

PARAS KAUPUNKI – kuusi suurinta vertailussa

Kyösti Jurvelin – Bo-Erik Ekström



www.eva.fi

EVAn kotisivuilla raportteja, puheita ja
artikkeleita suomeksi ja englanniksi.
Raportit ovat ladattavissa EVAn kotisivuilta.

Kustantaja: Taloustieto Oy

Kansi: Antti Eklund

Painopaikka: Yliopistopaino, Helsinki 2008

ISBN 978-951-628-479-1

ESIPUHE

Suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan tulevaisuus riippuu siitä, millaisia päätöksiä maamme kaupungeissa ja kunnissa tehdään. Kuntasektorin toimintatavan muutos on välttämätön ja väistämätön. Se voidaan vielä toteuttaa hallitusti.

Muutoksen toteuttamista helpottaa, jos sille voidaan määrittää selkeä tavoite ja selkeä suunta. Tämä raportti esittää, että tavoite voisi olla varsin yksinkertainen: asukkaan etu. Jotta suunta löydetäisiin, on kuntien taloutta seurattava asukkaan näkökulmasta.

Kuntien ulkopuolinen talousseuranta on valitettavan puutteellista verrattuna esimerkiksi yritysten talouslukujen seurantaan. Raportti pyrkii osaltaan korjaamaan tätä puutetta tarjoamalla lajissaan ensimmäisen ”kaupunkirankingin”, jonka avulla eri kaupunkien toiminnan tasoa voidaan arvioida ja vertailla asukkaan näkökulmasta.

Haluun kiittää raportin kirjoittajia Kyösti Jurvelinia ja Bo-Erik Ekströmiä arvokkaasta ja erinomaisesti suoritetusta työstä. Raportti pohjautuu Ekströmin pitkäjänteiseen analyysityöhön, joka on mahdollistanut luotettavan ja vertailukelpoisen tiedon keräämisen eri kaupunkien taloudellisesta tilasta ja toimintamalleista. Raportti on osa EVAn Kunnat ja markkinat -hanketta, josta EVAn toimistossa on vastannut Ilkka Haavisto. Parhaat kiitokset myös hänelle.

Helsingissä 3.10.2008

Risto E. J. Penttilä

SISÄLLYS

ESIPUHE LUKIJALLE

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | JOHDANTO | 7 |
| 2 | UPPORIKKAAT TYHJÄTASKUT | 12 |
| 2.1 | Helsinki on rikkaampi kuin metsäjätti UPM | 13 |
| 2.2 | Kirjavat organisaatiot | 15 |
| 2.3 | Keräävätkö kunnat liikaa veroja? | 17 |
| 2.4 | Yhteenveto | 20 |
| 3 | MISTÄ KAUPUNKIEN RAHAT TULEVAT JA MIHIN NE MENEVÄT? | 23 |
| 3.1 | Kunnallisvero leijonanosassa | 24 |
| 3.2 | Koulutetut asukkaat ovat kaupungeille rahasampoja | 26 |
| 3.3 | Turku on valtion elätti | 27 |
| 3.4 | Yhteisö- ja kiinteistövero kertovat houkuttelevuudesta | 29 |
| 3.5 | Bisneksistä roimaa rahavirtaa laariin | 31 |
| 3.6 | Väestön koulutustaso ja ikärakenne vaikuttavat vahvasti myös menoihin | 32 |
| 3.7 | Yhteenveto | 37 |
| 4 | KAUPUNKIEN LIIKEIDEAT EROAVAT TOISISTAAN KUIN YÖ JA PÄIVÄ | 40 |
| 4.1 | Naapurukset kilpasilla | 43 |
| 4.2 | Mahtava monialakonserni Helsinki | 44 |
| 4.3 | Notkea Espoo | 46 |
| 4.4 | Yhteenveto | 48 |
| 5 | KAUPUNKIEN ON AVAUDUTTAVA MARKKINOILLE | 51 |
| 5.1 | Vieras markkinatalous | 53 |
| 5.2 | Liikelaitokset markkinahäirikköinä | 56 |
| 5.3 | Yritetäänkö kuntasektoria suojata kilpailulta? | 58 |
| 5.4 | Tilaaaja-tuottajamalli ei yksin luo markkinoita | 60 |
| 5.5 | Kunnat markkinoiden kehittäjiksi | 61 |
| 5.6 | Yhteenveto | 62 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 6 | ONKO KUNNALLINEN ELÄKEJÄRJESTELMÄ PYSÄHTYNEISYYDEN LOPUTON TAE? | 64 |
| 6.1 | Jos yksi ulkoistaa, kaikki kärsivät? | 65 |
| 6.2 | Historian taakka | 66 |
| 6.3 | Ulkoistaminen ei ole pelkästään uhka | 69 |
| 6.4 | Yhteenvedo | 71 |
| 7 | UNELMA YHTEISESTÄ METROPOLISTA | 73 |
| 7.1 | Metropoli on ikuisuuskyseminen | 74 |
| 7.2 | Mahdoton mammutti | 75 |
| 7.3 | Elefantti palvelukaupassa | 78 |
| 7.4 | Helsinki ja Vantaa toisilleen sopivat | 79 |
| 7.5 | Kaiken takana kisa asukkaista ja maankäytöstä | 82 |
| 7.6 | Yhteenvedo | 83 |
| 8 | PARHAAT KAUPUNGIT PUNTARIIN | 85 |
| 9 | VEROT ALAS, PALVELUT YLÖS! | 91 |
| | LIITTEET | 95 |
| | VIITTEET | 106 |

1 Johdanto

”Vain ne, jotka astuvat ulos kehyksistä, näkevät koko kuvan.”

(Romaanihenkilö Sir Darius Xerxes Cama Salman Rushdien kirjassa Maa hänen jalkojensa alla.)

Kuntien talous on retuperällä, kunnallisveroprosentin korotuksilta ei voida jatkossa välttyä ja kunnat uppoavat palvelutaakkansa alle. Nämä ja monet muut kuntiin liittyvät hokemat ovat lähestulkoon muuttuneet päättäjien puheenvuoroissa ja julkisessa kuntatalouteen liittyvissä keskusteluissa murtamattomiksi myyteiksi.

Tämän raportin tehtävänä on kyseenalaistaa näitä myyttejä. Kunnat eivät ole köyhiä. Ne ovat vain jättäneet merkittävän määrän voimavaroistaan käyttämättä. Samalla kunnat ovat laajentaneet toimintaansa yli äyräiden. Kuntien tavat organisoida toimintaansa käyvät jatkuvasti monitahoisemmiksi. Yhä suuremmista kokonaisuuksista on tullut aikaisempaakin vaikeampia johtaa ja hallinnoida. Näin on etenkin maamme suurimmissa kaupungeissa.

Tässä valossa on syytä pohtia, onko kuntien nyky-ympäristössä mahdollista laskea kunnallisveroprosenttia ja samalla parantaa asukkaiden saamaa palvelutasoa? Yhtälö on mahdollinen. Jo pelkästään vastauksen pohtiminen avaa ovia uusille näkökulmille. Ratkaisun avaimia löytyy esimerkiksi kuntien huikeasta tasevarallisuudesta ja kuntien roolista palvelumarkkinoilla. Näiden ratkaisujen hyödyntäminen edellyttäisi rohkeaa politiikkaa. Niiden toteuttaminen myöhemmin on toki mahdollista, mutta saattaa tuolloin tapahtua hallitsemattomasti ja pakon sanelemana.

Kunnat voisivat hyödyntää varallisuuttaan muun muassa sekä jalostamalla että tarpeen tullen myymällä omistuksiaan. Lisäksi ne pystyisivät vaatimaan omistuksiltaan nykyistä korkeampia tuottovaatimuksia. Näin saatuja varoja voitaisiin käyttää kunnan perustoimintoihin tai sijoittaa varoja tulevaisuuden tarpeita silmällä pitäen. Näin syntyisi voimavaroja niiden kustannuspaineiden ratkomiseen, joita syntyy suurten ikäluokki-

en ikääntymisen myötä. Samalla tarpeet korottaa veroastetta vähenisivät.

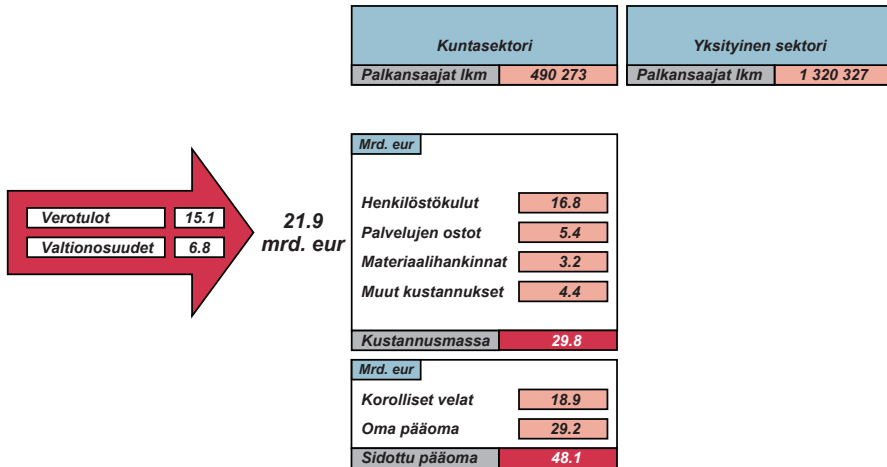
Kunnilla voisi olla merkittävä rooli myös palvelumarkkinoiden kehittämisessä. Nyt kunnat ovat monien palveluiden tuottamisessa luoneet vähintäänkin alueellisia monopoleja. Käytännössä monopoli tarkoittaa tehottomuutta, koska kilpailu ei pakota etsimään uusia innovatiivisia toimintatapoja. Vaarana on se, että olemassa olevat palveluyritykset eivät pääse kehittymään markkinoilla ja uutta palveluyrittäjyyttä ei synny. Palvelumarkkinoiden synnyttäminen vaatisi sitä, että kunnissa parannettaisiin tilaajaosaamista. Kuntien historiaperimä on korostanut enemmänkin tuotantolähtöisyyttä. Palvelumarkkinoiden kehittäminen on tärkeää myös verotulojen ja työllistämisen kannalta. Palveluyrittäjyys on paikallista, eivätkä sen luomat työpaikat voi kadota Kiinaan.

Kyseiset asiat eivät ole vähäpätöisiä. Valtio on pyrkinyt laskemaan kansalaisten tuloveroastetta pitääkseen kansantalouden rattaat pyörimässä. Yksittäisten veronmaksajien kokonaisveroasteet eivät ole kuitenkaan välttämättä merkittävästi keventyneet, koska kunnallisverot ovat nousseet. Nykyisessä taloussuhdanteessa olisi ensiarvoisen tärkeää, että tältä kohtalon lailta vältyttäisiin jatkossa. Lisäksi myös valtionosuudet ovat jatkuvasti nousseet. On vaara, että kuntasektorin menojen kasvu luo automaatin, joka vaikeuttaa valtion pitkäjänteisen finanssipolitiikan harjoittamista.

Kunnista voisi kehittyä suomalaisen palvelusektorin kehittämisen tyysisija. Tämä ei tapahdu pelkästään kuntarakenteita muuttamalla, vaan pikemminkin kuntien toiminta-ajatusta muuttamalla. Tällöin kuntien on avauduttava entistä enemmän markkinoiden suuntaan eikä käpertyä itseensä ja kehittää toimintaansa suljetun talouden ehdoilla. Jo nyt kuntasektorilla on erittäin merkittävä rooli kansantaloutemme kokonaiskuvassa. Se työllistää karkeasti arvioiden yhtä monta suomalaista kuin teollisuus, ja sen toiminta vastaa kahta kolmasosaa julkisista kulutusmenoista (kuvio 1). Oikeilla toimilla kuntasektori kiihdyttäisi maamme taloudellista toimeliaisuutta.

Kuntasektori nähdään usein myös yhtenäisenä toimijana. Tämäkään ei pidä paikkaansa. Kunnat ovat järjestäneet toimintansa täysin kirjavalla tavalla. Eri kunnissa samat toiminnot voivat löytyä kunnan linjaorganisaation sisältä, liikelaitoksesta, kuntayhtymästä, kuntayhtymäliikelai-

Kuvio 1 Jättimäinen kuntasektori



toksesta, kunnallisesta osakeyhtiöstä tai kokonaan ulkoistettuina. Tässä raportissa tuodaan esiin näitä toimintatapoja ja vertaillaan niiden tehokkuutta. Lisäksi esitetään ratkaisumalleja, jotka parantavat kuntien omistajien eli asukkaiden omistukseltaan saamia vastikkeita.

Raportin lähtökohta on yritystaloudellinen. Kuntien nykytilanne on osittain verrannollinen yritykseen, jonka rahat ovat loppuneet. Tällaiseen tilanteeseen joutuneessa yrityksessä mietitään, mikä on sen ydin-toimintaa, ja yhtiötä ryhdytään ohjaamaan sen mukaisesti. Näin pitäisi tehdä myös kunnissa. Valtiovalta hakee kuntatalouden ongelmiin ratkaisua kunta- ja palvelurakennemuutoksella (PARAS). Tämä ei ole riittävä toimenpide. PARAS-hankkeessa kuntia yhdistetään toisiinsa ja pyritään luomaan entistä suurempia palvelualueita muun muassa terveydenhuoltoon. Uudistuksessa korostuvat kuntasektorin sisäiset yhdistymiset eikä niinkään se, että kunnat integroituisivat alueidensa markkinaympäristöön.

Kuntaliitokset eivät yksin ratkaise vielä mitään, etenkin suurten kaupunkien kohdalla. Pienten kuntien kohdalla tilanne voi olla toinen. Jos uudistukset saavat aikaan sen, että kuntapäätäjät haluavat puhtaalta pöydältä tarkastella sitä, mitä toimintoja kuntien on syytä tuottaa itse, mitä palveluja ne oikeasti tarvitsevat ja miten niitä ryhdytään hankki-

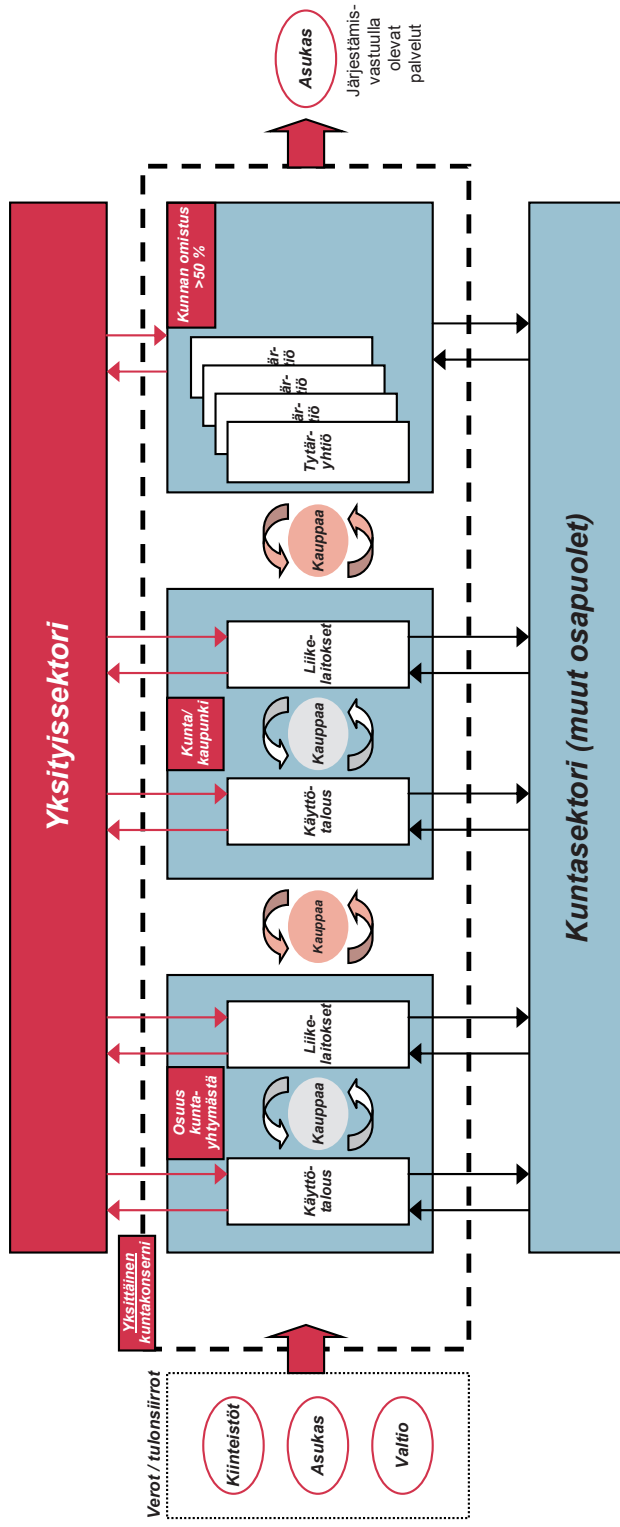
maan, hankkeella voi olla positiivisiakin vaikutuksia. Tällöin kunnasta tulisi tehokkaasti johdettu organisaatio, joko keskittyisi ydintehtäväänsä eli lakisääteisten palveluiden järjestämiseen. Tosin poliittiset paineet ja kuntien henkilöstökysymykset voivat toimia jarruna tälle kehitykselle.

Raportti pohjautuu paljolti niiden havaintojen ja laskelmien pohjalle, joita on saatu esiin Kauppalehden syksystä 2005 lähtien julkaisemista kuuden suurimman suomalaiskaupungin kuntakonsernianalyyseistä, jotka on tehty yhteistyössä B&MANs Oy:n kanssa. Kauppalehdessä julkaistut kuntakonsernianalyysit ovat olleet alallaan edelläkävijän roolissa. Sittenkin säädetty laki velvoittaa kunnat itsensä tekemään konsernitilinpäätökset tästä vuodesta lähtien.

Raportin tunnusluvut ja numerot pohjautuvat kuntakonsernimalliin, jossa on yhdistetty peruskunta, liikelaitokset, tytäryhtiöt ja osuudet kuntayhtymissä (kuvio 2). Näin päästään käsiksi todellisiin tulo- ja menovirtoihin sekä omaisuuseriin. Tarkastelu tukeutuu vuoden 2006 lukuihin.* Kuntaraportoinnin hitauden takia kuntien tarkennetut viime vuoden kokonaisluvut valmistuvat Tilastokeskuksessa vasta ensi marraskuussa.

* Raportissa käytetyn tilastoaineiston lähteet: Tilastokeskus, kaupunkien tilinpäätösaineistot ja B&MANs analyysi.

Kuvio 2 Suomalaisen kaupungin kuntakonsernin kokonaisuus



2 Upporikkaat tyhjätaskut

Toisin kuin yleensä luullaan, kaupungit eivät ole köyhiä. Vuosikymmenten saatossa kaupunkikonsernien taseisiin on kertynyt valtavat määrät verovaroin rahoitettua omaisuutta.

Vuonna 2006 koko Suomen kuntasektorin nettovarallisuus oli 30 miljardia euroa. Tähän summaan päästään pelkillä kirjanpitoarvoilla, joten kuntasektorin varallisuuden käypä arvo oli merkittävästi tätä suurempi. Kuntasektorilla oli velkaa vajaat 19 miljardia euroa, mutta varoja kassassa 5 miljardia, joten nettovelkaa sillä oli 14 miljardia euroa. Kuntasektorin toimintaan sidotusta pääomasta kaksi kolmasosaa oli omaa pääomaa, joten kuntasektorin tase oli erittäin hyvässä kunnossa (taulukko 1).

Kuntasektorin raskas velkaantuminen on pelkkä myytti. Lainataakasta 11 miljardia euroa kohdistuu kuntien tytäryhtiöihin, ja suurin osa näistä lainoista on valtion takaamia, asuntotoimintaan kohdistettuja aravalainoja. Varsinaisilla emokunnilla, jotka huolehtivat kaikista muista kuntien tehtävistä, lainaa on vain seitsemän miljardia euroa. Näin, kassavarat huomioon ottaen, emokunnissa oli nettovelkaa ainoastaan kolme mil-

Taulukko 1 Upporikas kuntasektori

| Mihin sijoitettu, milj. eur | | Miten rahoitettu, milj. eur | | |
|-----------------------------|---------------|-----------------------------|---------------------------|----------------------------------|
| Kassa | 4 967 | 18 893 | Korolliset velat | ➔ Nettovelka 13 926 |
| Maa- ja vesialueet | 6 994 | | | <i>Eur/asukas 2 639</i> |
| Rakennukset & koneet | 33 920 | | | |
| Sijoitukset | 2 431 | 29 215 | Oma pääoma | ➔ Nettovarallisuus 29 215 |
| Muut hyödykkeet | 2 722 | | | <i>Eur/asukas 5 536</i> |
| Käyttöpääoma | -2 926 | | | |
| Sidottu pääoma | 48 108 | 48 108 | Toiminnan rahoitus | |

Kuntakonsernien luvut vuodelta 2006.

jardia euroa. Emokunnat ovat siis lähes velattomia, ja lainat makaavat niiden tyttärissä. Vähävelkaisuutta kuvaa myös se, että kuntien velka suhteessa bruttokansantuotteeseen on pysynyt ennallaan jo 1970-luvun alusta alkaen. Luku on pysynyt noin viidessä prosentissa.

2.1 Helsinki on rikkaampi kuin metsäjätti UPM

Pelkästään Helsingillä oli nettovarallisuutta taseessaan vuonna 2006 noin 7.5 miljardia euroa. Käytännössä nettovarallisuudella tarkoitetaan varallisuuden ja velkojen erotusta. Kun vertailukohdetta haetaan yritysmaailmasta, Helsingin ohi menivät vain TeliaSonera 12.9 miljardin euron, Nokia 12 miljardin, Fortum 7.9 ja Stora Enso 7.8 miljardin euron nettovarallisuudellaan. UPM:llä nettovarallisuutta oli ”vain” 7.3 miljardia euroa. Helsingin tasevarallisuuden suuruutta kuvastaa myös se, että summa vastaa kaupungin noin 40 000 työntekijän seitsemän vuoden palkkoja.

Kuuden suurimman suomalaisen kaupungin nettovarallisuus oli lähes 14 miljardia euroa, joka vastasi lähes puolta koko kuntasektorin nettovarallisuudesta (taulukko 2). Niiden nettovarallisuus on suhteessa suurempi kuin mikä on niiden yhteenlaskettu osuus Suomen väestöstä. Kuudessa suurimmassa kunnassa asui yhteensä 1.5 miljoonaa ihmistä (taulukko 3), joka on 28.5 prosenttia väestöstä.

Taulukko 2 Helsingissä huikein nettovarallisuus

| 2006 | Nettovarallisuus, 1000 eur | Osuus koko kuntasektorin nettovarallisuudesta, % |
|----------------|-------------------------------|---|
| 1 Helsinki | 7 456 155 | 25.5 |
| 2 Espoo | 2 076 306 | 7.1 |
| 3 Tampere | 1 245 098 | 4.3 |
| 4 Oulu | 1 189 782 | 4.1 |
| 5 Turku | 902 507 | 3.1 |
| 6 Vantaa | 836 793 | 2.9 |
| Kuusi suurinta | 13 706 641 | 47.0 |
| Suomi | 29 214 726 | 100.0 |

Taulukko 3 Joka viides suomalainen asuu pääkaupunkiseudulla

| | Asukkaita, 31.12.2006 | Osuus koko väestöstä, % |
|----------------|-----------------------|-------------------------|
| 1 Helsinki | 564 521 | 10.7 |
| 2 Espoo | 235 019 | 4.5 |
| 3 Tampere | 206 368 | 3.9 |
| 4 Vantaa | 189 700 | 3.6 |
| 5 Turku | 175 354 | 3.3 |
| 6 Oulu | 130 163 | 2.5 |
| Kuusi suurinta | 1 501 125 | 28.5 |
| Suomi | 5 276 955 | 100.0 |

Käytännössä kuuden merkittävimmän kaupungin varallisuuden arvo on vieläkin korkeampi. Varallisuus on arvostettu kirjanpitoarvojen eikä markkinahinnan mukaan. Tästä hyvä esimerkki olivat Espoon hallussa olleet sähköyhtiö E.ON Finlandin osakkeet. Noin 34 prosentin suuruisen osakeomistuksen kirjanpitoarvo oli 76 miljoonaa euroa. Kun kaupunki vuonna 2006 lopulta myi osakkeet, niiden markkinahinnaksi muotoutui 364 miljoonaa euroa.

Vastaava esimerkki löytyy myös Turusta. Kaupunki omistaa Turku Energia Oy:n, jonka kirjanpitoarvo Turku-emon taseessa oli ainoastaan 25 miljoonaa euroa. Jos omistuksen arvo laskettaisiin samoin periaattein kuin Espoon E.ON-kaupoissa, Turku Energian markkina-arvo olisi ollut yli puoli miljardia euroa. Samoin Helsingin Energian arvo olisi ollut kolme miljardia euroa – eli helsinkiläistä kohden omistuksen arvo olisi ollut noin 6 000 euroa.

Miksi kaupungit sitten valittelevat köyhyyttä ja kansalaiset törmäävät arjessaan terveyskeskusjonoihin ja päivähoitopaikkojen puutteeseen? Omaisuus on eri asia kuin käytössä olevat rahat. Omaisuutta on, mutta se on tavarassa kiinni. Kaupunkikonserneihin on karttunut varallisuutta, koska kaupungeissa ei ole aivan viime vuosia lukuun ottamatta kiinnitetty huomiota omistajaohjaukseen.

Kaupunkeja ei ole nähty monitahoisina konserneina, vaan katseet ovat keskittyneet käyttötalouden tuloslaskelmaan. Karkeimmillaan tämä on tarkoittanut sitä, että huomio on ollut verotuloissa ja sosiaali-, terveys- ja sivistystoimien menoissa. Esimerkiksi Helsingissä, kuten monissa

muissakin kunnissa, verotuloja kertyy vähemmän kuin mitä ovat ydinpalveluiden menot. Tämä johtaa valitteluun rahapulasta. Perustoimintojen tappiollisuus on vain osatotuus. Kun kokonaiskuvaan yhdistetään liikelaitokset ja tytäryhtiöt, talouden kokonaiskuva muuttuu huomattavasti paremmaksi.

Samalla, kun huomio on kiinnittynyt käyttötalouteen, kunnat ovat unohtaneet karttuneen omaisuutensa. Yritysmaailmassa tasetarkastelu on hyvin keskeisellä sijalla. Tämän takia suuryritykset ovat valtaosin luopuneet esimerkiksi kiinteistöomistuksistaan ja tehostaneet näin pääomiensa käyttöä. Vastaavasta käytännöstä myös kunnat voisivat ottaa oppia.

2.2 Kirjavat organisaatiot

Kaupungit ovat laajoja kokonaisuuksia. Ne toimivat lukuisilla eri toimialoilla ja hyödyntävät lukuisia eri tapoja, kuten liikelaitoksia, osakeyhtiötä ja kuntayhtymiä, joiden kautta ne organisoivat monitahoista toimintaansa. Yritysmaailmassa tällaisia toimijoita kutsutaan konglomeraateiksi.

Esimerkiksi Helsingin kaupungilla oli vuonna 2006 reilut 100 tytäryhtiötä sekä kuusi liikelaitosta ja kaupunki oli omistajajana mukana kuudessa kuntayhtymässä. Kaupunkikonsernin toiminnassa oli kiinni pääomaa yli 10 miljardia euroa. Tämä oli rahoitettu valtaosin kaupungin omalla eli veronmaksajien varoilla. Oulussa vastaava summa oli 1.5 miljardia euroa (ks. liitetaulukko 1). Käytännössä molemmat konsernit olivat lähes velattomia. Puitteet ovat siis valtavat jo pelkästään näissä kahdessa kaupungissa. Myös muissa kaupungeissa kaupunkien toiminta on yhtä suurta suhteutettuna asukaslukuun.

Yleisessä keskustelussa kaupungit nähdään helposti yhtenäisinä toimijoina, jotka ovat organisoineet toimintansa samoilla tavoilla. Näin ei suinkaan ole. Jossain kunnassa esimerkiksi catering-toiminta on kunnan sisällä, toisessa kunnassa se on liikelaitostettu, kolmannessa yhtiöitetty ja neljännessä ulkoistettu.

Kun kokonaiskuva on ollut hajanainen, myös kuntien keskinäinen vertailu on ollut vaikeaa. Samalla kuntalaisten eli käytännössä kaupun-

gin omistajien on ollut vaikea saada selkoa siitä, mihin ja miksi kuntakonserni investoi, mikä on sen rahantarve ja millaiset vastuut sillä on. Esimerkiksi Oulussa tytäryhtiöillä ei ole kaupunkikonsernin tulokseen suurta vaikutusta, koska kaupunki on organisoinut toimintansa laajalti liikelaitosmalliin. Vuonna 2006 Oulun kaupungilla oli peräti 12 liikelaitosta. Vastaavasti Vantaalla sen suurimman ja tuottoisimman tytäryhtiön, Vantaan Energian, tuloksesta vain osa – yhtiön edellisvuonna jakama osinko – näkyy kaupungin omassa tuloslaskelmassa. Vertailuongelma helpottuu osin, kun kaupungit siirtyvät konsernituloslaskelmaan.

Kaupunkilaisten suurin mielenkiinto kohdistuu luonnollisesti peruspalvelujen tilaan. Samalla kaupungin organisaatio kuitenkin suuntaa toisaalle. Osin puutteellisen raportoinnin takia kuntien ja kaupunkien liikelaitosten ja osakeyhtiöiden kautta harjoittamat toimet ovat alkaneet helposti elää omaa elämäänsä. Edes valtuutetut eivät välttämättä tiedä mihin ja missä laajuudessa liikelaitokset ja tytäryhtiöt ovat investoineet. Tämä on johtanut siihen, että tytäryhtiöiden ja liikelaitosten rahoista on tullut helposti niiden ”omia” ja luottamuselimet eivät ole aina osanneet asettaa niille tuottotavoitteita. Näin kunnat eivät ole päässeet kiinni ydintoimintojen ulkopuolisten toimien kassavirtaan, vaikka nämäkin varat kuuluvat kunnalle ja kuntalaisille siinä missä kuntien muutkin resurssit.

Kuntakonsernianalyysi on välttämätön työväline, jotta kaupunkien taloudesta voitaisiin muodostaa yhtenäinen näkemys. Mallissa konserni muodostuu kolmesta kokonaisuudesta. Kaupungin toimintojen keskiössä on *peruskunta*, johon kuuluvat kaupungin ydintoiminnat: muun muassa verotulot, sosiaali-, terveys- ja sivistystoimi. *Kunnan* luvut syntyvät, kun edellä mainittuihin toimiin lisätään liikelaitokset. *Konserniin* päästään käsiksi, kun kunnan talouslukuihin yhdistetään tytäryhtiö- ja kuntayhtymätoiminta. Vain tällä tavoin voidaan nähdä kunnan talouden kokonaiskuva.

Tähän ovat havahtuneet myös lainsäätäjät. Kuntaraportointi on muuttumassa. Ensi vuodesta lähtien kaupunkien on tehtävä myös konsernitilinpäätökset, joita niiden ei ole tähän mennessä tarvinnut tehdä konsernitasetta lukuun ottamatta.

2.3 Keräävätkö kunnat liikaa veroja?

Kuuden suurimman kaupungin kunnallisveroprosenteissa on merkittäviä eroja. Vuonna 2006 suurin kunnallisveroprosentti oli Vantaalla, jossa se oli 18.50 prosenttia. Luku oli kuitenkin alhaisempi kuin koko maan keskimääräinen kunnallisveroprosentti (taulukko 4).

Kuntakonsernianalyysit paljastavat sen, että Suomen suurimmat kaupungit ovat varsin kohtuullisessa tulokunnossa (taulukko 5). Espoo-konsernin huikea asukaskohtainen nettotulos satunnaiserien jälkeen selittyy sillä, että kaupunki myi vuonna 2006 energiayhtiöomistuksensa. Kunnan tehtävänä ei ole maksimoida tulostaan. Tulojen ja menojen pitäisi olla kutakuinkin tasapainossa. Tämä ei tarkoita sitä, etteivätkö kunnat voisi investoida. Jos konserni tähtäisi nollatulokseen, se tarkoittaisi samalla sitä, että sen pitäisi tehdä myös divestointeja eli luopua tietyistä omistuksistaan ja rahoittaa tätä kautta ydintoimintoihin tehtäviä investointeja.

Lukuja tarkasteltaessa nousee esiin kysymys, onko joissakin kaupungeissa jopa liian korkea kunnallisveroprosentti (taulukko 6). Esimerkiksi vuonna 2006 Oulu-konsernin nettotulos ennen satunnaiseriiä oli lähes 58 miljoonaa euroa. Kun yksi kunnallisveroprosentti tuo kaupungille rahaa noin 18.6 miljoonaa euroa, Oulu olisi päässyt nollatulokseen 14.9 prosentin kunnallisverolla käytössä olleen 18 prosentin sijaan. Tilanne oli vastaava myös Espoossa ja Helsingissä. Sitä vastoin Turussa, Tampereella ja Vantaalla kunnallisveroprosentti oli kohtuullisella tasolla konsernitulokseen verrattuna.

Taulukko 4 Vantaalla korkein veroprosentti

| 2006 | Kunnallisveroprosentti |
|--------------|------------------------|
| 1 Helsinki | 17.50 % |
| 2 Espoo | 17.50 % |
| 3 Tampere | 18.00 % |
| 4 Turku | 18.00 % |
| 5 Oulu | 18.00 % |
| 6 Vantaa | 18.50 % |
| Suomi | 18.87 % |

Taulukko 5 Kaupunkien tuloksissa suuria eroja*

| 2006 | Tulos/asukas, eur | Konsernitulos, 1000 eur |
|----------------|-------------------|-------------------------|
| 1 Espoo | 1 895 | 445 472 |
| 2 Helsinki | 530 | 299 446 |
| 3 Oulu | 444 | 57 744 |
| 4 Tampere | 46 | 9 511 |
| 5 Vantaa | 29 | 5 468 |
| 6 Turku | 2 | 268 |
| Kuusi suurinta | 545 | 817 909 |
| Suomi | 98 | 518 188 |

* Kaupunkikonserniennettotulokset (ennen tilinpäätöseriä).

Suurimman kuusikon vahvaa talouspohjaa kuvaa hyvin myös niiden velkatilanne (taulukko 7). Esimerkiksi Helsinki-konserni on käytännössä lähes velaton. Sen 2.7 miljardin lainasummasta oli 1.5 miljardia euroa valtion takaamissa arava-asuntotoiminnan luotoissa. Samalla konsernin kassasta löytyi varoja lähes miljardi euroa, joten nettovelkaa on alle 300 miljoonaa euroa.

Suurimmilla kaupunkikonserneilla on myös hyvin korkea omavaraisuusaste (taulukko 8). Omavaraisuusaste kertoo sen, kuinka paljon

Taulukko 6 Oulu olisi päässyt nollatulokseen 14.90 prosentin kunnallisverolla

| 2006 | Veroprosentti, kun nollatulos | Tulos ennen satunnaisia eriä veroprosentteina | Tulos ennen satunnaisia eriä, 1000 eur | Verokertymä/kunnallisveroprosentti, 1000 eur |
|----------------|-------------------------------|---|--|--|
| 1 Oulu | 14.90 % | 3.10 % | 57 744 | 18 642 |
| 2 Helsinki | 15.35 % | 2.15 % | 214 445 | 99 881 |
| 3 Espoo | 15.77 % | 1.73 % | 81 474 | 47 021 |
| 4 Vantaa | 18.32 % | 0.18 % | 5 468 | 30 222 |
| 5 Tampere | 17.99 % | 0.01 % | 341 | 29 744 |
| 6 Turku | 17.99 % | 0.01 % | 268 | 24 138 |
| Kuusi suurinta | | 1.44 % | 359 740 | 249 648 |
| Suomi | | -0.34 % | -238 165 | 695 801 |

Taulukko 7 Oulussa vähiten nettovelkaa asukasta kohden

| 2006 | Nettovelat/asukas, eur | Nettovelat, 1000 eur |
|----------------|------------------------|----------------------|
| 1 Vantaa | 5 942 | 1 127 136 |
| 2 Turku | 4 386 | 769 018 |
| 3 Espoo | 3 029 | 711 773 |
| 4 Helsinki | 3 161 | 1 784 644 |
| 5 Tampere | 2 175 | 448 832 |
| 6 Oulu | 1 064 | 138 555 |
| Kuusi suurinta | 3 225 | 4 841 403 |
| Suomi | 2 639 | 13 926 676 |

konsernin omaisuudesta on rahoitettu omalla pääomalla eli käytännössä kaupunkilaisilta vuosien myötä kerätyillä veroilla ja maksuilla. Oulu, Helsinki, Espoo ja Tampere ovat rahoittaneet omaisuutensa lähes ilman nettovelkaa. Näissä, kuten monessa muussa suomalaiskunnassa, suurimmat lainarasitukset kohdistuvat arava-asuntoyhtiöihin, jotka näyttävät kykenevän hoitamaan rasitteensa omilla tuloillaan. Vuonna 2006 suomalaiskuntien omavaraisuusaste oli keskimäärin lähes 68 prosenttia. Yritysmailmassa esimerkiksi Nokian omavaraisuusaste on ollut reilut 50 prosenttia. Tätäkin lukua on pidetty pääoman tehokkaan käytön kannalta jopa liian korkeana.

Turku ja Vantaa tuovat kokonaiskuvaan säröä. Vantaa on huomattavasti velkaisempi kuin monet muut Suomen suurimpien kaupunkien

Taulukko 8 Vantaankin omavaraisuusaste* Nokian tasoa

| 2006 | Omavaraisuusaste, % |
|----------------|---------------------|
| 1 Oulu | 89.6 |
| 2 Helsinki | 80.7 |
| 3 Espoo | 74.5 |
| 4 Tampere | 73.5 |
| 5 Turku | 54.0 |
| 6 Vantaa | 42.6 |
| Kuusi suurinta | 73.4 |
| Suomi | 67.7 |

* Omavaraisuusaste = oma pääoma/(nettovelka + oma pääoma)

joukkoon lukeutuvat kunnat. Kaupunkikonsernilla oli velkaa 1.3 miljardia euroa. Summasta oli käytännössä arava-asuntojen ulkopuolisissa toiminnoissa noin 570 miljoonaa euroa. Vantaan talousongelmat syntyivät 2000-luvun alkuvuosina. Hyvinä vuosina kaupungissa oli totuttu menojen paisuttamiseen. Ongelmat syvenivät, kun yritysten Vantaalle maksama yhteisövero romahti vuonna 2002. Viime vuosina Vantaa on kuitenkin saanut talouttaan takavuotia parempaan kuosiin.

Myös Turussa on havaittavissa velkaantumisongelma. Tosin kaupunkikonsernin nettovelka on suhteessa pienempi kuin Vantaalla. Ongelmat ovat kuitenkin ratkaistavissa. Turussa kaupunginjohto on havahtunut siihen, että kaupungilla on mittava omaisuusmassa. Omaisuutta realisoimalla, palvelujen tuotantotapoja uudistamalla ja aktiivisella omistajapolitiikalla kaupungilla on hyvät mahdollisuudet ponnistaa uuteen nousuun.

2.4 Yhteenveto

Kun tarkastellaan kuuden suurimman suomalaisen kaupunkikonsernin taloutta, on selvää se, että niillä on reservissään käyttämättömiä resursseja, etenkin omaisuutta. Tähän omaisuusmassaan on kiinnitetty kuntakeskustelussa hämmästyttävän vähän huomiota. Kuntien omaisuus on eräänlainen kultasuoni, jota ei ole vielä havaittu. Kuuden suurimman suomalaisen kaupungin nettovarallisuus oli lähes 14 miljardia euroa, joka vastasi lähes puolta koko kuntasektorin nettovarallisuudesta. Tämäkin summa on väähteellinen, koska omaisuus on arvostettu kirjanpitoarvon, eikä käyvän arvon mukaan.

Tilannetta voi tarkastella niin sanotulla ”asukasomistajakohtaisella osakekurssilla” (taulukko 9), joka kuvaa kaupungin jokaisen asukaan ”kaupunkiomistuksen” arvoa. Selkeästi korkein ”kurssi” on Helsingillä, 13 208 euroa.

Näin esimerkiksi kolmihenkisen kotitalouden ”Helsinki-omistuksen” arvo oli vuonna 2006 lähes 40 000 euroa, eli jos Helsinki myisi kaikki omistuksensa alihinnoiteltuun kirjanpitoarvoon ja maksaisi saaduilla varoilla velat pois, niin konsernin kassaan jäisi yli 7 miljardia euroa, joka tekee juuri yli 13 000 euroa asukasta kohden. Jos Oulu realisoisi omai-

Taulukko 9 Kuuden suuren kaupungin ”asukasomistajakoh- tiset osakekurssit”

| 2006 | Asukaskohtainen nettovarallisuus, eur |
|----------------|---|
| 1 Helsinki | 13 208 |
| 2 Oulu | 9 141 |
| 3 Espoo | 8 835 |
| 4 Tampere | 6 033 |
| 5 Turku | 5 147 |
| 6 Vantaa | 4 411 |
| Kuusi suurinta | 9 131 |
| Suomi | 5 536 |

”Asukasomistajakohertainen osakekurssi” syntyy, kun kaupunkikonsernin omaan pääomaan lisätään vapaat varaukset ja liittymismaksut. Näin muodostunut summa jaetaan asukasmäärällä.

suutensa kirjanpitoarvoon ja maksaisi velkansa pois, jäisi kassaan 1.2 mrd. euroa, eli 9 140 euroa jokaista oululaista kohti.

Mitä tälle omaisuudelle pitäisi tehdä?

Ylipäätään kaupunkien pitäisi tarkastella omaisuuttaan tarkalla silmällä: mitä omaisuutta voisi realisoida ja käyttää näin saatuja varoja ydinpalveluihin. Onko kaupungin tehtävä esimerkiksi omistaa laaja kiinteistömässä, vai voisiko siitä luopua? Kiinteistöistä syntyy jatkuvia ylläpitokustannuksia, ja niiden käyttö voi olla osin vajavaista. Suomeen on syntynyt toimivat kiinteistömarkkinat. Jos kaupungit myisivät kiinteistöjään, ne saisivat varoja perustehtäviensä pyörittämiseen. Saatuja varoja voitaisiin myös rahastoida ja sijoittaa tulevaisuutta silmällä pitäen.

Usein kaupunkien hoteisiinsa ottamia kiinteistöhankeita perustellaan sillä, että kaupungit saavat niihin erittäin edullista rahoitusta. Tämä ei kuitenkaan yksin riitä. Rahoituksen ohella kiinteistöihin liittyy myös ylläpitoon, teknologiaan sekä tulevaisuuden muuttuviin käyttötarpeisiin liittyviä kustannuksia ja riskejä, jotka pitää hoitaa ja hallinnoida. Todennäköisesti kiinteistömarkkinoilla ammattimaisesti toimiva yhtiö osaa hoitaa kiinteistöt tehokkaammin.

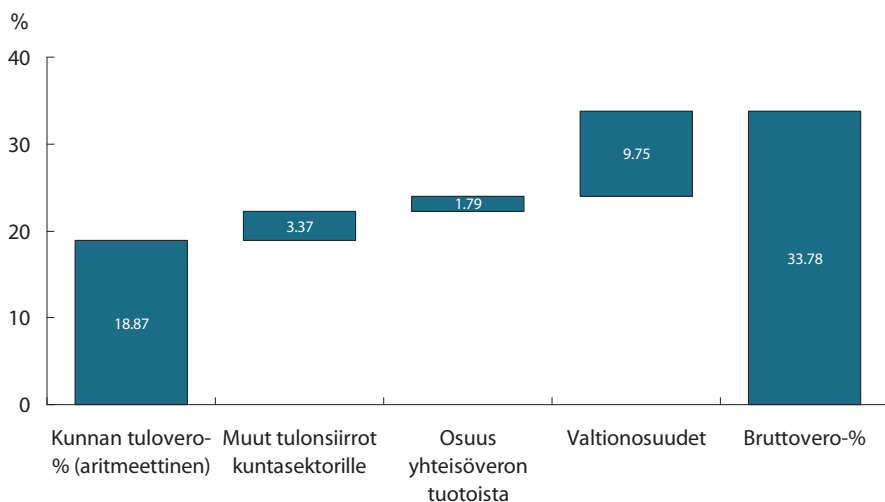
Kuntatalouden seuraamisessa on ollut ongelmana se, että kuntia ei ole nähty monitahoisina konserneina. Näin kuntien sisälle on syntynyt toimintoja, joiden tulovirtaan luottamusmiehet eivät ole päässeet kiinni. Selvää on se, että kaupunkien raha- ja omaisuusvirroissa on paljon peli- ja järjestämisvaraa, joiden avulla voitaisiin merkittävästi helpottaa kunnallisveroprosenttiin liittyviä nousupaineita. Tosin lukujen valossa näyttää siltä, että veronnostopaineita on liioiteltu. Vuonna 2006 yksi kunnallisveroprosentti kartutti kasaan koko kuntasektorilla 650 miljoonaa euroa. Koko kuntasektorin konsernitason voitto oli 518 miljoonaa euroa. Näin koko sektorilla oli teoriassa yhden prosentin liikaverotus.

Samaa kielivät myös Helsingin ja Oulun konsernitulokset. Ne olisivat pärjänneet kohtuullisesti myös pienemmällä veroprosentilla. Kaupungin tehtävä ei ole maksimoida tulostaan. Jos konserni tähtäisi nollatulokseen, se merkitsisi samalla sitä, että sen pitäisi tehdä myös divestointeja eli luopua tietyistä omistuksistaan ja rahoittaa tätä kautta ydintoimintoihin tehtäviä investointeja. Tällöin kunnissa jouduttaisiin väistämättä pohtimaan sitä, mitä omistuksia niiden kannattaa pitää ja mihin omistuksiin niillä on varaa. Tämä ohjaisi myös kuntien toimintaa paremmin hallittavaan suuntaan.

3 Mistä kaupunkien rahat tulevat ja mihin ne menevät?

Valtio ja kunnat ovat yhteisvastuussa palveluiden järjestämisestä. Ikävä kyllä, valtion ja kuntien välinen rahanjakopeli on varsinainen hetteikkö. Ei ole kovinkaan helposti selvitettävissä se, mikä on lopultakin se rahasumma, joka menee kuntien pyörittämiseen. Yhtä kaikki, kyseessä on kokonaisuus, jota rahoitetaan eri reittejä pitkin verovaroin. Eräs tapa lähestyä asiaa on *bruttoveroaste*. Se on prosenttiluku, joka kertoo sen, millä veroprosentilla kuntien käyttöön saataisiin kerättyä suoraan yhtä paljon rahaa kuin mitä niillä on käytössä valtionosuusjärjestelmän, muiden tulonsiirtojen ja verotulojen myötä. Käytännössä prosenttiluku siis paljastaa sen, mikä keskimääräisen kunnallisveroprosentin pitäisi olla, jos kuntien saamat verotulot ja valtionosuudet kerättäisiin kunnallisverolla (kuvio 3).

Kuvio 3 Kuntasektorin bruttoveroaste



Vuonna 2006 koko kuntasektorin bruttoveroaste oli 33.78 prosenttia eli se on luonnollisesti suurempi kuin kuntien keskimääräinen 18.87 prosentin kunnallisveroprosentti. Näin valtion rooli kuntien rahoituksessa on merkittävä. Näitä kahta asiaa on tarkasteltava yhdessä, jotta selviää se, mikä on kuntasektorin kustannus veronmaksajalle.

3.1 Kunnallisvero leijonanosassa

Kaupunkikonsernien tulot muodostuvat useasta eri lähteestä. Keskeisessä roolissa ovat luonnollisesti verotulot ja niiden lisäksi valtionosuudet, toimintatuotot ja liikelaitoksista sekä osakeyhtiöistä saadut tuotot. Verotulot koostuvat pääosin kunnan tuloveroverosta, yhteisöverotuloista ja kiinteistöveroista. Koska verotulot ovat menoja pienemmät, kaikki suurkaupungit rahoittavat toimintojaan liikelaitoksista ja osakeyhtiöistä saaduilla tuotoilla sekä erilaisilla palvelumaksuilla. Näitä tuloja kutsutaan myös toimintatuloiksi.

Kuuden suurimman kaupungin tuloissa verotulojen osuus kaikista tuloista oli keskimäärin 45.9 prosenttia (taulukko 10).

Kiinnostavaa on, että suomalaiskuntien veropohjaiset tuotot ovat kasvaneet ainoastaan 3.6 prosenttia vuodessa viimeisen viiden vuo-

Taulukko 10 Alle puolet kaupunkikonsernien tuloista tulee veroista

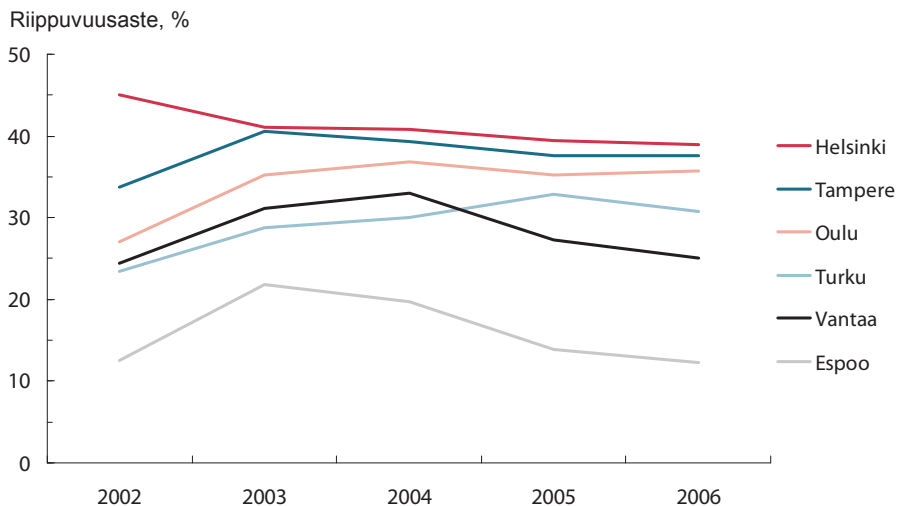
| 2006 | Verotulojen osuus kaupunkikonsernien tuloista, % | Kaupunkikonsernien tulot, 1000 eur |
|----------------|--|------------------------------------|
| 1 Helsinki | 42.5 | 5 341 690 |
| 2 Espoo | 50.6 | 1 969 665 |
| 3 Tampere | 47.4 | 1 697 898 |
| 4 Turku | 49.6 | 1 469 824 |
| 5 Vantaa | 50.1 | 1 477 231 |
| 6 Oulu | 41.2 | 1 167 751 |
| Kuusi suurinta | 45.9 | 13 124 059 |

Tarkempi tulojen jakauma, ks. liitetaulukko 4.

den aikana. Muut tuotot ovat kasvaneet keskimäärin 6.6 prosenttia vuodessa. Kunnat ovat siis kasvattaneet muita tuottojaan lähes kaksi kertaa verotuloja ripeämmin. Tulojen kasvu on tietenkin positiivinen asia kaupunkien kirstunvartijoille, mutta se herättää myös kysymyksiä. Onko kaupunkien kustannusmassan raju kasvu suhteessa niiden mahdollisuuksiin kasvattaa verotuottoja pakottanut kunnat menemään markkinoille ja kasvattamaan liiketoimintaansa lisätuottojen toivossa? Joutuvatko asukkaat maksamaan enemmän saamistaan palveluista?

Kuuden suurimman kaupungin riippuvuus verotuloistaan vaihtelee voimakkaasti. On hyvä muistaa, että verotulot ovat kiistatta kunnan ensisijainen, lakisääteinen ja legitiimein tapa rahoittaa toimintaansa. Riippuvuus verotuloista ei välttämättä ole negatiivinen asia. Asian laita voi olla toisin päin: toissijaisista tuloistaan riippuvaiset kaupungit (kuvio 4) ovat juuri niitä, joiden on jatkuvasti haettava muita tuottolähteitä verotulojen lisäksi, toivottava, etteivät toissijaiset tulolähteet ehdy, tehostettava toimintaansa merkittävästi ja osattava suhteuttaa toimintansa laajuus lähemmäksi käytettävissä olevia verotuloja.

Kuvio 4 Helsinki on riippuvaisin toissijaisista tuloistaan, Espoo elää verotuloillaan



Riippuvuusaste toissijaisista tuloista on käänteinen riippuvuusaste verotuloista ja valtionosuuksista. Riippuvuusaste verotuloista lasketaan suhteuttamalla kunnan verotulot ja sen saamat valtionosuudet kunnan kokonaiskustannusmassaan.

3.2 Koulutetut asukkaat ovat kaupungeille rahasampoja

Tiettyä osviittaa kaupungin riippuvuudesta eri tulolähteistä antaa myös se, mikä on kunnallisveron tuoton ja kunnan kontolle tulevien henkilöstökulujen suhde (taulukko 11). Kunnan omien henkilöstökulujen ohella kuntayhtymäostot ovat tässä tarkastelussa oleellisia, koska henkilöstömenojen osuus on niissä merkittävä. Ainoastaan Espoossa ja Vantaalla kunnallisverot riittävät kattamaan henkilöstökulut.

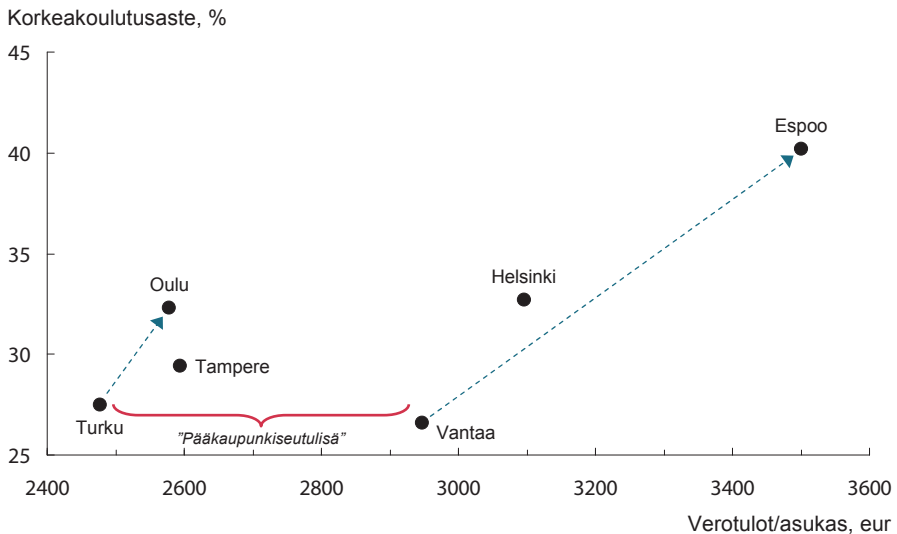
Taulukon luvut kertovat sen, kuinka paljon kaupungeissa on jäänyt suhteellisesti rahaa kunnallisveroista kiristuun henkilöstökulujen ja kuntayhtymäostojen jälkeen. Esimerkiksi Turun suhdeluku 134.7 kertoo siitä, että tuloihin jäi 34.7 prosentin vaje kunnallisverotuottojen, palkkamenojen ja kuntayhtymäostojen jälkeen. Prosenttiluku selittyy pääosin sillä, paljonko veronmaksajat tuottavat kunnalle. Jos vaje on iso, se kertoo siitä, että kaupunki on riippuvainen muista tulolähteistä kuin kunnallisverosta. Käytännössä vaje paikkautuu kahdella tavalla: kaupunki pyrkii pyörittämään tuottoisia liiketoimia tai valtionosuusjärjestelmä paikkaa vajeesta osan. Jälkimmäinen malli toteutuu esimerkiksi Turussa, jossa valtionosuusjärjestelmä tuo kaupunkiin merkittävästi rahaa. Espoo puolestaan näyttäisi rakentavan eloaan vahvasti verotulojen varaan.

Taulukko 11 Kunnallisverot eivät riitä palkkamenoihin

| | <i>Kaupungin vastuulla olevat henkilöstökulut/ verotulot, %</i> | <i>Kaupungin vastuulla olevat henkilöstökulut yhteensä, 1000 eur</i> | <i>Kaupungin henkilöstö- kulut, 1000 eur</i> | <i>Henkilöstö- kulujen osuus KY-ostoissa, 1000 eur</i> |
|----------------|---|--|--|--|
| 2006 | | | | |
| 1 Espoo | 68.1 | 560 288 | 458 464 | 101 824 |
| 2 Vantaa | 86.7 | 484 598 | 393 273 | 91 325 |
| 3 Helsinki | 100.3 | 1 752 804 | 1 508 146 | 244 658 |
| 4 Oulu | 111.9 | 375 333 | 315 473 | 59 860 |
| 5 Tampere | 120.5 | 645 293 | 563 188 | 82 105 |
| 6 Turku | 134.7 | 585 060 | 514 388 | 70 672 |
| Kuusi suurinta | 99.3 | 4 403 374 | 3 752 932 | 650 442 |
| Suomi | 127.8 | 16 779 303 | 11 855 580 | 4 923 723 |

Kunnallisveron riittävyttä henkilöstökulujen kattamiseen laskettaessa on otettu huomioon myös henkilöstökulujen osuus kunkin kunnan ostoissa kuntayhtymiltä.

Kuvio 5 Korkeasti koulutettu väestö raksuttaa Espoon kassa



Mitä korkeammin koulutettua väkeä alueella asuu, sitä enemmän kertyy kunnallisveroja asukasta kohden (kuvio 5). Hyvin koulutetut ovatkin kunnille monella tavalla kannattava ”asukassegmentti”. Pääkaupunkiseudun kaupunkien kohdalla korrelaatio asukkaiden koulutustason ja asukaskohtaisten verotulojen kohdalla on erityisen näkyvää.

3.3 Turku on valtion elätti

Valtionosuusjärjestelmän merkitys on kuntataloudessa huomattava. Suomessa valtio ja kunnat ovat yhteisvastuussa koko maan peruspalveluiden rahoituksesta. Kunnat järjestävät ja tuottavat palveluita. Valtio jakaa rahoitusosuutensa kunnille varsin monimutkaisen laskelman kautta. Lisäksi valtion osuuksia tasataan summalla, joka on riippuvainen kunnan verotuloista asukasta kohden. Järjestelmä lähtee liikkeelle kuntien laskennallisesta keskimääräisestä verotulosta asukasta kohden. Tämä minimitulo taataan jokaiselle kunnalle. Ne kunnat, jotka ovat tämän tason yläpuolella, maksavat tasausta.

Käytännössä siis varakkaista kunnista siirretään verorahoja köyhempiin kuntiin. Järjestelmän kautta siirrettiin kuudesta suurimmasta kaupungis-

ta köyhemmille kunnille 500 miljoonaa euroa, josta Helsingin ja Espoon osuus oli lähes 400 miljoonaa euroa (ks. liitetaulukko 3). Kaikesta huolimatta kuuden suurimman kaupungin valtionosuudet ovat kuitenkin kasvaneet viime vuosina. Trendi johtuu muun muassa väestön ikääntymisestä.

Kuudesta suurimmasta kaupungista Turku on kaikkein riippuvaisin valtionosuuksista (taulukko 12). Se on niistä jo pelottavan riippuvainen. Turussa kunnallisverotulo asukasta kohden oli 2 478 euroa, ja valtionosuuksia kertyi asukasta kohden 1 302 euroa. Näiden yhteissumma oli 3 780 euroa. Näin tästä kokonaissummasta valtionosuus oli 34.45 prosenttia.

Valtionosuusjärjestelmästä puuttuu kannustavuus. Se toimii ”robinhood”-metodilla: vauraista kunnista siirretään varoja köyhiin kuntiin. Tämä tulee hyvin esiin samaa kokoluokkaa olevien Vantaan ja Turun välillä. Vantaa sai 150 miljoonaa euroa vuodessa enemmän verotuloja kuin Turku. Valtionosuusjärjestelmän tekemän keikauksen jälkeen Turku saa valtionosuuksia nettosummana enemmän kuin Vantaa. Tällöin Turun käyttöön jäi verotuloja ja valtionosuuksia asukasta kohden reilut 300 euroa enemmän kuin Vantaalla. Valtionosuusjärjestelmää ollaan kuitenkin parhailaan uusimassa. Toivottavasti siihen saataisiin talouden kehittämisen kannalta kannustava elementti.

Taulukko 12 Espoolaiselle valtionosuuksia 13 euroa, turkulaiselle 1 302 euroa

| | <i>Riippuvuusaste valtiosta, %</i> | <i>Valtionosuudet/asukas, eur</i> | <i>Verotulot/asukas, eur</i> | <i>Verotulot ja valtionosuudet/asukas, eur</i> |
|----------------|------------------------------------|-----------------------------------|------------------------------|--|
| 2006 | | | | |
| 1 Turku | 34.5 | 1 302 | 2 478 | 3 780 |
| 2 Tampere | 24.5 | 843 | 2 594 | 3 437 |
| 3 Oulu | 18.2 | 573 | 2 578 | 3 151 |
| 4 Vantaa | 13.8 | 471 | 2 947 | 3 419 |
| 5 Helsinki | 9.2 | 313 | 3 096 | 3 409 |
| 6 Espoo | 0.4 | 13 | 3 501 | 3 514 |
| Kuusi suurinta | 14.4 | 497 | 2 955 | 3 452 |

Riippuvuusaste valtiosta kertoo, mikä on kunnallisveron asukaskohtaisen kertymän ja valtionosuuksien keskinäinen suhde.

3.4 Yhteisö- ja kiinteistövero kertovat houkuttelevuudesta

Kaupunkien yhteisö- ja kiinteistöveroista saamat summat kielivät siitä, kuinka paljon niiden alueelle on haluttu investoida. Yhteisövero kuvaa osaltaan kaupungin houkuttelevuutta yritysten silmissä, ja kiinteistövero kertoo myös siitä, kuinka haluttavana asuinpaikkana ihmiset pitävät kaupunkia.

Yhteisöverot ovat yritysten maksamia veroja. Vuonna 2006 valtio keräsi yhteisöveroja 6.5 miljardia euroa ja jakoi summasta kunnille takaisin yhteensä 1.5 miljardia euroa. Kuntien osuus määräytyy sen mukaan, kuinka paljon yritysten työpaikoista on niiden alueella.

Yhteisöveron tuoton osuus kaupungin kaikista verotuloista heijastaa myös sitä, miten hyvin kaupunki on kytkeytynyt ympäröivään yritysmaailmaan ja kuinka kannattavia yrityksiä alueella on. Viime vuosina summa on kasvanut suhteellisesti eniten Vantaalla ja Espoossa. Helsingin luulisi olevan etulyöntiasemassa, kun ajatellaan sen vetovoimaa yritysten silmissä. Näin ei ole kuitenkaan ollut. Helsingissä yhteisöveron tuoton osuus oli vielä vuonna 2003 noin 11.5 prosenttia. Nyt se lähentelee 10 prosenttia (taulukko 13). Laskeva kehitys kieli siitä, että Helsinki ei ole kyennyt käyttämään vetovoimatekijöitensä tehokkaasti hyväkseen. Oulun korkea luku johtunee siitä, että kaupungissa on ilmeisen hyvät puitteet yritystoiminnalle. Oulu on ollut suomalaisittain edelläkävijä luodessaan edellytyksiä yritys-elämän ja yliopistotoiminnan hedelmälliselle yhteistoiminnalle. Tosin tätä aluetta koskevat muutospaineeet ovat kasvassa. Näin Oulussa ei pitäisi tuudittautua vanhaan menestykseen.

Yhteisöverojärjestelmä koki rankan muutoksen vuonna 2002 ja se kytkeytyi osittain kuntien arvonlisäverokäytännön muutokseen. Valtiovaltan olisi syytä vielä miettiä järjestelmän toimivuutta. Jos kunnat saisivat nykyistä suuremman osuuden yhteisöverotuotoista, niiden kiinnostus aktiivisen yritystoiminnan edellytysten luomiseen lisääntyisi entisestään. Tiettyjen arvonlisäveroon liittyvien ratkaisujen kautta tilanne pysyisi valtion budjetinhallinnan kannalta ennallaan.

Kiinteistöverojen tuotto oli vuonna 2006 reilut 780 miljoonaa euroa. Kuudessa suurimmassa kaupungissa kiinteistöveron suhteellinen osuus

Taulukko 13 Oulussa yhteisöveron osuus kaikista verotuloista korkea

| 2006 | Yhteisöveron osuus verotuloista, % | Kunnan yhteisöverotuotot, 1000 eur |
|----------------|------------------------------------|------------------------------------|
| 1 Oulu | 13.8 | 56 104 |
| 2 Espoo | 12.5 | 123 851 |
| 3 Helsinki | 10.6 | 222 672 |
| 4 Tampere | 10.5 | 66 200 |
| 5 Turku | 7.7 | 38 669 |
| 6 Vantaa | 7.3 | 47 256 |
| Kuusi suurinta | 10.4 | 498 648 (39.9 %) |
| Suomi | 8.2 | 1 247 882 (100.0 %) |

Taulukko 14 Vantaalla kiinteistöverot ovat merkittävässä roolissa

| 2006 | Kiinteistöveron tuoton vuotuinen kasvu, % 2002–2006 | Kiinteistöveron osuus verotuloista, % | Kunnan kiinteistöverotulot, 1000 eur |
|----------------|---|---------------------------------------|--------------------------------------|
| 1 Vantaa | 13.2 | 6.6 | 42 858 |
| 2 Espoo | 10.6 | 4.6 | 45 171 |
| 3 Tampere | 4.1 | 4.6 | 28 800 |
| 4 Oulu | 4.0 | 3.7 | 15 104 |
| 5 Turku | 3.5 | 5.6 | 28 153 |
| 6 Helsinki | 2.2 | 5.9 | 122 412 |
| Kuusi suurinta | | 3.0 | 160 086 (20.4 %) |
| Suomi | | 5.2 | 785 379 (100.0 %) |

verotuotoista on kasvanut nopeimmin Vantaalla (taulukko 14). Tämä tarkoittaa sitä, että Vantaa on hoitanut aktiivisesti elinkeino- ja asuntopolitiikkaansa ja on näin onnistunut houkuttelemaan kiinteistökantaa alueelleen.

3.5 Bisneksistä roimaa rahavirtaa laariin

Kunnat saavat merkittäviä tuloja myös liikelaitoksistaan, osakeyhtiöistä ja sijoituksistaan. Esimerkiksi Helsingissä kaupungin liikelaitosten liikevoitto oli lähes 330 miljoonaa euroa. Vuonna 2006 kaupunki tuloitti yksin energialaitoksestaan rahaa peruspääomakorvauksen ja erillisen lisämaksun kera yhteensä noin 200 miljoonaa euroa. Summa vastasi kahden kunnallisveroprosentin tuottoa. Kuuden suurimman kaupungin liikelaitokset tekivät yhteensä lähes 2.6 miljardin euron liikevaihdon (taulukko 15).

Siinä, millaista tuottoa kaupungit vaativat liikelaitoksiltaan ja osakeyhtiöiltään ja niihin sijoitetuilta pääomilta, on suuria eroja. Helsingin tuottovaatimus liikelaitoksiin laittamilleen peruspääomille on noin kymmenen prosenttia. Liikelaitokset ovat kuitenkin investoineet voittorojaan, ja näin pääomien arvo on noussut huomattavasti peruspääomaa suuremmaksi. Tätä ei ole otettu oman pääoman tuottovaatimuksessa huomioon. Käytännössä Helsingissä omalle pääomalle vaadittu todellinen tuottovaatimus oli vuonna 2006 vain vajaat neljä prosenttia (taulukko 16). Tampereella vastaava tuottovaatimus on huomattavasti korkeampi mutta ei vastaa yritysmaailmassa yleisesti vaadittua 10–15 prosentin oman pääoman tuottovaatimusta. Tosin esimerkiksi energialaitokseen tuottovaatimus vastasi Tampereella täysin yksityisen puolen vastaavaa lukua.

Taulukko 15 Liikelaitokset ovat rahakoneita

| 2006 | "Businessriippuvuus" | Liikelaitosten tulot yhteensä, 1000 eur | Liikelaitosten liikevoitto, 1000 eur | Liikelaitosten liikevoittoprosentti |
|----------------|----------------------|---|--------------------------------------|-------------------------------------|
| 1 Helsinki | 3.3 % | 1 210 071 | 328 516 | 27.2 |
| 2 Oulu | 3.1 % | 297 386 | 58 400 | 19.6 |
| 3 Tampere | 2.8 % | 441 330 | 83 078 | 18.8 |
| 4 Turku | 2.3 % | 360 836 | 55 656 | 15.4 |
| 5 Vantaa | 1.1 % | 200 378 | 32 384 | 16.2 |
| 6 Espoo | 0.2 % | 72 905 | 11 191 | 15.4 |
| Kuusi suurinta | 2.3 % | 2 582 906 | 569 225 | 22.0 |

Kaupungin "businessriippuvuus" kertoo, paljonko kunnallisveroprosenttia pitäisi nostaa, jos kaupungin liikelaitokset eivät tekisi liikevoittoa lainkaan.

Taulukko 16 Tampere on omistuksilleen vaativin

| 2006 | <i>Kaupungin todelliset tuotto- vaatimukset liikelaitosten omalle pääomalle, %</i> |
|------------|--|
| 1 Tampere | 7.6 |
| 2 Espoo | 5.7 |
| 3 Oulu | 4.5 |
| 4 Turku | 3.9 |
| 5 Helsinki | 3.6 |
| 6 Vantaa | 1.1 |

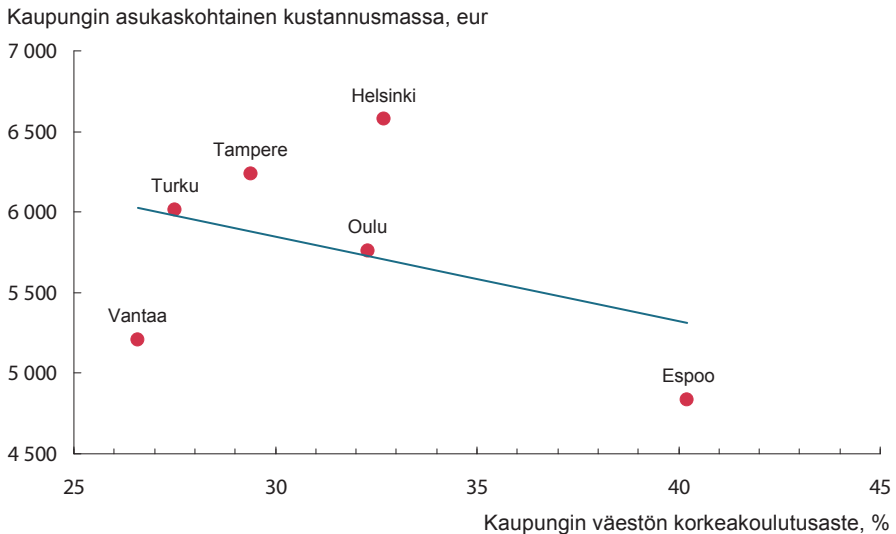
Todellinen tuottovaatimus lasketaan suhteuttamalla liikelaitosten maksamat peruspääomakorvaukset liikelaitosten omaan pääomaan, joka muodostuu peruspääomasta sekä kertyneistä voittovaroista.

Alhaiset tuottovaatimukset ovat ongelmallisia. Kunnan toiminnan menot maksavalle veronmaksajalle on tärkeää, että kunnan pääomat on kohdennettu tehokkaasti. Alhaiset oman pääoman tuottovaatimukset eivät edistä tätä tavoitetta. Lisäksi alhaiset tuottovaatimukset antavat kunnalliselle toimijalle kilpailuedun toimialoilla, joilla on myös yksityisiä toimijoita. Korkeammilla tuottovaatimuksilla kaupungit voisivat, paitsi tehostaa pääomien käyttöä, myös kanavoida varoja ydintoimintoihinsa, kuten terveydenhoitoon ja opetukseen, huomattavasti nykyistä enemmän. Samalla kunnallisveroprosenttiin kohdistuneita nousupaineita voitaisiin helpottaa.

3.6 Väestön koulutustaso ja ikärakenne vaikuttavat vahvasti myös menoihin

Kaupunkien kustannuksiin vaikuttavat merkittävästi muun muassa väestön ikä- ja koulutus rakenne. Asiaa voi lähestyä tarkastelemalla kaupungin väestön asukaskohtaista kustannusmassaa suhteessa koulutustasoon. Kuvio 6 paljastaa sen, että mitä enemmän kaupungissa asuu korkea-asteen koulutuksen läpi käyneitä ihmisiä, sitä pienempi on kaupungin kustannusmassa. Lukuun vaikuttaa luonnollisesti myös kaupungin väestön ikärakenne: mitä iäkkäämpää väestö on, sitä suurempi on myös kustannusmassa.

Kuvio 6 Nuori ja koulutettu väki on Espoon etu



Kustannusmassalla tarkoitetaan lukua, jossa on laskettu yhteen toimintakustannukset ja poistot. Asukaskohtainen kustannusmassa saadaan, kun tämä summa jaetaan asukasmäärällä. Korkeakoulutusaste mittaa keskiasteen tutkintoa korkeammin koulutetun väestön osuutta kunnan väestöstä.

Kuntien kustannukset (toimintakulut ja poistot) ovat viimeisten viiden vuoden aikana kasvaneet 4.6 prosentin vuosivauhtia. Kuuden suurimman kaupungin kustannukset ovat kasvaneet eri tavoin. Espoo ja Helsinki ovat kasvaneet kannattavasti, ja etenkin Helsinki on saanut kustannuskehitystään kuriin. Kaupunkien tehtävänä ei kuitenkaan ole tehdä ylijäämää. Kaupungin hallinnolle onkin ollut ilmeisen haasteellista suhteuttaa kulujen ja tuottojen kasvuvauhdit toisiinsa siten, että kaupunki ei tee yli- eikä alijäämää (taulukko 17).

Eniten kaupungeilla palaa rahaa henkilöstökuluihin. Koko kuntasektorin kustannusmassa kuntayhtymineen oli vuonna 2006 lähes 30 miljardia euroa. Tästä henkilöstökulujen osuus oli 16.8 miljardia euroa eli 56.3 prosenttia. Kuudessa suuremmassa kaupungissa henkilöstökulut olivat yhteensä lähes 3.8 miljardia euroa. Yhtä työntekijää kohden korkeimmat henkilöstökulut ovat Vantaalla (taulukko 18).

Vantaan korkea suhteellinen henkilöstökulu voi kertoa siitä, että kaupungin riveissä on paljon korkeasti koulutettuja ihmisiä. Toisaalta näyttää siltä (taulukko 19), että vantaalaiset virkamiehet toimivat tehok-

Taulukko 17 Vantaalla tuotot ja kustannukset lähimpänä tasapainoa

| 2006 | Yli-/alibudjetointiaste, % | Tuotot, 5 vuoden kasvuvauhti, % | Kustannukset, 5 vuoden kasvuvauhti, % |
|----------------|----------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|
| 1 Helsinki | 3.8 | 6.0 | 2.2 |
| 2 Espoo | 3.4 | 8.5 | 5.1 |
| 3 Vantaa | -0.2 | 4.9 | 5.1 |
| 4 Oulu | -1.1 | 5.5 | 6.5 |
| 5 Tampere | -1.2 | 4.6 | 5.8 |
| 6 Turku | -2.1 | 3.6 | 5.7 |
| Kuusi suurinta | 1.7 | 5.8 | 4.1 |

Yli-/alibudjetointiaste on kaupungin tuottojen ja kustannusten viiden vuoden keskimääräisten kasvuvauhtien erotus.

kaasti. Yhtä virkamiestä kohden Vantaalla on 17.2 asukasta, kun Turussa, Tampereella ja Oulussa yhden virkamiehen kontolla on vain 11 asukasta. Voidaan olettaa, että maksamalla hyvin saadaan aikaan myös tehokasta toimintaa. Lisäksi luku voi kertoa siitä, että Vantaa on ulkoistanut alemman jalostusarvon toimintaansa muita enemmän ja pitänyt korkeammin koulutettuja palkkalistoillaan suhteessa enemmän kuin muut suuret kaupungit.

Toimintokohtaisesti kaupunkien suurimmat menoerät löytyvät sosiaali- ja terveystoimesta. Tulevina vuosina näihin menoihin kohdistuu lisää

Taulukko 18 Vantaan työntekijä neljänneksen Oulun palkollista kalliimpi

| 2006 | Henkilöstökulut/työntekijä, eur | Henkilöstökulut, 1000 eur | Työntekijöitä |
|----------------|---------------------------------|---------------------------|----------------|
| 1 Vantaa | 44 558 | 393 273 | 8 826 |
| 2 Helsinki | 39 653 | 1 508 146 | 38 034 |
| 3 Turku | 36 554 | 514 388 | 14 072 |
| 4 Espoo | 33 810 | 458 464 | 13 560 |
| 5 Tampere | 34 013 | 563 188 | 16 558 |
| 6 Oulu | 31 703 | 315 473 | 9 951 |
| Kuusi suurinta | 37 157 | 3 752 932 | 101 001 |
| Suomi | 37 657 | 11 855 580 | 314 828 |

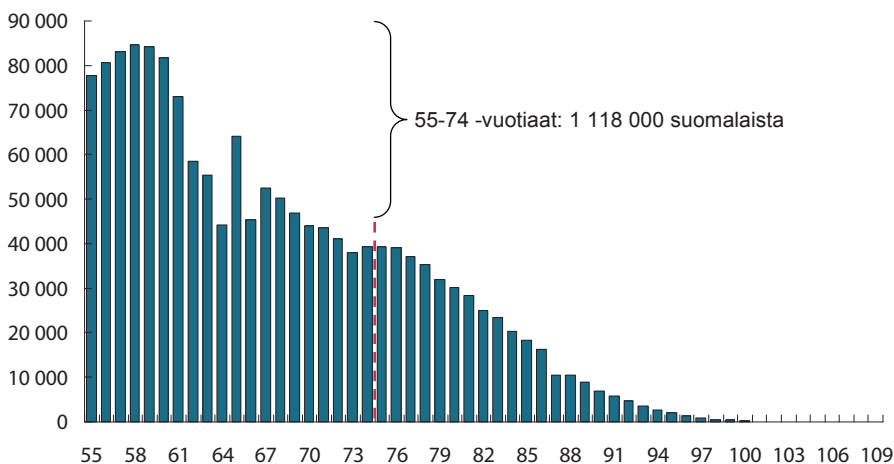
Taulukko 19 Tusina asukasta yhtä virkamiestä kohti

| 2006 | Asukkaita/ työntekijä | Vastuulla oleva henkilöstö, yhteensä | Työn- tekijöitä | Osuus KY:ien henkilöstöstä |
|----------------|--------------------------|---|--------------------|-------------------------------|
| 1 Vantaa | 17.2 | 11 020 | 8 826 | 2 194 |
| 2 Espoo | 14.7 | 16 007 | 13 560 | 2 447 |
| 3 Helsinki | 12.9 | 43 912 | 38 034 | 5 878 |
| 4 Oulu | 11.4 | 11 389 | 9 951 | 1 438 |
| 5 Tampere | 11.1 | 18 531 | 16 558 | 1 973 |
| 6 Turku | 11.1 | 15 770 | 14 072 | 1 698 |
| Kuusi suurinta | 12.9 | 116 629 | 101 001 | 15 628 |
| Suomi | 12.2 | 433 131 | 314 828 | 118 303 |

paineita, koska suuret ikäluokat vyöryvät vauhdilla kohti vanhuusvuosia (kuvio 7) Ilmiö koskettaa kaikkia kuntia, mutta erityisen rankasti se tulee kohtelemaan syrjäseutuja, joissa yhdistyvät sekä väestön vanheneminen että väkiluvun pienentyminen.

Terveysmenojen kasvussa merkittävin tekijä on ollut erikoissairaanhoidon kustannusten nopea nousu. Turun sosiaali- ja terveystoimen kustannuksissa on mielenkiintoista se, että niiden osuus kokonaiskustannusmassasta on alhainen, vaikka kaupungissa asuu paljon ikääntynyttä väestöä (taulukko 20).

Kuvio 7 Yli 55-vuotiaiden ikäluokkien ”ikätsunami” vyöryy eteenpäin



Taulukko 20 Terveysmenot haukkaavat jo yli puolet kakusta

| 2006 | Sosiaali- ja terveystoimen osuus käyttötalouden kokonaiskustannuksista, % | Sosiaali- ja terveystoimen kustannusmassa, 1000 eur |
|----------------|---|---|
| 1 Turku | 49.8 | 549 512 |
| 2 Espoo | 50.0 | 632 598 |
| 3 Tampere | 53.7 | 651 708 |
| 4 Oulu | 55.1 | 353 504 |
| 5 Helsinki | 55.2 | 1 932 658 |
| 6 Vantaa | 55.8 | 550 503 |
| Kuusi suurinta | 53.6 | 4 670 483 |
| Suomi | 53.3 | 15 078 966 |

Tulevaisuuden terveysmenoja tarkasteltaessa parhaassa asemassa on Espoo, jossa vanhenevan väestön osuus on kaikkein pienin. Turussa ikärakenne on huolestuttavin ja se on lähellä koko maan kuntien keskimääräistä ikärakennetta (taulukko 21).

Kuuden suurimman kaupungin sivistystoimen menoissa vain Helsinki käyttää voimavarojaan alaan suhteellisesti vähemmän kuin Suomen kunnat keskimäärin (taulukko 22).

Muuten nyrkkisäätonä näyttäisi olevan se, että suurimmat kaupungit haluavat panostaa opetukseen. Toisaalta kaupunkien sivistystoimen kustannukset voivat kertoa myös siitä, että niissä on rakenteellisia teki-jöitä, jotka luovat suurempia menopaineita. Sivistystoimeen panostami-

Taulukko 21 Turku on harmaantunein kaupunki

| 2006 | Ikärakenne, yli 64-vuotiaat, % |
|--------------|--------------------------------|
| 1 Turku | 17.3 |
| 2 Tampere | 15.5 |
| 3 Helsinki | 14.2 |
| 4 Oulu | 12.2 |
| 5 Vantaa | 10.4 |
| 6 Espoo | 10.0 |
| Suomi | 16.5 |

Taulukko 22 Helsinki satsaa kaupungeista vähiten opetukseen

| 2006 | Sivistystoimen osuus käyttötalouden kokonaiskustannuksista, % | Sivistystoimen kustannusmassa, 1000 eur |
|----------------|---|---|
| 1 Turku | 26.5 | 293 057 |
| 2 Tampere | 25.5 | 309 688 |
| 3 Espoo | 23.9 | 302 079 |
| 4 Oulu | 23.3 | 149 483 |
| 5 Vantaa | 22.5 | 221 988 |
| 6 Helsinki | 20.5 | 716 173 |
| Kuusi suurinta | 22.9 | 1 992 468 |
| Suomi | 21.8 | 6 158 115 |

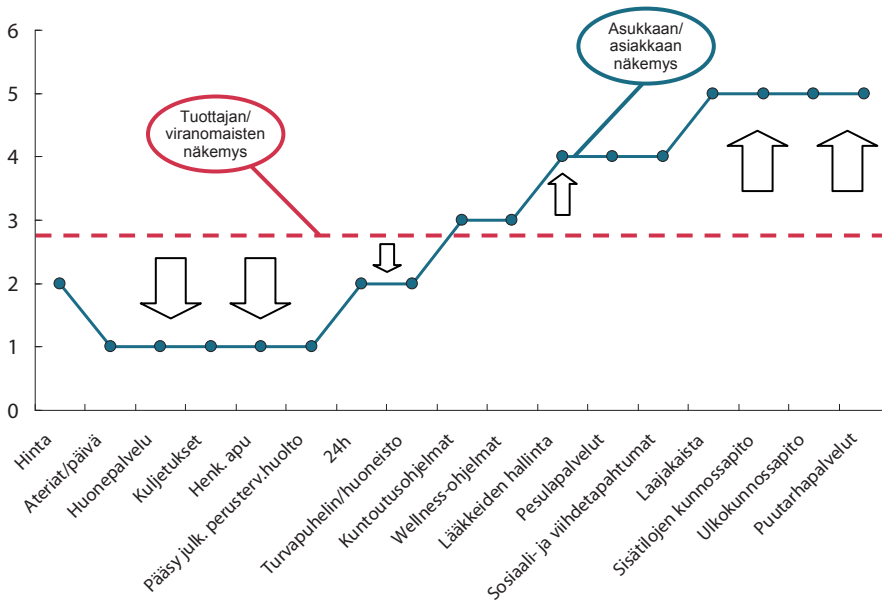
nen voi olla kaupunkien kannalta järkevää, koska laadukkaaksi mielletty opetus voi toimia myös paikkakunnalle muuton houkuttimena.

Voivatko kunnat vaikuttaa menoihinsa vai merkitseekö väestön ikään-
tyminen automaattisesti syntyvää nousevaa menopainetta? Menopai-
neisiin löytyy lääkkeitä. Kunnat voisivat ottaa oppia muun muassa
yritysmaailmassa jalansijaa saaneesta sinisen meren -strategiamallista
(Blue Ocean), jossa pyritään laskemaan tuotteen tai palvelun hintaa ja
samalla tyydytetään asiakastarve entistä paremmin. Pelkistetysti tässä
ajattelutavassa karsitaan tuotteesta tai palvelusta niitä ominaisuuksia,
joita asiakas ei koe tarpeelliseksi. Näin syntyneellä säästöllä lisätään
niitä ominaisuuksia, jotka asiakas kokee tärkeiksi (kuvio 8). Käytännös-
sä mallin toteuttaminen merkitsisi sitä, että kunnissa pitäisi olla oikea
havainto siitä, mitkä ovat kuntalaisten todelliset tarpeet. Toimintamalli
kohdentaisi verovaroja asukkaan kannalta tärkeisiin kohteisiin, tehostai-
si varojen käyttöä ja voisi luoda kokonaan uusia toimintatapoja.

3.7 Yhteenveto

Eräs keskeinen tekijä kaupungin tulo- ja menovirroille on asukkaiden
ikä- ja koulutusrakenne. Tuloverojen suhteellinen määrä on verrannol-
linen kunnan asukkaiden koulutustasoon. Mitä korkeammin koulutet-
tua väkeä alueella asuu, sitä enemmän kertyy kunnallisveroja asukasta

Kuvio 8 Esimerkki palvelun uudelleen suunnittelusta Blue Ocean -mallin mukaisesti



kohden. Samankaltainen suhde näkyy myös menojen puolella, mutta tosin päin. Asukkaiden korkea koulutustaso tietää kunnille alhaisempia menoja. Hyvin koulutetut ovatkin kunnille monella tavalla kannattava ”asukassegmentti”.

Kaupunkien tulovirrat poikkeavat toisistaan rajusti. Karkeasti ottaen kuuden suurimman kaupungin joukosta voidaan poimia neljä pääesi-merkkiä: Espoon riippuvuus verotuloista on suuri, Helsinki nojaa teoliseen toimintaan, Turun toiminnan rahoitus lepää huomattavan paljon valtion varassa ja Oulussa yhteisövero on muihin kaupunkeihin verrattuna kohtuullisen merkittävässä roolissa.

Valtio ja kunnat ovat yhteisvastuussa palveluiden järjestämisestä. Viime vuosina kunnille on lisätty jatkuvasti uusia järjestämisvelvotteita. Näin myös valtion kunnille suuntaama rahamäärä on ollut kasvussa. Jos kuntien saamat verotulot ja valtionosuudet olisi kerätty vuonna 2006 pelkästään kunnallisverolla, kunnallisveroprosentti olisi ollut keskimäärin 33.75 prosenttia. Valtionosuusjärjestelmässä on myös vahva aluepoliittinen leima, jossa vauraista kunnista siirretään varoja köyhille syrjäseuduille.

Asukkaan kannalta on tervetullutta, jos hänen asuinkuntansa toiminta lepää vahvan veropohjan päällä. Tällöin kaupungin mielenkiinnon kohteena on tehdä kaupungista yksittäisten veronmaksajien ja yritysten silmissä houkutteleva paikka. Jos kaupungin tulot nojautuvat vahvasti omaan liiketoimintaan, kaupungin toiminta suuntautuu helpommin teollisiin lähtökohtiin eikä asukkaan palvelemiseen. Samalla liiketoiminnan riskit ovat viime kädessä veronmaksajien takaamia. Kaupunkien liiketoimintaan liittyy myös monia kilpailukysymyksiin liittyviä ongelmia, joihin palataan myöhemmissä luvuissa.

Veroprosenttia huoajentaakseen kaupungit voisivat harkita liikelaitoksiinsa ja osakeyhtiöihinsä sijoittamalle pääomalle korkeampaa tuottoastetta. Nyt kaupunkien omistamiin toimintoihin on jäänyt käyttämättömiä varoja. Näitä varoja on käytetty liiketoimintojen kasvattamiseen, jolloin kaupungeissa on sellaisia toimintoja, joista asukkaat eivät välttämättä pääse hyötymään. Kuuden suurimman kaupungin liikelaitoksilla ei ole juurikaan ulkopuolisia lainoja. Ne pystyisivät siirtämään kaupungin tasuun lisää varoja, jos ne keventäisivät lainalla tasettaan. Samalla oman pääoman ja velan suhde liikelaitosten taseissa ”normalisoituisi” ja siirtyisi lähemmäs samalla toimialalla niiden kanssa kilpailevien yritysten tyypillistä taserakennetta.

4 Kaupunkien liikeideat eroavat toisistaan kuin yö ja päivä

Kuntien tehtävät ovat osin lakisääteisiä. Talouden kannalta lakisääteisistä tehtävistä keskeisimmät ovat sosiaali- ja terveystoimen sekä sivistystoimen palveluiden järjestäminen. Lainsäätäjä on 1990-luvun alkupuolelta lähtien velvoittanut kunnat järjestämään palvelut. Kunnan ei tarvitse itse niitä tuottaa. Kuntien sisälle syntyneet huomattavat tuotantokoneistot ovat kuitenkin vain jatkaneet kasvuaan. Tosin tässä suhteessa kunnat eroavat huomattavasti toisistaan. Mistä tämä johtuu?

Asiaa voi lähestyä pohtimalla kunnan toiminta-ajatusta. Toiminta-ajatusta tarkoittaa perusajatusta siitä, miksi kunta on olemassa. Pelkistetysti kunnan toiminta-ajatusta on se, että kunta on asukkaidensa muodostama demokraattinen yhteisö, joka vastaa palveluiden järjestämisestä asukkailleen. Näin kaikilla kunnilla on siis samanlainen toiminta-ajatusta. Vaikka toiminta-ajatusta on samanlainen, ne toimivat kuitenkin hyvin eri tavoin.

Tämä johtuu siitä, että kaupungeilla on erilainen liikeidea. Liikeidealla tarkoitetaan selkeää harkittua toimintasuunnitelmaa, joka kertoo, miten toiminta-ajatusta käytännössä toteutetaan ja saadaan aikaan toimintaa. Asiaa voidaan lähestyä selvittämällä muun muassa sitä, millaisia toimintoja kaupunki harjoittaa, *mitä taboja se palvelee toimintoillaan ja millä tavoin kaupungit ovat organisoineet* toimintansa. Jokainen kuudesta suurimmasta kaupungista harjoittaa lakisääteisten tehtäviensä ohella myös muuta toimintaa, ja useimmat niistä kohdistavat voimavarojaan myös liiketoimintaan.

Eräs keskeinen näkökulma kaupunkien liikeideoiden eroja tarkasteltaessa onkin niiden suhde ympäröivään markkinatalouteen. Kaupungin laajamittainen toimiminen markkinoilla myyjänä kertoo siitä, että

kaupungilla on omien asukkaidensa palvelemisen ohella myös muita tavoitteita. Kaupungin toimiminen markkinoilla ostajana viittaa asukaslähtöisempään toimintamalliin ja pitäytymiseen ydintehtävissä.

Kaupungin ostojen volyymi kertoo puolestaan kaupungin tavasta organisoida toimintaansa. Tätä kaupungin liikeidean elementtiä voidaan tarkastella *ulkoistamisasteen* avulla (taulukko 23). Luku kertoo sen, kuinka suuren osan tarvitsemistaan palveluista kaupunki ostaa kuntasektorin ulkopuolelta. Samalla se kuvaa myös kunnan sulkeutuneisuutta eli sitä, paljonko se tuottaa järjestämistään palveluista itse.

Ulkoistamisasteesta käy ilmi se, että esimerkiksi Helsingin ja Espoon liikeideat poikkeavat toisistaan. Osin yllättävää, mutta myös Vantaan liikeidea näyttäisi olevan tässä valossa erilainen kuin Helsingillä. Kokonaan omassa luokassaan on Oulu, joka näyttäisi luottavan liikeideassaan kaikkein vahvimmin oman toimintaan.

Kaupunkien liikeideoita voidaan lähestyä myös tarkastelemalla niiden investointeja. Ne kertovat sekä siitä, minne kaupunki suuntaa resurssejaan, että siitä, miten kaupunki aikoo organisoida toimintaansa. Merkit viittaavat siihen, että kaupungit luottavat edelleen omaan toimintaan ja omien organisaatioidensa kasvattamiseen. Kaupungeilla on hurja investointitahti.

Esimerkiksi Helsinki-konserni investoi vuonna 2006 B&MANsin arvon mukaan taseesta laskettuna 885.4 miljoonalla eurolla, josta ainoastaan 250 miljoonaa meni ydintoimintaan. Kokonaissummasta meni

Taulukko 23 Kuuden suurimman kaupungin ulkoistamisasteet

| 2006 | Ulkoistamisaste, % |
|--------------|--------------------|
| 1 Vantaa | 23.4 |
| 2 Espoo | 19.7 |
| 3 Turku | 18.5 |
| 4 Helsinki | 17.9 |
| 5 Tampere | 16.9 |
| 6 Oulu | 12.4 |
| Suomi | 18.1 |

Ulkoistamisaste on ulkoisten palveluostojen osuus kuntakonsernin kustannusmassasta (sisäiset ostot kuntayhtymistä eliminoitu).

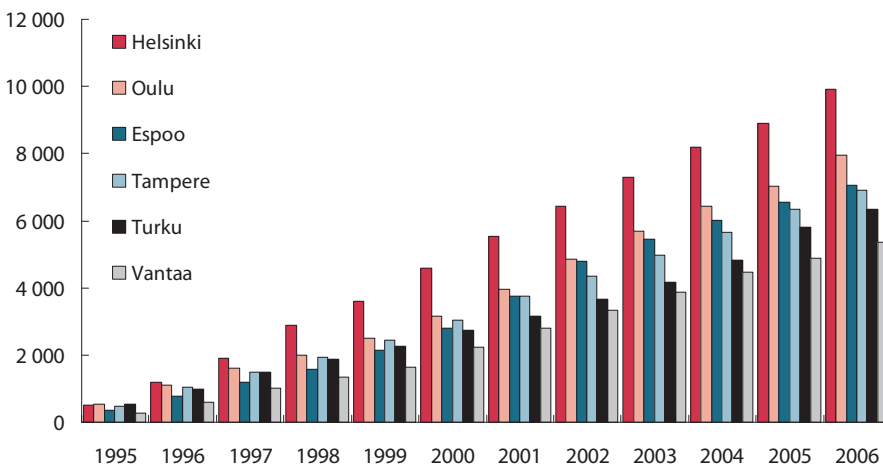
valtaosa teollisiin investointeihin, esimerkiksi 220 miljoonaa euroa satama- ja energialaitoksiin ja kiinteistötoimintaan. Jos Helsingin tuleville vuosille suunnatut talousarvioesitykset toteutuvat, kaupunkikonserni investoi tulevina vuosina jatkuvasti enemmän teollisuuteensa kuin ydintehtäviinsä, kuten sosiaali-, terveys- ja opetustoimeen. Myös Oulu investoi kaksi kertaa enemmän kuin mitä sen omaisuus kuluu (kuvio 9).

Kaupunkien investoinneissa on merkillistä se, että ne tekevät niitä omalla rahoituksella. Olisiko investoinneissa järkevä käyttää apuna myös muita tahoja ja rahoitusmalleja? Tämä helpottaisi kaupungin voimavarojen kohdentamista ja voisi tuoda sen toimintaan notkeutta. Samalla hankkeiden rahoitus ja muut hankkeisiin liittyvät riskit eivät jäisi yksin kaupungin veronmaksajien murheeksi. Kuuden suurimman kaupungin investoinneissa on pelottavaa se, että ne investoivat jatkuvasti enemmän kuin mitä niiden omaisuus kasvaa. Tämä tietää jatkuvaa ylläpitokustannusten kasvua kauas tulevaisuuteen.

Kolmas tapa tarkastella kaupunkien liikeideoiden eroja on vertailla niiden rahastointiasteita. Rahastointiaste kuvaa sitä, kuinka paljon niiden omasta pääomasta on korvamerkitty kunnan ydintehtävien hoitoon. Luku kertoo selvimmän siitä, millaisille toiminnoille kaupunki on omis-

Kuvio 9 Helsinki investoi herkeämättä vuodesta toiseen

Kumulatiiviset investoinnit, eur/asukas



Kuuden suurimman kaupungin kumulatiiviset investoinnit asukasta kohden vuodesta 1995 lähtien.

Taulukko 24 Vain Espoo rahastoi pahan päivän varalle

| 2006 | Rahastointiaste, % | Rahastoista osoitettu ydintehtävien hoitoon, % |
|----------------|--------------------|---|
| 1 Espoo | 27.6 | 94.0 |
| 2 Turku | 7.3 | 0.5 |
| 3 Vantaa | 6.6 | 100.0 |
| 4 Tampere | 4.6 | 0.0 |
| 5 Oulu | 4.4 | 32.0 |
| 6 Helsinki | 3.9 | 26.6 |
| Kuusi suurinta | 8.0 | 62.9 |

Rahastointiaste kertoo, mikä osuus kaupungin omasta pääomasta on korvamerkitty kaupungin ydintehtävien hoitoon tulevaisuudessa.

tautunut ja keitä se aikoo toiminnallaan hyödyttää. Espoolla tällaisia rahastoja on puolen miljardin edestä (taulukko 24). Muiden kaupunkien liikeideoihin tällainen käytäntö ei näytä suuremmin iskostuneen.

4.1 Naapurukset kilpasilla

Liikeideoiden eroista saa käsityksen pureutumalla tarkemmin Helsingin ja Espoon välisiin eroihin. Helsinki nojaa toiminnassaan vahvaan omaan tuotantoon ja vankkaan teolliseen lähtökohtaan. Kaupunkikonserni pyrkii myös tekemään bisnestä alueilla, joilla on selvästi tarjolla myös markkinaehtoisia toimijoita. Näin Helsingillä on liikeideassaan selkeitä teollisia intohimoja, jotka eivät liity suoranaisesti kaupungin perustehtäviin. Helsinki on olemassa yhtä paljon omaa tuotantokoneistoaan kuin asukkaitaan varten. Liikeidea voi tutkailla myös kaupungin osakeyhtiöiden määrillä. Helsingillä on paljon omia osakeyhtiötä, kun taas Espoossa niitä on vähän.

Espoo on muutoinkin toiminut monissa asioissa päinvastoin kuin Helsinki. Espoo ei ole läsnä kansallisesti tai kansainvälisesti kilpaillussa teollisessa toiminnassa, vaan on irtaantunut näistä toiminnoista pyrkien optimoimaan omistustensa arvoa. Näitä varoja rahastoidaan ydintoimintojen, etenkin peruspalveluiden, kehittämisen turvaamiseksi. Palve-

lutuotannossa Espoo on nojannut vahvasti yksityiseen sektoriin. Kun kaupunki on kasvanut, lisääntynyt palvelutarve on pyritty tyydyttämään yksityisen tarjonnan kautta.

Kun näitä kahta kaupunkia vertaa, kannattaa pitää mielessä niiden historialliset erot. Helsinki on historian perimänä saanut kontolleen monia teollisia toimintoja, kuten satamatoiminnan. Lisäksi Helsinki on pääkaupunkina toiminut koko maan näyteikkunana. Koska Suomi on ollut pääomaköyhä maa, Helsinki on aikojen saatossa tehnyt paljon investointeja, jotta perusinfrastruktuurista olisi tullut ylipäättään toimiva. Helsinki toimii myös suomalaisessa kaupunkisarjassa aivan omassa koluokassaan. Tarvittaisiin yli 200 kuntaa pienemmästä päästä alkaen, jotta saataisiin kunta, joka olisi asukasluvultaan yhteenlaskettuna Helsingin kokoinen.

Espoo on puolestaan kasvanut Helsingin kupeessa. Se on kilpaillut asukkaista ja yrityksistä Helsingin kanssa. Sen ei ole kannattanut lähteä luomaan samanlaista liikeideaa kuin mitä sen suurella naapurilla on ollut. Espoo on noudattanut toiminnassaan myös niin sanottua ”rusinapullamallia”. Ajatuksena on näyttänyt olevan se, että kaupunki houkuttelee alueelleen korkean osaamistason yrityksiä sekä hyvin koulutettua väestöä. Tässä kaupunki on myös onnistunut. Sen väestön ikärakenne ja koulutustaso ovat suotuisat, koska kaupunkiin on muuttanut vuosittain noin 2 000 keskimääräistä paremmin koulutettua henkilöä sekä runsaasti lapsiperheitä. Korkea koulutusaste korreloi parempien tulojen, vähäisemmän sairastavuuden ja paremman työllisyyden kanssa. Tällöin verotulot ovat asukasta kohden suhteellisesti korkeammat ja vastaavasti sosiaalikulut ovat alhaisemmat.

4.2 Mahtava monialakonserni Helsinki

Helsinki on nykyisellään taloudellisessa mielessä mittavan kokoinen monialayritys, joka tuottaa hyödykkeitä ja palveluita sekä itselleen että markkinoille. Kaupunkikonserni on mukana muun muassa energia-, satama-, catering- ja joukkoliikennebisneksissä.

Helsinki sitoo kaupungin perustoimintaan pääomia vajaat neljä miljardia euroa. Summa tarkoittaa rahamäärä, joka kaupungilla on kiinni kiin-

teistöissä, koneissa ja laitteissa. Helsinki-konserni puolestaan on sitonut toimintaansa pääomia yli 10 miljardia euroa.

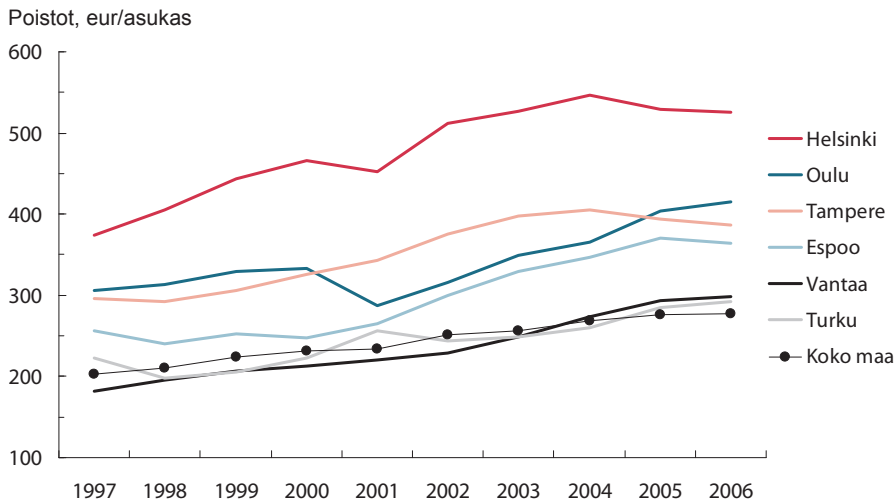
Lukujen välinen suhde kielii siitä, että Helsingin painopiste on muualla kuin perustoiminnassa. Toisaalta näyttää siltä, että Helsinki haluaa pitää perustoiminnassaan yllä laajaa omaa tuotantoa eikä turvaudu markkinoihin. Tähän viittaa se, että Helsinki sitoo perustoimintaansa pääomia 10 054 euroa asukasta kohden. Espooseen verrattuna luku on yli kaksinkertainen. Palveluistaan Helsingin kaupunki tuottaa yli 80 prosenttia itse, ulkoistamisaste oli Helsingissä 18.1 prosenttia.

Vuonna 2006 kaupunkikonsernilla oli kuusi liikelaitosta ja yli 100 tytäryhtiötä. Helsinki-konsernin merkittävimmät teolliset toiminnot oli sijoitettu kaupungin kuuteen liikelaitoksen, jotka olivat vesi-, energia-, satama- ja liikennelaitos sekä Palmia ja tekstiilipalvelu. Nämä tekivät liikevaihtoa yhteensä noin 1.34 miljardia euroa ja liikevoittoa 465 miljoonaa euroa. Kassavaroja liikelaitoksilla oli yhteensä lähes 300 miljoonaa euroa. Kaupunkikonsernin ”kruununjalokivi” on energialiikelaitos Helsingin Energia, josta saaduilla tuloilla rahoitetaan nykyään merkittävästi myös kaupungin perustoimintaa.

Kun Helsingin toiminta on ollut laaja-alaista, se tuo mukanaan hallitsemattomuuden tuntoa. Tämä on näkynyt osin järjettömissä liiketoiminnissa, joita on vaikea perustella asukkaan palvelunäkökulmilla. Tästä on esimerkki Helsingin Veden 2000-luvun alussa perustama tytäryhtiö Nordic Water, joka päätti lähteä juomavesimarkkinoille arabimaihin. Tarina päättyi huonosti. Tytäryhtiö ajettiin alas, ja kaupunkilaisten rahojä valui hukkaan. Seikkailu kertoo siitä, että kaupungin omistajaohjaus ei ollut paikallaan. Ammattimainen omistaja olisi tuskin päästänyt Helsingin Vettä kansainvälisesti tiukasti kilpailluille vesimarkkinoille, joka oli kaupungin omistamalle laitokselle täysin vieras alue.

Omistajan nukahduksesta kertonee myös Helsingin kaupungin omistaman Helsingin Bussiyhtiön toiminta. Yhtiö työllisti vuonna 2006 noin 1 740 työntekijää. Se on saavuttanut merkittävän aseman niin kaupunkikuin lähiseutuliikenteessäkin. Bussiyhtiön vuosien 2003–2006 yhteen lasketut tappioluvut rahoituserien jälkeen olivat 11.6 miljoonaa euroa. Kaupunki oli tukenut sen toimintaa 16 miljoonan euron pääomallainalla ja antamalla yhtiölle pitkäaikaista velkaa 14.3 miljoonaa euroa. Näiden lisäksi yhtiöllä oli myös markkinaehtoista lainaa.

Kuvio 10 Helsingillä suurimmat poistot



Kuuden suurimman kaupungin vuosittaiset poistot asukasta kohden viimeisten 12 vuoden aikana.

Samalla yhtiötä on pidetty kilpailijoiden keskuudessa merkittävänä markkinahäirikönä. Perustellusti voi kysyä sitä, miksi kaupungin ylipäätään pitää olla mukana bussiliikenteessä, jossa toimii iso joukko markkinatoimijoita? Onko sillä itseisarvoa, että kaupunkilaiset saavat istua kaupungin omistamassa bussissa?

Helsingin teollista toimintatapaa kuvaavat myös poistot, joilla tarkoitetaan käyttöomaisuuden kulumista. Mitä raskaampi ja teollisempi tuotantokoneisto kaupungilla on, sitä suuremmat ovat poistot. Helsingin poistot asukasta kohden ovat reilut kaksi kertaa suuremmat kuin kunnilla keskimäärin (kuvio 10).

4.3 Notkea Espoo

Espoon organisoitumisessa on silmiin pistävää se, että kaupungilla on vähän liikelaitoksia. Myös tytäryhtiörakenne vaikuttaa yksinkertaiselta. Kaupungin sisällä on kuitenkin vielä laaja määrä palveluita, joista ruokapalvelu on suurin.

Espoo ei niinkään ole ulkoistanut vanhaa toimintaansa, vaan lisäkapasiteettia tarvitseensa muuttovoittoinen kaupunki on kääntynyt tilaajana ulkopuolisten tuottajien puoleen. Kaupungilla oli vuonna 2007 erilaisia tavaroiden ja palvelujen toimittajia noin 7 400 kappaletta. Hankintasopimuksia oli tehty noin 1 000 toimittajan kanssa. Espoon mallissa korostuu se, että kaupunkikonsernin ydinosamisten joukkoon on nousemassa palvelujen ostaminen, ei välttämättä niiden tuottaminen.

Palveluissa Espoon ulkoistamisaste oli noin 20 prosenttia. Vuonna 2006 suomalais kuntien keksimääräinen vastaava luku oli noin 18 prosenttia. Espoon toimintatapa on tehnyt mahdolliseksi sen, että kaupungin oma henkilöstö on pysynyt koko 2000-luvun vakaasti noin 13 000 työntekijässä, vaikka kaupungin väkiluku on samassa ajassa kasvanut maakuntakaupungillisen verran.

Vuonna 2006 kaupungilla oli vain neljä liikelaitosta: Espoon Vesi, Varrikko, Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos ja Suurpelto, joka on Kehä II:n ja Tarvontien läheisyyteen nouseva uusi asuinalue. Suurpellon etenemistä seurataan niin sanotussa tase-seurantayksikkömuodossa eli sisäisenä liikelaitoksena.

Espoon kiistelyäkin herättänyt sähköyhtiön myynti kertoo paljon kaupungin toimintatavasta, joka poikkeaa kaupunkien valtakäytännöistä. Espoossa teollista omaisuutta voidaan realisoida markkinahintaan ja myynnistä saaduilla varoilla turvataan kaupungin peruspalveluja. Espoolla on vähän teollista tuotantoa esimerkiksi Helsinkiin verrattuna.

Sähköyhtiön myynti tasapainotti Espoon omistuksiin liittyviä riskejä. Vuonna 2006 ja sitä aiemmin tehdyistä E.ON-myyneistä saamansa varat Espoo on rahastoinut peruspalvelujen kehittämisrahastoon sekä peruspalvelujen ja maahankinnan investointirahastoihin. Näissä rahastoissa oli varoja yhteensä lähes 530 miljoonaa euroa.

Sijoitusten tuotoilla kaupunki rahoittaa tulevana vuosina peruspalveluidensa investointeja ja ylläpitoa. Kaupungille voi antaa kiitosta rahastointavastaan. Varat on korvamerkitty eikä niitä voida poliittisen pelin melskeissä imeä mihin tarkoitukseen tahansa.

Toisaalta Espoon sijoitustapaa on myös helppo arvostella. Kaupunki sijoitti vuonna 2006 E.ON:ista saamansa varat mahdollisimman huo-noon aikaan: osake- ja rahamarkkinat ovat olleet varsin levottomia. Näin Espoon viimeisimmät sijoitukset eivät ole tähän mennessä poi-

kineet käytännössä tuottoa lainkaan. Jos kaupunki tavoitteli sitä, että rahaston arvo ei saa vuositasolla laskea, oli vaadittu kuuden prosentin vuotuinen tuottotavoite salkun rakenteella liian korkea. Salkun sijoituksista oli reilut 50 prosenttia korkomarkkinoilla ja loput olivat suuremman riskin sijoituksia. Pitkällä aikavälillä Espoon tuottotavoite on riskilaskureitten mukaan hyvinkin mahdollinen. Espoon toimintatapa tuo muistutuksen siitä, että palvelujen ostamisen lisäksi myös varallisuudenhoidosta pitäisi tulla kaupungille entistä tärkeämpi osaamisalue.

Espoon käytännöistä kertoo myös sen toimintatapa edellä mainitussa Suurpellon asunto- ja toimistoaluehankkeessa. Suurpellon perusajatus on varsin yksinkertainen. Kaupunki kaavoittaa valtaosin yksityisten hallussa olevat alueen maat. Maanomistajat maksavat kaupungille maankäyttömaksua 250 euroa rakennusoikeusneliöltä. Näillä maankäyttömaksuilla kaupunki rahoittaa alueen infrastruktuuri- ja palvelurakentamisen. Maanomistajat myyvät alueensa puolestaan rakennusliikkeille.

Kun Suurpellon alue on kokonaisuudessaan valmis, siellä piti olla alkuperäiskaavailujen mukaan noin 8 000 asukasta ja työpaikkojakin lähes saman verran. Nykyvalossa luvut voivat olla haasteellisia. Selvää on kuitenkin se, että Suurpellon tapauksessa Espoo ei pyri tekemään liiketoimintaa tonttikaupoilla, vaan kaupungille näyttää riittävän se, että se saa houkuteltua alueelleen asukkaita ja yrityksiä. Käytännöstä näyttävät hyötyvän kaikki osapuolet: asuntoja kaipaavat ihmiset, kaupunki, maanomistajat ja rakennusliikkeetkin.

4.4 Yhteenveto

Suurissa kaupungeissa on suurta ja monipuolista teollista toimintaa. Ne toimivat omalla tuotannollaan lukuisilla eri markkinoilla, kuten kiinteistö-, energia-, terveys- ja joukkoliikennealoilla. Onpa niillä jopa omia pesuloitakin. Näin kuntien tuotantokoneisto on kasvanut suureksi. Ei ole välttämättä selvää, onko kunnan toiminnan tarkoituksena palvella asukkaitaan vai onko se olemassa työntekijöitään varten.

Kaupunkien toimintatavoissa on kuitenkin hyvin suuria eroavaisuuksia. Esimerkiksi Espoo ja Helsinki ovat hyvin kaukana toisistaan. Espoo on selvästi pyrkinyt käyttämään hyväkseen olemassa olevaa yritysverkostoa

eikä pyri tuottamaan kaikkia palveluita itse. Kaupunki on myös luopunut teollisista toimistaan. Helsinki puolestaan nojaa vahvasti omaan tuotantoon ja kaupungilla on selkeä teollinen toiminta-ajatus. Näyttäisi siltä, että myös Vantaa on suuntamassa kohti ulkopuolisen palvelutuotannon laajempaa hyödyntämistä. Vastaavasti Oulu, Tampere ja Turku muistuttavat toimintatavoiltaan Helsinkiä.

Kaupunkien teollinen toiminta on osin historiallista perua. Samaan aikaan, kun kunnat valittelevat rahapulaansa, ne ylläpitävät suurta tuotantoverkkoa. Tämä osaltaan vinouttaa kuntien taloudellisia rakenteita ja hämärtää sitä, mitkä asiat ovat kunnan ydintoimintoja.

Kuntien tilannetta on verrattu usein osuustoiminnalliseen S-ryhmään, joka ajautui 1980-luvulla suuriin vaikeuksiin ja lähes konkurssitilaan. Sittemmin ryhmä on noussut suurimmaksi toimittajaksi Suomen päivittäistavaramarkkinoilla. S-ryhmän kehityskuluista voisi olla kunnissakin opittavaa.

S-ryhmän juuret ulottuvat 1900-luvun alkuvuosille. Se jakautui kahdeksi ryhmäksi, SOK:ksi ja OTK:si kansalaissodan mainingeissa. Jako päättyi vuonna 2004, jolloin Elanto fuusioitiin S-ryhmän osaksi.

S-ryhmän toiminta sujui kohtuullisesti aina 1960-luvulle saakka. Siitä tuli hiljalleen varsinainen moniottelija. Osuustoimintaryhmä laajeni kaupan lisäksi isoksi teolliseksi toimijaksi. Se valmisti muun muassa polkupyöriä, rakennustarvikkeita, tulitikkuja, makeisia ja elintarvikkeita.

Yhteiskunnan rakennemuutos, maaltamuutto ja kulutustottumusten muutos ajoivat ryhmän ahtaalle, mutta osuuskauppa ei kyennyt uudistumaan. 1970-luku oli jo sinnittelyä, mutta rakennemuutosta ei tehty.

Konkurssikypsässä ryhmässä aloitettiin 1980-luvun alussa rajut toimet. Teolliset toiminat myytiin, samalla luotiin perusta aiempaa huomattavasti yksinkertaisemmalle alue-osuuskaupparakenteelle ja väkeä saneerattiin rajusti. Ketjuohjausmallilla ryhmään tuotiin yhtenäiset toimintatavat, logistiikka ja tukkutoiminta keskitettiin ja asiakasomistajuudesta luotiin kilpailuetu. Tosin sittemmin kriisistä selvittyään S-ryhmä on palannut monialaisuuden tielle. Se on investoinut reippaasti sen sijaan, että olisi tulouttanut uusinwestointeihin käyttämiään varoja merkittävässä määrin asiakasomistajan taskuun.

S-ryhmän kriisivaiheista löytyy yhteneväisyyksiä kuntasektorin nykytilaan: kunnat turvautuvat valtaosin omaan tuotantoon, kasvavaa kokonaisuutta on vaikea hallita ja monialaisuus kadottaa näkyvyyden siitä, mikä on kuntalaisen kannalta keskeistä toimintaa. Investoinnit kohdistuvat epämääräisesti, ja kokonaisuuden ylläpito käy taloudellisesti raskaaksi.

Lisäksi kuntien ovella koputtelee suuria yhteiskunnallisia murroksia aiheuttavia tekijöitä. Näistä merkittävin on väestön ikääntyminen. Se hidastaa talouskasvua, vähentää kuntien verotuloja ja lisää sosiaali- ja terveyspalvelujen kysyntää.

Väestön ikääntyminen tietää myös vakavia rekrytointiongelmia kuntasektorille. Samaan aikaan aluerakenteet eriytyvät. Kuudessa suurimmassa kunnassa ja niiden lähikunnissa väkimäärä lisääntyy. Tämä tarkoittaa myös sitä, että palveluiden kysyntä kasvaa näissä kaupungeissa laajalla rintamalla.

Kun joukkoon heitetään vielä ilmastonmuutoksen ja globaalin talouden kehityskulkuun liittyvät tekijät on selvää, että kuntasektorin on muokattava toimintatapojaan S-ryhmän mallin mukaan. Kaikkea ei kannata tehdä itse, hallintorakenteita on yksinkertaistettava, kuntalaisen etu on otettava mukaan päätöksenteon keskiöön ja konsernijohtamista on tiivistettävä. Jotta tähän päästäisiin, kunnissa on tehtävä selkeitä linjauksia siitä, että ne muuttavat tuotantolähtöistä liikeideaansa kohti palvelukonsernimaailmaa.

5 Kaupunkien on avauduttava markkinoille

Kuntasektori on merkitykseltään valtava toimija suomalaisilla palvelumarkkinoilla. Vuonna 2006 se osti palveluita 12.4 miljardilla eurolla. Yli puolet tästä summasta, 7 miljardia euroa, oli kuntasektorin sisäistä kauppaa: kuntien ostoja kuntayhtymiltä ja kuntayhtymien ostoja kunnilta. Oikeasti kuntasektorin sisäinen kauppa oli vielä suurempaa, koska kuntien ja kuntayhtymien ostoja omilta tytäryhtiöiltään ei ole tilastoitu erikseen, vaan ne lukeutuvat palveluostoihin kuntasektorin ulkopuolelta, vaikka tällaisia ne eivät käytännössä ole.

Kuntien ja kuntayhtymien yksityisiltä ostamien palvelujen määrä kasvoi Tilastokeskuksen lukujen mukaan vuoden 2003 noin 4.1 miljardista eurosta vuoteen 2006 mennessä noin 5.3 miljardiin euroon. Summa on osin siis harhaan johtava, sillä luku sisältää kuntien ostot omilta tytäryhtiöiltään. Vaikka kuntien ulkoiset ostot ovat kasvaneet, kuntasektori luottaa kuitenkin omaan tuotantoon kuin markkinoilta saatuun apuun.

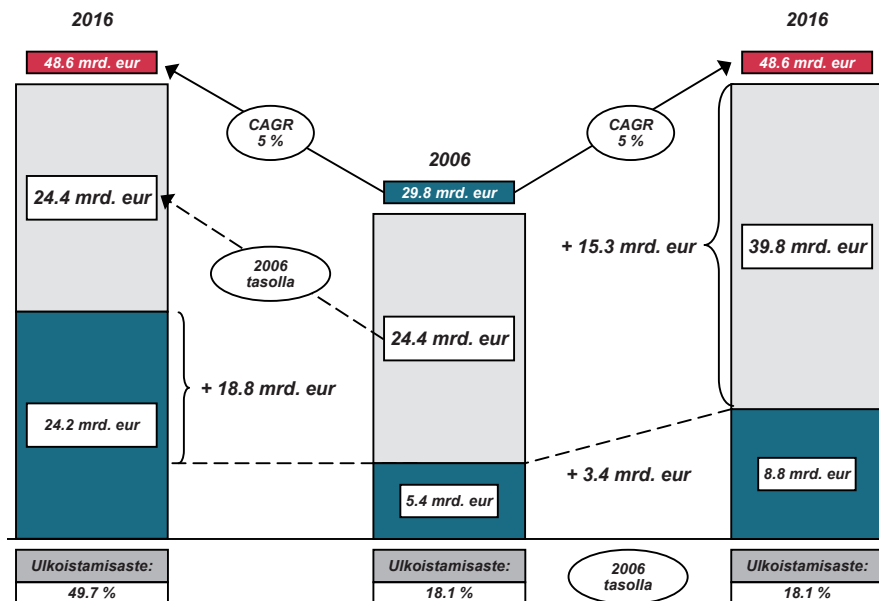
Suomalaiskuntien ostojen määrät vaihtelevat sektoreittain. Kustannuksiltaan suurimmassa ryhmässä eli hyvinvointipalveluissa palvelujen ostojen osuus kokonaiskustannuksista on vain muutamien prosenttien luokkaa.¹ Kunnilla on vielä huomattavasti mahdollisuuksia saavuttaa lisää tehokkuutta monipuolistamalla palvelurakenteitaan. Jotta tähän päästäisiin, kuntien roolin on muututtava markkinoilla nykyisestä tuotantolähtöisestä ajatusmallista ostajan ja markkinoiden kehittäjän suuntaan.

Tämä voisi olla ratkaiseva tekijä myös koko Suomen kehittämiseksi palveluyhteiskunnan suuntaan. Tilannetta voidaan kuvata kahdella yksinkertaisella laskutoimituksella, jotka paljastavat sen, että nykyinen ei ole kestävällä pohjalla. Jos esimerkiksi yksityisen sektorin osuus julkisten palvelujen tuotannossa pysyy nykyisellään, kasvaa kuntasektori tämän-

hetkellä noin viiden prosentin vuotuisella menojen kasvuvauhdilla lähes 19 miljardilla eurolla vuoteen 2016 mennessä. Kalkyylin mukaan kuntien henkilöstö kasvaa 490 000 työntekijästä yli neljännesmiljoonalla noin 715 000 työntekijään (kuviot 10 ja 11). Jos olettaisimme päinvastoin, että kuntasektorin oma toiminta ei kasvaisi nykyisestään, vaan kuntasektorin kasvu suuntautuisi yksityisten tahojen tuottamiin palveluihin, syntyisi Suomeen yli 20 miljardin euron suuruiset uudet palvelumarkkinat.

Toimiva markkinatalous etsii tehokkaimmat ja innovatiivisimmat toimintatavat. Jatkuva kilpailu pakottaa yrityksiä kehittämään palveluitaan ja tuotteitaan samalla kun ne etsivät kilpailun puristuksessa uusia luovia tuotantotapoja sekä ansaitsemismahdollisuuksia. Näin on siis silloin, jos kilpailu on tehokasta. Maamme hyvä taloudellinen menestys laman jälkeen on valtaosin tulosta menestyksellisestä toiminnasta ympäristössä, jossa markkinoita on vapautettu ja säännöstelyä on purettu. Näin

Kuvio 11 Skenaariot kuntasektorin kasvusta: omalla tuotannolla vai palvelumarkkinoiden kautta?



Jos kuntasektorin kustannusmassa kasvaa 5 prosentin vuosivauhtia, niin se olisi 10 vuoden kuluttua 49 mrd. euroa – vaikka kuntasektori silloin vielä tuottaisi puolet palveluistaan itse, syntyisi Suomeen lähes 20 mrd. euron kokoinen uusi palvelusektori.

CAGR = keskimääräinen vuotuinen kasvuvauhti.

markkinoiden hyödyntämisestä luulisi riittävän ammennettavaa myös kuntasektorille. Tässä kaupungeilla on vahvasti kehittämisen varaa.

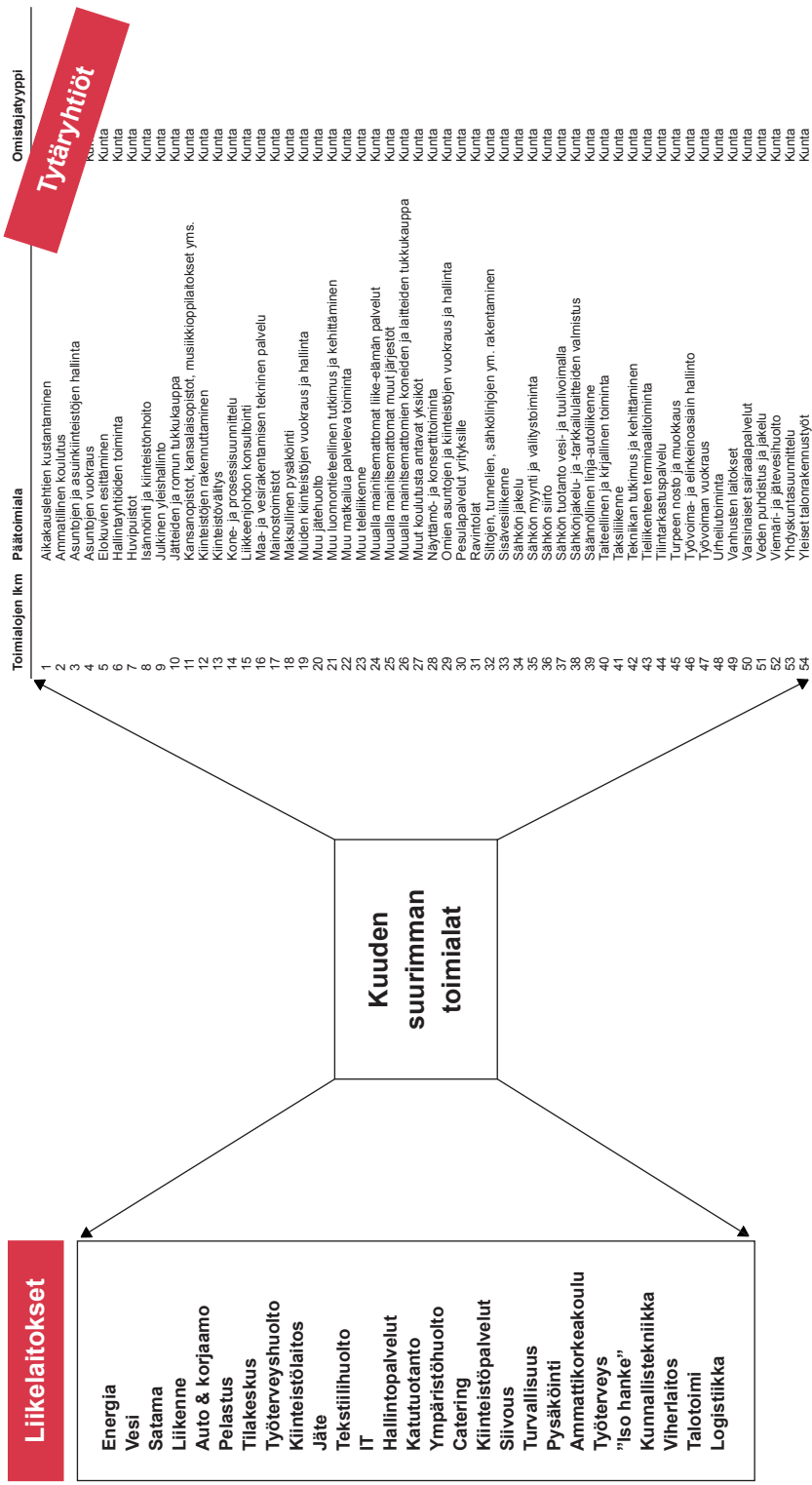
Kuntasektorin vajavainen kyky markkinoiden hyödyntämiseen näkyy kuuden suurimman kaupungin kohdalla. Niiden sisältä löytyy hämmästyttävä määrä toimia, jotka eivät ole millään tapaa lakisääteisiä, mutta joissa kunta on mukana, vaikka markkinoilta löytyy vastaavia palveluita tuottavia yrityksiä (taulukko 25). Pahimmillaan käy niin, että samaan aikaan kun kuntien omat markkinat ovat suljetut, niiden liikelaitokset ja osakeyhtiöt pyrkivät vapaille markkinoille ja aiheuttavat kilpailuasemansa ansiosta markkinahäiriöitä.

5.1 Vieras markkinatalous

Kuntasektorin varautuneen markkina-asenteen takaa löytyy lukuisia syitä. Ensinnäkin Suomessa markkinatalous on vielä kohtuullisen vieras tuttavuus. Vientiteollisuutemme on toiminut jo kauan kansainvälisillä markkinoilla, mutta Suomen kotimarkkinoilla elettiin pitkään toisen maailmansodan luoman säännöstelytalouden piirissä. Viimeisiä säännöstelykauden jäänteitä romutettiin niinkin myöhään kuin 1980-luvun lopussa, jolloin purettiin muun muassa hintavalvonta-asetus, jonka piti suojata kansalaisia elintärkeiden tuotteiden hinnankorotuksilta. Samalla se toimi yritysten suuntaan kilpailusuojana. Järjestelmästä tuli kuitenkin rahastusautomaatti, jonka maksumiehiksi joutuivat kuluttajat.² Sisämarkkinoiden kehitykselle ja avautumiselle merkittävän sysäyksen antoi Suomen EU-jäsenyys vuonna 1995.

Nykytilanteeseen vaikuttaa myös se, että kunnissa totuttiin vuosikymmenien saatossa rakentamaan hyvinvointipalveluja tuottavia organisaatioita muun muassa terveyssektorille jo osittain sen takia, että niillä ei ollut juurikaan muita vaihtoehtoja tarjolla. Tiukka lainsäädäntö sulki kunnat pois palvelumarkkinoiden ostajan roolista. Niille oli tarjolla järjestäjän ja tuottajan rooli. 1990-luvun alkupuolella lainsäädäntö vapautui asteittain, ja kunnille on jäänyt järjestäjän vastuu. Sittemmin kunnat ovat perustelleet tuotantoaan sillä, että markkinoilta ei löydy toimijoita niiden tarpeisiin. Samalla, kun kunnalliset organisaatiot ovat paisuneet, kuntasektorille on kertynyt myös iso eläketaakka. Jotta näistä vastuista selvittäisiin, kuntasektorilla on halukkuutta pitää väkeä mahdollisimman

Taulukko 25 Toimialoja, joilla kunnalliset liikelaitokset ja osakeyhtiöt kilpailevat yksityisten toimijoiden kanssa



Kuuden suurimman toimialat

paljon omissa riveissään. Tätä asiaa tarkastellaan tarkemmin seuraavassa luvussa.

Kuntasektorin kriittinen asenne markkinamekanismeihin on saanut tukea lainsäätäjiltä. Esimerkiksi julkisen sektorin oman tuotannon näkemykset ja tavoitteet ovat kunta- ja palvelurakennemuutoksessa (PARAS) olleet vahvasti edustettuina. Hankkeissa on korostettu kuntien ja kaupunkien keskinäistä palvelutuotantoa, yleishyödyllisten järjestöjen toimintaa sekä tarvetta kehittää uusia palveluiden tuottamismuotoja. Yksityisten yritysten tuottamat palvelut eivät ole saaneet arvostusta näissä hankkeissa. Osin ongelmia on ryhdytty tiedostamaan. Tämä koskee muun muassa yksityis- ja kuntasektorin eriarvoista kilpailuasetelmaa. Nykyhallituksen ohjelmassa todetaan, että hallitus varmistaa julkisen ja yksityisen palvelutuotannon tasavertaiset edellytykset kilpailulainsäädännön keinoin.

Julkisesti tuotetuille palveluille on olemassa kansalaiskannatusta. Esimerkiksi Kunnallisanalyyttisen tutkimuksen TNS Gallupilla teettämässä tutkimuksessa vastaajat pitivät palvelujen tuottajana kuntaa suosituimpana vaihtoehtona. Selvästi suurimman kannatuksen, 61 prosenttia, sai vaihtoehto, jossa kunnat tuottivat suurimman osan palveluista itse ja ostivat loput yksityisiltä yrityksiltä ja järjestöiltä. Vielä tiukempaa linjaa, jossa kunta tuottaa kaikki palvelut itse, halusi joka kymmenes. Kunnan roolin halusi täten pitää hallitsevana yhteensä 71 prosenttia vastaajista. Toiseksi suosituin (21 prosenttia) oli tasajakomalli, jossa kunnat sekä yritykset ja järjestöt tuottivat suurin piirtein yhtä suuren osan palveluista. Järjestelmää, jossa yritykset ja järjestöt tuottivat suurimman osan palveluista ja kunta tuotti loput, piti parhaana vain pieni vähemmistö. Puhdasta markkinamallia, jossa yritykset ja järjestöt tuottavat kaikki palvelut, ei käytännössä kannattanut kukaan.³

Kuva ei ole kuitenkaan mustavalkoinen. Osa tutkimuksista ja gallupeista kertoo siitä, että kansalaisilla näyttää olevan ulkoistamiseen ja kunnallisten palveluiden kilpailuttamiseen suurtakin halukkuutta. Asiaa selvitelleen emeritusprofessori Tuomo Martikaisen selvitysten mukaan raskaan sarjan vanhan mallisen hyvinvointivaltion kannattajia on vähän. Pienituloisimmat ja vähäosaisimmat uskovat kuntapalvelujen kilpailuttamisen tuomiin hedelmiin vahvimmin. Samansuuntaisia tuloksia on saatu myös Englannissa tehdyissä selvityksissä. Ilmiötä on tulkittu siten, että vähäosaisimmat uskovat kilpailuttamisen tuovan heidän ulottuvil-

leen myös vaihtoehtoisia palveluita. Tämä heijastuu myös yhteiskunnalliseen yhdenvertaisuuteen: Miksi vaihtoehtoja on tarjolla vain niille, joilla on varaa maksaa niistä?⁴ Joissakin kyselyissä jopa kolme neljäsosaa vastaajista on nähnyt hyvänä asiana sen, että kunnat käyttävät julkisten sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisessa ostopalveluita. Samaisessa kyselyssä valtaosa kuntalaisista ei pitänyt kunnan itse tuottamia palveluja itsestään selvästi parhaana vaihtoehtona.⁵

Kunnalliset palvelut ja niiden ympärillä olevat markkinat koskevat jokaista kansalaista. Niitä koskeva käsitemylly, kuten yhtiöittäminen, yksityistäminen ja ulkoistaminen, hämärtävät asioiden näkemistä puilta. Käsitteitä sopivasti sekoittamalla kukin taho voi käyttää niitä hyväkseen tarkoituksiinsa sopivalla tavalla.

Kyselyjen ja selvitysten tuloksia puntaroidessa mieleen herää kysymys, onko kuntapalveluiden roolia ja järjestämistapaa mietittäessä otettu huomioon kansalaisten mielipiteitä. Asiaan liittyvää keskustelua käydään vain poliittisella ylätasolla ja tiedotusvälineiden kesken. Poliittisilta päätöksentekijöiltä tulisikin vaatia selkeitä näkemyksiä ja linjauksia siitä, miten kuntien toiminnot pitäisi sopeuttaa markkinaympäristöön.

5.2 Liikelaitokset markkinahäirikköinä

Kuntien asema markkinoilla on monitahoinen. Ne ostavat ja myyvät palveluita. Kahdella jakkaralla istuminen voi kuitenkin sekoittaa kuntien rooleja. Luonteenomaisin tehtävä kunnille olisi ostajan rooli. Nykytilanteessa kuntien toiminta vääristää markkinoita ja jarruttaa niiden kehittämistä. Kunnat harjoittavat liiketoimintaa lukuisissa liikelaitoksissa ja osakeyhtiöissä. Kunnat ovat hakeneet tehoja toimintaansa niiden avulla. Ostajana kunta voi hyödyntää markkinamekanismeja ja kehittää samalla myös markkinaa. Jos kunta siirtyy myyjän asemaan, eivät markkinamekanismit välttämättä toimi sen kohdalla. Mikä vakavampaa, markkinoilla myyvä kunta saattaa häiritä markkinamekanismien toimintaa myös muiden toimijoiden kohdalla.

Lisäksi kuntien markkinatoiminta sisältää riskejä veronmaksajien kannalta. Kunnat ovat isoja toimijoita esimerkiksi energiamarkkinoilla. Kuka osaa ennustaa energiamarkkinoiden suunnat, millaisia inves-

tointeja ilmastotalkoot tietävät kunnalliselle energiatoiminnalle, mitä tämä tarkoittaa kunnan käytettävissä oleville varoille, kenen intressien mukaan toimintaa johdetaan, asukkaan vai toimivan johdon? Haasteita on myös liikelaitosten ja osakeyhtiöiden kansanvaltaisessa ohjauksessa, koska harvalla kunnallispoliitikolla on tarvittavaa osaamista analysoida kuntansa yksiköiden harjoittamaa liiketoimintaa.

Erityisiä markkina-asemaan kohdistuvia ongelmia kohdistuu kuntien liikelaitoksiin. Ne ovat muutakin kuin tavanomaista paremmin raportoituja kunnan palvelutuotantoyksiköitä. Liikelaitosten kilpailuasema on markkinoilla ylivoimainen osakeyhtiöiden nähden. Ne eivät maksa tuloksestaan veroja, niillä ei ole konkurssiuhkaa, ne voivat saada rahoitusta kuntalaisten varoista ja niiden oman pääoman tuottovaatimus on usein alhainen. Liikelaitosten asemaan kohdistuu myös huomattavia juridisia ongelmia. Tämä saatiin tuta, kun EU-komissio puuttui viime joulukuussa valtiollisen Tielaitoksen eli nykyisen Destia Oy:n asemaan. Komission mukaan konkurssisuoja ja verottomuutta nauttiva liikelaitos ei voi kilpailla markkinoilla aidosti. Destia oli jo päätöksen tullessa yhtiöitetty, mutta komission kannan on tulkittu vaikuttavan myös kunnallisten liikelaitosten asemaan.

Liikelaitostoiminnan laajuutta tarkasteltaessa on otettava huomioon, että liikelaitoksia on kahta eri lajia: kunnan liikelaitos -mallin mukaisia sekä niin sanottuja sisäisiä liikelaitoksia (seuranta-, tase- tai tulosityksikkö). Mallien väliset erot liittyvät perustamistapaan, hallintoon ja raportointikäytäntöön. Tilastokeskus kerää tietoja ainoastaan kunnan liikelaitos -mallia seuraavista liikelaitoksista, mutta kuntien tilinpäätöksissä näitä kahta mallia käsitellään toisinaan samalla tavalla. Näinpä koko liikelaitostoiminnan laajuutta ei ole mahdollista analysoida Tilastokeskuksen tiedoista, vaan tiedot on kerättävä ”käsityönä” kuntien omista tilinpäätöksistä.

Vuonna 2006 kunnan liikelaitos -mallin mukaisia liikelaitoksia oli Suomessa 142 kappaletta. Todellisuudessa liikelaitoksia oli siis huomattavasti enemmän. Tilastokeskuksen raportoimat liikelaitokset tekivät liikevaihtoa reilut kolme miljardia euroa. Niiden yhteenlaskettu liikevaihtoluotto oli noin 670 miljoonaa euroa ja liikevoittoprosentti oli erinomainen 21 prosenttia.

Taulukko 26 Kuuden suurimman kaupungin liikelaitosten ulkoinen myynti

| 2006 | <i>Liikelaitosten ulkoinen myynti/ asukas, eur</i> | <i>Liikelaitosten ulkoinen myynti, 1000 eur</i> | <i>Osuus liike- laitosten koko myynnistä, %</i> |
|----------------|--|---|---|
| 1 Helsinki | 1 252 | 706 501 | 63.5 |
| 2 Tampere | 1 100 | 227 020 | 51.4 |
| 3 Oulu | 975 | 126 951 | 42.7 |
| 4 Turku | 688 | 120 700 | 33.5 |
| 5 Vantaa | 281 | 53 362 | 26.6 |
| 6 Espoo | 201 | 47 318 | 64.9 |
| Kuusi suurinta | | 1 281 852 | 55.7 |

Liikelaitosten toimintaa on perusteltu sillä, että ne tuottavat hyödykkeitä ja palveluita pääasiassa kuntien omaan käyttöön. Näin ei näytä asia kuitenkaan olevan. Kuuden suurimman suomalaiskaupungin liikelaitokset saivat vuonna 2006 arviolta 1.5 miljardin euron myyntituotot kaupunkien ulkoisista bisneksistä (taulukko 26).⁶ Siitä, milloin liikelaitoksen katsotaan toimivan markkinoilla, ei ole yksiselitteisiä päätöksiä. EU:ssa on ennakkotapauksia, joissa liikelaitoksen on katsottu toimineen markkinoilla, vaikka sen liikevaihdosta markkinoilta tuleva osuus on ollut vain kymmenisen prosenttia.

5.3 Yritetäänkö kuntasektoria suojata kilpailulta?

Suomessa näyttäisi olevan pyrkimyksiä siihen suuntaan, että kuntasektoria suojattaisiin markkinakilpailulta. Näitä piirteitä on myös käynnissä olevassa PARAS-hankkeessa, johon kytkeytyy useita lainsäädännöllisiä elementtejä, joilla yritetään sulkea kunnallista tuotantoa markkinoiden ulkopuolelle. Ne sisältävät muun muassa seuraavia ongelmakohtia. Kuntien ja kaupunkien palvelutuotannon laajentaminen yli kuntarajojen voi olla EU:n lainsäädännön vastaista. Toiseksi, kunnallisille liikelaitoksille ei pidä jättää sellaista erityisasemaa palvelumarkkinoilla, jossa ne

voisivat tuottaa kunnille palveluita kilpailulta suojatussa asemassa ja samalla kilpailla markkinoilla rajattomasti yritysten kanssa. Kolmanneksi, kuntien elinkeinotoiminta, joka kilpailee yritysten kanssa, voi olla myös kuntalain vastaista.

Kuntamarkkinoiden suojaamisyrityksiä kuvaa myös uusittu hankintalaki. Sen mukaan kuntien hankinnat liikelaitoksiltaan eivät kuulu kilpailuttamisvelvoitteen piiriin. Sitä vastoin kuntien hankinnat omilta osakeyhtiöiltään pitää kilpailuttaa. Näin hankintalaki antaa kunnallisille liikelaitoksille erityisaseman markkinoilla. Ne voivat tuottaa kilpailulta suojatussa asemassa omistajakunnalleen palveluita ja samalla laajentaa toimintaansa rajattomasti markkinoille.

EU-komission Destia-päätös merkitsee osittain jyrkkää kieltoa tällaiselle toimintatavalle ja kunnat ovat jo reagoineet EU-komission päätöksiin. Kuntaliitto on antanut kunnille ohjeet, joiden avulla ne voivat tarkistaa liikelaitostensa asemaa markkinoilla. Oletettavaa on, että tämä voi lisätä liikelaitosten osakeyhtiöittämisii. Osakeyhtiöittäminen puolestaan voi avata myönteisiä kehitysnäkymiä markkinoiden kehittämiseksi, jos kunnat uskaltavat tarttua toimeen. Toisaalta, jos kunnat pitävät liikelaitostoimintansa ennallaan, voi syntyä tilanne, missä yksittäiset toimijat ryhtyvät valittamaan kuntien liikelaitosten toimista, koska EU-komission kanta avaa kilpailijoille vahvan valitusreitit. Valitus voisi olla esimerkiksi komissiolle esitetty yleinen kantelu, joka koskisi kaikkien kuntien liikelaitoksia. Kantelun voisi tehdä kuka vain. Menettely on maksuton. Toimenpidepyynnön jälkeen komissio alkaisi tutkia asiaa viranomaisena.

EU-jäsenyyden myötä Suomi sitoutui noudattamaan sisämarkkinoiden pelisääntöjä, kuntien kohdalla tämä tarkoittaa erityisesti hankinta- ja kilpailulainsäädännön noudattamista. Näyttää siltä, että kuntasektorilla ei ole täysin ymmärretty EU-lainsäädännön henkeä. Esimerkiksi hankintalain tarkoituksena on pitää huolta siitä, että julkisia varoja käytetään tehokkaasti hyväksi. Näin lailla on yleishyödyllinen tavoite. Sitä ei ole säädetty sen takia, että lailla edistettäisiin suoraan yritysten asiaa, vaan se yrittää edistää kansalaisten etuja. Kuntasektorin ei ole järkevää harata lainsäädäntöä vastaan ja yrittää pitää verissä päin kiinni omasta markkina-asemastaan. Nyt olisi viimeistään asenteiden tarkistamisen paikka.

5.4 Tilaaaja-tuottajamalli ei yksin luo markkinoita

Kuntien liikelaitosten määrän kasvu on osittain kytköksissä niin sanottuun tilaaaja-tuottajamalliin. Tämän käytännön nimiin vannotaan erityisen ponnekkaasti Oulussa ja Tampereella. Tilaaaja-tuottajamallissa palvelun järjestämisvastuu ja palvelun tuottaminen eriytetään toisistaan. Karkeimmillaan tämä tarkoittaa sitä, että aiemmin yhteisenä yksikkönä toiminut toiminto jaetaan tilaaaja- ja tuottajaorganisaatioon. Ideana on luoda rajapinta tilaaajan ja tuottajan väliin. Molemmat voivat keskittyä omiin alueisiinsa. Toimintamallin hyvä puoli on se, että se luo kunnissa pyrkimyksiä sille, että ne saisivat hinnan tuottamalleen palvelulle. Toiminnot myös selkeytyvät ja samalla avautuu ovia tuotantolähtöisen ajattelumallin hylkäämiselle. Toisaalta kyse voi olla silmänkääntötempusta. Tilaaaja-tuottajamallin hyödyt jäävät vaatimattomiksi, ellei tilaaajalla ole aitoa mahdollisuutta kilpailuttaa myös markkinoita. Mallin toimivuus edellyttää sitä, että se toimii kysyntävetoisena. Lisäksi tilaaajalla pitäisi olla mahdollisuus peruttaa ja tilata palvelu joltain toiselta toimijalta. Toimiakseen tilaaaja-tuottajamalli vaatii myös palveluiden tuotteistamista.⁷

Kuntakonsernin tilaaaja-tuottajamallista jää usein puuttumaan markkinoille ominainen kilpailu, taloudellinen riski sekä toimintaa ohjaavat kannuste- ja palkitsemisjärjestelmät. Käytännössä törmätään myös tapauksiin, joissa kunnat ovat haluttomia kilpailuttamaan omaa tuotantoaan. Tähän törmättiin muun muassa tutkimuksessa, jossa käytiin läpi 66 kilpailutusta 18 erilaisessa kunnassa. Vain yhdessä tapauksessa kunnan yksikkö oli mukana kilpailutuksessa. Kilpailutusten tulokset olivat kuitenkin varsin kohtuullisia. Yli puolessa kilpailutuksista palvelun reaali-hinta saatiin alenemaan. Reilussa kolmasosassa hinta oli kohonnut ja noin 10 prosentissa kilpailuttamisella ei ollut vaikutusta hintoihin.⁸

Yleistä näyttää olevan myös se, että niissä kilpailutuksissa, joissa kaupungin oma tytäryhtiö tai liikelaitos on mukana, omaan konserniin kuuluvat yksiköt pärjäävät hyvin. Tästä voidaan pitää esimerkkinä muun muassa jo aiemmin mainittua Helsingin Bussiyhtiötä. Tällaisissa tilanteissa on syytä kysyä, tekevätkö kaupunkien omistamat yhtiöt ja liikelaitokset huonoja tarjouksia, joiden riskit säilytetään lopulta veronmaksajan harteille.

5.5 Kunnat markkinoiden kehittäjiksi

Miten kunnat voisivat kehittää markkinoita ja lisätä niiden hyväksikäyttöä? Ratkaisun avaimia voisi lähteä etsimään omistajapolitiikasta ja ydinasioihin keskittymisestä. Näin on toiminut esimerkiksi valtio, joka on toteuttanut johdonmukaista omistajapolitiikkaa jo 1980-luvun lopulta lähtien. Tuosta hetkestä vuoden 2008 alkuun mennessä valtion liikelaitoksista oli yhtiötetty 11 kappaletta. Yhtiöittämisen jälkeen entisten valtion laitosten osia löytyy markkinaehtoisten yritysten sisältä. Samalla valtion budjetista palkkaansa saavan väen määrä on vähentynyt noin 215 000 ihmisestä noin 120 000 työntekijään. Valtion toimista tyypillinen esimerkki oli sen siivouspalveluyksikön kehittäminen, josta muodostettiin Engel Oy, ja yhtiöön tuli mukaan myös pääomasijoittaja. Engel toimi aktiivisena yritysjärjestelijänä ja yhtiö lihotettiin myyntikuntoon. Valtio luopui hyvällä voitolla yhtiön omistuksesta vuonna 2004.

Myös kunnat voisivat yhtä hyvin synnyttää markkinoille uusia toimijoita. Mikä on esteenä sille, että esimerkiksi Helsinki, Vantaa ja Espoo eivät voisi yhdistää esimerkiksi catering-toimiaan yhteiseen yhtiöön? Tällöin syntyisi merkittävän kokoinen yritys, jonka voisi listata vaikkapa pörssiin. Entäpä kunnallisista energiayhtiöistä ja liikelaitoksista synnytetty energiayhtiö, johon niputettaisiin Helsingin, Oulun, Tampereen, Turun ja Vantaan energiatoiminnat? Sijoitusmarkkinoille kokonaisuus voisi olla varsinainen herkkupala, ja samalla kaupungit voisivat pysyä yhtiössä mukana osaomistajina ja nostaa osinkovirtaa. Samalla omistuksiin liittyvät riskit pienentyisivät. Tällaiset toimet vaatisivat kuitenkin päättäväisyyttä ja sisältäisivät myös saneerauksia, tiettyjen toimintojen myyntiä ja ennakkovalmisteluja. Yritysmaailmassa fuusioita edeltää yleensä työvaihe, jossa yhtiö tehdään fuusiokelpoiseksi. Tällöin myydään toiminnot tai toimialat, jotka eivät liity ydintoimintaan, ja saaduilla varoilla puolestaan kehitetään ydintoimintaa.

Tällaiseen omistuksen jalostamiseen ja markkinakelpoisten yritysten luomiseen löytyisi kunnista huomattavan paljon varantoja myös sosiaali- ja terveystaloudelta. Jos tällaisiin toimiin ei tulevaisuudessa ryhdytä, vaarana on se, että kuntasektori paisuu yli kestävänsä. Jos tällaiselle rajalle saavutaan, palvelujen rakennemuutos voi tapahtua nopeasti ja rajusti. Tällöin markkinat valtaavat ulkomaalaiset yritykset, jotka ovat

jo muilla markkinoilla hioneet toimintatapansa kuntoon. Oikein toimien tilanne voisi olla päinvastainen. Nopeasti ikääntyvä väestö tarjoaa esimerkiksi terveyssektorille huomattavan bisnespotentiaalin kasvattamisen. Jos tätä osaamista pystyttäisiin Suomessa kasvattamaan markkinaehtoisesti, täällä ehkä syntyisi yrityksiä, jotka voisivat pärjätä myös kansainvälisillä terveyspalvelujen markkinoilla.

Omistajaohjauksen, omistusten jalostamisen ja ydintoimintaan keskittymisen lisäksi kunnissa pitäisi kehittää merkittävästi ostotoimintaa ja markkinaymmärrystä. Yrityksillä on taipumus pyrkiä kohti monopolia ja ne myös pyrkivät minimoimaan kilpailua. Tällöin ostajalla pitää olla näkemys siitä, miten markkinat pidetään liikkeellä, elossa ja tehokkaaseen toimintaan tähtävinä. Esimerkiksi yrityksissä luodaan strategiat osto- ja hankintakäyttäytymiselle. Tällöin on päätettävä muun muassa se millaisiin kategorioihin toimittajat jaetaan: kenestä ja millä perustein tehdään pitkäaikainen toimittaja sekä millaisiin laatu- ja kustannustavoitteisiin sen on sitouduttava.

5.6 Yhteenveto

Kunnat toimivat markkinoilla sekä ostajan että myyjän roolissa. Ne toimivat osin kilpailulta suojatussa asemassa, jota ne voivat käyttää hyväksi laajentaessaan omia toimintojaan markkinoilla. Tämä luo etenkin palvelumarkkinoiden kehittämiseksi epäterveitä esteitä. Luonteenomaisin rooli kunnan toiminnalle olisi ostajan rooli. Tällöin ostotoiminnasta pitäisi tulla yksi kunnan keskeisistä osaamisalueista. Ostajan rooliin keskittyminen purkaisi myös lainsäädännöllisistä ristiriidoista tulevia paineita. Entistä vahvempi ostajan rooli tietäisi kuntiin myös uudenlaisen osaamisen kasvattamista. Suomessa tehtävissä kilpailutuksissa hinta on usein määräävä tekijä, ei niinkään palvelutaso. Tällöin niinkin itsestään selvyydeltä tuntuva asia kuin se, että hinta on suoraan verrannollinen palvelutasoon, voi unohtua.

Kuntien liikelaitosten asemaan kytkeytyy useita tekijöitä, jotka aiheuttavat markkinahäiriöitä. Näiden poistamisessa ensimmäinen askel on liikelaitosten yhtiöittäminen. Tällöin nähtäisiin se, että kunnilla on merkittävässä määrin toimia, joista voitaisiin synnyttää markkinakelpoisia yhtiötä. Näitä myymällä ja jalostamalla kunnat voisivat saada

varoja keskeisten palveluiden järjestämiseen. Saatuja rahoja voitaisiin ”korvamerkitä” rahastoihin, joista niitä kyettäisiin kanavoimaan esimerkiksi opetus- ja terveystoimeen. Näin kunnat pystyisivät rahoittamaan toimintaansa, ja samalla palvelusektorin kehittymisen myötä olisi mahdollista luoda Suomeen suurehko yksityinen palvelusektori, joka voisi toimia myös merkittävänä työllistäjänä. Nämä kaksi asiaa yhdessä merkitsivät muun muassa sitä, että paineita verorasituksen kasvattamiseen voitaisiin lieventää.

Kunnissa koetaan, että suomalaista palvelutuotantonormistoa pyritään liiaksi laeilla säätelemään. Tällöin myös uusien toimintatapojen etsiminen uhkaa jähmettyä. Kritiikkiä ovat saaneet muun muassa henkilöstön tiukat kelpoisuusehdot ja erilaisia ryhmäkokoja koskevat määräykset. Mitä tiukemmat normistot säätelevät palvelutoimintaa, sitä vähemmän jää pelivaaraa uusille innovatiivisille ratkaisuille. Joustojen vähentyessä kustannukset voivat kasvaa ja palvelutuotantojärjestelmä monimutkaisuutuu. Jotta kunnat voisivat kääntyä hallitusti markkinoiden puoleen, niille pitäisi luoda joustava toimintaympäristö.

Yhtäkaikki kunnissa pitäisi olla aitoa halua siirtyä veronmaksajia ja markkinoita hyödyntävään toimintaan. Nyt tilanne on monilta osin päinvastainen ja kuntasektorilla on näkynyt haluja sulkeutua markkinoiden ulkopuolelle. Vaarana se, että kuntasektori pöhöttyy ja jossain vaiheessa saavutetaan piste, jossa taloudelliset resurssit ja työvoiman määrä eivät riitä sitä ylläpitämään. Lisäksi myös EU-lainsäädäntö voi pakottaa kuntia purkamaan toimintojaan, ja muutokset voivat tapahtua puoliväkisin. Tällaisessa tilanteessa Suomeen jäävät syntymättä koetellut palvelutuotantojen liiketoimintamallit ja ulkomaalaisilla yrityksille avautuu kilpailuetu. Toisella tavalla toimien Suomeen olisi mahdollista synnyttää palveluyrityksiä, jotka voisivat laajentua myös kansainvälisesti. Näin kuntasektorilla on avainrooli Suomen tulevan palveluliiketoiminnan kehittämisessä.

6 Onko kunnallinen eläkejärjestelmä pysähtyneisyyden loputon tae?

Suomalaisten kuntien palvelutuotantojärjestelmä näyttäisi olevan väistämättömän rakennemuutoksen edessä. Tätä kuvastavat hyvin valtionvarainministeriön laskelmat. Väestön ikääntyminen ja eläköityminen aiheuttavat yhtälön, joka on kestämaton. Jos kunnissa halutaan säilyttää palvelutaso ennallaan omaan tuotantoon nojautuen, kuntiin tarvitaan vuoteen 2025 mennessä 60 000 työntekijää lisää verrattuna nykyiseen. Samaan aikaan kokonaistyövoiman määrä vähenee vastaavassa ajassa 20 000 ihmisellä. Tämä tarkoittaa sitä, että yksityiseltä sektorilta väheneisi 80 000 potentiaalista työntekijää.⁹ Näin julkinen sektori siis imisi ihmisiä yksityiseltä sektorilta ja valtaosa uusista työntekijöistä pääsisi kuntatöihin.

Jos julkinen sektori kasvaisi ja yksityinen pienentyisi, voidaan olettaa, että kansantuotteen kasvuvauhti hyytyisi. Sen verran huonompaa on julkisen sektorin tuottavuuden kehitys ollut. Nykyisen yhteiskuntarakenteen ja palvelujen säilyttäminen vaatii kuitenkin bruttokansantuotteen jatkuvaa kasvua. Samalla, kun kokonaistyövoiman määrä uhkaa vähetä, tuottavuutta on lisättävä, jotta kansantalous pysyisi kasvussa. Ja tuottavuus ei kasva kuntasektoria paisuttamalla.

Julkisen keskustelun perusteella näyttää, että tähän ongelmaan ei ole havahduttu. Eetos näyttää olevan se, että kuntien työntekijämäärä ei saisi pienentyä. Miksi näin? Asialla on toki puhtaasti poliittiset puolensa, mutta taustalla näyttää vaanivan myös järjestelmävirhe, joka saa hännän heiluttamaan koiraa.

6.1 Jos yksi ulkoistaa, kaikki kärsivät?

Keskustelu ulkoistamisesta kulminoituu usein väitteeseen, että toimintojen siirtäminen yksityisten palveluntuottajien tuotettaviksi vie pohjaa kunnallisen eläkejärjestelmän rahoitukselta. Kunnallinen eläkejärjestelmä perustuu yksityisen sektorin tavoin siihen, että nykyiset ja tulevat kuntatyöntekijät rahoittavat valtaosan edeltäjiensä eläkkeistä. Järjestelmän kestävyys lepää laskelmassa, jossa kunta-alan palkkasumma kasvaa reaalisesti noin prosenttiyksikön vuodessa tulevat lähivuosisikymmenet. Näin kuntaeläkkeiden rahoitus ei kestä kuntahenkilöstön suurta vähentymistä. Jos niin kuitenkin tapahtuu, kuntatyönantajan eläkemaksua pitää nostaa. Tästä seuraa kierre, jossa kunnan oman työn kilpailukyky jatkuvasti heikkenee.

Kunnallinen eläkejärjestelmä perustuu yhteisvastuuseen. Kunnat ovat vastuussa toistensa eläkevelvoitteista. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi pieniin syrjäseutujen kuntiin on syntynyt historian aikana suuret määrät eläkevastuita. Jos noilla seuduilla kuntien työntekijämäärät vähenevät, kunta ei pystyisi maksamaan nykyisten työntekijöidensä eläkemaksuilla menneisyyden vastuita. Ongelma ratkeaa, kun eläkkeet ovat koko kuntakentän vastuulla. Ne kunnat, joiden työntekijämäärät ja palkkasummat kasvavat, maksavat samalla kuihtuvista kunnista eläkkeille jääneiden työntekijöiden eläkkeet. Näin kasvavat ja usein varakkaat kunnat ottavat talkoilla osaa taantuvien ja pienentyvien kuntien eläkemenoihin.

Järjestelmä on leiponut sisäänsä eräänlaisen hiljaisen vaateen: ulkoistamiset haittaavat kuntien eläkejärjestelmän toimivuutta. Koska riski on yhteinen, kuntasektorilla on eräänlainen yhteinen velvoite olla ulkoistamatta: jos yksi ulkoistaa, kaikki kärsivät. Kuntatyöntekijöiden eläkkeitä hoitava Kuntien eläkevakuutus (Keva) on arvioinnut, että 10 prosentin palkkasumman pienennys kuntasektorilta nostaa kunnilta perittävää eläkemaksua noin kaksi prosenttiyksikköä. Jos poistuma on hyvin suuri, maksutasoa jouduttaneen korottamaan huomattavasti enemmän. Esimerkiksi kunnallisen henkilöstön 40 prosentin poistuma nostaisi maksua selvästi yli 50 prosenttiin palkkasummasta vuoden 2020 vaiheilla. Viime vuosina tämä luku on ollut 28.5 prosenttia. Yksityisellä puolella vastaava luku on ollut noin 21.5 prosenttia. Kunnallisen puolen korkeampi prosentti johtuu siitä, että kuntaeläkkeisiin liittyvä rahastointi

aloitettiin myöhemmin kuin yksityisen puolen rahastointi. Lukua kasvattavat lisäksi kuntapuolen vanhat eläkkeet, joihin sisältyy parempia etuisuuksia kuin yksityisellä puolella.

6.2 Historian taakka

Kuntien ja yksityisten alojen palkansaajien pakollinen lakisääteinen työeläkejärjestelmä luotiin Suomessa 1960-luvun alkupuoliskolla. Kuntatyöntekijöiden eläkkeistä vastaa Keva, joka on kuntien omistama eläkelaitos. Se on Suomen suurin eläkelaitos, kun mittarina käytetään vakuutettujen ja maksutulojen määrää. Kevalla on vakuutettuna noin 490 000 ihmisen eläkkeet. Se maksaa eläkettä 313 000 työelämästä poistuneelle ihmiselle. Vuonna 2007 Keva sai maksutuloa eli rahaa, jota kerätään eläkkeiden maksamiseen, noin 3.7 miljardia euroa. Tästä summasta meni suoraan eläkkeisiin 2.7 miljardia euroa ja noin miljardi euroa rahastoitui.

Kuntien eläkeproblematiikalla on kauas menevät syntyjuuret. Kun nykyisen eläkejärjestelmän perusteita luotiin, yksityiset työeläkeyhtiöt aloittivat rahastoinnin välittömästi. Käytännön avulla aiottiin vastata myös tuleviin eläketarpeisiin. Kuntapuolella rahastointi aloitettiin vasta vuonna 1988. Tähän saakka kuntaeläkkeiden rahoitusjärjestelmä oli niin sanottu puhdas jakojärjestelmä: maksuja kerättiin ainoastaan se rahamäärä, mikä tarvittiin kyseisenä vuonna maksettaviin eläkkeisiin ja järjestelmän hallintokuluihin.

Rahastoinnin myöhäiseen aloitushetkeen on useita syitä. Valtio maksoi muinoin valtionosuuksia, jotka oli kohdennettu eläkekuluihin. Sen edustajat eivät halunneet, että kunnat rahastoivat niitä varoja, joita valtio maksoi osuuksina eläkemenoihin. Toisaalta kunnissa elettiin 1970-luvulla kasvuhuumassa. Tuolloin kuntiin tuli paljon uutta väkeä. Tähän vaikutti erityisesti se, että voimaan tulleet päivähoito- ja kansanterveyslaki velvoittivat kunnat järjestämään lakien edellyttämiä palveluita kansalaisille. Kun väkimäärä kasvoi, eläkkeelle siirtyvien ihmisten eläkkeiden maksamisessa ei näyttänyt olevan ongelmia. Osin huomiotta jäi se, että kuntiinkin palkattujen ihmisten eläkkeet tulisivat jonain päivänä maksuun. Rahastointia vastustettiin myös ideologisista syistä. Lopulta päättäjät havahtuivat siihen, että tosiasiaassa maksutaso oli liian alhainen

tulevaisuuteen leipoutuvien eläkevastuiden kannalta. Ja näin rahastointi päätettiin käynnistää.

Rahastoinnista huolimatta kuntaeläkkeet kustannetaan edelleen jakojärjestelmän mukaisesti. Eläkelaitos kattaa kunkin vuoden eläkemenot saman vuoden maksutuloilla, eli maksussa olevia eläkkeitä rahoitetaan työnantajilta ja palkansaajilta kootuilla maksuilla. Kunnallisessa eläkejärjestelmässä rahastot ovat väliaikainen puskuri, josta eläkemaksujen kasvua voidaan tasata suurten ikäluokkien eläkkeellä oloaikana.¹⁰ Myös yksityissektorin työntekijöiden eläkejärjestelmässä vuotuiset eläkkeet kustannetaan suurelta osin jakojärjestelmän mukaisesti eli noin 70 prosenttia maksutulosta menee juokseviin eläkkeisiin. Poikkeama näiden kahden välillä on siinä, että yksityisessä järjestelmässä osa kunkin vuonna syntyneestä eläkevastuusta rahastoidaan työntekijäkohtaisesti ja käytetään aikanaan työntekijän jäätyä eläkkeelle. Suomessa on pidetty kiinni valtaosin etuusperusteisesta eläkejärjestelmästä (Defined Benefit), jossa luvataan ensin etuus, joka järjestelmän pitää hoitaa. Vastaavasti esimerkiksi Ruotsissa eläkejärjestelmää on kehitetty maksuperusteisuuden suuntaan (Defined Contribution), jossa maksutaso kiinnitetään ja eläkkeiden taso joustaa. Kuitenkin myös Suomessa käytössä oleva elin-aikakerroin on maksuperusteisuuden suuntainen elementti.

Nyky näkymien mukaan vaihe, jossa kunnallisen eläkejärjestelmän sijoitustoiminnan tuotot eivät kokonaisuudessaan mene enää rahastoon, saavutetaan vuosina 2013–2015. Tästä eteenpäin sijoitustuottoja käytetään kasvava määrä suoraan eläkkeisiin. Noin vuodesta 2025 lähtien kaikki sijoitustoiminnan tuotot ja eläkemaksut käytetään juokseviin eläkkeisiin ja samalla aletaan hiljalleen syödä myös rahaston pääomaa. Kokonaisuus on luonnollisesti riippuvainen sijoitustoiminnan tuloksista ja palkkasumman kehityksestä. Kevassa sijoitusten reaalin vuosituottotavoite on noin neljä prosenttia. Koska Kevassa rahaston luonne on puskuroiva, eläkelaitos voi sijoittaa yksityistä sektoria korkeammalla riskillä ja hakea tätä korkeampaa tuottotavoitetta.

Kuntaeläkkeistä aiheutuviin menoihin tuo lisäyksen se, että kunnallinen eläketurva oli 1990-luvun puoliväliin asti etuisuuksiltaan selvästi parempi kuin vastaava yksityisalojen eläketurva. Myös naisvaltaisen kuntahenkilöstön korkea elinajanodote vaikuttaa samaan suuntaan. Lisäksi eläkejärjestelmä uudistuksilla voi olla yllättäviäkin vaikutuksia. Vuoden 2005 alusta voimaan tulleella eläkeuudistuksella on arvioitu olevan

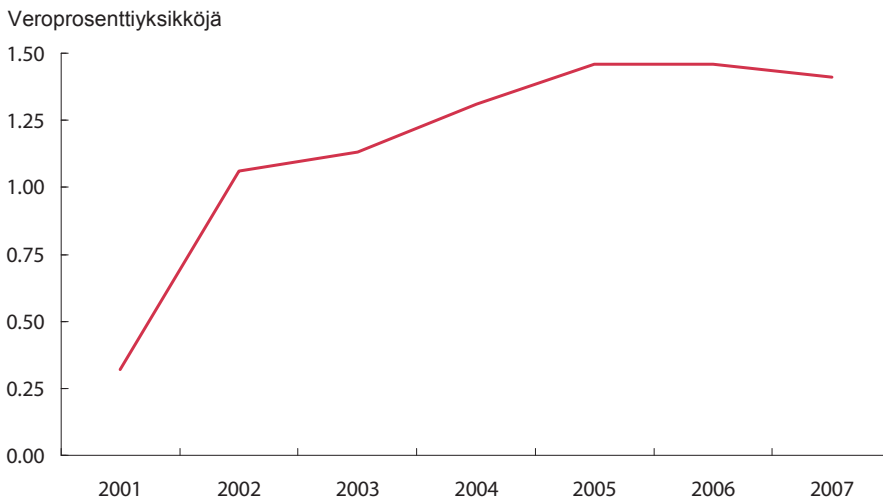
Taulukko 27 Eläkemenojen osuus kuuden suurimman kaupungin veroprosentista

| 2006 | Eläkemenot kunnallisveroprosentteina | Kaupungin eläkemenot, 1000 eur |
|----------------|--------------------------------------|--------------------------------|
| 1 Turku | 4.06 % | 97 944 |
| 2 Tampere | 3.53 % | 105 010 |
| 3 Helsinki | 3.13 % | 312 977 |
| 4 Oulu | 3.07 % | 57 312 |
| 5 Vantaa | 2.36 % | 71 466 |
| 6 Espoo | 1.67 % | 78 491 |
| Kuusi suurinta | | 723 200 |
| Suomi | 4.15 % | 2 886 185 |

Muuttuja kuvaa montako kunnallisveroprosenttia kaupungin verotuloista menee kunnallisen eläkejärjestelmän rahoitukseen.

yksityisellä sektorilla merkittävä eläkemenoja alentava vaikutus. Samaa ilmiötä ei ole yhtä nopeasti havaittavissa kunnallisessa eläkejärjestelmässä. Pääosin tämä johtuu siitä, että aikaisemmin voimassa olleet nykyistä paremmat etuudet säilytettiin eläkeuudistuksessa.

Kuvio 12 Kunnallisen eläkejärjestelmän jälkijättöinen rahastointi selittää pitkälti kunnallisveroprosenttien nousua 2000-luvulla



Kuntien eläkevakuutuksen keräämän rahoituskatteen osuus kuntasektorin keskimääräisestä veroprosentista.

On syytä muistaa, että kunta-alan eläkkeet kustannetaan viime kädessä verotusoikeuden kautta. Eläkemenojen osuus kunnallisveroprosentissa on keskimäärin 4.15 prosenttia (taulukko 27).

Kunnallisveron noususta osa voidaan selittää myös kuntien eläkemenoilta. Tuleviin eläkemenoihin varautuminen merkitsee sitä, että Keva ”ylirahastoi” varoja verrattuna yksityisiin työeläkeyhtiöihin, eli Kevan pitää imeä rahastoonsa enemmän varoja kuin muiden työeläkeyhtiöiden. Tämä näkyy myös kunnallisveroprosentissa, koska eläkkeet rahoitetaan viime kädessä verovaroin. Viime vuosina ylirahastointi on tarkoittanut kunnallisverossa noin 1.5 prosenttiyksikön nousua (kuvio 12). Kyseinen osuus kunnallisverosta menee siis suoraan kuntaeläkkeiden rahastointiin.

6.3 Ulkoistaminen ei ole pelkästään uhka

Nykykäytännössä kukin eläkejärjestelmä vastaa karttuneista eläkkeistään pääasiassa niillä eläkemaksuilla, joita peritään senhetkisten työntekijöiden ansioista. Jos kuntatyöntekijöitä siirtyy esimerkiksi ulkoistamisen myötä toiseen eläkejärjestelmään, myös eläkemaksujen osoite vaihtuu. Tällöin ollaan tilanteessa, jossa työntekijän vanhan eläkejärjestelmän pitää kattaa aiemmin karttuneet eläkevastuut pienentyneillä tuloillaan. Suppeasti katsottuna koko kuntasektorin kannalta yksityiselle ulkoistaminen on edullista vain silloin, kun palvelu saadaan ostetuksi niin halvalla, että eläkemaksun lisäkustannus jää pois. Eli palvelu pitää saada vähintään eläkemaksun lisäkustannuksen verran halvemmalla, jotta päästään plus miinus nolla -tilanteeseen suomalaisen veromaksajan kannalta.

Laajemmassa tarkastelussa ulkoistamiset eivät kasvata kunnilta eläkkeiden maksuun kuluva euromäärää. Toki karttuneet vastuut on hoidettava, mutta ulkoistuksen jälkeen kuntatyöntekijä siirtyy toiseen eläkejärjestelmään. Tällöin pidemmällä tähtäimellä kunnallisen eläkejärjestelmän rasitteet voisivat pienentyä. Ulkoistetussa toiminnassa työntekijät kartuttavat työeläkettä yksityisten yritysten kautta, ja nämä eläkekustannukset taas peritään kunnilta ostopalvelujen hinnoissa. Jos ulkoistettu toiminta on tehokkaampaa ja edullisempaa, se ehkä näkyisi veronmaksajalle suoraan alemmina veroina. Palvelusektorin kehittämi-

nen voisi myös merkitä uusien työpaikkojen syntymistä yksityiselle sektorille. Ammattimaisessa ja keskittyneessä palveluyhtiöissä henkilöstölle voi syntyä myös varsin kohtuullisia palkkajärjestelmiä. Kun nämä asiat ynnätään yhteen, ne voisivat jopa kasvattaa verotuloja.

Kunnallinen eläkejärjestelmä ei saisi olla este sille, jos kokonaisuuden kannalta löydetään uusia nykyistä tehokkaampia ja innovatiivisempia palveluntuotantotapoja. Käytännössä näin näyttää kuitenkin käyneen. Kevassa olevien eläkevakuutettujen määrästä näytetään pitävän kiinni kynsin ja hampain. Tästä voidaan pitää esimerkkinä eläkemenoperusteisen maksun käyttöönottoa, joka tuli voimaan vuonna 1995. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että osa kunnallisen osakeyhtiön eläkemaksuista säilytetään peruskunnan vastuulle. Näin kunnan omistaman osakeyhtiön eläkemaksuissa ei ole suurta eroa yksityiseen sektoriin verrattuna. Tällöin eläkemaksu ei ohjaa kuntia ostamaan palveluita yksityissektorilta, koska yhtiön tuottamien palvelujen hinnat ovat eläkekuluissa tasavertaiset yksityiseen toimijaan verrattuna. Järjestelyn tavoitteena on katsottu olleen myös se, että kunnalliset osakeyhtiöt pysyvät Kuntien eläkevakuutusjärjestelmän piirissä.

Vaikka kunnat yhtiöittävät toimintojaan osakeyhtiömuotoon ja niiden henkilöstö pysyy kunnallisen eläkejärjestelmän piirissä, ei se ole ratkaisu palvelumarkkinoiden kehittymisen kannalta. Pahimmassa tapauksessa markkinahäiriöt kasvavat vain entisestään.

Ongelmaa ei olisi, jos Kevalla olisi täysinäiset rahastot. Tällöin lähtevän työntekijän eläkevastuut olisivat katettavissa rahastovaroilla. Nyt vastuut on katettu vain pieniltä osin, ja jokainen lähtevä työntekijä jättää jälkeensä rahoitusvajeen. Vuoden 2007 lopussa Kevan rahaston koko oli noin 24.3 miljardia euroa. Jotta vajetta ei olisi, rahaston koon pitäisi olla arviolta nelinkertainen eli noin reilut 100 miljardia euroa. Tällainen tilanne on teoreettinen, koska suomalainen eläkejärjestelmä on vain osittain rahastoiva. Nykytilanteessa yksityisellä sektorilla rahastoinnin määrä on noin kolmannes todellisesta eläkevastuusta. Kunnallisessa järjestelmässä rahastot vastaavat arviolta reilua neljännestä eläkevastuusta.

6.4 Yhteenveto

Kunnallinen työeläkejärjestelmä rahoitetaan viime kädessä verovaroin. Tämä tarkoittaa sitä, että kunnallisen työeläkejärjestelmän ei ehkä tarvitsisi olla sidoksissa palkkasummaan kytköksissä olevaan maksuprosenttiin, mikä on nykykäytäntö. Ulkoistukset ja tehokkaampi toiminta voisivat nostaa verotuloja, joiden kautta kuntaeläkkeiden sidonnaisuus henkilöstömäärään ja palkkasummaan ei olisi edes relevantti asia. Näin voidaan olettaa, että ulkoistukset eivät välttämättä ole näiltä osin ongelma kunnalliselle eläkejärjestelmälle, kuten nyt yleensä nähdään asian olevan.

Toisesta näkökulmasta katsottuna kunnallinen eläkejärjestelmä voi olla kuitenkin este yksityisen palvelusektorin kasvulle. 1990-luvun puoleen saakka kuntapuolen eläke-etuudet olivat paremmat yksityiseen sektoriin verrattuna. Kunnallisessa eläkekäytännössä on kaksi peruselementtiä: perus- ja lisäturva. Perusturva on vastannut yksityistä tasoa, mutta lisäturva on sisältänyt alemman eläkeiän ja korkeamman eläkkeen. Kunnissa on edelleen töissä iso joukko ihmisiä, joiden eläkkeissä on lisäturvaan liittyviä etuja. Tilanteessa, jossa nämä ihmiset siirtyisivät esimerkiksi ulkoistamisen myötä yksityisen leipiin, heidän uusi työnantajansa joutuisi ostamaan näille työntekijöille lisäturvan. Kunnallinen järjestelmä ei tätä enää takaisi, koska työntekijä siirtyisi toiseen eläkejärjestelmään. Tällöin uuden työnantajan eläkemaksut kasvaisivat, koska pois putoava lisäturva pitäisi vakuuttaa. Näin hankkeelta voisi kadota kannattavuus. Tästä seuraa se, että yksityisellä puolella ei ole välttämättä kaikissa tapauksissa suurta intoa lähteä toimimaan kuntapuolelle. Toisaalta, jos ulkoistukset ovat kannattavia, kuntien eläkejärjestelmä säästäisi, koska kunnilta vaadittaisiin maksuja kokonaisuutena vähemmän.

Kunnallista eläkejärjestelmää ja sen oletettua estettä palvelusektorin kehittymiselle voi lähestyä myös muilla tavoin. Eräs vaihtoehto olisi selvittää, voitaisiinko käyttää vastaavaa mallia kuin mitä valtion puolella on sovellettu. Kun valtionyhtiöitä ryhdyttiin yksityistämään, ne putoivat pois valtion eläkejärjestelmästä. Tuolloin määriteltiin kymmenen vuoden siirtymämaksu, jossa yksityisen puolen eläkemaksuja tilitettiin valtiolle päin, jotta karttuneet eläkevastuut saatiin katettua.

Lisäksi voidaan pohtia sitä, pitäisikö Kevasta tehdä normaali toimija työeläkemarkkinoille ja miten tämä siirto rahoitettaisiin. Tässäkin on pääongelmana se, että kuntasektorilla oli vuoteen 1995 saakka voimassa paremmat eläke-etuudet kuin yksityisellä puolella. Karkeasti arvioiden tämä tarkoittaa sitä, että kunnallisesta eläketurvasta syntynyt vastuu oli kyseiseen vuoteen saakka kolmanneksen korkeampi kuin vastaavasta yksityisen sektorin eläketurvasta. Tästä seuraa se, että pitäisi määritellä, miten tämä raskaampi menneisyys rahoitettaisiin. Muutoin Keva voisi olla kilpailukyvytön reippaasti korkeamman eläkemaksutason johdosta, jos sen pitäisi vastata kuntasektorin eläkevastuusta kuten nykymallissa. Suostuisiko yksityinen sektori siihen, että ylimääräiset eläkevastuut ja-ettaisiin kaikkien eläkelaitosten kesken? Tällöin myös yksityisten eläkeyhtiöiden maksurasite kasvaisi. Eräs vaihtoehto voisi olla se, että valtio ottaisi vastatakseen ylimääräiset vastuut. Eläkkeiden leikkaaminen ei ilmeisesti voi tulla kysymykseen, koska aiemmin karttuneeseen turvaan katsotaan työntekijällä olevan omistusoikeus. Tähän kajoaminen olisi perustuslain kannalta ongelmallista.

Ongelmana rokassa on myös se, että kunnat ovat veronkanto-oikeudesta johtuen aivan erilaisia tahoja kuin yritykset. Jos yritys menee konkurssiin, muut yritykset vastaavat sen eläkevastuusta. Jos mukana olisi myös kuntia, ne olisivat takaamassa yksityisen eläkejärjestelmän kestävyttä. Tästä johtuen yksityisten tahojen ja kuntien sotkeminen samaan keitokseen ei ole välttämättä yksinkertainen asia. On myös mahdollista rakennella kuvioita, jossa Keva yksityistetään, mutta samalla pitäisi ratkaista yllä esitetyt ongelmat. Joka tapauksessa on oletettavaa, että näitä asioita joudutaan Suomessa tulevana vuosina pohtimaan. Tämä johtuu siitä, että ulkoistusten kautta kuntien ostamat palvelut tulevat väistämättä kasvamaan. Tällöin on syytä poistaa eläkejärjestelmään liittyvät esteet, jotka hidastavat suomalaisen palvelusektorin ja samalla koko Suomen hyvinvoinnin kehittymistä. Jos halua löytyy, eläkejärjestelmään liittyviin kipupisteisiin löytyy varmasti useita ratkaisuvaihtoehtoja.

7 Unelma yhteisestä metropolista

Suomen asukkaista, työpaikoista ja yrityksistä merkittävä osa on keskittynyt pääkaupunkiseudulle. Pääkaupunkiseudun menestystä pidetään merkittävänä koko Suomen kannalta. Täten alueella on merkittävä rooli, kun kuntien toimintaan etsitään uusia malleja. Pääkaupunkiseudun hyvinvoinnin ja kehittämisen keskeisenä välineenä on usein pidetty yhden yhteiseen metropolikaupungin luomista. Tähän kokonaisuuteen kuulsivat Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen. Metropoliajatus perustuu usein suuruuden ihannoituihin. Koon uskotaan tuovan tehokkuusetuja. Lisäksi metropoliajatuksen taustalla on se, että eurooppalaiset metropolit käyvät keskenään kilpailua investoinneista, koulutuksesta ja ihmisistä. Tässä kilpailussa kuntarajojaan tuijottavan pääkaupunkiseudun sanotaan olevan heikoilla. Pääkaupunkiseudun kaupunkien mahdollisella yhdistymisellä syntyvän miljoonan asukkaan metropolin toivotaan pystyvän vetovoimallaan kilpailemaan Itämeren muiden metropolien kanssa. Samalla uskotaan, että Suur-Helsinki voisi kiihdyttää jopa koko maan talouskasvua. Kyläpolitiikoinnin tasolla on kyse myös siitä, että Helsingissä pidetään naapurikaupunkeja oman edun tavoittelijoina, jotka hyödyntävät asemaansa pääkaupungin naapurina lähes vastikkeettomasti.

Etenkin metropolikeskustelun vetovoima- ja kilpailukykyretoriikka kaipaisi visioiden ohella myös konkreettisia argumentteja: Mitkä ovat ne pääkaupunkiseudun vetovoimaa ja kilpailukykyä lisäävät hankkeet, jotka ovat jääneet tai voisivat jäädä toteutumatta metropolin pysyessä haaveena? Missä määrin ja millä tavoin innovatiivisuuteen ja kilpailukykyyn liittyvät asiat kuuluvat kaupungin toimialaan? Mitä kompetensseja kaupungilla on edistää tällaisia asioita? Millä mandaatilla se niitä hoitaisi?

Tämänkaltaiset kysymykset ovat jääneet pitkälti vastaamatta. Esimerkiksi korkeakouluihin ja innovaatiopolitiikkaan liittyvät asiat kuuluvat Suomessa valtion kompetenssiin. Kuntarajat eivät myöskään näytä mitenkään estävän vaikkapa pääkaupunkiseudun korkeakoulujen yhdis-

tymisiä, vaikka kissanhännän vetoa uuden korkeakoulun sijaintipaikasta ilmeneekin.

Metropolien voima nousee niiden asukkaiden vauraudesta ja hyvinvoinnista sekä niiden alueella toimivien yritysten menestyksestä. Julkisen hallinnon – eli kaupungin – rooli tässä kaikessa on merkittävä, mutta kuitenkin rajallinen. Alueet, joilla metropolialue kilpailee kansainvälisten verrokkiansa kanssa, ovat lopulta – ja ennen muuta – hyvän ja tehokkaan hallinnon sekä toimivien peruspalvelujen järjestäminen, vireän elinkeinoelämän mahdollistaminen ja myönteisen toimintaympäristön luominen.

Keinoja näiden tavoitteiden saavuttamiseksi voi toki hahmotella laajastikin, mutta metropolinkin lähtökohtana pitäisi olla yksityisen yritteliäisyyden mahdollistaminen. Metropolin ei pidä syrjäyttää yksityistä yritteliäisyyttä eikä kilpailla sen kanssa.

7.1 Metropoli on ikuisuuskysymys

Metropolikeskustelu ei ole pelkästään suomalainen ilmiö. Valtaosa eurooppalaisista metropolialueista uudisti hallintonsa jo 1990-luvulla. Mallit ovat tietenkin erilaisia. Pariisi ja Lontoo ovat valinneet keskitetyn mallin. Lontoossa pormestarillakin on hyvin paljon valtaa. Hajautetun hallintomallin metropoleja ovat esimerkiksi Amsterdam ja Tukholma. Suur-Tukholma tukee 26 kunnan metropolialuettaan vielä neljän maakuntakäräjäalueen yhteistyöllä. Eurooppalaiset suuret kaupunkikonaisuudet toimivat yleensä niin, että ison hallinnollisen kokonaisuuden alle on organisoitu alueellinen hallintojärjestelmä. Suur-Lontoossa 32 borough-nimellä tunnettua lähikuntaa päättää esimerkiksi koulu-, päiväkotij- ja poliisiasioista eli juuri niistä, joista ihmiset eivät haluaisi luopua suurkunnan hyväksi. Selvältä näyttää, että metropolia pitäisi rakentaa alhaalta ylöspäin kysyen, millaisen hallinnon metropoli tarvitsee – ei ylhäältä alaspäin kertoen, millaisen metropolin hallinto haluaa.

Metropolikeskustelua on viime aikoina vilkastuttanut hallituksen PARAS-hanke. Asia on ollut esillä myös poliittisten johtajien aloitteissa. Esimerkiksi viime talvena joukko poikkeuksellisen vaikutusvaltaisia Helsingin kaupunginvaltuutettuja, asuntoministeri Jan Vapaavuori

(kok), oikeusministeri Tuija Brax (vihr) ja kuntaministeri Mari Kiviniemi (kesk) ehdotti yhdessä, että kuntavaalien yhteydessä pääkaupunkiseudulla voitaisiin suorittaa kansanäänestys siitä, tulisiko yhdistymistä ryhtyä selvittämään. Espoossa, Vantaalla ja Kauniaisissa on kuitenkin tyrmäty selvityshankkeet. Niiden johtoelimien mukaan selvitystyö ei ole ajankohtainen.

Pääkaupunkiseudulla metropolahaave on muodostunut jo ikuisuuskysymykseksi. Aihe oli runsaasti esillä muun muassa jo 1970-luvun alussa, jolloin Helsinki havitteli maa-alueita Espoon suunnalta. Espoon ja osin Vantaan poliittinen perimä näkyy näiden kaupunkien toimintatavoissa. Ne ovat selvästi kehittäneet omaa liikeideaansa. Tavoitteena on ilmeisesti ollut se, etteivät ne olisi integroitavissa Helsinkiin. Tosin kuin Sipoo, nämä kaksi kaupunkia olivat valmiita ottamaan itselleen roolin pääkaupunkiseudun kehittämisessä ja väkiluvun kasvattamisessa. Sitä vastoin Sipoo heräsi liian myöhään, ja siitä tuli Helsingille ainoa laajentumissuunta.

7.2 Mahdoton mammutti

Numeroiden valossa yhdistynyt pääkaupunkiseutu olisi suomalaisessa mittakaavassa hirmuinen jätti. Yhdistynyt metropoli pitäisi sisällään muun muassa seuraavia lukuja:

- Metropolissa asuisi noin miljoona asukasta eli suomalaisista noin 20 prosenttia asuisi yhdessä kunnassa. Metropolikaupungin palkkalistoilla olisi 63 000 ihmistä. Se myös omistaisi 40 prosenttia alueen maista.
- Metropolin liikevaihto olisi 6.6 miljardia euroa. Tuolla summalla se pääsisi Suomen kymmenen suurimman yrityksen joukkoon. Metropoli vastaisi 24 prosentista koko maan kunnallisverokeretymästä. Koko Suomen työpaikoista 25 prosenttia olisi metropolin alueella.
- Metropolilla olisi omaa pääomaa 10 miljardia euroa. Sen omistuksessa olisi muun muassa asuntoneliötä neljä miljoonaa neliömetriä. Jos asuntojen koko olisi 100 neliömetriä ja asuntojen

Taulukko 28 Metropolin avainluvut

Metropolin verotulot

| | <i>Helsinki</i> | <i>Espoo</i> | <i>Vantaa</i> | <i>Metropoli (H+E+V)</i> | | <i>Kunnat yhteensä</i> |
|------------------------------|------------------|----------------|----------------|------------------------------|----------------|----------------------------|
| Kunnan tulovero | 1 747 909 | 822 860 | 559 113 | 3 129 882 | 23.84 % | 13 129 765 |
| Osuus yhteisöveron tuotoista | 222 672 | 123 851 | 47 256 | 393 779 | 31.56 % | 1 247 882 |
| Kiinteistövero | 122 412 | 45 171 | 42 858 | 210 441 | 26.79 % | 785 379 |
| Muut verot | 716 | 297 | 291 | 1 304 | 33.45 % | 3 898 |
| Verot yhteensä | 2 093 709 | 992 179 | 649 518 | 3 735 406 | 24.63 % | 15 166 924 |

Metropolin henkilöstökulut ja palvelujen ostot

| | <i>Helsinki</i> | <i>Espoo</i> | <i>Vantaa</i> | <i>Metropoli (H+E+V)</i> | | <i>Kunnat yhteensä</i> |
|---------------------------------|------------------|----------------|----------------|------------------------------|----------------|----------------------------|
| Palkat ja palkkiot | 1 111 934 | 356 747 | 298 737 | 1 767 418 | | |
| Eläkekulut | 312 977 | 78 491 | 71 466 | 462 934 | | |
| Muut henkilöstösivukulut | 83 235 | 23 226 | 23 070 | 129 531 | | |
| Henkilöstökulut yhteensä | 1 508 146 | 458 464 | 393 273 | 2 359 883 | 19.91 % | 11 855 580 |
| Palvelujen ostot | 1 086 018 | 398 639 | 388 794 | 1 873 451 | 19.37 % | 9 669 625 |

välissä olisi viisi metriä, syntyisi asuntojono, joka ylettyisi Helsingistä Ivaloon.

- Metropolista tulisi useassa kuntayhtymässä suurin omistaja ja ehdoton vallankäyttäjä.

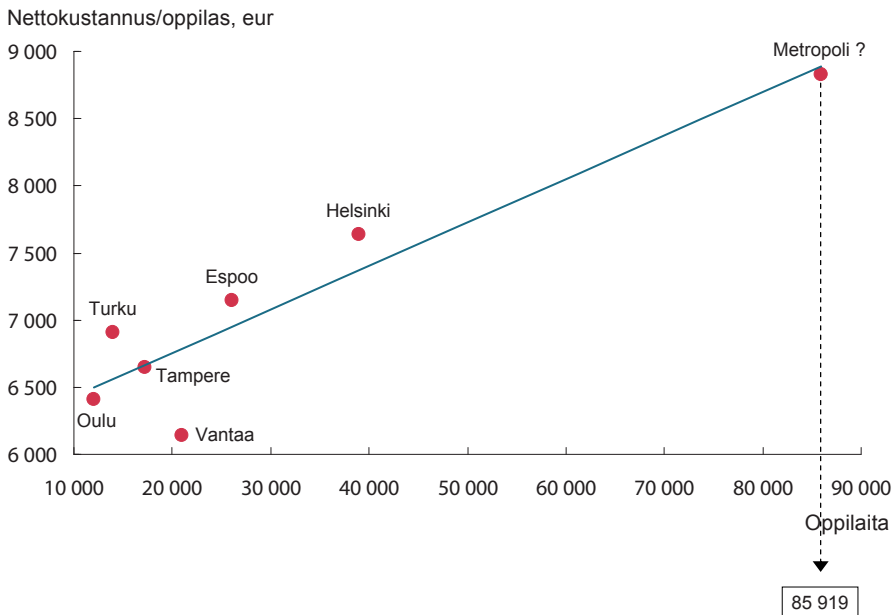
Kun numeroita tarkastelee, on selvää, että metropolista sukeutuisi suuri taloudellinen ja hallinnollinen valtakeskittymä. Metropoli olisi lähes tulkoon valtio valtiossa. Tällaisen kokonaisuuden luomisessa voitaisiin törmätä isoihin ongelmiin. Ensinnäkin, mistä löytyisi niin vahvaa osaamista, että metropolin kaltainen kokonaisuus olisi niin luottamusmiesten ja virkamiestenkin hallinnassa. Monialatoimijana metropolikonserni olisi äärimmäisen haastava johtamisen kannalta. Jos ongelmat ovat kriisiytyneet jo 20 000 työntekijän HUS:ssa, vaikeuskertoimet olisivat metropolissa vielä suuremmat.

Jo pelkästään kaupunkien toimintatavoissa on suuria eroja. Helsinki on vahva teollinen toimija, joka pyrkii itse järjestämään ja tuottamaan palvelunsa. Tähän toimintaan se turvaa myös rahoituksessaan. Espoon

toimintapa puolestaan kytkee yksityiset tahot yhteistyöhön kaupungin kanssa. Näin kaupunkien ”ansaintalogiikka” on erilainen. Yritystoiminnalla on Espoossa erittäin suuri merkitys, verotuloja ajatellen täysin poikkeuksellinen alueen muihin kuntiin verrattuna. Ajatuksen kulku on ilmeisesti ollut se, että kaupunki edesauttaa yritysten menestymisten edellytyksiä ja samalla pyrkii näin turvaamaan syntyvien työpaikkojen kautta verotulonsa. Näin kaupunki on hakenut verkostojensa kautta joustavuutta ja uusia palvelutuotantomalleja. Vantaa on toiminnassaan näiden kahden toimintatavan välimaastossa.

Kaupunkien yhdistyessä pitäisi määritellä, kuinka se toimisi jatkossa. Kenen malli otettaisiin käyttöön? Vastaavassa tilanteessa yritysfuusioita järjestellään pitkään. Kun yritykset valmistautuvat fuusioon, niissä päätetään, mitä toimintoja myydään, mitä ulkoistetaan ja mihin itse yritys keskittyy. Tästä huolimatta tutkimustulosten mukaan yritysfuusioiden hyödyt jäävät yleensä odotettua pienemmiksi. Yritysmailmassa fuusiot ovat kuitenkin toimijoille arkipäivää. Jos yrityksetkin toisinaan epäonnistuvat niissä, miten kähän mahtaa olla tilanne kuntien kohdalla?

Kuvio 13 Mitä suurempi kaupunki, sitä suuremmat oppilasmenot



Tälläkään hetkellä kaupungin suuruus ei ole tae tehokkaasta toiminnasta. Ainakin numeroiden valossa Helsinki toimii esimerkiksi perusterveydenhuollossa, opetustoimessa ja vanhusten huollossa tehottomammin kuin esimerkiksi Espoo. Yrity maailmassa vastaavanlainen tilanne, jossa yksikkökustannus nousee toiminnan laajuuden kasvaessa, edellyttää rakennemuutosta (kuvio 13). Mittakaavaeduilla on optimipiste, jota tavoiteltaessa pienemmät kunnat voivat yksikkökokoja kasvattamalla saada kustannushyötyjä. Suurissa kaupungeissa toiminnan koon paisuessa tuotantotavat monimutkaistuvat ja yksikkökustannukset kasvavat. Tällöin saattaa pikemminkin olla järkevää pilkkoa organisaatiota jälleen pienempiin osiin.

Kaupungit kilpailevat myös veronmaksajista. Tällöin eräs keskeinen asia on kunnallisveroprosentti. Metropolialueella tätä kilpailua ei tarvitsisi käydä. Asukkaan kannalta tämä ei olisi välttämättä positiivinen asia. Tilanne on vastaava yritysten kannalta. Nyt kaupunkien välillä on kilpailua siitä, että ne saavat yrityksiä alueilleen. Metropolin myötä yrityskohtaisten toivomusten huomioon ottaminen voisi vähentyä.

7.3 Elefanti palvelukaupassa

Metropoli olisi myös huomattavassa asemassa palvelumarkkinoilla (taulukko 29). Jos se toteuttaisi palveluostoissaan samanlaista asennetta kuin Helsinki, koko alan kehitysedellytykset voisivat kärsiä pahimmillaan vahvan takaiskun. Jos metropoli edelleen haluaisi Helsingin nykyiseen tapaan toimia myös myyjänä ja harjoittaa lisäksi liiketoimintaa palvelumarkkinoilla, olisi se myös palvelukaupassa irti pääsyt jättiläinen.

Taulukko 29 Metropoli ostaisi yksityisiltä palveluita yli miljardilla

| 2006 | Metropoli (Helsinki, Espoo, Vantaa), 1000 eur |
|---|--|
| Palvelujen ostot | 1 873 451 |
| <i>siitä kuntayhtymistä</i> | 738 865 |
| Ulkoiset ostot | 1 134 586 |
| Ulkoistamisaste (ostot kuntayhtymiltä eliminoitu) | 19.43 % |

Vaikka jättiläinen olisi markkinaorientoitunut, ostoihin keskittyvä ”kiltti jätti”, olisivat sen hankinnat sellaista kokoluokkaa, että ne olisivat hankalia tai mahdottomia toteuttaa jo monelle keskisuurellekin yritykselle pienistä puhumattakaan.

Samankaltainen uhka piilee jo nyt pääkaupunkiseudun kuntien tiivistyvissä hankintayhteistyössä. Palvelumarkkinat eivät välttämättä kehity suotuisammin, jos kaupunkien hankintaosaamisen menossa oleva kehittyminen keskeytetään ja hankinnat keskitetään omaan yksikköön. Keskitetty hankintayksikkö ei välttämättä tiedä mitä palveluja käyttävissä koulussa tai sairaalassa lopulta tarvitaan. Uhkana on, että palvelun ostaja eriytyy liikaa palvelun loppukäyttäjistä ja oikean palvelusisällön ja hinta-laatusuhteen määrittäminen muuttuu entistäkin vaikeammaksi.

Suuret yksittäiset hankinnat yhtäältä suosivat suuria palveluyrityksiä ja toisaalta pakottavat pienempiä yrityksiä keskinäiseen yhteistyöhön, millä kummallakaan ei välttämättä ole positiivisia vaikutuksia markkinoiden kehittymiselle. Markkinat voivat saada vajavaisen kilpailun piirteitä, osapuolten määrä vähenee, pienimmät yritykset voivat kadota ja hintataso nousta. Kaikki nämä tekijät vahvistavat kaupunkien oman tuotannon asemaa suhteessa palvelumarkkinoihin. Samalla kaupungit löisivät korville omia elinkeinopoliittisia tavoitteitaan ja koko suomalaisen palvelusektorin kehitystä.

Vaihtoehtoinen reitti olisi tunnustaa hankintaosaaminen kaupunkien jokaisen toimialan ydintoiminnoksi, satsata siihen ja aloittaa toden teolla ehkä pitkällinen mutta lopulta palkitseva prosessi, jossa osaaminen markkinoiden kaikkien osapuolien keskuudessa kehittyisi uudelle tasolle.

7.4 Helsinki ja Vantaa toisilleen sopivat

Jos metropolihankkeelle haetaan teollista logiikkaa, parhaiten se toimisi yhdistämällä Helsinki ja Vantaa. Tämä johtuu jo pelkästään siitä, että Vuosaaren satama, Helsinki-Vantaa lentokenttä ja Kehä III muodostavat mainion logistisen kokonaisuuden. Tämä seikka on tiedostettu Vantaalla jo pitkään. Vantaa on onnistunut hankkimaan alueelleen logistiikkayrityksiä ja se yrittää hyödyntää vahvasti myös lentokenttäänsä

ympäristöä. Yhdistymällä kaupungit todennäköisesti kasvattaisivat edelleen mielenkiintoa sellaisten yritysten silmissä, joille logistiset toimet ja sijainti niiden kannalta ovat olennaisia seikkoja. Käytännössä kaupungit muodostaisivat myös yhteisen mittavan työssäkäyntialueen. Vantaan työvoimasta noin 40 prosenttia kulkee töissä Helsingin puolella. Vastaavasti suuri joukko helsinkiläisiä kulkee päivittäin töihin Vantaalle. Yhdentyminen helpottaisi huomattavasti infrastruktuuri-investointien tehokkaampaa käsittelyä. Raja-alueilla olisi myös helpompaa järjestää koulutus- ja terveydenhuoltopalveluja. Näin peruspalvelujen saatavuus voisi ehkä jopa parantua ja samalla kuitenkin vapautuisi resursseja.

Järjestelyn avulla olisi mahdollista ylläpitää pääkaupunkiseudulla vahvoja ja eri liikeideoilla toimivia kuntia, jotka joutuisivat yhteistyön ohella myös kilpailemaan keskenään asumisen, työpaikkojen ja investointien kohteina. Helsinki-Vantaasta syntyisi kaupunki, jossa asuisi 750 000 ihmistä. Sen vastuulla olisi myös 55 000 ihmisen palkat (taulukko 30).

Yhdistyminen ei olisi kuitenkaan ongelmaton esimerkiksi omaisuusmielessä. Helsinki-konsernin ”asukasomistajakurssi” oli vuoden 2006 lopussa 13 208 euroa ja Vantaan vastaavasti 4 411 euroa. ”Asukasomistajakurssi” syntyy, kun kaupunkikonsernin omaan pääomaan lisätään vapaat varaukset ja liittymismaksut. Näin muodostunut summa jaetaan asukasmäärällä. Pelkillä omilla pääomilla ”fuusiokurssi” olisi 10 995 euroa. Tämä tarkoittaisi sitä, että vantaalaisen ”asukasomistajakurssi” pomppaisi 149 prosentilla ja helsinkiläisen laskisi 17 prosenttia. Hel-

Taulukko 30 HeVa-metropolikaupungin avainluvut

| 2006 | Helsinki | Vantaa | HEVA Proforma |
|---------------------------------------|------------------|----------------|------------------|
| Asukkaita | 564 521 | 189 700 | 754 221 |
| Oma henkilöstö | 38 034 | 8 826 | 46 860 |
| Henkilöstöä vastuulla kuntayhtymissä | 5 878 | 2 194 | 8 073 |
| Henkilöstöä vastuulla yhteensä | 43 912 | 11 020 | 54 933 |
| HeVan henkilöstökulut | 1 508 146 | 393 273 | 1 901 419 |
| Ostot kuntayhtymiltä | 412 898 | 154 124 | 567 022 |
| Ostot ulkoa | 673 120 | 234 670 | 907 790 |
| Muut omat kustannukset | 1 120 586 | 205 847 | 1 326 433 |
| Kustannusmassa | 3 714 750 | 987 914 | 4 702 664 |

sinkiläisten taskusta siirtyisi vantaalaisille 1.25 miljardia euroa. Tämä laskelma on teoreettinen. Se kuitenkin kuvastaa sitä, että kaupunkien ja kuntien yhdistymisessä liikutellaan omaisuusmassoja, jotka ovat kaupunkilaisten verorahoin rahoittamia. Yritysfuusioissa syntyvän uuden yhtiön omistajien omaisuutta muokataan uusiksi esimerkiksi osakkeiden vaihtosuhteilla. Kuntien yhdistämisen yhteydessä tätä keskustelua ei ole käyty, vaikka viime kädessä on kyse asukkaiden verovaroin rahoittaman toiminnan yhdistämisestä. Kuntaliitosten pitäisi kuitenkin olla tasapuolisia ja kokonaisvaikutuksiltaan neutraaleja.

Mitä Helsingin ja Vantaan yhdistyminen merkitsisivät kaupunkien asukkaille? Alueesta muodostuisi luonteva maantieteellinen ja logistinen kokonaisuus, joka voisi houkuttaa niin yrityksiä kuin asukkaitakin. Samalla palveluita etenkin kaupunkien raja-alueilla voitaisiin tehostaa ja parantaa. Kaupunkien teollisia toimintoja yhdistämällä syntyisi markkinakelpoisia kokonaisuuksia, joille voitaisiin etsiä uusia omistajia tai jotka voitaisiin listata pörssiin.

Eräs tällainen selkeä kokonaisuus olisi jo aiemmin mainittu Helsingin ja Vantaan Energian yhdistäminen ja osakeyhtiöittäminen. Uusi iso markkinatoimija voisi tuoda kilpailua energiamarkkinoille. Samalla yhtiö voisi kerätä varoja uusiutuvien energiamuotojen tuotantoon ja kaupunki voisi edelleen pysyä yhtiössä omistajana mukana. Toinen luonteva kohde voisi olla catering- ja toimitilapalveluja tuottavan liikelaitoksen Palmian kehittäminen kohti markkinakelpoista toimijaa. Vastaavanlaisia kokonaisuuksia löytyy kaupunkien sisältä viljalti muitakin.

Jotta fuusiohyödyt konkretisoituisivat liitosvaiheessa kaupunkien pitäisi selvästi määrittää ne ydintoimet, jotka ne haluavat pitää omalla kontrollaan. Samalla niiden kannattaisi tarkastella sitä, mitä ne haluavat oikeasti omistaa. Onko niiden syytä pitää kiinni vuokra-asuntojensa, koulujensa tai viristorakennustensa omistajuudesta? Entäpä, millaisessa liiketoiminnassa niiden on syytä olla mukana? Pitäisikö niihin liittyviä riskejä hajauttaa jalostamalla niitä, hankkia kumppaniomistajia tai myydä ne kokonaan pois? Pitäisikö fuusiosta syntyneestä kaupungista tehdä joustava, läpinäkyvä ja tilaamiseen keskittynyt organisaatio vai lyödäänkö vanhat rakenteet mekaanisesti yhteen?

Helsingin ja Vantaan yhdistyminen saattaisi tuottaa noin 300 miljoonan euron säästöt. Summan oletuksena on se, että yhdistynyt kaupunki omaksuisi Vantaan toimintatavat. Suurin säästösumma, reilut 240 mil-

joonaa euroa, koituisi henkilöstökuluista. Säästöjä syntyisi myös muun muassa kuntayhtymäostoissa, poistoissa, tilakustannuksissa ja aineissa sekä tarvikkeissa. Ainostaan palvelujen ostot ulkopuolisista yrityksiltä kasvaisivat (ks. liitetaulukko 5). Oikeassa fuusiossa luvut eivät toteutuisi sellaisinaan, koska kuntaliitoksissa henkilöstöllä on viiden vuoden irtisanomissuoja.

Selkeällä strategialla ja siihen nivotulla omistajapolitiikalla Helsinki-Vantaalla olisi varaa satsata nykyistä enemmän ydintoimintoihinsa, ja kunnallisveroprosenttia voitaisiin jopa laskea. Samalla kaupunki saisi tulevaisuutta silmällä pitäen varoja, joita se tarvitsee, kun suuret ikäluokat eläköityvät ja heidän hoitotarpeensa kasvaa.

7.5 Kaiken takana kisa asukkaista ja maankäytöstä

Metropoliteemalla on aina ollut ja on edelleen voimakas maankäyttö- ja asuntopoliittinen sävy. Asuntopoliittikka puolestaan kytkeytyy läheisesti keskeisiin kysymyksiin veroista, palveluista, työvoimasta ja liikenteestä. Näiden kysymysten varjoon on kuitenkin jäänyt se, että itse maankäyttöä koskevissa kysymyksissä pääkaupunkiseudun kaupungeilla on hyvin erilaisia linjauksia ja käytäntöjä. Helsinki haluaa perinteisesti tiivistä rakentamista ja pitää rakentamisen ohjauksen – ja myös arvoketjun – tiukasti omissa käsissään. Se ostaa raakamaata, kaavoittaa ja myy eteenpäin. Näin toimii osin myös Vantaa. Espoo suosii muita enemmän maankäyttösopimuksia, jotka perustuvat yhteistyöhön maanomistajien kanssa.

Voi olla, että itse asiassa maankäyttö on koko metropolihankkeen keskeisimpiä todellisia ajureita. Pääkaupunkiseudulla ei ole koskaan päästy yhteisesti sopuun asiasta. Tilanne voi olla esimerkiksi Helsingin näkökulmasta se, että naapurikunnat ovat imeneet asuinalueineen veronmaksajia Helsingistä. Vanhoilla päivillään nämä saattavat muuttaa takaisin Helsinkiin. Vanha väki tietää kasvavia menoja. Metropolissa verotulot valuisivat yhteen kuppiin, ja ”mustaa pekkaa” ei jäisi näennäisesti kenenkään käteen. Yhteiskunnan näkövinkkelistä tärkeintä on se, että kaupunkia voidaan rakentaa. Merkittävä kysymys on se, millä keinoilla

tämä tapahtuu. Oleellista on kuitenkin, että maata saadaan rakennuskäyttöön. Tämä edistää pääkaupunkiseudun kasvua ja samalla koko Suomen kehittymistä.

Kaupungeilla on oikeus ottaa käyttönsä maa-alueita, jotka ovat keskeisiä alueen kehittämisen kannalta. Tällöin maanomistajilla on velvollisuus myydä maata ja antaa se julkisen vallan käyttöön. Samalla täytyy omistusoikeutta kunnioittaa. Ääriesimerkkejä ovat tilanteet, joissa kunta pyrkii pakkolunastusoikeutta käyttäen lunastamaan maita alhaiseen hintaan. Kun se kaavoittaa maat, maan arvo nousee ja kunta tekee rahaa maabisneksellä kaavoitusmonopolinsa tukemana. Lunastuskäytäntö on pitkä ja vaivalloinen tie, koska Suomessa on maanomistajilla vahva omaisuuden suoja. Näin lunastukset aiheuttavat helposti vuosia kestävästä valituskierteen. Tämä tie ei ole kenenkään etu.

Pääkaupunkiseudulla on viime vuosina haettu uusia malleja, joiden avulla yritetään tehostaa ja nopeuttaa maankäyttöä. Jatkossa olisi entistä enemmän syytä kiinnittää huomiota siihen, että hankkeita tehtäisiin yhteistyössä kaupunkien ja maanomistajien kesken. Käytännössä tämä tarkoittaa riskien ja hyötyjen jakamista.

Eräs tapa yhteistyömallien hahmottamiseen voisi olla esimerkiksi seuraava. Kaupunki päättää kaavoittaessaan alueelle sinne tulevat kerrosneliömetrit. Kerrosneliömetrin hinta määräytyy markkinoilla, kun maanomistajat myyvät niitä eteenpäin. Samalla sovitaan siitä, että maanomistajat rahoittavat ja rakentavat kaikki sovitut infrastruktuurihankkeet ja luovuttavat ne kunnalle. Tai vaihtoehtoisesti maanomistajat ja kaupunki jakavat alueesta saadut kerrosneliömetrituotot. Näillä tuotoilla rahoitetaan ja rakennutetaan alueen infrastruktuuri ja osa voitoista jää maanomistajien taskuun.

7.6 Yhteenveto

Suurmetropolin luominen ei itsestään merkitse tehokkuus- tai toimintaetuja. Jos Helsingistä, Espoosta, Vantaasta ja Kauniaisesta synnytetäisiin yli 60 000 työntekijän konglomeraatti, kokonaisuudesta saattaisi syntyä jäykkä ja kustannuksia kasvattava. Jos metropoli toimisi Helsingin tavoin eli se pyrki itse tuottamaan palvelunsa ja samalla kilpailisi

monilla toiminnoilla markkinoilla, metropoli voisi olla jopa isku suomalaisen palvelusektorin kehittymiselle. Asukkaiden ja yritysten näkövinkkelistä voisi ajatella olevan tärkeää, että kaupungit käyvät kilpailua niin veronmaksajista kuin yritysten läsnäolostakin. Metropoli tietäisi monopolia tässäkin mielessä.

Monessa suhteessa Helsingin ja Vantaan yhdistymisessä voisi olla järkeä. Pääkaupunkiseudulla säilyisi kaksi kilpailevaa kaupunkia. Helsingin ja Vantaan liitosta puoltavat Vuosaaren satama, useat valtaväylät, lentokenttä ja monet muut seikat luovat alueesta jo luontaisesti vahvan logistisen keskittymän. Nämä tekijät ovat houkuttelevia myös monien yritysten kannalta. Tämä tarkoittaa myös hyviä mahdollisuuksia työpaikkojen synnyttämiselle ja verotulojen kasvulle. Samalla liitoksen myötä avautuisi mahdollisuuksia tarkastella kokonaisuuden toimintatapaa ja omaisuusmassoja. Niitä jalostamalla ja kehittämällä voitaisiin kehittää niin asukkaiden kuin palveluyritysten toimintaympäristöä. Tosin tämä vaatisi etenkin Helsingin päättäjiltä lähes vallankumouksellista asenne-muutosta. Helsinki-Vantaan yhdistymisessä voisi syntyä myös suuret, jopa yli 300 miljoonan euron, säästöt.

Vaikka suurmetropolin muodostamisessa on omat uhkatekijänsä, se ei tarkoita sitä, ettei pääkaupunkiseudun alueen kaupunkien välillä pitäisi olla yhteistyötä. Maailmalla on esimerkkejä siitä, että metropolialueet ”brändätään” yhteisen nimen alle. Silti nämä kaupungit saattavat muodostua useista kohtuullisen itsenäisistä kunnista. Tällöin pystytään yhdistämään pienuuden ja suuruuden etuja. Viime kädessä on kyse siitä, millaisella rakenteella ja toimintatavalla kuntalaiselle pystytään parhaiten tarjoamaan hänen tarvitsemansa palvelut. Hänellä pitää olla myös mahdollisuus vertailla saamaansa palvelutasoa ja veroilleen saamia vastineita. Tämä puolestaan merkitsee sitä, että myös kuntamaailmassa on oltava kilpailua. Jos veronmaksajista ei käydä kilpailua, kuntien toimintatavat jäykistyvät entisestään. Olisi suuri vahinko, jos metropoliajattelun tuloksena syntyisi vain muodottomia monopolimaisia möhkäleitä.

Metropolipolitiikan keskeisiä todellisia ajureita ovat kisa veronmaksajista sekä osittain siihen liittyvä maankäyttö. Jos pääkaupunkiseutua aiotaan kasvattaa, oleellista on luoda elementtejä, jotka tuovat uusia alueita rakennettaviksi. Tällöin on tärkeää, että kaupungit ja maanomistajat löytävät yhteistyössä toisensa. On mahdollista rakentaa maankäyttömalleja, joissa ne jakavat aimpaa paremmin hankkeiden riskejä ja hyötyjä.

8 Parhaat kaupungit puntariin

Asukkaalle ei ole yhdentekevää, miten hänen kotikaupunkinsa taloutta hoidetaan. Kuntien asukkaat ovat ”asukasomistajia”, jotka rahoittavat kunnan toiminnan, käyttävät sen järjestämiä palveluita, päättävät kunnallisdemokratian puitteissa kunnan asioista ja lopulta kantavat kunnan toimintaan liittyvät taloudelliset vastuut ja seuraamukset. Perinteisesti kuntien talouden seuranta asukkaan näkökulmasta on kuitenkin jäänyt vähäiseksi ja rajoittunut lähinnä kunnallisveroprosentin tason ja kehityksen tarkasteluun.

Keskeiset syyt asukkaiden puutteelliseen kuntatalouden seurantaan ovat heidän käytössään olevien arvioinnin välineiden vähyys ja riippumattomien analyttikkotahojen loistaminen poissaolollaan.

Nykyinen kuntien ulkopuolinen talousseuranta on erittäin puutteellista verrattuna esimerkiksi yritysten talouslukujen seurantaan. Suuri analyttikkoparvi pilkkoo ja halkoo jatkuvasti pörssiyritysten numeroita. Samalla he antavat omistajille tietoa siitä, millaisiin lukuihin heidän on syytä olla tyytyväisiä. Samoin taloustoimittajat kertovat yrityksistä, arvioivat niitä ja pyrkivät luomaan myös laajempaa viitekehitystä yrity maailman toimintaympäristöstä. Kunnat pääsevät monessa mielessä helpommalla. Harvoin kunnallis päättäjien toimia kyseenalaistetaan esimerkiksi investointien rahoitustavoista, tuottavuuden heikosta kehityksestä, tehottomasta taserakenteesta tai toimintojen turhasta laajentamisesta. Jotta näihin kysymyksiin pääsisi käsiksi, se vaatii rajua ja raakaa työtä pelkästään jo kuntaraportoinnin monipolvisuuden takia. Kauppalehden ja B&MANsin kuntakonsernianalyseissä on jo vuosien ajan pyritty rakentamaan ehdotuksia mittareista, joilla kuntatalouden tilaa voitaisiin analysoida asukkaan näkökulmasta.

Työ konkretisoituu tässä raportissa, jossa asetetaan analysoidut kaupungit järjestykseen. Systemaattinen vertailu voisi osaltaan olla saattamassa kaupunkeja kohti tehokasta toimintatapaa. Toivottavaa on, että malli innoittaa muitakin tahoja mukaan kehittämään kuntien toimintatavoille

mittareita. Tällöin kuntasektoria voitaisiin lähestyä uusista näkökulmista. Samalla äänestäjän kiinnostus omaa kotikuntaansa kohtaan voisi kasvaa. Vertailujen pohjalta hän voisi nähdä, mitä asioita hänen kotikunnassaan on hoidettu hyvin ja missä on parantamisen varaa. Kuntalaiset rahoittavat kuntaomistustaan etenkin kunnallisveron kautta. Jos hänen ”omaisuudenhoidostaan” raportoitaisiin asukasnäkökulmasta riippumattomien tahojen toimesta, kiinnostus kunta-asioihin voisi kasvaa. Tämä saattaisi heijastua myös äänestysprosenttiin.

Analysoidut kaupungit asetettiin paremmuusjärjestykseen viidellä eri osa-alueella raportissa aiemmin esitettyjen tunnuslukujen avulla. Pisteitä jaettiin kunkin mittarin kohdalla yhdestä kuuteen siten, että paras sai kuusi pistettä ja huonoin yhden. Mittarien tarkemmat perustelut sekä arvioinnin kriteerit löytyvät raportin liitteestä. Rankingin osa-alueet ja kaupunkien paremmuusjärjestys niillä ovat seuraavat:

Asukasorientaatio mittaa, missä määrin kaupungin taloudenpidon lähtökohtana ovat asukkaan intressit sekä palveluiden käyttäjänä että veronmaksajana. Voiton tällä osa-alueella vie Turku. Kaupungin ykkösjana asukasorientaatioissa selittää muun muassa se, että Turku ei kerää asukkailtaan yliveroa. Lisäksi kaupunki investoi muihin kumppaneihin verrattuna maltillisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että Turulla ei ole valtavia teollisia intohimoja, vaan huomio on enemmän asukkaiden palveluiden hoitamisessa. Samalla ylläpidettävä omaisuus ei kasva räjähdysmäisesti, ja kaupungin menoihin ei tältä osin synny niin suurta ylläpitotaakkaa kuin muilla kaupungeilla. Lisäksi Turku käyttää panoksistaan suhteellisesti enemmän sosiaali-, terveys- ja sivistystoimeen kuin muut kaupungit. Nämä seikat ovat hyvin oleellisia asukkaan kannalta.

Turku keskittyy asukkaaseen

| | | |
|---|----------|-------------|
| 1 | Turku | 50 pistettä |
| 2 | Tampere | 48 |
| 3 | Espoo | 46 |
| 4 | Vantaa | 38 |
| 5 | Oulu | 31 |
| 6 | Helsinki | 18 |

Tehokkuus huomioi ennen muuta henkilöstön käytön tehokkuuden mutta myös kustannuskehityksen viiden vuoden ajalta. Priimukseksi kippuaa Vantaa. Kaupungissa on huomion arvoista se, että Vantaalla virkamiesten luku asukasta kohden on huomattavan alhainen. Näin voidaan olettaa, että virkakoneistoissa on vähemmän päällekkäisyyksiä kuin muissa kaupungeissa. Vantaalla virkamiesten palkkataso on korkeampi kuin muissa kaupungeissa. Ilmiö voi olla viite siitä, että kaupunki haluaa pitää korkeamman jalostusasteen työntekijät omilla palkkalistoillaan ja ostaa ulkoa alemman jalostusarvon palveluita.

Vantaa on tehokas

| | | |
|---|----------|-------------|
| 1 | Vantaa | 18 pistettä |
| 2 | Oulu | 15 |
| 3 | Espoo | 15 |
| 4 | Helsinki | 13 |
| 5 | Tampere | 13 |
| 6 | Turku | 10 |

Riippuvuus mittaa yhtäältä kaupungin ulkoista riippuvuutta valtionosuuksista, toisaalta kaupungin henkilöstön ja sen asukkaiden ikärakenteen aiheuttamaa sisäistä riippuvuutta. Kaikilla tavoilla mitattuna korkein riippuvuusaste on Turulla. Käyttämiemme tunnuslukujen perusteella riippumattomin on Espoo. Kaupungin talouden vakaus ei ole kytköksissä juuri lainkaan valtionosuuksiin. Espoossa on myös vahva ja terve väestörakenne. Lisäksi kunnallisveroprosentista kunnallisiin eläkemaksuihin menevä siivu on pieni. Vahvoilla verotuotoillaan kaupunki pystyy helposti kattamaan myös henkilöstömenonsa, mikä ei ole suomalaisten kuntien keskuudessa läheskään itsestään selvää.

Espoon talous on itsenäisin

| | | |
|---|----------|-------------|
| 1 | Espoo | 24 pistettä |
| 2 | Vantaa | 19 |
| 3 | Helsinki | 15 |
| 4 | Oulu | 14 |
| 5 | Tampere | 8 |
| 6 | Turku | 4 |

Markkinaintegraatio mittaa sekä sitä, missä määrin kaupunki hyödyntää markkinoita järjestämiensä palveluiden tuotannossa, että sitä, kuinka paljon se on onnistunut houkuttelemaan alueelleen yritystoimintaa ja täten myös, miten se on onnistunut elinkeinopolitiikassaan. Voiton vie Espoo. Kaupunki näyttäisi luottavan toiminnassaan yksityisten yritysten kanssa tehtävään yhteistyöhön. Espoon on ulkoistanut toimintojaan toiseksi eniten Vantaan jälkeen. Yhteisöveron osuus on Espoossa toiseksi suurin Oulun jälkeen. Lisäksi kaupunki luottaa myös energiatoiminnassaan markkinoihin, ja on näin irrottanut kyseistä toimialasta. Kaupunki pyrkii käyttämään energiamyynneistä saamiensa varoja ydin-toimintoihinsa, eikä liiketoimiensa kasvattamiseen.

Espoo luottaa markkinoihin

| | | |
|---|----------|-------------|
| 1 | Espoo | 16 pistettä |
| 2 | Turku | 11 |
| 3 | Vantaa | 11 |
| 4 | Helsinki | 9 |
| 5 | Oulu | 9 |
| 6 | Tampere | 7 |

Markkinahäiriikkö mittaa sitä, missä määrin kaupunki omalla toiminnallaan häiritsee vapaata ja reilua kilpailua markkinoilla etenkin harjoittamalla liiketoimintaa liikelaitosmuodossa ja sitä, missä määrin se on rakentanut ja rakentaa taloudenpitoaan tällaisen toiminnan varaan. Tittelin kuittaa Helsinki, skaalan toisessa päässä ovat Vantaa ja Espoo. Helsingin asemaa suurimpana markkinahäiriikkönä selittää monta tekijää. Ensinnäkin sen liikelaitokset harjoittavat laajaa liiketoimintaa. Liikelaitokset häiritsevät markkinoita jo toimintamallinsa puolesta: ne eivät maksa tuloksestaan veroja ja ovat konkurssisuojassa. Helsingin teollinen liikelaitosrakenne johtaa myös siihen, että kaupungissa on korkea investointitaso. Investoinnit suuntautuvat kuitenkin vahvasti teollisuuteen eikä niinkään ydinpalveluihin. Helsingin tulos on erittäin riippuvainen energialaitoksen voitoista. Tähän sisältyy huomattavia riskejä. EU-lainsäädännön silmissä liikelaitosmalli on kilpailumielessä kyseenalainen. Lisäksi ilmastotalkoot voivat tulevaisuudessa tarkoittaa sitä, että Helsinki ei pysty jatkossa tulouttamaan energiatoiminnastaan rahaa niin paljoa kuin se on viime vuosina tehnyt.

Helsinki haluaa olla monessa mukana

| | | |
|---|----------|-------------|
| 1 | Espoo | 27 pistettä |
| 2 | Vantaa | 26 |
| 3 | Turku | 17 |
| 4 | Tampere | 15 |
| 5 | Oulu | 12 |
| 6 | Helsinki | 8 |

Kokonaisrankingin (taulukko 31) voittaa kirkkaasti Espoo, kannoiltaan Vantaa. Turku ja Tampere tulevat sijoilla kolme ja neljä. Oulu jää viidenneksi ja perää jää pitämään Helsinki. Espoon voitto perustuu muutamaan peruselementtiin. Kaupunki on noudattanut linjakkaasti liikeideaansa. Se tuottaa palveluita asukkailleen yhteisrintamassa yritysten kanssa. Se ei pyri niinkään itse olemaan aktiivinen toimija markkinoilla, vaan hyödyntää niitä ostotoiminnassaan. Samalla se on vähentänyt riippuvuuttaan teollisesta toiminnasta. Tällöin kaupunki on myös selkeästi johdettava kokonaisuus. Toiminnallaan kaupunki on onnistunut houkuttelemaan alueelleen niin yrityksiä kuin ihmisiäkin. Näin kaupunki on luonut itselleen luontevan ja tasapainoisen veropohjan. Helsinki toimii päinvastoin kuin Espoo. Tämä ei poista sitä, etteikö se olisi toiminut loogisesti ja johdonmukaisesti: Helsinkiä on johdettu teollisen toiminnan näkökulmasta. Tällöin asukaslähtöisyys on kuitenkin kärsinyt. Helsinki haluaa olla mukana monenlaisessa toiminnassa ja tuottaa palvelut itse. Näin se on sitonut käsiään ja kaupungin toimintatapa on kaikkea muuta kuin joustava.

Taulukko 31 Paras kaupunki -rankingin yhteenvedo

| | Helsinki | Espoo | Vantaa | Turku | Tampere | Oulu | Osa-alueella annetut pisteet yhteensä |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------------------------------|
| RANKINGIN OSA-ALUJEET | | | | | | | |
| Asukasorientaatio | | | | | | | |
| Yli-/alibudjetointiaste | 1 | 2 | 6 | 3 | 4 | 5 | |
| Poistot asukasta kohti | 1 | 4 | 5 | 6 | 3 | 2 | |
| Yli-eroprosentti | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 1 | |
| Rahastointiaste | 1 | 6 | 4 | 5 | 3 | 2 | |
| Sivistystoimen osuus koko kustannusmassasta | 1 | 4 | 2 | 6 | 5 | 3 | |
| Liikelaitosten oman pääoman tuottovaatimus | 2 | 5 | 1 | 3 | 6 | 4 | |
| Toimintaan sidottu nettopääoma/asukas | 1 | 2 | 3 | 5 | 6 | 4 | |
| Omavaraisuusaste | 2 | 3 | 6 | 1 | 5 | 3 | |
| Nettovelkaantuneisuus | 4 | 6 | 1 | 2 | 5 | 3 | |
| Riippuvuus muista kuin verotuloista tai tulonsiirroista | 1 | 6 | 5 | 4 | 2 | 3 | |
| Sosiaali- ja terveystoimen osuus koko kustannusmassasta | 2 | 5 | 1 | 6 | 4 | 3 | |
| Asukasorientaatio yhteensä | 18 | 46 | 38 | 50 | 48 | 31 | 231 |
| <i>Osuus osa-alueella annetuista pisteistä</i> | <i>7.8 %</i> | <i>19.9 %</i> | <i>16.5 %</i> | <i>21.6 %</i> | <i>20.8 %</i> | <i>13.4 %</i> | |
| Tehokkuus | | | | | | | |
| Sivistystoimen yksikkökustannukset oppilasta kohti | 1 | 2 | 6 | 3 | 4 | 5 | |
| Henkilöstökulut/vakituisen työntekijä | 2 | 4 | 1 | 3 | 5 | 6 | |
| Vakituisia työntekijöitä/asukas | 4 | 5 | 6 | 1 | 2 | 3 | |
| Kustannusmassan kehitys (5 v.) | 6 | 4 | 5 | 3 | 2 | 1 | |
| Tehokkuus yhteensä | 13 | 15 | 18 | 10 | 13 | 15 | 84 |
| <i>Osuus osa-alueella annetuista pisteistä</i> | <i>15.5 %</i> | <i>17.9 %</i> | <i>21.3 %</i> | <i>11.9 %</i> | <i>15.5 %</i> | <i>17.9 %</i> | |
| Riippuvuusaste | | | | | | | |
| Riippuvuus valtionosuuksista | 5 | 6 | 4 | 1 | 2 | 3 | |
| Yli 64-vuotiaiden osuus väestöstä | 3 | 6 | 5 | 1 | 2 | 4 | |
| Eläkemenojen osuus veroprosentista (prosenttiyksikkönä) | 3 | 6 | 5 | 1 | 2 | 4 | |
| Henkilöstökulujen suhde verokertymään | 4 | 6 | 5 | 1 | 2 | 3 | |
| Riippuvuusaste yhteensä | 15 | 24 | 19 | 4 | 8 | 14 | 84 |
| <i>Osuus osa-alueella annetuista pisteistä</i> | <i>17.9 %</i> | <i>28.5 %</i> | <i>22.6 %</i> | <i>4.8 %</i> | <i>9.5 %</i> | <i>16.7 %</i> | |
| Markkinaintegraatio | | | | | | | |
| Ulkoistamisaste | 3 | 5 | 6 | 4 | 2 | 1 | |
| Yhteisöveron osuus verotuloista | 4 | 5 | 1 | 2 | 3 | 6 | |
| Energiatoiminnan organisointi: liikelaitos vai yritys | 2 | 6 | 4 | 5 | 2 | 2 | |
| Markkinaintegraatio yhteensä | 9 | 16 | 11 | 11 | 7 | 9 | 63 |
| <i>Osuus osa-alueella annetuista pisteistä</i> | <i>14.3 %</i> | <i>25.3 %</i> | <i>17.5 %</i> | <i>17.5 %</i> | <i>11.1 %</i> | <i>14.3 %</i> | |
| Markkinahäiriikkö | | | | | | | |
| Liikelaitostoiminnan laajuus: ulkoinen myynti | 1 | 6 | 5 | 4 | 2 | 3 | |
| Liikelaitosten sidottu pääoma/asukas | 1 | 6 | 5 | 5 | 3 | 4 | |
| Liikelaitosten toimialajakauma | 4 | 6 | 5 | 2 | 3 | 1 | |
| "Business-riippuvuus" (emom sisällä) | 1 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | |
| Investoinnit asukasta kohti | 1 | 3 | 6 | 5 | 4 | 2 | |
| Markkinahäiriikkö yhteensä | 8 | 27 | 26 | 17 | 15 | 12 | 105 |
| <i>Osuus osa-alueella annetuista pisteistä</i> | <i>7.6 %</i> | <i>25.7 %</i> | <i>24.8 %</i> | <i>16.2 %</i> | <i>14.3 %</i> | <i>11.4 %</i> | |
| Pisteitä kaupungille yhteensä | | | | | | | |
| | 63 | 128 | 112 | 92 | 91 | 81 | 567 |
| Kaupungin osuus annetuista pisteistä | | | | | | | |
| | 11.1 % | 22.6 % | 19.7 % | 16.2 % | 16.1 % | 14.3 % | |

9 Verot alas, palvelut ylös!

Kuntasektorin toimintatavan muutos on välttämätön ja väistämätön. Se voidaan vielä toteuttaa hallitusti. Muutoksen perimmäisenä lähtökohtana on se, että Suomen talouteen kohdistuu suuria haasteita. Väen vanhen- tuessa talouden kasvu uhkaa hidastua, koska työtä tekevät kädet vähen- tyvät. Samalla palvelujen tarve kasvaa. Koska kunnat vastaavat suurelta osin palvelujen järjestämisestä, niiden toiminta joutuu tulevina vuosina koetukselle. Jos toiminta jatkuu ennallaan, kuntien riveissä oleva väki- määrä kasvaa. Tämä puolestaan syö yksityiselle puolelle tulevan työvoi- man määrää ja vähentää tuottavuutta. Yhtälö on kerrassaan mahdoton.

Muutos on kuitenkin mahdollinen. Esimerkiksi kuudessa suurimmassa kaupungissa on jalostamatta useiden miljardien eurojen arvosta poten- tiaalista hyödyntämistä. Nämä varat makaavat osin taseissa. Samalla kunnat saattavat tehdä konsernina hyvää tulosta, näin on etenkin Hel- singissä ja Oulussa.

Vuonna 2006 Oulu-konserni olisi päässyt nollatulokseen 15 kunnallis- veroprosentilla käytössä olleen 18 prosentin sijaan ja samoin Helsinki- konserni olisi päässyt nollatulokseen 14.5 veroprosentilla perityn 17.5 prosentin sijaan. Nämä laskuesimerkit ovat luonnollisesti kaavamaisia. Ne ovat kuitenkin viitteitä siitä, että kuntataloudessa on runsaasti peli- tilaa, jota oikein käyttämällä säästytään jatkuvilta kunnallisveron koro- tuspaineilta, ainakin isoissa kaupungeissa. Samalla palvelut voisivat jopa parantua.

Esimerkiksi kuuden suurimman kunnan taseen yhteinen nettova- rallisuus oli vuonna 2006 huikeat 14 miljardia euroa. Käytännössä omistusten arvo on vielä tätäkin korkeampi. Kunnat voisivat myydä omistuksiaan, kuten kiinteistöjään ja pyörittämiään liiketoimintoja. Saa- dut varat käytettäisiin palvelujen järjestämiseen, ei tuottamiseen. Näin vuosikymmenten saatossa kertynyttä varallisuutta ohjattaisiin kasvaviin palvelu- ja menotarpeisiin, joita suurten ikäluokkien vanhentuminen tuo tullessaan.

Uutta toimintatapaa etsittäessä kunnissa on välttämättä löydyttävä vastauksia muutamiin peruskysymyksiin:

- Mitkä ovat kaupungin keskeiset ydintehtävät asukkaan kannalta, mitä palveluja asukkaat oikeasti tarvitsevat?
- Mitkä ovat palvelujen järjestämisen ja tuottamisen erot?
- Mikä on kaupungin omistajapolitiikka: mitä se omistaa, miksi pitää omistaa, mistä voitaisiin luopua, kuinka omistuksista voisi saada rahaa ja minne se kannattaa panna?
- Mikä on kaupungin suhde markkinoihin: haluaako kehittää markkinoita vai sotkea niitä toimimalla niillä erilaisilla pelisäännöillä?
- Missä kaikissa toiminnoissa kaupunkikonserni on mukana, ja millaisia riskejä niistä kasautuu veronmaksajille?

Kun näihin kysymyksiin löytyvät vastaukset, kuntien tuottavuuden parantamiseen löytyy lääkkeitä. Peruslähtökohtana tulisi olla, että kuntien pitäisi yhdistyä niitä ympäröiviin markkinoihin eikä kääntyä sisäsiitoksi toimijaksi, joka näyttää olevan valtiovallan käynnistämän PARAS-hankkeen lähtökohta. Kuntien olisi toimittava markkinoilla pelkästään ostajan roolissa. Tällöin ostotoiminnasta tulisi kuntien keskeinen osamisala. Samalla kunnat kehittäisivät markkinoita eivätkä olisi tuottajan roolissa. Toimivat markkinat synnyttävät uusia palveluinnovaatiota ja etsivät tapoja, joilla kustannukset laskevat. Jotta markkinat pysyvät toimivina, vaaditaan suurta osaamista myös ostajalta.

Nyt kunnat ahertavat myös lukuisilla alueilla, joissa on markkinaehtoista toimintaa. Tästä syntyy muun muassa kilpailuongelmia. Niihin törmätään esimerkiksi liikelaitosmallissa. EU:n taholta on asiaan kiinnitetty huomiota ja liikelaitosmalli on tuomittu vääräksi tavaksi olla läsnä markkinoilla muun muassa veroetujen ja konkurssisuojaan takia. Kunnissa tämä on herättänyt hämmästyttävän vähän huomiota. Tämä voi pitkällä aikavälillä tarkoittaa sitä, että EU:sta kantautuvat paineet romuttavat puoliväkisin suomalaisten kuntien tuotantotapoja. Nyt kunnissa voitaisiin ottaa vielä aloitteet omiin käsiin, ja kehittää toimintaa kaikkia osapuolia hyödyntävällä tavalla.

Suurissa kunnissa perustellaan usein oman suuren palvelukoneiston olemassaoloa sillä, että markkinoilla ei ole toimijoita. Näin palvelut on

pakko tuottaa itse. Asennemuutoksen myötä kunnat voisivat ryhtyä markkinoiden kehittäjiksi. Tämä vaatisi sitä, että kunnat kehittäisivät toimintojaan ja yhtiöittäisivät niitä osakeyhtiömuotoon. Osakeyhtiötä voitaisiin myydä yksityisille toimijoille, tai niistä ehkä sukeutuisi pörssikelpoisia toimijoita. Samalla Suomeen saataisiin kehitettyä palveluyrityksiä, jotka voisivat kehittää uusia palveluinnovaatioita, joista syntyneille toimintatavoille olisi löydettävissä kysyntää myös kansainvälisillä palvelumarkkinoilla. Kasvava ja kannattava yritystoiminta tietäisi myös uusia verotuloja. Loppujen lopuksi asiakkaan kannalta ei ole merkitystä sillä, kuka palvelun tuottaa, kunhan hän vain saa sen.

Kuvattu toiminta vaatii pitkäjänteisyyttä ja suunnitelmallisuutta. Nyt kun maailmaa elää finanssikriisin aiheuttamassa epävarmuudessa, hetki on otollinen uusien rakenteiden miettimiselle. Synkkyys ei jatku ikuisesti. Jonain päivänä sijoitusmarkkinat heräävät jälleen toiveikkuuteen, ja tällöin kuntien omistuksista voisi saada rahallisesti myös parhaan mahdollisen hyödyn irti.

Suomalaisessa kuntatalouden ohjauksessa pesii ajatus, että suuri on kaunista. Tämä tulee näkyviin niin PARAS-hankkeessa kuin pääkaupunkiseudun metropolikeskustelussa. On syytä muistaa, että pelkästään kokoon tuijottaminen luo harhaisia käsityksiä jättiläisen toimivuudesta. Mahdollinen metropoli olisi huikea monitoimikonserni, jonka sisältä löytyisi useita kymmeniä eri ”liiketoiminta-alueita”, joita pyörittäisi yli 60 000 ihmistä. Kuinka hyvin kokonaisuus pysyisi kuntapäätäjien näpeissä? Ennemminkin kaupungin pitäisi olla joustava ja läpinäkyvä organisaatio, joka etsii markkinoilta kulloiseenkin tarpeeseen tehokkaimmat vaihtoehdot.

Kuntasektorin ongelmat ovat monelta osin yhteneväiset. Esimerkiksi osa kaupungeista ylibudjetoit ja osa alibudjetoit toimintansa. Lisäksi investoinnit ovat suuremmat kuin poistot eli ylläpidettävän omaisuuden määrä kasvaa jatkuvasti. Näiden päälle kunnille on kehkeytymässä väestön ikääntymisen liittyviä pulmia. Ongelmiin kaupungit voisivat hakea ratkaisuja yhteistuumin, jokaisen ei tarvitse keksiä pyörää uudestaan. Oleellista on, että kunnat havahtuisivat siihen, että ne voivat olla palvelumarkkinoiden kehittäjiä ja vetureita.

Jotta kuntasektorista tulisi palvelumarkkinoiden kehittäjä ja uuden hyvinvoinnin synnyttämö, valtiovallan pitäisi antaa selkeät käytännöt pe-

lisäännöt liikelaitoksille ja luoda yksityisille palvelutuottajille tasapaiset kilpailumahdollisuudet suhteessa julkisen sektorin tuotantoon. Pelisääntöjen olisi oltava linjassa EU-oikeuden kanssa. Lisäksi valtion pitäisi aloittaa selvien systeemivirheiden, kuten kunnallisen eläkejärjestelmän korjausprosessi. Systeemivirhe ei ole kenenkään vika, mutta kaikkien haitta.

Lähestyvät kuntavaalit ovat monella tapaa erittäin merkittävät vaalit. Viime vuosina Suomessa on monilla tahoilla hahmoteltu kuntien elämää. Tulevina vuosina Suomessa nähdään kuntaliitoksia, kuntien omaisuusjärjestelyitä ja palvelujen tuotantotapojen muutoksia. Viime kädessä kuntien ratkaisusta kantavat vastuun kansan äänestämät luottohenkilöt. Suomalaisessa kunnallisessa päätöksentekojärjestelmässä on piirteitä, jotka eivät kaikilta osin edistä kuntien talouden kestävyttä ja sopeutumista tuleviin haasteisiin. Asiaan on viitattu myös Valtionvarainministeriön Kuntatalouden haasteet -julkaisussa. Oman kunnan tai kuntasektorin palvelussa olevat runsaasti edustettuina kuntien päätöksentekoelimitykset. Missä määrin he ajavat oman henkilöstöryhmänsä etuja kunnallisessa päätöksenteossa? Kun tähän yhdistetään vielä kunnallisen eläkejärjestelmän kestävyys, joka on tiukassa kytköksessä kunta-alan henkilöstön palkkamäärään, voi olla mahdollista, että suurta muutoshalukkuutta ei löydy luottamushenkilöiden parista. Kunnallisten viranhaltijoiden mahdollisuus toimia kunnan poliittisina päätöksentekijöinä on kansainvälisessä vertailussa pohjoismainen erikoisuus. Pitäisikö pelisääntöjä näiltäkin osin selvittää? Tosin yhtä hyvin voidaan kysyä, kenen etua ajaa valtuustossa istuva yrittäjä? Oleellista on se, että jääviysasioissa ei saisi olla epäselvyyksiä.

Valtuutetut tekevät päätöksiä pitkäjänteisesti. Tällöin kaiken keskiössä on se, että heillä on riittävästi tietoa ja näkemystä kuntansa todellisesta tilasta. Ei ole kenenkään etu, jos kuntaorganisaatio törmää seinään kasaantuneiden vastuiden ylittäessä resurssit. Tai jos rakenteet joudutaan purkamaan siksi, että kukaan ei kertonut niiden olleen EU-näkövinkkeistä laittomia.

Kuntalaisten eteen tehtävän työn lähtökohdat ovat kuitenkin hyvät. Kunnissa on varallisuutta ja kunnallisten organisaatioiden sisään on kertynyt valtavat määrät tietoa ja osaamista. Kyse on vain siitä, miten nämä voimavarat saadaan ohjattua asukkaiden hyvinvoinnin kannalta parhaaseen mahdolliseen suuntaan.

LIITTEET

Paras kaupunki -rankingin mittarit

1. Asukasorientaatio

Yli-/alibudjetointiaste (taulukko 17 sivulla 34)

Kaupungin tavoitteena tulisi olla nollatulos poistojen jälkeen. Ali-/ylibudjetointiaste kuvaa kaupungin hallinnon kykyä hallita ja suhteuttaa kulujen ja tuottojen kasvuvauhdit toisiinsa siten, että kaupunki ei tee yli- eikä alijäämää. Mittari ottaa huomioon kaupungin tuottojen ja kustannusten keskimääräisten kasvuvauhtien erotuksen viiden vuoden ajalta.

Hyvä: lähellä nollaa oleva luku

Huono: positiivinen tai negatiivinen luku

Poistot asukasta kohti (kuvio 10 sivulla 46)

Viisas kaupunki investoi harkiten, sillä mitä enemmän kaupunki investoi omaan taseeseen, sitä enemmän tulevaisuuteen leipoutuu ylläpito-kustannuksia, jotka veronmaksajat viime kädessä joutuvat rahoittamaan. Poistot asukasta kohti kuvaavat, kuinka pääomavaltainen kaupunki on suhteessa muihin.

Hyvä: alhaiset poistot

Huono: korkeat poistot

Yliveroprosentti (taulukko 6 sivulla 18)

Hyvien palvelujen ohella alhainen veroprosentti on toinen keskeinen tapa, millä kaupunki voi hyödyttää asukastaan. Keinotekoisen korkea veroprosentti kieli siitä, että asukkaan etu ei ole kaupungin toiminnan johtotähti. Yliveroprosentti kuvaa sitä, kuinka paljonko kaupunki on kerää veroja yli tason, joka olisi tarvittu sen menojen kattamiseen.

Hyvä: nolla tai lähellä sitä oleva luku

Huono: iso luku

Rahastointiaste (taulukko 24 sivulla 43)

On asukkaan etu, että varakkaat kaupungit käyttävät pääomiaan perustehtäviensä hoitoon. Rahastointiaste kuvaa sitä, paljonko kaupunkien omasta pääomasta on korvamerkitty ydintehtävien hoitoon.

Hyvä: korkea rahastointiaste

Huono: matala rahastointiaste

Sosiaali- ja terveystoimen ja sivistystoimen osuudet koko kaupunkikonsernin kustannusmassasta (taulukko 20 sivulla 36 ja taulukko 22 sivulla 37)

Ydintehtävät, terveydenhuolto ja opetus ovat asukkaille kaikkein tärkeimmät ydinpalvelut. Niiden keskimääräistä pienempi osuus kustannusmassasta kertoo siitä, että kaupunkikonsernin toiminnan fokus on asukkaille vähemmän tärkeissä toiminnoissa.

Hyvä: korkea osuus

Huono: alhainen osuus

Liikelaitosten oman pääoman tuottovaatimus (taulukko 16 sivulla 32)

Mikäli kaupunki harjoittaa liiketoimintaa, on asukaan etu, että liiketoiminta hyödyttää myös asukasta. Liikelaitoksille asetetut tuottovaatimukset kuvaavat liikelaitosten roolia kaupungin liikeideassa – alhaiset tuottovaatimukset kertovat siitä, että liiketoimintaa tuetaan ja sitä pidetään itsessään tärkeänä, korkeat tuottovaatimukset kertovat siitä, että liikelaitokset nähdään instrumentteina kaupungin ydintehtävien rahoittamisessa.

Hyvä: korkeat tuottovaatimukset

Huono: alhaiset tuottovaatimukset

Toimintaan sidottu nettopääoma asukasta kohti (liitetaulukko 2 sivulla 101)

Kaupunki ei ole pankki tai sijoitusrahasto. Asukaskohtainen nettopääoma kuvaa sitä, paljonko kaupunki on aikojen saatossa kartuttanut taseeseensa nettovarallisuutta asukasta kohden. Koska nettovarallisuus on kerätty verottamalla ja/tai liiketoimintaa harjoittamalla, kertoo korkea nettovarallisuus siitä, että kaupunki on kerännyt asukkailtaan liikaa veroja tai harjoittaa runsaasti liiketoimintaa sekä investoi näillä varoilla paljon.

Hyvä: alhainen nettovarallisuus

Huono: korkea nettovarallisuus

Omavaraisuusaste (taulukko 8 sivulla 19)

Pääomatehokkuuden näkökulmasta kaupunkienkin kannattaa käyttää investoinneissaan oman pääoman ohella järkevässä suhteessa myös velkarahaa. Omavaraisuusaste kuvaa kaupungin vakavaraisuuden ohella myös sitä, paljonko kaupunki investoi verovaroin ja paljonko lainarahalla. Kuuden suurimman kaupungin merkittävimmät lainat ovat aravayhtiöissä.

Hyvä: normaali omavaraisuusaste (40–50 %)

Huono: huono tai heikokko omavaraisuusaste (<40 %) tai hyvin korkea omavaraisuusaste 50–90 %

Nettovelkaantuneisuus (taulukko 7 sivulla 19)

Asukkaan kannalta on tärkeää, että kaupunkien pääomien käyttö on tehokasta. Siksi on järkevää, että kaupunki osaa käyttää velkarahaakin. Nettovelkaantuneisuus kuvaa kaupungin velkaantuneisuutta huomioiden kassavarat ja kertoo kaupungin toimintalinjasta sen suhteen investoidaanko aina verovaroin vai käytetäänkö myös ulkopuolista rahoitusta.

Hyvä: kohtuullinen nettovelka

Huono: suuri tai pieni nettovelka

Riippuvuus muista kuin verotuloista tai tulonsiirroista (taulukko 10 sivulla 24)

Verotulot ovat kaupungin ensisijainen, varmin ja legitimein tulonlähde. Mikäli kaupunki luottaa muihin tulonlähteisiin, kuten harjoittamansa liiketoiminnan tuottoihin, tekee se itsensä ja veronmaksajansa alttiiksi näihin tulonlähteisiin liittyville erilaisille riskeille.

Hyvä: alhainen riippuvuus

Huono: korkea riippuvuus

2. Tehokkuus

Sivistystoimen yksikkökustannukset oppilasta kohti (kuvio 13 sivulla 77)

Yksikkökustannusvertailu sivistystoimessa kertoo toiminnan tehokkuudesta sekä mahdollisista skaalahyödyistä tai -haitoista kaupungin järjestämässä sivistystoimessa.

Hyvä: alhainen luku

Huono: korkea luku

Henkilöstökulut/vakituinen työntekijä (taulukko 18 sivulla 34)

Kertoo toiminnan tehokkuudesta tai kunnan työntekijöiden koulutusasteesta ja täten myös kunnan tavasta organisoida toimintaansa siten, että se pitää korkeamman jalostusarvon työntekijät omilla palkkalistoillaan ja ostaa ulkopuolelta alemman jalostusarvon palveluita

Hyvä: alhainen luku (tai korkea luku, mikäli samalla vähemmän vakituisia työntekijöitä ja korkea ulkoistamisaste)

Huono: korkea luku

Vakituisia työntekijöitä/asukas (taulukko 19 sivulla 35)

Kertoo toiminnan tehokkuudesta tai kunnan tavasta organisoida toimintaansa. Alhainen luku voi myös kertoa alhaisemmasta palvelutasosta, mikäli se ei korreloi (negatiivisesti) ulkoistamisasteen kanssa.

Hyvä: vähän työntekijöitä (mikäli ulkoistamisaste korreloi negatiivisesti)

Huono: paljon työntekijöitä

Kaupungin kokonaiskustannusmassan kehitys viiden vuoden aikana (taulukko 17 sivulla 34)

Kertoo siitä, onko kaupungin taloudenpidosta vastaavilla ollut kykyä hidastaa kustannusten kasvua keskipitkällä aikavälillä.

Hyvä: maltillinen kasvu

Huono: nopea kasvu

3. Riippuvuus valtiosta ja toisista kunnista

Riippuvuus valtionosuuksista (taulukko 12 sivulla 28)

Kertoo, miten suuri osa kaupungin tuotoista saadaan valtionosuusjärjestelmän kautta ja täten myös kuinka riippuvainen kaupunki on valtion päätöksistä.

Hyvä: alhainen

Huono: korkea

Yli 64-vuotiaiden osuus väestöstä (taulukko 21 sivulla 36)

Kuvaa kaupungin väestön ikärakennetta, joka merkitsee korkeampia sosiaali- ja terveydenhuollon menoja sekä luo valtionosuusjärjestelmän kautta kaupungille rakenteellisen riippuvuuden valtionosuuksista. Kuvaa välillisesti myös kaupungin houkuttelevuutta lapsiperheiden asuinpaikkana ja sitä kautta myös sen tontti- ja maapolitiikan onnistumista.

Hyvä: kohtuullinen osuus

Huono: korkea osuus

Eläkemenojen osuus veroprosentista (taulukko 27 sivulla 68)

Kuvaa kunnallisen eläkejärjestelmän kussakin kaupungissa veronmaksajalle aiheuttamaa taakkaa.

Hyvä: alhainen osuus

Huono: korkea osuus

Henkilöstökulujen suhde verokertymään (taulukko 11 sivulla 26)

Kuvaa verotulojen riittävyttä kunnan toiminnan rahoitukseen. Korkea luku kertoo kaupungin suuresta henkilöstöriippuvuudesta ja riippuvuudesta valtionosuuksista ja muista tuotoista. Hyvin alhainen luku kertoo siitä, että kaupunki kerää liikaa veroja.

Hyvä: luku lähellä 100

Huono: luku yli 100 tai paljon alle sen

4. Markkinaintegraatio

Ulkoistamisaste (taulukko 23 sivulla 41)

Markkinatalouteen myönteisesti suhtautuva kaupunki pyrkii käyttämään palveluidensa järjestämisessä myös yksityisten palveluntuottajien tarjontaa ja kilpailua asukkaidensa ja ympäröivän talouden hyödyksi. Ulkoistamisaste kuvaa sitä, paljonko kaupunki hyödyntää yksityisiä palveluntarjoajia järjestämiensä palvelujen tuotannossa.

Hyvä: korkea luku

Huono: alhainen luku

Yhteisöveron osuus verotuloista (taulukko 13 sivulla 30)

Mitä houkuttelevampi paikka kaupunki on yrityksille toiminnan harjoittamiseen, sitä suuremmaksi sen saama kakku yhteisöveron tuotosta kasvaa. Yhteisöveron osuus verotuloista kuvaa alueen elinkeinoelämän aktiivisuutta ja sitä kautta myös kaupungin elinkeinopolitiikan tuloksellisuutta.

Hyvä: korkea luku

Huono: alhainen luku

Energiatoiminnan organisointi: liikelaitos vai yhtiö (liitetaulukko 6 sivulla 105)

Markkinatalouden pelisääntöjä kunnioittava kaupunki luopuu kilpailua vääristävän liiketoiminnan harjoittamisesta talousarviotoiminnasta tai liikelaitoksista käsin. Edistyksellinen kaupunki haluaa myös kehittää markkinaa tuomalla sinne uusia toimijoita ja osaa jalostaa liiketoiminoissaan olevia arvoja asukkaitaan palvelevien ydintoimintojensa hyödyksi. Mittari kuvaa sitä, minkä juridisen muodon kaupunki on valinnut energiatoiminnalle, joka on jokaisen kuuden suurimman kaupungin liiketoiminnan suurin toimiala.

Hyvä: yhtiö tai divestointi

Huono: liikelaitos

5. Markkinahäiriökö

Liikelaitostoiminnan ulkoinen myynti (taulukko 26 sivulla 58)

Markkinoilla toimiessaan liikelaitokset vääristävät kilpailuneutraliteettia suhteessa yksityisiin toimijoihin. Mittari kuvaa liikelaitosten markkinoilla harjoittaman liiketoiminnan volyyymia.

Hyvä: pieni myynti

Huono: suuri myynti

Liikelaitoksiin sidottu pääoma/asukas (liitetaulukko 7 sivulla 105)

Kuvaa liikelaitosten osuutta kaupunkikonsernin toiminnoista. Laaja liikelaitostoiminta sitoo kaupungin resursseja ja kieli siitä, että kaupungin toiminnan fokus saattaa olla ydintehtävien sijaan liiketoiminnassa.

Hyvä: pieni osuus

Huono: suuri osuus

Liikelaitosten toimialajakauma (liitetaulukko 6 sivulla 105)

Kuvaa liikelaitosmallin käytön laajuutta. Kilpailuneutraliteettisistä liikelaitoksista ei pitäisi olla aloilla, joilla esiintyy myös yksityistä toimintaa.

Hyvä: vähän toimialoja

Huono: monta toimialaa

Riippuvuus liikelaitosten tuloksista (taulukko 15 sivulla 31)

Mittari kuvaa sitä, miten riippuvaisia kaupungit ovat omien liikelaitostensa tuloksista ja kertoo, kuinka paljon kaupungin pitäisi nostaa veroäyriään, mikäli sen liikelaitosten tulos olisi nolla.

Hyvä: pieni riippuvuus tai korkea riippuvuus (mikäli liikelaitokset eivät toimi kilpailluilla aloilla, niiden tuottovaatimukset ovat korkeat ja konsernitulos on nolla)

Huono: korkea riippuvuus (mikäli liikelaitokset toimivat kilpailluilla aloilla, niiden tuottovaatimukset ovat alhaiset ja myös konsernitulos on korkea)

Investoinnit asukasta kohti (kuvio 9 sivulla 42)

Kaupunkien ydintehtävät ovat palvelutoimintaa, jotka eivät sinällään edellytä massiivisia investointeja tai investointien tekemistä omaan taaseeseen. Kaupungin jatkuva ja korkea investointitaso kieli käytännössä usein siitä, että kaupunki investoi merkittävästi liiketoimintaan. Indikaattori ottaa huomioon investoinnit 12 vuoden ajalta.

Hyvä: maltilliset investoinnit

Huono: korkeat investoinnit

Liitetaulukot

Liitetaulukko 1 Kaupunkikonsernien sidottu pääoma

| <i>2006</i> | <i>Osuus koko sidotusta pääomasta, %</i> | <i>Sidottu pääoma, 1000 eur</i> |
|----------------|--|---------------------------------|
| 1 Helsinki | 21.2 | 10 191 807 |
| 2 Espoo | 6.2 | 2 961 057 |
| 3 Vantaa | 4.4 | 2 133 962 |
| 4 Tampere | 4.0 | 1 908 889 |
| 5 Turku | 3.8 | 1 835 101 |
| 6 Oulu | 3.1 | 1 501 759 |
| Kuusi suurinta | 42.7 | 20 532 575 |
| Suomi | 100.0 | 48 108 402 |

Liitetaulukko 2 Toimintaan sidottu asukaskohtainen nettopääoma

| <i>2006</i> | <i>Toimintaan sidottu nettopääoma/asukas, eur</i> | <i>Asukaskohtainen nettovelka, eur</i> | <i>Asukaskohtainen nettovarallisuus, eur</i> |
|----------------|---|--|--|
| 1 Helsinki | 16 369 | 3 161 | 13 208 |
| 2 Espoo | 11 863 | 3 029 | 8 835 |
| 3 Oulu | 10 205 | 1 064 | 9 141 |
| 4 Vantaa | 10 353 | 5 942 | 4 411 |
| 5 Turku | 9 532 | 4 386 | 5 147 |
| 6 Tampere | 8 208 | 2 175 | 6 033 |
| Kuusi suurinta | 12 356 | 3 225 | 9 131 |
| Suomi | 8 175 | 2 639 | 5 536 |

Liitetaulukko 3 Valtionosuuslaskelma

| <i>2006</i> | <i>Valtionosuudet, brutto, 1000 eur</i> | <i>Valtionosuuksien tasaus, 1000 eur</i> | <i>Valtionosuudet, netto, 1000 eur</i> |
|----------------|---|--|--|
| 1 Turku | 245 311 | -16 984 | 228 327 |
| 2 Tampere | 205 391 | -31 421 | 173 970 |
| 3 Oulu | 100 690 | -26 133 | 74 557 |
| 4 Vantaa | 138 103 | -48 692 | 89 411 |
| 5 Espoo | 138 184 | -135 103 | 3 081 |
| 6 Helsinki | 421 884 | -245 243 | 176 641 |
| Kuusi suurinta | 1 249 563 | -503 576 | 745 987 |

Liitetaulukko 4 Kaupunkikonsernien tulot

| 2006 | Vero- tulot | Muut tulot | Myynti- voitot/ -tappiot | Rahastot | Liike- laitokset | Sisäinen kauppa | Kaupunki | Arava- toiminta | Yhtiötetty energia- toiminta | Muut tyttäret & säätiöt | Osuudet kunta- yhtymistä | Eilimi- noinnit | Kaupunki (konserni) |
|-----------------------|------------------|------------------|--------------------------------|---------------|---------------------|--------------------|------------------|--------------------|------------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|--------------------|------------------------|
| Helsinki | 2 267 667 | 2 232 674 | 220 984 | -4 865 | 1 346 053 | -646 451 | 4 074 874 | 306 755 | 0 | 330 387 | 629 674 | ei ilmoitettu | 5 341 690 |
| Espoo | 996 364 | 230 222 | 363 998 | 905 | 72 905 | -25 587 | 1 564 997 | 89 321 | Myyty | 11 731 | 359 594 | -55 978 | 1 969 665 |
| Tampere | 803 915 | 978 368 | 9 170 | -23 | 441 330 | -498 315 | 1 293 138 | 52 651 | 37 166 | 85 541 | 229 402 | ei ilmoitettu | 1 697 898 |
| Turku | 729 646 | 525 428 | 0 | 0 | 360 836 | -240 136 | 1 014 938 | 75 866 | 170 698 | 58 198 | 150 124 | ei ilmoitettu | 1 469 824 |
| Vantaa | 739 703 | 390 657 | 0 | 3 | 200 378 | -147 016 | 983 344 | 63 701 | 170 108 | 20 903 | 239 175 | ei ilmoitettu | 1 477 231 |
| Oulu | 481 476 | 484 856 | 0 | 1 | 297 386 | -170 435 | 795 897 | 35 210 | 74 865 | 37 628 | 224 151 | ei ilmoitettu | 1 167 751 |
| Kuusi suurinta | 6 018 771 | 4 842 205 | 594 152 | -3 979 | 2 718 888 | -1 727 940 | 9 727 188 | 623 504 | 452 837 | 544 389 | 1 832 119 | | 13 124 059 |

Liitetaulukko 5 Laskelma Helsingin ja Vantaan fuusiohyödyistä

| 2006 | HeVa Proforma | HeVa Proforma (fuusiohyödyt) |
|-----------------------------------|------------------|------------------------------------|
| Asukkaita | 754 221 | 754 221 |
| Oma henkilöstö | 46 860 | 37 376 -9 484 |
| Osuus kuntayhtymien henkilöstöstä | 8 073 | 6 439 -1 634 |
| | 54 933 | 43 815 -11 118 |



| 2006 | HeVa Proforma | HeVa Proforma (fuusiohyödyt) | Säästöt |
|--|------------------|------------------------------------|-----------------|
| Omat henkilöstökulut | 1 901 419 | 1 659 157 | -242 262 |
| <i>Henkilöstökuluvaastuut kuntayhtymissä</i> | | | |
| | 335 983 | 293 175 | -42 808 |
| <i>Muut kustannukset kuntayhtymissä</i> | | | |
| | 231 039 | 207 935 | -23 104 |
| Ostot kuntayhtymiltä | 567 022 | 501 110 | -65 912 |
| Ulkopuolisilta | 907 790 | 1 044 664 | 136 874 |
| Palvelujen ostot | 1 474 812 | 1 545 774 | 70 962 |
| Muut omat kustannukset | 1 326 433 | 1 193 790 | -132 643 |
| Kustannusmassa | 4 702 664 | 4 398 721 | -303 943 |



| <i>HeVa fuusioparametrit</i> | |
|--|------------------|
| 1 Asukkaita/työntekijä | (Vantaa) 17.2 |
| 2 Henkilöstökulut (+ky:ien osuus)/työntekijä (eur) | (Vantaa) 44 558 |
| 3 Ulkoistamisaste | (Vantaa) 23.75 % |
| 4 Muut kustannukset | -10 % |

Liitetaulukko 6 Liikelaitosten toimialajakauma

| Liikelaitokset Toimialat | Helsinki | Espoo | Vantaa | Turku | Tampere | Oulu |
|-----------------------------|----------|---------|------------|------------|---------|------|
| Energia | | Myyty | Yhtiötetty | Yhtiötetty | | |
| Vesi | | | | | | |
| Satama | | | | | | |
| Liikenne | | | | | | |
| Auto & korjaamo | | | | | | |
| Pelastus | | v. 2006 | | | | |
| Tilakeskus | | | | | | |
| Työterveyshuolto | | | | v. 2007 | | |
| Kiinteistölaitos | | | | | | |
| Jäte | | | | | | |
| Tekstiilihuolto | | | | | | |
| IT | | | | | | |
| Hallintopalvelut | | | | | | |
| Katutuotanto | | | | | v. 2007 | |
| Ympäristöhuolto | | | | | | |
| Catering | | | | | v. 2007 | |
| Kiinteistöpalvelut | | | | v. 2007 | | |
| Siivous | | | | | | |
| Turvallisuus | | | | | | |
| Pysäköinti | | | | | | |
| Ammattikorkeakoulu | | | | | | |
| Työterveys | | | | | v. 2007 | |
| "Iso hanke" | | v. 2006 | | | | |
| Kunnallistekniikka | | | | v. 2006 | | |
| Viherlaitos | | | | v. 2006 | v. 2007 | |
| Talotoimi | | | | v. 2006 | | |
| Logistiikka | | | | | v. 2007 | |

} Palmia (Catering, Kiinteistöpalvelut, Siivous, Turvallisuus)
} Comac (Kiinteistöpalvelut, Siivous, Turvallisuus)

Liitetaulukko 7 Liikelaitoksiin sidottu pääoma/asukas

| 2006 | Liikelaitoksiin sidottu pääoma/asukas, eur | Liikelaitoksiin sidotun pääoman osuus konsemin pääomasta, % | Liikelaitoksiin sidottu pääoma, 1000 eur |
|----------------|--|---|--|
| 1 Helsinki | 4 602 | 25.5 | 2 597 803 |
| 2 Turku | 4 500 | 43.0 | 789 094 |
| 3 Tampere | 3 515 | 38.0 | 725 441 |
| 4 Oulu | 2 938 | 25.5 | 382 411 |
| 5 Vantaa | 2 871 | 25.5 | 544 616 |
| 6 Espoo | 789 | 6.3 | 185 527 |
| Kuusi suurinta | 3 481 | 25.5 | 5 224 892 |

VIITTEET

- ¹ EK (2007): Julkiset palvelut avautuvat – yhteistyöllä hyvinvointia.
- ² Saastamoinen, Jukka (2008): Brezhnevin katoksessa ja muita juttuja Nesteestä, s. 93.
- ³ Kunnallisalan kehittämissäätiö (2008): Kansalaismielipide ja kunnat – Ilmapuntari 2008.
- ⁴ Fredriksson, Sami & Martikainen, Tuomo (2008): Julkista vai yksityistä – Kuntalaisten palveluita koskevat valinnat (Kunnallisalan kehittämissäätiö).
- ⁵ Terveyspalvelualan liiton ja sosiaalialan työnantaja- ja toimialaliiton mielipidekysely, 2008.
- ⁶ Sisältää myös myynnin kaupunkien tytäryhtiöille.
- ⁷ Hallipelto, Aatos (2008): Paras tuottakoon – Hyvinvointipalvelujen tulevat markkinat (Kunnallisalan kehittämissäätiö).
- ⁸ Kähkönen, Liisa & Volk, Raija (2008): Kuntien vanhuspalvelujen kilpailuttamiskokemuksia (Kunnallisalan kehittämissäätiö).
- ⁹ Valtionvarainministeriö (2008): Talouspolitiikan strategia.
- ¹⁰ Levo-Keirikko, Anneli (2008): Menneisyyden voimavarat ja nykyhetki, Helsingin kaupungin tietokeskus, Tutkimuksia 2008/1.