

JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

Taloustieteiden tiedekunta

VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄÄN TEHTYJEN LEIKKAUSTEN
VAIKUTUS KUNTIEN PALVELUIDEN SAATAVUUTEEN
KESKI-SUOMEN KUNNISSA

Kansantaloustiede

Pro gradu –tutkielma

Syksy 2001

Ari Karsikas

VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄÄN TEHTYJEN LEIKKAUSTEN VAIKUTUS KUNTIEN PALVELUIDEN SAATAVUUTEEN KESKI-SUOMEN KUNNISSA

Tavoitteet

Tämän tutkielman päätavoitteena on saada selville, onko palveluiden saatavuus heikentynyt Keski-Suomen kunnissa valtionosuusjärjestelmään tehtyjen leikkausten johdosta. Tutkimuksessa verrataan lisäksi asukasluvultaan eri kokoisia kuntia keskenään. Tutkielmassa on tarkoitus lisäksi selvittää, onko kuntien toiminta tehostunut viime vuosina ja mihin palveluihin leikkaukset tulevaisuudessa kohdistuvat?

Aineisto

Tutkielmassa on käytetty hyväksi Tilastokeskuksesta ja Opetusministeriöstä saatua tilastoaineistoa sekä kunnista kyselylomakkeen avulla saatuja tietoja.

Tulokset

Tutkimuksen perusteella palveluiden saatavuus ei ole heikentynyt viime vuosina Keski-Suomen kunnissa. Asukasluvultaan isommissa kunnissa tilanne on tämän tutkimuksen mukaan palveluiden saatavuuden kannalta parempi kuin pienissä kunnissa. Palveluiden saatavuuden heikentyminen on nähtävissä lähinnä kyläkoulujen lakkautuksina. Niille kunnille, joissa palveluiden saatavuus on heikentynyt, on ominaista pieni väestötiheys ja asukasluku.

Avainsanat

Valtionosuusjärjestelmä, kuntien palvelut, kuntien talous

SISÄLLYS

1. JOHDANTO	3
1.1. Työn tausta ja tutkimuksen tavoitteet	3
1.2. Työn eteneminen	4
2. VALTIONAPUTEORIA	6
2.1. Valtionapu käsitteenä	6
2.2. Neoklassinen valtionaputeoria	7
2.3. Indifferenssianalyysit	8
2.3.1. Könttäsumma-apu	8
2.3.2. Tehtäväkohtainen valtionosuus ilman ylärajaa	10
2.3.3. Tehtäväkohtainen valtionapu, jolla yläraja	12
2.4. Fiskaali illuusio ja kärpäspaperivaikutus	13
2.5. Rent-seeking eli saalistustalous	13
2.6. Tiebout-malli	14
2.7. Suunnattujen palvelujen malli	14
2.8. Valtionapujärjestelmien tutkimus	15
3. VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄ	16
3.1. Valtionosuusjärjestelmän taustaa	16
3.1.1. Valtionapujärjestelmän kehitys ja valtionapupolitiikka	16
3.1.2. Kunnan ja valtion suhde	18
3.2. Valtionosuusjärjestelmään liittyviä ongelmia	19
3.2.1. Valtionosuusjärjestelmän monimutkaisuus	19
3.2.2. Kantokykyluokkiin perustuvan järjestelmän ongelmia	21
3.2.3. Järjestelmän riippuvuus ikärakenteesta	22
4. VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄN UUDISTAMINEN	23
4.1. Keskustelua valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta 1980-luvulla	23
4.2. 1990-luvun uudistuksiin vaikuttanut "kansalaisnäkökulma"	24
4.3. Vuoden 1993 uudistus	25
4.4. Vuoden 1996 valtionosuusuudistus	26
4.4.1. Vuoden 1996 uudistukselle asetetut tavoitteet	26
4.4.2. Vuonna 1997 käyttöön otetun järjestelmän rakenne lyhyesti	27
4.4.3. Uudistukseen liittyvä siirtymätasaus	28
4.4.4. Sosiaali- ja terveystoimen valtionosuus	28
4.4.5. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuus	29
4.4.6. Nykyisen järjestelmän tulevaisuus	29
4.4.7. Järjestelmän uudistamiseen liittyvä tutkimustoiminta	30
4.4.8. Kuntien suhtautuminen vuoden 1996 valtionosuusjärjestelmään	31
4.5. Valtionosuusuudistus 2002	32
4.5.1. Jukka Pekkarisen malli	32
4.5.2. Valtiosihtööri Raimo Sailaksen paketti	33
4.6. Valtionosuusleikkaukset	34
4.6.1. Leikkausten taustaa	35
5. KUNTATALOUS JA KUNTIEN PALVELUT	36
5.1. Kunta kansantaloudessa	36

5.2. Kunnat palveluiden tuottajina	39
5.2.1. Palvelutuotannon rahoitus	43
5.3. Kuntien palveluista tehtyjä tutkimuksia	43
5.3.1. Kansalaismielipide ja kunnat -haastattelututkimus	43
5.3.2. Monimuotoistuva palvelurakenne -tutkimus	46
5.4. Valtion ja kunnan suhde kunnallisten palveluiden tuotannossa	47
5.4.1. Yksityiset palvelut	47
6. PALVELUIDEN SAATAVUUS KESKI-SUOMEN KUNNISSA	49
6.1. Palveluiden saatavuus Keski-Suomi vs. muu Suomi	49
6.1.1. Henkilöstömäärän kehitys eri sektoreilla 1995-1999	49
6.1.2. Peruskoulut	52
6.1.3. Kirjastopalvelut	54
6.1.4. Vanhustenhuolto	59
6.2. Kuntiin kohdistetun kyselyn lähtökohta, tavoitteet ja eteneminen	63
6.3. Valtionosuusleikkausten vaikutuksia kahdella pääsektorilla	65
6.4 Kuntien mielipiteitä kunnallisista palveluista	67
6.4.1 Tulevaisuuden leikkauskohteita	67
6.4.2. Kuntien toimenpiteet peruspalveluiden turvaamiseksi	68
6.4.3. Palvelujen saatavuuden ja laadun kehitys kahdella pääsektorilla	70
6.4.4 Pekkarisen malli ja kuntien toiminnan tehokkuus	73
6.5. Kuntien vuosikatteiden vertailua	74
6.5.1. Katteiden vaikutus tulevaisuuden leikkauksiin	74
6.5.2. Vuosikatteisiin vaikuttavia tekijöitä	76
7. YHTEENVETO JA POHDINTAA	80
LÄHTEET	83

1. JOHDANTO

1.1. Työn tausta ja tutkimuksen tavoitteet

Kuntien palvelut ovat herättäneet paljon keskustelua julkisuudessa viime aikoina. Useiden kuntien vuosikatteet ovat olleet vuonna 2000 miinusmerkkisiä, mikä on antanut aihetta pohtia, selviävätkö kunnat tulevaisuudessa peruspalveluiden järjestämisestä. On esitetty mielipiteitä, joiden mukaan kuntien lakisääteisiä tehtäviä ei pitäisi ainakaan lisätä nykyisestä. Suurimmissa vaikeuksissa ovat olleet pienet maaseutumaiset kunnat, joissa on korkea työttömyysprosentti ja paljon ikääntynyttä väestöä suhteessa asukaslukuun. Suurissa kasvukeskuksissa ongelmia aiheuttaa lähinnä väestömäärän lisääntyminen, jonka seurauksena tulee lisäpalveluiden tarve.

Valtionosuusleikkauksista johtuen verotulojen osuus kuntien palvelutoiminnan rahoituksesta on kasvanut. Kuntien verotulot ovatkin kasvaneet merkittävästi vuodesta 1993 lähtien. Verotulojen kasvuun ovat vaikuttaneet tuloveroprocentin korotukset, kansantalouden palkkasumman odotettua nopeampi kasvu ja kunnille tilitettyjen yhteisöverojen tuntuva kasvu. Edellä mainituista tekijöistä johtuen kuntien tulopohja on tullut entistä herkemmäksi suhdanteille. Erityisesti yhteisövero on herkkä suhdanteiden muutoksille. Yhteisöveron tuotto muodostaa tällä hetkellä viidenneksen kuntien verotuloista. Kunnallistalouden yleisestä vahvistumisesta huolimatta kuntien tuottamien palveluiden rahoitus on ongelmallista. Nämä ongelmat näkyvät palveluiden saatavuus- ja laatuongelmina, koska henkilöstöä ei ole kyetty palkkaamaan riittävästi. Palveluiden laatuerot ovat huomattavat eri alueilla. Etelä-Suomen suurissa kasvukeskuksissa kunnallisten palveluiden rinnalle on tullut yksityisiä palveluiden tarjoajia. Kehitys on johtanut siihen, että parempituloiset käyttävät mm. terveydenhuollossa yksityisiä palveluita. Tästä syystä on olemassa paineita, että kunnallinen palvelutuotanto rajoittuu ainoastaan pienituloisten ja syrjäytyneiden väestönosien käyttöön. (Tilisanomat 6/2000, 6-11.)

Tässä työssä verrataan Keski-Suomen kuntien tilannetta palveluiden saatavuus - käsitteen kannalta koko maan tilanteeseen. Lähtökohtana on oletus, että henki-

löstömäärän väheneminen ja samanaikainen palveluiden käyttäjämäärien pysyminen ennallaan tai kasvaminen johtaa joko palveluiden saatavuuden heikkeneeseen tai toiminnan tehostumiseen. Toisaalta toiminnan tehostuminen on saattanut johtaa palvelun huonompaan laatuun. Vertailussa olen ottanut tarkastelun kohteeksi peruskoulut, kirjastot ja vanhainkodit. Tämän työn pääpaino on kuitenkin Keski-Suomen kuntien tutkimisessa. Päätaivitteena on selvittää, miten valtiosuusjärjestelmään tehdyt leikkaukset ovat vaikuttaneet palveluiden järjestämiseen Keski-Suomen kunnissa. Onko palveluiden saatavuus ja laatu heikentyneet viimeisen viiden vuoden aikana? Ovatko viime vuosina tehdyt leikkaukset tehostaneet kuntien toimintaa? Tehdäänkö kuntien palveluihin lisää leikkauksia tulevaisuudessa? Jos leikkauksia tehdään, mitä palveluita ne koskevat? Lisäksi tutkin kuntien vastauksia myös vertailemalla asukasluvultaan eri kokoisia kuntia keskenään. Lisäksi vertaan hyvän ja huonon vuosikatteen kuntia keskenään. Tavoitteena on selvittää, tehdäänkö huonon vuosikatteen kunnissa tulevaisuudessa enemmän leikkauksia. Tutkin myös vuosikatteeseen vaikuttavia tekijöitä.

1.2. Työn eteneminen

Luvussa 2 esittelen valtioneaputeorian, jossa määrittelen kirjallisuuden avulla keskeisimmät käsitteet ja teoreettiset mallit. Kolmannessa luvussa kerron valtiosuusjärjestelmästä ja sen historiallisesta kehityksestä. Kuntien valtioneapujärjestelmä on kokenut vuosien saatossa monia muutoksia, joita käsittelen neljännessä luvussa. Muutokset ovat usein johtuneet siitä, että vallitsevaan järjestelmään ei ole oltu tyytyväisiä. Esimerkiksi ennen vuotta 1993 vallinneen kustannusperusteisen kantokykyluokitukseen perustuvan järjestelmän heikkoutena oli se, että se ei kannustanut kuntia taloudellisuuteen, koska valtioneapua sai sitä enemmän mitä suuremmat menot kunnilla oli. Neljännen luvun pääpaino on kuitenkin vuoden 1997 valtiosuusuuuudistuksessa. Viidennessä luvussa käsitteelen kuntien taloutta ja palveluita sekä aikaisemmin tehtyjä tutkimuksia. Kuuuennessa luvussa pohdin Keski-Suomen kuntiin tehdyn kyselyn tuloksia. Tämä luku antaa vastauksia aikaisemmin tässä johdantoluvussa esittämiini kysymyk-

siin. Vertaan tässä luvussa lisäksi huonon ja hyvän vuosikatteen kuntia tulevaisuuden leikkauksien kannalta. Lisäksi tutkin, mitkä tekijät ovat mahdollisesti vaikuttaneet vuosikatteeseen. Viimeisessä luvussa teen yhteenvedon ja johtopäätökset.

2. VALTIONAPUTEORIA

2.1. Valtionapu käsitteenä

Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa valtionavun käsite on määritelty tarkasti juridisessa mielessä. Merikoski määritelmän mukaan valtionapu on ”rahasuoritus, jonka valtio, velvoittamatta avustuksen saajaa takaisinmaksuun tai saamatta siitä itselleen muuta, suoritusta vastaavaa taloudellista oikeutta, julkisen intressin nimessä tekee alaiselleen yksityiselle tai yhteisölle”(Merikoski 1938,61.)

Kuntien valtionosuuslaissa (688/92) valtionavut määritellään lain toisessa pykälässä siten, että

1. valtionosuudella tarkoitetaan yleistä valtionosuutta ja tehtäväkohtaista valtionosuutta
2. yleisellä valtionosuudella tarkoitetaan yleisen valtionosuuden perusosaa ja tausta
3. rahoitusavustuksella verotulojen täydennystä ja harkinnanvaraista avustusta
4. tehtäväkohtaisella valtionosuudella käyttökustannusten valtionosuutta, joka myönnetään opetus- ja kulttuuritoimeen tai sosiaali- ja terveydenhuoltoon
5. valtionosuustehtävillä tarkoitetaan tehtäviä, joihin lain nojalla myönnetään yleistä valtionosuutta tai tehtäväkohtaisia valtionosuuksia. (Oulasvirta 1996, 22.)

Kirjallisuudessa valtionapuja on tyypitelty eri perustein. Määräytymisperusteiden avulla valtionavut voidaan jakaa yleisiin valtionapuihin ja tehtäväkohtaisiin valtionapuihin. Yleistä valtionapua kunnat saavat käyttää eri tarkoituksiin oman harkintansa mukaisesti. Tehtäväkohtaiset valtionavut sen sijaan on tarkoitettu vain määrättyihin tehtäviin. Toinen jaottelutyyppi on valtionavun redistributiivisuus, millä tarkoitetaan valtionavun porrastamista siten, että otetaan huomioon kuntien erilaiset menotarpeet ja tuloperusteet.

Kolmas tärkeä jaottelutyyppejä on valtionavun riippuvuus kunnan omista menoista. Menosidonnainen valtionapu riippuu kunnan todellisista menoista ko. tehtävässä. Ei-menosidonnainen valtionapu puolestaan perustuu kuntien valtionaputarvetta mahdollisimman objektiivisesti kuvaaviin laskennallisiin tekijöihin. Menosidonnaiset valtionavut voivat olla kustannusperusteisia. Tällöin niiden suuruus riippuu kunnan tilinpäätöksen mukaisista menoista. Ne voivat olla myös riippuvaisia kunnan tuottamista suoritteista. Menosidonnainen valtionapu voi olla rajoitettu tai rajoittamaton.

Valtionapuja voidaan tyypitellä myös sen mukaan, ovatko ne automaattisia vai tiettyjen kriteerien mukaan määrättyjä. (Oulasvirta 1990, 9-10.)

Määritellään valtionaputyyppejä vielä seuraavilla tavoilla, koska näitä tarvitaan jatkossa indifferenssianalyyseissa.

- valtionosuus korvaa tietyn prosenttimäärän kunnan menoista
- yleinen valtionapu ei määräydy prosenttiperusteisesti, vaan on jokin summa
- ehdollinen valtionapu tarkoittaa, että valtionapua myönnetään vasta, kun tietyt kriteerit koskien palvelutasoa tai verotusta on täytetty
- ylärajallinen valtionapu tarkoittaa, että valtionavulla on yläraja
- ei-ylärajallinen valtionapu tarkoittaa, että valtionavulle ei ole asetettu mitään kattoa. (Moisio 1998, 17.)

2.2. Neoklassinen valtionaputeoria

Neoklassisessa lähestymistavassa valtionapuvaikutuksia tarkastellaan asetelmas-
sa, jossa osapuolina ovat antaja ja saaja. Antajana toimii tietysti valtio ja saaja-
na vastaavasti kunta, joka tuottaa itse tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa
palvelun, jonka kuluttaa kuntalainen, joka puolestaan maksaa veroja kunnalle.
Tässä tarkastellaan nimenomaan valtionavun vaikutusta kuntalaisten kulutuksen
tehokkuuteen.

Tarkastellaan aluksi yleisapuja, jotka eivät ole mihinkään tehtävään sidottuja. Niille on ominaista tulovaikutus. Toisin sanoen valtionapu lisää kunnan tuloja vaikuttamatta kunnan tuottamien tai ostamien hyödykkeiden keskinäisiin hintasuhteisiin. Lisääntyneet tulot kunta voi käyttää esim. kunnallisen veroasteen alentamiseen tai menojen lisäämiseen riippuen edustamiensa kuluttajien preferensseistä.

Tehtävään sidottuja hintasubventiotyyppisillä valtionavuilla on tulovaikutuksen lisäksi myös substituutiovaikutus. Tämä johtuu siitä, että valtionapu laskee valtionapuhyödykkeen hintaa suhteessa muihin hyödykkeisiin. Tällainen hinnanalennus voi saada kunnan panostamaan omia varoja aiempaa enemmän. Valtio voikin kannustaa tehtäväkohtaisilla valtionavuilla kuntaa aloittamaan uusia palvelumuotoja.

Ajatellaan esimerkinomaisesti tehtäväkohtaisen valtionavun vaikutusta. Valtio antaa uuden valtionavun lasten päivähoitoa varten. Tulot lisääntyvät ja antavat mahdollisuuden palvelutuotannon lisäämiseen. Jos kunta ei lisääkään palvelutuotantoa, niin kunta voi laskea veroastettaan, jolloin tulonlisäys kanavoituu yksityiseen kulutukseen tai säästämiseen. Kunnan kysynnän hintajoustavuudesta riippuu lisääkö substituutiovaikutus kunnan päivähoitomenoja. Jos kysynnän hintajoustavuus on suuri, niin luultavasti substituutiovaikutus lisää päivähoitomenoja. (Oulasvirta 1996, 24-25.)

2.3. Indifferenssianalyysit

2.3.1. Könttäsumma-apu

Havainnollistetaan teoriaa seuraavanlaisella indifferenssi- eli samahyötykäyriin perustuvalla analyysillä. Otetaan ensin käsittelyn kohteeksi ei-ehdollinen yleinen valtionapu, jota voidaan nimittää myös ”könttäsummavaltionavuksi”. Tällä avulla voi olla veroja alentava tai menoja lisäävä vaikutus. Jos halutaan tietää, kumpi näistä vaikutuksista dominoi, täytyy verrata kunnan tuottamien palveluiden kysynnän tulojoustoja yksityisten hyödykkeiden kysynnän tulojoustoja. Ku-

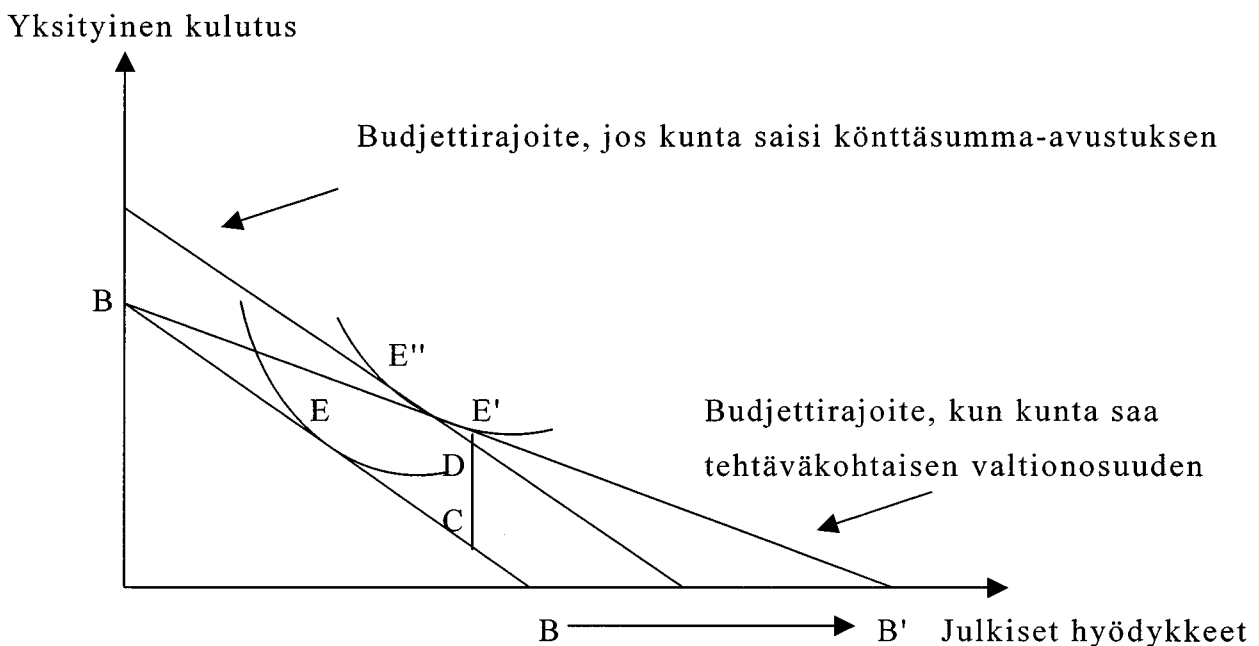
viossa yksi pystyakseli kuvaa yksityistä kulutusta ja X-akselilla on kunnan tuottamien julkisten palvelujen määrä. Suora YX kuvaa kuntalaisten budjet-tisuuraa. Kunnan palvelujen yksikkökustannukset määräävät sen kulmakertoimen. Indifferenssikäyrät kuvaavat edustavan kuntalaisen preferenssejä kunnan palvelujen ja yksityisten hyödykkeiden suhteen. Oletetaan, että sekä julkiset että yksityiset hyödykkeet ovat normaalihyödykkeitä, jolloin niiden kysyntäjoustop ovat positiivisia. Jos valtionapua ei annettaisi lainkaan, niin piste A maksimoisi kuntalaisten hyvinvoinnin. Ko. pisteessä kunnan hyödykettä tuotetaan määrä OX_a ja hyödykkeet kustannetaan verolla YY_a . Tällöin yksityisiin hyödykkeisiin jää kulutettavaksi OY_a .

Kunnan tulot lisääntyvät, jos se saa könttäsommavaltionapua. Silloin budjet-tisuora siirtyy avustuksen verran $Y'X'$:ksi. Kunnan menot lisääntyvät, jos kunnan hyödykkeiden kokonaiskysyntä on tällä tulojen lisäyksellä tulojoustava. Tällöin entistä suurempi osuus tuloista menee veroihin ja yksityisiin hyödykkeisiin jää vastaavasti vähemmän tuloa käytettäväksi. Piste C kuvaisi tällaista tilannetta.

Jos taas kunnan hyödykkeiden kokonaiskysyntä olisi tulojoustamatonta, vähenisi kunnan omien tulojen käyttö julkisiin hyödykkeisiin, jolloin könttäsommavaltionapu käytettäisiin siis verojen korvaamiseen. Tuloa jäisi enemmän yksityisiin hyödykkeisiin kulutettavaksi. Piste B kuvaisi tätä tilannetta.

Valtionosuudet lisäävät kunnan käytettävissä olevia tuloja. Tämän lisäksi se muuttaa hyödykkeiden välisiä suhteellisia hintoja. Näin ollen tehtäväkohtainen valtionosuus ilman ylärajaa alentaa tehokkaasti paikallisten hyödykkeiden hintaa ja johtaa julkishyödykkeen kulutuksen kasvuun. Tehtäväkohtainen apu on tarkoituksenmukaista siinä tapauksessa, että valtio haluaa kannustaa kuntaa tuottamaan jotakin tiettyä hyödykettä esimerkiksi positiivisten ulkoisvaikutusten takia. Tehtäväkohtainen valtionosuus ilman ylärajaa johtaa hyvinvointitappioon. Tämä on nähtävissä kuviossa 2. Siinä alkuperäinen budjettirajoite on BB ja uusi budjettirajoite BB'. Uuteen budjettirajoitteeseen päästään tehtäväkohtaisen valtionosuuden saamisen jälkeen. Könttäsomma-avulla CD on mahdollista saavuttaa sama hyötytaso kuin valtionosuudella CE'. Hyvinvointitappion määrä on DE'. Könttäsomma-apu johtaisi kuvion 2 mukaisesti pienempään julkisen hyödykkeen kulutukseen kuin tehtäväkohtainen valtionosuus. (Luoma 1996,65-66.)

Kuvio 2. Tehtäväkohtainen valtionosuus ilman ylärajaa.

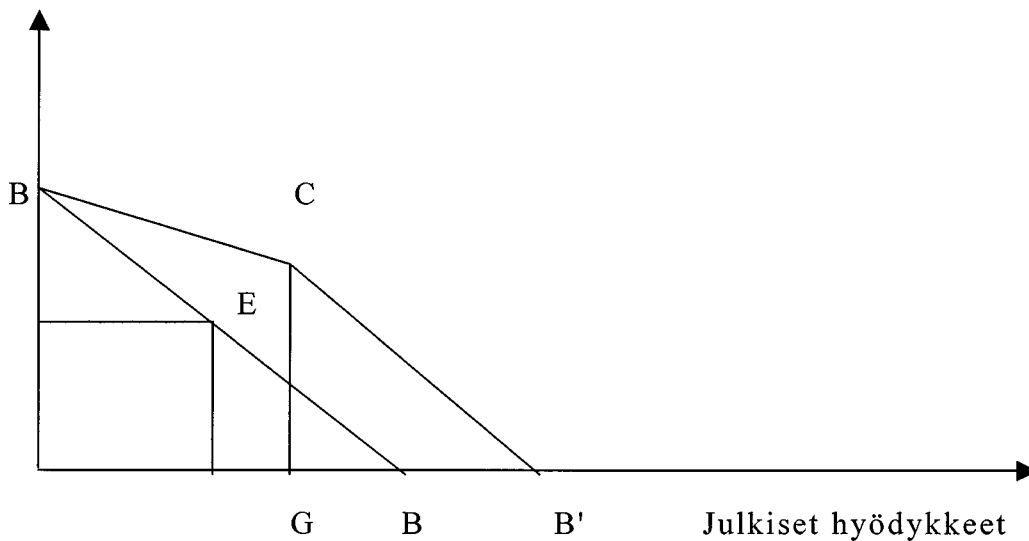


2.3.3. Tehtäväkohtainen valtionapu, jolla yläraja

Valtionosuus voi olla myös sellainen, että valtio sitoutuu osallistumaan tiettyyn osaan kustannuksista määrättyyn rajaan asti. Kuvion 3 mukaan valtionapua saa samoin perustein kuin kuviossa 2, mutta menot eivät saa ylittää määrää G. Kuluttajan budjettirajoite on BCB'. Indifferenssikäyrän sijainti määrää valtionavun vaikutuksen. Pisteeseen C saakka valtionapu alentaa hintaa. Tällöin pisteessä C saadaan maksimivaltionapu. Julkisen tuotteen kulutuksen ollessa suurempaa kuin G lisäkulutuksen hinta on sama kuin ennen valtionapua. (Luoma 1996,66.)

Kuvio 3. Tehtäväkohtainen valtionosuus, jolla yläraja.

Yksityinen kulutus



Rajoittamattomalla valtionosuudella saataisiin sama vaikutus, jos hyödyn maksimoiva tasapainopiste olisi ennen pistettä C. Siinä tapauksessa, että hyötyä maksimoiva tasapainopiste olisi pisteen C jälkeen, sama vaikutus saataisiin könttäsomma-avulla. Pisteen C kohdalla kunta preferoisi könttäsomma-apua ja valtio valtionosuutta. (Luoma 1996,66.)

2.4. Fiskaali illuusio ja kärpäspaperivaikutus

Kunnan virkamiesten motiivina voi olla joskus budjetin maksimointi ja organisaatioylijäämän kasvattaminen. Budjetin maksimoinnilla tarkoitetaan sitä, että kunnan palveluja pyritään lisäämään enemmän kuin kuntalaisten hyvinvoinnin maksimointi edellyttäisi. Organisaatioylijäämän kasvattamisesta taas on kyse silloin, kun yleistä valtionapua käytetään esim. hallinnon laajentamiseen tai työolojen parantamiseen. Tällaisissa tapauksissa kunnan virkamiesten etuna on se, että kuntalaisilla ei ole tarpeeksi tietoa menojen rahoituksesta. Tällöin sanotaan, että kuntalaisten keskuudessa vallitsee fiskaalinen illuusio. Kuntalaiset eivät tiedä valtionapujen osuutta menoista, eivätkä näin ollen verohintaansa. Fiskaalisesta illuusiosta voi seurata ns. kärpäspaperiefekti. Sen mukaan yleiset valtionavut aiheuttavat kunnan menoissa suuremman lisäyksen kuin sama määrä tulonlisäystä.

Fiskaalista illuusiota kasvattavia tekijöitä:

- Kuntalaiset eivät tunne verotus- ja valtionapujärjestelmää
- Kunnan riippuvuus valtionavuista
- Kunnassa paljon vuokralla asuvia
- Kunnan suuri velkaantuneisuus (Moisio 1998, 36-37.)

2.5. Rent-seeking eli saalistustalous

Saalistustalouden keskeinen kehittäjä on ollut amerikkalainen Gordon Tullock. Rent-seeking -käyttäytyminen tarkoittaa erityisryhmien painostustoimintaa, jolla pyritään poliitikkojen avulla saamaan valtiolta ryhmää hyödyttäviä verotukia, tulonsiirtoja jne. Erityisryhmien edustajien ja poliitikkojen haluun saada lisää kannatusta johtaa usein näitä erityisryhmiä hyödyttäviin päätöksiin. Lopputuloksena voivat olla liian suuret julkiset menot ja kokonaishyvinvoinnin vähen-

tyminen yhteiskunnassa. Huonosti suunnitellut valtionapujärjestelmät voivat aiheuttaa helposti rent-seeking -käyttäytymistä. (Oulasvirta 1996, 33.)

2.6. Tiebout-malli

Mallissa oletetaan, että kuluttajilla, jotka voivat äänestää ”jaloillaan” on valittavana suuri määrä erilaisia kuntia, joissa on erilainen vero- ja palvelutaso. Lisäksi oletetaan, että kuluttajat ovat täysin liikkuvia eli muuttokustannuksia ei oteta huomioon. Lopputuloksena on tasapainotila, jossa asukkaat ovat asettuneet palvelutason ja verotuksen suhteen sopiviin kuntiin. On tapahtunut paretoparannus, koska muuttajien hyvinvointi on kohonnut ilman, että kenenkään muun hyvinvointi olisi laskenut. Kuntalaiset liikkuvat ”kuntamarketissa” ja asettuvat palvelutasoltaan ja veroasteeltaan sopiviin kuntiin. Käytännössä oletukset tuntuvat lähes mahdottomilta. Esimerkiksi oletuksena oleva ihmisten kitkaton liikkuminen tuskin on täysin mahdollista, koska ainahan muuttamisesta koituu jonkin verran kustannuksia ja muuttopäätös on monesti sidoksissa myös muihin tekijöihin kuin vero- ja palveluasteeseen. Tieboutin mallille on kuitenkin saatu vahvistusta USA:n metropolialueilla. On kuitenkin huomattava, että Tieboutin malli on kehitetty maassa, jossa kuntien verotulot perustuvat pääosin kiinteistöveroihin. Ne taas vaihtelevat kunnittain. Lisäksi Suomessa kiinteistöveroilla on pienempi merkitys. Valtionapuja voidaan kuitenkin perustella tehotaman muuttoliikkeen vähentämisellä, jos ihmiset muuttavat julkisen palvelutarjonnan ja siitä aiheutuvan verorasituksen perusteella. (Oulasvirta 1996, 46.)

2.7. Suunnattujen palvelujen malli

Suunnattujen palveluiden mallilla voidaan kuvata tilannetta, jossa palvelut voidaan suunnata tarkasti tietyille yksilöille. Mallin oletuksena on, että kotitaloudet maksimoivat hyötyään $U(x,y)$, missä x on kotitalouden preferenssi julkisen hyödykkeen suhteen ja y on julkiset menot. Mallin mukaan valtio havainnoi $x:n$ ja voi siten tarjota kotitalouksille eri määrän palveluja. Boadwayn ja Marchan-

din mukaan valtion kannattaisi suorittaa tulonjakotehtävä suorilla tulonsiirroilla eikä julkisen palvelutarjonnan kautta.

Asiaa voi tutkia hyödyntämällä optimaalisen verotuksen teoriaa. Valtiolla oletetaan olevan epätäydellinen informaatio yksilöiden preferensseistä. Tästä johtuen valtion harjoittama tuloverotus on optimaalista ja epälineaarista. Oletuksena on myös se, että valtio tarjoaa kaikille saman verran julkista palvelua. Yksilöillä on kuitenkin mahdollisuus ostaa lisäpalveluita yksityisiltä. Näiden oletusten vallitessa saadaan tulos, jonka mukaan julkisen palvelutarjonnan syrjäyttäessä yksityisen palvelutarjonnan yhden kuluttajan kohdalla hyvinvointi lisääntyy optimaalisen tuloverotuksen oloissa. Tämä tulos edellyttää kuitenkin, että julkisten palveluiden määrä on pienempi kuin se määrä julkisia palveluja, joka syrjäyttää yksityisen palvelun suuri- tai pienituloisen yksilön kohdalla. (Boadway & Marchand 1995, 68.)

2.8. Valtionapujärjestelmien tutkimus

Mikrotaloustieteessä valtionapututkimus on yleensä lähtenyt liikkeelle kuluttajan valintateoriasta. Myös tässä luvussa aikaisemmin esitetty indifferenssi-analyysi perustui kuluttajan valintateoriaan. Tutkimuskohteena on usein ollut valtionaputyyppeiden menovaikutukset ja aikaisemmin tässä esitelty karpäspaperivaikutus. (Oulasvirta, 54.)

Suomessa valtionapututkimus on ollut melko vähäistä etenkin ennen vuotta 1993, jonka jälkeen se on vilkastunut. Ekonometrisiä tutkimuksia ovat tehneet mm. Raimo Jämsen, Arja Siiro ja Antti Moisio. (Oulasvirta 1996, 55.)

3. VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄ

3.1. Valtionosuusjärjestelmän taustaa

3.1.1. Valtionapujärjestelmän kehitys ja valtionapupolitiikka

Kuntien valtionavustusjärjestelmän on katsottu saaneen alkunsa 1860-luvulla. Valtio alkoi silloin osallistua kansakoulunopettajien palkkamenojen kattamiseen. 1880-luvulla valtio alkoi myös myöntää edullisia lainoja köyhäintalojen perustamiseen. (Alho & Salo 1998, 11.)

Suomen paikallishallintouudistus tapahtui hieman myöhemmin kuin vastaava uudistus Ruotsissa. Vuonna 1865 säädettiin kunnallisasetus kunnallishallinnosta maaseudulla ja kaupungissa vuonna 1873. Uudistuksen jälkeen kunnallinen toiminta kehittyi hitaasti. Kaupungeilla oli ennestään enemmän tehtäviä kuin maalaiskunnilla. Yhteiskunnallisen kehityksen ollessa hidasta valtio nopeutti kehitystä myöntämällä tiettyihin kuntien tehtäviin valtionapuja. Tukea annettiin koulutoimen lisäksi terveyden- ja sairaanhoidon tehtäviin esimerkiksi kunnanlääkäreiden palkkaamiseen, kunnan sairaaloiden ja kuntien yhteisten mielisairaaloiden perustamiseen ja ylläpitoon. (Oulasvirta 1990, 99.)

Valtionapujärjestelmän alkuvaiheessa valtionapujen merkitys oli ensisijaisesti kuntien palvelutuotannon kannustus. Valtionavuilla ei vielä silloin juurikaan taimitettu kuntien välisiä taloudellisia eroja niin kuin nykyään tapahtuu. Kaikki kunnat saivat valtionosuutta saman verran. Vaihtelua saattoi olla vain siinä määrin, että maalaiskunnat saivat enemmän valtionapua kuin kaupungit. Valtionosuudet olivat tehtäväkohtaisia tukia, jossa koulutoimen osuus oli selvästi suurin. (Oulasvirta 1996, 82.)

Ajanjakso 1800-luvun jälkipuoliskolta itsenäisyyden aikoihin asti suosi selvästi aktiivisia ja varakkaita kuntia. Valtionapujärjestelmä hyödytti silloin erityisesti Etelä-Suomen varakkaita kuntia. Valtionavut olivat tehtäväkohtaisia ja niiden myöntäminen riippui valtion viranomaisten harkinnasta. Vuonna 1891 valtionapujen osuus oli 13,3 prosenttia ja vuonna 1904 osuus oli noussut jo 17,4 prosenttiin. Kansakoulumenoihin näistä valtionavuista vuonna 1904 meni peräti

75,5 prosenttia. Valtionavut olivatkin silloin voimakkaana yllykkeenä kansakoulujen perustamiseen. Myöhemmin valtionavut jakautuivat tasaisemmin eri toimialojen kesken. Kuntien lakisääteiset tehtävät lisääntyivät huomattavasti 1920- ja 1930-luvuilla. Tämän johdosta kuntien oli ryhdyttävä voimavaroistaan riippumatta hoitamaan pakollisia tehtäviään. Verorasituserot kuitenkin kasvoivat, koska taloudelliset voimavarat olivat jakautuneet epätasaisesti. Tilannetta huononsi lisäksi vuosina 1929-1933 vallinnut pula-aika. Esimerkiksi vuonna 1932 oli taloudellisissa vaikeuksissa yhteensä 109 kuntaa eli viidennes Suomen kunnista. Useat näistä kunnista sijaitsivat Pohjois-Suomessa. Ominaista näille kunnille oli alhainen tulotaso, suuret köyhäinhoito- ja koulumenot, korkea veroäyrin hinta ja velkaantuminen. Valtionapupolitiikassa tapahtui 1920 -luvulla selkeä muutos. Tällöin asetettiin yhdeksi tavoitteeksi kuntien välisten taloudellisten erojen tasoittaminen. Käytettävissä olevat keinot olivat kuitenkin puutteelliset. Valtionapujen porrastus oli karkea ja ylimääräisetkään valtionavut eivät vielä riittävästi tasoittaneet kuntien välisiä taloudellisia eroja. Puutteellisista keinoista huolimatta valtionapujen alueellisessa jakaumassa alkoi kuitenkin tapahtua tasaantumista. Osasyynä tähän kehitykseen olivat köyhien kuntien lakisääteiset tehtävät, joihin ne saivat valtionapuja. Lisäksi köyhillä ja harvaanasutuilla kunnilla oli mahdollisuus saada lisättyä tukea. Tästä huolimatta monet köyhät syrjäseutukunnat joutuivat lähes vararikkotilaan toteuttaessaan oppivelvollisuutta. Kuntien valjastaminen hyvinvointipalvelujen tuottamiseen ei siis ollut ongelmatonta. (Oulasvirta 1990, 99-101.)

Sodan jälkeen 1950-luvulla tuli esille pienkuntaongelma ja vaatimukset kuntakoon suurentamiseen. Kuntien lukumäärä oli lisääntynyt, koska seurakuntia oli jaettu ennen sotia. Vielä 1940 -luvullakin perustettiin uusia kuntia, kun kaupaloita erotettiin maalaiskunnista. Kuntien lukumäärä alkoi vähentyä vasta 1960 -luvulla vapaaehtoisten liitosten myötä. Tällöin alettiin myös suunnitella suurta kuntauudistusta, jonka myötä kuntien lukumäärä olisi pienentynyt huomattavasti. Uudistus olisi muistuttanut Ruotsin kuntauudistusta. Puolueet eivät kuitenkaan päässeet uudistuksesta riittävään yhteisymmärrykseen. Lopulta hallitus totesi, että kuntarakennetta pyritään uudistamaan vain vapaaehtoisten liitosten myötä. (Oulasvirta 1990, 101.)

Kaupungeilla valtionapujen osuus kokonaistuloista oli pieni 1960-luvulle asti. Silloin perustettiin yleinen kantokykyluokitus, jossa kunnat jaettiin kymmeneen eri luokkaan. Kuntamuodon mukainen porrastus oli karkea ja epäoikeudenmukainen. Kantokyvyltään samanlaiset kunnat saivat erisuuruista tukea riippuen siitä, oliko kyseessä kaupunki, kauppala vai maalaiskunta (Oulasvirta 1996, 82). Kantokykyluokituksen tarkoitus oli siis ottaa huomioon kuntien erilainen kantokyky valtionapujen jaossa. Valitettavasti järjestelmä ei kuitenkaan ollut kovin toimiva. Asukasluvun kehitys, varojen ja velkojen vertailu, veroäyrimäärä sekä äyriin hinta olivat tekijöitä, joihin luokitus perustui (Moisio 1998, 42).

Yleinen valtionapujen osuus oli vielä 1960-luvun lopulla pieni. Vuoden 1988 lopussa säädettiin laki kuntien yleisestä valtionosuudesta ja yleisistä rahoitusavustuksista, jolloin yleisten valtionapujen merkitys lisääntyi jonkin verran. (Oulasvirta 1996, 84.)

Jos ajatellaan valtionapujärjestelmän kehittymistä kunnan itsehallinnon kannalta, suunta on ollut selvästi negatiivinen. Tämä johtuu siitä, että tehtäväkohtaisten valtionapujen osuus on kasvanut merkittävästi enemmän kuin yleinen valtionosuus ja kuntien lakisääteiset tehtävät kasvoivat. Se tietysti merkitsi kuntien autonomian vähentymistä. (Oulasvirta 1996, 88.)

3.1.2. Kunnan ja valtion suhde

Meillä on pitkään 1930-luvulta lähtien vallinnut yhteiskuntapolitiikassa sellainen kuntakeskeinen ajattelutapa, joka korosti kuntien itsenäistä asemaa suhteessa valtioon. Valtion antoi kunnille lakisääteisiä tehtäviä. Tämän ajattelutavan mukaan se merkitsi kunnallisen itsehallinnon rajoittamista, joka piti korvata rahalla. Valtion täytyi jotenkin kompensoida kuntien menettämä itsehallintoetu. Lainsäädännön kautta kunnille määrätyt tehtävät aiheuttivat kunnille kustannuksia. Kuntien mahdollisuudet selviytyä lisääntyneistä kustannuksista olivat erilaiset ts. kunnilla oli erilainen kantokyky. Valtion täytyi myös osallistua kustannusten kantamiseen ja tasoittaa eriarvoisuutta, joka aiheutui kuntien erilaisesta kantokyvystä. Kuntakeskeisen ajattelutavan tilalle tuli hyvinvointivaltion

laajentuessa valtiokeskeinen oppi. Se perustuu ajatukseen, että kuntien valta on peräisin valtiosta. Työnjako valtion ja kuntien välillä riippuu siitä, mitä pidetään tarkoituksenmukaisena. Harkinnan tästä tekee lainsäätävä. Kunta tekee ne tehtävät, jotka valtio on sille antanut ja valtio antaa kunnille taloudellista tukea näiden tehtävien suorittamiseen. Valtiolla on myös oikeus valvoa, miten kunta toimii. (Alho & Salo 1998, 7.)

Tavoitetila valtion ja kuntien välisistä suhteista julkisessa palvelutuotannossa oli Kunta-valtio -työryhmän mukaan vuonna 1990 sellainen, että kunnan tehtävä oli "huolehtia paikallisena itsehallinnollisena yhteisönä yhteiskunnan päättämistä peruspalveluista lähinnä paikallista kuntalaisnäkemystä vastaavasti toteuttamalla tehtävien hoidon ja organisoinnin parhaaksi katsomallaan tavalla". Valtion tehtävänä oli "yhteiskunnan hyvinvointipalvelujen yleinen ohjaus ja rahoitukseen osallistuminen".

Vuoden 1993 raportissa selvitysmies Timo Relander viittasi valtion ja kuntien tehtävänjakoon siten, että valtio keskittyisi perusturvaan, toimeentuloturvaan ja turvallisuutta koskeviin tehtäviin. Kunnalle kuulusivat opetukseen, sivistykseen, sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvät tehtävät. (Koski 1996, 14-15.)

3.2. Valtionosuusjärjestelmään liittyviä ongelmia

3.2.1. Valtionosuusjärjestelmän monimutkaisuus

Kunnat ovat tulopohjaltaan, palvelutarpeiltaan ja olosuhteiltaan erilaisia. Tästä johtuen valtionosuusjärjestelmä ei voi olla kovin yksinkertainen. Suomalaiset valtionosuusjärjestelmät ovat olleetkin aina niin mutkikkaita, että niiden mekanismien ymmärrys on ollut lopulta hyvin pienen joukon hallussa. (Helin 1997, 9.)

Kuntien erilaisuuden taustatekijöitä ovat :

- Palvelutarpeet

Kunnilla on erilainen palvelutarve. Väestö- ja elinkeinorakenne voi edellyttää paljon päivähoitopaikkoja ja kouluissa oppilaspaikkoja. Toisissa kunnissa taas ikärakenne edellyttää vanhustenhuollon paikkoja muita enemmän.

- Asukastiheys

Suomessa on sekä pieniä kaupunkimaisia että laaja-alaisia maaseutukuntia. Harva asutus lisää koulutoimenmenoja kunnan joutuessa ylläpitämään pieniä kouluja, jotta koulumatkat eivät muodostuisi kohtuuttomiksi. Toisaalta tiivis asutus voi aiheuttaa myös omat ongelmansa.

- Toimintapolitiikka

Tavat hoitaa palvelujen tuotanto vaihtelevat eri kunnissa. Joissakin kunnissa painotetaan esim. avohuoltoa sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden yhteydessä. Toisissa kunnissa taas painotetaan enemmän laitosmaisia ratkaisuja.

- Organisoitintapa

Toimintojen organisoinnissa on vaihtelua. Kunnan koko ja sijainti vaikuttavat toimintojen organisointiin. Erot organisoinnissa taas vaikuttavat taloutta kuvaaviin tunnuslukuihin.

- Liiketoiminnan laajuus

Liiketoiminnan laajuus vaihtelee kunnittain. Suuri liiketoiminnan määrä kasvattaa katetta, mutta siitä on kuitenkin iso osa kohdistettava liiketoiminnan edellyttämiin investointeihin.

- Kirjanpidon organisointi

Kirjanpito on eri kunnissa järjestetty eri tavoin. Osa kuntien toiminnoittaiten menojen eroista voi johtua pelkästään kirjanpitotekniikasta.

- Kuntien vertailun rajoitukset

Kunnat tarvitsevat sellaisen vertailuryhmän, jolla on samanlaiset lähtökohdat. Vielä ei ole sellaista viiteryhmää, joka tekisi mahdolliseksi kuntien oikeudenmukaisen vertailun.

(Helin & Hyypiä & Lankinen 1996, 83-84.)

Yksi syy siihen, miksi valtionosuusjärjestelmää voi olla vaikea ymmärtää on se, että sen pohjana olevissa säännöksissä matemaattisia toimituksia ei ole kuvattu matematiikan kielellä, vaan vaikeaselkoisella lakikielellä. (Alho & Salo 1998, 27.) Kuntien valtionosuuslaissa on myös käsitteitä, jotka on määritelty epäselvästi. Esimerkiksi lain (1147/1996) 7§:n ensimmäisessä momentissa tasausraja, jota tarvitaan tasauslisän laskemisessa, määritellään puhumalla kuntien yhteenlasketuista verotuloista. Lukijalle voi jäädä epäselväksi tarkoitetaanko todellisia yhteenlaskettuja verotuloja vai yhteenlaskettuja laskennallisia verotuloja. Myös saaristolisän laskemiseen annetut määräykset ovat hiukan epäselviä. Lain (1147/1996) 9§:ssä puhutaan saaristossa asuvien henkilöiden määrästä siten, että jää epäselväksi tarkoitetaanko ao. kunnassa asuvien henkilöiden määrää vai koko maan saaristossa asuvien henkilöiden määrää. (Alho & Salo 1998, 30.)

3.2.2. Kantokykyluokkiin perustuvan järjestelmän ongelmia

Valtionavut olivat enimmäkseen tehtäväkohtaisia valtionapuja, jotka kohdistuivat lainsäädännössä määritellyille tehtäväalueille ja myönnettiin tietyinä prosenttiosuutena tehtävän aiheuttamista menoista. Nämä osuudet porrastettiin kuntien kantokykyluokkien mukaisesti. Kuntien kantokykyluokituksessa kunnat oli jaettu kymmeneen eri luokkaan. Tarkoituksena oli osoittaa kunnan asema suhteessa muihin kuntiin. Valtionosuudet olivat suhteellisesti suurimmat ensimmäisen luokan kunnissa ja pienimmät kymmenennen luokan kunnissa. Tällainen luokitus oli kuitenkin jatkuva kiistan aihe kunnallishallinnossa. Syykin oli selvä: ei pystytty muodostamaan mitään yleisesti hyväksyttyä luokitusmenettelyä. Niinpä luokitusperusteita korjattiinkin useaan otteeseen. Korkeilla valtion-

osuusprosentteilla yritettiin saada kuntia järjestämään tärkeitä ja yhteiskunnallisesti arvokkaita palveluja. Tämä kustannusperusteinen järjestelmä johti kuitenkin siihen, että voimavarat eivät kohdentuneet paikallisten tarpeiden ja olosuhteiden kannalta parhaalla mahdollisella tavalla. Järjestelmää moitittiin myös byrokraattisuudesta, hajanaisuudesta ja siitä, että se houkuttelee kuntia tuhlailevaksi. (Oulasvirta 1988, 241,242.)

Kantokykyluokkiin perustuvan järjestelmän tasoitusvaikutus on hyvin selvä. Esimerkiksi ensimmäisen kantokykyluokan kunnat saivat tukea yli kaksi kertaa enemmän kuin kymmenennen luokan kunnat. Tällaisesta valtionosuussysteemistä johtuen kunnalliset palveluverkostot ovat kehittyneet koko maassa ilman, että veroäyriä hinnat olisivat kohtuuttomasti erilaistuneet. Tosin ”osumatarkkuus” ei ole ehkä aina ollut ihan kohdallaan ja monet kunnat ovat joutuneet olemaan vuosikausia vääriltä tuntuvissa luokissa. (Oulasvirta 1996, 98.)

Vaikka järjestelmää ei voitu pitää täysin oikeudenmukaisena, niin voidaan kuitenkin sanoa, että osa eriarvoisuudesta johtui myös kunnista itsestään. Toiset kunnat, jotka olivat aktiivisempia saivat järjestelmän edut itselleen. (Helin 1991, 118.)

3.2.3. Järjestelmän riippuvuus ikärakenteesta

Valtionosuusjärjestelmään on rakennettu kunnan ikärakenteesta riippuvia osia lähinnä siksi, että valtionosuus vastaisi mahdollisimman hyvin eri ikäisistä kuntalaisista aiheutuvia kuluja. Ongelmana on vain se, että järjestelmä on herkkä ikärakenteessa aiheutuville muutoksille. Tällaisia ongelmia ei ole pohdittu lakia säätäessä. Suomessa vuosina 1947-1955 syntyvyys oli suurta. Kun nämä suuret ikäluokat ovat eläkeiässä 10-20 vuoden kuluttua, syntyy luultavasti painetta eläkkeiden reaaliarvoon. Voidaan olla huolissaan siitä, miten valtionosuusjärjestelmän rahoitus kestää, kun suuret ikäluokat ovat vanhuusiässä ja aiheuttavat korkeampia sosiaali- ja terveystalouksia.

(Alho & Salo 1998, 35-36.)

4. VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄN UUDISTAMINEN

4.1. Keskustelua valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta 1980-luvulla

Valtionapujärjestelmän uudistamisesta oli ollut puhetta jo ennen vuotta 1993. Kunnallistalouden neuvottelukunta oli esittänyt kritiikkiä vanhaa järjestelmää kohtaa esimerkiksi vuonna 1982. Neuvottelukunnan mukaan valtionapujen kustannusperusteisuus kiihdytti julkisia menoja. Valtionosuuksien suuri määrä työllisti liikaa sekä valtionapuhakemuksia tekeviä kunnallishallinnon viranomaisia että niitä käsitteleviä valtion viranomaisia. Lisäksi valtionosuusasteikkojen kirjavuus ja myöntämisperusteiden vaihtelevuus olivat tekijöitä, jotka aiheuttivat kuntien palvelutuotannossa vinoutumia. Se johtui siitä, että kunnat tietysti painottivat niitä toimintoja, joihin saivat eniten tukea valtiolta. Myös Elinkeinoelämän järjestöjen yhteistyöelin EVA oli vaatinut 1980-luvulla valtionapujärjestelmän uudistamista kustannusperusteisesta ei-menosidonnaiseen järjestelmään. EVA siis kannatti kunnallistalouden neuvottelukunnan ehdotusta. EVA:n mukaan uudistukselle olisi ollut hallintoteknillinen valmius jo 80-luvulla, mutta siihen ei vielä silloin ollut tarpeeksi poliittista painetta. Kaikki eivät myöskään pitäneet vanhan järjestelmän tehtäväsidonnaisuutta ja kustannusperusteisuutta huonona ratkaisuna. Useitten sektoriviranomaisten mielestä se oli hyvä asia. Lisäksi opetusministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö vastustivat tehtäväsidonnaisuuksien poistamista.

Kun vuoden 1982 kokonaisuudistusehdotus raukesi, oli valmisteluissa muutamiin vuosien hiljaisempi jakso. Vuonna 1989 asia tuli uudelleen esille vapaakuntakokeilun yhteydessä. Silloin ehdotettiin, että vapaakunnissa kokeiltaisiin asukasluku- ja ikäryhmäsidonnaisia laskennallisia valtionapuja. Hallitus ei kuitenkaan odottanut tätä kokeilua, vaan asetti valtionvarainministeriöstä selvitysmiehen valmistelevaan ehdotusta uudeksi valtionapujärjestelmäksi. Selvitysmies Teemu Hiltunen jätti mietintönsä joulukuussa 1989 valtionapujärjestelmän uudistamisesta. Ehdotus perustui samoille periaatteille, jotka Kunnallistalouden neuvottelukunta oli esittänyt vuonna 1982. Samoihin aikoihin Hiltusen mallin kanssa opetusministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö julkistivat omat

mallinsa. Hiltusen malliin verrattuna niissä säilytettiin enemmän tehtäväkohtaisuutta ja sidottiin valtionavut enemmän toimintaan. Niissä säilytettiin myös kantokykyluokituksen mukainen porrastus. (Oulasvirta 1996, 156-159.)

4.2. 1990-luvun uudistuksiin vaikuttanut "kansalaisnäkökulma"

Suomessa 1990-luvun lainsäädännöllisiin uudistuksiin on vaikuttanut Heikki Kosken "kansalaisnäkökulma", joka on jonkinlainen sovellus keskieuropalaisesta subsidiariteettiperiaatteesta. Sen mukaan kansalaisilla on seuraavia perusoikeuksia: oikeus opetukseen, terveelliseen elinympäristöön, työhön sekä välttämättömään toimeentuloon, huolenpitoon, asuntoon, osallistumiseen yhteiskunnalliseen elämään ja häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Nämä oikeudet turvataan julkisen vallan huolehtiessa peruspalveluista. Subsidiariteettiperiaatteen mukaan ensisijainen vastuu palveluiden saatavuudesta ja toimivuudesta on kunnilla, jotka ovat lähinnä kansalaisia oleva hallinnontaso. (Alho & Salo 1998, 7-9.)

Kosken mielestä paras valtiosuusjärjestelmä olisi sellainen, joka:

" 1) Edistää julkisen talouden toimivuutta ja taloudellista tehokkuutta sekä vähentää julkisen hallinnon sisäistä byrokratiaa

2) turvaa kunnalliset peruspalvelut kohtuullisin kustannuksin ja laadullisesti riittävän korkeatasoisina maan eri osissa sekä

3) toteuttaa kansalaisten perusoikeuksia oikeudenmukaisella ja tasapuolisella tavalla "

(Helin 1997, 10.)

4.3. Vuoden 1993 uudistus

Pääasiallinen sisältö vuoden 1993 uudistuksessa oli muuttaa valtionosuuden määräytyminen laskennalliseksi. Laskennallisuudella tarkoitettiin erityisesti sitä, että se koski kuntien käyttötalouteen saatavia valtionosuuksia. (Ahvenainen 1992, 1.)

Tämä tarkoitti samalla, että valtionapujen kustannussidonnaisuus poistui. Kustannussidonnaisuuttahan oli aikaisemmin kritisoitu esim. siitä, että se ei kannustanut kuntia taloudellisuuteen. Menosidonnaisuus oli ollut monille kunnille sellainen houkutin, mitä kunnat eivät olleet kyenneet vastustamaan. Seurauksena oli tietysti ollut, että kunnat menot kasvoivat kiihtyvällä vauhdilla. Uudistuksen jälkeen kunnan sosiaali-, terveys- ja sivistyspalvelujen menot määrättiin valtion taholta laskennallisesti ja näistä laskennallisista menoista korvattiin kunnille tietty osuus valtionosuuksina. Laskelmissa huomioitiin erityistekijöinä mm. asukastiheys, saaristoisuus ja pinta-ala. Yleisten valtionapujen painoarvoa lisättiin uudistuksen yhteydessä huomattavasti. Uudistuksen tarkoituksena oli yksinkertaistaa järjestelmää ja antaa kunnille mahdollisuus toimia aiempaa tehokkaammin. Uudessa järjestelmässä kunnat saivat tietyn summan kunkin pääluokan käyttömenoihin ja saivat aiempaa itsenäisemmin päättää menojen lopullisesta kohdentamisesta. Jos kunta pystyi järjestämään jonkin palvelun halvemmalla kuin mitä valtio oli arvioinut, niin kunta sai käyttää ylijäämän haluamallaan tavalla (Moisio 1998, 44.) Uudistuksen lähtökohtana oli kuntien itsehallinnon vahvistaminen ja kustannustenjaon säilyminen ennallaan kuntien kesken. (Ahvenainen 1992, 1.) Kunnallisen itsehallinnon vahvistamisen taustalla olivat 90-luvun laman myötä vallalle tulleet uusliberalistiset yhteiskuntapoliittiset opit. Niiden mukaan valtion roolia olisi vähennettävä ja päätösvalta palautettava kansalaisten ja heidän yhteisöjensä tasolle. (Alho & Salo 1998, 13.)

4.4. Vuoden 1996 valtionosuusuudistus

Merkittävin asia vuoden 1996 uudistuksessa oli se, että kantokykyluokitus korvattiin verotulojen tasausjärjestelmällä. Samalla valtionosuusperusteita tarkistettiin, joka tarkoitti käytännössä sitä, että valtionosuuksia vähennettiin vuoden 1995 tasosta 3,8 miljardia markkaa vuonna 1996. Kuntien ei enää tarvinnut osallistua Kansaneläkelaitoksen lisäosakustannusten maksamiseen. Samalla leikattiin kuntien valtionosuuksia ja siirrettiin varat Kelalle.

Järjestelmän uudistus ja tehdyt leikkaukset aiheuttivat kunnille valtionosuuden vähennystä, mikä ei jakautunut tasaisesti. Pienimmillään vähennys oli 549 markkaa asukasta kohti ja suurimmillaan 949 markkaa asukasta kohti. Joillekin yksittäisille kunnille muutos saattoi aiheuttaa kohtuuttomia taloudellisia ongelmia. Tästä johtuen vanhassa järjestelmässä alimpiin kantokykyluokkiin kuuluneille kunnille päätettiin myöntää harkinnanvaraiseen rahoitusavustukseen 50 miljoonaa markkaa taloudellisten vaikeuksien lieventämiseen. Myöntämisen perusteena käytetään mm. harvaa asutusta, kaksikielisyyttä ja saaristoisuutta. (Koski 1996, 27-28.)

4.4.1. Vuoden 1996 uudistukselle asetetut tavoitteet

Sekä valtiolle että kunnalle on tärkeää, että valtionosuusjärjestelmä on kuntien kesken oikeudenmukainen ja valtionosuuksien määräytymiseen vaikuttavat kriteerit ovat perusteltuja. Valtionosuusjärjestelmää on usein moitittu siitä, että se on liian monimutkainen. Uudistuksen tavoitteena oli tehdä järjestelmästä aikaisempaa selkeämpi, jotta jokainen kunta voi itse laskea saamansa valtionosuuden. Tärkeänä pidettiin myös sitä, että järjestelmän ennustettavuus olisi hyvä. Lyhyesti sanottuna tavoitteeksi asetettiin kokonaistalouden tavoitteita tukeva, kuntien tehokkuuteen ja taloudellisuuteen kannustava, perusteiltaan ja laskettavuudeltaan selkeä järjestelmä (Koski 1996, 27-29.)

Tavoitteisiin sisältyy kuitenkin ristiriitaisuuksia. Tämä johtuu siitä, että pyrittäessä mahdollisimman oikein perustein määräytyviin valtionosuuksiin, järjestelmän yksinkertaisuudesta täytyy tinkiä. Tämä sen vuoksi, että paikalliset olosuhteet ovat hyvin erilaiset maan eri osissa eikä järjestelmä tästä johtuen voi mitenkään olla kovin yksinkertainen. On vaikea tehdä järjestelmää joka olisi samanaikaisesti sekä täysin oikeudenmukainen että yksinkertainen. (Helin 1997, 11.)

Jotta kuntien erilaisuus voitaisiin ottaa huomioon, täytyy olla olemassa tietyt kriteerit. Tästä johtuen lopputulos on poikkeuksetta kompromissi ja aina ne kunnat, jotka menettävät valtionosuuksia ovat tyytymättömiä. (Helin 1997, 67.)

4.4.2. Vuonna 1997 käyttöön otetun järjestelmän rakenne lyhyesti

Valtionosuusjärjestelmä koostuu kahdesta pääosasta:

1. Verotuloihin perustuva valtionosuuksien taseus. Siinä kaikki kunnat saavat 90 prosenttia kaikkien kuntien verotuloista markkaa/asukas. Ne kunnat, jotka jäävät taseusrajan alapuolelle saavat täydellisen kompensaaion, joten näin ollen kaikki kunnat pääsevät näin laskettuun "tulotasoon". Niiden kuntien verotuloista, jotka ylittävät taseusrajan vähennetään 40 prosenttia. Tämä vähennys kohdistetaan valtionosuuksiin. Vuonna 1997 taseusrajan ylitti 90 kuntaa. Joten suurin osa kunnista on niitä, jotka saavat taseuslisää.
2. Tehtäväkohtainen osa. Siinä otetaan huomioon kuntien erilainen palvelujen tarve ja erilaiset olosuhteet. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuus perustuu laskennallisiin kustannuksiin, jotka taas on laskettu kuntien ominaisuuksien perusteella. Opetustoimessa laskennalliset kustannukset riippuvat oppilasmääristä ja yksikköhinnoista. (Helin 1997, 11-13.)

Kuntien valtionosuudet on kohdistettu lähinnä peruspalveluihin. Niitä ovat sosiaali- ja terveystoimi, opetus- ja kulttuuritoimi sekä pelastustoimi. (Koski 1996, 33.)

4.4.3. Uudistukseen liittyvä siirtymätasaus

Valtionosuusuudistuksen jälkeen osa kunnista saa valtionosuutta asukasta kohti enemmän kuin aikaisemmassa järjestelmässä, osa kunnista vastaavasti "häviää" uudistuksessa. Tämän takia joillekin kunnille myönnetään siirtymätasausa. Muutokset valtionosuuksissa tasataan siirtymätasauksilla siten, että muutokset rajoittuvat asukasta kohden kumulatiivisesti laskettuna seuraavasti:

Vuonna 1997	200 mk
Vuonna 1998	400 mk
Vuonna 1999	700 mk
Vuonna 2000	1050 mk
Vuonna 2001	1400 mk

Näin ollen vuonna 1997 kunnat saivat siirtymätasauksena valtionosuuden lisäystä, jos vertailulaskelmien mukainen valtionosuuden muutos oli suurempi kuin 200 markkaa asukasta kohden. Vertailulaskelma tehtiin siten, että siirtymätasauksen perusteena oleva muutos laskettiin vertaamalla kunnalle vuonna 1996 myönnettyjä valtionosuuksia uusien perusteiden mukaan vuodelle 1997 määräytyviä vastaavia valtionosuuksia. Niihin kuntiin, joissa valtionosuuden muutos oli pienempi kuin +/- 200 markkaa/asukas, ei siirtymätasausjärjestelyjä sovellettu. (Helin 1997, 55-56.)

4.4.4. Sosiaali- ja terveystoimen valtionosuus

Sosiaali- ja terveystoimen valtionosuuksien määrittämisessä ikärakenteella on keskeinen merkitys. Tämän osoittavat mm. STAKES :n ja Helinin tekemät tutkimukset. Lasten päivähoidossa painottuu 0-6 -vuotiaiden osuus, vanhimpien

ikäryhmien käyttäessä eniten terveydenhuollon palveluja. Kustannuseroja kuntien kesken aiheuttaa päivähoiton järjestämistapa. Kustannukset nousevat korkeiksi kunnassa, jossa päivähoito on järjestetty monipuolisesti ja pitkin aukioloajoin.

Uutta järjestelmää on arvosteltu siitä, että se ei ota tarpeeksi hyvin huomioon lapsivaltaisia kuntia. On kritisoitu sosiaali- ja terveydenhuollon ikäryhmittäisiä painoja ja lasten päivähoiton tarvekriteerinä olevaa palvelujalostusalojen osuutta. (Helin 1997, 61-62.)

4.4.5. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuus

Merkittävä muutos vuonna 1997 käyttöön otetussa järjestelmässä oli opetus- ja kulttuuritoimen kannalta se, että valtionosuudet kohdistettiin tämän toimialan osalta suoraan palvelujen tuottajille. Tämä seikka aiheuttaa monenlaisia ongelmia talouden vertailussa. Uudistuksen jälkeen opetustoimen valtionosuuksista yli puolet menee kuntayhtymille ja yksityisille palvelujen tuottajille. Tämä tarkoitti sitä, että peruskuntien valtionosuudet vähenivät ja valtionosuus saattoi olla jopa miinusmerkinen. Tällainen oli mahdollista varsinkin niissä kunnissa, joissa verotulotasauksen tasausvähennys oli merkittävä. (Helin 1997, 63-64.)

4.4.6. Nykyisen järjestelmän tulevaisuus

Tällä hetkellä voimassa olevan lainsäädännön mukaan uuden järjestelmän vaikutukset ovat täysimääräisesti voimassa vielä vuonna 2002. Silloin ei enää ole siirtymätasauksia käytössä. Ainakaan vielä ei ole selviä perusteita järjestelmään muuttamiseen. Tosin osa kunnista on tähänkin järjestelmään tyytymätön, mutta ei ole olemassa sellaista tutkimustietoa, joka antaisi perusteita muutokseen. Ja oli järjestelmä minkälainen tahansa, niin aina on olemassa niitä, jotka eivät ole tyytyväisiä. (Helin 1997, 67.)

Vaikka valtionosuusleikkauksia on tehtykin, näyttäisi kuitenkin siltä, että kokonaisuutena kuntakenttä selviytyisi. Tosin on mahdollista, että joukko yksittäisiä kuntia saattaa ajautua suuriin taloudellisiin vaikeuksiin. Se merkitsisi sitä, että tehtyjen leikkausten johdosta liikkumavara järjestelmäuudistukseen jää liian kaipaaksi. (Koski 1996, 31.)

Asukasluvultaan pienet kunnat selvisivät taloudellisesta lamasta yllättävän hyvin. Se johtui ainakin osaksi siitä, että valtionapujärjestelmä paikkasi verotulojen menetyksen verotulotäydennyksellä. Suurimmissa kunnissa veroaukko taas jouduttiin paikkaamaan velalla. Tulevaisuudessa ei varmaan mikään kunta tule saamaan ainakaan lisää valtionapua, vaan toisilla kunnilla supistuminen tulee olemaan pienempää kuin toisilla. (Helin 1995, 11.)

Pitemmällä aikavälillä voitaisiin, pohtia oliko opetustoimen valtionosuuden kohdistaminen tuottajille hyvä ratkaisu, koska uusi järjestelmä ei anna kunnan asukkaille yleiskuvaa palvelujen kustannuksista ja niihin kohdistuvista valtionosuuksista. Lisäksi opetustoimen valtionosuuskriteerit määräytyvät turhan monimutkaisesti, joten niitä olisi syytä yksinkertaistaa. (Helin 1997, 68.)

4.4.7. Järjestelmän uudistamiseen liittyvä tutkimustoiminta

Viimeisimpään valtionosuusjärjestelmän uudistamiseen on liittynyt keskeisesti myös tutkimustoimintaa. On huomattu, että kuntien palvelutarve- ja kustannustasoeroista on vain vähän tutkimustietoa. Vuonna 1995 valtionosuustoimikunta kiinnitti mietinnössään huomiota siihen, että tarvitaan enemmän tutkimustoimintaa valtionosuusjärjestelmän uudistamisessa. Mietinnössä todettiin esimerkiksi, että tarvitaan tutkimuksia siitä, miten kuntien väestön ikärakenne ja muut tekijät vaikuttavat kunnallisten palvelujen tarpeeseen. Syyskuussa 1995 järjestettiin tutkimusseminaari, johon kutsuttiin tutkijoita, jotka ovat pohtineet valtionosuusjärjestelmään liittyviä kysymyksiä. Tutkimusseminaarissa koottiin yhteen tutkimustuloksia ja keskusteltiin siitä, miten seuraava käytettävissä oleva puolen vuoden jakso pystytään tehokkaimmin käyttämään tutkimukseen. Nykyi-

selle valtiosuusjärjestelmälle on etsitty perusteita mm. seuraavien tutkimusten avulla:

- Kaksi STAKES:n toimesta suoritettua tutkimusta. Niissä on arvioitu kuntien palvelutarve- ja kustannustasoeroja sosiaali- ja terveystoimen alalta.
- Kunnallisalan Kehittämissäätiön ja Helsingin kaupungin tietokeskuksen käynnistämä tutkimus, jossa tarkasteltiin kuntien palvelutuotannon kustannuseroja.
- Joensuun yliopiston Pohjois-Karjalan tutkimuslaitoksen tutkimuksessa selvitettiin valtiosuusjärjestelmään liittyviä etäisyys- ja syrjäisyystekijöitä ja niille asetettavia painoarvoja.

(Koski 1996, 31-32.)

4.4.8. Kuntien suhtautuminen vuoden 1996 valtiosuusjärjestelmään

Sisäasiainministeriö yhteistyössä valtiovarainministeriön, opetusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön kanssa selvitti vuonna 1997 voimaantulleen kuntien valtiosuus uudistuksen toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Selvitys perustui kunnille sekä opetus- ja kulttuurilaitosten ylläpitäjille lähetettyyn kyselyyn. Vastaukset saatiin noin puolelta eli 227 kunnalta. Kyselyn keskeisin tulos oli, että kunnat pitävät nykyistä valtiosuusjärjestelmää aikaisempaa selkeämpänä. Voidaan myös sanoa, että uusi valtiosuusjärjestelmä on kokonaisuutena toimiva, tarkoituksenmukainen ja perusteiltaan oikea. Se toteuttaa melko hyvin niitä arvoja ja päämääriä, jotka olivat järjestelmän kehittämisen lähtökohtina. Paluuta käyttötarkoitukseen sidottuun eli ns. korvamerkittyyn valtiosuuteen vastustettiin selkeästi. Kunnat esittivät myös toiveen järjestelmän yksinkertaistamisesta. Järjestelmän yksinkertaistaminen esteenä on kuitenkin se, että silloin kuntien välinen tasa-arvoisuus väistämättä heikkenee. Tarkastelujakson lyhyden vuoksi selvityksessä ei voitu lopullisesti arvioida valtiosuuksien kohdentumista kuntakohtaisen rahoituksen riittävyyden kannalta. Uusittua valtiosuusjärjestelmää ei myöskään kaikilta osin ole vielä sovellettu käytäntöön eli käytössä on vielä osittain siirtymäkauden säännökset. Tämän vuoksi jatkossa

on syytä selvittää pidemmällä aikavälillä järjestelmän toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. (http://www.intermin.fi/suom/tie-dot/tied_110699_1.html.)

4.5. Valtionosuusuudistus 2002

4.5.1. Jukka Pekkarisen malli

Alue- ja kuntaministeri Martti Korhonen nimitti syksyllä valtiotieteen tohtori Jukka Pekkarisen vuoden 2000 alusta kuntatalouden selvitysmieheksi. Selvitystyö pohjautuu hallitusohjelmaan, jonka mukaan kunnalliset peruspalvelut turvataan maan kaikissa osissa. Ohjelmassa on lisäksi sovittu, että kuntien tehtävien ja rahoituksen tasapainoa arvioidaan. Tämän arvion perusteella tarkistetaan kuntien valtionosuusjärjestelmää vuoteen 2002 mennessä.

Selvitysmies Jukka Pekkarisen tehtävänä oli arvioida ohjelman mukaisesti kuntien tehtävien, velvoitteiden ja rahoituksen tasapainoa. Kuntien rahoitusaseman kehittämisen tavoitteena on parantaa kuntatalouden vakautta, ennustettavuutta ja päätöksentekomahdollisuutta.

Selvityksessä arvioidaan kuntien ja valtion välistä rahoitussuhdetta talouden vakauden ja tehokkuuden kannalta. Selvityksessä tarkastellaan myös kuntien rahoituksen riittävyyttä ja alueellista tasa-arvoa sekä odotetaan esityksiä kuntien rahoitusaseman vakauden ja kuntatalouden ennustettavuuden parantamiseksi. Selvitys koskee kuntataloutta, jossa otetaan huomioon myös yksittäiset kunnat. Myös muuttoliikkeen vaikutukset kuntien taloudelliseen asemaan kuuluvat selvitykseen.

Valtionosuusjärjestelmän tarkistamiselle on asetettu mm. seuraavanlaisia tavoitteita:

- Järjestelmän tavoitteena on turvata kansalaisille peruspalvelujen saavutettavuus kohtuullisella vero- ja maksurasituksella koko maassa. Tavoitteena on

myös saada järjestelmä, joka kannustaa kuntia tehokkaaseen ja tarkoituksenmukaiseen toimintatapaan.

- Selvityksessä ratkaistaan myös eri rahoitusmuotojen osuudet, eli kuinka suuri osuus rahoitetaan veroilla, valtionosuuksilla ja maksuilla.
- Tarkistuksen yhteydessä selvitetään järjestelmän olosuhde- ja palvelutarvetekijöiden oikeellisuus kunnan palvelutuotannon kustannuserojen selittäjänä. Samoin selvitetään, kuinka väestön voimakkaan muutoksen kunnallistaloudelliset vaikutukset otetaan huomioon.
- Uudesta järjestelmästä tehdään aikaisempaa selkeämpi ja yhtenäisempi.
- Verotulotasauksen ja kuntien omarahoitusosuuksien tasoja yhteensovitetään siten, että erilaisten kuntien tehokas ja tarkoituksenmukainen palvelujen tuotantokyky turvataan.
- Selvitetään mahdollisuuksia erottaa verotulotasaus valtionosuusjärjestelmästä ja pyritään verotulotasausjärjestelmässä neutraalisuuteen valtion ja kuntien välillä.
- Ennen järjestelmän tarkistuksen voimaantulusta 2002 kuntien taloudellisten erojen kasvua hillitään korottamalla merkittävästi kuntien harkinnanvaraisia rahoitusavustuksia vuosiksi 2000 ja 2001 sekä ratkaistaan nykyisen valtionosuusjärjestelmän siirtymäkauden päättymiseen liittyvät ongelmat siten, ettei millekään kunnalle aiheudu kohtuuttomia ongelmia. (www.kuntaliitto.fi.)

4.5.2. Valtiosihteeri Raimo Sailaksen paketti

Talouspoliittinen ministerivaliokunta päätti uudesta kuntapaketista 15.toukokuuta 2001. Päätökset merkitsivät, että selvitysmies Jukka Pekkarisen tekemät ehdotukset jäivät pääosiltaan toteutumatta. Päätösten mukaan Kuntien verotulotasausjärjestelmä päätettiin säilyttää lähes ennallaan. Näin ollen Pekkarisen esittämä verotulotasauksen nopeuttaminen jäi toteutumatta. Sailaksen mukaan ajantasaisuus verotulotasauksen kohdalla on mahdotonta toteuttaa. Kuntaliitto puolusti tässä Pekkarisen mallia. Kuntaliiton mielestä toteutus olisi ollut teknisesti hankalaa, mutta ei kuitenkaan mahdotonta.

Uusi esitys eroaa muutenkin ratkaisevasti Pekkarisen mallista, jossa verotulotasauksen hyötyjäpuolella oli aluekeskuksia. Sailaksen mallissa esillä olivat pohjoisen ja itäisen Suomen syrjäisiä kuntia. Tosin näille myös Pekkarinen kaavaili täydennystä, mutta rahoitus jäi hänen selvityksessään auki. Pekkarinen nosti esiin kuntien ALV- takaisinperinnän ja ehdotti takaisinperinnästä luopumista. Tämä myös toteutui uudessa esityksessä. Paketissa luvattiin, että kuntien menoja ei tulevaisuudessa lisätä. (Kuntalehti 31.5.2001, 10.)

4.6. Valtionosuusleikkaukset

Valtionosuusleikkauksilla tarkoitetaan valtiovallan yksipuolisesti päättämiä tai kuntasektorin kanssa sovittuja valtionosuuksien vähennyksiä. Leikkauksia voi olla eri tyyppisiä riippuen siitä, toteutetaanko ne ilman muualta tulevaa osittaista kompensatiota vai perustuvatko ne kuntien tehtävämuutoksiin tai menojen vähennyksiin. Kysymys ei ole valtionosuusleikkauksesta, jos kompensatio on täysimääräinen. (Laasanen 1999, 64.)

Valtionosuuksiin on 1990-luvun aikana tehty paljon leikkauksia. Osittain tämänkin asian takia järjestelmä on saanut aiheutontakin arvostelua osakseen. Tämä on johtunut siitä, että samoihin aikoihin, kun uusi järjestelmä on otettu käyttöön on tehty suurempia valtionosuusleikkauksia kuin mitä itse järjestelmästä johtuvat muutokset ovat. (Helin 1997, 69.)

Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksia vähennettiin vuosina 1993-1995 siten, että alennettiin yksikköhintoja. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksia on puolestaan vähennetty vuosina 1993-1994 mk/as -periaatteella. Vuonna 1996 kaikilla hallinnonaloilla vähennettiin valtionosuuksia mk/as -periaatteella. Vuonna 1997 valtionosuusleikkaukset olivat yhteensä 2,5 miljardia markkaa ja vuonna 1998 1,3 miljardia markkaa (Koski 1996, 52). Vuoden 1998 leikkaukset kohdistuivat siten, että sosiaali- ja terveydenhuoltoon tuli 741 milj.mk leikkaus, opetustoimeen 481 milj.mk ja yleiseen valtionosuuteen 78 milj.mk. (www.kuntaliitto.fi.)

Valtionosuusleikkauksilla on merkitystä myös kansalaisten tulonjaon kannalta. Vuosina 1993-1996 valtionosuuksien tasoa on laskettu yhteensä 10 miljardilla markalla. Kun lisäksi vielä kuntien indeksitarkistukset jätettiin toteuttamatta, kunnilta jäi vuosina 1994-1996 saamatta n.2,3-2,4 miljardia markkaa. Tämä on merkinnyt sitä, että kuntalaiset ovat joutuneet maksamaan entistä suuremman osuuden palvelujensa kustannuksista kunnallisveroin ja palvelumaksuin, kun valtionverotuksen kautta tulevat tulonsiirrot kunnille vähenivät. Eli rasisus on siirtynyt enemmän progressiivisesta verotuksesta jakoveroon. Tämä seikka taas vaikuttaa huomattavasti kuntalaisten tulonjakoon. (Koski 1996, 68.)

4.6.1. Leikkausten taustaa

Kun vuonna 1993 tehtiin valtionapu-uudistusta, arvioitiin leikkausten sietokyvyksi 60 markkaa/asukas. Leikkaukset ovat kuitenkin olleet paljon suurempia. Vuosina 1996 ja 1997 noin 800-1600 markkaa/asukas, joten muutokset sietokyvyn arvioinnissa ovat melkoiset, kun otetaan huomioon tarkastelujakson pituus. Leikkauksista huolimatta kuntien talouden tunnusluvut ovat kuitenkin yllättävän hyviä. Tosin kunnat ovat ujostelleet esitellä talouden tunnuslukujen parantamista. Jotkut kunnat ovat jopa tietoisesti yrittäneet pienentää niitä. Taustalla on pelko siitä, että kunnan talous joutuu ahtaalle, kun valtionapuja leikataan ja tilapäisratkaisuille vähennetyt menot palaavat entiselle tasolle. Tilanne on parempi niissä kunnissa, joissa on onnistuttu tekemään rakenteellisia uudistuksia. (Helin 1996, 15.)

5. KUNTATALOUS JA KUNTIEN PALVELUT

5.1. *Kunta kansantaloudessa*

Kuntien merkitys on kansantaloudessa huomattava. Suomen kuntien kokonaismenojen osuus koko bruttokansantuotteestamme on 23 prosentin luokkaa. Osuus on kansainvälisessä vertailussa korkea. Suomen kuntien osuus bruttokansantuotteesta kasvoi erityisesti 1980 -luvulla, mutta kasvu on hidastunut 1990-luvun puolivälin jälkeen. Vuonna 1997 kuntien menojen osuus julkisista kokonaismenoista oli n. kolmannes. Sen sijaan kuntien kulutusmenojen osuus julkisista kulutusmenoista on huomattavasti suurempi, n. 65 %. Tämä johtuu siitä, että kuntasektorin menorakenne painottuu palvelutuotantoon ja kunnallinen palvelutuotanto on puolestaan työvoimavaltaista. Tilanne on samanlainen muissa Pohjoismaissa. Kuntasektori vaikuttaa kansantalouteen monella tavalla; se työllistää suoraan ja välillisesti, investoi rakennuksiin ja laitteisiin sekä ostaa palveluja. Kuntasektori työllistää viidenneksen koko Suomen työvoimasta ja koko julkisen sektorin työvoimasta yli 70 % työskentelee kuntapuolella. Erityisesti Lapin, Oulun ja Pohjois-Karjalan läänien kunnissa julkiset palvelut ovat tärkein työllistäjä. Kunnat ovat myös koko kansantaloudessa merkittävä investoija ja palveluja ostava sektori. Kunnat rakentavat alueilleen teitä, katuja puistoja, kouluja, päiväkoteja, urheilukeskuksia ja kunnallistekniikkaa, työllistäen myös yksityistä sektoria.

Suomen kuntakuva on hyvin monimuotoinen ja pienkuntavaltainen; 350 pienintä kuntaa käyttää kuntien menoista vain n. 25 %. Taloudelliset tekijät vaikuttavat samansuuntaisesti kuntien kehitykseen, vaikkakin painotukset voivat vaihdella suuresti. Verotuloista, valtionosuuksista ja kuntien investoinneista johtuen kuntien menot kasvoivat voimakkaasti 1980 -luvulla. Samaan aikaan kunnille säädettiin uusia tehtäviä, viimeisimpänä lasten päivähoidon järjestäminen. Kunnat myös itse lisäsivät tehtäviään ja paransivat palveluidensa laatua. Kuntien talous oli 1980-luvun lopulle saakka vakaa ja kasvoi. 1990-luvun alussa kansantalouden kokonaistuotannon kasvun pysähtyminen heikensi kuntatalouden rahoitusasemaa, sillä kuntien verotulojen kasvu pysähtyi ja samanaikaisesti kasvava työttömyys lisäsi toimeentulotuen saajia. Tämän seurauksena kunnat leikkasivat

käyttömenoja erilaisin säästösopimuksin, lomautuksilla, minimoimalla investoinnit ja kiristämällä verotusta. Tulevaisuudessa kuntien rahoitustilanteen arvioidaan kokonaisuudessaan kuitenkin paranevan, vaikka kuntien palkkausmenot lisääntyvät, kertalyhenteisiä lainoja lankeaa pois maksettaviksi ja valtionosuuksia muutetaan. Näistä seikoista johtuen kuntien lainakanta saattaa kääntyä uudelleen nousuun.

Kunnat ovat taloudellisesti omavastuisia. Saamiensa valtionosuuksien lisäksi kunnat keräävät veroja ja maksuja, sekä ottavat velkaa menojensa peittämiseksi. Ne laativat kunnanvaltuuston hyväksymän talousarvion johon sisältyvät päätökset hoidettavista tehtävistä (menoista) ja tarvittavista tuloista.

Kunta määrää veroprosentin kunnan alueella kerätyistä palkka-, eläke- ja muista tuloista ja kiinteistöveron limiittien puitteissa. Lähinnä palkkatuloista Kunnallisvero koostuu lähinnä palkkatuloista ja on n. 90 % kuntien verotuloista. Loput 10 % kerätään kiinteistöverolla sekä yhteisöverona, jota maksavat erilaiset yritykset ja yhteisöt liikevoitostaan. Kiinteistövero vaihtelee kohteittain ja kunnittain lain säätämässä rajoissa. Kunnallisveroprosentin saavat kunnat itse päättää.

Pääsääntöisesti kunnallisveroprosentti kasvaa siirryttäessä syrjäisemmille alueille. Viime vuosina alhaisin veroprosentti on ollut Kauniaisissa (15,5), korkein Karkkilassa ja Maalahdessa (19,75). Kuntien välillä on suuria vaihteluita myös kerättyjen verotulojen markkamäärässä asukasta kohden. Tulot ovat korkeampia Etelä-Suomen rannikolla ja kaupungeissa.

Verotulojen lisäksi kunnille merkittävä tulolaji on valtionosuudet. Valtionosuusjärjestelmässä valtio tukee kuntia, jotta jokaisen kunnan asukkaat saisivat samanlaiset palvelut omien verotulojen vähäisyydestä huolimatta. Vuonna 1994 kuntien verorahoituksesta, johon kuuluu sekä verotulot että valtionosuus, reilu kolmannes (39%) muodostui valtionosuudesta; tällä hetkellä osuus on 23%. Asukasluvultaan pienissä kunnissa valtionosuudet ovat suuret, jopa 60% verorahoituksesta. Vastaavasti omat verotulot ovat valtionosuuksia merkittävämpi rahoituslähde suurimmissa kunnissa ja kaupungeissa. Valtionosuuksien leikkausten johdosta omien verotulojen merkitys on kasvamassa kaikissa kunnissa.

Kunnilla on myös muita tuloja, joista merkittävin on toimintatulot. Investointituloihin kuuluvat mm. käyttöomaisuuden myynti ja valtionavut sekä perustamiskustannukset.

Keski-Suomen kuntien talous on vuoden 1999 taloudellisten tunnuslukujen perusteella heikompi kuin kaikissa Suomen kunnissa keskimäärin. Asukasluukohtainen vuosikate, lainakanta, kassavarat olivat Keski-Suomen kunnissa muuta maata pienempiä. Vastaavasti valtionosuudet asukasta kohti olivat suurempia. (Ks. taulukko 1.)

	Tulovero- prosentti	Toimintatuotot mk/as	Toimintakulut mk/as	Verotulot mk/as	Valtionosuudet mk/as	Vuosikate mk/as	Lainakanta mk/as	Kassavarat mk/as
Keski-Suomi	18,15	4129	19410	12703	4275	1015	5088	1255
Koko Suomi	17,6	5350	20696	13920	3671	1526	4545	2572

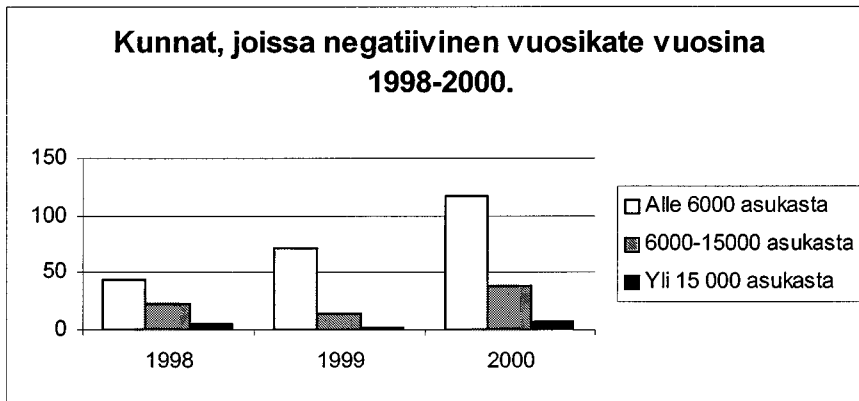
Taulukko 1. Kuntien talouden tunnuslukuja 1999. (Lähde: Tilastokeskus.)

Kuntien tulot käytetään pääosin käyttömenojen rahoitukseen. Tuloista suurimman osan vievät toimintakulut, joista kaksi kolmasosaa kohdistui sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä opetukseen. Muut käyttömenoihin sisältyy materiaalin ostot, muiden palveluiden ostot sekä vuokrat. Palkkaus on toimintamenojen toiseksi suurin laji. Kolmas merkittävä oli asiakaspalveluiden ostot valtiolta, kuntayhtymiltä ja toisilta kunnilta. Kunnat jakoivat avustuksia mm. lasten kotihoitotukeen ja toimeentulotukeen keskimäärin alle 6 % menoistaan. Investointeihin kului kunnilla keskimäärin noin 7%. Lainaa kunnilla oli enimmillään 1990-luvun alussa runsaat 6 000 mk/asukas. Määrä on sittemmin alentunut, sillä kunnat ovat pyrkineet voimakkaasti vähentämään lainakantaansa. Velkaantuminen vaihtelee suuresti kunnittain. (<http://www.intermin.fi/sm/kunnat/13.htm>.)

Kuntien vuosikatteen ovat viime vuosina heikentyneet Tilastokeskuksen lukujen perusteella. Vuosikate heikkeni 235 kunnassa vuonna 2000 edelliseen vuoteen verrattuna. Vastaavasti vuosikate parani ainoastaan 109 kunnassa. Kuntien vuosikatteen ovat heikentyneet viime vuosina erityisesti asukasluvultaan pienemmissä kunnissa. Vuonna 1998 alle 6000 asukkaan kunnista 43 kunnassa vuosi-

kate oli negatiivinen. Vastaava luku vuonna 2000 oli jo 117 kuntaa. Yli 15 000 asukkaan kunnissa ei negatiivisia vuosikatteita juuri esiinny. (Kuvio 4.)

Kuvio 4.



5.2. Kunnat palveluiden tuottajina

Yhteiskunnallisilla peruspalveluilla tarkoitetaan Myllymäen ja Uotin mukaan julkisen vallan järjestämiä palveluja. Niitä yhteiskunnallisia palveluita, joiden järjestämisen toteuttavat kunnat, kuuluvat kunnallisten peruspalveluiden alaan. Kunnallisten peruspalvelujen runko muodostuu niistä kunnallishallinnon järjestämistä palveluista, joihin kunnalla on lakisääteinen järjestämisvelvollisuus. Peruspalvelut voidaan kiteyttää palvelujen ryhmäksi, jonka toteuttamista voidaan luonnehtia ehdottomaksi, mutta joiden toteuttamisessa sallitaan harkinta ja jousto. (Myllymäki & Uoti 1995, 50.)

Palveluiden käyttöön liittyvien tutkimusten mukaan palveluiden kysyntään vaikuttaa monta käyttäjän henkilökohtaiseen taustaan liittyvää tekijää. Tällaisia tekijöitä ovat: koulutustaso, työssäkäynti ja ammattiasema. Palvelutarve riippuu lisäksi palvelun käyttäjän elämänvaiheesta, harrastuksista, terveydentilasta ja tiedollisista resursseista. Yleisillä yhteiskunnallisilla kehitystrendeillä on vaikutusta palvelukysyntään. Työttömyyden ohella suuri merkitys on väestön ikärakenteella. Korkeimmillaan kunnallisten palveluiden tarve on lapsuus- ja nuoruusiässä ja vanhuusväestön keskuudessa. Tulevina lähivuosikymmeninä Suo-

messa väestön vanheneminen ja lasten sekä nuorten väheneminen vaikuttaa oleellisesti kuntien palvelukysyntään. Muuttoliike osaltaan vähentää palveluiden tarvetta väestömäärältään vähenevissä kunnissa ja vastaavasti kasvattaa palveluiden kysyntää kasvukeskuksissa. (Kurikka 2000, 67.)

Valtio antaa apua tärkeiksi katsomiinsa palveluihin. Keskeisiä kunnallisia palveluita ovat terveydenhuolto-, sosiaali- ja koulutuspalvelut, joiden tarjonnan valtio haluaa turvata kaikille kansalaisille asuinpaikasta riippumatta. Suomessa tietyt sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut sekä koulutuspalvelut kuuluvat kansalaisten perusoikeuksiin, jotka on vahvistettu perusoikeuslainsäädännössä. Uudistettuun lainsäädäntöön on lisätty kansalaisten sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Hallitusmuoto takaa kansalaisille oikeuden maksuttomaan perusopetukseen ja riittävään sosiaali- ja terveystalouteen. Näiden oikeuksien keskeinen asema näkyy valtionapupolitiikassa siten, että pääosa valtionavusta on ohjattu näihin palveluihin.

Valtionapupolitiikan tehtävä on turvata kuntien taloudellinen kyky tuottaa vaadittavaa tasoa olevat palvelut. Valtionapupolitiikan lähtökohdaksi asetetaan kansalaisten kannalta primäärinen tasa-arvon tavoite peruspalveluiden saamiseksi kansalaisten asuinpaikasta ja varallisuudesta riippumatta. Tavoitteena on tarjota kuntalaisille vähintään keskimääräistä tasoa olevat palvelut. Verotuksessa pyritään tasoittamaan palvelujen kustannusrasitusta siten, että kuntalaiset saisivat samantasoiset palvelut samalla verorasituksella. (Laasanen 1999, 83-85.)

Vuoden 1993 valtionosuusuudistus lisäsi kuntien omaa päätösvaltaa ja mahdollisti palveluiden priorisointitarkoituksella kunnan omien tarpeiden mukaan. Yleisenä toimintalinjana voidaan pitää uudenlaisen palvelurakenteen muodostamista tai jo olemassa olevan palvelurakenteen toiminnan parantamista. Palvelurakenteen muutoksella tähdätään mm. laadukkaiden palveluiden tuottamiseen uusien menetelmien avulla ja entistä taloudellisemmin. Kokko ja Lehto esittivät vuonna 1993 palveluiden karsintastrategioiksi mm. seuraavaa:

- palveluiden laaja-alaisuuden supistaminen; palvelut kohdennetaan ainoastaan ensisijaisesti tarvitseville

- palveluiden tasosta tinkiminen; siirrytään vaatimattomampiin palveluihin, alennetaan työntekijöiden pätevyysvaatimuksia eli tinguitaan laadussa
- palveluiden saatavuuden heikentäminen/tarjonnan supistaminen, jolloin mm. vähennetään työvoimaa
- palveluiden käyttäjille enemmän maksuja
- palveluja yksityistetään

Valtio on kuitenkin rajoittamassa edellä mainittuja toimenpiteitä. Kunnilla on vastuu palveluiden järjestämisestä eikä esimerkiksi kaikkia palveluita voida yksityistää (Laurinkari & Niemelä & Pusa & Kainulainen, 11-12.)

Useiden tutkimusten mukaan väestö pitää hyvinvointipalveluiden ensisijaisena tuottajana julkista sektoria eli kuntia. Kuntien asema palveluiden tuottajana on hyvin suosittu. Seuraavassa taulukossa on kuntalaisten mielestä yleisimmin kunnan tuottamaksi toivotut palvelut. (Laurinkari & Niemelä & Pusa & Kainulainen, 33.)

Palvelu	%
Tavalliset lukiot	88
Lasten sairaalahoito	85
Peruskoulu	85
Ammattikoulu	84
Pitkäaikaissairaiden sairaalahoito	82
Lasten ja äitien neuvolapalvelut	82
Vanhusten laitoshoido	81
Erityiskoulu (esim. harjaantumiskoulu)	81
Vanhusten hammashuolto	81
Keskosten tehohoito	81
Aikuisten hammashuolto	81
Lastensuojelu (sosiaalityö)	80
Kirjastojen lehtisalit	80
Kasvatus- ja perheneuvola	80
Kirjastojen tietokirjallisuus	80
Sydämen ohitusleikkaus	80
Sydämen ja munuaisten siirrot tai vast.	80
Munuaishoito (dialyysihoito)	80
Kirjastoauto	80
Koulun tukipalvelut (ruokahuolto ym.)	79

Taulukko 2. (Lähde: Laurinkari & Niemelä & Pusa & Kainulainen 1995, 33.)

Palveluiden maksamisesta kuntalaiset ovat lähes kaikkien palveluiden kohdalla sitä mieltä, että palvelut kustannettaisiin verovaroin. Tämä on yleinen mielipide, vaikka verojen korkeaa tasoa on pidetty yllä poliittisessa keskustelussa. Täysin verovaroin kustannettavia palveluita halutaan olevan esimerkiksi peruskoulun, puistojen, väestönsuojelun, lasten ja äitien neuvolapalvelun sekä lasten ja nuorten hammashuollon. (Laurinkari & Niemelä & Pusa & Kainulainen 1995, 37.)

5.2.1. Palvelutuotannon rahoitus

Kunta saa palvelutuotantoonsa tarvittavat varat pääasiassa verotuloista, valtion-avuuista ja maksu- ja myyntituloista. Kunnan verotulot kertyvät kuntalaisten palkka- ja eläketuloista sekä eräistä sosiaalisista tulonsiirroista kerätyistä kunnallisveroista, kunnan alueella olevista kiinteistöistä maksettavista kiinteistöveroista ja osuudesta yhteisöveron tuottoon. Kunnallisveron ja kiinteistöveron verokannan tason kunta saa päättää itse. Yhteisöveron suuruus määräytyy kunnan alueella pääsääntöisesti toimivien yritysten voiton suuruudesta. Verotulojen täydennys toimii kuntien verotulojen turvaverkkona.

Maaseutukunnille olennainen tulonlähde ovat valtionosuudet eli lähinnä käyttötalouden valtionosuudet. Käyttötalouden valtionosuudet jakaantuvat sisäasiainministeriön toimialalta jaettavaan yleiseen valtionosuuteen, sosiaali- ja terveysministeriön toimialalta jaettavaan ja opetusministeriön toimialalta jaettavaan valtionosuuteen. Lisäksi opetusministeriö voi jakaa kuntien opetustoimen investointeihin investointiavustusta ja sisäasiainministeriö heikossa taloudellisessa tilanteessa oleville kunnille anomuksesta harkinnanvaraista rahoitusavustusta. Tärkeä osa valtionavustusta ovat verotulojen tasaukseen perustuvat valtionavut. (www.perlacon.fi/gra-du/#_Toc481977355.)

5.3. Kuntien palveluista tehtyjä tutkimuksia

5.3.1. Kansalaismielipide ja kunnat -haastattelututkimus

Kunnallisalan kehittämissäätiön vuosittain julkaisemissa Kansalaismielipide ja kunnat –haastattelututkimuksissa on selvitetty kuntalaisten mielipiteitä kunnan järjestämistä palveluista. Esittelen tässä luvussa lyhyesti vuoden 1998 julkaisua. Tässä tutkimuksessa keskityttiin erityisesti kuntien talouden ja palvelutuotannon suhteeseen. Raportissa verrataan kuntalaisten mielipiteitä kunnallisten vaikuttajien mielipiteeseen ja toisaalta raportti vertaa suhtautumistavassa tapahtuneita

muutoksia. Tällainen vertailu on mahdollista, koska kuutena aikaisempaa vuonna on kerätty kysymyksenasettelultaan samansisältöistä aineistoa. Tutkimuksen perusaineistona oli koko maan (pl. Ahvenanmaa) 15 vuotta täyttäneitä väestöä edustava 1021 hengen aineisto. Aineisto kerättiin henkilökohtaisina haastatteluina 19.8. ja 6.9.1998 välisenä aikana. Kunnan ja kaupunginjohtajia sekä kunnan- ja kaupunginhallitusten puheenjohtajia koskeva aineisto kerättiin postikyselynä 1.9. ja 2.10.1998 välisenä aikana. Kuntalaisia koskevan kyselyn vastausprosentti oli 78 % ja kunnan päättäjiä koskevan kyselyn vastausprosentti oli 59 %.

Kuntien tilanne on selvästi ristiriitainen, koska kuntalaiset odottavat verojen menevän alas ja palveluiden parantuvan, kun todellisuudessa tilanne on usein päinvastainen. Tutkimuksessa esitettiin väitteitä, johon kysyttiin vastaajan mielipidettä. Kyselyssä esitetty väite: ”kunnallisiin palveluihin ja hallintoon kohdistettavat säästötoimenpiteet eivät ole enää tarpeellisia, koska välttämättömät säästöt kunnissa on jo toteutettu ja pahin taloudellinen ahdinko ohitettu” tuottaa kahtiajakautuneen vastauksen. Väitettä puoltaa 48% ja sitä vastustaa 42%. Kunnallisten vaikuttajien keskuudessa asiasta ei kuitenkaan vallitse suurta erimielisyyttä. Valtaenemmistö kunnanjohtajista ja hallitusten puheenjohtajista (86%) ei hyväksy väitettä. (Kansalaismielipide ja kunnat 1998, 9-12.)

Kyselyssä kartoitettiin keinoja, joilla kuntien taloudellista tilaa voitaisiin parantaa. Erot keinojen käytössä kuntalaisten ja päättäjien välillä on ilmeinen. Kunnanjohtajat sallisivat käytettävän selvästi kovempia keinoja kuin kuntalaiset. Palveluiden karsimisen (hyväksyy täysin 39%) kunnanjohtajat suhtautuvat huomattavasti hyväksyttävämmiin kuin keskimäärin kuntalaiset (4%). Sama trendi on nähtävissä palvelumaksujen korottamisessa (59%/10%). Sen sijaan henkilöstöön kohdistuvien toimien (vähentäminen, lomauttaminen) kohdalla ei ole eroa mielipiteissä kuntalaisten ja päättäjien välillä.

Väestöryhmien välillä oli näkemuseroja kunnallisten palveluiden karsimisesta. Palveluiden karsiminen sai keskimääräistä enemmän hyväksyntää miesten, akateemisesti koulutettujen, toimihenkilöiden ja yrittäjien keskuudessa. Tämän keinoon kohdalla myös kokoomus profiloitui enemmän julkisuuskuvansa mukaiseksi. Vaikeinta palveluiden vähentäminen oli vasemmistoliiton kannattajille. Suhtau-

tumisessa kunnan henkilöstön lomautuksiin ei juurikaan ollut eroja eri ryhmien välillä. Tosin naiset torjuvat yleisemmin tämän tyyppiset keinot kuin miehet. Vasemmistopuolueissa ja vihreissä vastustus oli voimakkaampaa kuin porvari-puolueissa.

Vuodesta 1995 vuoteen 1998 mennessä kuntalaisten suhtautumistavassa on tapahtunut selvä muutos. Kaikkiin ihmisiin kohdistuvat toimet (irtisanomiset, palveluita tuottavan henkilöstön vähentäminen, pakkolomat, palkkojen alentaminen) saavat aikaisempaa vähemmän hyväksyntää.

Tutkimus osoittaa, että tärkeimpiä palveluita kuntalaiset ovat valmiita parantamaan kivuliainkin keinoin. Tärkeimpiä palveluita kuntalaisten mielestä on tutkimuksen mukaan: koulutoimi, vanhustenhuolto, lasten päivähoito sekä terveyskeskuspalvelut. Palveluiden vähentämiseen talouden tasapainottamisen vuoksi oltiin valmiita seuraavien palveluiden kohdalla: viher- ja virkistysalueiden kunnossapito (34%), yritys-elämän tukeminen (31%), toimeentulotuki (35%) sekä katujen kunnostus ja katuvalaistus (30%).⁽¹⁹⁾ Tulos on mielenkiintoinen, kun sitä verrataan Uuraisten kunnassa tehtyyn palvelutyytyväisyystutkimukseen, jonka mukaan kuntalaiset olivat tyytymättömiä teiden kunnossapitoon (Keski-suomalainen 19.5.01) Huonoiten palveluiden vähentäminen talouden tasapainottamisen keinona katsottiin sopivan terveyspalveluihin ja vanhustenhuoltoon. Kunnallisveron korottamiseen oltiin valmiita koulutoimen ja vanhustenhuollon turvaamiseksi.(Kansalaismielipide ja kunnat 1998, 15-19.)

Raportin perusteella voidaan sanoa, että suomalaiset ovat kasvaneet kiinni kunnallisiin palveluihin. Vallalla on ajattelutapa, jonka mukaan kunta kaitsee, huoltaa ja hoivaa kansalaisia syntymästä kuolemaan. Huolimatta korkeasta verotuksesta, suomalaiset haluavat pitää kiinni kunnallisista palveluista. Kaksi kolmasosaa kuntalaisista pitää parempana vaihtoehtona korottaa kunnallisveroa kuin karsia kunnallisia palveluita. Päättäjät puolestaan karsisivat mieluummin palveluita kuin korottaisivat veroja. Tästä huolimatta myös päättäjien asennoitumisessa on havaittavissa pientä liikettä palveluita preferoivampaan suuntaan.(Kansalaismielipide ja kunnat 1998, 23-24.)

5.3.2. Monimuotoistuva palvelurakenne -tutkimus

Kuntien monimuotoistuva palvelurakenne –kysely lähetettiin kaikkiin Suomen kuntiin. Kysely kohdistettiin kunnan- ja kaupunginjohtajille kevään ja kesän 1998 aikana. Kyselyssä kunnat jaettiin asukasluvun mukaan seuraavasti: alle 5000 asukkaan, 5000-20000 asukkaan ja yli 50000 asukkaan kuntiin. Tutkimuksen mukaan kunnissa toimintoja on lakkautettu sitä enemmän mitä suuremmat kuntayksiköt olivat kysymyksessä. Osittain tulos selittyy suurempien kuntien tehtäväkentän monimuotoisuudella. Kokonaisuutena kunnalliset säästöpäätökset kohdentuivat tutkimuksen mukaan monelle sektorille ja moniin eri toimintoihin. Voimakkaimpina säästökohteina oli sosiaali- ja terveyssektorin eri toiminnat, joista erityisesti korostui lasten päivähoito ja vanhusten huolto. Lasten päivähoito nousee näistä kolmen eniten mainitun leikkauskohteen joukkoon. Tällä sektorilla oli lakkautettu erityisesti koululaisten iltapäiväkerhoja, leikkitoimintoja ja kesäleirejä. Selkein yksittäinen säästökohde kunnissa oli henkilöstömenot eri muodoissa. Tähän liittyviä toimenpiteitä olivat: leikkaukset yleishallinnosta, avointen virkojen täyttämättä jättäminen sekä sijaisten palkkaamisesta luopuminen. Toinen mainittava säästökohde oli koulu- ja sivistystoimeen kohdistuneet säästöt, jotka useissa tapauksissa tarkoittivat kouluverkon supistamista. Huomattavan korkeita olivat odotetusti myös sosiaali- ja terveystoimeen kohdistuneet säästötoimet. Vastauksissa ei oltu eritelty tarkemmin tämän sektorin kohteita, joten säästökohteiden tarkempi kohdentuminen jäi tutkimuksessa selvittämättä.

Tutkimuksessa selvitettiin myös, onko kunnissa käyty arvokeskusteluja. Arvokeskustelulla käsitettiin tässä tapauksessa kunnan palvelutehtävien priorisointia. Tutkimuskunnista yli kaksi kolmasosaa oli käynyt läpi ns. arvokeskustelun kuluihin vuosien aikana. Pienemmissä kunnissa arvokeskusteluja oli käyty vähemmän. Kyselyn mukaan kuntajohtajat olivat melko yksimielisiä, etteivät kunnat olleet luopumasta palveluista. Ainoastaan energiahuolto nousi maininnanarvoiseksi yhdeksän prosentin osuudellaan. Joissakin vastaajakunnissa oli meilläään kaavailut yhtiöittää tai myydä oma kunnallinen sähkö- tai lämpölaitos. Mielenkiintoinen havainto tutkimuksessa oli, että kunnanjohtajat uskoivat pal-

velutuotannon nykytason pysyvän ennallaan tulevaisuudessa. Kunnanjohtajilta kysyttiin myös tulevaisuuden säästökohteita. Eniten mainintoja sai koulutoimi kokonaisuudessaan, keskus- ja aluesairaalat sekä hallinnon tukipalvelut. Myös päivähoito, kuljetuspalvelut, teiden hoito, terveyskeskusten vuodeosastot ja hammashoito olivat alueita, joihin kuntajohtajat uskoivat tulevaisuudessa olevan leikkausten kohteena. Säästöjen vähenemiseen ei uskottu.

Tutkimuksessa tarkasteltiin myös kuntien palvelutuotannon kilpailuttamista. Tulos oli, että ahkerimpia palvelutuotannon kilpailuttajia olivat asukasluvultaan suurimmat kunnat. Tähän vaikuttivat selvästi kaksi tekijää: isompien kuntien laaja palvelukoneisto ja isoissa kunnissa olevat vaihtoehtoiset palvelun tuottajat. Kokemukset tuotannon kilpailuttamisesta olivat enimmäkseen positiivisia. (Valanta 1999, 161-180.)

5.4. Valtion ja kunnan suhde kunnallisten palveluiden tuotannossa

Perinteisesti Suomessa valtion rooli palvelujen tuottamisessa on ollut keskeinen. Valtiontalouden osuus kansantaloudessa on ollut suuri ja julkisten palvelujen toimenpiteiden kohteena ovat kaikki kansalaiset. Kun kustannustietoisuus ja tuloshakuisuus alkoivat lisääntyä, ryhdyttiin puhumaan palveluiden yksityistämisestä ja markkinavoimien käytöstä. Julkista sektoria haastaa myös yksityinen yritystoiminta, jolta julkinen valta ostaa palveluja. (Lindblom 1994, 51.)

5.4.1. Yksityiset palvelut

Kunnat voivat järjestää palvelutuotannon myös ostopalveluna yksityisiltä palveluntuottajilta. Ostopalvelusopimuksia on enemmän sosiaalihuollossa kuin terveydenhuollossa. Vuonna 1996 yksityisiltä ostettujen palvelujen osuus oli noin 7 prosenttia (1 770 Mmk) kuntien sosiaalitoimen käyttömenoista ja alle prosentti (260 Mmk) terveydenhuollon käyttömenoista. Uutena toimintamuotona

on nousemassa kotisairaanhoidtopalvelujen hankkiminen yksityissektorilta. Yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajien määrä on lisääntynyt. Esimerkiksi vuodesta 1990 vuoteen 1997 henkilökunnan määrä yksityisissä sosiaalipalveluissa on lähes kaksinkertaistunut. Sosiaalihuollon yksityiset toimintayksiköt ovat pääosin Etelä-Suomessa. Melkein puolet yksiköistä tuottaa asumispalveluita. Toiseksi eniten tuotetaan lasten päivähoidon palveluita ja kotipalveluja. Yksityisistä sosiaalipalvelut tuotetaan pääsääntöisesti pienissä yksiköissä: 75 prosentissa yksiköistä on alle 10 työntekijää. Yksityiset sosiaalipalvelujen tuottajat saavat rahoituksen toimintansa pääosin myymällä palveluitaan kunnille. Kaksi kolmasosaa toimintayksiköstä myy vähintään puolet palveluistaan kunnille joko ostopalvelusopimuksen perusteella tai maksusitoumuksella (www.vn.fi/stm/suomi/tao/julkaisut/suunta/luku3.htm.)

6. PALVELUIDEN SAATAVUUS KESKI-SUOMEN KUNNISSA

6.1. *Palveluiden saatavuus Keski-Suomi vs. muu Suomi*

6.1.1. Henkilöstömäärän kehitys eri sektoreilla 1995-1999

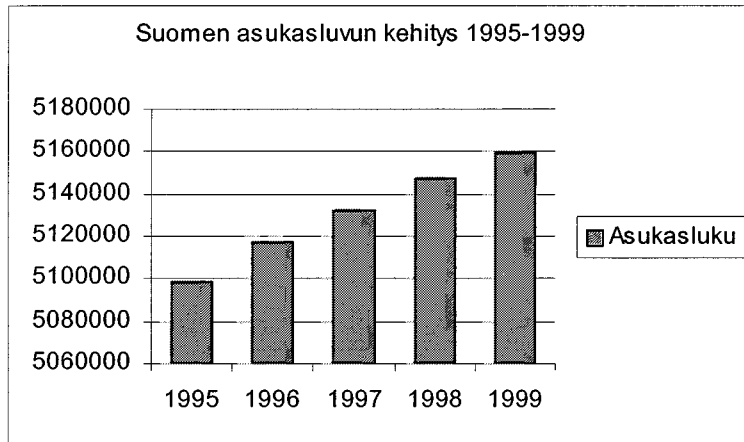
Henkilöstömäärän kehityksellä voi olla vaikutusta palveluiden saatavuuteen. Voidaan ajatella, että palveluiden saatavuus heikentyy, jos samanaikaisesti palveluiden käyttäjämäärien kasvaessa henkilöstöresurssit pienenevät. Tällaisessa tilanteessa on jokaista käyttäjää kohti vähemmän henkilökuntaa käytettävissä, jolloin on mahdollista, että joidenkin palveluiden jonotusajat pitenevät. Toisaalta henkilöstömäärän väheneminen ja käyttäjämäärien kasvu johtavat suurempaan tehokkuuteen. Tämä tehokkuuden kasvu voi kuitenkin johtaa palvelun laadun heikkenemiseen. Laadun tasoa on kuitenkin vaikea arvioida. Laasanen mukaan laatua mitataan tavallisesti kysymällä kuntalaisten tyytyväisyyttä tarjottuihin palveluihin. Palvelutasoon kiinnitetään nykyisin entistä enemmän huomiota. Kunnallisissa palveluissa on otettu käyttöön erilaisia laatustandardeja, joilla pyritään nostamaan palveluiden laatua ja yhtenäistämään käytäntöjä. Aikaisemmin valtio edellytti kunnallisilta palveluilta tiettyä vähimmäistasoa, jossa oli useimmiten kysymyksessä kattavuudesta ja riittävydestä. Nykyisin kunnat saavat itse päättää, miten palvelut järjestetään ja minkä tasoiset palvelut tarjotaan. (Laasanen 1999, 115.)

Tarkastelen tässä luvussa henkilöstömäärien ja käyttäjämäärien kehitystä sosiaali- ja terveystoimessa sekä opetus- ja kulttuuritoimessa. Käyttäjämäärillä tarkoitetaan tässä yhteydessä samaa kuin asukasluku, joten joudutaan olettamaan, että koko väestö käyttää kunnallisia palveluita. Luvun tarkoitus on tutkia, onko aiheellista olettaa, että palveluiden saatavuus kunnissa olisi heikentynyt henkilöstömäärän vähentymisen vuoksi. Samalla on tarkoitus verrata Keski-Suomen kuntien tilannetta koko Suomen tilanteeseen.

Tarkastellaan aluksi asukasluvun kehitystä Suomessa. Asukasluku on kasvanut tasaisesti Suomessa vuosina 1995-1999 (Kuvio 5). Kasvu on kuitenkin ollut

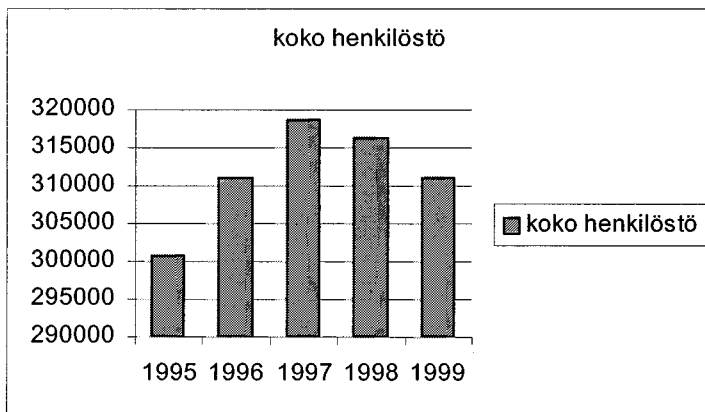
pientä: alle 2000 asukasta vuosittain. Tämän perusteella voidaan todeta, että käyttäjämäärät eivät todennäköisesti ole pienentyneet.

Kuvio 5. Asukasluvun kehitys Suomessa vuosina 1995-1999.



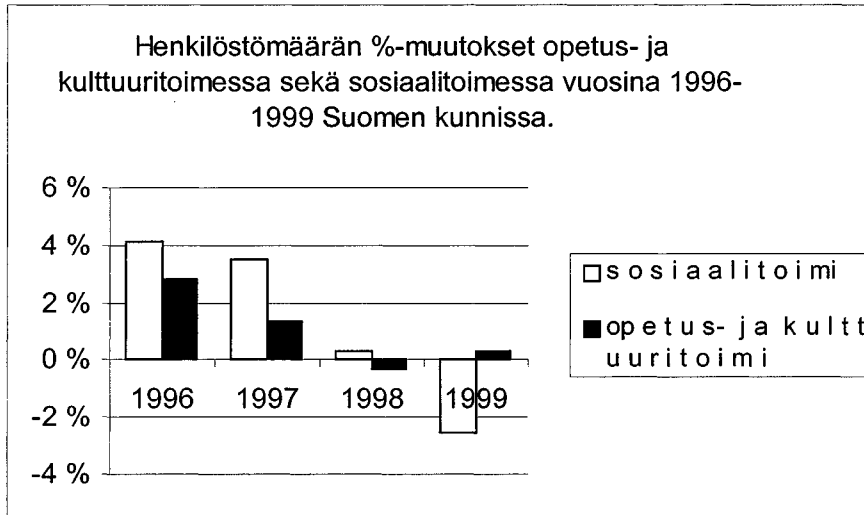
Tarkastellaan ensin henkilöstömäärän kehitystä Suomessa, kun otetaan huomioon kunnan kaikki työntekijät. Henkilöstömäärä on kasvanut vuosina 1995-1997. Vuoden 1997 jälkeen henkilöstömäärä on puolestaan laskenut (Kuvio 6).

Kuvio 6. Henkilöstömäärän kehitys Suomen kunnissa 1995-1999.



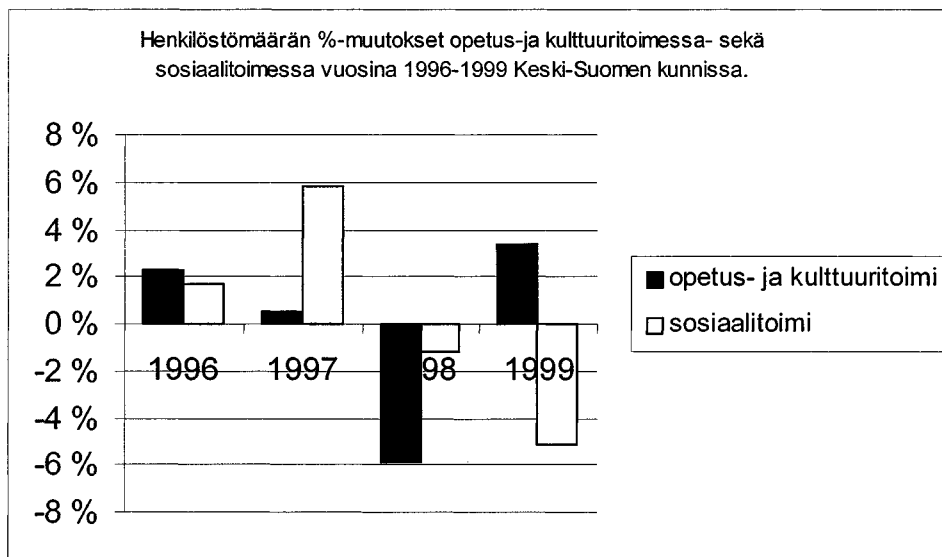
Kun verrataan Keski-Suomen kuntia kaikkiin Suomen kuntiin, on luontevaa käyttää apuna prosenttimuutoksia. Asukaslukumuutokset ovat pieniä, joten en käsittele niitä. Voidaan todeta, että käyttäjämäärissä ei asukaslukutilastojen perusteella ole tapahtunut merkittäviä muutoksia.

Kuvio 7. Henkilöstömäärän muutoksia Suomen kunnissa vuosina 1996-1999.



Kuvion 7 perusteella Suomen kunnissa on henkilöstömäärä vähentynyt viime vuosina erityisesti sosiaalitoimen kohdalla.

Kuvio 8. Henkilöstömäärän muutoksia Keski-Suomen kunnissa vuosina 1996-1999



Keski-Suomen kunnissa henkilöstömäärien vähennys on ollut voimakkaampaa verrattuna Suomen kuntiin keskimäärin. Huomattavaa on, että eri sektoreiden välillä ei ole Keski-Suomessa johdonmukaista eroa.

Kuntien henkilöstömäärä on tilastokeskuksen lukujen mukaan lievässä kasvussa. Syksyllä 2000 kunta-alalla työskenteli 5000 työntekijää enemmän kuin vastaavaan aikaan vuonna 1999. Työvoiman tarvetta on erityisesti terveydenhuollossa ja sosiaalitoimessa. Kunnallisen työmarkkinalaitoksen julkaiseman selvityksen mukaan työvoiman kasvu kunta-alalla jatkuu myös tulevaisuudessa, mutta maltillisempina. Henkilöstön kasvu on kuitenkin ollut epätasaista. Lisähenkilöstön tarve keskittyy erityisesti Etelä-Suomeen ja väestömäärältään kasvaviin kuntiin. Suurimpia lisäyksiä ennustetaan Uudellemaalle, Pirkanmaalle ja Pohjois-Pohjanmaalle. Kunnissa on myös vaikeuksia saada ammattitaitoista työvoimaa. Pulaa on erityisesti lääkäreistä, opettajista, hoitohenkilöstöstä, sosiaalialan työntekijöistä ja maatalouslomittajista. Myös kireä taloustilanne vaikeuttaa henkilöstön palkkaamista monissa kunnissa. (Keskisuomalainen 12.6.2001, 6.)

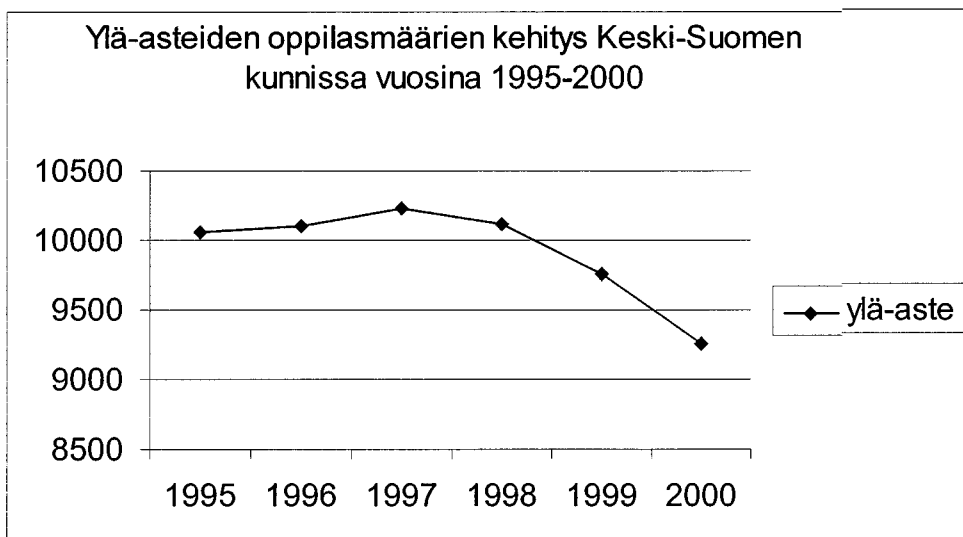
6.1.2. Peruskoulut

Peruskoulun ala-asteen opetusta annettiin syyslukukaudella 1997 kaikissa Suomen 452 kunnassa, 3344 eri koulussa. Samana vuonna ala-asteen kouluja lakkautettiin 82 ja uusia perustettiin 6. Pääosa lakkautetuista kouluista sijaitsi pohjoisen ja itäisen Suomen kunnissa. Ala-asteen peruskouluja on 1990-luvulla vuoden 1997 loppuun mennessä lakkautettu 570. Yläasteen kouluja oli 366 kunnassa eli 80%:ssa kunnista vuonna 1997. Yläasteen kouluja oli yhteensä 625, joista lakkautettiin 3 ja perustettiin 2 uutta vuonna 1997. Peruskoulua korvaavia kouluja oli 35 vuonna 1997; niiden määrä kaksinkertaistui 1990-luvulla. Peruskouluasteen erityiskoulujen määrä väheni 363:sta 290:een vuosina 1990-1997. Eräs syy vähenemiseen on erityisopetuksen integroiminen tavalliseen luokkaopetukseen, jonka lisäksi erityisopetusta annetaan erityis-luokilla ja osaaikaisena opetuksena. Edellisten lisäksi peruskouluasteen opetusta annettiin 13 yliopistojen yhteydessä toimivassa opettajankoulutukseen liittyvässä harjoittelukoulussa sekä muissa perus- ja lukioasteen kouluissa (mm. Rudolf Steiner-koulut, kielikoulut, uskonnollisten yhteisöjen koulut). Ruotsinkielistä opetusta annettiin 334 peruskoulussa, joissa opiskeli kuusi prosenttia peruskoulun oppi-

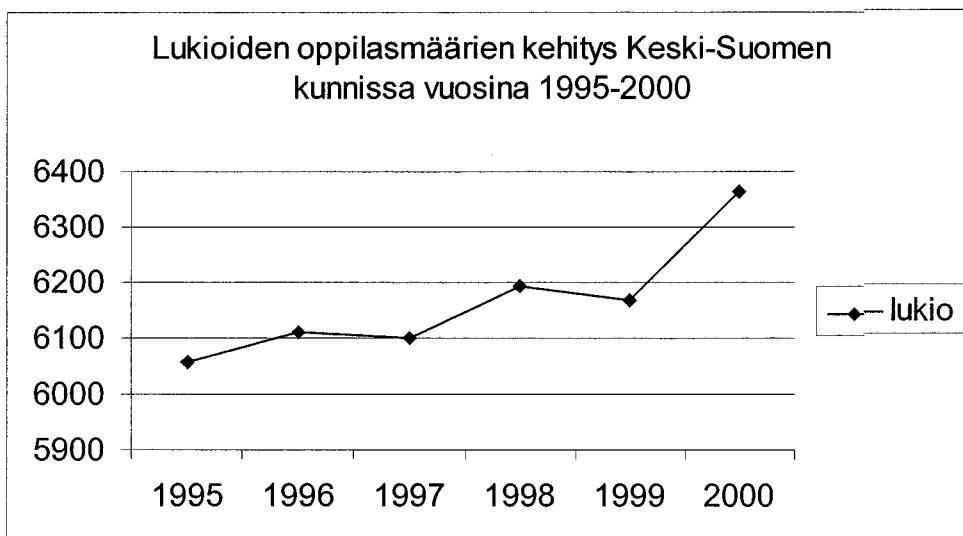
laista 1997. Ruotsinkielisten koulujen määrä väheni neljällä edellisestä vuodesta. Saamenkielisiä kouluja oli kaksi vuonna 1997, ja niissä oppilaita oli yhteensä 38. (Havén 1998, 14.)

Keski-Suomessa peruskoulujen oppilasmäärät ovat laskeneet vuosina 1995-2000. Lukioiden oppilasmäärät ovat vastaavalla ajanjaksolla puolestaan kasvaneet. Tämän perusteella yhä useampi peruskoulun päättävä oppilas jatkaa opintojaan lukiossa Keski-Suomen kunnissa.

Kuvio 9.



Kuvio 10.



Opettajamääristä tilastoja oli saatavista ainoastaan vuosilta 1998 ja 1999. Näistäkin vuoden 1999 tiedot ovat juuri ilmestyneet ja Tilastokeskus julkaisee ne vasta syksyllä 2001, joten kyseessä ovat näiltä osin epäviralliset tilastot. Näiden tietojen pohjalta opettajamäärät ovat laskeneet vuodesta 1998 vuoteen 1999 verrattuna 1,2 prosenttia. Saatavissa olleiden tietojen perusteella ei voida sanoa, että palveluiden saatavuus olisi oleellisesti heikentynyt viime vuosina peruskoulujen osalta.

6.1.3. Kirjastopalvelut

Kunnat pitävät yllä kattavaa ja tasokasta kirjastopalveluiden verkostoa. Tutkimukset osoittavat, että kirjastopalveluja pidetään kansalaisten keskuudessa tärkeänä peruspalveluna. Suomessa kuntalainen käy kirjastossa keskimäärin 12,5 kertaa vuodessa ja lainaa keskimäärin enemmän kuin 20 kirjaa, aikakauslehteä, levyä tai muuta julkaisua vuosittain. Tämä on maailmanlaajuisesti katsottuna korkein lainausmäärä. Uuden kirjastolain mukaan kirjasto- ja tietopalvelut kuuluvat kunnallisiin peruspalveluihin. Kunta voi järjestää palvelut kokonaan itse, osittain tai kokonaan yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Kuntien kirjasto- ja tietopalvelujen keskeinen kehityspiirre viime vuosina on ollut alueellisten "kirjastokimppojen" syntyminen eli yhteisten atk-järjestelmien hankkiminen. Kuntaliitto on hyväksynyt kirjastojen vakiintuneeksi toimintatavaksi muodostuneen maksuttomuusperiaatteen, joka on kirjoitettu myös uuteen kirjastolakiin. (Lindroos 1999, 17, 28.)

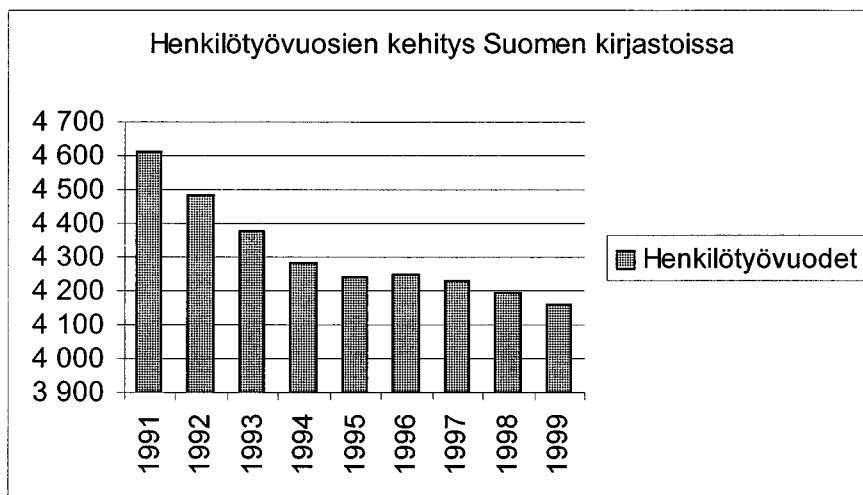
Keskimääräinen kirjastojen palvelutaso 1990-luvulla on laskenut. Koko vuosikymmenen kunnat ovat vähentäneet kirjastoyksiköitä, kirjastoautoja, henkilöstöä sekä uuden aineiston, etenkin kirjojen, hankintaa.

Kirjojen hankinnan vähentämisellä ja kirjastoautojen lakkauttamisella on laajalle ulottuvat haittavaikutukset, sillä suuri osa kirjastopalvelujen käyttäjistä on lapsia ja koululaisia, joille painetun aineiston tarjoaminen paikallisen kirjaston tai kirjastoauton kautta on välttämätöntä lukutaidon ylläpitämiseksi. Verkottu-

vassa ja digitaalisessa ympäristössä korostuvat uusien lukutaitojen oppimisen ja perinteisen lukutaidon ylläpitämisen välttämättömyys. Henkilöstöä tarvitaan en- tistä enemmän ohjaamaan ja opastamaan koneen sisällön hallinnassa sekä vali- koimaan ja järjestämään myös verkossa olevaa aineistoa. Tarvitaan ammattitai- toinen henkilöstö, joka valikoi ja järjestää tietotulvasta tietoa ja aineistoa sen kaikissa eri muodoissa sekä osaa etsiä relevantin tiedon käyttäjien tarpeen mu- kaan.

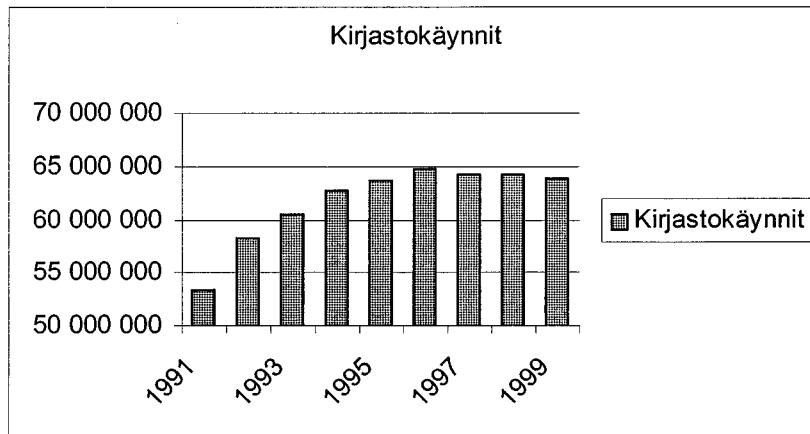
Vähimmäistavoitteena kirjastoissa voidaan pitää yhtä työntekijää tuhatta kunta- laista kohden. Kunnallisten kirjastojen edellytykset vastata kansalaisen tietoyh- teiskunnan uusiin vaatimuksiin ovat olennaisesti supistuneet. (www.kirjakaapeli.lib.hel.fi/opm-kupo/kirjastotilastot1999/.)

Kuvio 11. Henkilötyövuosien kehitys Suomen yleisissä kirjastoissa vuosina 1991-1999. (Lähde: Opetusministeriö.)



Oheinen kuvio, joka kuvaa henkilötyövuosien kehitystä Suomen yleisissä kirjastoissa vuosien 1991-1999 välisenä aikana, osoittaa henkilötyövuosien määrän merkittävästi vähentyneen. Vastaavalla ajanjaksolla kirjastokäynnit ovat lisääntyneet (Kuvio 12). Tämän seurauksena kirjastopalvelun saatavuuden voidaan olettaa heikentyneen.

Kuvio 12. Kirjastokäyntien kehitys Suomen yleisissä kirjastoissa vuosina 1991-1999. (Lähde: Opetusministeriö.)



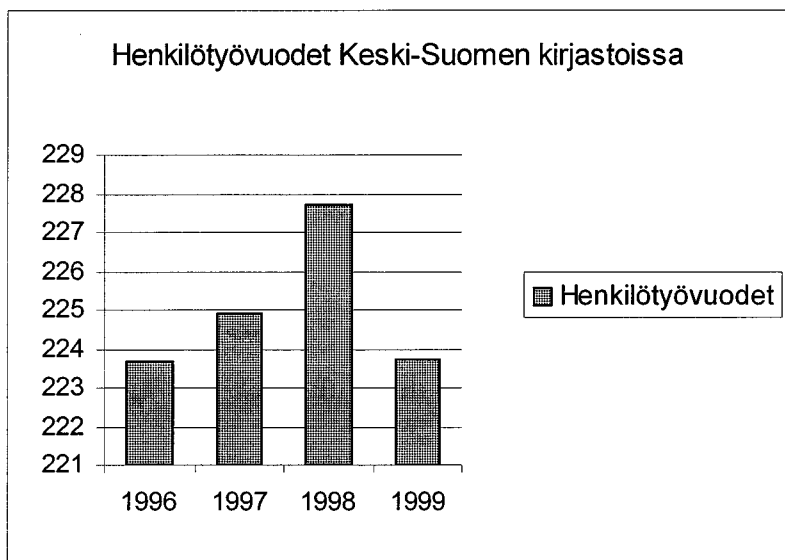
Kuntien taloudellisen tilanteen kiristymisen on vaikuttanut puolestaan siihen, että kirjastoihin on kohdistettu säästötoimenpiteitä. On kuntia, jotka panostavat kirjastopalveluihin, mutta on myös kuntia, jotka käyttävät kirjastomenoihin vain valtionosuuden laskennallisen määrän, mikä ei takaa palvelujen minimitasoa. Taulukosta 3 on nähtävissä uuden aineiston ja henkilöstön väheneminen, vaikka kirjastojen käyttö on lisääntynyt. Kehitys on erittäin huolestuttava, koska käyttäjät tarvitsevat yhä enemmän juuri ammattihenkilöstön opastusta ja ohjausta löytääkseen itselleen tarpeellisen tiedon suuresta tietotulvasta. Ammattihenkilöstön määrä on vain noin 3 000 henkilötyövuotta. Kirjastopalveluja käyttää väestöstä kuitenkin noin 80 %. Vaikka Suomen kirjastot ovat tunnettuja tehokkuudestaan ja taloudellisuudestaan, pienessä hallintokunnassa taloudellisuus ja tehokkuus saavuttavat nopeasti pisteen, jossa laatutaso laskee ratkaisevasti, eikä enää voida puhua dynaamisesta kirjastosta. Muutama vuosi sitten kirjastojen menot kunnan kaikista käyttömenoista olivat noin 1,5-2 %, kun ne tällä hetkellä ovat enää noin 1 % kunnan menoista. 1990-luvun lopulla on tehty päätöksiä kirjastoautotoiminnan lopettamisesta ja muutamien suurten lähikirjastojen lakkauttamisista, jotka ovat selvästi huonontaneet kirjastopalvelujen saavutettavuutta. (www.minedu.fi/opm/kulttuu-ri/vertailu91-98.html.)

Suomen kunnalliset kirjastot vuosina 1991 ja 1998			
	1991	1998	Muutos %
Kirjastot lkm.	1125	970	-14
Kirjastoautot lkm.	234	208	-11
Aineiston hankinta kpl	2,3 milj.	1,8 milj.	-19
Käynnit/vuosi	53,4 milj.	64,2 milj.	20
Käynnit/asukas	10,7	12,5	17
Lainat/vuosi	89,2 milj.	100,5 milj.	13
Lainat/asukas	18	19,6	9
Henkilötyövuosia	4612	4192,6	-9,1
Työllisyysvaroin Palkattuja	909	704	-23
Väestö	4 973	5 120	3
	936	859	
Kuntia lkm.	444	436	-1,8

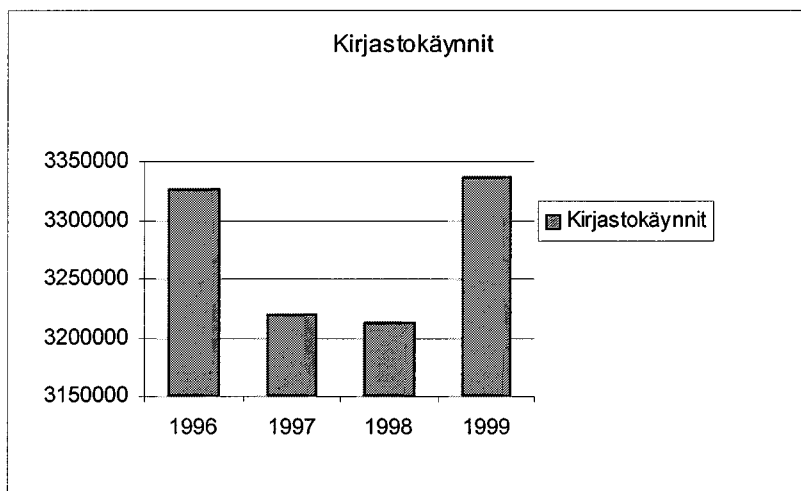
Taulukko 3. Suomen kirjastoja koskevia tunnuslukuja. (Lähde: Opetusministeriö.)

Edellisissä kappaleissa tarkasteltiin kirjastopalveluiden tilannetta koko Suomessa. Tarkastellaan seuraavaksi tilannetta Keski-Suomessa kirjastopalveluiden näkökulmasta. Keski-Suomessa kehitys on selvästi poikennut muun Suomen keskimääräisestä kehityksestä. Esimerkiksi henkilötyövuodet ovat kasvaneet vuosina 1996-1998. Vastaavalla ajanjaksolla puolestaan kirjastokäynnit ovat vähentyneet. (Kuvio13 ja 14). Tosin vuonna 1999 henkilötyövuodet ovat selvästi laskeneet edelliseen vuoteen verrattuna ja kirjastokäynnit kasvaneet.

Kuvio 13. Henkilötyövuosien kehitys Keski-Suomen kuntien kirjastoissa vuosina 1996-1999.



Kuvio 14. Kirjastokäyntien kehitys Keski-Suomen kunnissa vuosina 1996-1999.



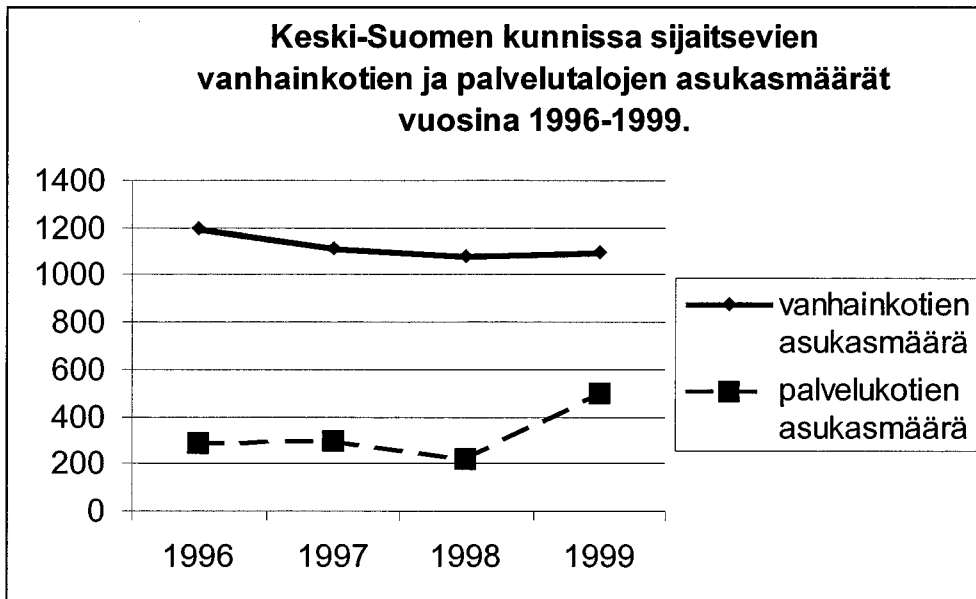
6.1.4. Vanhustenhuolto

Väestön ikärakenne muuttuu voimakkaasti seuraavina vuosikymmeninä. Eläkeikäisten määrä kasvaa, samanaikaisesti lasten ja erityisesti työikäisten määrä vähenee. Elinajan odote on myös kasvanut. Tämä merkitsee lisääntyvää palvelutarvetta vanhustenhuollossa. Väestön ikärakenteessa on kuitenkin suuria kuntakohtaisia ja alueellisia eroja. Vuonna 1998 yli 65 -vuotiaiden osuus kunnan asukkaista vaihteli Oulunsalon viidestä prosentista Sottungan 30 prosenttiin. Vähiten 65 vuotta täyttäneitä asukkaita oli Uudellamaalla (11%) ja Pohjois-Pohjanmaalla (12%). Eniten 65 vuotta täyttäneitä oli puolestaan Etelä-Savossa. (Virnes & Häkkinen 2000, 12-13.)

Suomessa on vajaa kuusisataa kunnallista vanhainkotiä ja tämän lisäksi noin kolmesataa palveluasuntoja, joissa asuu vajaakuntoisten asukkaiden lisäksi vanhuksia. Yksityisiä vanhainkoteja on viisikymmentä ja asukkaita niissä on noin kolme tuhatta. Lisäksi toiminnassa on yksityisten, järjestöjen ja säätiöiden ylläpitämiä palvelutaloja. Asumisen ja hoitojen hinnoittelussa on yksityisissä vanhusten palvelutaloissa huomattavia eroja. Palveluiden hinta riippuu asumisen laadusta ja hoitojen määrästä. Stakesin tekemän tutkimuksen mukaan palvelutalot ja eri laitosten pienet yksiköt pystyvät tarjoamaan laadukkaampia palveluita kuin isot vanhainkodit ja terveyskeskusten vuodeosastot. Lisäksi palvelutaloissa on tutkimuksen mukaan ollut henkilöstölle parempi työympäristö. Stakesin tutkimusten mukaan kunnallisissa palveluissa henkilöstön väheneminen on vaikuttanut palveluiden laatuun. Vastaavaa ongelmaa ei kuitenkaan ilmennyt yksityisissä palvelutaloissa. Vanhuspalveluiden laatua on vaikea mitata. Sitä ei voi mitata pelkästään henkilöstön määrällä. Kunnallisia vanhuspalveluita on usein julkisuudessa moitittu huonosta laadusta. Tästä huolimatta vanhukset ja heidän omaisensa ovat olleet pääosin tyytyväisiä hoidon laatuun. (Taloustaito 6/2001, 34-36.)

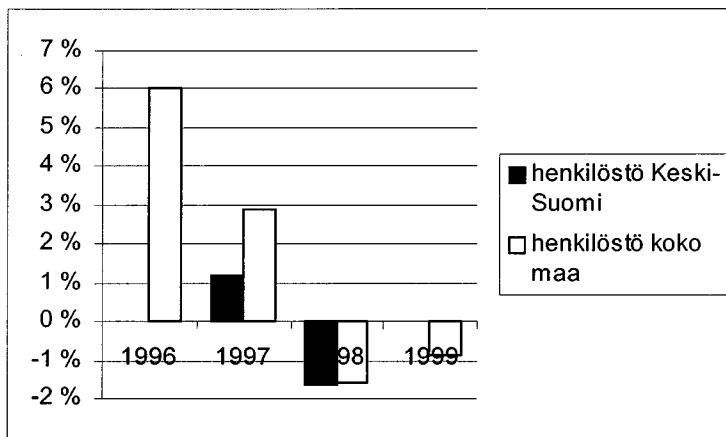
Keski-Suomessa kunnallisten vanhainkotien asukasmäärä on laskenut tasaisesti vuodesta 1995 vuoteen 1999. Vastaavasti Keski-Suomen kunnissa sijaitsevien palvelutalojen asukasmäärä on kasvanut vuosina 1996-2000 (Kuvio 15).

Kuvio 15.



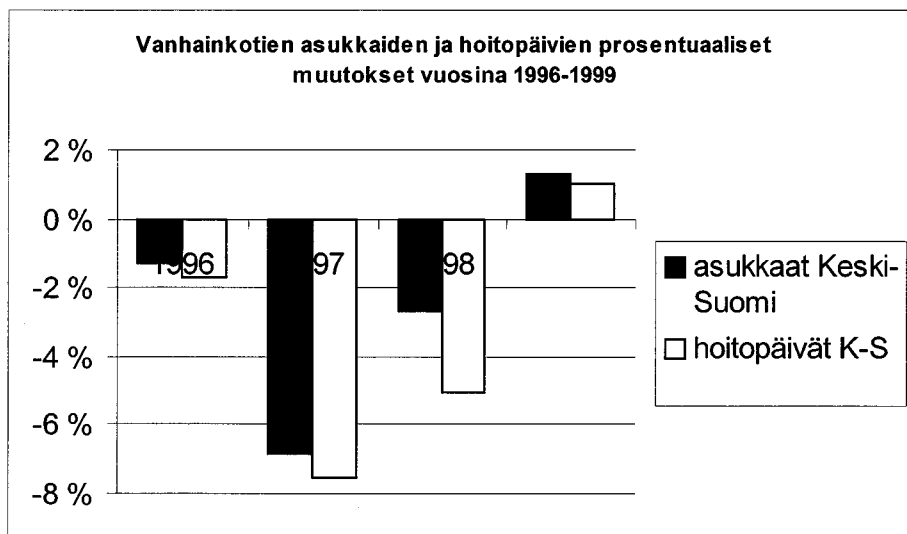
Keskityn seuraavaksi käsittelemään ainoastaan vanhainkoteja, koska palvelutaloista ei ollut saatavissa muita tilastotietoja kuin asukasmäärät. Henkilöstön määrästä on saatavissa vanhainkotien osalta tilastoja ainoastaan vuosilta 1996-1998 Keski-Suomen kunnista. Tällä aikavälillä henkilöstön määrä on keskimäärin hiukan laskenut. Tosin vuonna 1997 henkilöstön määrä oli selvästi suurempi kuin vuonna 1996. Näiden tietojen perusteella ei voi sanoa, että palveluiden saatavuus olisi heikentynyt Keski-Suomen vanhainkodeissa. Koko maan osalta henkilöstömäärän kehityksestä on saatavissa paremmin tilastoja. Kuviossa 14 on henkilöstömäärän kehityksessä tapahtuneet prosentuaaliset muutokset vuosien 1996 ja 1999 aikana koko maan osalta ja Keski-Suomesta vuosien 1997 ja 1998 muutokset edelliseen vuoteen verrattuna. Kunnallisissa vanhainkodeissa työskentelevien henkilöiden määrä on laskenut kyseisten vuosien aikana.

Kuvio 16. Kunnallisten vanhainkotien henkilöstömäärän prosentuaaliset muutokset Keski-Suomessa ja koko maassa vuosina 1996-1999.



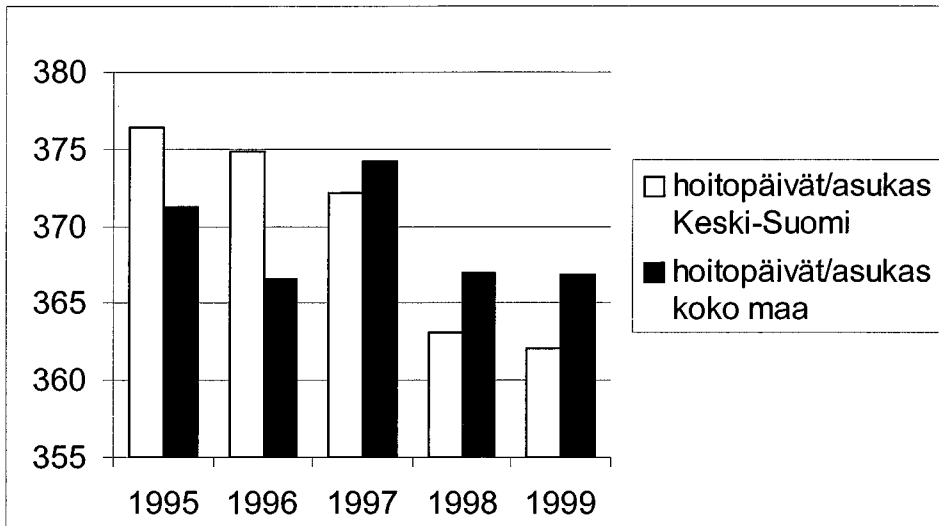
Jos otetaan lisäksi tarkastelun kohteeksi hoitopäivät, voidaan todeta niiden määrän laskeneen suhteessa enemmän kuin vanhainkotien asukasluku (Kuvio 16).

Kuvio 17. Vanhainkotien asukkaiden ja hoitopäivien prosentuaaliset muutokset vuosina 1996-1999.



Keski-Suomen kunnissa hoitopäivät asukasta kohti ovat laskeneet jonkin verran. Tämän perusteella voidaan sanoa palvelun saatavuuden hiukan huonontuneen.

Kuvio 18. Hoitopäivät asukasta kohti Keski-Suomessa ja koko maassa.



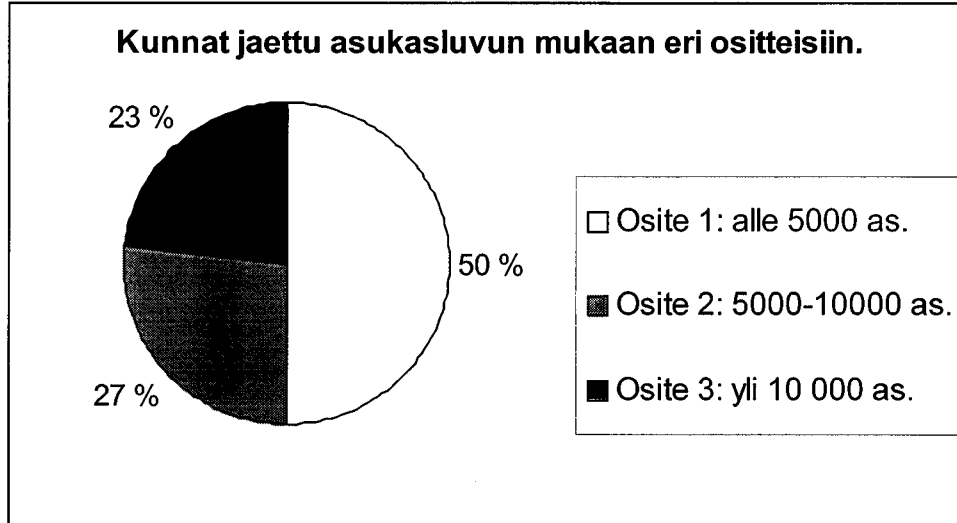
Kuviossa 18 on verrattu Keski-Suomen kuntien ja kaikkien Suomen kuntien vanhainkotien hoitopäiviä asukasta kohti. Vuonna 1995 hoitopäivät vanhusta kohti olivat Keski-Suomessa suurempia kuin maassa keskimäärin. Vuonna 1997 tilanne kuitenkin muuttui päinvastaiseksi siten, että Keski-Suomen kunnallisissa vanhainkodeissa on ollut hoitopäiviä asukasta kohti vähemmän. Vuoden 1997 jälkeen ero on edelleen hiukan kasvanut. Tämän perusteella voidaan päätellä, että palveluiden saatavuus olisi heikentynyt Keski-Suomessa muuta maata enemmän vuosien 1995-1999 aikana.

Vanhustenhuollon sosiaalipalvelujen kustannukset olivat vuonna 1997 lähes 6,5 miljardia markkaa, josta valtion laskennallinen osuus oli noin 1,4 miljardia markkaa. Vanhuuteen liittyvät sosiaalimenot kokonaisuudessaan olivat samana vuonna n. 57 miljardia markkaa ja muodostivat kolmanneksen kaikista sosiaalimenoista. Suomessa vuonna 1998 oli yli 75-vuotiaita 321 000 henkilöä, tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan vuonna 2030 jo yli 700 000 henkilöä. Vanhustenhuollon rahoitusjärjestelmä koostuu kuntien tulorahoituksesta, valtionosuuksista, kelan etuuksista, raha-automaattivastuksista ja asiakasmaksuista. Järjestelmä nyky muodossaan on koordinoimaton. Se mahdollistaa kustannusten siirtämisen yhdeltä osapuolelta toiselle ilman että merkittävää kokonaistaloudellista etua tai säästöä syntyy. Tarkastuksen keskeinen johtopäätös oli, että nykyisellä vanhustenhuollon rahoitusjärjestelmällä ei ole mahdollista täysipainoisesti tukea vanhustenhuollon palvelutavoitteiden saavuttamista. (Moisio 2000, 7.)

6.2. Kuntiin kohdistetun kyselyn lähtökohta, tavoitteet ja eteneminen

Tutkin tässä luvussa Keski-Suomen kuntia palveluiden saatavuus -käsitteen näkökulmasta. Tutkimuksen päätavoitteena on selvittää, onko palveluiden saatavuus huonontunut Keski-Suomen kunnissa. Tavoitteena oli saada vastauksia seuraaviin kysymyksiin. Mihin palveluihin ja pääsektoreihin on kohdistettu eniten leikkauksia? Missä palveluissa kuntien mielestä pitäisi tulevaisuudessa säästää? Onko kuntien toiminta tehostunut viimeisen viiden vuoden aikana? Onko palveluiden saatavuus heikentynyt enemmän asukasluvultaan pienemmissä vai isommissa kunnissa? Tutkimuksen perusjoukko muodostuu Keski-Suomen kunnista, joita on 30. Jaoin kunnat asukasluvun mukaan kolmeen eri ositteeseen seuraavalla tavalla: alle 5 000 asukkaan kunnat ositteeseen yksi, 5000-10000 asukkaan kunnat ositteeseen kaksi ja yli 10 000 asukkaan kunnat ositteeseen kolme. Alle 5000:n asukkaan kuntia oli 15 kappaletta. Ositteeseen kaksi tuli 8 kuntaa ja ositteeseen kolme 7 kuntaa.

Kuvio19.



Lähetin kaikkiin Keski-Suomen kuntiin kyselylomakkeen (Liite 1). Kyselylomakkeessa tiedustelin kahden eri sektorin, opetus- ja kulttuuritoimen ja sosiaali- ja terveystoimen menoja ja valtionosuuksia sekä verotuloja vuosina 1995-2000. Lisäksi lomake sisälsi mielipidekysymyksiä, jotka käsittelivät kuntien palveluita. Kyselylomakkeet lähetettiin sähköpostitse kaikkiin Keski-Suomen kuntiin 7.5.2001. Kyselyn saatekirje on liitteessä. Vastausaika päättyi 20.5.2001. Määrä-

aikaan mennessä vastauksia oli tullut ainoastaan kuusi kappaletta. Tästä johtuen lähetin 21.5.2001 vastaamatta jättäneisiin kuntiin kyselylomakkeen tavallisena kirjepostina ja annoin vastausaikaa kesäkuun 1.päivään asti. Kesäkuun alussa täydellisiä vastauksia oli 11 kappaletta. Kesäkuun 7.päivänä ja kesäkuun 11. päivänä soitin puhelimitse vastaamatta jättäneisiin kuntiin. Soittokierroksen perusteella sain vastauksia lähinnä lomakkeen kysymyksiin 2-9. Lisäksi useat kunnat lupasivat palauttaa kyselyn kesäkuun loppuun mennessä. Kesäkuun viimeisenä päivänä kyselyn kokonaisuudessaan oli täyttänyt 63 prosenttia kunnista. Lisäksi oli useita epätäydellisiä vastauksia. Erityisesti lomakkeen ensimmäiseen ja neljänteen kysymykseen jätettiin vastaamatta. (Ks. Taulukko 4.)

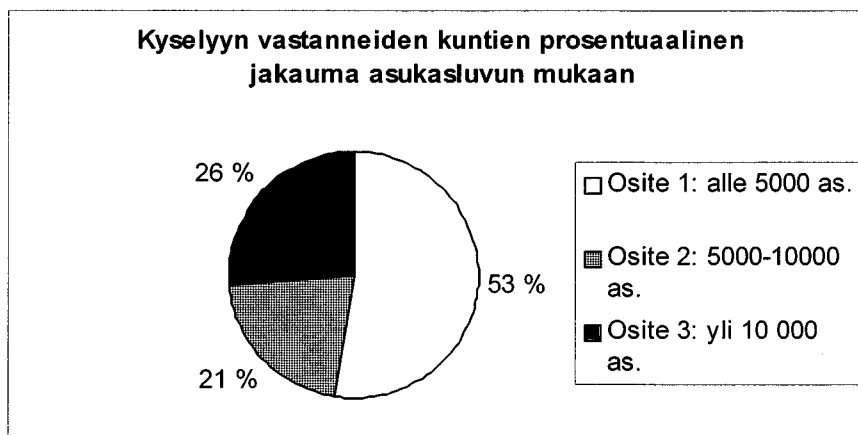
Kysymys	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Vastausprosentti	63%	83%	70%	63%	77%	80%	80%	80%	77%

Taulukko 4. Vastausprosentit jaoteltuna eri kysymysten mukaan.

Soittokierroksen aikana selvisi, että kunnille lähetetään paljon kyselyitä. Tästä johtuen vastausprosentin saaminen korkeaksi on haasteellinen tehtävä. Kyselyiden määrää kuvaa erään kunnansihteerin kommentti: "Kunnassa pitäisi olla yksi sivutoiminen henkilö, jonka tehtävänä on erilaisiin kyselyihin vastaaminen."

Kuviossa 20 on vastanneiden kuntien prosentuaalinen jakauma asukasluvun perusteella.

Kuvio 20.



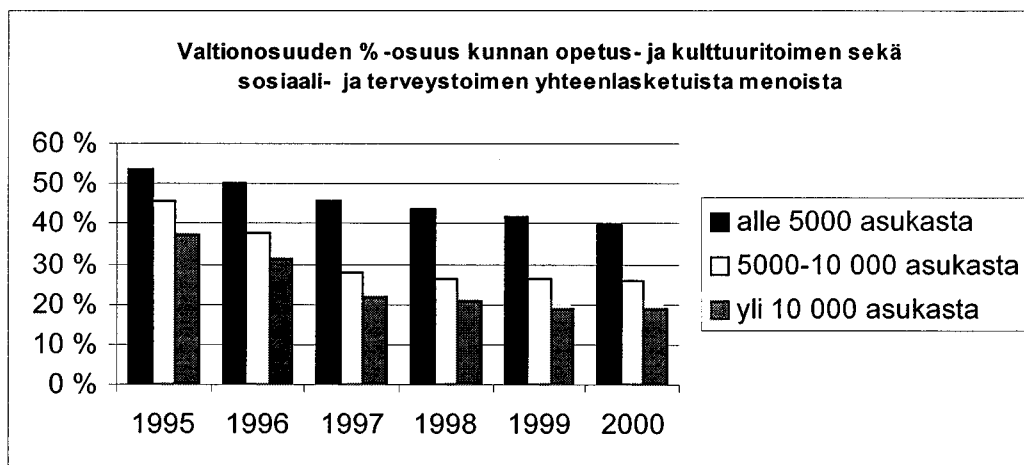
Pienten kuntien osuus vastanneiden kuntien joukossa on suurempi kuin alkuperäisessä otoksessa. Kuvioon 20 on kuitenkin huomioitu vain ne kunnat, jotka antoivat täydellisen vastauksen. Jos lomakkeen ensimmäinen tehtävä jätetään huomioimatta, vastaa kyselyyn vastanneiden kuntien asukaslukusuhte paremmin otosjoukkoa.

6.3. Valtionosuusleikkausten vaikutuksia kahdella pääsektorilla

Keski-Suomen kuntiin kohdistetun kyselyn ensimmäisessä kohdassa kysyttiin kahden pääsektorin menoja ja niihin liittyviä valtionosuuksia. Kahdella pääsektorilla tarkoitetaan tässä yhteydessä opetus- ja kulttuuritoimea sekä sosiaali- ja terveystoimea. Lomakkeessa kysyttiin myös kuntien verotuloja. Tarkasteluajankohtana olivat vuodet 1995-2000. Lomakkeen ensimmäisen kohdan täyttäminen oli kuntien kannalta kaikkein työläin, koska lukuja täytyi kerätä useilta eri vuosilta. Tämä mahdollisesti oli eräs syy, miksi tämän kohdan vastausprosentti jäi pienemmäksi kuin lomakkeen muissa kysymyksissä.

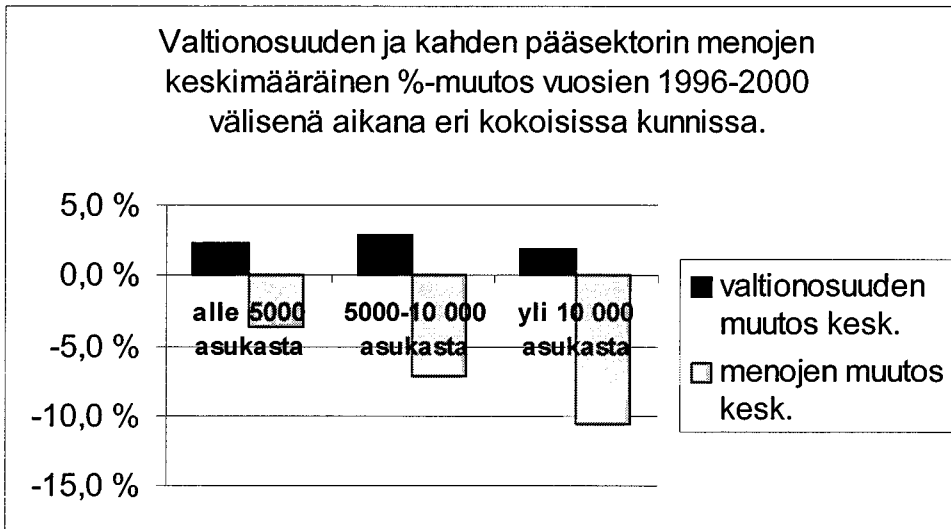
Valtionosuudet suhteessa kunnan menoihin ovat asukasluvultaan suuremmissa kunnissa pienemmät kuin asukasluvultaan pienemmissä kunnissa (Kuvio 21).

Kuvio 21.



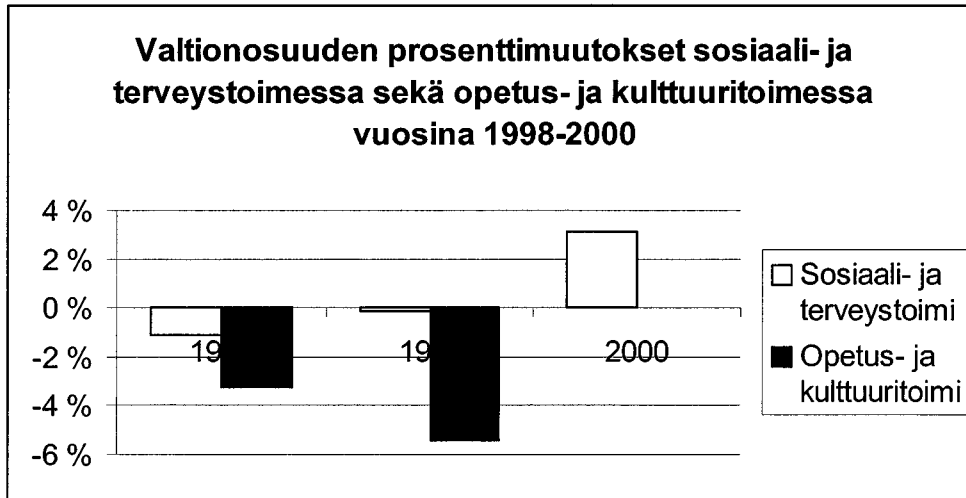
Valtionosuuksia on kuitenkin leikattu melko tasaisesti riippumatta kunnan asukasluvusta. Isompien kuntien pienempi valtionosuus suhteessa menoihin selittyy siten, että niissä menoja on leikattu keskimäärin enemmän kuin pienemmissä kunnissa (Ks. kuvio 22).

Kuvio 22.



Tutkimuksen yhtenä tavoitteena oli saada selville, mihin toimialaan on kohdistunut eniten leikkauksia. Tarkastelen seuraavaksi valtionosuuksien muutoksia edelliseen vuoteen verrattuna. Tarkasteluajanjaksoksi on valittu vuodet 1998-2000, koska aikaisempina vuosina opetustoimen valtionosuuksia ei kohdistettu suoraan palveluiden tuottajille. Tämän johdosta aikaisemmat vuodet eivät ole vertailukelpoisia. Kuviossa 22 on kuvattu keskimääräistä valtionosuuden muutosta opetus- ja kulttuuritoimessa sekä sosiaali- ja terveystoimessa. Otoksessa on mukana kaikki kyselyyn vastanneet Keski-Suomen kunnat. Opetus- ja kulttuuritoimeen valtionosuudet ovat pienentyneet enemmän kuin sosiaali- ja terveystoimessa.

Kuvio 23.



6.4 Kuntien mielipiteitä kunnallisista palveluista

6.4.1 Tulevaisuuden leikkauskohteita

Kunnilta kysyttiin, miten he uskovat kunnan eri palvelujen kehittyvän seuraavan viiden vuoden kuluessa. Asiaa kysyttiin nimenomaan leikkausten kannalta. Vanhainkodit erottuivat selvästi joukosta. Kaikista kyselyyn vastanneista Keski-Suomen kunnista 88 prosenttia uskoi, että vanhustenhuoltoon ei tehdä leikkauksia seuraavan viiden vuoden kuluessa. Toinen melko selvästi erottuva palvelumuoto, johon ei uskottu leikkauksia enää tehtävän, oli kirjastot 68 prosentin osuudellaan. Lasten päivähoitoon sekä keskus- ja aluesairaaloihin ei kyselyn perusteella enemmistössä Keski-Suomen kuntia olla tekemässä lisää leikkauksia. Sen sijaan leikkausten kohteeksi näyttäisi tämän kyselyn mukaan joutuvan peruskoulut: vastaajista 61 prosenttia uskoi, että peruskouluihin tehdään jonkin verran leikkauksia seuraavan viiden vuoden kuluessa ja 13 prosenttia uskoi leikkauksia tehtävän paljon. Ainoastaan 26 prosenttia uskoi, että peruskouluihin ei enää tehdä leikkauksia.

Peruskouluihin liittyen kysyttiin, miten paljon sijaisia oli palkattu vuosien 1995-1999 välisellä ajanjaksolla. Kyselyn perusteella sijaisten palkkaamisessa ei ollut tapahtunut isoja muutoksia. Vuosina 1995-1997 kyselyyn vastanneista

kunnista 63 prosenttia vastasi, että sijaisia on palkattu jonkin ja vastaavalla ajanjaksolla 5 prosenttia kunnista ei ollut palkannut sijaisia lainkaan. Vuosina 1998-1999 jonkin verran sijaisia palkanneita kuntia oli 58 prosenttia ja 11 prosenttia ei k.o. ajanjaksolla palkannut sijaisia lainkaan (Taulukko 5).

	Paljon	Jonkin verran	Vähän	Ei Lainkaan
1995	11 %	63 %	21 %	5 %
1996	11 %	63 %	21 %	5 %
1997	11 %	63 %	21 %	5 %
1998	11 %	58 %	21 %	11 %
1999	11 %	58 %	21 %	11 %

Taulukko 5. Sijaisten palkkaaminen Keski-Suomen kunnissa vuosina 1995-1999.

Kyselyn perusteella on vaikea vetää johtopäätöstä, että sijaisten palkkaaminen olisi vähentynyt oleellisesti vuosien 1995-1999 aikana. Toisaalta tämä tukee aikaisemmin mainittua tulosta, jonka mukaan kunnat uskovat peruskouluihin tulevaisuudessa kohdistettavan lisää leikkauksia siitäkin huolimatta, että eräissä kunnissa oli lakkautettu ala-asteen kouluja.

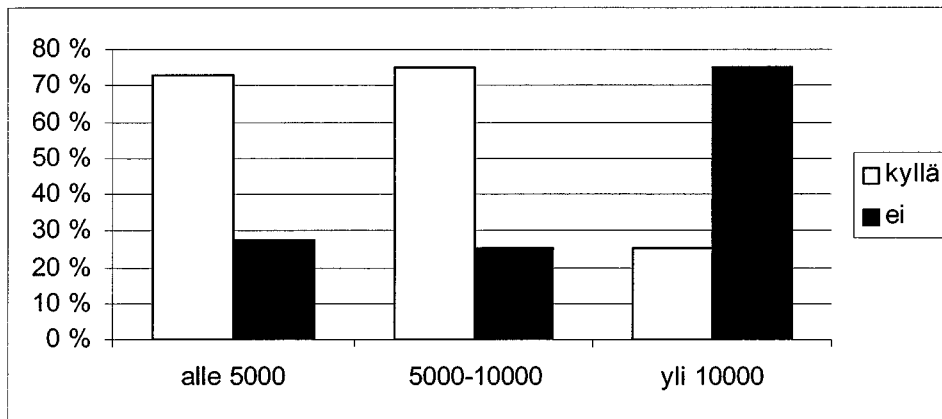
Kyselyssä tiedusteltiin myös kuntien mielipiteitä siitä, mihin palveluihin voitaisiin kohdistaa lisää leikkauksia mikäli se olisi välttämätöntä talouden tervehdyttämisen kannalta. Eniten mainintoja sai peruskoulu. Vastaajista 29 prosenttia olisi valmis leikkaamaan peruskoulujen määrärahoja talouden tervehdyttämiseksi. Seuraavina tulivat lasten päivähoito (22%), kirjastot (18%), keskus- ja alue-sairaalat (18%). Vanhainkoteihin oli valmiita tekemään leikkauksia ainoastaan 4 prosenttia vastaajista.

6.4.2. Kuntien toimenpiteet peruspalveluiden turvaamiseksi

Kunnille esitettiin kyselylomakkeessa seuraava kysymys: Tarvitseeko kuntanne tehdä joitakin erityisiä toimenpiteitä, jotta kunnan tarjoamien peruspalveluiden saatavuus ei heikkene seuraavan viiden vuoden aikana? Jos tarkastellaan vasta-

uksia siten, että ei erotella kuntia asukasluvun mukaan, kunnista vastasi kysymykseen myöntävästi 74 prosenttia ja kielteisesti 26 prosenttia. Kuviossa 24 on prosentuaalinen jakauma asukasluvun mukaan tarkasteltuna.

Kuvio 24.

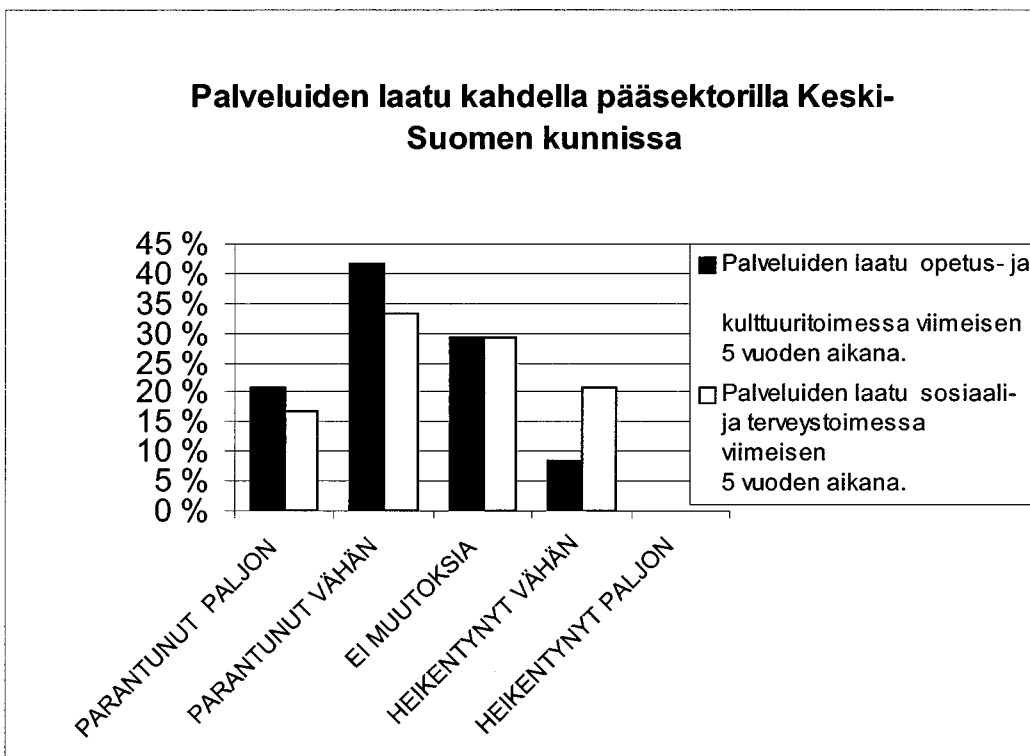


Yli 10 000 tuhannen asukkaan kunnissa ei erityisille toimenpiteille kyselyn perusteella ole yhtä suurta tarvetta kuin pienemmissä kunnissa. Tosin yli 10 000 asukkaan mielipidettä edustaa tässä kyselyssä ainoastaan 4 kuntaa.. Kuntien vastauksista ei tullut selville mitään yksittäistä selvää toimenpidettä, jonka avulla peruspalveluiden saatavuus voitaisiin turvata. Useissa kunnissa tiedettiin, että joitakin toimenpiteitä täytyy tehdä, mutta ei oltu vielä päätetty toimenpiteistä. Vastauksista tuli kuitenkin selvästi ilmi, että tilannetta koko ajan pohditaan. Henkilöstömenojen supistaminen oli eniten yksittäisiä mainintoja saanut toimenpide. Tämä on tarkoitus toteuttaa useissa kunnissa luonnollisen poistuman kautta. Muita esitettyjä toimenpiteitä olivat kouluverkon supistaminen, palvelujen ulkoistaminen, palveluiden käyttäjämaksujen korotus, terveydenhoidon järjestelmien rationalisointi, yhteensovittamistyö ja yleensä toiminnan järjestyksen sekä palveluiden sopeuttamistoimenpiteitä. Eräässä vastauksessa lueteltiin moniakkin eri vaihtoehtoja, mutta vastaaja epäili, löytyykö riittävästi poliittista tahtoa toimenpiteiden suorittamiseen. Erään pienen kunnan edustaja oli huolissaan henkilöstön ikääntymisestä ja siitä, löytyykö vanhojen työntekijöiden tilalle nuoria työntekijöitä. Hänen mielestään palvelut voivat tätä kautta vaarantua.

6.4.3. Palvelujen saatavuuden ja laadun kehitys kahdella pääsektorilla

Kyselyssä pyydettiin kuntia arvioimaan palveluiden laadun ja saatavuuden kehitystä viimeisen viiden vuoden aikana. Tarkastelun kohteena oli opetus- ja kulttuuritoimi sekä sosiaali- ja terveystoimi. Kuntien antamien vastausten perusteella kuntien palveluiden laatu ja saatavuus olisi jonkin verran parantunut. Palveluiden laatua tarkastellessa havaitaan, että kahden tarkastelun kohteena olevan sektorin laadun kehityksessä ei ole suuria eroja (Kuvio 25). Opetus- ja kulttuuritoimen laatu on kyselyn mukaan parantunut hiukan enemmän kuin sosiaali- ja terveystoimessa. Sama kehitys laadun osalta oli havaittavissa kaikissa asukaslukuryhmissä.

Kuvio 25.

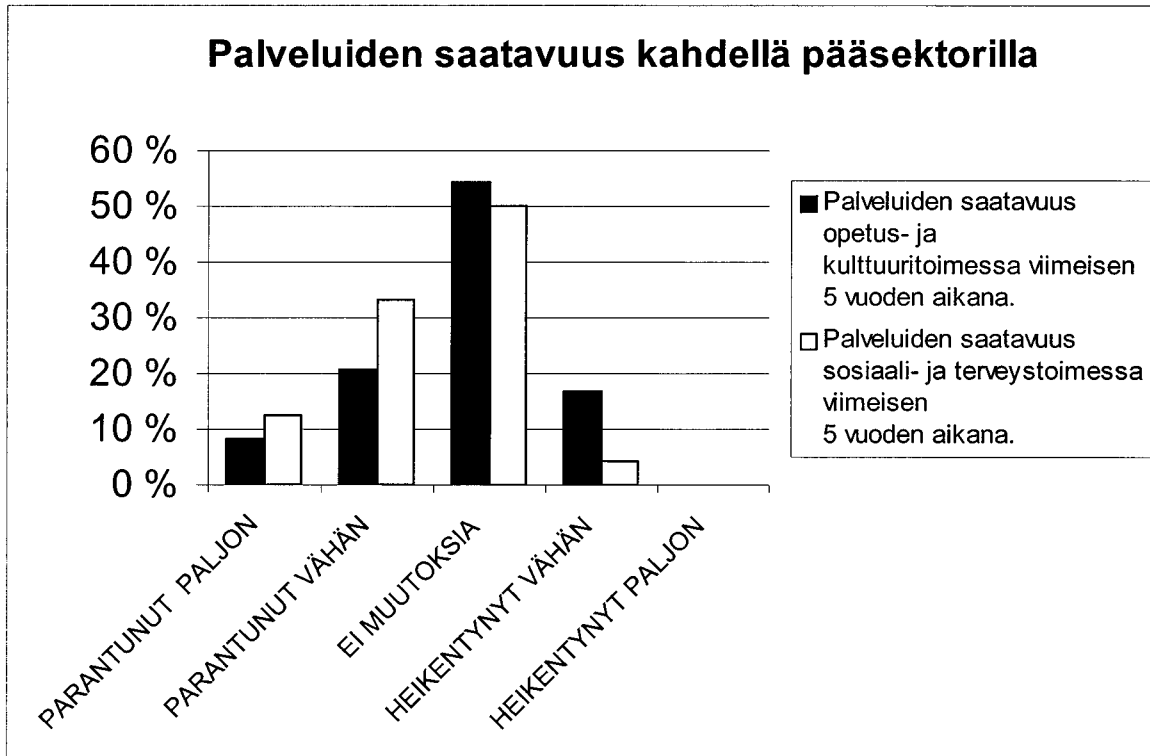


Asukasluvulla on kyselyn perusteella vaikutusta palveluiden laatuun; asukasluvultaan isommissa kunnissa laatu oli parantunut enemmän kuin pienemmissä kunnissa.

Palveluiden saatavuus on viimeisen viiden vuoden aikana hiukan parantunut Keski-Suomen kunnissa. Sosiaali- ja terveystoimessa saatavuus on parantunut

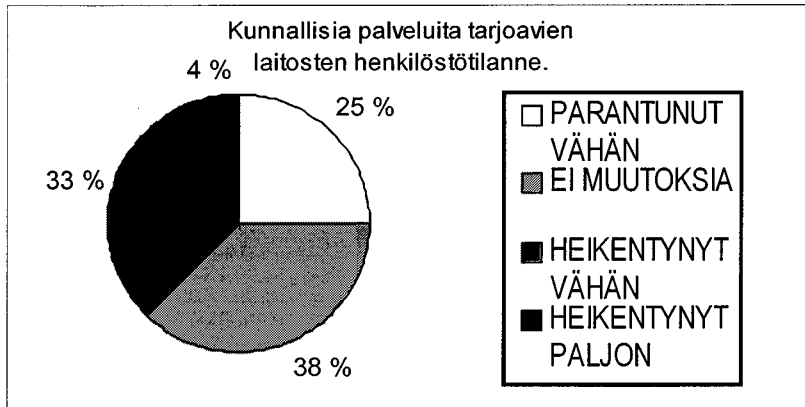
hiukan enemmän kuin opetus- ja kulttuuritoimessa (Kuvio 26). Asukasluvultaan isommissa kunnissa saatavuus oli parantunut enemmän kuin pienemmissä kunnissa.

Kuvio 26.



Palveluiden saatavuuden parantuminen ei perustu henkilöstömäärän lisäykseen, koska kuntien mielestä kunnallisia palveluita tarjoavien laitosten henkilöstötilanne on enemmistön mielestä heikentynyt tai pysynyt ennallaan (Kuvio 27).

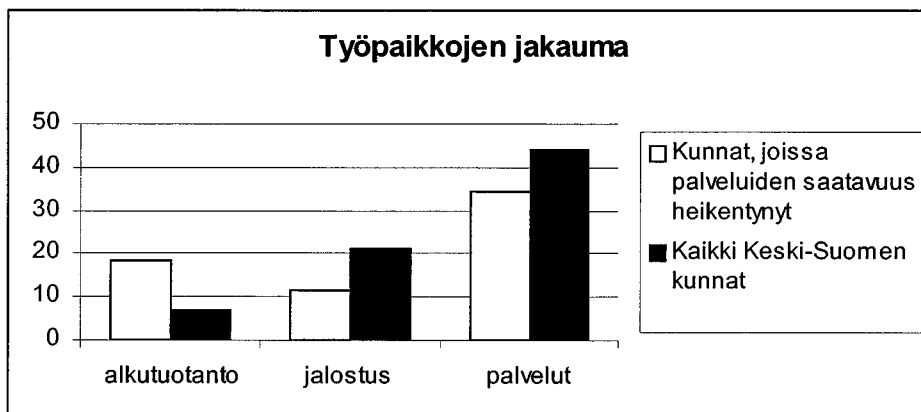
Kuvio 27.



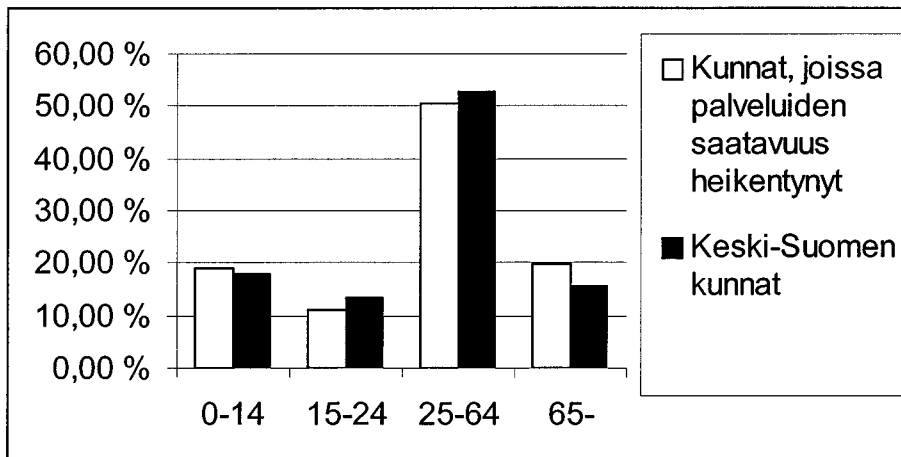
Yli 10 000 asukkaan kunnissa kehitys on kuitenkin ollut erilaista verrattuna muihin kuntiin. Isoissa kunnissa henkilöstötilanne oli enemmistön mielestä parantunut tai pysynyt ennallaan.

Otin lisäksi tarkastelun kohteeksi ne kunnat, jotka ilmoittivat palveluiden saatavuuden heikentyneen. Näille kunnille oli ominaista pieni väestötiheys ja asukasluku. Keski-Suomen kunnissa asukastiheys on keskimäärin 16 asukasta/km². Kunnat, joissa palveluiden saatavuus oli kyselyn mukaan heikentynyt vähän viimeisen viiden vuoden aikana asukastiheys oli keskimäärin 6,7 asukasta/km². Työpaikkojen jakaumassa oli myös eroja verrattuna muihin Keski-Suomen kuntiin keskimäärin. Palveluiden saatavuus oli heikentynyt kunnissa, joissa alkutuotannon osuus on keskimääräistä isompi ja jalostus- sekä palveluelinkeinojen osuus pienempi. (Kuvio 28) Ikärakenne poikkesi muista kunnista siten, että vanhusväestön osuus oli vuonna 2000 isompi ja työikäisen väestön määrä pienempi. Tosin erot ovat melko pieniä. (ks. Kuvio 29)

Kuvio 28.



Kuvio 29.



6.4.4 Pekkarisen malli ja kuntien toiminnan tehokkuus

Kyselyssä tiedusteltiin Keski-Suomen kuntien mielipiteitä selvitysmies Jukka Pekkarisen mallista. Kuntien mielestä malli oli onnistunut kohtuullisesti. Kunnan asukasluvulla oli kuitenkin vaikutusta suhtautumistapaan. Asukasluvultaan suuret kunnat suhtautuivat malliin selvästi myönteisemmin. Isoista kunnista 20 prosentin mielestä malli ja oli onnistunut hyvin ja 80 prosentin mielestä kohtuullisesti. Keski-suuret kunnat olivat yksimielisesti sitä mieltä, että malli oli onnistunut kohtuullisesti. Pienistä alle 5000 asukkaan kunnista puolestaan peräti 40 prosenttia piti mallia epäonnistuneena eikä kukaan pienten kuntien vastaajista pitänyt mallia hyvin onnistuneena. Erään pienen kunnan vastaajan mielestä malli suosii liikaa kasvukeskuksia. Pienten kuntien mielestä malli lisäksi sisältää epävarmuustekijöitä eikä ota riittävästi huomiota pieniä kuntia. Mallia arvosteltiin myös siitä, että sen vaikutuksia ei tunneta vielä riittävän hyvin. Tämän johdosta muutoksia ei pitäisi toteuttaa liian nopeassa tahdissa. Hyvinä piirteinä mallista todettiin, että yhteisöverojen jako-osuuksien ennakoitavuus on hyvä. Myös mallin esittämää reaaliaikaisuutta pidettiin hyvänä.

Kuntiin 1990-luvun aikana tehdyt leikkaukset ovat kyselyn perusteella tuoneet kuntiin lisää tehokkuutta. Kaikista kyselyyn vastanneista Keski-Suomen kuntien

edustajista 65 prosentin mielestä kuntien tehokkuus on lisääntynyt viimeisen viiden vuoden aikana jonkin verran. Noin neljännes vastaajista oli kuitenkin sitä mieltä, että toiminta ei ole tehostunut. Parantamisen varaa tehostamisessa vieläkin näyttäisi olevan, koska ainoastaan 13 prosenttia vastanneista ilmoitti toiminnan tehostuneen paljon. Toiminnan tehostumisen syiksi mainittiin seuraavia seikkoja: hallintohenkilöstön saneeraus ja henkilöstön vähennykset luonnollisen poistuman seurauksena. Erään vastauksen mukaan vähäisenkin henkilöstön karsiminen on aiheuttanut jäljille jäävälle henkilöstölle niin paljon työtehtäviä, että ilman asianmukaista koulutusta työsuoritusten laatu heikkenee. Asukasluvultaan suuremmissa kunnissa tehostumista on kyselyn vastausten perusteella tapahtunut enemmän kuin pienissä kunnissa (Taulukko 6).

	Tehostunut paljon	Tehostunut jonkin verran	Ei ole Tehostunut
Alle 5000	8 %	58 %	33 %
5000-10000	13 %	75 %	13 %
Yli 10000	33 %	67 %	0 %

Taulukko 6. Kuntien toiminnan tehostuminen viimeisen viiden vuoden aikana asukasluvultaan eri kokoisissa kunnissa.

6.5. Kuntien vuosikatteiden vertailua

6.5.1. Katteiden vaikutus tulevaisuuden leikkauksiin

Vuonna 2000 usean Keski-Suomessa sijaitsevan kunnan vuosikatteet olivat negatiivisia. Tutkin tässä luvussa, onko vuosikatteilla ollut vaikutusta kuntien tulevaisuuden päätöksiin. Poimin kyselyyn vastanneista kunnista 6 kuntaa, joilla on ollut huonoin vuosikate vuonna 2000. Vastaavasti poimin vastanneiden kuntien joukosta 6 kuntaa, joilla oli positiivisin vuosikate kyseisenä vuonna. Taulukossa 7 on huonon vuosikatteen kunnat ja taulukossa 8 hyvän vuosikatteen kunnat. Kyselyyn vastanneen kunnan kohdalla on rasti.

Kunta	Vuosikate mk/asukas	Kyselyyn vastannut
Suolahti	-1959	x
Pylkönmäki	-1708	x
Toivakka	-1207	
Petäjävesi	-1083	x
Multia	-1022	x
Keuruu	-897	
Joutsa	-776	x
Karstula	-750	x

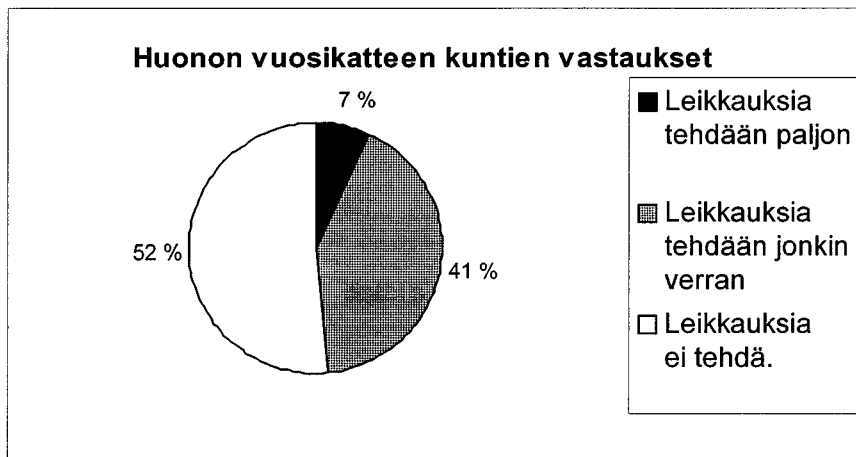
Taulukko 7. Huonon vuosikatteen kunnat. (Lähde: Suomen Kuntaliitto.)

Kunta	Vuosikate mk/asukas	Kyselyyn Vastannut
Äänekoski	2290	
Kyyjärvi	1883	X
Kuhmoinen	1868	X
Jämsä	1446	X
Muurame	1012	X
Kinnula	1171	X
Jyväskylän mlk	969	X

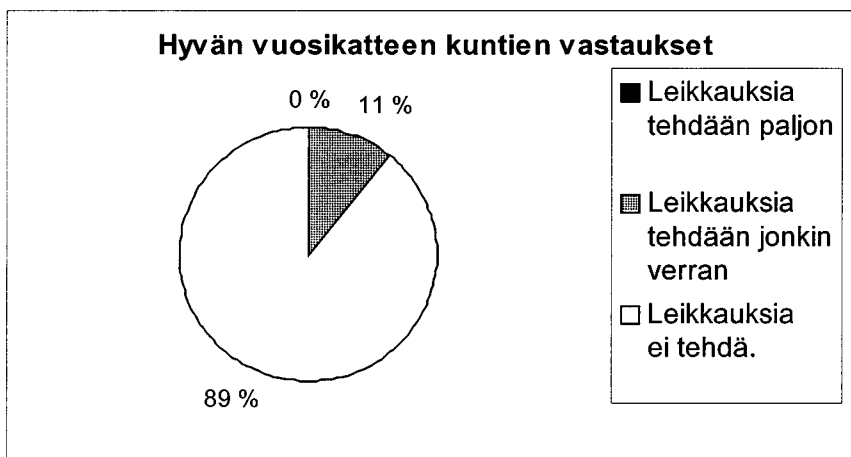
Taulukko 8. Hyvän vuosikatteen kunnat. (Lähde: Suomen Kuntaliitto.)

Kunnille esitettiin kysymys, mihin palveluihin ne aikovat kohdistaa seuraavan viiden vuoden aikana lisää leikkauksia. Kuntien vastausten mukaan hyvän vuosikatteen kunnissa ei ole tarvetta tehdä leikkauksia niin paljon kuin huonon vuosikatteen kunnissa (Kuviot 30 ja 31). Hyvän vuosikatteen kunnista ainoastaan peruskoulujen ja sairaaloiden uskottiin olevan leikkausten kohteena seuraavan viiden vuoden kuluessa.

Kuvio 30.



Kuvio 31.



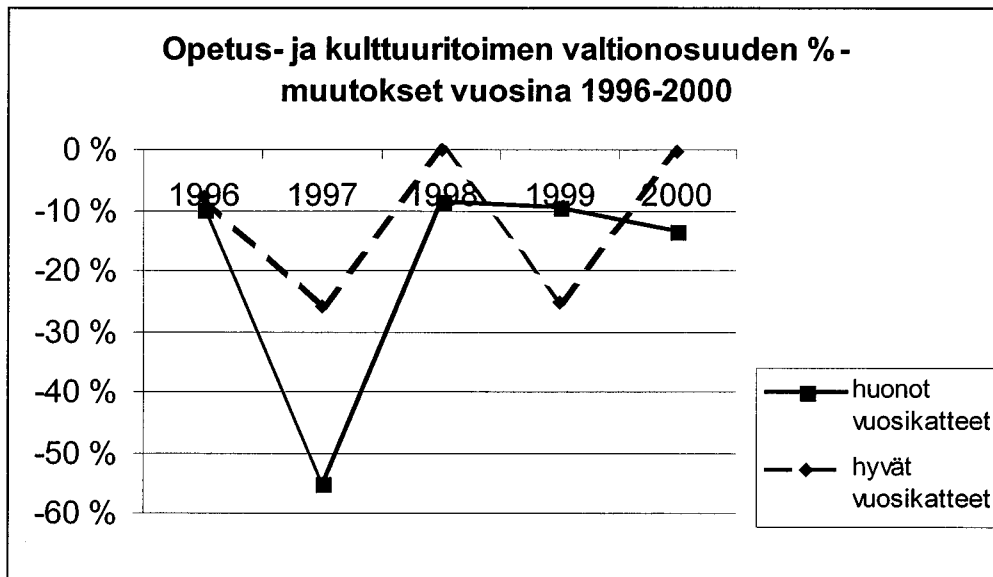
6.5.2. Vuosikatteisiin vaikuttavia tekijöitä

Pohdin tässä luvussa, mitkä tekivät ovat vaikuttaneet kuntien vuosikatteisiin vertailemalla hyvän vuosikatteen ja huonon vuosikatteen kuntia. Aikaisemmassa luvussa mukana olivat taulukoissa mainitut 6 heikoimman vuosikatteen kuntaa ja 6 parhaimman vuosikatteen kuntaan. Tässä luvussa on tarkastelun kohteena kummastakin ääripäästä ainoastaan 4 kuntaa, koska kyselylomakkeen ensimmäisen kysymyksen vastausprosentti oli heikompi kuin lomakkeen muissa kohdissa. Tässä luvussa on kaikissa tarkasteluissa mukana huonon vuosikatteen kunnista: Suolahti, Pylkönmäki, Petäjävesi ja Keuruu. Hyvän vuosikatteen kunnista muka-

na ovat: Kyyjärvi, Kuhmoinen, Jämsä ja Kinnula. Vuosikatteella tarkoitetaan kaikissa yhteyksissä vuosikatetta asukasta kohti ja kysymyksessä ovat vuoden 2000 tiedot.

Tarkastelen aluksi, onko huonompien vuosikatteiden kuntiin tehty enemmän valtionosuusleikkauksia kuin hyvän vuosikatteen kuntiin. Kuntien vastauksista saatujen lukujen perusteella huonompien vuosikatteiden kunnat ovat kärsineet leikkauksista hiukan enemmän. Eroa syntyy erityisesti opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksien kohdalla: viimeisen neljän vuoden aikana huonompien vuosikatteiden kunnissa valtionosuudet ovat pienentyneet keskimäärin 19 prosenttia. Vastaava luku hyvien vuosikatteiden kunnissa oli 12 prosenttia. Valtionosuus putosi erityisen voimakkaasti vuonna 1997 (Kuvio 32). Suuri lasku johtuu valtionosuusudistuksesta, jonka mukaan valtionosuudet kohdistettiin suoraan palveluiden tuottajille.

Kuvio 32.

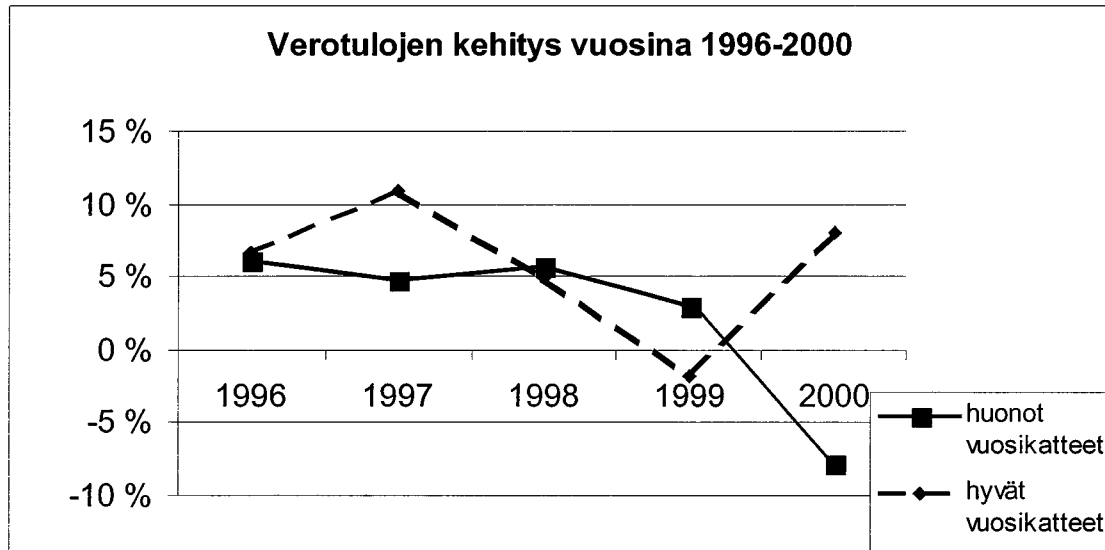


Sosiaali- ja terveystoimen valtionosuuksissa ei ollut juurikaan eroa. Huonompien vuosikatteiden kunnissa valtionosuudet olivat pienentyneet keskimäärin yhden prosenttiyksikön verran enemmän kuin hyvien vuosikatteiden kunnissa vuosina 1996-2000.

Verotuloissa oli selvä ero hyväkätteisten kuntien eduksi: verotulot kasvoivat vuosina 1995-2000 keskimäärin 6 prosenttia vuodessa, kun samalla aikavälillä

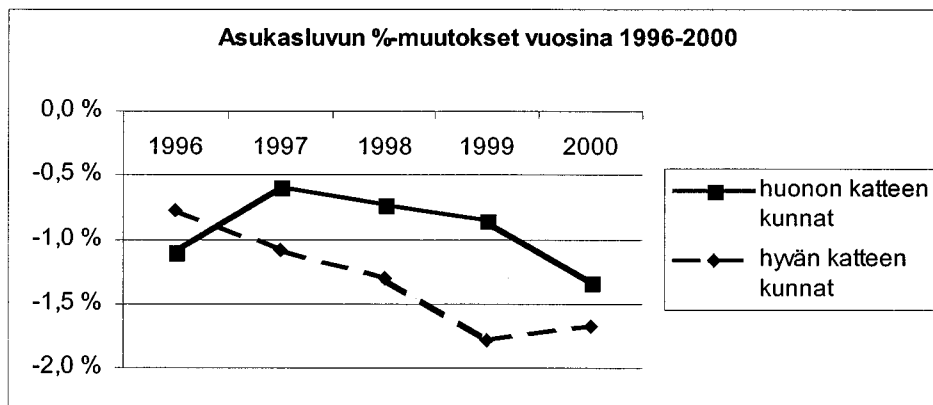
negatiivisten vuosikatteiden kunnissa kasvu oli ainoastaan 2 prosenttia vuodessa. Kuviossa 33 on verotulojen kehitys vuosien 1995-2000 välisenä aikana.

Kuvio 33.



Verotulojen kasvu ei hyvän vuosikatteen kunnissa johdu tämän tutkimuksen perusteella asukasluvun kasvusta. Kummassakin tarkasteluryhmässä asukasluvut ovat laskeneet. Lasku on ollut hyvän vuosikatteen kunnissa jopa hieman voimakkaampaa.

Kuvio 34.

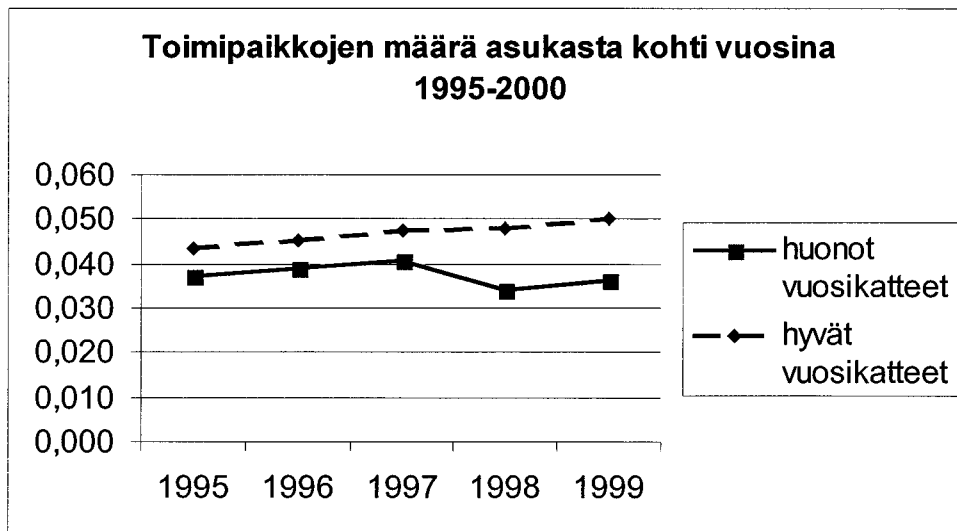


Ikärakenteessa ei ollut juuri eroa hyväkatteisten ja huonokatteisten kuntien välillä. Kummassakin ryhmässä yli 65-vuotiaiden osuus oli hiukan kasvanut. Huonon katteen kunnissa ikääntyneiden osuus vuodesta 1995 vuoteen 2000 oli nous-

sut 0,34 prosenttiyksikköä. Vastaava luku hyvän vuosikatteen kunnissa oli 0,23 prosenttiyksikköä.

Toimipaikkojen määrä asukasta kohti on noussut hyvän vuosikatteen kunnissa enemmän vuosina 1995-1999. Tilastokeskuksen mukaan toimipaikkatilastoon on kerätty toimipaikat, joiden toiminta-aika ylitti tarkasteluvuonna puoli vuotta. Lisäksi toimipaikan tuli työllistää yli puoli henkilöä tai liikevaihdon olla vähintään 50 000 markkaa (52 000 markkaa vuonna 1999). Maatiloista tilastossa on mukana ainoastaan ne, joissa on palkattuhenkilöstöä. (www.tilastokeskus.fi.)

Kuvio 35. Toimipaikkojen määrä asukasta kohti kummassakin tarkasteluryhmässä vuosina 1995-1999.



Työttömyysprosentti vuonna 1998 oli 2,5 prosenttiyksikköä isompi huonon vuosikatteen kunnissa.

7. YHTEENVETO JA POHDINTAA

Tutkimuksen päätavoitteena oli selvittää, onko palveluiden saatavuus heikentynyt Keski-Suomen kunnissa valtionosuusjärjestelmään tehtyjen leikkausten johdosta. Tutkimuksessa oli tarkoitus verrata myös asukasluvultaan eri kokoisia kuntia keskenään ja verrata kahta pääsektoria toisiinsa. Lisäksi tarkoitus oli saada vastaus, miten valtionosuusleikkaukset ovat vaikuttaneet kuntien tehokkuuteen, tehdäänkö kunnissa tulevaisuudessa lisää leikkauksia ja mihin mahdolliset leikkaukset allokoidaan. Onko kunnissa jouduttu lakkauttamaan palveluita viime vuosina? Miten kunnat suhtautuvat selvitysmies Jukka Pekkarisen esittämään malliin?

Tutkimuksen alussa tarkastelin palveluiden käyttäjämäärien ja kunnan palveluksessa toimivan henkilöstön määrän kehitystä. Vertasin samassa yhteydessä Keski-Suomea muun Suomen keskimääräiseen kehitykseen. Tämän alustavan tarkastelun perusteella palveluiden saatavuus olisi vuoden 1997 jälkeen hiukan heikentynyt, koska kuntien henkilöstöresurssit olivat pienentyneet käyttäjämäärien hieman noustessa. Suomessa henkilöstömäärä oli selvimmin laskenut sosiaalitoimen kohdalla. Keski-Suomessa eri sektoreiden välillä ei ollut yhtä selvää eroa, mutta tilastojen perusteella henkilöstöresurssit olivat heikentyneet muuta Suomea voimakkaammin.

Kuntien tarjoamista palveluista käsittelin tarkemmin kirjastoja, peruskouluja ja vanhainkoteja. Koko Suomessa kirjastopalveluiden saatavuus on tilastojen perusteella hiukan huonontunut. Saatavuuden heikentymistä voi perustella kirjastoautojen lakkauttamisilla ja aikaisempaa pienemmällä kirjaston henkilökunnan määrällä. Keski-Suomen kehitys kuitenkin poikkesi muun Suomen kehityksestä. Käyttäjämäärät olivat viime vuosina laskeneet ja samalla kirjastossa työskentelevien henkilöiden henkilötyövuosien määrä oli kasvanut. Vanhainkotien kohdalla puolestaan tämän tutkimuksen mukaan palvelun saatavuus on heikentynyt muuta maata enemmän. Vielä vuonna 1995 Keski-Suomen kunnan vanhainkohteissa hoitopäivät vanhainkodin asukasta kohti olivat isompia kuin muualla Suomessa keskimäärin, mutta vuonna 1999 tilanne oli jo päinvastainen. Hoitopäivien määrä asukasta kohti on laskenut Keski-Suomessa tasaisesti vuosina

1995-1999. Vanhainkotien asukasmäärä on myös laskenut kyseisellä ajanjaksolla, vaikka ikärakenne on muuttunut siten, että yli 65 -vuotiaiden osuus on kasvanut Keski-Suomen kunnissa. Tosin palvelukotien asukasmäärä oli vastaavalla ajanjaksolla kasvanut. Kunnille lähetetyn kyselyn perusteella vanhainkotien tilanne on tiukka, koska peräti 86 prosenttia vastanneista kunnista ilmoitti, että vanhainkotipalveluihin ei tehdä tulevaisuudessa lisää leikkauksia. Toisaalta eräs syy tällaiseen vastaukseen voi olla, että kunnissa tiedostetaan vanhainkotien kysynnän kasvu, joten lisäleikkausten kohdistaminen ko. sektorille ei onnistu.

Kunnille lähetetyssä kyselyssä tiedusteltiin kuntien mielipidettä palveluiden saatavuuden ja laadun kehityksestä kahdella pääsektorilla viimeisen viiden vuoden aikana. Kuntien antamien vastausten perusteella palveluiden saatavuus ja laatu on hiukan parantunut viimeisen viiden vuoden aikana. Saatavuus ja laatu oli parantunut asukasluvultaan isommissa kunnissa pieniä kuntia enemmän. Jos tarkastellaan eri sektoreita keskenään, sosiaali- ja terveystoimessa palvelun saatavuus oli parantunut enemmän kuin opetus- ja kulttuuritoimessa. Palvelun laadun kohdalla tilanne oli kuitenkin päinvastainen. Kyselyn perusteella opetus- ja kulttuuritoimessa laatu oli parantunut sosiaali- ja terveystoimea enemmän. Opetus- ja kulttuuritoimen laatu voi tulevaisuudessa kuitenkin heikentyä, koska kyselyn mukaan 75 % kuntien edustajista ilmoitti, että peruskouluihin tehdään tulevaisuudessa leikkauksia jonkin verran tai paljon.

Tarkastelin lisäksi erikseen kuntia, jotka ilmoittivat palveluiden saatavuuden heikentyneen. Näille kunnille oli ominaista pieni väestötiheys ja asukasluku. Työpaikkojen jakaumassa oli myös eroja verrattuna muihin Keski-Suomen kuntiin: alkutuotannon osuus oli keskimääräistä isompi ja jalostus- sekä palveluelinkeinojen osuus pienempi.

Valtionosuusjärjestelmään tehdyt leikkaukset ovat lisänneet kuntien toiminnan tehokkuutta. Vastaajista kolme neljäsosaa ilmoitti toiminnan tehostuneen jonkin verran. Asukasluvultaan isommissa kunnissa tehostumista oli tapahtunut enemmän. Jukka Pekkarisen esittämää mallia kunnat pitivät kohtuullisen onnistuneena. Asukasluvultaan isommat kunnat pitivät tosin mallia onnistuneempina kuin pienet. Pienten kuntien mielestä malli suosi liikaa kasvukeskuksia.

Tutkin tässä työssä myös asukaskohtaisen vuosikatteen vaikutusta kuntien tulevaisuuden säästöpäätöksiin sekä vuosikatteeseen vaikuttavia tekijöitä. Kunnat, joissa oli hyvä vuosikate/asukas tekevät kyselyn perusteella selvästi vähemmän leikkauksia palveluihin kuin huonon vuosikatteen kunnat. Hyvän vuosikatteen kunnissa verotulot ja toimipaikkojen määrä olivat kasvaneet enemmän kuin huonon vuosikatteen kunnissa. Sen sijaan asukasluvun muutoksissa ja ikärakenteessa ei ollut eroja hyvän ja huonon vuosikatteen kuntien välillä.

Kuntien palvelutaso ei tämän tutkimuksen perusteella ole heikentynyt oleellisesti viime vuosina. Verotulojen kasvu on kompensoinut jonkin verran valtionosuusleikkauksia. Toisaalta tämä on johtanut siihen, että kunnat ovat nykyään entistä herkempiä kansantalouden suhdannevaihteluille. Kunnat eivät ole ainaakaan vielä joutuneet lakkauttamaan palveluita kovin paljon. Kyselyssä tulivat selvimmiksi lähinnä kyläkoulujen lakkauttamiset. Toinen palvelutasoa mahdollisesti heikentävä tekijä on ollut viime vuosina virkojen vähentäminen. Tämä kehitys on kuitenkin enemmänkin tehostanut kuntien toimintaa kuin heikentänyt palveluiden saatavuutta tai laatua. Suurimpana tulevaisuuden haasteena kunnilla näyttää kyselyn perusteella olevan vanhusten palveluiden turvaaminen. Vanhustenhuoltoon kunnat eivät tämän selvityksen perusteella tee tulevaisuudessa juurikaan leikkauksia.

LÄHTEET

Ahvenainen, T. & Heikkilä, J. & Pirhonen, E-R. 1992. Valtionosuusjärjestelmän uudistus. Helsinki: Suomen kunnallisliitto.

Alho, J. & Salo, M. 1998. Kuntien valtionosuuden epävarma kohtaanto. Yhteiskuntapolitiikan raportteja Joensuun yliopisto 1455-8939 n:o 1. Joensuu: Copyright Joensuun yliopiston yhteiskuntapolitiikan ja filosofian laitos

Boadway R. & Marchand M. 1995. Public Sector Economics. Boston: Little, Brown and Company.

Havén, H. 1998. Koulutus Suomessa. Helsinki: Tilastokeskus.

Helin, H. 1991. Isäntä vai renki? : kunnallistalouden liikkumavapaus ja valtiolinen sääätely. Liikkumavaraprojekti raportti nro 15. Helsinki: Suomen Kaupunkiliitto.

Helin, H. 1995. Kunnallistalouden palapeli. Analyysi Kunta Suomi 2004 - kuntien talouden tilasta. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Helin, H. 1997. Valtionosuusjärjestelmä kuntien tulopohjan ja palvelukustannusten tasaaja. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1997:13. Helsinki: Paintmedia Oy.

Helin, H. 1996. Notkahdus takana ja edessä? Analyysi Kunta-Suomi 2004 - kuntien talouden tilasta. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Helin, H. & Hyypiä, M. & Lankinen, M. 1996. Erilaiset kunnat: kustannuserojen taustat. Kunnallisan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut 1235-6956 ; nro 10 Vammala: Kunnallisan kehittämissäätiö.

Häkkinen, H. & Virnes, E. 2000. Vanhusneuvostot Suomessa ja eräissä muissa maissa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kansalaismielipide ja kunnat. 1998. Polemia -sarjan julkaisu nro 31. Vammala: Kunnallisalan kehittämissäätö.

Koski, H. 1996. Valtion ja kuntien tehtävienjako ja valtionosuusjärjestelmä. Sisäasiainministeriö 6/1996. Helsinki: Sisäasiainministeriön monistamo.

Kurikka, P. 2000. Hällä väliä? Nuorten Suomi 2001 -tutkimuksia nro 5. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Laasanen, J. 1999. Valtionaputasoitus. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Tampereen yliopisto.

Laurinkari, J. & Niemelä, P. & Pusa, O. & Kainulainen, S. 1995. Kunta valintatilanteessa: Kuka tuottaa ja rahoittaa palvelut? Kunnallisalan kehittämissäätön tutkimusjulkaisu nro 7. Saarijärvi: Kunnallisalan kehittämissäätö.

Lindbom, M. 1994. Kunnat ja eurooppalainen aluekehitys. Kunnallisalan kehittämissäätön tutkimusjulkaisu nro 3. Jyväskylä: Kunnallisalan kehittämissäätö.

Lindroos, K. 1999. Sivistyksen suunta 1999. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Luoma, K. & Järviö, M-L. & Kleemola, M. & Mäki, T. & Parviainen, S. 1996. Valtionapujärjestelmien taloudellisten vaikutusten arviointi. Helsinki: Sisäasiainministeriön monistamo.

Merikoski, V. 1938. Valtionapujärjestelmä kuntien valvonnan kannalta. Vammala

Moisio, A. 1998. Kuntien menot ja valtionavut: paneeliaineiston analyysi. Julkaisuja Jyväskylän yliopisto, taloustieteellinen osasto n:o 111. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto taloustieteellinen osasto

Moisio, A. 2000. Vanhustenhuollon rahoitus. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto.

Myllymäki, A. & Uoti, A. 1995. Leikkaukset kuntien uhkana. Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut nro 9. Saarijärvi: Kunnallisalan kehittämissäätiö.

Oulasvirta, L. 1988. Kuinka kunta toimii. Saarijärvi: Suomen Kaupunkiliitto & Suomen Kunnallisliitto.

Oulasvirta, L. 1996. Kuntien valtionapujärjestelmä. Vertaileva arviointitutkimus kahdesta valtionapujärjestelmästä. Acta universitatis Tamperensis, Ser.A.Vol 494. Vammala: Tampereen yliopisto.

Oulasvirta, L. 1990. Valtionapupolitiikka pohjoismaissa. Vertaileva tutkimus Suomen, Ruotsin, Norjan ja Tanskan valtionapujärjestelmistä ja valtio - kunta - suhteista. Licensiaatintyö Tampereen yliopisto Kunnallistieteiden laitos. Tampere: Tampereen yliopisto.

Valanta, J. 1999. Yhteisvoimin tulevaisuuteen - Kuntien muuttuvat toimintatavat. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Internet -osoitteet:

www.intermin.fi/sm/kunnat/13.htm

www.intermin.fi/suom/tiedot/tied_110699_1.html

www.kirjakaapeli.lib.hel.fi/opm-kupo/kirjastotilastot1999/

www.kuntaliitto.fi/

www.minedu.fi/opm/kulttuu-ri/vertailu91-98.html.

www.perlacon.fi/gradu/#_Toc481977355

www.tilastokeskus.fi

www.vn.fi/

Tilastot:

Tilastokeskus: Koulutuksen järjestäjät ja oppilaitokset 2000.

Tilastokeskus: Koulutuksen järjestäjät ja oppilaitokset 1999.

Tilastokeskus: Oppilaitosluokittelu ja luettelo 1998.

Tilastokeskus: Oppilaitosluokittelu ja luettelo 1997.

Tilastokeskus: Oppilaitosluokittelu ja luettelo 1996.

Tilastokeskus: Oppilaitosluokittelu ja luettelo 1995.

Lehdistö:

Keskisuomalainen 12.6.2001.

Kuntalehti 31.5.2001.

Tilisanomat 6/2000, 6-11

Taloustaito 6/2001, 34-36

1. Täytä ao. taulukko, jossa kysytään kahden eri sektorin vuosittaisia menoja, valtionosuuksia sekä kunnan vuosittaisia verotuloja. Kirjoita luvut markkoina.

	1995			1996		
	Menot	Valtionosuus	Verotulot	Menot	Valtionosuus	Verotulot
Opetus- ja kulttuuritoimi						
Sosiaali- ja terveystoimi						
	1997			1998		
	Menot	Valtionosuus	Verotulot	Menot	Valtionosuus	Verotulot
Opetus- ja kulttuuritoimi						
Sosiaali- ja terveystoimi						
	1999			2000		
	Menot	Valtionosuus	Verotulot	Menot	Valtionosuus	Verotulot
Opetus- ja kulttuuritoimi						
Sosiaali- ja terveystoimi						

2. Miten uskotte kunnan tarjoamien palveluiden kehittyvän seuraavan 5 vuoden kuluessa?

	Leikkauksia tehdään paljon	Leikkauksia tehdään jonkin verran	Leikkauksia ei tehdä.
Lasten päivähoito			
Vanhainkoti			
Kirjastot			
Ala- ja yläaste			
Keskus- ja aluesairaalat			

3. Mihin seuraaviin palveluihin voidaan mielestänne kohdistaa lisää leikkauksia, jos se on välttämätöntä talouden tervehdyttämisen kannalta?

Lasten päivähoito	
Vanhainkoti	
Kirjastot	
Ala- ja yläaste	
Keskus- ja aluesairaalat	
Muu. Mikä?	

4. Sijaisia on palkattu peruskouluissa?

	Paljon	Jonkin verran	Vähän	Ei Lainkaan
1995				
1996				
1997				
1998				
1999				

Vapaat kommentit edellisestä taulukosta.

5. Tarvitseeko kuntanne tehdä joitakin erityisiä toimenpiteitä, jotta kunnan tarjoamien peruspalveluiden saatavuus ei heikkene seuraavan viiden vuoden aikana?

Liite 1

Ei	
Kyllä	

Jos vastasit kyllä, niin mitä toimenpiteitä? _____

6. Mitä mieltä olette palveluiden saatavuudesta ja laadusta kunnassanne?

	PARANTUNUT PALJON	PARANTUNUT VÄHÄN	EI MUUTOKSIA	HEIKENTYNYT VÄHÄN	HEIKENTYNYT PALJON
Palveluiden <u>laatu</u> opetus- ja kulttuuritoimessa viimeisen 5 vuoden aikana.					
Palveluiden <u>laatu</u> sosiaali- ja terveystoimessa viimeisen 5 vuoden aikana.					
Palveluiden <u>saatavuus</u> opetus- ja kulttuuritoimessa viimeisen 5 vuoden aikana.					
Palveluiden <u>saatavuus</u> sosiaali- ja terveystoimessa viimeisen 5 vuoden aikana.					
Kunnallisia palveluita tarjoavien laitosten henkilöstötilanne.					

Vapaat kommentit edellisestä taulukosta.

7. Onko kunnassanne lakkautettu palveluita viimeisen 5 vuoden aikana?

Ei	
Kyllä	

Jos vastasit kyllä, niin mitä palveluita? _____

8. Onko kuntanne toiminta mielestänne muuttunut tehokkaammaksi viimeisen 5 vuoden aikana?

Toiminta on:

Tehostunut paljon	Tehostunut jonkin verran	Ei ole tehostunut

Vapaat kommentit edellisestä taulukosta.

9. Mitä mieltä olette selvitysmies Jukka Pekkarisen esittämästä mallista?

Malli on:

Onnistunut hyvin	Onnistunut kohtuullisesti	Epäonnistunut

Vapaat kommentit edellisestä taulukosta.

Kiitän avustanne!

Kyselyn palautusosoitteet:

Hyvää kevättä!

E-mail: arkarsik@st.jyu.fi

Ari Karsikas

tai postiosoite: Ari Karsikas
Taitoniekantie 9 S302
40740 Jyväskylä

7.5.2001

Arvoisa vastaanottaja,

Kuntien palvelut ovat herättäneet paljon keskustelua viime aikoina. Teen aiheesta parhaillaan pro gradu -tutkielmaa Jyväskylän yliopiston taloustieteellisessä tiedekunnassa.

Olen lähettänyt oheisen kyselylomakkeen kaikkiin Keski-Suomen kuntiin. Jotta tutkimuksesta tulisi mahdollisimman kattava, toivon teiltä innokkuutta yhteistyöhön kanssani.

Pyydän lähettämään vastaukset mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään 20.5.2001. Otan myöhemmin yhteyttä niihin kuntiin, joista en nyt saa vastausta.

Olen jo etukäteen kiitollinen vaivannäöstänne ja avustanne!

Yhteistyöterveisin

Ari Karsikas