

# **Suomen kuntatalouden instituutiot ja luottokelpoisuus**

**Katsaus 27.7.2011**

**Kuntien takauskeskus**

**Toimitusjohtaja, YTT Heikki Niemeläinen**

## **1. Johdanto**

Kuntien takauskeskus julkaisi kesällä 2010 katsauksen ”Suomen kuntatalous: miten tähän on tultu?” Tähän katsaukseen liittyy jatkona nyt käsillä oleva kuntien luottokelpoisuutta käsittelevä osuus. Katsaukset palvelevat koti- ja ulkomaista yleisöä Suomen kuntatalouksien kehitystä ja nykytilaa kuvaavilla perustiedoilla ja kokonaiskuvaa rakentavilla tulkinnoilla.

Suomen kuntatalouksien luottokelpoisuus liittyy keskeisesti Kuntien takauskeskuksen lakisääteiseen perustehtävään, kuntien yhteisen varainhankinnan turvaamiseen ja kehittämiseen. Kuntien takauskeskus toteuttaa perustehtävänsä myöntämällä takauksia Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinnalle, jonka määrä on tätä kirjoitettaessa noin 16 miljardia euroa.

Takauskeskuksen myöntämien takausten merkitys Kuntarahoituksen varainhankinnan kustannusten alentajana perustuu viime kädessä Suomen kuntien kuntatalouksille ja niiden luottokelpoisuudelle.

Luottokelpoisuuden arviointi on raha- ja pääomamarkkinoiden keskeisimpiä tehtäviä. Vaikka näitä tehtäviä suorittavat luottoluokitusyhteisöt ovat joutuneet viimeisten vuosien aikana kritiikin kohteeksi finanssikriisissä paljastuneiden yllätysten vuoksi, on ilmeistä, että luottoluokitus säilyttää asemansa raha- ja pääomamarkkinoilla. Sen säätely voi kiristyä, mutta kiristynyt säätely korostaa edelleen luottoluokitusten keskeistä asemaa, kun julkinen valta säätelemällä tunnustaa luottoluokituksen merkityksen. Tämän näköpiirissä olevan kehityskulun vuoksi on perusteltua sitoa tämä katsaus kehittyviin luottoluokitusmenettelyihin.

Kuntien takauskeskuksella on parhaat mahdolliset luottoluokitukset kahdelta keskeiseltä luottoluokitusyhteisöltä, Moody'silta ja Standard & Poor'silta. Molemmilla takauskeskuksen käyttämällä luottoluokitusyhteisöillä on dokumentoidut luottoluokitusmenetelmät julkissektorin ja

sen luottolaitosten arviointiin. Tässä katsauksessa käytetään Standard & Poor'sin luokitusmenettelyä.

Edellä mainituin perustein tämä katsaus pyrkii antamaan tiivistetyn vastauksen kahteen kysymykseen. Ensiksi: mitkä ovat Suomen kuntatalouden instituutioiden vahvuudet ja heikkoudet luottoluokituslaitosten luokitusmenettelyjen ja arviointiperusteiden näkökulmista ja toiseksi: mitkä jatkuvuus- ja kehityspiirteet tulisi toteuttaa, jotta Suomen kuntatalouksien luottokelpoisuus säilyisi parhaana mahdollisena.

Tämä katsaus rajautuu enimmäkseen kuntatalouden instituutioihin; katsaus ei kata kuntatalouden instituutioiden toimintaa. Niiden osalta takauskeskuksen aiemmin julkaisema ”Suomen kuntatalous: miten tähän on tultu?” antaa kattavan kuvauksen kuntatalouksien historiasta nykypäiviin saakka<sup>1</sup>.

Erityisen perustelun Suomen kuntatalouksien instituutioiden vahvuuksien ja heikkouksien tarkastelulle antaa Euroopan julkissektorin sangen vaihteleva taloustilanne. Euroalueen ongelmamaissa, erityisesti Kreikassa, talouden ongelmat johtuvat muun muassa huonosti järjestetystä talouden seurannasta. Euroalue puolestaan kärsii maakohtaisten seuranta- ja puuttumismenettelyjen ongelmista. Näiden ongelmien virittämässä kansainvälisessä keskustelussa on tarpeen selkeyttää Suomen kuntien instituutioiden asemaa ja samalla tarkastella sen mahdollisia kehitystarpeita.

---

<sup>1</sup> Julkaisu ja sen englanninkielinen versio ovat saatavilla osoitteessa [www.kuntientakauskeskus.fi](http://www.kuntientakauskeskus.fi). Tämän katsauksen tarpeisiin todettakoon Suomen kuntatalouksista seuraavat keskeiset tunnusluvut. Suomen väestö, noin 5,3 miljoonaa asukasta, jakautuu 336 kuntaan. Suomen kuntien kulutusmenojen suhde Suomen bruttokansantuotteeseen vuonna 2008 oli noin 14 % ja osuus julkisista kulutusmenoista oli noin 70 %. Kuntasektorin kokonaismenoista terveydenhuollon osuus oli 28 %, sosiaalipalvelujen 24 % ja opetus- ja sivistystoimen 23 %. Kuntasektorin rahoituksesta verotulot muodostivat 52 %, valtionosuudet 26 % ja ulkoiset toimintatulot 22 %.

Suomen kuntasektori koostuu kunnista, kuntayhtymistä ja kuntien liikelaitoksista. Kunta voi järjestää palvelujensa tuottamisen monin eri tavoin, ja usein palvelut on taloudellisinta tuottaa yhteistoiminnassa muiden kuntien, yhteisöjen tai yritysten kanssa. Kuntayhtymät ovat usean kunnan yhteistyötä jollakin tehtäväalueella, joista yleisin on terveydenhuolto. Kuntayhtymiä on Suomessa 184, joista merkittävimpiä ovat 19 maakuntien liittoa, 19 sairaanhoitopiiriä, 38 kansanterveystyön kuntayhtymää, 13 erityishuoltopiirien kuntayhtymää sekä 43 koulutuskuntayhtymää. Kunnalliset liikelaitokset puolestaan ovat kuntien omistuksessa olevia yritystyyppisiä yksiköitä, jotka useimmiten huolehtivat kuntien energia- ja vesihuollosta, ylläpitävät satamia ja tuottavat joukkoliikennepalveluja. Lisäksi kunnat ovat mukana osakeyhtiöissä, joiden muotoon mm. aiempaa liikelaitostoimintaa on siirretty.

Katsauksen kirjoittaja on Kuntien takauskeskuksen toimitusjohtaja, joka vastaa esitetyistä kannanotoista ja näkemyksistä. Katsaus perustuu merkittävilta osin kirjalliseen materiaaliin ja kommentointiin, jota ovat tuottaneet kirjoitustyön ohjausryhmän jäsenet VTT Jaakko Kiander, VTT Heikki A. Loikkanen, YTM Tuukka Salminen, VTT Pekka Tiainen, VTT Juhani Turkkila ja FM Reijo Vuorento.

Katsaus on rakennettu siten, että luvussa 2 esitellään Standard & Poor'sin luokitusmenettelyn yleinen tausta. Luvussa 3 käsitellään saman luokituslaitoksen arviointiperusteet, joita se soveltaa luokituksessaan. Luvussa 4 luodaan katsaus Suomen kuntatalouden instituutioihin arviointiperusteiden näkökulmasta. Luvussa 5 esitellään johtopäätökset ja näkemykset Suomen kuntatalouksien instituutioiden vahvuuksista ja kehittämistarpeista.

Edellisen katsauksen tapaan myös tämän katsauksen ajateltu lukijakunta on kansainvälinen ja suomalainen sijoitusyhteisö. Koska tämän katsauksen tarkoituksena on myös edistää takauskeskuksen näkökulmasta tarpeellisia kuntatalouden kehityskulkuja, joissa aktiivisuusvelvoite on suomalaisilla, on tämä osa suunnattu myös suomalaisille yhteiskunnallisille toimijoille ja yleisen tietoisuuden muodostajille.

## **2. Luokituksen menettelyt**

S&P määrittelee Suomen kuntien ja takauskeskuksen luottoluokituksen kannalta keskeisen menetelmänsä tuoreessa julkaisussaan ”Methodology For Rating International Local And Regional Governments” (syyskuu 20, 2010).

S&P perustaa luottoluokituksensa seuraaviin arviointiperusteisiin:

### **I OSA**

- instituutiot
  - o ennustettavuus
  - o rahoituksen ja tehtävien tasapaino
  - o läpinäkyvyys ja vastuullisuus
  - o järjestelmän tuki

## II OSA

- talous
- talouden johtaminen
- talousarvion joustavuus
- talousarvion toteutumien
- maksuvalmius
- velkaantuneisuus
- vastuusitoumukset.

S&P jakaa luokittelumenetelmänsä kahteen osaan. Ensimmäinen osa muodostuu tarkasteltavan yksikön instituutioista, ja toinen osa muodostuu tarkasteltavan yksikön käyttäytymisestä instituutioiden määrittämässä viitekehysessä.

Institutionaalisen viitekehysten yhteydessä arvioidaan järjestelmätasolla talouden ennustettavuutta, rahoituksen ja tehtävien tasapainoa, läpinäkyvyyttä ja vastuullisuutta sekä järjestelmän tukea tarkasteltavalle yksikölle.

Toinen arviointikonajaisuus muodostuu edellä olevan luettelon jälkimmäisestä osasta, jossa arvioidaan tarkasteltavan yksikön toimintaa viitekehysessään.

Paras luottoluokitus edellyttää vahvoja ja hyvin kehittyneitä instituutioita ja tarkasteltavan yksikön tasokasta toimintaa instituutioiden määrittämässä viitekehysessä. S&P:n ajattelun mukaan tarkasteltava yksikkö voi omalla toiminnallaan korvata viitekehysessä olevia järjestelmätason heikkouksia. Vahvat instituutiot voivat sen sijaan korvata toiminnan puutteita vain rajallisesti.

S&P koostaa edellä selostetuista kahdesta eri osiosta tarkasteltavalle yksikölle laskennallisen luottokelpoisuusarvion. Lopullisessa luottokelpoisuusarviossa otetaan laskennallisen arvion lisäksi huomioon seuraavat tekijät.

- Valtion luottokelpoisuus muodostaa tavallisesti ylärajan muiden julkisen vallan yksiköiden luottokelpoisuudelle.
- Mikäli tarkasteltavan yksikön maksuvalmius tai talouden johtaminen saa heikon arvion, siitä muodostuu dominoiva arvio.
- Mikäli jokin seuraavissa arviointikohteista velka, talousarvion toteutuminen tai vastuusitoumukset on merkittävän heikko, sillä yksistään on luottoluokitusta alentava vaikutus.

- Mikäli tarkasteltavalla yksiköllä olisi mahdollisuus asianmukaisesti ajoittuvaan epätavalliseen tukeen toiselta julkisen vallan toimijalta, sillä olisi luottoluokitusta kasvattava vaikutus.
- Mikäli tarkasteltavan yksikön veloilla olisi takaus maan hallitukselta, luottoluokitus nousisi merkittävästi.
- Epätavallisen tuen arvioinnissa otetaan huomioon julkisen vallan eri toimijoiden poliittiset suhteet ja epätavallisen tuen perustuminen useissa tapauksissa lainsäädäntöön, joka aiheuttaisi tuen toteuttamisessa toimenpanoviiveen.

Edellä kuvaillut luokituksen menettelyt ovat taustalla, kun Standard & Poor's toteuttaa luottoluokituksen jatkossa esiteltäviä arviointiperusteluja soveltaen.

### 3. Kuntien luottokelpoisuuden arviointiperusteet

Tämän luvun tarkoituksena on esitellä S&P:n käyttämiä arviointiperusteita (ennustettavuus, rahoituksen ja tehtävien tasapaino, läpinäkyvyys ja vastuullisuus ja järjestelmän tuki), joita se soveltaa tarkasteltavan yksikön instituutioiden arvioinnissa.

Edellisten lisäksi S&P arvioi tarkasteltavan yksikön institutionaalista viitekehystä myös paikallisten tapojen ja poliittisten menettelyjen ja niiden historian näkökulmista.

S&P arvioi ja ennakoii luottoluokitusprosessin yhteydessä mahdollisia viitekehysten muutoksia ja kehityskulkuja.

#### 3.1 Ennustettavuus

Parhaimman luottokelpoisuuden saaminen edellyttää institutionaaliselta viitekehykseltä suurta ennustettavuutta. Parhaimmassa luottokelpoisuudessa viitekehys ja sen määrittelemä järjestelmä ovat kehittyneitä ja vakaita ja niissä tapahtuvat muutokset ovat lukumäärältään rajoittuneita ja ne toteutetaan vähittäisesti ja ennakkoiden.

Vähittäin tapahtuvassa muutosprosessissa viitekehys määrittelee läpinäkyvästi tarkasteltavan yksikön rahoitusperustan ja tehtävistä aiheutuvien menojen kehityksen vähintään seuraavan viiden –

seitsemän vuoden aikana. Parhaimmassa luottokelpoisuusluokassa viitekehys perustuu perustuslakiin, muuhun lainsäädäntöön ja asetuksiin.

Korkein luottokelpoisuus edellyttää myös tarkasteltavalta yksiköltä kykyä vaikuttaa merkittävästi sitä koskevaan lainsäädäntöön, ja tarvittaessa yksikön tulee pystyä estämään sitä koskevat haitalliset lainsäädäntöhankkeet.

Näiden arviointiperusteiden näkökulmasta keskeistä on arvioida Suomen kuntien aseman muuttumista kuntalain ja kuntien vastuita, oikeuksia, tehtäviä ja rahoitusperusteita koskevien muiden muutoshankkeiden myötä. Arvioinnin näkökulma avautuu kysymyksestä: miten ja millä järjestelmillä näiden muutosten vaikutukset ja rahoitustarpeet selvitetään ja ennakoidaan?

Ennustettavuus edellyttää hallittuja muutostapahtumia ja järjestelmiä, joiden avulla muutokset voidaan taloudellisesti hallita.

### 3.2 Rahoituksen ja tehtävien tasapaino

Hyvän ennustettavuuden lisäksi paras luottoluokitus edellyttää valtio- ja keskushallintojohtoisilta järjestelmiltä rahoituksen ja tehtävien tasapainoa. S&P:n arviointiperusteiden mukaan tämä edellyttää, että maan hallitus turvaa tarkasteltavalle yksikölle riittävät voimavarat tehtävien toteuttamiseen ja infrastruktuurin ylläpitoon ja että niitä koskevat maksut tuloutuvat tasaisesti tilivuoden aikana.

Vaihtoehtoisesti itsehallinnollisten järjestelmien tapauksessa S&P edellyttää tarkasteltavalla yksiköllä olevan riittävästi toiminnan vapauksia sopeuttaa sekä rahoitustaan että tehtäviään talouden vaihtelua vastaavalla tavalla.

Edelleen S&P toteaa korkeimman luottoluokituksen edellytyksenä olevan kurinalainen kansallisella tasolla määritelty talouspolitiikka, joka tähtää alijäämien ja velkaantuneisuuden vähentämiseen. Velalle ja maksuvalmiudelle tulee olla kurinalaisesti noudatetut rajoitteet, jotka vähentävät niihin kohdistuvia markkinariskejä.

Koska suomalainen kuntajärjestelmä on taloudellisesti osittain itsehallinnollinen, on perusteltua arvioida, missä määrin kunnat voivat tosiasiallisesti itsenäisesti vaikuttaa rahoitukseensa ja tehtäviinsä tulevaisuudessa. Samassa yhteydessä on perusteltua arvioida kuntien

itseäänmääräämisvallan jatkuvuutta ja siinä mahdollisesti tapahtuvia muutoksia ja niiden seuraamuksia kuntien taloudenpitoon.

Jo tässä yhteydessä on todettava, että suomalaisen kuntatalouden kokemukset eivät tue S&P:n näkemystä, jonka mukaan velkaantuneisuutta koskevat rajoitteet johtaisivat kurinalaiseen taloudenpitoon. Kokemus Suomen kuntatalouksista ja eräät kansainvälisen aineiston viitteet osoittavat, että velan suhteen ilman rajoitetta toimivat, mutta vastuulliseen itsehallintoon perustuvat järjestelmät tuottavat kurinalaisemman taloudenpidon.

Velkarajoitteet viestivät taloudenpitoa heikentävistä kannustimista ja piilevistä näkemyksistä yhteisvastuusta, jolloin velkarajoitteen ylärajasta tulee alaraja. Nämä kannustimet on Suomessa onnistuttu välttämään ja pitämään kuntien velkaantuneisuus vähäisenä suhteessa maan bruttokansantuotteeseen.

### 3.3 Läpinäkyvyys ja vastuullisuus

Läpinäkyvyys ja vastuullisuus edellyttävät hyvin säänneltyä institutionalisoitunutta talousarviomenettelyä, jossa yhtäältä vaaleilla valittujen ja tavoitteita priorisoivien päättäjien ja päätöksentekojen ja toisaalta päätöksiä toimeenpanevien viran- ja toimenhaltijoiden toimenkuvat on selkeästi määritelty ja eriytetty toisistaan.

Talousarviomenettelyn tukena tulee olla kansainvälisiä kirjanpitostandardeja ja niiden parhaimpia käytäntöjä noudattava tilinpitajärjestelmä, joka perustuu lakiin. Laissa tulee määritellä kirjanpidon avoimuus, kattavuus ja informaation ajanmukaisuus talousarvion toteutumisesta, historiallisesta aineistosta ja taloussuunnittelusta niin tarkasteltavasta talousyksiköstä kuin sen vaikutuspiiriin kuuluvista yrityksistäkin.

Kirjanpitoaineiston tulee olla lain mukaisesti tilintarkastettua. Riippumattoman tilintarkastajan käyttö on korkeimmassa luottoluokituskategoriassa pakollista.

Suomen kuntien tilinpitajärjestelmän kehitystarpeet koskevat näiden arviointimenettelyjen näkökulmasta kirjanpitomenetelmien päivittämistä vastaamaan kuntien toiminnan muutoksia, aineiston ajantasaisuutta, kuntien vastuusitoumusten ajantasaisuutta ja menojen ja tulojen seurantaan päätöksentekoa tukevalla tavalla.

### 3.4 Järjestelmän tuki

Parhaimman luottoluokituksen edellytyksenä on järjestelmän voimakas keskinäinen solidaarisuus, joka toteutuu tasausjärjestelmän avulla ja jota tukee maan hallituksen osallistuminen investointikustannuksiin tai vaihtoehtoisesti kuntien oikeus edulliseen rahoitukseen. Edellytyksiin kuuluu myös kansallisen hallituksen perustuslaillinen viimekätinen vastuu järjestelmän taloudellisesta toimivuudesta. Poikkeustiloissa, kuten merkittävässä infrastruktuuri-investoinneissa, luonnonkatastrofeissa tai taloudellisissa poikkeustiloissa, järjestelmä tukee kuntia. Suomen kuntataloudessa järjestelmän tuki toteutuu valtionosuuksina, kuntien välisessä kansallisessa tasausjärjestelmässä ja valtion harkinnanvaraisessa tuessa haasteellisessa taloudellisessa tilanteessa oleville kunnille.

Suomen kuntien ja kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän luottoluokituksen säilyminen parhaana mahdollisena edellyttää jatkossakin valtionosuuksien, kansallisen tasausjärjestelmän ja sitä täydentävien harkinnanvaraisten valtion tukien olennaista jatkuvuutta. Seuraavassa luvussa tarkastellaan yksityiskohtaisesti Suomen kuntia edellä esitellyistä näkökulmista.

## 4. Suomen kunnat ja luottokelpoisuus

Tämän luvun tarkoituksena on arvioida yksityiskohtaisesti Suomen kuntia edellä esitellyjen arviointiperusteiden näkökulmista.

Ennustettavuutta arvioidaan pelkistetysti kuntien rahoituksen riittävyyden tunnistamisen ja toimeenpanon näkökulmista. Miten kuntien muuttuvat tehtävät ja niiden rahoitustarve voidaan tunnistaa ja muodostuviin ongelmiin reagoida?

Koska kuntien menot ovat suurelta osin lainsäädäntöön perustuvia, keskittyy ennustettavuuden arvio lainsäädäntötyöskentelyyn, lainsäädännön kustannusvaikutusten arviointiin ja kuntien mahdollisuuksiin vaikuttaa lainsäädäntöön.

Rahoituksen riittävyyttä ja tasapainoa arvioidaan edellä esitettyjen lainsäädäntöä muodostavien valtion elinten toimintojen lisäksi myös kuntatasolla.

Rahoituksen näkökulma korostaa kuntatalouksien tasapainoa, ei niinkään tasapainon yksittäisten tekijöiden irrallista kehitystä. Siten esimerkiksi väestön ikääntymisen mukanaan tuomat menopaineet eivät rasita luottokelpoisuutta, mikäli niihin voidaan pitkällä aikavälillä varautua. Sen

sijaan taloudellisilta vaikutuksiltaan hallitsemattomat ja ennustamattomat nopeasti omaksutut uudet tehtävät voivat johtaa kuntatalouden tasapainon menetykseen.

#### **4.1. Suomen kuntien ennustettavuus**

Ennustettavuuden kannalta olennaisia ovat ne tunnistusmekanismit ja järjestelmät, joilla voidaan yhtäältä tunnistaa kuntien tehtävistä aiheutuvien menojen muutokset ja toisaalta ennakoida kuntien veropohjan ja muiden tulojen vaihtelut.

Suomen kuntatalouden ennustettavuus perustuu keskeisesti peruspalvelumenettelyyn ja julkistalouden vakausohjelmaan, joiden avulla suhteutetaan kuntien tehtävät niiden rahoitukseen ja joita käytetään kuntien taloudellisen tasapainon ennakoinnin välineinä.

Ennakointien edellyttämiin toimiin ryhtyminen perustuu puolestaan kunta-alan toimijoiden laajaan edustukseen julkisen vallan eri päätöselimissä, kuten eduskunnassa, ja kunta-alan edunvalvontajärjestön Suomen Kuntaliiton keskeiseen ja tunnustettuun asemaan suomalaisessa yhteiskunnassa.

Suomen kuntatalouden ennakoinnin hallinnoi kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta, jonka toiminnassa toteutuu valtion ja kuntien yhteistyö.

##### **4.1.1 Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta**

Valtion ja kuntien yhteistyö perustuu kuntalakiin.

Kuntalain mukaan kuntia koskevaa lainsäädäntöä, kunnallistalouden ja hallinnon asioita sekä valtion- ja kunnallistalouden yhteensovittamista käsitellään valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä.

Neuvottelumenettely sisältää peruspalveluohjelman, vuosittaisen peruspalvelubudjetin sekä kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa tapahtuvan kunta-asioiden käsittelyn. Neuvottelukunnassa valtiota edustavat ministeriöiden edustajat ja kuntia Suomen kuntaliitto.

Neuvottelukunnan tehtävänä on valmistella peruspalveluohjelmaan liittyvä kuntatalouden kehitysarvio sekä seurata, että peruspalveluohjelma otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön ja päätöksien valmistelussa.

Peruspalveluohjelma ja vuotuinen peruspalvelubudjetti muodostavat peruspalvelumenettelyn. Peruspalvelumenettely on osa valtion kehysmenettelyä ja valtion talousarvion valmistelua.

#### 4.1.2 Peruspalvelumenettely

Kuntalain mukaan peruspalvelumenettelyllä tarkoitetaan peruspalveluohjelmaa sekä peruspalvelubudjettia<sup>2</sup>.

Vuonna 2011 Suomen kuntien rahoituksesta noin 19 % tulee valtiolta erityyppisinä tulonsiirtoina, jotka hallinnoidaan peruspalvelumenettelyllä. Peruspalvelumenettelyn merkitys on kuitenkin tuloosuutta merkittävämpi, sillä menettelyssä otetaan huomioon myös kuntien muut tulot (verotulot, joiden osuus kuntien tuloista on noin 46 %, ja kuntien toimintatulot 26 %) kuntien tehtävistä suoriutumista arvioitaessa.

Peruspalvelumenettelyn tarkoituksena on varmistaa, että kuntien tulot riittävät tehtävistä suoriutumiseen.

Peruspalveluohjelman sisältö on määritelty kuntalaisissa. Lain mukaan peruspalveluohjelmassa arvioidaan kuntien tehtävien muutokset, kuntatalouksien kehitys osana julkista taloutta ja kuntien rahoitustarve. Peruspalveluohjelmassa tehdään näihin perustuva esitys toimista, joita tulojen ja menojen tasapainottaminen edellyttää.

Peruspalveluohjelma on osa valtion talouden kehysmenettelyä. Valtion talouden kehys tehdään joka kevät neljäksi seuraavaksi vuodeksi. Maan hallitus valmistelee valtion talouden kehyyksen ja esittelee sen eduskunnan hyväksyttäväksi. Eduskunta hyväksyy valtion talouden kehyyksen ja peruspalvelumenettelyssä mukana olevat valtiota koskevat menot osana valtion talouden kehystä.

Peruspalvelumenettelyä johtaa ministeriryhmä. Ministeriryhmän puheenjohtajana toimii valtiovarainministeri. Muina jäseninä ovat muiden hallinnon alojen ministerit ja heidän keskeiset avustajansa. Peruspalveluohjelman ministeriryhmässä Suomen kuntia edustavat pysyvinä jäseninä Suomen Kuntaliiton hallituksen puheenjohtaja ja liiton toimitusjohtaja.

---

<sup>2</sup> Vuoteen 2007 saakka kuntatalous kuului sisäasiainministeriön ja sen jälkeen valtiovarainministeriön alaisuuteen.

Periaatteessa peruspalvelumenettelyn tulisi turvata Suomen kuntien talouksien tasapaino kuntakohtaisesti. Koska yksittäisiä kuntia voivat kuitenkin kohdata erityiset taloudelliset vaikeudet, joita peruspalvelumenettely ei tunnista, on sitä täydentämään luotu erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevia kuntia koskeva menettely.

#### **4.1.3 Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevat kunnat**

Suomen kuntalain tavoitteena on turvata palveluiden saatavuus ja laatu koko maassa. Tämän turvaamistehtävän osana valtio arvioi vuosittain yksittäisten kuntien taloudellisen aseman ja soveltaa taloudeltaan erityisen vaikeassa asemassa oleviin kuntiin arviointimenettelyä.

Nykymuotoinen arviointimenettely aloitettiin vuonna 2005.

Arviointimenettelyn taustalla on kuntien keskitetty seurantamenettely, jota on kuvattu erikseen myöhemmin luvussa 4.2.4 ”Paikallishallinnon taloudellisen aseman seuranta ja kontrollointi”.

Arviointimenettelyssä valtio asettaa arviointiryhmän, joka yhdessä kunnan edustajan kanssa tekee esityksen kunnan talouden tasapainottamiseksi. Arviointiryhmän varsinaisina jäseninä toimivat valtiovarainministeriön ja kunnan edustaja, joka on useimmiten kunnanjohtaja.

Arviointiryhmän puheenjohtajaksi nimitetään riippumaton ja ulkopuolinen kunta-alan asiantuntija. Kunta saa myös nimetä ryhmään kaksi muuta kunnan edustajaa, joilla on ryhmässä puheoikeus, mutta ei äänestysoikeutta. Toisen näistä edustajista tulisi olla henkilöstön edustaja ja toisen yleensä kunnan luottamushenkilöjohtaja. Ryhmän toimintaan osallistuu yleensä myös Kuntaliiton tai sen suosittelema asiantuntijajäsen.

Menettelyssä arviointiryhmä tekee esityksen tarvittavista toimista kunnan valtuustolle. Vastuu toimien täytäntöönpanosta on kunnalla.

Talouden tasapainottamista koskevan esityksen lisäksi arviointiryhmä voi esittää kuntien yhdistämistä.

Jos kunnanvaltuusto ei esityksiä hyväksy, arviointi palautuu valtioneuvostolle uudelleen käsiteltäväksi. Hallitus voi antaa eduskunnalle lakiesityksen kuntien yhdistämisestä vastoin kunnanvaltuuston tahtoa.

Nykymuotoisen arviointimenettelyn voimassaoloaikana on vuosina 2007–2010 tehty 25 kunnan kanssa arviointimenettely. Kolmetoista kuntaa on liittynyt toiseen kuntaan. Nykymuotoinen arviointimenettely on osoittautunut tehokkaaksi tavaksi tasapainottaa vaikeuksissa olevan kunnan taloutta.

Arviointimenettelyssä olleet kunnat ovat kasvattaneet tulojaan kiristämällä verotustaan, korottamalla asiakasmaksujaan ja vuokriaan, yhtiöittämällä toimintojaan ja myymällä omaisuuttaan. Menoja puolestaan on karsittu vähentämällä investointeja, keskittämällä palveluita ja luopumalla vapaaehtoisista avustuksista esimerkiksi lapsiperheille ja yhdistyksille. Keskeisintä menoerää, henkilöstömenoja, on vähennetty eläkejärjestelyin, jättämällä virkoja ja toimia avoimiksi, yhdistelemällä niitä ja lomauttamalla henkilökuntaa.

#### **4.1.4 Suomen kunnat ja valtakunnallinen päätöksenteko**

Suomen kuntien vaikuttaminen Suomen eduskunnan toteuttamaan ylimpään valtiolliseen päätöksentekoon jakautuu kahteen osaan: Suomen Kuntaliiton toimintaan ja kuntien päätöksentekoon osallistuvien ihmisten toimintaan eduskunnassa.

Suomen Kuntaliittoon kuuluvat maamme kunnat ja kaupungit. Vuonna 2011 Suomessa on 336 kuntaa. Kunnat vastaavat asukkaidensa hyvinvoinnista ja alueen kehityksestä.

Suomen Kuntaliiton ylin päättävä elin on Kuntapäivät, johon osallistuvat neljän vuoden välein pidettävien kunnallisvaalien jälkeen kuntien edustajat asukasluvun suhteessa. Kuntapäivien keskeisenä tehtävänä on valita liiton 101-jäseninen valtuusto nelivuotiseksi toimikaudeksi. Valtuustoa valittaessa otetaan huomioon kuntavaalien poliittinen jakauma koko maassa.

Valtuustoon on valittava jäsen tai jäseniä jokaisesta maakunnasta. Valtuutettuja valittaessa on otettu huomioon asukasluvultaan erisuuruiset, erityyppiset kunnat, kuntien kielisuhteet sekä tasa-arvolain mukainen molempien sukupuolten edustus. Naisia valtuustossa on 50 ja miehiä 51.

Kuntaliiton toimintaa ohjaavat valtuusto ja hallitus. Hallituksen apuna työskentelee työvaliokunta ja kolme neuvottelukuntaa.

Suomessa ylintä lainsäädäntövaltaa käyttää joka neljäs vuosi valittava eduskunta. Eduskunnassa on 200 kansanedustajaa. Suomessa noudatetaan alueellista, väestön määrään perustuvaa vaalipiirijakoa. Vaalipiirien äänet jaetaan puolueittain suhteellisuutta noudattaen.

Suomessa puhutaan usein eduskunnan ns. kuntapuolueesta. Tällä tarkoitetaan sellaisia kansanedustajia, jotka toimivat myös omassa kotikunnassaan kunnanvaltuutettuna. Näiden kansanedustajien määrä on vuonna 2011 yhteensä 158. Kunnallisten tehtävien hoitamiseen on eduskunnassa varattu maanantaipäivä, jolloin eduskunnan päiväjärjestys yleensä on muita päiviä kevyempi.

Kuntien ääni eduskunnassa kuuluu kahta kautta, yhtäältä Kuntaliiton ja toisaalta kansanedustajien kautta. Vuorovaikutusta täydentää useiden kansanedustajien mukana olo kotikuntansa keskeisinä kuntapäittäjinä. Kunta-alaa edustaa eduskunnan eri valiokunnissa useimmiten Kuntaliitto. Asiantuntijakuulemisissa myös peruskunnat ja esimerkiksi kuntayhtymät ovat pyydettyinä edustettuina oman alansa erityiskysymyksissä.

Eduskunta säätää lait yleensä maan hallituksen esityksistä, joiden valmistelu tapahtuu asianomaisissa ministeriöissä. Ministeriöissä tapahtuvassa valmistelussa Kuntaliitto on useimmiten mukana silloin, kun lainsäädännön muutos vaikuttaa kuntien toimintaan ja talouteen.

Vuonna 2009 Kuntaliitolla oli edustus 102 eri ministeriöiden työryhmässä.

#### **4.2. Suomen kuntien rahoituksen ja tehtävien tasapaino**

Kuntien rahoituksen ja tehtävien tasapainoa S&P arvioi paikallishallinnon rakenteiden mukaan. Kattavana pääsääntönä on paikallishallinnon mahdollisuus tasapainottaa palveluvelvoitteiden menot vastaamaan tuloja.

Keskitettyssä järjestelmässä arviointi painottaa järjestelmän tulojen riittävyyttä (mukaan lukien verot, tuet ja tasausjärjestelmä) ja niiden indeksointia. Hajautuneissa järjestelmissä tulojen ja menojen tasapaino puolestaan riippuu paikallishallinnon mahdollisuudesta kerätä veroja ja taloudenpidon itsehallinnollisesta vapaudesta rahoittaa palveluvelvoitteiden mukaisia toimintoja.

Epätasapainojen arvioinnissa S&P tarkastelee keskushallinnon ja paikallishallinnon vuorovaikutuksen historiaa ja vuorovaikutuksen tulevaisuutta. Tarkoituksena S&P:lla on arvioida pitkällä aikavälillä tasapainoa väestön palvelu- ja infrastruktuuritarpeiden näkökulmasta.

S&P katsoo, että paikallishallinnon kestävään taloudenpitoon vaikuttavat myös talouspoliittinen viitekehys ja erityisesti säännöt, jotka rajoittavat paikallishallinnon velkaantuneisuutta ja eksoottisten rahoitusvälineiden käyttöä paikallishallinnon velan ja maksuvalmiuden hoidossa.

Erityisiä toimia, joiden S&P katsoo kuuluvan vahvaan talouspoliittiseen viitekehykseen, ovat

- vaatimus tasapainotetusta talousarvioista
- velan rajoittaminen investointeihin
- monimutkaisten rahoitustuotteiden käytön kieltö keinottelumielessä
- velan kasvua rajoittavat kiellot ja valuuttavelkaantuneisuuden säännöstely
- paikallishallinnon taloudellisen aseman seuranta ja kontrollointi.

Suomen kuntien muodostama paikallishallinto sijoittuu keskitetyn ja hajautetun järjestelmän välimaastoon.

#### **4.2.1 Vaatimus tasapainotetusta talousarvioista**

Suomen perustuslain mukaan maa on jaettu kuntiin, joissa toteutuu asukkaiden itsehallinto. Kuntalaki määrittelee kuntien päätöksenteolle laajat mahdollisuudet ja velvoitteet. Kunnallinen verotusoikeus luo taloudenpidon perustan kunnissa. Vaaleilla valitut kunnanvaltuustot määrittelevät ylimpinä päättävinä eliminä kuntakohtaisesti palvelutavoitteet ja niiden rahoittamisen. Kunnanhallitukset valmistelevat päätökset ja laittavat valtuustojen tekemät päätökset käytäntöön.

Kuntien palveluvelvoitteet perustuvat lakiin, samoin kuin valtionosuudet ja tasausjärjestelmä. Lakiin perustuvien palveluvelvoitteiden lisäksi kunnilla on mahdollisuus tarjota kuntakohtaisesti palveluja.

Kuntien taloudenpidon perustana on talousarvio, jonka kunnanvaltuusto hyväksyy vuosittain. Talousarvion yhteydessä kunnanvaltuusto hyväksyy myös vähintään seuraavat kolme vuotta kattavan taloussuunnitelman.

Vaikka yksittäisissä talousarvioissa ei vaadita menojen ja tulojen vastaavuutta, tulee kuntien tasapainottaa taloutensa taloussuunnitelmakauden sisällä. Jos toteutuva talousarvio osoittaa menojen ylittävän tulot, tulee kunnanhallituksen tehdä ehdotus talouden tasapainottamisesta.

Kuntien talouden johtaminen ja päätöksenteko perustuu kunnalliselle kirjanpidolle, joka puolestaan soveltaa yleisiä kirjanpitosääntöjä ja menettelyjä kunnallisiin toimintoihin. Kirjanpidon rungon

muodostaa tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja tase. Näiden lisäksi vuotuisen tuloslaskelmaan kuuluu toimintakertomus kunnallisista toiminnoista ja tarkastuslautakunnan arviointikertomus, jolla arvioidaan valtuuston päättämien toiminnallisten tavoitteiden toteutumista.

#### **4.2.2. Kuntien velkaantuminen**

Suomen kunnilla on keskushallinnosta riippumaton oikeus rahoittaa toimintojaan velalla. Velan määrän lisäksi myös velkainstrumenttien valinta on kuntien vapaasti päätettävissä. Velkaa kunnat ovat ottaneet lähinnä investointiensa rahoitukseen. Vain poikkeustapauksissa kunnat ovat rahoittaneet toimintamenojaan velalla.

Suomen kuntien ja kuntayhtymien velka oli vuonna 2010 noin 12 miljardia euroa ja velan osuus Suomen bruttokansantuotteesta noin 6,7 prosenttia. Suhteellinen velkaantuneisuus on lähellä vuosien 1971–2010 keskiarvoa.

Suomen kuntien oikeus päättää itse veloistaan on tehokkaasti estänyt moraalikadon, joka olisi ilmeisenä läsnä, mikäli velkaantuminen toteutuisi keskushallinnon tai valtion sääntelyn rajoissa. Valtion tai keskushallinnon sääntely muodostaisi hiljaisen lupauksen, jonka mukaan valtio tai keskushallinto vastaisi kuntien veloista, mikäli velkaantuminen olisi sääntelyn piirissä. Moraalikadon oloissa keskushallinnon asettamista rajoista muodostuisi tosiasiallisesti velkaantumisen alaraja. Tämä kehityskulku on Suomessa estetty kuntien velkaantumista koskevalla itsemääräämisoikeudella.

Kuntien oikeus päättää itse velkaantumisestaan on toiminut historiallisesti arvioiden hyvin, koska kuntien velkaantuminen on Suomen kuntatalouden historian kuluessa aina alittanut määrän, joka on 8 % Suomen bruttokansantuotteesta.

#### **4.2.3 Kuntien suojausinstrumenttien käyttö**

Vaikka Suomen kuntien suhteellinen velkaantuneisuus on säilynyt maltillisena, velan nimellinen määrä on kuitenkin kasvanut Suomen bruttokansantuotteen kasvaessa. Kun velan nimellinen määrä on kasvanut, sen korkotason muutoksista johtuvat kassavirtaheilahtelut ovat suurentuneet. Kassavirtavaihtelujen kasvu on aiheuttanut kunnille tarpeen aktiiviseen korkoriskin hallintaan.

Suomalaisissa kunnissa johdannaisia käytetään korkoriskin hallitsemiseen. Korkoriskille kunnat altistuvat lähinnä taseen korollisten velkojen takia; muut tase-erät korkoriskin näkökulmasta ovat vähäisempiä.

Korkoriskin hallinnan tärkeimpänä tavoitteena on ennustettavuuden parantaminen. Korkoriskiin liittyy myös kunnissa tiedostettu lainalaisuus: tuotto ja riski kulkevat käsi kädessä. Kuntien korkoriskien suojauksessa tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että korkotason vakauttamisen kulut lisääntyvät ainakin hetkellisesti. Normaalisissa markkinatilanteessa, jossa korkokäyrä on nouseva, lyhyet korot ovat pitkiä edullisempia ja suojaavien instrumenttien kuten esimerkiksi korko-optioiden ostaminen aiheuttaa kuluja.

Kuntasektorille ei ole määritelty yhtenäistä linjaa, kuinka paljon kunnan velkasalkusta tulisi olla suojattuna. Ohjeistusta ei ole myöskään siitä, millaisia instrumentteja korkoriskin hallintaan tulisi käyttää. Kunnat ovat hyvin erilaisessa taloudellisessa tilanteessa toisiinsa nähden, ja tämän lisäksi kuntien mahdollisuudet sekä resurssit käyttää erilaisia rahoitustuotteita ovat hyvin eri tasolla. Edellä mainittujen syiden takia yhteisen linjan luominen on ollut hankalaa.

Kuntien tapa käyttää johdannaisia korkoriskin hallintaan voidaan jakaa kolmeen eri ryhmään. Ensimmäisessä ryhmässä ovat kunnat, jotka ovat korkoriskin hallinnassa hyvin passiivisia ja ottavat korkoasemaan kantaa vain uusia lainoja nostaessaan. Tällöin korkopäätös tehdään ajoituksellisesti rahoituksen tarpeeseen sidottuna. Mikäli näin muodostuva lainasalkku sisältää paljon kiinteällä korolla nostettuja lainoja, on salkku myös melko jäykkä takaisinmaksusuunnitelmaan tai muihin lainaehtoihin tehtäville muutoksille.

Toiseen ryhmään kuuluvat ne kunnat, jotka käyttävät ”*plain vanilla*” -johdannaisia eli yksinkertaisia koronvaihtosopimuksia, korkokattoja sekä vastaavia tuotteita. Nämä kunnat hallitsevat korkoriskiasemaa lainojen yhteydessä tehdyillä korkopäätöksillä tehostettuna markkinan mukaan toteutetuilla johdannaisilla.

Yhteenvedona voi todeta, että kuntasektorin tekemät johdannaiset ovat tavallisesti helposti ymmärrettäviä ”*plain vanilla*” -tuotteita, joilla pystytään muokkaamaan lainojen korkosidonnaisuuksia tai suojautumaan yllättäviltä korkomuutoksilta (kiinteäkorkoiset lainat, koronvaihtosopimukset, korkokatto- ja korkolattiasopimukset).

#### 4.2.4 Paikallishallinnon taloudellisen aseman seuranta ja kontrollointi

Vuonna 2005 hyväksytyn lainsäädännön mukaan Suomessa arvioidaan vuosittain kuntakohtaisesti kuntatalouksien tila. Arvioinnin tarkoituksena on havaita erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevat kunnat. Arvioinnin taustalla on käsitys siitä, että valtion on viime kädessä varmistettava lakisääteisten palvelujen saatavuus koko väestölle.

Lainsäädännön mukaan kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan taloudelliset mahdollisuudet palvelujen turvaamiseksi. Lainsäädännön mukaista arviointimenettelyä sovelletaan kuntiin, joissa rahoituksen riittävyttä ja vakavaraisuutta kuvaavat tunnusluvut ovat olennaisesti ja toistuvasti maan vastaavia tunnuslukuja heikommat ja ne ovat kahtena peräkkäisenä vuotena alittaneet valtioneuvoston asetuksella säädettyt raja-arvot.

Raja-arvoja sovelletaan kahdesta eri näkökulmasta. Ensimmäisen näkökulman mukaan kunta joutuu arviointimenettelyn kohteeksi, mikäli taseen kertynyt alijäämä on vähintään 1 000 euroa asukasta kohti ja edellisena vuotena vähintään 500 euroa. Vaihtoehtoisesti on asetettu muita taloudellisia raja-arvoja, joista jokaisen tulee täytyä kahtena peräkkäisenä vuotena.

Arviointimenettelyn puuttumiskynnys asettuu mittasuhteisiin, kun sitä verrataan Suomen bruttokansantuotteeseen, joka on noin 34 000 euroa asukasta kohden. Tähän lukuun suhteutettuna 1 000 euron asukaskohtainen alijäämä vastaa noin 2,8 %:n asukaskohtaista alijäämää, joten keskushallinnon puuttumiskriteeri on sangen kireä.

Puuttumiskriteerien kireyttä lisää edelliselle arviointiperusteelle vaihtoehtoinen tapa tarkastella kuntien taloutta. Myös seuraavien tunnusmerkkien toteutuminen siirtää kunnan arviointitoimien kohteeksi, vaikka kunnan vuosittainen alijäämä olisikin pienempi kuin 1 000 euroa / asukas: kunta joutuu rahoittamaan käyttömenojaan velalla, kunnan tuloveroprosentti on 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kunnilla keskimäärin, kunnan lainakanta ylittää kuntien keskimääräisen asukaskohtaisen lainakannan 50 prosentilla, kunnan taseessa on kertynyttä alijäämää ja kunnan omavaraisuusaste on alle 50 %.

Näiden tunnusmerkkien toteutuminen johtaa kunnan päätymiseen arviointimenettelyn kohteeksi, mitä on kuvattu edellä luvussa 4.1.3 ”Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevat kunnat”.

Suomen kunnallisen itsehallinnon vahvan perinteen vuoksi kunnat eivät halua päätyä arviointimenettelyyn. Arviointimenettelyyn joutuminen tulkitaan useissa tapauksissa kunnallisen päätöksenteon epäonnistumiseksi, vaikka taustalla olevat syyt usein ovat päätöksentekijöistä riippumattomia.

Seuraavassa luvussa keskitytään kuntien päätöksentekoon ja päätöksentekoa tukevaan seurantajärjestelmään.

### **4.3 Läpinäkyvyys ja vastuullisuus**

S&P:n mukaan julkissektorin rahoitusjärjestelmän vahvuus nojautuu julkissektorin kirjanpitojärjestelmään, johdon ja poliitikkojen vastuullisuuteen ja järjestelmän läpinäkyvyyteen. Vahvat ja ennustettavat järjestelmät toteuttavat läpinäkyvyyden ja vastuullisuuden korkeatasoisia normeja. Nämä normit ovat lailla vahvistettuja, tai niitä tukee maan yleinen johtamiskulttuuri.

Läpinäkyvät ja vastuulliset järjestelmät edistävät parhaita menettelytapoja, kuten pakollisia tilintarkastuksia tai ulkoista kontrollia, suoriteperusteista kirjanpitoa, kattavia raportointivaatimuksia ja eri toimintojen tuottojen ja kulujen kehittyneitä raportointitekniikoita.

Kattava raportointi edellyttää taloudellisen tuloksen, taseen, kassavarojen, tulovirran, reaali- ja finanssivarallisuuden, velkojen ja julkisvallan omistamien yhteisöjen yksityiskohtaista ja ajanmukaista raportointia. Edellytys koskee myös vastuusitoumuksia (kuten takauksia ja eläkevastuita).

S&P:n mukaan vahvassa järjestelmässä talousarvioprosessi on kattavasti käytössä, se on institutionalisoitu ja siinä hallinnon rooli on selkeästi eriytetty vaaleilla valittujen poliitikkojen toimenkuvasta.

#### **4.3.1 Suomen kuntien päätöksentekoprosessi**

Kuntaa johtaa kaksi toimijaryhmää, luottamushenkilöt ja viranhaltijat. Siksi kunnan johtamista nimitetään usein kaksinapaiseksi. Tällä tarkoitetaan johtajuuden jakautumista luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden johtamistyöhön.

Teoriassa johtamisvastuun jakautuminen on selkeää. Luottamushenkilöt vastaavat strategisesta johtamisesta. Tähän kuuluvat vision ja valtuustokauden aikana noudatettavien strategioiden muotoileminen ja strategioiden konkretisoiminen budjetissa vuositason tavoitteiksi. Viranhaltijat, erityisesti kunnanjohtaja, vastaavat operationaalisesta johtamisesta, toisin sanoen strategioiden muuttamisesta käytännön toimiksi ja niiden ohjauksesta.

Valtuusto on kunnan ylin päätöksentekijä. Se jo sinänsä luo perustan paitsi poliittiselle vallalle, myös arvovallalle.

Joka neljäs vuosi valittavan kunnanvaltuuston on päätettävä muun muassa kunnan toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista, hallinnon järjestämisen perusteista ja talouden, rahoituksen ja sijoitustoiminnan perusteista sekä talousarvioista.

Kun valtuusto on päättänyt tavoitteistaan ja strategioistaan, se samalla määrittelee tavoitteiden tärkeysjärjestyksen. Strategiat siirtyvät vuositasolla talousarvioon, missä ne sidotaan strategian toteutuksen mahdollistaviksi määrärahoiksi.

Strategian mukaisilla määrärahoilla kunnat hankkivat lakisääteiset tai muutoin tarpeellisiksi katsomansa palvelut. Kuntien suorassa päätösvallassa on niiden palvelujen määrä, jotka kunta tuottaa joko itse tai ostaa kuntaan markkinaehtoisessa suhteessa olevalta taholta. Osan palvelutuotannostaan kunnat ovat järjestäneet yhteistoimintana kuntayhtymien hoidettavaksi. Kuntayhtymien tuottamien palvelujen määrä, hinnoittelu ja tuotantokapasiteetti ovat osittain kuntien ja osittain kuntayhtymien päätösvallassa. Kunnat vastaavat kuntayhtymien taloudesta. Kuntien vastuun vuoksi kuntayhtymä ei voi tehdä konkurssia.

Lisäksi kunnat ovat perustaneet julkissektorin tuotantotarpeita varten kuntien joko kokonaan tai osittain omistamia osakeyhtiöitä, joiden yhtiökokouksissa kunnat käyttävät omistajina päätäntävaltaa. Kunnat vastaavat näiden yhtiöiden taloudesta tekemiensä sijoitusten ja yhtiöille myöntämiensä lainojen tai lainojen takausten rajoissa. Kuntien rajoitetun vastuun vuoksi kuntien omistama yhtiö voi tehdä konkurssin.

#### **4.3.2 Kuntatalouden kuvaaminen tilinpitojärjestelmässä**

Kunnan tilinpäätöksen laatimisessa noudatetaan kuntalain ja soveltuvien osin kirjanpitolain ja

-asetuksen säännöksiä. Kuntalaki on kirjanpitolakiin nähden erityisasemassa. Siltä osin kuin mainittujen lakien säännökset poikkeavat toisistaan, noudatetaan kuntalakia.

Kunnan tilinpäätöksen sisältö määritellään kuntalaissa. Tilinpäätökseen kuuluvat tase, tuloslaskelma, rahoituslaskelma sekä niiden liitteenä olevat tiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus. Lisäksi kunnan, joka tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin, tulee laatia ja sisällyttää tilinpäätökseensä konsernitilinpäätös.

Kunnan ja kuntayhtymän tilikausi on yleensä kalenterivuosi. Kunnanhallituksen on laadittava tilikaudelta tilinpäätös tilikautta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä ja annettava se tilintarkastajille tarkastettavaksi sekä tilintarkastuksen jälkeen saatettava se valtuuston käsiteltäväksi saman vuoden kesäkuun loppuun mennessä.

Tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot kirjanpitovelvollisen toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta. Tietojen oikeellisuus ja riittävyys, joka koskee tilikauden tuloksen muodostumista ja tilinpäätöspäivän rahoitusasemaa, toteutuu varsin pitkälle noudattamalla kuntalain sekä kirjanpitolain säännöksiä. Tilinpäätöksen laadintavastuussa olevien toimielimien ja viranhaltijain on tiedettävä, mitä säännöksiä on noudatettava ja milloin on mahdollista tehdä omaan harkintaan perustuvia ratkaisuja. Virheellisesti laadittuun tilinpäätökseen liittyy rangaistus- ja vahingonkorvausvastuu.

Kunnan tilinpäätöstä laadittaessa ja tilinavausta tehtäessä on noudatettava kirjanpitolain ns. yleisiä tilinpäätösperiaatteita. Lain säännös sisältää kuusi eri tilinpäätösperiaatetta ja yhden tilinavausperiaatteen.

Ensimmäinen periaate liittyy oletukseen toiminnan jatkuvuudesta. Periaatetta sovelletaan erityisesti pysyvien vastaavien arvostuksessa.

Toinen periaate liittyy johdonmukaisuuteen menettelytavoissa tilikaudesta toiseen. Tämä merkitsee sitä, että tilinpäätöksen laajuus-, mittaamis-, arvostamis- ja kohdistamisongelmat ratkaistaan mahdollisimman yhtenäisellä tavalla tilikaudesta toiseen.

Kolmas periaate liittyy sisältöpainotteisuuteen, jota voidaan kutsua myös asia ennen muotoa -periaatteeksi. Tämän yleisen tilinpäätösperiaatteen pitää olla sopusoinnussa sen kanssa, että annetaan oikea ja riittävä kuva liiketoimen tai sopimuksen tosiasiallisesta luonteesta.

Neljäs periaate liittyy varovaisuuteen eli kulujen kirjaamiseen riittävän suurina ja vastaavasti aktivointien tekemiseen riittävää harkintaa käyttäen. Erityistä varovaisuutta tulee noudattaa

aktivoitaessa kehittämismenoja ja lainamenoja. Myös tulouttamisessa on noudatettava riittävää pidättyvyyttä. Tilinpäätöksessä otetaan huomioon ainoastaan tilikaudella toteutuneet voitot.

Tasejatkuvuuden periaate sisältää sen, että tilinavauksen on perustuttava edellisen tilikauden päättäneeseen taseeseen. Tilinavausta tehtäessä ei voida tehdä edellisen tilikauden päätyntä tasetta vastaamattomia arvontarkistuksia tai muita muutoksia.

Suoriteperusteisuuden periaate tarkoittaa sitä, että maksuperusteiset kirjaukset on vähäisiä liiketapahtumia koskevia kirjauksia lukuun ottamatta oikaistava ja täydennettävä suoriteperusteen mukaisiksi ennen tilinpäätöksen laatimista.

Tilinpäätöksen tarkastaminen ja hyväksyminen tapahtuu seuraavasti. Kunnanhallituksen on annettava tilinpäätös siihen liittyvine asiakirjoineen ja allekirjoituksineen tilintarkastajan tarkastettavaksi. Tilintarkastajan on viimeistään toukokuun loppuun mennessä tarkastettava päätyneen tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös sekä luovutettava tarkastuslautakunnalle valtuustolle osoitettu tilintarkastuskertomus. Kertomukseen sisältyy lausunto siitä, voidaanko tilinpäätös hyväksyä ja tilivelvollisille myöntää vastuuvapaus. Kunnanhallitus saattaa tilinpäätöksen tarkastuslautakunnan valmistelun jälkeen edelleen valtuuston käsiteltäväksi viimeistään tilikautta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä.

Tarkastuslautakunta antaa tilintarkastuskertomuksen tiedoksi valtuustolle sekä tekee esityksen siitä, voidaanko tilinpäätös hyväksyä ja tilivelvollisille myöntää vastuuvapaus. Jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää, tarkastuslautakunnan on arvioitava talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävyyttä. Tarkastuslautakunnan tehtävänä on arvioida, ovatko talousarvion tavoitteet toteutuneet. Tarkastuslautakunta antaa arviointikertomuksensa valtuuston käsiteltäväksi erillisenä ajankohtana.

Kunnan tilinpäätös ja siihen sisältyvät asiakirjat ovat julkisia sen jälkeen, kun kunnanhallituksen jäsenet ja kunnanjohtaja ovat allekirjoittaneet tilinpäätöksen. Kunnan tasekirja on säilytettävä pysyvästi Arkistolaitoksen päätöksen mukaisesti. Kunnan tilinpäätösaineisto sisältää varsinaisen tilinpäätöksen ja varmentavat asiakirjat sekä tilinpäätöksen tarkastusasiakirjat. Tasekirja sisältää muun muassa toimintakertomuksen, toteutumisvertailun, tilinpäätöslaskelmat sekä liitetiedot. Keskeisen osan kuntatalouden seurannassa muodostavat tilinpäätöslaskelmat, jotka koostuvat tuloslaskelmasta, rahoituslaskelmasta ja taseesta sekä niitä koskevista säännöksistä ja ohjeista.

Tuloslaskelma osoittaa nimensä mukaisesti tilikauden tuloksen muodostumisen. Siinä osoitetaan tilikaudelle jaksotettujen tulojen riittävyys jaksotettuihin menoihin tuloslaskelman välitulosten eli

toimintakatteen, vuosikatteen ja tilikauden tuloksen avulla. Arvioinnissa käytetään lisäksi tuloslaskelmien eristä ja välituloksista laskettuja tunnuslukuja.

Toiminnan rahoitusta tilikauden aikana tarkastellaan rahoituslaskelman ja siitä laskettujen tunnuslukujen avulla. Rahoituslaskelmassa esitetään erikseen tulorahoituksen ja investointien nettomäärä ja rahoitustoiminnan eli anto- ja ottolainauksen, oman pääoman ja maksuvalmiuden muutoksen nettomäärä. Näiden kahden nettomäärän erotus tai summa osoittaa kunnan rahavarojen muutoksen tilikaudella.

#### **4.4 Järjestelmän tuki**

S&P:n mukaan järjestelmän vahvuus ja ennustettavuus riippuvat lopulta myös julkisen sektorin eri tasojen keskinäisestä solidaarisuudesta, erityisesti valtion tuesta paikallishallinnolle. Tämä tuki vahvistaa paikallishallinnon yksiköitä erilaisten haasteellisten tilanteiden varalta.

Tuen arviointi kattaa olemassa olevat tuen muodot, joiden tarkoituksena on korvata heikko, tai tilapäisesti heikentynyt, tulonmuodostus tai kohonneet investointikustannukset niiden kohteeksi joutuneille paikallishallinnon yksiköille. Arviointi kattaa myös mahdollisuuden erityiseen tukeen poikkeusoloissa, kuten luonnonkatastrofeissa, merkittävässä infrastruktuuriprojekteissa tai erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa.

Suomen kuntataloudessa valtio tukee paikallishallintoa valtion suoran rahoituksen lisäksi kuntien tasausjärjestelmällä. Tasausjärjestelmän tarkoituksena on turvata erilaisissa taloudellisissa oloissa toimiville kunnille mahdollisuus tarjota yhtäläisesti palveluja asukkailleen.

##### **4.4.1 Suomen kuntien tasausjärjestelmä**

Edellä jo selostettu laskennalliseen tilastoaineistoon perustuva peruspalvelumenettely ja sitä täydentävät jäljempänä selostettavat harkinnanvaraiset menettelyt kattavat vain noin 19 % Suomen kuntien toiminnan vaatimasta rahoituksesta (vuoden 2011 luvuin). Kuntien toimintojen muu rahoitus, noin 81 %, erityisesti vero- ja maksutulot, perustuvat paikallisiin oloihin, joita edellä selostetut menettelyt eivät ota järjestelmällisesti huomioon.

Tätä puutetta korjaa kuntien välinen tasausjärjestelmä, jonka kunnat rahoittavat pääosin itse mutta jonka toteuttaja on valtio. Tasausjärjestelmä on lakisääteinen. Tasausjärjestelmän piirissä olevat vuotuiset rahavirrat muodostavat noin 2 % kuntien toimintamenoista.

Tasausjärjestelmä toimii seuraavasti. Jokainen kunta on tasausjärjestelmän piirissä, ja kunta on tasausjärjestelmässä joko maksajana tai saajana. Jaon ratkaisee tasausraja, jonka alapuolella oleva kunta päätyy saamaan tasausjärjestelmästä rahoitusta ja yläpuolella oleva puolestaan maksamaan tasausjärjestelmään tasausmaksua.

Tasausraja on 91,86 % laskennallisesta kaikkien kuntien keskimääräisestä verotulosta asukasta kohden laskettuna. Järjestelmä toimii siten, että se turvaa jokaiselle kunnalle ainakin 91,86 % kuntien verotulojen keskiarvosta. Toisaalta mikäli kunnan verotulot ylittävät tasausrajan, siirtää tasausjärjestelmä 37 % kunnan tasausjärjestelmän ylittävistä verotuloista tasausjärjestelmän rahoitukseen.

Tätä menettelyä sovelletaan kunnallisen tuloveron, kiinteistöveron ja kuntien saaman yhteisöveron tuoton tasaukseen. Tasausmaksun saajia on kuntakentässä ollut useimmiten enemmän kuin tasausmaksun maksajia, esimerkiksi vuonna 2010 oli 265 saajakuntaa ja 61 maksajakuntaa. Maksajakunnat ovat tyypillisesti suuria kuntia ja kaupunkeja, joissa bruttokansantuotteen muodostus ylittää merkittävästi Suomen keskiarvon. Saajakunnat ovat tyypillisesti maaseudun pieniä kuntia.

Suomessa käydään aika ajoin vilkasta keskustelua valtionosuusjärjestelmän ja sen osana kuntien välisen tasausjärjestelmän luonteesta. Yhtäältä katsotaan, että tasausjärjestelmä mahdollistaa osaltaan alueellisesti tasaisen palveluiden saatavuuden joko maksutta tai alhaisin maksuin. Tämän katsotaan hillitsevän muuttoliikettä, joka ilman tasausjärjestelmää oletettavasti kasvaisi, kun kunnalliset palvelut eriarvoistuisivat. Myös kunnallisen verotuksen näkökulma on ollut keskusteluissa esillä, sillä tasausjärjestelmän katsotaan hillitsevän kuntien välistä verokilpailua.

Tasausjärjestelmän haittapuoliksi on suomalaisessa keskustelussa esitetty kannustinvaikutusten puute erityisesti niiden kuntien osalta, jotka ovat merkittävästi tasausrajan alapuolella. Samoin tasausrajan yläpuolella olevien kuntien kannustinta veropohjan laajentamiseen vähentää 37 prosentin tasausmaksu tasausrajan ylittävien verotulojen osalta.

On arvioitavissa, että tasausjärjestelmän tulevaisuus osana valtionosuusjärjestelmää on Suomessa edelleen vakaa. Sen perusteltavuutta osaltaan tukee näkemys kuntien työnjaon alueellistumisesta ja mahdollisesta eriytymisestä. Näkemyksen mukaan Suomen bruttokansantuotteen alueellinen eriytyminen voi olla myönteinen kehitys, kun samalla huolehditaan julkisten palvelujen tasa-arvoisesta saatavuudesta ja kustannuksista maan sisäisesti.

#### 4.4.2 Suomen kuntien harkinnanvaraiset tuet

Tähän saakka kuvaillut järjestelmät, peruspalvelumenettelyn laskennallinen osuus, valtionosuusjärjestelmä ja kuntien välinen tasausjärjestelmä, perustuvat aiempien vuosien havaintoaineistoille. Suomen kuntien rahoituksessa kuitenkin tunnistetaan näiden menettelyjen puutteet takaisin katsovina järjestelminä, jotka lisäksi perustuvat keskiarvoaineistoille ja poikkeamille keskiarvoista.

Menneisyyden keskiarvoaineistoille perustuvia järjestelmiä täydentävät valtion myöntämät harkinnanvaraiset valtiontuet ja -avustukset.

Niiden suurusluokkaa kuvavat seuraavat vuoden 2010 luvut. Vuonna 2010 valtio maksoi kunnille laskennallisina valtionosuuksina noin 9 mrd. euroa ja tämän lisäksi erilaisia valtiontukia ja avustuksia harkinnanvaraisesti noin 1,0 mrd. euroa. Kuntien yhteensä noin 40 miljardin menoista harkinnanvaraisten tukien osuus oli siten noin 2,5 prosenttia. Vaikka harkinnanvaraisten tukien osuus vaikuttaakin vähäiseltä, tukien merkitys kuntakohtaisen keskittymisen vuoksi on kuitenkin suuri.

Edellä mainittuja tukia ja avustuksia myönnetään kuntien tekemien hakemusten perusteella. Säännönmukaisuutta eri vuosien välillä ei välttämättä ole.

Edellä mainittuun noin 1,0 mrd. euron avustusten määrään sisältyy kunnan perustoimeentulotuen kustannuksiin noin 350 miljoonan euron korvamerkitty valtionosuus, joka ei sisälly laskennallisiin valtionosuuksiin.

Jäljelle jäävä avustusten määrä on noin 650 miljoonaa euroa. Näistä avustuksista merkittävimmät ovat pakolaisista ja turvapaikanhakijoista maksettavat korvaukset, kuntien yhdistymisavustukset, opetus- ja kulttuuriministeriön maksamat avustukset mm. koulujen ryhmäkokojen pienentämiseksi ja opetuksen laadun parantamiseksi sekä avustukset vieraskielisten oppilaiden ja erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden tukitoimiin. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää avustuksia

peruskoulujen perustamis- ja korjauskustannuksiin. Sosiaali- ja terveysministeriö myöntää avustuksia lähinnä sairaanhoitopiireille sairaanhoidon tutkimustoimintaan sekä lääkäri- ja hammashuollon koulutukseen. Työministeriö myöntää kunnille työllistämistukea. Lisäksi myönnetään eräitä vähäisempiä avustuksia mm. liikuntatoimeen ja nuorisotyöhön sekä kuntouttavaan työtoimintaan. Kaikki edellä tarkoitetut avustukset sisältyvät valtion talousarvion perusteluihin sisältyvään vuotuisen peruspalvelumenettelyyn.

Edellä kuvaillun lisäksi myös laskennallisia valtionosuuksia voidaan korottaa kunnan hakemuksesta, jos kunta on kohdannut poikkeuksellisia tai tilapäisiä kuntatalouden vaikeuksia. Tämän avun määrä voi kuntakohtaisesti olla merkittävä, vaikka myönnettävä kokonaismäärä on nykyisin vain noin 20 miljoonaa euroa vuodessa. Merkittävyys perustuu saajina olevien kuntien vähäiselle lukumäärälle. Lisäksi tukea saaneet kunnat ovat olleet väestöltään pieniä tai enintään keskisuuria.

#### **4.4.3. Poikkeuksellinen kriisi: Lex Karkkila**

Edellä kuvailtujen rahoitusjärjestelmien kattavuudesta huolimatta on mahdollista, että jokin Suomen kunnista voi kohdata poikkeuksellisen syvän taloudellisen kriisin. Kriisin mahdollisuus perustuu kuntien laajalle itsehallinnolle, joka toteutuu muun muassa kuntien velkaantumisessa ilman valtion asettamaa ulkoista rajoitetta. Rajoitteiden puuttumisen vuoksi laaja itsehallinto voi johtaa myös epäonnistumiseen ja yksittäisen kunnan talouden kriisiin.

Kriisiin joudutaan reagoimaan poikkeustoimin, joista Suomen kuntatalouksien historiaan on jäänyt Lex Karkkilaksi nimetty tapaus. Kriisin tapahtumapaikkana oli Karkkilan kaupunki eteläisessä Suomessa 1990-luvulla. Seuraavassa kuvataan yksityiskohtaisesti kriisiä ja valtion puuttumista kriisin hoitoon.

#### **Kriisin muodostuminen**

Karkkilan kunta sijaitsee eteläisessä Suomessa Uudellamaalla, ja sen asukasluku oli kriisin aikoihin noin 9 000. Karkkilan elinkeinotoiminnassa oli tuolloin keskeisessä asemassa Högforsin valimo, joka työllisti vielä 1970-luvulla 1 400 työntekijää mutta 1980-luvun lopulle mentäessä enää 300.

Karkkilan elinkeinotoimen kehittäminen tuli ajankohtaiseksi Högforsin valimossa toteutuneiden muutosten vuoksi. Karkkilan kunta reagoi niihin perustamalla Karkkilan Teollisuuskylä Oy:n

vuonna 1979. Perustettu yhtiö oli kokonaan kunnan omistama. Yhtiön hallituksen enemmistö tuli kunnalta, ja sen hallituksen puheenjohtajana toimi kunnanjohtaja. Yhtiön tarkoitus oli aktivoida alueen elinkeinotoimintaa pääasiassa yritystiloja rakentamalla.

Ensimmäisen kymmenen vuoden aikana yhteisön osakepääomaa korotettiin useaan otteeseen. Osakepääoman korotukset rahoitettiin alkuvaiheen maa-alueen luovutusta lukuun ottamatta kunnan talousarviomäärärahoista.

Osakepääoman korottamisen lisäksi kunta lähti takaajaksi yhtiön lainoihin, joilla rahoitettiin teollisuushallien rakentamista teollisuuskylään tuleville yrityksille. Halleihin siirtyi lähinnä jo aiemmin Karkkilassa toimineita yrityksiä, joiden aiemmat tilat olivat olleet vanhoissa maatila- ym. rakennuksissa. Näiden lisäksi yhtiö rakensi myös asuntoja ja päiväkodin.

Lainaa otettiin sekä kotimaan rahan määräisenä että valuuttalainoina. Toiminnan kasvu kiihtyi 1980-luvun lopussa, ja yhtiön vieras pääoma lisääntyi voimakkaasti. 1990-luvun alussa Karkkilan kunnan lainatakaukset nousivat jo määrään, joka oli noin 125 prosenttia Karkkilan kunnan vuotuisista verotuloista.

Takauskannan kasvun yhteydessä Karkkilan kunnanvaltuutetut olivat kiinnittäneet huomiota perustetun yhtiön raportointiin, jota ei koettu riittäväksi ja luotettavaksi. Siitä huolimatta takauspäätöksiä tehtiin edelleen.

Vuonna 1991 Suomen taloutta kohtasi lama ja Suomen markka devalvoitiin. Tämä aktivoi viimein myös Karkkilan kunnanvaltuuston päättäjät, ja samana vuonna Karkkilan kunnanvaltuusto edellytti selvityksen laatimista kaupungin taloudellisesta tilasta, mukaan lukien Karkkilan Teollisuuskylä Oy:n talous. 1991 tilinpäätöksessä yhtiön tulos oli alijäämäinen ja yhtiön lainojen kokonaismäärä oli 250 % Karkkilan kunnan vuotuisista verotuloista. Markan devalvoituminen yhdessä suojaamattomien valuuttamääräisten lainojen kanssa aiheutti yhtiölle lisäkustannuksen, joka suuruudeltaan vastasi 50 prosenttia Karkkilan kunnan vuotuisista verotuloista.

### **Kriisiin haltuunotto**

Kriisin hoito alkoi, kun Karkkilan kunta otti yhteyttä sisäasiainministeriön kuntaosastoon, joka asetti konsultin selvittämään kaupungin taloudellista tilannetta. Vuonna 1993 Karkkilan kunta otti Karkkilan Teollisuuskylä Oy:n vastuut omaan taseeseensa. Samana vuonna myös kunnanjohtaja pidätettiin virantoimituksesta ja kuntaan palkattiin konsulttisopimuksella muutosjohtaja, laadittiin selviytymissuunnitelma ja ryhdyttiin säästötoimiin.

Valtuusto muutti sääntöjään siten, että muutosjohtaja sai poikkeuksellisen laajat oikeudet. Kunnanjohtajan oikeuksien lisäksi muutosjohtaja sai muun muassa veto-oikeuden lautakunnan päätöksiin, virkojen ja työsuhteiden täyttöön, oikeuden irtisanoa kunnan henkilökuntaa ja siirtää henkilöstöä organisaation sisällä tehtävistä ja toiminnoista toiseen.

Säästötoimien tuloksena muun muassa myytävissä oleva omaisuus myytiin ja 15 % kaupungin henkilöstöstä vähennettiin lomautusten lisäksi.

Suomen eduskunta säati vuonna 1994 väliaikaisen ja sittemmin rauenneen niin sanotun Lex Karkkilan (1994/658), joka mahdollisti valtion korkotuen poikkeuksellisiin taloudellisiin vaikeuksiin joutuneelle kunnalle. Lain nojalla saatu korkotuki on vastikkeellista, ja se piti myöhemmin maksaa takaisin. Lakiin sisältyvät myös määräykset mahdollisesta ministeriön määräämästä kuntaselvityksen käynnistämisestä ja kuntaselvittäjän nimeämisestä tehtävineen ja valtuuksineen.

Lex Karkkila laadittiin yhteistyössä Karkkilan kaupungin kanssa. Vaikka laki olisi mahdollistanut Karkkilan kunnan tosiasiallisen haltuunoton ministeriön asettaman kuntaselvittäjän johdettavaksi, tähän menettelyyn ei kuitenkaan päädytty, vaan Karkkilan kaupunki päätti toteuttaa menettelyn itse valitsemansa muutosjohtajan avulla. Vaikka lakia ei kirjaimellisesti toteutettukaan muutosjohtamisen ja ministeriön haltuunoton osalta, lailla oli kuitenkin merkittävä Karkkilan kaupungin päätöksentekoa tukeva vaikutus.

Lex Karkkilan tapauksessa tiivistyy suomalaisen itsehallinnollisen kuntajärjestelmän perusluonne suhteessa valtioon. Laaja itsehallinto voi myös epäonnistua, mutta kunta pystyy korjaamaan epäonnistumisensa itse. Valtio loi osaltaan valmiudet puuttua epäonnistumiseen; valmiuksia ei kuitenkaan otettu käyttöön, mutta valmiuksien olemassaolo tuki itsehallintoa.

Karkkilan kaupungin ongelmien yhteydessä kaupunkia ja tai sen yhtiöitä rahoittaneet tahot eivät kokeneet tappioita.

## 5. Kehitysnäkymät

Kuntien takauskeskus tarkastelee Suomen kuntien taloutta takausvastuidensa virittämällä aikahorisontilla, joka tätä kirjoitettaessa ylittää jo vuoteen 2051. Pitkän aikahorisontin vuoksi

takauskeskuksen näkökulmassa painottuu kuntien, kuntien päättäjien, kuntia tukevien instituutioiden ja valtion käyttäytyminen kannustinvaikutuksineen.

Niin Suomen kuin muidenkin pohjoismaiden järjestelmät vahvoine paikallistalouksineen ovat historian saatossa osoittautuneet perusteiltaan varsin menestyksekkäiksi kansalaisten hyvinvoinnin turvaamisessa.

Kuntasektoria uudistettaessa tehdään todennäköisesti muutoksia valtion ja kuntien suhteisiin, kunta- ja palvelurakenteisiin sekä toiminta- ja päätöksentekotapoihin kuntia koskevissa asioissa. Takauskeskuksen näkökulmasta on tärkeä ennakoida näiden muutosten merkitys kuntien toimintojen rahoituksen ja vastuiden näkökulmasta.

Suomessa kuntien toiminnan niin kansantuote- kuin työllisyysosuuskin on pysynyt viimeiset 20 vuotta lähes samalla tasolla eli noin viidenneksenä siitä huolimatta, että kuntien velvoitteet ovat laajentuneet. Tulevien menopaineiden hillitsemiseksi kuntien palvelutoiminnan tuottavuuden parantaminen on kuitenkin keskeinen tavoite.

Suomen perusrakenteeltaan kaksitasoisessa, yhtäältä valtion ja toisaalta kuntien muodostamassa järjestelmässä kunnilla on kansainvälisesti ja osin pohjoismaisittainkin poikkeuksellisen mittavat tehtävät. Paikallistason infrastruktuurin ja palvelujen rinnalla kunnilla on eduskunnan määrittelemä lakisääteinen velvollisuus järjestää alueelliseen tasa-arvoon tähtäävä hyvinvointipalvelujen tarjonta. Tämä laaja tehtäväkenttä ja sen edellyttämä rahoitus tekevät suomalaisista kunnista poikkeuksellisen merkittäviä taloudellisia toimijoita. On tärkeää, että kunnat toimivat itse tehokkaasti ja edistävät myös yksityisen sektorin toimintaedellytyksiä ja samalla niin oman kuntansa talouskasvua ja työllisyyttä kuin koko aluetaloudenkin kehitystä. Kunnilla tuleekin olla riittävät kannusteet kasvun ja hyvinvoinnin edistämiseksi.

Suomen kuntasektorin menestyksen yksi taustatekijä on ollut kuntien välinen kilpailu verotuksen ja palvelutarjonnan yhdistelmillä, joissa rajoituksena on toiminut lakisääteisten hyvinvointipalveluiden järjestämisvelvoite. Kuntien talouden kestäväälle kehitykselle on tärkeää näiden kilpailullisten tekijöiden jatkuminen kuntarakenteen muutosten yhteydessä, kun seudullisilla maankäyttö- ja liikenneratkaistuilla parannetaan kaupunkialueiden kansallista ja kansainvälistä asemaa kilpailtaessa asukkaista ja yritystoiminnasta.

Suomalaisten kuntien menestyksen taustatekijä ovat myös kunnanjohtajat, jotka ovat tavallisesti valikoituneet tehtäviinsä valtakunnallisilla avoimilla ja kilpailullisilla työmarkkinoilla. Tyypillinen etenemistie on ollut pienestä suurempaan kuntaan, ja aiemmat saavutukset ovat toimineet

keskeisenä suosituksena. Myös jatkossa kuntien johtavien viranhaltijoiden valinnassa tulee erityisesti huolehtia työmarkkinoiden kilpailullisuudesta mahdollisten uusien hallintomallien ja kuntarakenteen uudistuksien yhteydessä.

Suomalaisen kuntatoiminnan vahvuus on nimenomaan kokonaisvaltainen vastuu kuntalaisesta. Kunvalta ja vastuu rakentuvat tehtäviin nähden tarkoituksenmukaisen kokoiisiin kuntayksiköihin, toteutuu toiminnan läpinäkyvyys sekä omistajavastuu ja kunnalla on riittävät edellytykset hallita myös kehittyviä palvelumarkkinoita.

Suomeen tarvitaan jatkossakin kuntien yhteistoimintaa tai jonkinasteista seudullista päätöksentekoa sekä maan harvaan asutuissa osissa että kaupunkiseuduilla. Tärkeätä on, että kaikissa kuntien yhteistoimintamalleissa toteutuu kuntien omistajaohjaus ja että toiminnan rahoituksessa kaikilta osin noudatetaan samankaltaisia periaatteita.

Suomen kuntien instituutiot ovat vuosikymmenten kuluessa vakiintuneet perusteiltaan vahvoiksi kunnallisen itsehallinnon tukipilareiksi. Itsehallinnon rinnalle on erityisesti viime vuosikymmenten aikana kehittynyt järjestely, jossa toteutuu valtion perimmäinen vastuu kuntajärjestelmän toimivuudesta. Kehityksen taustalla on kuntien tehtävien merkittävä lisääntyminen eduskunnan säätämien lainsäädännöllisten palveluvelvoitteiden lisääntyttyä. Kun palveluvelvoitteet ovat lisääntyneet, on valtion katsottu tarpeelliseksi vahvistaa vastuutaan itsehallinnollisesti toimivien kuntien talouden turvaajana.

Valtion vastuu näkyy yhtäältä peruspalvelumenettelyssä ja toisaalta ongelmakuntien arviointimenettelyssä. Näiden piirteiden vuoksi Suomen kuntajärjestelmän itsehallintoa voi luonnehtia kaksinapaiseksi: yhtäältä itsehallinto on syvää ja laajaa, mutta mikäli sen tuottamat ratkaisut osoittautuvat toimimattomiksi, on valtiokeskeinen puuttumisjärjestelmä valmis toimimaan tehokkaasti. Tämä kaksinapainen toimintamalli on osoittautunut menestykselliseksi.