuin raportissa väitetään, tämä keino on ollut käytössä paitsi viime vuosien matalasuhdanteen aikana myös korkeasuhdanteiden aikana, sillä kuntien yhteisövero-osuutta supistettiin varsin voimakkaasti vuosina 1997–2003.

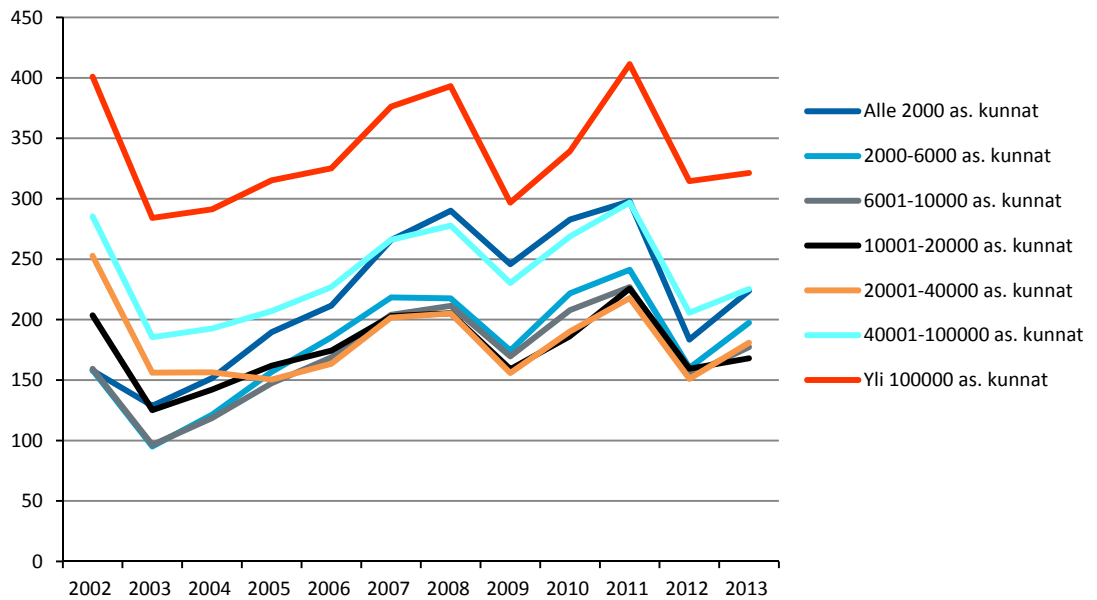
Kuva 10. Kuntien yhteisöverotuotto-osuus ja yhteisöveropohja



Lähde: Tilastokeskus.

Yhteisöveron jako-osuuteen kuntatalouden makro-ohjauksen välineenä liittyy tiettyjä ongelmia, joista keskustellaan myös valtiovarainministeriön raportissa. Makro-ohjauksen kannalta ehkä keskeisin ongelma on, että veron tuotto jakautuu kuntien kesken hyvin epätasaisesti ja siksi jako-osuutta koskevat muutokset kohtelevat erilaisia kuntia eri tavoin. Jako-osuuden muutokset kohdistuvat ennen kaikkea suurimpiin kaupunkikuntiin (Kuva 11), joihin toki kohdistuu myös noususuhdanteen suurimmat verotuotot. Tosin on huomattava, että valtionosuuden tulopohjan tasauksen kautta muutokset siirtyvät osittain myös muihin kuntiin muutaman vuoden viiveellä.

Kuva 11. Yhteisöverotulo/asukas erikokoisissa kunnissa, euroa



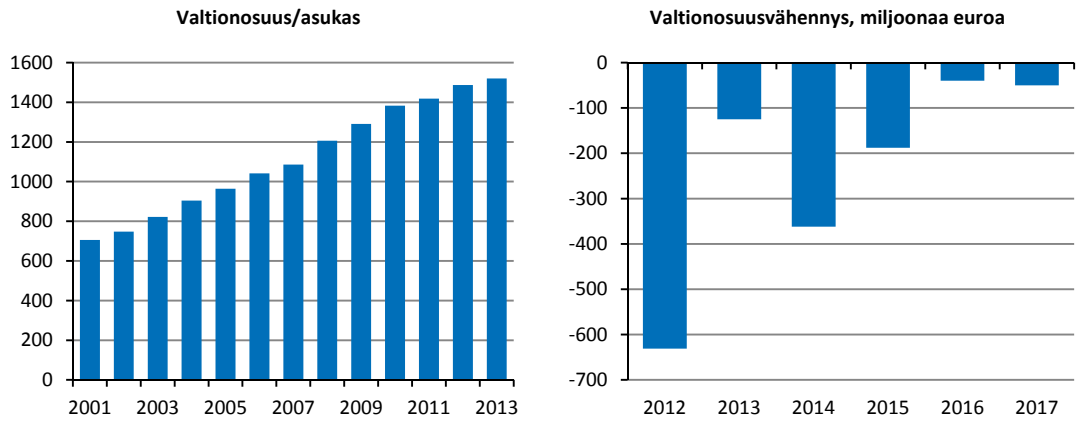
Lähde: Tilastokeskus.

5.3.3 Valtionosuusmuutokset

Myös kuntien valtionosuuteen tehtävillä muutoksilla voidaan vaikuttaa kuntatalouden kehitykseen. Kuntien valtionosuudet kehittyivät hyvin vuosina 2001–2011, vuositason nimelliset muutokset olivat parhaimmillaan jopa +10 prosenttia (Kuva 12, vasen paneeli). Tosin valtionosuuksien vuositason vertaaminen on hankalaa johtuen siitä, että valtionosuuksilla kompensoidaan tyypillisesti monia kuntien muissa tuloissa tapahtuvia vähentymisiä. Valtionosuuksien leikkaukset vuodesta 2012 alkaen aina vuoteen 2017 saakka supistavat kuntien valtionosuuksia yhteensä arviolta 1,4 miljardia euroa (Kuva 12, oikea paneeli). Valtionosuusleikkaukset/-lisäykset kohdistuvat eniten asukasluvultaan pienimpiin kuntiin, joille valtionosuus on merkittävä tulonlähde (Kuva 13).

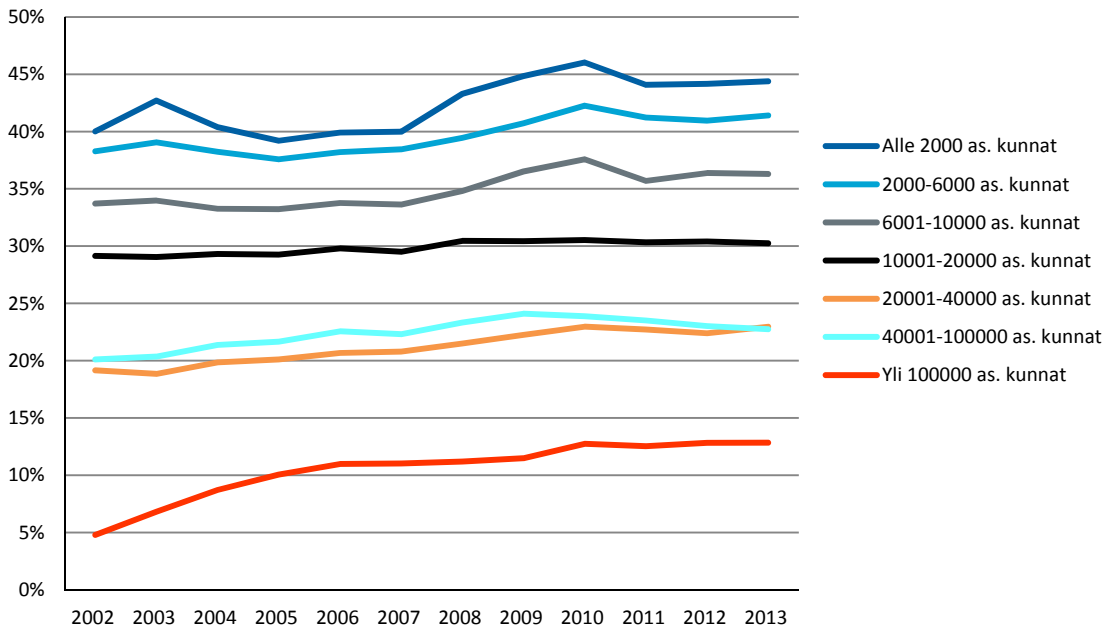
Suhdanteisiin sidotut valtionosuusleikkaukset ja -lisäykset olisivat ongelmallisia, koska valtionosuudet on tarkoitettu kuntien peruspalvelujen rahoittamiseen. Kuntapalvelujen kysyntä on tyypillisesti vuositasolla melko vakaata ja ennustettavaa, ja siksi valtionosuuksienkin pitäisi muuttua vuositasolla vain vähän. Valtionosuuksien muutoksia on myös vaikea tehdä hyvin nopeasti, jolloin muutoksen ajoittaminen suhdanteen tilanteen kannalta oikeaan aikaan voi olla ongelma, mikä todetaan myös valtiovarainministeriön raportissa.

Kuva 12. Asukaskohtainen valtionosuus (euroa) vuosina 2001–2013 ja valtionosuuteen tehdyt/päätetyt leikkaukset vuosina 2012–2017 (molemmat käyvin hinnoin)



Lähde: Tilastokeskus.

Kuva 13. Valtionosuuksien osuus toimintamenojen rahoittamisesta, keskimäärin eri kokoluokan kunnissa, prosenttia



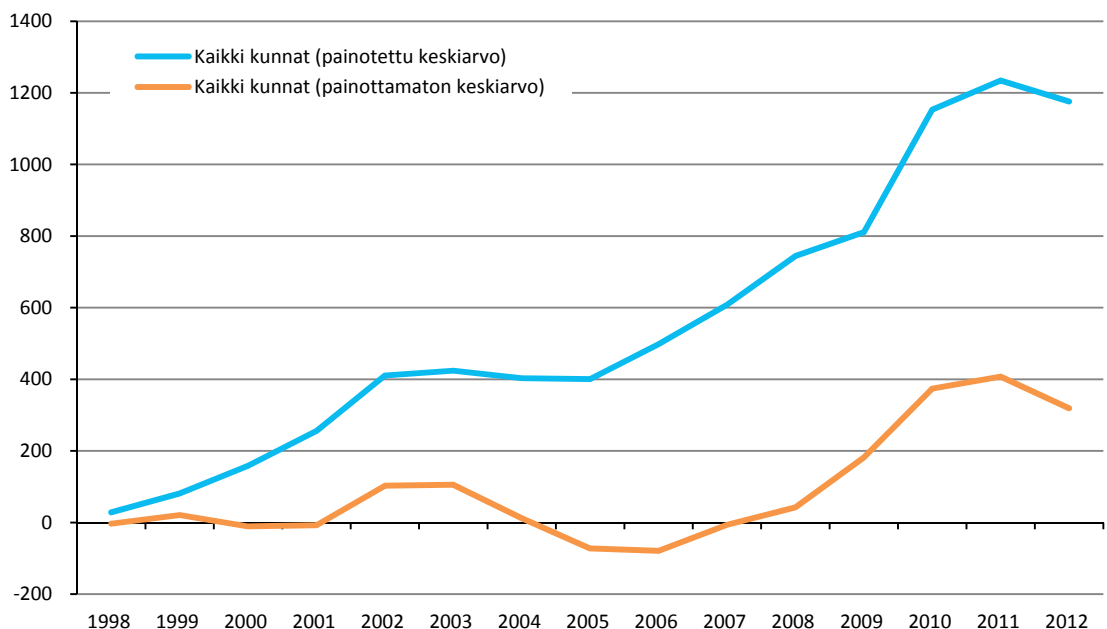
Lähde: Tilastokeskus.

6 Kuntatason sääntelytoimet

6.1 Alijäämän kattamisvelvollisuus

Kuntien velvollisuus kattaa taseeseen syntynyt alijäämä enintään neljän vuoden taloussuunnittelukaudella tuli voimaan vuoden 2006 alussa. Tätä ennen alijäämien kattamista koskevia sääntöjä ei ollut. Sääntöön vaikutusta kuntien alijäämän kerryttämiseen on hankala selvittää, sillä samaan aikaan kuntien taloudessa tapahtui monia asioita, muun muassa valtionosuudet ja veropohja kehittyivät myönteisesti. Kuntien kirjanpidon mukainen alijäämä kuitenkin alkoi supistua juuri vuoden 2006 aikoihin (Kuva 14). Kuviosta näkyy myös, että suurten kaupunkien kehitys (asukasluvulla painotettu keskiarvo poikkeaa painottamattomasta) on ollut pieniin kuntiin verrattuna aivan erilaista. Molemmilla tavoilla mitattuna kunnat ovat kuitenkin olleet keskimäärin ylijäämäisiä vuodesta 2008 eteenpäin. Tässä näkyy myös ero edellä luvussa 3.1. kuvattuun nettoluotonantoon. Kuntien tilinpidon mukaisen alijäämän laskemisessa otetaan näet huomioon suunnitelmapoistot ja arvonalentumiset, kun taas nettoluotonanto-muuttujan laskemisessa investointimenoja kuvataan nettoinvestointikäsitteellä. Nämä kaksi muuttujaa antavat siis erilaisesta laskentatavasta johtuen hyvin erilaisen kuvan siitä, miten kuntatalouden alijäämä on kehittynyt.

Kuva 14. Kuntien kirjanpidon mukainen kumulatiivinen alijäämä/asukas, kuntien painotettu ja painottamaton keskiarvo, euroa



Vuoden 2006 alijäämäsääntöön vaikutusta kuntien alijäämään selvitettiin yksinkertaisen difference-in-differences -menetelmällä, johon liittyvät regressiotulokset esitetään raportin liiteosan taulukossa.¹⁹

¹⁹ Käytetystä aineistosta poistettiin kuntaliitoskunnat, koska niiden käyttäytyminen saattaa poiketa muista kunnista merkittävästi. Tulokset olivat kuitenkin lähes samoja myös silloin, kun kuntaliitoskunnat olivat aineistossa mukana.

Analyysissä kohderyhmä koostui kunnista, joilla oli vuonna 2005 kertynyt taseeseen alijäämää vähintään neljältä vuodelta. Vertailuryhmässä olivat puolestaan kunnat, joilla kertynyttä alijäämää oli kahdelta tai enintään kolmelta vuodelta. Tulosten perusteella on viitteitä siitä, että alijäämää koskevalla säädöksellä olisi ollut alijäämiä vähentävä vaikutus. Tulokset ovat kuitenkin vain suuntaa antavia, sillä vertailuryhmän valinta ei onnistunut aivan parhaalla tavalla (kohde- ja vertailuryhmien välillä on eroja alijäämän kehityksessä ennen vuotta 2006). Saadut tulokset antavat kuitenkin ainakin heikkoa näyttöä siitä, että alijäämän kattamisvelvoitteeseen esitetyllä tiukennuksella olisi vaikutusta kuntien alijäämän kerryttämiin alijäämiä pienentävästi.

6.2 Kunnan arviointimenettely

Kuntien arviointimenettely otettiin käyttöön helmikuussa 2007. Heti ensimmäisenä vuonna menettelyssä oli mukana 15 kuntaa. Vuosina 2007–2013 menettelyn piirissä on ollut 30 kuntaa, joista kolme kuntaa kahtena eri vuonna. Kahdeksan prosessissa mukana ollutta kuntaa on jo yhdistynyt toisen kunnan kanssa tai päättänyt kuntaliitoksesta.²⁰

Arviointimenettelyä on kehitetty vuosien varrella hieman. Vuonna 2014 käytössä olleet kriteerit muuttuvat vuoden 2015 alussa todennäköisesti voimaan tulevan Kuntalain myötä siten, että kunta voi päätyä neuvottelumenettelyyn aiempaa useammalla perusteella. Tulevassa Kuntalaissa kunta tai kuntayhtymä joutuu menettelyyn, jos se ei ole onnistunut kattamaan taseeseen muodostunutta alijäämää neljän vuoden aikana. Lisäksi kunta tai kuntayhtymä joutuu neuvottelumenettelyyn, jos se tai sen hallinnoiman kuntakonsernin tilinpäätöksen alijäämä on suurempi kuin 1000 €/as. ja edellisen tilinpäätöksen alijäämä on ollut suurempi kuin 500 €/as. Kolmas peruste joutua neuvottelumenettelyyn määritetään usean kriteerin perusteella, jos kaikki ao. ehdot täyttyvät:

- kuntakonsernin vuosikate on negatiivinen
- kunnan tuloveroprosentti on vähintään 1,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti
- kuntakonsernin lainamäärä/asukas ylittää kaikkien kuntakonsernien keskimääräisen lainamäärän vähintään 50 prosentilla
- kuntakonsernin suhteellinen velkaantuminen on vähintään 50 prosenttia.

Ehdotus menettelyn laajentamisesta kuntayhtymiin ja kuntakonserniin on kannatettava, sillä aiemmin kunnat ovat voineet välttää menettelyn esimerkiksi siirtelemällä velvoitteita kuntakonsernin sisällä. Muutosten jälkeenkin menettely koskee lähinnä äärimmäisen heikossa taloudellisessa tilanteessa olevia kuntia ja kuntayhtymiä.

²⁰ Mukaan lukien Lavia, Tarvasjoki ja Jalasjärvi, jotka liitetään ”pakolla” naapurikuntiin.

7 Yhteenveto

Sääntelyn hyödyt ja haitat

Kuntia koskevilla finanssipolitiikan säännöillä kavennetaan paikallisten päätöksentekijöiden taloudellista harkintavaltaa. Hyvin suunnitelluilla säännöillä voidaan parhaimmillaan turvata kuntatalouden tasapaino, luoda puskureita odottamattomien taloudellisten muutosten varalle ja ehkäistä kuntien menojen liiallista kasvua kuitenkin siten, että samalla kuntien päätöksenteon itsehallinto ja autonomisuus turvataan. Yleisesti ottaen säännöillä pyritään supistamaan ja ennaltaehkäisemään kuntien menojen kasvua ja talouden alijäämäisyyttä. Vaikka sääntely voi parhaimmillaan tukea ja ohjata kuntia kestävään taloudelliseen päätöksentekoon, eivät säännöt yksinään voi tätä taata, vaan tarvitaan myös toimivaa paikallishallinnon järjestelmää. Tähän liittyy toimiva paikallisdemokratia, jonka olennaisia elementtejä ovat kuntien ja kuntayhtymien talouden ja toiminnan läpinäkyvyys sekä päätöksenteon vastuunkanto. Toimivan paikallishallinnon organisoiminen on erityisen ajankohtainen ja polttava kysymys Suomessa nyt, kun kuntarakennetta uudistetaan ja terveys- ja sosiaalipalvelujärjestelmää ollaan uudistamassa.

Paikallishallintoa koskevista finanssipolitiikan säännöistä ei ole olemassa yksiselitteisiä suosituksia tai ”oppikirjamallia”. Yksittäisillä säännöillä on hyvät ja huonot puolensa, eikä eri maiden järjestelmiä voi suoraan verrata toisiinsa. Lopulta joudutaan paikallisesti päättämään, mitkä vaikutukset ovat toivotuimpia ja mitkä haitat ovat siedettävimpiä. Joitakin yleisiä ”hyvän sääntelyn” periaatteita voidaan kuitenkin esittää. Ensinnäkin, sääntelyn tulisi kattaa sekä toiminta- että investointimenot, sillä vain yhtä menoryhmää koskeva sääntely vääristää päätöksentekoa. Toiseksi, tarvitaan enemmän kuin yksi sääntö, sillä siten voidaan vähentää yhden säännön haitallista vaikutusta. Hyvin monia sääntöjä tulisi kuitenkin välttää. Kolmanneksi, sääntöihin tulee liittää uskottavat sanktiomekanismit. Sanktiointia ei kuitenkaan tulisi harjoittaa rankaisemalla kaikkia kuntia (esimerkiksi leikkaamalla kaikkien valtionosuuksia). Sanktioilla tai säännöillä ei myöskään pitäisi kokonaan viedä paikallistasolta päätöksenteon autonomiaa. Neljänneksi, parasta olisi, jos käytössä olisi kuntasektoria koskeva yleinen sääntö (esimerkiksi menojen kasvua keskipitkällä aikavälillä koskeva sääntö) ja sen lisäksi kuntien itse asettamia, paikallisiin olosuhteisiin sovitettuja menosääntöjä. Erityistapauksissa yksittäinen kunta voitaisiin kuitenkin ottaa esimerkiksi hallinnolliseen ohjaukseen. Viidenneksi, hyvin tiukkoihin rajoihin perustuvaa yksityiskohtaista kuntakohtaista sääntelyä tulisi välttää, sillä sellainen järjestely ei olisi kuitenkaan uskottavaa tilanteessa, jossa kunnilla on monia hyvin merkittäviä tehtäviä. Kuudenneksi, sääntöjä tulisi soveltaa useamman kuin yhden vuoden periodilla, jotta vältytään kuntatalouden myötäsykliisyydeltä. Seitsemänneksi, sääntöjä sovellettaessa tulee ottaa huomioon poikkeukselliset olosuhteet, kuten äkilliset ja odottamattomat taloudelliset muutokset. Kunnille tulee antaa tietty aika sopeutua äkillisiin muutoksiin.

Kuntatalouden nykytilanne ja tulevaisuudennäkymät

Kuntatalouden merkityksestä Suomessa kertovat parhaiten luvut. Kuntien ja kuntayhtymien ulkoiset menot ilman investointeja olivat vuonna 2012 yhteensä 39,7 miljardia euroa: kuntasektorin kulutusmenot muodostavat noin kaksi kolmasosaa kaikista julkisista kulutusmenoista. Kuntasektorin investointimenot olivat samaan aikaan 4,6 miljardia eli noin 75 prosenttia kaikista julkisista investoinneista. Kuntasektorilla työskenteli vuonna 2013 yhteensä 432 000 henkilöä, noin viidennes työllisistä. Kuntasektorin talous on viime vuosina kehittynyt huonompaan suuntaan. Taustalla on luonnollisesti vuonna 2009 kuntatalouteen iskenyt talouskriisi ja sen jälkeinen taantuma. Kuntataloutta rasittaa nyt erityisesti verotulojen kasvun hiipuminen ja vuosina 2012–2017 toteutettavat valtionosuusleikkaukset. Kuntatalouden nykyiset

ongelmat eivät kuitenkaan ole seurausta pelkästään talouskriisistä. Vuoden 2015 Peruspalvelubudjetissa todetaan, että kuntataloudessa on syntynyt viime vuosien aikana tulojen ja menojen epäsuhta, eikä tähän tilanteeseen ole näköpiirissä nopeaa parannusta (VM 2014b). Kuntatalouden velka suhteessa bruttokansantuotteeseen on noussut 8 prosenttiin ja kansantalouden tilinpidon käsittein ilmaistu kuntatalouden alijäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen oli 0,8 prosenttia vuonna 2013. Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu vuosikate riitti vuonna 2013 kattamaan poistot mutta ei nettoinvestointeja, eikä Peruspalvelubudjetissa ennusteta tähän parannusta. Siten ilman merkittäviä lisätoimia, kuntasektorin velkaantumisen ennustetaan jatkuvan. Peruspalvelubudjetissa todetaan myös, että kuntatalouden kestävyysden turvaaminen edellyttää sekä rakennepoliittisen ohjelman täysimittaista toimeenpanoa että kuntien omia toimia talouden sopeuttamiseksi ja tuottavuuden parantamiseksi. Rakennepoliittinen ohjelma on kuitenkin kuntien tehtävien vähentämisen osalta edennyt hitaasti ja kuntien tuottavuutta koskevan tavoitteen osalta tarvittavien toimenpiteiden innovointi ja toteuttaminen on jäänyt kuntien vastuulle.

Kuntatalouden ohjaus nykyisin

Kuntien nykyinen talouden ohjaus on Suomessa rakennettu muutaman peruspilarin varaan. Kuntien ja valtion välisellä neuvottelumenettelyllä ja siihen liittyvillä peruspalveluohjelmalla ja peruspalvelubudjetilla on pyritty kuntasektorin ja -talouden kokonaistason hallintaan. Menettelyllä ei kuitenkaan todellisuudessa ole ollut kuntia tai valtiota sitovaa asemaa eikä se siten ole juurikaan ohjannut kuntatalouden kehitystä tasapainotavoitteen ja velkaantumisen näkökulmasta. Valtiolla ei myöskään ole ollut todellisia pidäkkeitä määrätä kunnille uusia tehtäviä, sillä valtion osuus uusista tehtävistä aiheutuneista kustannuksista on vuoteen 2010 asti ollut vain kolmasosan luokkaa ja sen jälkeenkin vain puolet. Niinpä kuntien ja kuntayhtymien menojen ja velan kasvuvauhti on jo niin sanottuina hyvinä taloudellisina vuosina herättänyt huolta, kun tiedossa on väestön ikääntymisestä aiheutuva kuntien vastuulla olevien hoivapalvelujen kysynnän kasvu tulevina vuosikymmeninä.

Myös kuntatasolla sääntely on ollut varsin hellävaraista. Alijäämien kattamisvelvollisuus ei ole ollut sitova, eikä kuntien velanotolle, menoilta tai veroasteille ole asetettu minkäänlaisia rajoitteita. Kriisikuntamenettelyn avulla on kuitenkin onnistuttu välttämään bailout-tyyppiset tilanteet. Kuntayhtymiä koskeva sääntely on ollut vielä vähäisempää ja se on jäänyt käytännössä kokonaan kuntien vastuulle. Kansainvälisissä vertailuissa Suomi erottuu maana, jossa kuntasektori kykenee joustavasti reagoimaan taloudellisiin shokkeihin ja jossa kuntien autonomian ansiosta allokatiivinen tehokkuus (paikallisten preferenssin välittyminen palvelujen tuotantoon) on korkea. Kääntöpuolena on, että riskit kuntatalouden kestävyydelle ja kyvylle rajoittaa menojen kasvua ovat poikkeuksellisen suuret. OECD:n arvion perusteella Suomella näyttäisi olevan parannettavaa erityisesti paikallishallinnon velkakestävyudessa ja menojen hallinnassa (Blöchliger 2013).

Suomen nykyisen kuntatalousjärjestelmän eräs ominaisuus on ollut myötäsykisyys, joka on seurausta paitsi verotulojen suhdanneriippuvuudesta, myös valtionosuuksien kasvusta hyvinä taloudellisina aikoina ja leikkauksista taantumassa. Tilannetta ei ole helpottanut se, että kuntien ja valtion kustannustenjaon tarkistuksissa on vuosina 2000–2012 jälkikäteen korvattu saamatta jääneitä valtionosuuksia yhteensä noin 1,6 miljardin euron edestä. Nämä kompensaatiot ovat, vaikka osa niistä on maksettu useamman kuin yhden vuoden aikana, tuoneet kunnille positiivisen tulovaikutuksen, kun samaan aikaan myös veropohjat ovat olleet voimakkaassa kasvussa.

Kuntien talouden seuranta ja erityisesti kuntien vertailu on hankaloitunut selvästi sen jälkeen, kun vuonna 2005 aloitetun PARAS-hankkeen myötä kuntien toiminta monimuotoistui voimakkaasti. Perinteisten kuntayhtymien lisäksi on sosiaali- ja terveystalouteihin syntynyt erilaisia palvelujen organisointi- ja os-

topalvelujärjestelyjä, eikä kuntatilastointi ole enää aikoihin pysynyt näiden muutosten perässä. Kuntatilastoinnin uudistamistarve on siten ilmeinen, mutta tähän ei ole näköpiirissä nopeaa helpotusta. Kuntatalouden ohjauksen ja sääntelyn näkökulmasta on merkittävä ongelma, että tietopohja on nykyisin luvattoman heikko.

Kuntasektori on viime vuosina ollut myllerryksessä erilaisten uudistushankkeiden vuoksi. Kuntauudistus ja sosiaali- ja terveystalouden uudistaminen ovat teettäneet kunnille paljon työtä ja selvitysvelvoitteita. Uudistusten lopputuloksena syntyvien organisaatioiden merkitys on kuntatalouden ohjauksen kannalta olennainen.

Uusi ohjausjärjestelmä

Valtiovarainministeriössä on pyritty varautumaan kuntatalouden haasteisiin valmistelemalla kuntatalouden uutta ohjausjärjestelmää, jonka on tarkoitettu tulevan käyttöön jo vuoden 2015 alussa. Tämä niin sanottu kuntien makro-ohjausjärjestelmä on osa julkisen talouden suunnitelmaa, jota koskeva asetus tuli voimaan helmikuussa 2014. Julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan hallituskauden alussa vaalikauden ajaksi tavoitteet julkisen talouden rahoitusasemalle, ja siitä johdetut rahoitusasematavoitteet kaikille alasektoreille erikseen (valtionalous, kuntatalous, työeläkelaitosten talous, muut sosiaaliturvarahastot). Julkisen talouden suunnitelmassa kuntatalous otetaan huomioon niin sanotun kuntatalouden rahoituskehityksen avulla. Rahoituskehitys koostuu kuntatalouden tasapainotavoitteesta ja valtion kuntatalouteen vaikuttaville toimenpiteille asetetusta menorajoitteesta. Kuntatalouden tasapainotavoite asetetaan koko kuntasektorille käyttäen kansantalouden tilinpidon nettoluotonannon käsitettä. Kuntatalouden tasapainotavoitteen saavuttamiseksi valtio voi tehdä muutoksia kuntien tehtäviin, valtionosuuksiin, verotukseen ja asiakasmaksuja koskeviin perusteisiin. Lisäksi voidaan aloittaa kuntasektoria koskevia rakenteellisia uudistuksia. Menorajoitteella asetetaan yläraja sille, kuinka paljon valtio voi omilla toimenpiteillään nettomääräisesti lisätä tai kuinka paljon valtion tulisi vähentää kuntien menoja. Menorajoite koskee sekä uusia tehtäviä että olemassa olevia tehtäviä, ja rajoite aiotaan asettaa hallinnonalakohtaisesti.

Kuntatalouden makro-ohjausjärjestelmän tavoitteena on, että kuntasektorin (kunnat ja kuntayhtymät) talous olisi ohjausjärjestelmän käyttöönoton jälkeen keskipitkällä aikavälillä tasapainossa. Koska kuntien itsehallinnollinen asema on Suomessa vahva, ohjausjärjestelmä ei koske yksittäisten kuntien taloutta, vaan ohjaus tapahtuisi pääasiassa koko kuntasektorin tasolla. Tosin uudessa vuoden 2015 alussa voimaan tulevassa Kuntalaissa on tiukennuksia kuntien alijäämän kattamista koskeviin sääntöihin. Jatkossa kunnan tai kuntayhtymän tilinpäätöksen alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden taloussuunnittelujaksolla. Alijäämää ei enää voi siirtää seuraaville suunnittelujaksoille ilman seuraamuksia. Alijäämä-sääntöjen soveltamisaluetta laajennetaan peruskunnan budjetista ja tilinpäätöksestä koskemaan myös kuntien omistamia liikelaitoksia ja yhtiöitä. Kuntakonsernin ohella uudistetut säännöt koskevat myös kuntayhtymiä. Myös niin sanottua kriisikuntamenettelyä uudistetaan. Uusien kriisikuntakriteerien myötä kunta tai kuntayhtymä voi aiempaa helpommin päätyä kriisikuntalistalle ja sitä kautta valtion johtamaan neuvotteluun.

Ehdotettu järjestelmä on nähtävä ennemmin ylätason tavoitteena kuin varsinaisena kuntatasolla vaikuttavana sääntelyjärjestelmänä. Esitys ei sisällä uusia sääntöjä kuntien velanotosta, menoista tai verotuksesta. Kuntatasolla toteutettava alijäämien kattamisvelvollisuuden tiukentaminen on varsin maltillinen toimenpide, sillä sen noudattamatta jättämisen seuraamus on neuvottelumenettelyyn joutuminen. Neuvottelumenettelyssä tehdään suunnitelma kunnan talouden vahvistamisesta. Neuvottelumenettelyyn vahvin sanktio, kunnan pakkoliitos, ei voine toteutua pelkästään tiettyjen taloudellisten kriteerien täyttymisen vuoksi (Prättälä 2014). Pakkoliitokseen tarvitaan peruste ”muutoksen välttämättömyydestä kunnan

asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi”. Alijäämän kattamisvelvoitteen tiukentaminen lisää kuntatalouden myötäsyklisyyttä, mutta muutos ei ole suuri. Erittäin tervetullut uudistus on sääntelyn laajentaminen koskemaan kuntayhtymiä ja kuntien omistamia yhtiöitä.

Nettoluotonannon käsitteeseen sidottu kuntatalouden tasapainotavoite tarkoittaa sitä, että kuntasektori ei voisi keskipitkällä aikavälillä lisätä velkaa. Kuntatalouden uusi sääntely keskittyy siten kuntasektorin velkaantumiseen ja yksittäisten kuntien alijäämäisyyteen. Hyvä asia on, että samanaikaiseen tarkasteluun otetaan nyt sekä kuntasektorin toimintamenot että investoinnit. Nettoluotonannon käsite sinänsä on sen sijaan ongelmallinen, koska se ei huomioi kuntien etukäteissäästämistä. Se ei myöskään huomioi kuntien muita tapoja rahoittaa investointeja, kuten esimerkiksi niin sanottuja elinkaarirahoitusmalleja tai PPP-järjestelyjä. Siksi nettoluotonannon rinnalla pitäisi käyttää muitakin indikaattoreita. Kuntien valtionosuuksien leikkauksia tai verotuloperusteiden muutoksia ei tulisi tehdä pelkästään nettoluotonantoa koskevan informaation perusteella. Kuntien valtionosuuksien leikkausten ja/tai yhteisövero-osuuksien muuttamisen käyttäminen sanktiona tai kuntatalouden ohjauskeinona on ongelmallinen, koska se kohdistuu myös kuntiin, jotka ovat hoitaneet talouttaan vastuullisesti. Lisäksi kuntien tulojen leikkaaminen voi johtaa heikossa taloudellisessa tilanteessa olevien kuntien aseman heikkenemiseen entisestään. On myös mahdollista, että laskusuhdanteessa kuntasektorille saattaa syntyä odotus automaattisesta kompensaatios- ta valtionapujen ja yhteisöverojen lisäyksin, mikä saattaa pahimmillaan johtaa pehmeän budjettirajoitteen kaltaiseen asetelmaan.

Kokonaisuuden kannalta uuden kuntatalouden makro-ohjausjärjestelmän ongelma on, että kuntasektorin tarkastelun ja kuntatason sääntelyn välillä ei ole selvää yhteyttä. Miten kuntien alijäämää koskevan säännön tiukentaminen ja uudet kriisikuntakriteerit toimivat yhdessä siten, että nettoluotonannon käsitteen avulla ilmaistu tasapainotavoite saavutetaan? Sääntely ei myöskään välttämättä auta kuntatalouden menojen hillinnässä. Menot voivat kasvaa korkeasuhdanteessa kuntasektorin omien tulojen kasvaessa alijäämää tai nettoluotonantoa koskevien rajoitusten estämättä. Kuten sanottua, kuntatalouden ohjaus pelkästään valtionosuuksia ja kuntien yhteisövero-osuutta säätelemällä on ongelmallista toimenpiteiden oikean ajoituksen ja kuntatason vaikutusten kohtaannon näkökulmasta. Sääntely kaipaisikin täydennystä kuntasektorin menoja koskevista tavoitteista/sääntelystä.

Valtion itselleen asettama menorajoite yhdistettynä sadan prosentin valtionosuuteen kuntien uusien tehtävien kustannuksista on sen sijaan tervetullut uudistus. Kuntien menojen viime vuosien kasvusta merkittävä osa on seurausta kunnille säädetyistä uusista tehtävistä ja velvoitteista.

Kuntien tehtävien lisäysten ja vähennysten kustannusvaikutusten arviointiin tulee panostaa selvästi aiempaa enemmän. Julkisen talouden suunnitelman ja kuntatalouden rahoituskehyksen toimivuuden kannalta aivan olennaista on se, miten nämä vaikutukset arvioidaan.

Kehittämisehdotukset

Kunnille ja kuntayhtymille ei tulisi asettaa yksityiskohtaisia sääntöjä, koska niiden noudattaminen olisi erittäin vaikeaa ja todennäköisesti mahdotonta. Suomessa kunnilla on järjestämisvastuu keskeisistä peruspalveluista kuten terveys- ja sosiaalipalveluista, joita ohjaavat säädökset ja normit. Tällaisessa asetelmassa tiukkojen rajojen asettaminen ei olisi järkevää, sillä niiden noudattamatta jättämisen riski olisi suuri. Lisäksi valtion olisi vaikeaa vastustaa pyyntöjä tulla apuun, mikäli jokin kunta ajautuisi ongelmiin. Tästä näkökulmasta uuden Kuntalain uudet säännökset alijäämän kattamisesta ja neuvottelumenetelyyn joutumisesta ovat maltillisuudessaan oikean suuntaisia.

Kuntatalouden kestävyden kannalta ei ole keskeistä se, millä tavalla kunnat rahoittavat menonsa ja investointinsa. Velanottoa ei siis tulisi kokonaan kieltää. Keskeistä olisi kuntasektorin toiminta- ja investointimenojen kasvulle asetettava kokonaistavoite ja sen siirtäminen kuntatason budjetointiin. Kuntia tulisi kannustaa aiempaa enemmän asettamaan itse tavoitteita. Esimerkiksi kuntatasolla lyhyen ja keskipitkän aikavälin tavoitteet kokonaismenojen kasvulle (”menoraami”), velkaantumiselle sekä veroasteille olisivat hyödyllisiä. Itse asetettujen tavoitteiden ja sääntöjen puolesta puhuisi sekin, että tällöin kunnat sitoutuisivat paremmin prosessiin ja samalla kuntien väliset erot taloudellisessa tilanteessa ja toimintaympäristössä tulisivat joustavasti huomioon otetuiksi. Kuntien välillä on suuria eroja investointitarpeissa ja palvelujen kysynnässä.

Sosiaali- ja terveystalouden uudistuksessa julkisten sosiaali- ja terveystalouden järjestämistä siirtyy kunnilta viidelle sosiaali- ja terveystalouden kuntayhtymälle. Muodostettavat sote-alueet eivät kuitenkaan tuota palveluja itse, vaan tuottamisvastuu on sote-alueiden sisällä toimivilla kuntayhtymillä. Kuntatalouden ohjauksen näkökulmasta uusi asetelma on haasteellinen, sillä kokemukset suurista paikallishallinnon uudistuksista ovat osoittaneet menojen usein aluksi kasvavan, ja mahdollisten tuottavuushyötyjen realisoituvan vasta myöhemmin (Moisio 2012b). On siksi mahdollista, että myös nyt valmisteltavan sote-uudistuksen alkuvaiheessa sosiaali- ja terveystalouden menot kasvavat merkittävästi esimerkiksi palkkojen ja palvelutasojen harmonisoinnista tai perustamisvaiheen hankinnoista johtuen. Suureen organisaatiomuutokseen voi myös liittyä monenlaista eri toimijoiden optimointikäyttäytymistä, joka voi kiihdyttää menojen kasvua jo ennen uudistuksen voimaantuloa. Alkuvaiheen jälkeenkin toimintansa aloittaneiden sote-alueiden menot voivat kasvaa odotettua nopeammin, jos eri toimijoilla ei ole riittäviä kannustimia toimia tehokkaasti ja taloudellisesti. Esimerkki tällaisesta käyttäytymisestä on alueiden välinen investointien ja laitehankintojen ”kilpavarustelu”.

Sosiaali- ja terveystalouden uudistamisen seurauksena kuntayhtymien merkitys kasvaa. Kuntayhtymien päätöksentekoon voi liittyä ”demokratiavaje”, koska kuntayhtymissä valtaa käyttävät henkilöt eivät ole suorassa poliittisessa vastuussa äänestäjille vaan he ovat kuntien nimittämiä edustajia. Tämä ei lupaa hyvää päätöksenteon läpinäkyvyydelle ja vastuunkannolle ja tilanteesta voi seurata merkittävä riski sote-alueiden ja tuottajakuntayhtymien menokurin heikentymiselle.

Muun muassa näistä syistä johtuen kuntatalouden makro-ohjauksella tulisi rajoittaa paitsi sote-alueiden alkuvaiheen menojen kasvua myös uudistuksen jälkeistä ”normaaliolojen” menokehitystä. Sote-alueiden ja niin sanottujen tuottajakuntayhtymien rahankäytölle pitäisikin asettaa erityisiä rajoituksia uudistuksen ajaksi. Rajoitusten tulisi koskea sekä toimintamenoja että investointeja ja sääntöjen pitäisi olla linjassa koko kuntasektorille asetettavien tavoitteiden kanssa. Rajoitukset voisivat koskea menojen kasvua ja myös suurten investointien luvanvaraisuutta tulisi harkita sote-alueiden välisen ”kilpavarustelun” ehkäisemiseksi. Normaalista tiukemmat rajoitukset voitaisiin asteittain purkaa sitten, kun organisaatiot ovat aloittaneet toimintansa ja vakiintuneet. Tämän jälkeenkin sosiaali- ja terveystalouden menokehitystä tulisi ohjata sote-alueita ja tuottajakuntayhtymiä velvoittavan menokehityksen avulla.

Lähteet

- Aaltonen, J. – Järviö, M-L. – Luoma, K. (toim.) (2009): Terveyskeskusten tehokkuutta ja tuottavuutta selittävät tekijät. VATT-julkaisuja 49. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Ahola, I. (2012): Kuntatalouden finanssipoliittiset säännöt ja niiden toimivuus. Keskustelualoite 1/2012.
- Blöchliger, H. (2013): Sub-central fiscal rules: Making fiscal policy sustainable. Teoksessa Blöchliger, H. (toim.) (2013): Fiscal Federalism: Making Decentralization Work. OECD Publishing.
- Borge, L-E. – Hopland, A. (2014): Fiscal adjustment and balanced-budget-rules: Evidence from a Norwegian reform. Working Paper, Norwegian University of Science and Technology, Department of Economics.
- Donatella, P. (2014): Resultatutjämningsreserver i kommuner och landsting - en praxisundersökning. KFi-rapport nr 128.
- Fredriksen, K. (2011): Fiscal rules for sub-central governments – 2011 update of the OECD indicator.
- Helin, H. (2011): Velkaa velan päälle: Kuntien lainakannan kehitys 2000-luvulla. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuskatsauksia 4/2011.
- Hämäläinen, K. (2010): Vaikuttavuusarviointi. Teoksessa Ahonen ym. (toim.) (2010): Näkökulmia tuloksellisuustarkastukseen: tutkimusta, arviointia vai hallintaa? Valtiontalouden tarkastusviraston tutkimuksia ja selvityksiä.
- Hämäläinen, K. – Moision, A. (2011): Kainuun hallintokokeilun kustannusvaikutukset. VATT Muistiot 16. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Kangasharju, A. (toim.) (2007): Tuloksia opintien varrelta. VATT-julkaisuja 46. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Lledo, V. – Pereira, J. (2014): Intergovernmental fiscal relations and fiscal coordination during the global financial crisis. Esitys 6.–7.11.2014 pidetyssä OECD Fiscal Federalism Network Workshopissa: “The Institutions of Intergovernmental Fiscal Relations”.
- Mau, J. (2014): Municipal bailout in Denmark – and how to avoid it. Esitys 6.–7.11.2014 pidetyssä OECD Fiscal Federalism Network Workshopissa: “The Institutions of Intergovernmental Fiscal Relations”.
- Moision, A. (2011): Finanssipolitiikan säännöt ja kuntatalous. VATT Valmisteluraportit 10. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Moision, A. (2012a): Municipal Partnerships: The Experience of the Nordic Countries, teoksessa Bosch, Nuria and Solé-Olle, Alberto (toim.): IEB Report on Fiscal Federalism 2011, IEB, Barcelona 2012.
- Moision, A. (toim.) (2012b): Rethinking local government: Essays on municipal reform, VATT Julkaisu 61
- Niemeläinen, H. (2014): Suomen kunnat ja julkistalouden velka. Kuntien takauskeskus, keskustelualoite 10.11.2014.
- Prättälä, K. (2014): Kunnat kuntauudistuksen jälkeen. Kanava 8/2014.
- Pursiainen, H. – Pääkkönen, J. – Seppälä, T. (2011): Julkisten palvelujen tuottavuusseurannan kehittäminen. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 14/2011.
- Pääkkönen, J. – Saarimaa, T. – Tukiainen, Janne (2013): PARAS tapa velkaantua? Kuntaliitokset ja vapaamatkustaminen. Kansantaloudellinen aikakauskirja 109, 3/2013.
- Sutherland, D. – Price, R. – Joumard, I. (2005): Fiscal Rules for Sub-Central Governments: Design and Impact. OECD Economics Department Working Paper 465.
- Sutherland, D. – Price, R. – Joumard, I. (2006): Sub-central Government Fiscal Rules, OECD Economic Studies, Vol. 2005/2.
- Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (2014): Sairaaloitten tuottavuus 2012. Tilastoraportti 2/2014.
- Valtiovarainministeriö (2011): Kuntarahoitustyöryhmän muistio. Valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2011.

Valtiovarainministeriö (2013): Kuntien tehtävien kartoitus, raportti 2012. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2013.

Valtiovarainministeriö (2014): Kuntatalouden makro-ohjauksen kehittäminen. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 6/2014.

Valtiovarainministeriö (2014b): Peruspalvelubudjetti 2015. Valtiovarainministeriön julkaisuja 25a/2014.

Virallislähteet:

HE Kuntalaiksi 24.11.2014.

Rakennepoliittinen ohjelma talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi, 29.8.2013.

Hallituksen päätös rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta, 29.11.2013.

Hallituksen päätös rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta osana julkisen talouden suunnitelmaa, 25.3.2014.

Hallituksen päätös rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanon vahvistamisesta, 28.8.2014.

Tilastolähteet:

Tilastokeskus, Kuntien ja kuntayhtymien talous ja toiminta.

Suomen Kuntaliitto: Kuntien tunnuslukutiedostot.

Liitteet

Taulukko 4. Kuntien ja kuntayhtymien taloudellisia tunnuslukuja, milj. euroa

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	1997-2013
Vuosikate	1 249	1 492	1 582	1 698	1 953	2 263	1 584	1 440	1 477	2 104	2 387	2 401	2 306	3 025	2 548	1 791	2 673	33 974
Poistot ja arvonalentumiset	1 216	1 274	1 360	1 421	1 450	1 559	1 611	1 692	1 757	1 782	1 839	1 943	2 036	2 156	2 229	2 402	2 625	30 352
Satunnaiset erät, netto	-366	351	356	662	178	335	252	147	285	761	234	261	160	1 060	121	249	368	5 412
Tilikauden tulos	-334	569	578	939	681	1 038	225	-106	5	1 084	782	718	430	1 930	440	-361	436	9 055
Kumulatiivinen tulos	-334	236	814	1 753	2 433	3 472	3 697	3 592	3 597	4 680	5 462	6 181	6 610	8 540	8 980	8 619	9 055	
Investointimenot	2 287	2 502	2 328	2 845	3 036	3 000	3 194	3 292	3 231	3 554	3 786	4 129	3 991	5 686	4 313	4 594	4 701	60 471
Rahoitusosuudet investointeihin	282	344	306	225	207	178	195	211	214	197	228	208	238	261	245	208	230	3 979
Investointien omahankintamenot	2 004	2 158	2 022	2 620	2 829	2 822	2 999	3 081	3 017	3 357	3 557	3 921	3 753	5 426	4 068	4 386	4 471	56 491
Omaisuuksien myyntitulot	287	460	689	945	492	713	672	630	921	1 581	877	914	669	2 409	742	911	946	14 857
Nettoinvestoinnit	1 718	1 698	1 333	1 675	2 337	2 109	2 327	2 451	2 096	1 776	2 680	3 007	3 084	3 017	3 326	3 475	3 525	41 634
Lainakanta	4 104	4 094	3 867	4 032	4 315	4 833	5 605	6 620	7 705	8 408	9 011	9 596	10 883	11 672	12 296	13 810	15 554	136 405
Lainakannan muutos		-10	-227	165	284	518	772	1 016	1 084	703	604	585	1 287	789	624	1 514	1 744	11 450

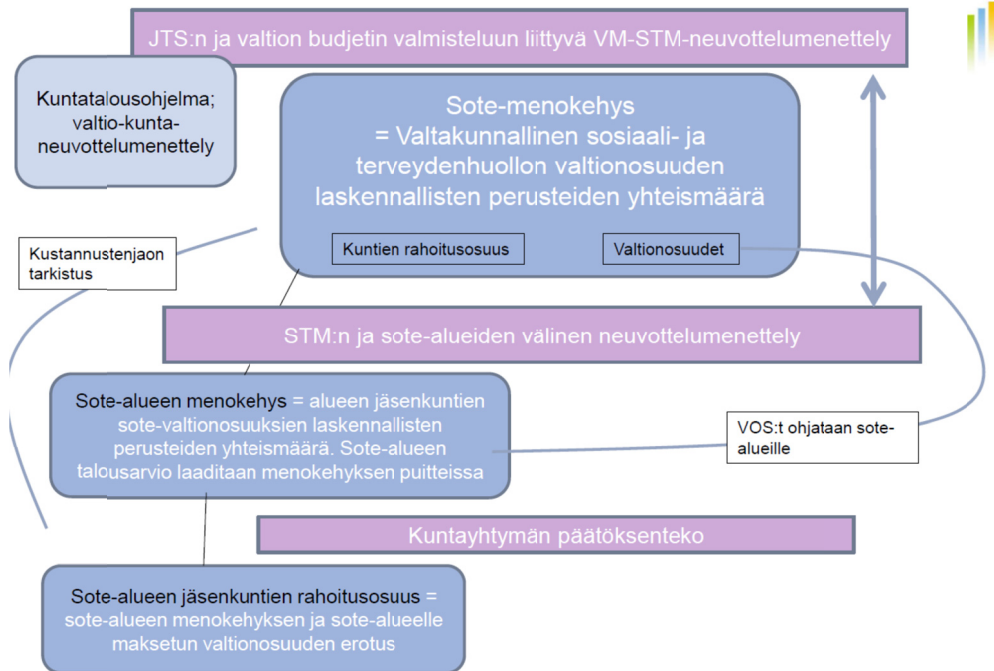
Lähde: Suomen Kuntaliitto, Tilastokeskus.

Taulukko 5. Estimointitulokset koskien kuntien alijäämävelvoitteen vaikutusta

	Kumulatiivinen alijäämä ei kuntaliitoskuntia		
	Diff-in-Diff	Diff-in-Diff	FE
Treatment	-300.271 (42.991)***	-292.947 (41.752)***	
Aikadummy	-114.013 (53.592)**	-364.023 (61.912)***	-466.950 (52.154)***
Treatment*Aikadummy	92.681 (63.003)	135.982 (60.072)**	167.484 (47.492)***
Ikäryhmä 0-14 prosentuaalinen osuus		56.318 (7.228)***	30.304 (14.769)**
Ikäryhmä 65- prosentuaalinen osuus		42.202 (5.763)***	0.795 (13.055)
Verotettavat tulot t-1		0.118 (0.011)***	0.196 (0.012)***
Valtionosuudet		0.013 (0.025)	0.050 (0.041)
Asukasluku		0.005 (0.003)**	0.000 (0.035)
Vakio	-68.480 (36.610)*	-3,074.123 (283.846)***	-2,773.697 (461.176)***
R^2	0.04	0.13	0.14
N	1,955	1,955	1,955

* $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$

Kuva 15. Sote-alueen menokehys



Lähde: Pekkarinen 2014.

ISSN PDF 2342-6799

ISBN PDF 978-952-287-140-4

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO

p. 0295 16001

f. 09 1602 2165

