

# **PELASTAKAA HELSINKI**

## **Globalisaatiostrategia kuntataloudelle**

**Bo-Erik Ekström**



**www.eva.fi**

EVA:n kotisivuilla raportteja, puheita ja  
artikkeleita suomeksi ja englanniksi

Kustantaja: Taloustieto Oy

Kansi: Antti Eklund

Painopaikka: Yliopistopaino 2004

ISBN 951-628-418-3

## ESIPUHE

Julkinen sektori on viime vuosina kasvanut koko kansantaloutta nopeammin. Samaan aikaan huoli hyvinvointipalvelujen tulevaisuudesta on lisääntynyt.

Tämä raportti on jatkoa EVAn kahdelle viime aikojen julkaisulle. Suomen menestyksen eväät – Tiekartta tulevaisuuteen -raportissa identifiointiin kuntasektorin reformi julkisen sektorin suurena savottana. Onko omistamisella väliä -raportissa korostettiin omistajuuden merkitystä.

Omistajuudella on väliä myös kuntasektorilla. Kuntien omistajapolitiikasta on keskusteltu laajasti. Määrätietoisen omistajapolitiikan käyttöönotto on välttämätön osa kuntasektorin hallittua muutosprosessia. Muun muassa Kuntaliitto on aktiivisesti pyrkinyt löytämään uusia instrumentteja kuntapalvelujen järjestämiseen. Monet kaupungit ovat läheneet ennakkoluulottomasti kehittämään sovelluksia tilaaja-tuottajamallista, joka on keskeisessä osassa raportin hahmottamassa uudessa toimintamallissa. Tilaaja-tuottajamalli on väline, joka oikein sovellettuna edistää hyvinvointipalvelujen laatua ja tehokkuutta. Uskomme, että tämä raportti tuo uusia näkökulmia keskusteluun.

Haluamme kiittää raportin kirjoittajaa, strategian, organisaation ja rahoituksen neuvonantaja Bo-Erik Ekströmiä suuriarvoisesta ja vaivaa säästämättä tehdystä työstä. Hänen kokemuksensa sekä Suomen että Ruotsin yksityisen ja julkisen sektorin toiminnasta on antanut erinomaisen pohjan tälle raportille. Hänen kehittämänsä analyttinen viitekehys on mahdollistanut uuden lähestymistavan vanhoihin ongelmiin.

Hanketta on EVAn puolelta tukenut ohjausryhmä, johon ovat kuuluneet yliasiamies Esko Aho, konsernijohtaja Berndt Brunow, johtaja Arto Ojala sekä konsernijohtaja Björn Wahlroos. Ohjausryhmän puheenjohtajana on toiminut johtaja Risto E.J. Penttilä. EVAn toimistossa raportista on vastannut Ilkka Haavisto. Haluamme esittää parhaat kiitokset myös heille.

Helsingissä 11.11.2004

Pentti Vartia



## LUKIJALLE

Suomessa on käynnissä useita hyvinvointiyhteiskuntamme tulevaisuutta kartoittavia tutkimuksia ja selvityksiä. Jokainen näistä yrittää, tavalla tai toisella, ratkaista kolmiodraamaa, jossa kolmion kulmia edustavat veronmaksajat, kunnat sekä valtio.

Monet näistä selvityksistä vaikuttavat kuitenkin varsin kapea-alaisilta niin yritysten kuin yksittäisten veronmaksajienkin näkökulmasta katsottuna. Riippuen siitä, onko toimeksiantajana valtio vai kunta, ratkaisuja etsitään selvityksen tilaajan näkökulmasta. Minun tarkoitukseni on tässä raportissa tukeutua siihen kolmion kulmaan, joka kuuluu asukkailla ja yrityksille – siis veronmaksajille. He eivät ole saaneet sitä tilaa tai keskustelufoorumia, johon he mielestäni ovat oikeutettuja.

Olen hyvin tietoinen siitä, että kuka tahansa kuntasektorin nykyisten toimijoiden mielestä ”ulkopuolinen” taho, joka yrittää osallistua kuntiemme taloudenpidosta käytävään keskusteluun, saa varautua ottamaan vastaan asiallista – ja varmasti myös vähemmän asiallista – palautetta.

En kuvittele, että tämä raportti ratkaisee kuntien kaikki ongelmat. Raportin tavoite on lähinnä keskustelun herättäminen. Haluan tuoda esiin kriittisen, mutta analyttisen näkemyksen julkisen taloutemme tilasta. Raporttini painopiste on kuntataloudessa ja sen haasteissa muuttuvassa globaalitaloudessa, ja tavoitteeni on tuoda kuntien haasteisiin konkreettisia ratkaisuehdotuksia. Lähtökohtani on ollut hyvinvointiyhteiskunnan integroiminen ympäröivään markkinatalouteen. Ratkaisuehdotukset pohjautuvat hyvinvoinnin jatkuvuuden turvaamiseen.

Koska tämän raportin julkaiseminen päätettiin siirtää yli syksyn 2004 kunnallisvaalien, olen voinut käyttää aikaa huomioideni ja suositusteni hiomiseen ja niiden läpikäymiseen kuntien eri edunvalvojien kanssa. Nämä keskustelut ovat tarjonneet minulle arvokkaita näkemyksiä. Samalla olen voinut muodostaa itselleni kuvan siitä, millaisena suuri osa näistä vaikuttajista näkee kuntiemme, eli toisin sanoen hyvinvointiyhteiskunnan tulevaisuuden.

Syyt kiinnostukseeni perehtyä kuntatalouteen juontavat syksyyn 2001 ja kansalliseen terveysprojektiin. Sen puitteissa järjestin kauppa- ja teollisuusministeriön ja Kuntaliiton toimeksiannosta seminaarin, jonka tarkoituksena oli tutustua Ruotsin terveydenhuoltoon. Sitä ennen en ollut

koskaan paneutunut julkisen sektorin toimintaan vaan koko 20 vuoden konsulttikokemukseni oli ollut yksityiseltä sektorilta. Hankkeen aikana myös Suomen terveydenhuoltojärjestelmä tuli tutummaksi. Samalla selvisi yleinen käsitys Suomen terveydenhuollon pääongelmasta: rahat ovat loppu. Kiinnostukseni heräsi ja päätin ottaa asiasta selvää.

Tämän merkillisempiä syitä raportin kirjoittamiselle ei ole, eivätkä sen paljastukset myöskään ole iltapäivälehtien lööppiaineista. Korvausta tästä työstä en ole saanut miltään taholta, sillä olen halunnut pysyä riippumattomana. Näin voin myös vapaasti esittää omia näkemyksiäni. Esiin tulleet asiat ovat strategia-, organisaatio- ja rahoituskysymyksiä pohdiskelleille arkisia, vaikkakin havaintoni ammattianalyytikon silmin ovat osittain hälyttäviä.

Tämä raportti on lopputulos hankkeesta, joka käynnistettiin keväällä 2004 EVAn kanssa käymieni keskustelujen tuloksena. Projektin ohjausryhmään EVAssa ovat kuuluneet Esko Aho (SITRA), Berndt Brunow (Fazer), Arto Ojala (EK), Risto E.J. Penttilä (EVA) sekä Björn Wahlroos (Sampo). EVAssa hankkeesta on vastannut Ilkka Haavisto. Haluan kiittää heitä kaikkia arvokkaista näkemyksistä. Raportin sisällöstä vastaan kuitenkin pelkästään itse.

Haluan kiittää myös Anna-Kaisa Auvista (EK), Riitta Brunowia, Arto Bryggarea (SDP), Matti Honkalaa (Kesko), Eeva-Liisa Inkeröistä (EK), Hannele Kalketta (Reumasätiön sairaala), Leena Karessuota (Kuntaliitto), Timo Kietäväistä (Kuntaliitto), Otto Lehtipuuta (Vihreät), Heikki A. Loikkasta (Helsingin yliopisto), Jussi Pajusta (Kokoomus), Minna Punakalliota (EK), Per-Axel Svalandera (Samhällsorganisation) sekä Ulla-Maj Wideroosia (VM).

Mottoni on ollut – ja tulee jatkossakin olemaan:

*”If a man will begin with certainties he shall end in doubts – but if he will be content to begin with doubts, he shall end in certainties”*

Francis Bacon 1564-1626

Helsingissä 11.11.2004

Bo-Erik Ekström

B&MANs

Board & Management Services Oy, bo-erik.ekstrom@bomans.fi

# SISÄLLYS

## ESIPUHE

## LUKIJALLE

1. GLOBALISAATIO SAAPUU KAUPUNKIIN	9
2. MIKSI KUNTASEKTORIN TULEE TARTTUA TOIMEEN?	14
3. KAUPUNKIEN SYNDROOMA – CASE HELSINKI	25
4. KUNTATALOUDEN RAPORTOINTI ON REMONTOITAVA	47
5. HYVINVOINNIN TURVAAMINEN EDELLYTTÄÄ PARHAAN OSAAMISEN HYÖDYNTÄMISTÄ	58
6. MACHIA-VELLIÄ KUNNILLE – HAJAUTA JA HALLITSE PAREMMIN	61
7. MIKÄ ON KUNTIEN YDINTOIMINTAA?	74
8. KATSAUS: NYKYISEN SAIRAANHOITO-JÄRJESTELMÄMME HAASTEITA	86
9. KATSAUS: SUOMEN KUNTIEN OPETUS-TOIMEN HAASTEITA	90
10. KUNNAN TEOLLINEN TOIMINTA TARVITSEE OMISTAJAPOLITIIKAN	95
11. MITEN SUHTAUDUMME KOLMIODRAAMAAN KUNTIEN, VERONMAKSAJAN JA VALTION VÄLILLÄ?	119

<b>12. KUNNAT VOIDAAN PELASTAA</b>	<b>124</b>
<b>13. YHTEENVETO</b>	<b>128</b>
<b>ALAVIITTEET</b>	<b>133</b>
<b>LÄHTEET</b>	<b>134</b>



# 1 GLOBALISAATIO SAAPUU KAUPUNKIIN

Harva asia jää entiselleen saatanan saavuttua Moskovan kaupunkiin Mihail Bulgakovin romaanissa. Oltiin globalisaation perimmäisestä luonteesta sitten mitä mieltä hyvänsä, on avoin maailmantalous tänään täällä ja kolkuttelee myös kaupunkiemme ja kuntiemme portteja monestakin suunnasta.

Suomi on tähän asti ollut taloudellisen avoimuuden ja globalisaation voittajia, kiitos sen menestyneen avoimen sektorin, jonka kilpailukyky on hyvää maailmanluokkaa. Sen aikaansaama talouskasvu on toistaiseksi riittänyt suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan ylläpitoon. Monien mielestä suomalaisen menestyksen resepti on juuri ollut taloutemme suljetun sektorin ja avoimen sektorin korkealla verotuksella siunattu liitto. Tepsiikö tämä resepti myös tulevaisuudessa?

Suomalaisen talouspolitiikan tavoitteena on hyvinvointiyhteiskunnan mahdollistaminen avoimen markkinatalouden lainalaisuuksien puitteissa. Valtio tekee parhaansa harjoittaakseen kasvuun tähtäävää talouspolitiikkaa. Kilpailutilanteessa toimivat yrityksemme tekevät tulokset ja maksavat palkat. Valtio ja kunnat verottavat, minkä jälkeen suljettu kuntasektori tuottaa hyvinvointipalvelut.

Hyvinvointiyhteiskuntamalliimme kohdistuu kovia paineita niin sen ulko- kuin sisäpuoleltakin. Talouden kansainvälinen kilpailu kiristyy jatkuvasti, ja yritykset joutuvat ponnistelemaan pysyäkseen mukana vauhdissa. Avoimen sektorin menestyksen turvaaminen jatkossakin ei salli verotuksen kiristämistä vaan edellyttää pikemminkin sen alentamista. Kilpailijamaihinnat verrattuna liian kireä verotus karkottaa Suomesta niin yritykset, omistajat, korkean tason osaajat kuin teolliset työpaikatkin. Jo tällä hetkellä suomalainen teollisuus investoi vähintään yhtä paljon ulkomaille kuin kotimaahan, ja talouden kasvun pitkänkin aikavälin ennuste on korkeintaan maltillinen.

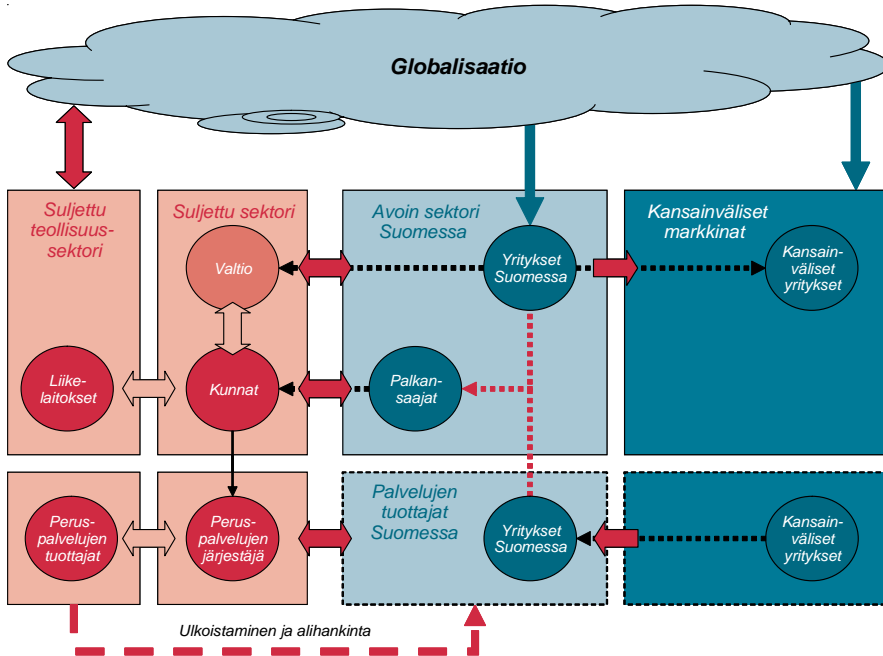
Suljettu julkinen sektori puolestaan kasvaa yhä kovempaa vauhtia, ja sen kasvun ennuste on alati kiihtyvää. Kuntasektori on perinteisesti nähnyt hyvin hoidettuna talouden ja yhteiskunnan osa-alueena, joka on muodostanut Suomen kilpailukyvyn pohjan. Laajojen investointien

kautta kunnat ovat työllistäneet paljon alihankkijoita ja rakentaneet infrastruktuuria, joka on hyödyttänyt niin paikallisia yrityksiä, asukkaita kuin koko kansantalouttakin.

Vireä talouselämä on puolestaan luonut kunnille edellytyksiä pitää vanhat ja houkuttaa uusia veronmaksajia, yrityksiä ja asukkaita. Suurempien verotulojen ansiosta kuntien edellytykset hoitaa, kuntouttaa ja palauttaa sairastuneet työelämään, parantaa vanhusten elämänlaatua ja antaa lapsillemme korkealuokkainen opetus ovat kohentuneet. Kaikki tämä on pitkällä tähtäimellä turvannut myös kilpailukyymme.

Mutta maksamme järjestelmästä kalliin hinnan, joidenkin mielestä liiankin kalliin. Kun rahoitus tapahtuu pääasiassa verovaroin, ja kansainvälinen kilpailukyymme on monin tavoin sidoksissa kokonaisveroasteeseen, on julkisen sektorin toiminta kriittisessä roolissa – monestakin syystä. Kunnallisverollakin on merkitystä suomen kilpailukyymyn kan-

**Kuvio 1. Globalisaatio saapuu kaupunkiin monta reittiä pitkin**



Lähde: B&MANs.

nalta. Valtion talouspolitiikan keinot kasvupolitiikan harjoittamiseen ovat viime aikoina vähentyneet dramaattisesti. Raha- ja valuuttakurssipolitiikkaa meillä ei enää ole, ja aktiivisen finanssipolitiikan liikkumavara on kutistunut marginaaliseksi. Keskeiseen asemaan kasvun ja työllisyyden kohentamisessa nousee tällöin veropolitiikka, jonka saralla liikkumavara tosin on hyvin rajallinen. Jos kuntasektori ei saa menokehitystään kuriin vaan ajautuu nostamaan kunnallisveroa vuosi toisensa jälkeen, se tekee tyhjiksi valtion pyrkimykset saada aikaan kasvua veronalennusten kautta ja siten jarruttaa koko kansantalouden kasvua. Korkea verotus leikkaa ostovoimaa ja estää etenkin yksityisen palvelusektorimme kehittymistä nykyistä vireämmäksi ja työllistävämmäksi.

## **ONKO KUNNILLA FLUNSSA, JOKA VOI TARTTUA KOKO KANSANTALOUTEEN?**

Väestömme on korkeasti koulutettua ja hyvinvoivaa. Hyvin toimiva ja hoidettu julkinen sektori vahvistaa sekä toimivien ja laadukkaiden palveluiden, että kohtuullisen verotuksen ansiosta asemaamme kansainvälisessä kilpailussa. Luomme paremman perustan erilaiselle yritystoiminnalle, joka luo uusia työpaikkoja ja verotettavia tuloja. Tehoton ja huonosti hoidettu julkinen sektori luo paineita korottaa veroja tai karsia hyvinvointipalveluja. Silloin yritykset hakeutuvat muille markkinoille, työpaikat vähenevät, ja asukkaat voivat huonosti.

Hyvinvointipalvelut, joista kunnat vastaavat, eivät kuitenkaan toimi toivotulla tavalla. Peruspalvelujen tuotantokoneisto yskii jo nyt, ja jonotus on arkipäivää. Tilanne voi pahentua tulevaisuudessa, ellei mitään tehdä. Palvelujen saatavuus ja laatu voivat heikentyä dramaattisesti ja sitä kautta myös saattaa vähätuloiset huonompaan asemaan suhteessa niihin, joilla on mahdollisesti varaa maksaa palvelut itse. Hyvinvointipalvelujen tuottavuus ja tuottavuuden kehitys on heikkoa tasoa, sen sanotaan olevan jopa negatiivista.<sup>1</sup> Perälauta siis vuotaa. Tarvitaan rakenteellisia uudistuksia, ennen kuin on mielekäästä satsata lisävaroja hyvinvointipalvelujen tuotantoon.

Hyvin ja menestyksekkäästi hoidettu kuntatalous on siis keskeinen kysymys Suomen kilpailukyvyn ja pitkän aikavälin menestyksen kannalta.

Kuntatalous tulee nähdä hyvin hoidettuna talouden ja yhteiskunnan osa-alueena, joka voi muodostaa Suomen kilpailukyvyllä edun, eikä pelkkänä kuormana, joka jää talouden avoimen sektorin kannettavaksi. Jos hyvinvointisektori pystyy luomaan nahkansa, voisi se, ja etenkin siihen liittyvä osaaminen, tulevaisuudessa muodostua jopa vientituotteeksi – osaksi avointa sektoria. Nykyinen hyvinvointikoneistomme on kuitenkin jäässä oleva mammutti, jolla ei ole eväitä maailmanmarkkinoiden valloitukseen. Elleivät kunnanisät ja -äidit saa mammuttia sulaamaan, käy pikemminkin niin, että oma markkinamme tulee valloitetuksi kansainvälisten palvelumarkkinoiden kehittyessä.

Kuntasektorilla vallitseva ”sekatalousmalli” ei enää toimi nykyoloissa. Ongelma ei ole ensisijaisesti riittämättömissä resursseissa vaan rakenteissa, toimintaperiaatteissa, organisaatioissa ja työtavoissa. Kuntien ja kaupunkien muodostama hyvinvointisektori muodostaa muusta taloudesta eristyneen ”sekataloussaarekkeen” keskelle markkinataloutta. Tällä saarekkeella vallitsevat omat säännöt: Ensinnäkin toiminta rahoitetaan yhteisestä kassasta, eli verovaroista. Toiseksi, palvelut ovat kuluttajille pääosin ilmaisia. Kolmanneksi, toiminta on organisoitu vaihtelevien periaatteiden mukaan, jotka juontavat lääketieteestä, pedagogiikasta tai hallinnollisesta byrokratiasta. Eri ammattiryhmillä on erilaisia työperiaatteita ja tapoja organisoida toimintaa, joiden keskinäistä paremmuutta toiminnan rahoittajalla ei välttämättä ole ollut kompetenssia arvioida. Laatu, rationaalisuus, asiakastyytyväisyys ja kustannustehokkuus eivät ole olleet ykkössijalla, kuten liiketaloudellisesti toimivissa yrityksissä. Neljänneksi, asiakkailla ei ole ollut todellisia vaihtoehtoja äänestää jaloillaan, jos palvelu ei ole toiminut tai sen laatu ei ole tyydyttänyt. Vaihtoehtoja haluava on saanut maksaa itse sekä yhteiseen että yksityisen palveluntuottajan kassaan.

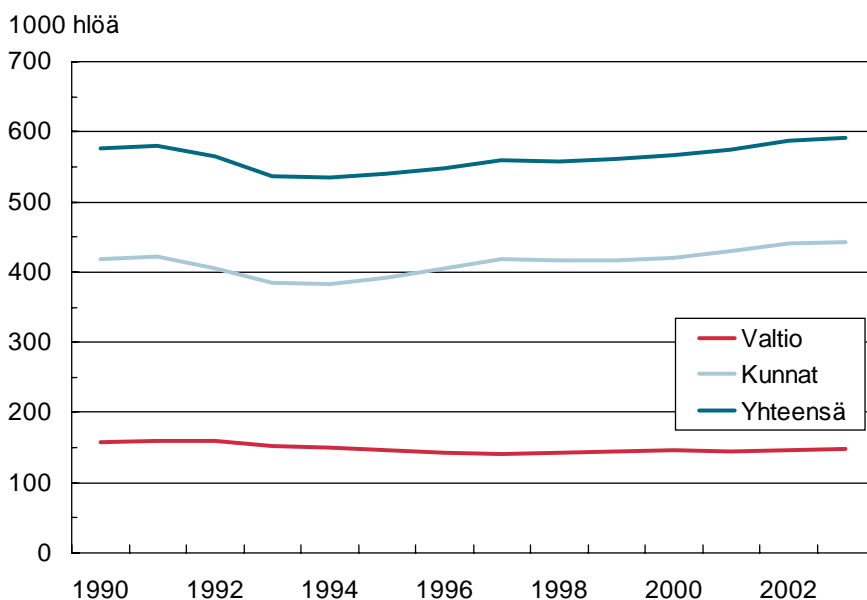
Näitä toimintaperiaatteita on voitu pitää yllä ennen globaalitaloutta, kun olemme voineet allokoida resursseja maamme sisällä haluamallamme tavalla. Globaalitalous kuitenkin sanelee tämänkin saarekkeen muuttumisen. Asiakas on jo tottunut vaihtamaan palveluntarjoajaa, jos palvelut eivät toimi ja jos hänellä on siihen varaa tai vaihtoehtoja. Julkinen sektori ei olekaan upporikas, vaan yhteisen kirstun pohja tuli jo lamavuosina tutuksi. Muualla taloudessa, yrityksissä, osuuskunnissa ja jopa osin valtionhallinnon piirissä on jo opittu toimimaan rationaalisemmin. Avoimessa taloudessa eristynyt kuntasaareke jää vaikeaan tilanteeseen.

On syytä kysyä, mitä seuraa, kun taloutemme jaetaan jatkuvassa kilpailussa elävään avoimeen sektoriin ja suojattuun julkiseen sektoriin. Pannokset globaalissa markkinataloudessa kasvavat, ja veroja pitäisi alentaa. Hyvinvointipalvelujen tarve kasvaa, ja veroja pitäisi nostaa. On myös syytä kysyä, mitkä ovat valtion mahdollisuudet, sille vaikeaksi osoittautunutta ennakkoluulotonta veropolitiikkaa ja yhtä lailla hankalaksi osoittautunutta rakennepolitiikkaa lukuun ottamatta, vaikuttaa tähän kehitykseen.

Katset kääntyvät väistämättä kotikenttään, Suomen kuntiin ja kaupunkikeihin, sillä ei ole liioiteltua sanoa, että Suomessa julkisen talouden ongelmat ovat ratkaistavissa vain kunnissa. Ne vastaavat hyvinvointiyhteiskunnan kahdesta keskeisestä osa-alueesta, terveydenhuollosta ja opetuksesta, käyttävät kaksi kolmannesta julkisista kulutusmenoista ja työllistävät 440 000 henkeä, joka viidennen suomalaisen työssäkävijän.

Suurten kaupunkien talouden hallinto on kansakunnan talouden menestyksestä huolimatta ollut jatkuvassa kurimuksessa. Kunnille on lailla säädetty perustehtävät, joiden hoitamisessa niillä kuitenkin on toistuvia vaikeuksia.

**Kuvio 2. Julkisen sektorin työlliset 1990–2003**



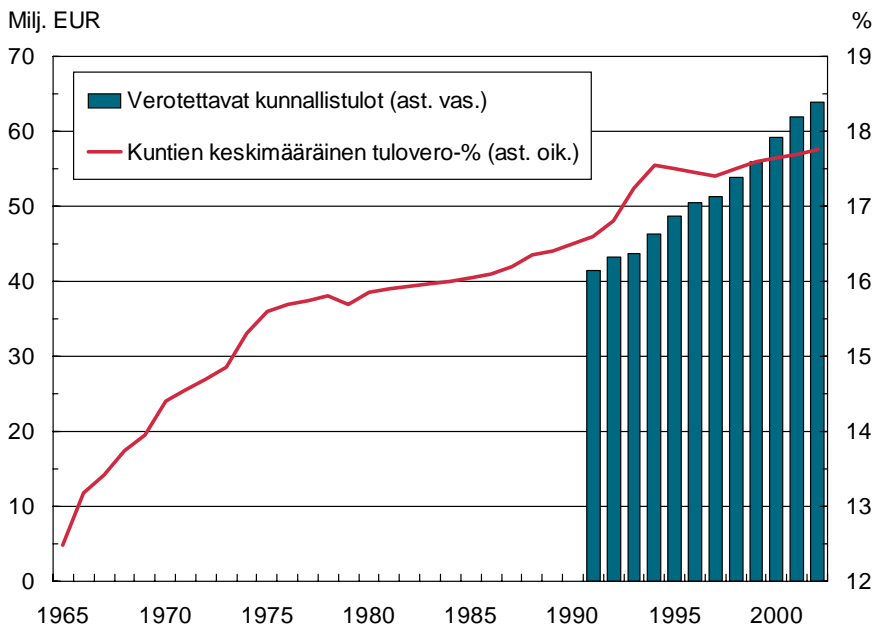
Lähde: Tilastokeskus.

# 2 MIKSI KUNTA-SEKTORIN TULEE TARTTUA TOIMEEN?

Olemme viime vuosina saaneet seurata kuntien tuloveroprosentin huolestuttavaa kehitystä. Kunnat imevät taloudestamme vuosi vuodelta enemmän varoja, vaikka verotuksemme on jo nyt liian korkea varsinkin uusiin EU-naapurimaihimme verrattuna.

Jos lisäksi tarkastelemme kunnallisverotuksessa verotettavan tulon kehitystä viimeisen vuosikymmenen aikana, voimme nähdä, että sekä kuntien tuloveroprosentti että verotettava tulo on joka vuosi noussut tasaisesti. Sen ansiosta kunnallisten kokonaisverotulojen nimellismäärä

**Kuvio 3. Kunnallisveroprosentin ja kunnallisverotuksessa verotettavan tulon kehitys**



Lähde: Kuntaliitto.

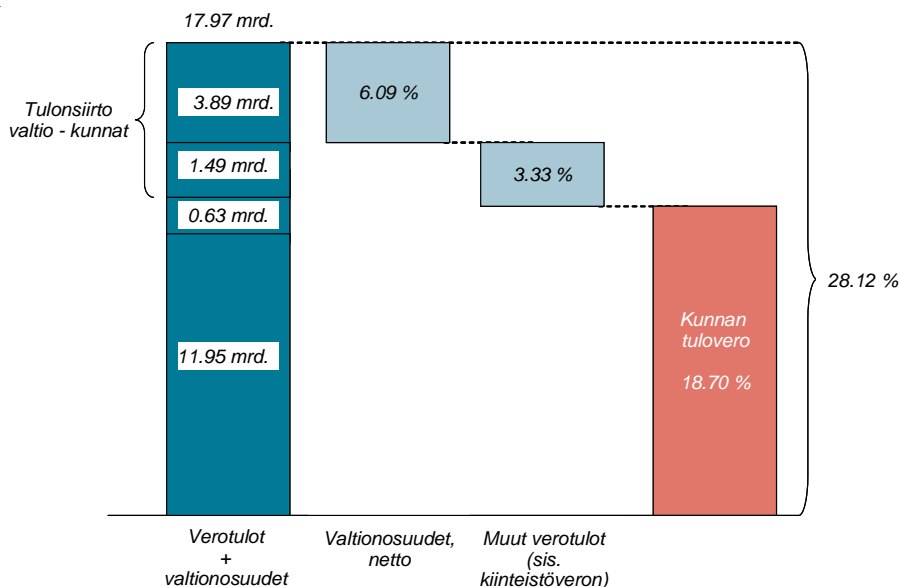
on kasvanut 6.4 prosentin vuosivauhtia vuosien 1993 ja 2002 välisenä aikana.

Kunnat saavat kunnallisveron lisäksi verotuloja yhteisövero-osuuksista ja kiinteistöverosta. Kunnallisveroprosentti oli vuonna 2002 18.70 prosenttia<sup>2</sup>, ja kuntien kokonaisverotulot olivat kaikkiaan 22.03 prosenttia verotettavasta tulosta. Erotus muodostuu yrityssektorin kunnille makSAMASTA yhteisövero-osuudesta (1.49 mrd.) sekä kiinteistöverosta (0.63 mrd.).

Ilman tätä lisää kuntien verokanta olisi 3.33 prosenttia korkeampi kuin se oli vuonna 2002. Kunnat saavat myös lisätuloja valtionosuuksista, jotka olivat vuonna 2002 nettoarvoltaan 3.9 mrd. EUR, joka vastaa 6.09 prosenttia kunnallisverotuksessa verotettavasta tulosta.

Kuviosta 4 ilmenee, että bruttokunnallisveroprosentti on tällä tavoin laskettuna yli 28 prosenttia suhteessa verotettavaan tuloon. Bruttoveroprosentti vastaa myös sitä verotasoa, jota kunnat joutuisivat kantamaan asukkailtaan ilman valtion ja kunnan välisiä tulonsiirtoja.

**Kuvio 4. Kuntien veroaste suhteessa kunnallisverotuksessa verotettavaan tuloon vuonna 2002 (mrd. EUR)**



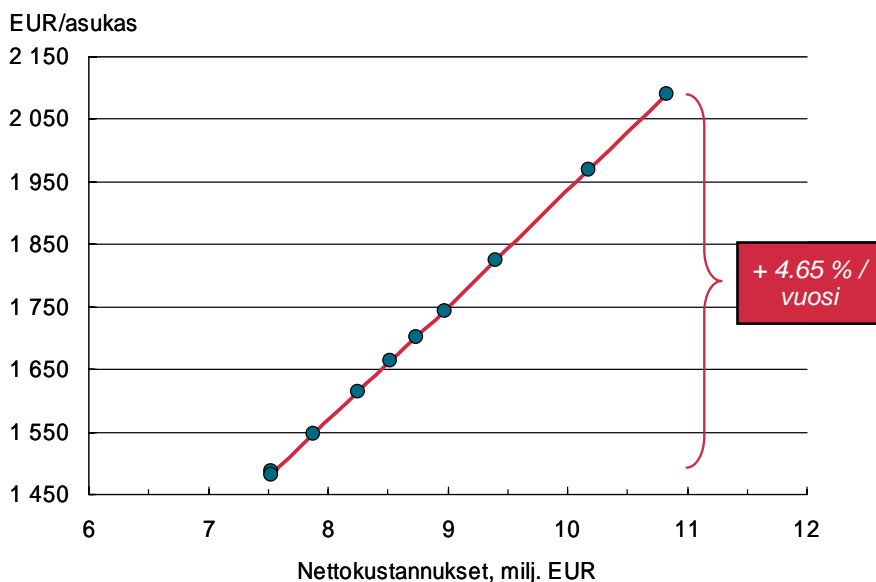
Lähde: B&MANs.

## KUNTIEN MENOT KASVAVAT HALLITSEMATTOMASTI

Kunnilla on velvollisuus huolehtia lakisääteisistä peruspalveluistamme. Suurimmat menot aiheutuvat sosiaali- ja terveydenhuollosta sekä ope- tuksesta. Tarkastellessamme lähemmin näitä kahta sektoria voimme to- deta, että kulut asukasta kohden ovat kasvaneet tasaisesti ja huomatta- van nopeasti viimeisten kymmenen vuoden aikana. Kuvio 5 osoittaa, että sosiaali- ja terveydenhuollon nettokustannukset ovat kasvaneet 4.7 prosenttia vuodessa. Asukasta kohden käytämme sosiaali- ja terveyden- huoltoon keskimäärin 600 EUR enemmän kuin 10 vuotta sitten. Ko- konaistasolla menot ovat kasvaneet yli 3 mrd. EUR.

Käsite nettokustannus on se verotulo, joka tarvitaan kattamaan kaikki muilla tuloilla kattamatta jäävät menot. Kustannuksiksi lasketaan myös suunnitelman mukaiset poistot.

**Kuvio 5. Sosiaali- ja terveystoimen nettokustannuskehitys vuosina 1993–2002 (nimellinen)**



Lähteet: Tilastokeskus, Kuntaliitto.



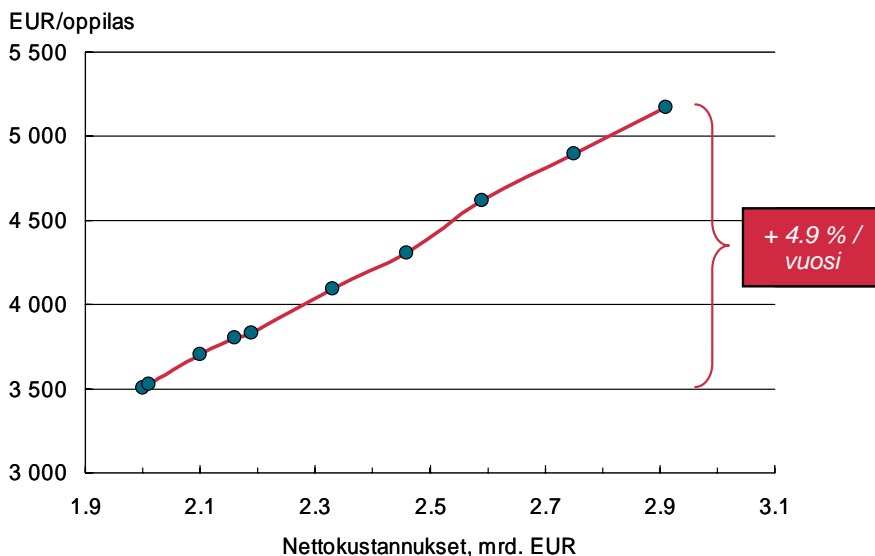
Sosiaali- ja terveydenhuollossa kulut kasvavat edelleen johtuen muun muassa väestömme ikärakenteesta, elintason noususta sekä teknologiasta kehityksestä. Ennusteiden mukaan yli 65-vuotiaiden osuus väestöstä kasvaa 19 prosenttia ja yli 80-vuotiaiden osuus yli 22 prosenttia vuoteen 2010 mennessä. Tiedämme myös, että juuri ikääntyneet tarvitsevat eniten terveydenhuollon palveluja. Neljä viidesosaa sosiaali- ja terveydenhuoltokustannuksista kulutetaan kahden viimeisen elinvuoden aikana.

Elintason nousun myötä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaista tulee myös yhä vaativampia. Asetamme yhä korkeampia vaatimuksia toimien tasolle ja jonotusajoille. Lisäksi lääketieteen ja teknologian kehitys sairaan- ja terveydenhuollon alalla on nopeaa. Uusia menetelmiä ja lääkkeitä kehitetään ja otetaan käyttöön jatkuvasti. Useat uudet hoitomuodot ja lääkkeet ovat yhä edistyneemmän tutkimuksen hedelmiä ja täten myös usein huomattavasti entistä kalliimpia. Niiden käyttöönotto nostaa luonnollisesti elämänlaatuamme ja pidentää ikäämme, mutta myös maksaa enemmän. Nykymallilla jatkaminen asettaa alan ammattilaiset entistä vaikeampien priorisointiongelmien eteen.

Kun tarkastelemme kuntien toista suurta menoerää eli opetusta, josta peruskoulu muodostaa suurimman osuuden, voimme havaita samanlaisen kehityksen kuin sosiaali- ja terveydenhuollon puolella huolimatta siitä, että oppilasmäärät ovat jatkuvassa laskussa.

Opetussektorin kustannuspaineita kasvattavat lukuisat tekijät. Opetussektorin massiivinen kiinteistösalikko on niellyt runsaasti varoja, ja sen ylläpitokustannukset, jotka ovat suhteessa rakennusten ikään ja rakennustekniikkaan, rasittavat koulutuksen taloutta merkittävästi. Myös kiinteistöjen käyttökustannukset kuten lämmitys ja sähkö ovat kallistuneet voimakkaasti viime vuosina. Lisäksi informaatioteknologian yleistyminen on luonut ohjelmisto- ja laitehankintakuluille kasvavan trendin. Olennaisin kustannuserä opetuksen puolella muodostuu kuitenkin opettajien palkoista. Ne käsittävät tällä hetkellä yli puolet opetussektorin nettokustannuksista. Siitä huolimatta niitä on varauduttava nostamaan turvataksemme opetuksen korkean tason tulevaisuudessakin. Siten turvataan pitkällä tähtäimellä myös koulutuksemme kilpailukyky. Jos Suomen menestymisen strategia nojaa osaamiseen, olisi koulutuksen laadusta tinkiminen epäviisasta.

**Kuvio 6. Kuntien oman perusopetuksen nettokustannuskehitys vuosina 1993-2002 (nimellinen)**



Lähteet: Tilastokeskus, Kuntaliitto.

Yhteenlasketut sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetuksen nettokustannukset olivat Suomessa kaikkiaan 15 mrd. EUR vuonna 2002. Nämä kaksi menoerää muodostivat yhteensä 84 prosenttia kuntien nettokustannuksista. Kun samalla toteamme, että kustannuskehitys lie-  
nee jatkossakin nouseva, rahoituspainee kasvavat huomattavasti.

Peruspalveluista huolehtiminen lakiemme edellyttämällä tasolla muodostaa jo nyt huomattavan haasteen kunnillemme. Onko hyvinvointiyhteiskuntamme ajautunut umpikujaan, vai voimmeko löytää uusia ratkaisumalleja, jotka vievät sitä eteenpäin?

## VOIKO NYKYMENO JATKUA?

Jos haluamme arvioida edellä mainittujen kahden menoerän vaikutusta kunnallisveroasteeseen tulevaisuudessa, meidän täytyy ottaa huomioon neljä tärkeää muuttujaa, jotka pitkälti ohjaavat kunnallisverotulojen ja kustannusten kehitystä:

- *Verotettava tulo* on kasvanut melko tasaisesti noin 4.3 prosenttia vuosittain vuodesta 1993. Mennyt kymmenvuotiskausi on kuitenkin ollut monin tavoin poikkeuksellinen. Siihen sisältyivät sekä voimakas nousu 1990-luvun alun lamasta että lukuisat muut yksittäiset tekijät, jotka siivittivät taloutemme vajaan 5 prosentin keskimääräiseen vuosittaiseen talouskasvuun.
- *Keskimääräinen kunnallisveroprosentti*<sup>3</sup> oli vuonna 2002 18.70 prosenttia. Kunnallisveroprosentti tuotti 639 miljoonaa euroa ja muut verot kaikkiaan 2.1 miljardia euroa, eli 3.33 prosenttia suhteessa kunnallisverotuksessa verotettavaan tuloon.<sup>4</sup>
- *Valtionosuudet* muodostivat 6.09 prosenttia suhteessa kunnallisverotuksessa verotettavaan tuloon. Ottaen huomioon valtionoon kohdistuvat jatkuvat veronalentamispaineet, kunnat eivät voine asettaa toivoaan valtionosuuksien merkittävän kasvun mahdollisuuteen.
- *Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutuksen kustannukset* ovat nykyään 1.5 kertaa suuremmat kuin vuonna 1993. Onko kustannusten kehitys jatkossa vieläkin nopeampaa?

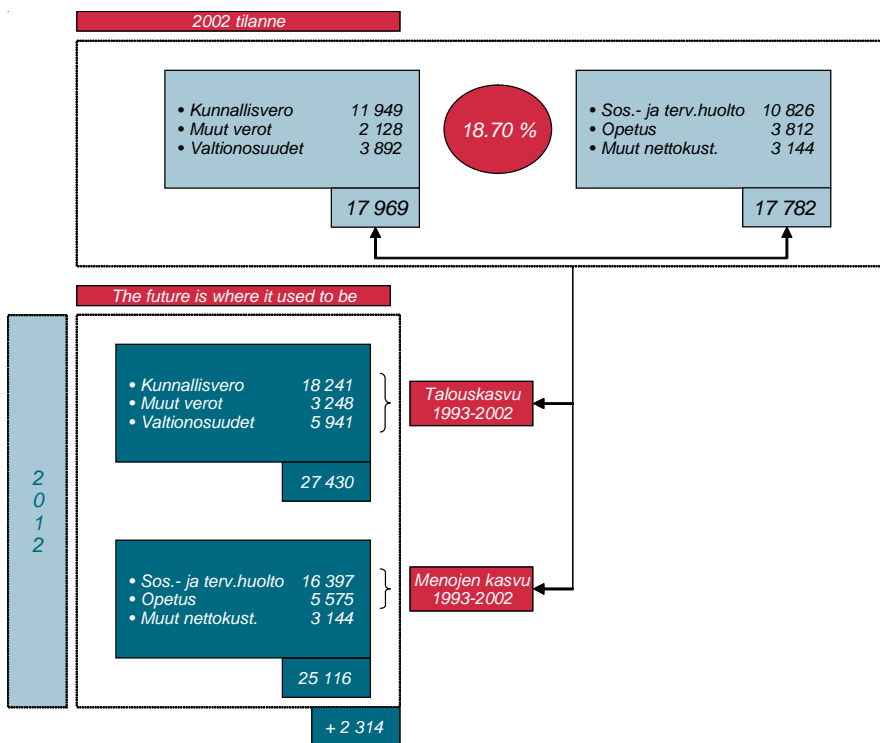
Olettaen, että kuntien muut verotulot, valtionosuudet ja kuntien muiden sektorien nettokustannukset pysyvät samalla tasolla, voimme hahmotella kaksi suuntaa-antavaa tulevaisuudennäkymää kuntien tuloveroprosentin kehityksestä seuraavalla kymmenvuotiskaudella.

# SKENAARIO 1: HISTORIA TOISTAA ITSEÄN – VALTAKUNNASSA KAIKKI HYVIN?

Taloukasvu on yhtä ripeää kuin menneellä kymmenvuotiskaudella ja kunnallisverotuksessa verotettava tulo kasvaa 4.3 prosenttia vuodessa. Olettaen, että vähennykset pysyvät suhteessa samalla tasolla, kasvu riittää kattamaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja opetuksen kulut vaikkane kasvavat edellisen kymmenvuotiskauden tapaan puolitoistakertaisiksi ja nousevat lähes 22 miljardiin euroon.

Jos lisäämme yhtälöön muut nettokustannukset, jotka olivat 3 mrd. EUR vuonna 2002, ja oletamme että ne jäävät tälle tasolle, pääsemme

**Kuvio 7. Skenaario 1: verotulojen ja menojen kehitys vuosina 2003–2012 tulee seuraamaan vuosien 1993–2002 kehitystä (milj. EUR)**



Lähde: B&MANs.

25 miljardiin euroon. Verotettava tulomme nousisi 97.5 miljardiin euroon laskentakauden loppuun mennessä. Oletuslaskelmamme mukaan verotulot olisivat kaikkiaan 27 miljardia euroa, ja se riittäisi katta- maan kustannusten nousun.

Tämä olisi tietysti toivottava skenaario. Työssä käyvät nauttivat korkeita palkkoja, olemme saaneet ydinpalvelujemme kustannuskehityksen kuriin, ja asukkaamme ovat mahdollisesti myös tyytyväisiä saamiinsa palveluihin. Onko tämä skenaario kuitenkin realistinen, ja voimmeko rakentaa tulevaisuuttamme sen varaan?

## **SKENAARIO 2: ENTÄ JOS HISTORIA EI TOISTAKAAN ITSEÄÄN?**

Todennäköisempi kehitys voi olla se, että menot kasvavat edelleen ja seuraavat sitä kasvutrendiä, joka on toteutunut viimeisten 5 vuoden aikana.

Sosiaali- ja terveydenhuollon puolella nähdään, että nettokustannukset asukasta kohti kasvoivat kaudella 1993–1997 joka vuosi keskimäärin 48 EUR ja seuraavan viiden vuoden aikana jo 100 EUR per vuosi. Jos sama trendi toistuu seuraavien 10 vuoden aikana, ja kun ikärakenteemme muutos otetaan huomioon, niin sosiaali- ja terveydenhuollon nettokustannukset kokonaisuudessaan nousevat kaksinkertaiseksi suhteessa vuoteen 2002 ja olisivat näillä oletuksilla vuonna 2012 yli 21 mrd. EUR.

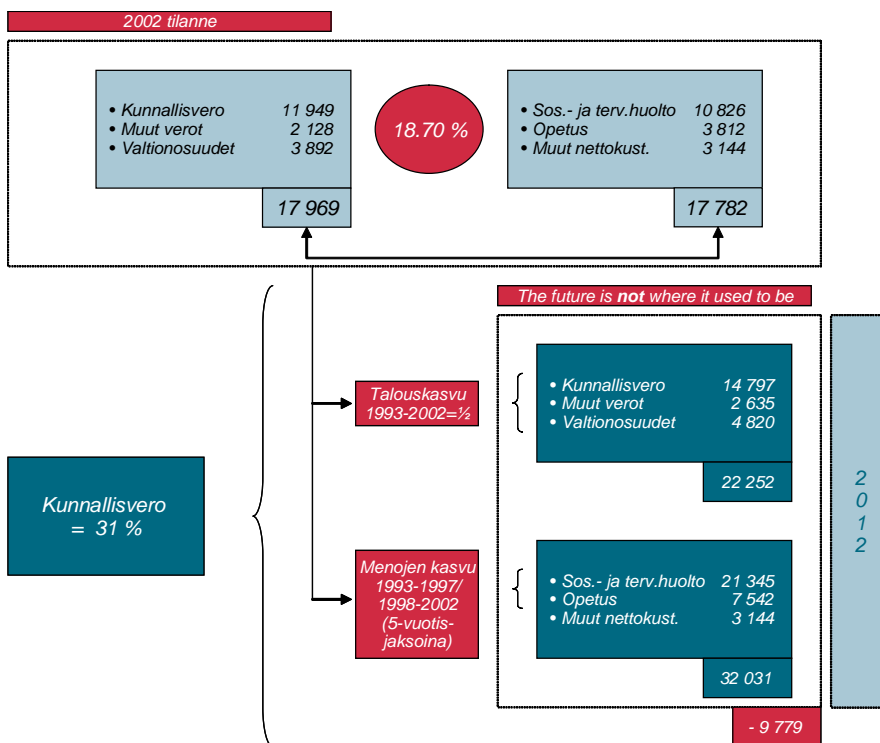
Jos nettokustannusten kasvutrendi on opetuksen puolella sama kuin se on ollut edellisen viiden vuoden aikana, eli viiden vuoden välein nettokustannukset kasvavat yhä kiihtyvällä vauhdilla oppilasta kohti per vuosi, niin opetuksen nettokustannukset nousevat 7.5 miljardin euron tasolle vuoteen 2012 mennessä.

Hyvinvointiyhteiskunnan rahoitus ei tule pysymään mukana tässä vauhdissa. Eri ennusteiden mukaan talouskasvu seuraavalla kymmenvuotiskaudella on karkeasti ottaen puolet siitä, mitä se on ollut viimeisten 10 vuoden aikana.<sup>5</sup> Kun ajattelemme kuntien verotettavien tulojen kehitystä, saattaa asetelma olla vielä piirun verran kiperämpi. Näillä oletuksilla hyvinvointiyhteiskunnan rahoitus ajautuu kriisiin. Sosiaali- ja

terveydenhuollon sekä opetuksen kustannusten kaksinkertaistuminen tietäisi 14 miljardin euron korotusta nykymenoihin edellyttäen, että kuntien muut kulut pysyvät ennallaan. Tällöin kunnat tarvitsisivat tätä summaa vastaavan määrän lisärahoitusta.

Jos verotettavan tulon vuotuinen kasvuvauhti puolittuu, se nousee laskentakauden loppuun mennessä 79.1 miljardiin euroon. Olettaen, ettei kuntien tuloveroprosenttia ja muita kunnan kantamia veroja koroteta, verotulot nousevat 22 miljardiin euroon, eli kasvua tapahtuisi vain 4 miljardia euroa vuoteen 2002 verrattuna. Vajeen kattamiseksi tarvittaisiin 10 miljardia euroa. Ellei muuta rahoitusta olisi saatavilla, joutuisimme tilanteeseen, jossa kunnallisverokantaa jouduttaisiin nostamaan yli

**Kuvio 8. Skenaario 2: menojen kehitys vuosina 2003–2012 seuraa vuosien 1998–2002 kiihtyvää kehitystä, verotulojen kehitys heikkenee (milj. EUR)**

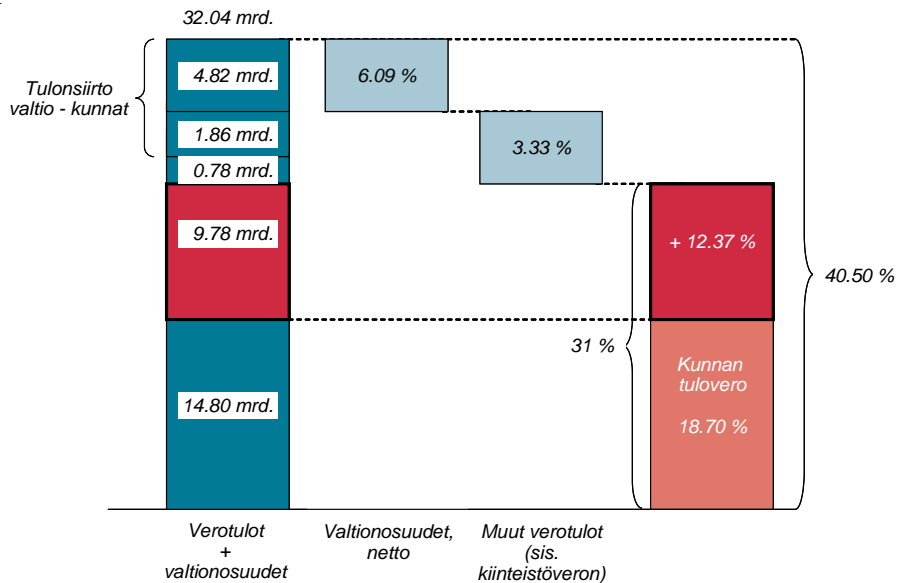


Lähde: B&MANs.

30 prosentin, jos muiden verojen osuudet olisivat samat kuin vuonna 2002. Jos taas lisäisimme muiden verojen osuutta, se tietäisi joko yritysverotuksen voimakasta tiukentamista tai sitä, että valtio kohdentaisi suuren osan yhteisöveroista kunnille. Tämä tietäisi vuorostaan valtion verotulojen laskua, joka lisäisi paineita kiristää valtionverotusta.

Verojen voimakas kiristäminen ei kuitenkaan ole Suomelle vaihtoehto. Globaalissa kilpailussa lopputuloksena olisi sekä häviäjän osa Suomelle että sen myötä myös verotulojen lasku. Voidaksemme hallita kehitystä kunnissamme ja kansallisesti tarvitsemme merkittävästi lisää tuloja tai säästöjä tulevina vuosina, jotta voimme kattaa eron odotettavissa olevien tulojen ja menojen välillä. Näin suuren, yli 10 miljardin vajeen täyttämisen pelkällä säästämisellä tai palveluja leikkaamalla ilman ennakkoluulottomia rakenteellisia uudistuksia tietäisi monien hyvinvointipalvelujen alasajoa. Jotta voisimme säilyttää hyvinvointiyhteiskunnan ja nykyisen elämisen laadun, meidän täytyy löytää uusia ratkaisuja ja rahoitusmuotoja hyvinvointipalvelujemme tuottamiseksi.

**Kuvio 9. Bruttoverokanta vuonna 2012, jos skenaario 2 toteutuu (kuvioista puuttuu valtiolle jäävä veron osuus)**



Lähde: B&MANs.

## ON PÄÄSTÄVÄ AITON DIALOGIIN

Keskustelu uusista ratkaisuista ei ole kuitenkaan johtanut toimintaan. Sen sijaan vanha levy soi aina vain. Viime vuosien aikana olemme saaneet seurata valtion ja eräiden kuntiemme välistä keskustelua, joka on yksittäisen asukkaan tai yrityksen näkökulmasta ajautunut noidankehään. Kunnat syyttävät valtiota toisaalta kuntien vastuun lisäämisestä hyvinvointipalvelujen tuottamisessa ja toisaalta yhteisten verovarojen jakoa koskevien pelisääntöjen muuttamisesta. Toisin sanoen kunnat kokevat, että valtio on lisännyt menopaineita ja samalla pienentänyt kuntien tuloja. Valtion puolella vallalla on puolestaan käsitys, että sellaiset menot (sosiaali- ja terveydenhuolto ja opetus), joista valtiolla ja kunnilla on jaettu vastuu, ovat viime vuosina saavuttaneet enimmäismääränsä. Valtio katsoo, että kuntien on saatava nämä menot kuriin ja kiristettävä vyötä. Jos asiaa yritetään ratkaista vielä verojen tasauksella, johon palaan lähemmin myöhemmin, keskustelu kärjistyy entisestään varsinkin suurissa kaupungeissa. Olemme voineet lukea lehdistä, kuinka kunnanjohtajat syyttävät valtiota ”vuosisadan puhalluksesta”. Kunnanjohtajat huutavat kovaan ääneen, että rahat ovat loppu.

”Rahojen loppuminen” on johtanut kuntien tiukkoihin säästöohjelmiin, jotka veronmaksajat huomaavat peruspalveluihin kohdistuneina säästöinä sekä opetuksen että sosiaali- ja terveydenhuollon saralla ja investointitahdin voimakkaana hidastumisena. Hiljattain julkistetuissa selvityksissä on julistettu, että ”isot kaupungit ovat tylyjä yrittäjille” ja että yrittäjät ovat tyytymättömiä suurkaupungeissamme saamaansa kohteluun. Samaan aikaan syntyy uusia asukasliikkeitä, ja vanhat yhdistävät voimansa ja korottavat äänensä. Ne kyseenalaistavat leikkausten kohdentamisen ja jopa niiden tarpeellisuuden.

Hyvinvointikoneisto on alkanut yskiä, ja meidän olisi syytä perehtyä siihen johtaneisiin tekijöihin. Osa tekijöistä on puhtaasti kotimaisia tai kokonaan sisäisiä, ja niihin pystymme itse vaikuttamaan, mutta alati kasvava osa on ulkomaisia tai ulkoisia, ja meidän on valtiona tai kaupunkina sopeuduttava niihin, halusimme tai emme. Meidän ei kuitenkaan tule sopeutua niihin täysin kriitikkittömästi vaan viisaasti, hallitusti ja harkiten.

Kuntasektorin tulee kääriä hihansa, ja valtion pitää tukea sitä mahdollisuuksien mukaan.



# 3 KAUPUNKIEN SYNDROOMA – CASE HELSINKI

Analysoin tässä raportissa valtiotamme ja kuntiamme ja niiden suhdetta edunvalvojiinsa yritystaloudellisesta näkökulmasta. Tiedän hyvin, että yksityisen ja julkisen sektorin välillä on suuria eroja, joita täytyy luonnollisesti kunnioittaa. Tiedän kuitenkin hyvin myös sen, että niiden välillä on yhtäläisyyksiä, joita voitaisiin hyödyntää kanavoimalla yksityisen sektorin osaamista ja kokemusta myös kuntasektorille.

Suomessa on tapahtunut 1980-luvun alun jälkeen yritysten omistusrakenteita ja toimintoja koskeva laaja rakennemuutos. Tämä on ollut seurausta muuttuneista toimintaedellytyksistä sekä omassa lähiympäristössämme että laajemmilla, kansainvälisillä markkinoilla. Kehitys on kulkenut paikallisista suurista monialayrityksistä, *konglomeraateista*, kansainvälisiin ja erikoistuneisiin suuryrityksiin, josta lippulaivamme Nokia on malliesimerkki.

Yrityspuolella prosessi on aina lähtenyt muutamaan ydintoimintoon keskittymisestä ja niihin panostamisesta. Useissa tapauksissa yrityksen aktiiviset omistajat<sup>6</sup> ovat linjanneet suunnan. Valittu painotus ja siihen liittyvä strategia on sitten toteutettu läheisessä yhteistyössä yritysjohton kanssa.

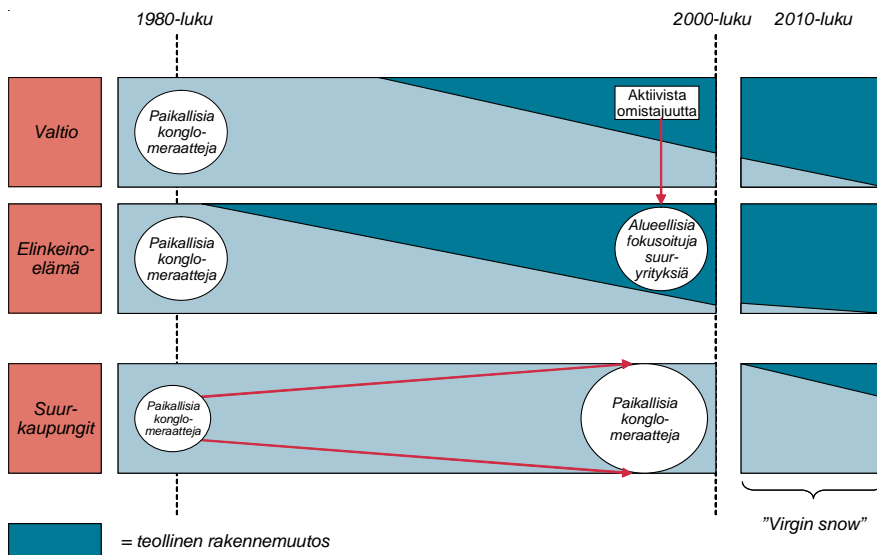
Jos tarkastelemme julkista sektoriaamme näiden ”markkinasilmälasiin” läpi, voimme todeta, että Suomen valtio on aktiivisen teollisen omistajapolitiikan avulla ollut osallisena yllä mainittuun rakennemuutokseen. Se on myötävaikuttanut – joskin välillä ontuen – uusien alueellisten teollisuusrakenteiden syntyyn. Valmet ja Repola yhdistyivät Metsoksi, Sisu ja Valtra sulautuivat Partekiin, jonka Kone sitten osti, IVO ja Neste yhdistyivät Fortumiksi, Leonia yhdistyi Mandatumin ja Sammon kanssa, Stora ja Enso sekä Sonera ja Telia fuusioituivat jne.

Joudumme turvautumaan suurennuslasiin löytääksemme jotain vastaavaa kunnalliselta sektorilta. Siellä kehitys on lähinnä kulkenut pienistä konglomeraateista suurempiin. Tämä koskee lähinnä suurkaupunkejamme ja suurimpia kuntiamme.

Markkinatalous kolkuttaa kuitenkin myös kaupunkiemme portteja. Filosofin Georg Henrik von Wright esitti jo yli vuosikymmenen sitten avartavia näkökantoja kansallisvaltion roolista ja ennusti sen pienenevän suhteessa kasvavien kansainvälisten teollisuusyritysten ryppääseen, jota von Wright kutsuu *teknäjärjestelmäksi*.<sup>7</sup> Von Wright toteaa, että: ”...ei ole kirjoitettu tähtiin, että kansallisvaltio on poliittisen organisaation lopullinen muoto”, ja jatkaa, että: ”tieteeseen ja teknologiaan pohjautuva teollinen tuotantomuoto on irtautumassa aiemmasta sidoksestaan kansallisvaltioon. Teollisuusyritykset irtautuvat perinteisistä ja sosiaalisista muoteistaan. Yhdessä ne muodostavat itsenäisen järjestelmän, jonka kehitys noudattaa omia lakejaan.” Von Wright jatkaa, että yritysten tehtävä on ”elää ja kehittyä keskinäisessä kilpailussa eikä ensi kädessä palvella kotimaansa (jos sellaista enää onkaan) aineellista hyvinvointia.”

Yrityksemme ovat rakennemuutoksen ohella jo pitkään ottaneet osaa myös kyseiseen kansainvälistymisprosessiin. Tosin eräiden kommentaattoreiden mukaan Suomen yritykset kohtasivat todelliset markkinavoimat vasta EU:hun taikka vasta EMUun liittymisen myötä. Ennen sitä meillä oli oma valuuttakurssimme, johon tukeuduimme, ja taloutemme

### Kuvio 10. Suomen talouden sektorien rakennemuutos



Lähde: B&MANs.

oli integroituneempi myös yksityisen ja julkisen sektorin akselilla. Nyt kun yrityksemme vaikuttavat ylikansallisessa ympäristössä uusien säännöstöjensä ja arvojensa mukaan, jotka poikkeavat osin niistä, jotka vielä vallitsevat ennen kaikkea kunnallisella sektorilla, kulttuuriset törmäykset yleistyvät väistämättä varsinkin aloilla, joilla molemmat toimivat ja ovat siten kilpailijoita.

Tärkeää on myös huomata, että taloudellisen toimintaympäristön muutoksiin sopeutuminen on loppujen lopuksi hyvin luonnollinen tie, jota pitkin taloutemme toimijat omistajapohjastaan riippumatta ovat katsoneet viisaaksi kulkea. Myös suuret osuuskuntamme ovat sopeutuneet tähän kehitykseen. Eräät sekä suomalaiset – esimerkiksi SOK – että pohjoismaiset osuuskunnat – esimerkiksi ruotsalainen KF – ovat toteuttaneet verrattain menestyksekkäästi rakenneuudistuksia, joissa ne ovat muuttuneet teollisista tuotantokonglomeraateista puhtaiksi ja erikoistuneiksi kuluttajapalveluyrityksiksi.

## **MISSÄ ON KUNTIEN AKTIIVINEN OMISTAJA?**

Kutsun tässä raportissa kuntien asukkaita *asukasomistajiksi* soveltaen kuluttajaosuuskuntien asiakasomistaja-käsitettä, sillä kunnallisella toiminnalla on tiettyjä yhtäläisyyksiä juuri kuluttajaosuuskuntien kanssa. Nekin ovat kollektiivisessa omistuksessa ja kantavat pitkälistä vastuuta kerätystä pääomasta. Niiden omistajat ovat samalla osuuskunnan tuottamien palveluiden kuluttajia. Hallintorakenteetkin ovat samankaltaisia. Valtuutetut valitaan vaaleilla ja hallitukset valitaan poliittisin perustein.

Tämän analogian mukaisesti olemme jäseniä tai omistajia kahdessa instituutiossa: Suomi Oy:ssä ja oman asuinkuntamme Kunta Oy:ssä. Nämä kaksi konsernia ”laskuttavat” meitä joka kuukausi palveluistaan, joita olemme lain mukaan velvollisia ostamaan. Maksamme verojen muodossa näille instituutioille tulotasosta ja asuinkunnasta riippuen 20–50 prosenttia bruttotuloistamme.

Julkisen sektorin tarkasteleminen omistajan näkökulmasta on hedelmällistä, sillä tästä näkökulmasta voidaan nähdä, että kuntien tilanteen ratkaisemiseksi on löydettävissä uusia keinoja. Yrity maailman puolella

menestys pohjautuu usein juuri valppaaseen ja aktiiviseen omistajuuteen. Kun tarkastelemme suurimpia kuntiamme ja kaupunkejamme omistajan näkökulmasta, monia mielenkiintoisia kysymyksiä nousee esiin:

1. Minkä tahon tulisi kantaa pitkäjärjenteistä vastuuta kunnallisesta pääomastamme?
2. Ovatko omistajan valta ja vastuu erkaantuneet toisistaan kunnallisessa hallinnossa?
3. Vastaako kuntien harjoittama toiminta *asukasomistajien* käsitystä siitä, millaista sen pitäisi olla – *mitkä ovat kunnan ydin-toiminnot tai mitkä niiden pitäisi olla?*
4. Olemmeko me oikeat omistajat *kaikille* kunnan harjoittamille toiminnoille?
5. Riittävätkö taloudelliset edellytyksemme toimintojen menestyksekkääseen kehittämiseen tulevaisuudessa?
6. Ovatko hallitustemme omistajaedustajat ja konserninjohdottomme jäsenet kylin päteviä tekemään päätöksiä ja kantamaan vastuuta *kaikilla* niillä osa-alueilla, joilla kunta toimii?
7. Mitä ympäristössämme tapahtuvia, ratkaisevasti toimintaamme tulevaisuudessa vaikuttavia laajakantoisia muutoksia meidän tulisi ottaa huomioon?
8. Onko konsernien seuranta sen kaltaista, että me *asukasomistajina* voimme seurata konsernien kehitystä ja suuntautumista?
9. Ovatko tuottovaatimukset ja saavutetut tulokset riittäviä?
10. Kuka tai mikä *analyytikkokunta* seuraa näiden konsernien toimintaa?

Suurin osa näistä kysymyksistä otettiin luultavasti esille myös kotimaisissa suuryrityksissämme 1980-luvun alussa ja myöhemmin suomalaisissa osuuskunnissa, kun ne eri syistä joutuivat erikoistumaan ja keskittämään resurssiaan. Näin jälkikäteen voimme nähdä, mitkä yrityksistämme ja osuuskunnistamme onnistuivat sopeutumaan uuteen toimintaympäristöön ja mitkä hyvistä yrityksistä huolimatta eivät siinä onnistuneet.

## SUOMEN SUURET KAUPUNGIT OVAT JÄHMEITÄ KONGLOMERAATTEJA

Jokainen suurempi kunta ja kaupunki on kehittänyt ja sopeuttanut toimintaansa ympäristön asettamiin uusiin vaatimuksiin. Kuten jo aikaisemmin totesimme, ne ovat rakentaneet taloudellisen kasvun mahdollistavan, välttämättömän infrastruktuurin, johon kuuluvat tiet, sillat, satamat, energia- ja vesilaitokset jne. On kuitenkin kysyttävä, kuka valvoo tätä toimintaa, kuka kantaa pitkällisen omistajavastuun: me *asukasomistajat* valtuustoissa toimivien väliaikaisten omistajaedustajiemme välityksellä vai pitkäaikaisissa viroissa istuvat suurkaupunkien virkamiehet.

Jos tarkastelemme suurkaupunkejamme lähemmin osakemarkkinoiden näkökulmasta saamme vastauksia kysymyksiimme.

Havainnollistan asiaa ottamalla Helsingin kaupungin lähempään tarkasteluun osin siksi, että se on suurin ja monisäikeisin kuntamme, ja toisaalta siksi, että jos löydämme ratkaisuja Helsingin haasteisiin, voimme varmasti soveltaa niitä pienemmässä mittakaavassa myös muissa kunnissa. Jotta voimme käyttää Helsinkiä esimerkkinä, joudumme ensin sukeltamaan kaupungin tuoreimpiin toimintakertomuksiin ymmärtääksemme, mitä sen toiminta pitää sisällään, ja voidaksemme verrata sitä muihin markkinoiden toimijoihin ja muihin suurkaupunkeihimme.

Helsinki on suurin kaupungeistamme ja muodostaa eri tavoin mitattuna 10 prosenttia koko maan kunnallisesta rakenteesta.

## SUURKAUPUNKIEN RAKENTEET

Kaupungeilla ja kunnilla on *oma* kunnallinen kirjanpitolakinsa, joka vastaa osin osakeyhtiölain vaatimuksia mutta poikkeaa siitä eräissä kohdin sisällön ja laajuuden osalta.

Kokonaisuuksia on useita, ja raportit niistä ovat osin vaillinaisia. Siksi yksityiskohtaisen analyysin tekeminen suuresta kaupungista tai kunnasta on ulkopuoliselle tarkkailijalle hyvin laajamittainen ja hankala tehtävä. Realistisen kokonaiskuvan saaminen on kuitenkin välttämätöntä, jotta voisimme löytää vastauksia kysymyksiimme.

### ”Stadi on buli”\*\*

Otteita Helsingin vuoden 2003 tilinpäätöksestä, jotka vahvistavat kuulun slangi-ilmaisun.

- Kaupungin kokonaistulot olivat 3.395 mrd. EUR, joista yli 40 prosenttia oli peräisin kaupungin palvelu- ja teollisesta toiminnasta. 60 prosenttia tuloista muodostui korvauksista, joita kaupungille oli ”maksettu” tuotetuista palveluista ja myydyistä tuotteista, joita ei laskutettu suoraan asiakkaalta vaan järjestelmämme kautta – *analogian* mukaisesti. Jos vertaamme tietoja Talouselämä-lehden tietoihin Suomen 500 suurimmasta yhtiöstä, Helsingin kaupunki yltäisi 14. sijalle ja päihittäisi liikevaihdon osalta niukasti SOK-konsernin.
- Kaupunki työllistää 39 350 henkeä ja häviää työllistäjänä vain lippulaiva Nokialle ja StoraEnsolle, joiden työvoimasta tosin suuri osa työskentelee Suomen rajojen ulkopuolella. Helsingin kaupunki on siten Suomen toiseksi suurin työnantaja. Vain valtio 123 258 työntekijöineen on suurempi.
- Kaupunki on vuosien varrella rakentanut mittavan teollisen infrastruktuurin, jonka toiminta on nykyään suureksi osaksi kaupungin kuuden liikelaitoksen käsissä. Näiden liikevaihto oli yhteensä 1.089 mrd., ja nämä kuusi liikelaitosta yltyvät jo yhdessä Talouselämän listalla 50 suurimman joukkoon ja päihittävät Instrumentariumin ja Fazerin, mutta häviävät niukasti Amerille.
- Kaupungilla on 124 tytäryhtiötä ja osuuksia muissa yhtiöissä. Kaupunki on sijoittanut näihin 1.238 mrd. osakepääoman tai lainojen muodossa. Summa vastaa Rautaruukin koko markkina-arvoa vuoden 2003 lopussa.
- Kaupungin vuokratulot (sisäiset ja ulkoiset) tonteista ja kiinteistöistä olivat 451 milj. Kaupungilla on kiinteistökannalleen 3 prosentin nettotuottovaatimus\*\*, joka oli viime vuonna 220 milj. Kaupungin kiinteistökannan arvo on siis sen oman arviomukaan silloin 7.3 mrd.
- Kaupungin koko oma pääoma\*\*\* oli *kaikkiaan* 6.8 mrd. eli suurin piirtein yhtä paljon kuin UPM:llä.

- Kaupunki oli lähes velaton, kun kassassa oli 647 milj. ja lainavelkaa 683 milj. Nettovelkaa oli siis vain 36 milj.
- Kaupunki omistaa 64.8 prosenttia Helsingin maa-alueesta eli 121 km<sup>2</sup>, joka vastaa ympyrää, jonka halkaisija on 12 km. Helsingin omistaman maan kehällä voitaisiin juosta lähes *metropolimaraton*.
- ★ Helsinki on suuri.
- ★★ Kaupungin kiinteistökannan tuottovaatimus: Nettotuotto = Liikevoitto suhteessa kiinteistön arvoon.
- ★★★ Koko oma pääoma = oma pääoma + vapaaehtoiset varaukset, koska kunnat eivät maksa veroa.

**Kuvio 11. Kuntien tilinpäätösraportoinnin kokonaisuudet**

<i>Emokunnan talousarvio</i>	<i>Kunta</i>	<i>Kunta- konserni</i>
Tuloslaskelma	Tuloslaskelma	Tuloslaskelma PUUTTUU
Tase PUUTTUU	Tase	Tase
Kassavirta	Kassavirta	Kassavirta PUUTTUU
Budjetti VAJAVAINEN	Budjetti PUUTTUU	Budjetti PUUTTUU

Lähde: B&MANs.

Suurimmat kaupunkimme jakautuvat sekä juridisesti että rakenteellisesti kolmeen eri kokonaisuuteen. Kokonaisuuksien väliset taloudelliset suhteet ovat puutteellisesti raportoituja (ks. kuvio 11), mikä tekee kaupungin toiminnan kokonaiskuvan hahmottamisesta äärimmäisen työläään jo ammattianalytikollekin.

## KUNNAN YDIN: TALOUSARVIOTOIMINTA

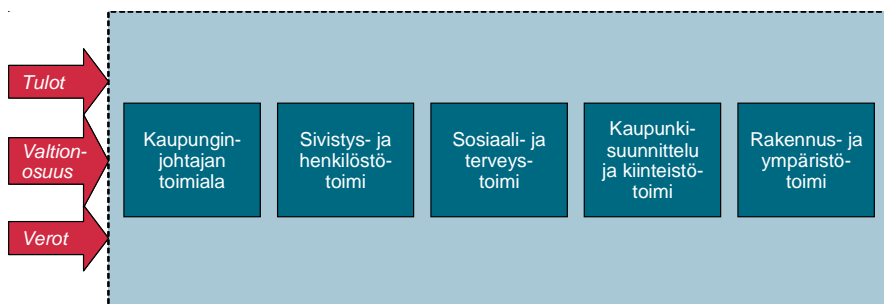
Kaupungin talousarvioyksiköt muodostavat perustan poliittiselle omistajuudelle, josta vastaa valtuusto. Tähän kokonaisuuteen kuuluvat suuret yksiköt kuten opetus, sosiaali- ja terveydenhuolto ja kunnasta riippuen usein koko kiinteistötoiminta.

Raportoinnin osalta tästä kokonaisuudesta (ks. kuvio 12) laaditaan oma tulos- ja kassavirtalaskelma, jotka eritellään kaupunkien tilinpäätöksessä. Budjettiprosessi tuottaa paksuja dokumenttinippuja, joissa on yksityiskohtaisia osabudjetteja. Tästä kokonaisuudesta puuttuu kuitenkin tase, jota ei budjetoida eikä raportoida julkisesti tällä tasolla.

## KAUPUNKI TAI KUNTA

Toinen kokonaisuus muodostuu emokunnasta, kunnan liikelaitoksista ja erilaisista vuosien varrella perustetuista rahastoista (ks. kuvio 13).

### Kuvio 12. Emokunta ja sen talousarvioyksiköt (esimerkkinä Helsingin kaupunki)



Lähde: Helsingin kaupunki.

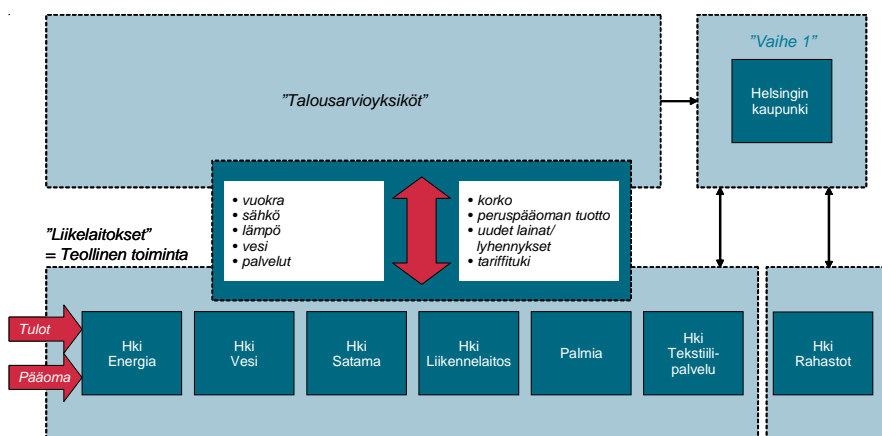


Liikelaitokset ovat itsenäisiä tulosityksiköitä, joilla on erilliset tuloslaskelmat ja taseet ja *fiktiivistä omaa pääomaa*, jota kutsutaan peruspääomaksi. Fiktiivisyys johtuu siitä, että liikelaitokset eivät ole juridisesti itsenäisiä yksiköitä vaan emokunnan sisäisiä kustannuspaikkoja. Lisäksi kunnilla on lukuisia rahastoja, jotka muodostuvat eri käyttötarkoituksiin korva-merkityistä ja omaan pääomaan kuuluvista voittovaroista. Rahastojen varat on joko investoitu kyseiseen käyttötarkoitukseen tai ne ovat vielä käyttämättä, jolloin ne kirjanpidon mukaan ovat kunnan kassassa.

Talousarvioyksikön taloudellinen suhde liikelaitokseen on yhtäältä rahoituksellinen. Se maksaa korkoa emokunnalta lainatulle pääomalle, ottaa uusia lainoja ja lyhentää vanhat. Liikelaitokset maksavat myös ”osinkoa” kaupungin sijoittamasta peruspääomasta.<sup>8</sup> Korot ja peruspääomasta maksettu ”osinko” kirjataan usein talousarvioyksikön tuloslaskelmaan rahoitustuottoina. Liikelaitokset (sähkö, vesi, catering jne.) ovat myös suorassa liikesuhteessa talousarvioyksiköihin ja talousarvioyksiköiden kiinteistöosastot perivät vuokria liikelaitoksilta. Kunkin liikelaitoksen toiminta raportoidaan tarkkaan, mutta valitettavasti erikseen. Niistä kaivattaisiin koottua tietoa. Yksittäisten liikelaitosten budjetit selvitetään tosin melko karkealla tasolla talousarvioaineistossa.

Kun talousarvioyksiköt ja liikelaitokset ”konsolidoidaan”, kuten kirjanpitiäjät asian ilmaisevat, eli sisäiset transaktiot ja omistussuhteet elimi-

### Kuvio 13. Kunnan osat ja suhteet



Lähde: Helsingin kaupunki.

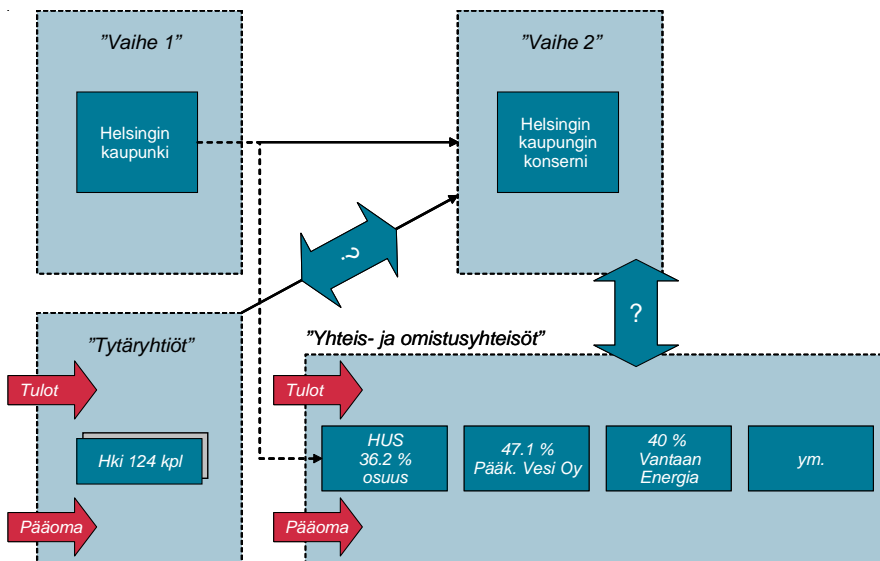
noidaan, muodostuu juridinen yksikkö kaupunki tai kunta. Tämän yksikön tuloslaskelma, tase ja kassavirta on dokumentoitu tilinpäätöksissä, *mutta siltä puuttuu kuitenkin budjetti.*

## KONSERNI

Kolmas kokonaisuus muodostuu kaupungista ja sen tytäryhtiöistä ja omistusosuuksista muissa yhtiöissä. Tämä kokonaisuus niputetaan yhteen ilman eriteltyä tilintekoa tai selkeää konsolidaatiota, toisin kuin emokaupungissa. Tilinpäätöksistä on luettavissa ainoastaan konsernin tase, mutta niissä ei ole eritelty *tuloslaskelmia eikä kassavirtoja, eikä konsernille laadita budjettia.*

Suurten kaupunkien konsernitoiminnan vaillinainen raportointi on suuri puute, joka estää läpinäkyvyyden ja tekee toiminnan valvonnan vaikeaksi.

**Kuvio 14. Kuntakonsernin osat ja suhteet**



Lähde: Helsingin kaupunki.

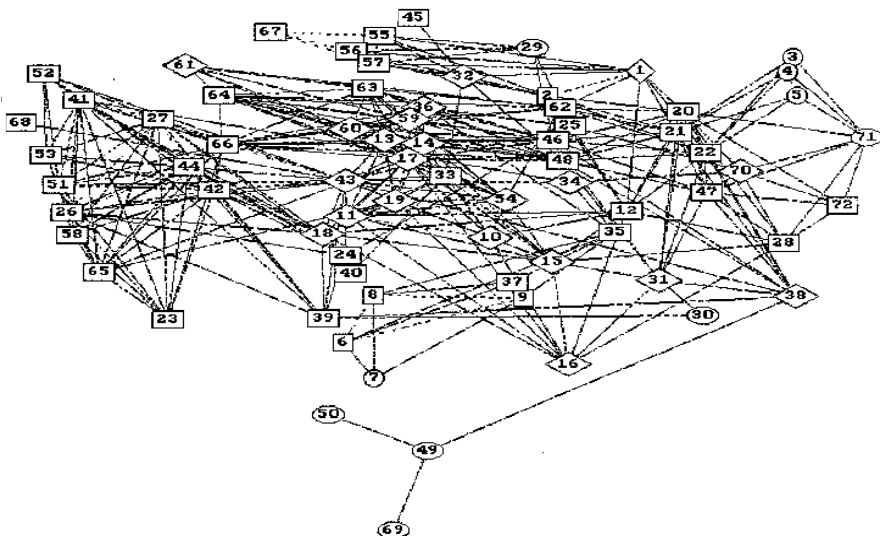
Nykytilanteessa kunnallislaki ei vaadi kunnilta selvitystä liiketoiminnasta muulta kuin taseen osalta. Siitä johtuen *analyttikot* eivät voi saada käsitystä

- sisäisen markkinan todellisesta suuruudesta (tytäryhtiöiden suhteet muihin yksiköihin liikevaihdon, lainojen, vuokrien, korkojen ym. muodossa),
- konsernitason poistoista *ja sitä myötä todellisesta tuloksesta*,
- kokonaiskassavirrasta konsernitason ja siten kokonaisinvestoinneista, tytäryhtiöinvestoinnit *mukaan lukien*.

Meidän *asukasomistajien* tulisi kysyä: *Kuka vastaa kuntakonsernista?*

Alla oleva kuvio ei esitä amerikkalaisen lentoyhtiön kotimaanlentojen reittejä vaan kuvaa sitä, miten puolet Helsingin kaupungin tytäryhtiöistä on organisoitu sen suhteen, ketkä henkilöt istuvat minkäkin tytäryhtiön hallituksessa.

**Kuvio 15. Tytäryhteisöjen johdon päällekkäiset jäsenyydet**



Lähde: Helsingin tyttäret – Helsingin kaupungin tytäryhteisöjen omistajaohjaus. Helsingin kaupunginkanslian julkaisusarja A 4/2002.

# CORPORATE GOVERNANCE

## KUNNISSAMME

*”Don’t have turkeys vote for X-mas”<sup>9</sup>*

Kunnallishallinnossa on omistajien näkökulmasta kaksi tärkeää toimielintä, valtuusto ja hallitus. Kunnanvaltuutetut, meidän luottamusvalitumme, valitaan kunnallisvaaleilla neljäksi vuodeksi kerrallaan. Heistä valitaan hallitus, jonka kokoonpano vastaa puolueiden edustusta kunnassa.

Kuntaliiton internet-sivuilla voimme lukea vuoden 2004 kunnallisvallien alla, että: *”Maamme suurin monialakonserni etsii vaaleissa tuhansia hyviä päättäjiä: kuntalaiset valitsevat kunnan- ja kaupunginvaltuustoihin noin 12 000 valtuutettua. Nämä luottamushenkilöt käyttävät kuntien ylintä päätösvaltaa neljän vuoden ajan alkaen vuoden 2005 alusta.”*

Konglomeraattia kuvaillaan seuraavasti:

Suomen suurin *monialakonserni* käsittää:

- 444 kuntaa ja 230 kuntayhtymää,
- 430 000 työntekijää ja 12 000 päättäjää,
- vuosibudjetti 29 miljardia euroa,
- toimipaikkoja kaikkialla Suomessa,
- korkeasti koulutettu henkilöstö,
- päätuotteina suomalaisten arvostamat hyvinvointipalvelut.

Jos jätämme konglomeraatin ongelmat vielä sikseen, kiteyttää *vaalimainos* toisen tärkeän kysymyksen siitä, keitä valtuutetut edustavat: kunnan asukkaita (*asukasomistajat*) vai kunnan tuotantokoneistoa. Ongelma ei ole ajankohtainen niin kauan kun asukasomistajien ja kunnan henkilöstön edut eivät ole ristiriidassa keskenään, mutta jos etupiirejä joudutaan priorisoimaan, kysymys tulee hyvin ajankohtaiseksi. Silloin kun verotulot kasvavat pidemmän aikaa ja luovat edellytyksiä kasvattaa myös menoja, ristiriitatilanteet jäävät vähiin. Nykytilanteessa olemme kuitenkin jo pidemmän aikaa joutuneet karsimaan menoja, mikä luo ristiriitatilanteita. Näiden ratkaisemiseen nykyisellä organisaatiojärjestelmällä ei ole kovin hyviä edellytyksiä.

Tilannetta vaikeuttaa edelleen se, että 31 prosenttia luottamushenkilöistä on julkisen sektorin ja joka neljäs oman kuntansa palveluksessa.<sup>10</sup> Henkilöstökustannukset muodostavat kuntien kustannuksista lähes puolet, eli suurimman erillisen kustannuserän. Jos tarkastelemme lähemmin joidenkin kuntien hallituskokoonpanoja, tilanne paljastuu vielä hankalammaksi.

Helsingin kaupungin hallitus koostuu ennen vuoden 2004 vaaleja 15 valtuutetusta, joista

- 6 on kaupungin palveluksessa (40 %),
- 4 on valtion palveluksessa (27 %),
- 1 istuu myös eduskunnassa (7 %).

Vain 4 henkilöä (26 %) saa tulonsa yksityiseltä sektorilta.

Voidaan kysyä, mikä on tällaisten toimielimien päätöksentekokyky kiiperissä ristiriitatilanteissa. On olemassa vaara, että kunnallisen solidaarisuuden hengessä turvaututaan helposti *juustohöylään*. Kaikki osa-alueet kärsivät yhtäläisesti sen sijaan, että tehtäisiin priorisointeja, jotka heijastaisivat asukkaiden todellisia tarpeita ja toiveita.

Juustohöylä on liian yksinkertainen ja riskialtis väline säästötoimenpiteiden toteuttamiseksi kuntien nykytilanteessa. On paljon vaativampi tehtävä kehittää säästötoimenpiteitä, jotka ottavat ensi kädessä huomioon asukkaiden tärkeinä pitämät asiat ja toteuttaa ne ilman suurempaa kuohuntaa kunnissa. Se vaatii ammattimaista johtamista. Siihen tarvittavaa pätevyyttä voimme löytää yksityiseltä yrityssektorilta, mutta varmasti myös joistakin kunnista, jotka ovat luotsanneet organisaationsa menestyksekkäästi läpi merkittävien suhdannevaihteluiden. Juustohöylän laaja käyttö kunnan kaikilla toiminta-alueilla on kuitenkin osoitus myös siitä, ettei kunnilla ole selkeää käsitystä ydintoiminnoistaan.

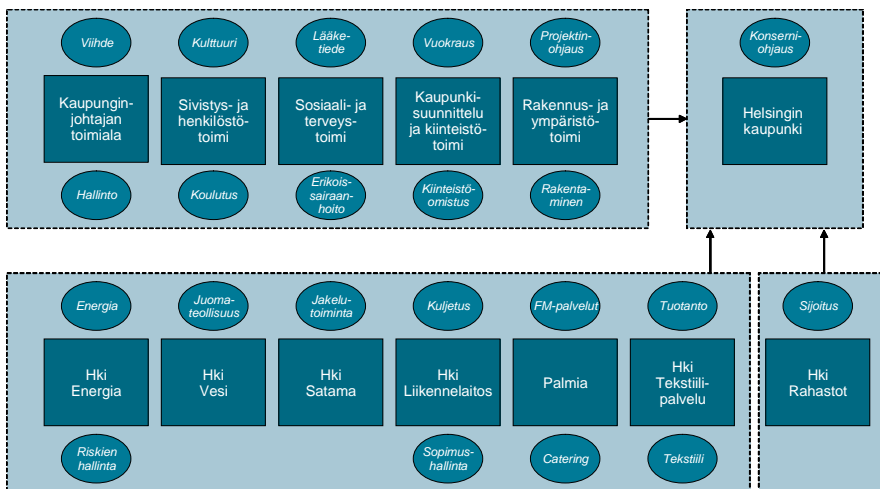
# MIKÄ ON KAUPUNKIEN STRATEGINEN FOKUS?

Kun erittelemme esimerkiksi Helsingin kaupungin toimintoja, voimme todeta, että kaupungilla on suuri määrä erilaisia liiketoimintoja. Kaikilla kaupungeilla on oma dynamiikkansa ja logiikkansa, ja niiden ohjaaminen ja kehittäminen vaatii hyvin erilaisia voimavaroja ja erilaista osaamista.

Merkittävä osa suurkaupunkien toiminnasta on puhtaasti teollista, ja kilpailijoita on monia sekä kansallisella että kansainvälisellä saralla. Lisäksi kaupunkien tekemät investointipäätökset mm. energia-, satama- ja vesitoimintoihin antavat ymmärtää, että kunnat haluavat jatkossakin olla teollisuuskonserneja – *monialayrityksiä* – niin kuin Kuntaliitto web-sivuillaan mainosti. Tämän päivän markkinatalouden valossa kuntien innokas teollinen aktiviteetti herättää kuitenkin lukuisia kysymyksiä.

*Ensinnäkin* voidaan perustellusti kysyä, eikö suurkaupunkien kannattaisi monestakin syystä ja erityisesti peruspalvelujen turvaamisen nimissä

**Kuvio 16. Esimerkkejä Helsingin kaupungin toimialoista, osaamisalueista ja liikelogiikoista**



Lähde: Helsingin kaupunki.

mieluummin vapauttaa osa tästä pääomasta sen sijaan, että ne sitovat lisää pääomaa teollisuuteen. Näin tehdessään ne noudattaisivat samaa linjaa kuin suuryrityksemme 1980-luvulla. Asia olisi ajankohtainen ainakin niin kauan kuin kuntien teollisilla toiminnoilla on arvoa tai strategista merkitystä eri teollisuus- ja palvelualojen muille toimijoille.

*Toiseksi*, mikäli kunnat eivät halua vapauttaa osia teollisesta toiminnastaan, *asukasomistajien* tulisi ainakin vaatia sijoitetulle pääomalle riittäviä tuottoja ja huolehtia siitä, että ne *kanavoidaan* niihin toimintoihin, jotka heidän mielestään tarvitsevat lisää voimavaroja.

*Kolmanneksi*, yksityisten yritysten, jotka kilpailevat kuntien teollisen toiminnan kanssa, tulisi voida vaatia, että kilpailu käydään samoilla ehtoilla. Näinhän ei tänään ole, sillä kuntien helmoissa toimivat liikelaitokset nauttivat mm. verotukseen ja rahoitukseen liittyvistä eduista, jotka vääristävät kilpailua.

## **JOS ANALYYTIKOT SEURAISIVAT HELSINKI-KONSERNIA...**

Kuvio 17 kuvaa Helsingin kaupungin investointien todellista ja suunniteltua kehitystä vuodesta 1998 yhteensä ja toisaalta liikelaitosten ja talousarviotoimintojen osalta. Voimme nähdä, että kaupungilla on yleisen tason tavoitteena leikata kokonaissijoitustensa määrää, mutta samanaikaisesti kaupunki lisää panostusta teollisuuteen peruspalveluinvestointien kustannuksella. – *Onko tämä kaupungin strateginen tavoite?* Jos on, analytiikko esittää hallitukselle ja konsernin johdolle seuraavat kysymykset: Missä ja milloin tällaisesta strategiasta on päätetty? Miten *asukasomistajat* hyötyvät siitä?

Liiketaloudelliselta kannalta kuntien *asukasomistajien* tulisi siis esittää kysymys: mitkä ovat kunnan ydintoiminnot, ja reagoida, ellei heistä ole tarkoituksenmukaista, että kuntakonserni toimii teollisuudenaloilla, joilla on vahvoja kansallisia ja kansainvälisiä toimijoita, ja ellei niistä saatuja voittoja voida *kanavoida* niihin yksiköihin, jotka varoja tarvitsevat.

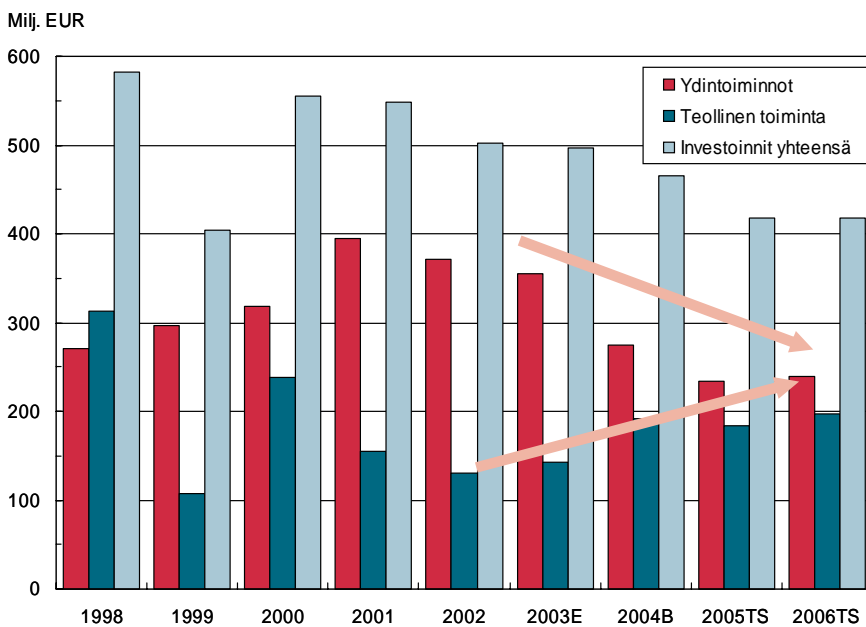
Jotkut kunnista panostavat vielä voimakkaasti teollisten rakenteidensa kehittämiseen tilanteessa, jossa peruspalveluiden puolella on huutava

tarve varoista. Kunnat ovat aina investoineet infrastruktuuriin ja niiden kuuluu tehdä niin myös tulevaisuudessa. Mutta onko nyt oikea ajankohta?

Ovatko puhtaasti teolliset investoinnit välttämättömiä nykyisessä laajuudessaan? Eivätkö eri markkinoilla toimivat yksityiset yritykset voisi kantaa osaa investointeihin liittyvistä panostuksista ja riskeistä? Onko valta siirtynyt tahoille, jotka ajavat teollista linjaa kunnissa, ja vastuu peruspalveluista on jäänyt kaupunginvaltuutetuille, joilla ei käytännössä olekaan mahdollisuus päättää ydintoimintojen rahoittamisesta?

Sekä peruspalvelujen että teollisen toiminnan harjoittaminen samanaikaisesti vaatii kuten sanottua sekä erityisosaamista että pitkällä tähtäimellä kenties suurempia taloudellisia resursseja. Onko kunnilla varaa olla aktiivinen molemmilla sektoreilla, ja ellei ole, mistä ne voivat ja mistä niiden pitää silloin säästää tai luopua?

**Kuvio 17. Helsingin kaupungin investoinnit 1998–2006**



Lähde: Helsingin kaupungin budjettikirja 2004.



Jos palaamme vielä muutamaan poimintaan Helsingin kaupungin tilinpäätöksestä, voimme todeta vielä seuraavaa:

Kaupungilla on hyvin vahva tase, jossa oman pääoman kirjanpitoarvo on lähes 7 mrd. EUR. Tämä on erittäin vahva luku, ja kaupunki pystyy rahoittamaan koko toimintansa ilman nettovelkoja eli omalla pääomalla. Oman pääoman markkina-arvo olisi luonnollisesti vielä korkeampi, jos kaupungin varat kirjattaisiin todellisen arvonsa mukaan, kuten uudet kirjanpitosäädökset vaativat pörssiyhtiöiltämme. Kiinteistötoiminnan vuokratulojen perusteella saatoimme laskea, että kiinteistökannan arvo on lähes 7.3 mrd., mutta kaupungin koko kiinteistökannan arvoksi on kirjattu alle 6 mrd. Liikelaitosten todellinen arvo ylittää roimasti *emon* sijoitusten arvon jne. Rahat eivät siis ole loppu, kuten usein kuulee sanottavan, vaan ne on investoitu laaja-alaiseen toimintaan, josta merkittävä osa on teollista. Kaupunki voi päättää itse ilman minkään muun tahon osallisuutta, miten se haluaa käsitellä tätä pääomaa.

Kaupungin toiminta on niin laaja-alaista, että on lähes mahdotonta löytää sille johtaja, joka hallitsee niin laajan kokonaisuuden tai jolta edes voimme vaatia niin laaja-alaista osaamista. Tämä muodostaa jälleen yhden perusteen kaupungin toimintojen vähentämiselle tai uudelleenjärjestämiselle.

Kaupungin liiketoiminnan laajuus vaatii suuria kassavirtoja. Jos yksityisellä sektorilla oltaisiin yhtä tiukassa taloudellisessa tilanteessa kuin Helsingin kaupungin talousarviotoiminnassa, vähennettäisiin muiden kuin ydintoimintoihin sidotun pääoman määrää merkittävästi sen sijaan, että sitä lisätään.

Useimpien Helsingin liikelaitosten toiminta on hyvin kannattavaa, ja niiden kokonaisliikevoittomarginaali ylittää 30 prosenttia. Liikelaitosten yhteenlaskettu tulos oli 236 milj. ennen veroja, ja yhtä paljon verojen jälkeen, sillä liikelaitokset eivät maksa veroa. Yksiköihin on sidottu yli 2 mrd. pääomaa, mutta niiden tuotto on 12.5 prosenttia pääoman arvosta. Kun *emo* on velaton eikä maksa veroa, on tuotto kokonaisuudessaan kaupungin hyödynnettävissä.

Kysymys liikelaitoksista ja niiden verovapausasemasta on kiperä, ja vastaus siihen riippuu tarkastelukannasta. Markkinoiden näkökulmasta on kuitenkin epäoikeudenmukaista, että osa markkinoiden toimi-

joista on vapautettu veroista ja saa siten kilpailuedun muihin toimijoihin verrattuna. Liikelaitosten tulos ennen veroja oli 235 milj. Kun kaupunki ei maksa siitä 29 prosentin veroa, jää kaupungille 68 milj. sen sijaan, että se menisi valtiolle.

Voitonjako ns. talousarvio-toiminnan ja liikelaitosten välillä ei ole tarpeeksi joustava ja se on jämähtänyt vanhoihin käsityksiin, joiden mukaan voittovaroja ei voi siirtää kaupungin omien yksiköiden välillä. Tämä on yksi syy, miksi energia-, satama- ja vesilaitoksilla on suuria investointipuskureita, jotka virkamiehet ovat menestyksekkäästi korvamerkinneet laitosten omaan käyttöön – väittävät varoja *omiksi rahoikseen*. Kilpailuneuvoston tulkinnasta voimme nähdä, ettei niin enää tarvitse olla.<sup>11</sup> Kun peruspalvelut tarvitsevat paljon lisää varoja ja teollisuustoiminta on erinomaisen tuottavaa, konsernin tulisi harkita yksinkertaisen konserniavustusmekanismin käyttöä jo budjettiprosessissa. Nykyään vain julkisen liikenteen liikelaitos on saanut konserniavustusta tariffituen muodossa lähes 100 milj. vuodessa, mutta toiseen suuntaan ei ole budjetoitu mitään rahaliikennettä.

Helsingin kaupunki omisti vuoden 2002 lopussa suoraan tai tytäryhtiöidensä kautta 56 453 asuntoa. Valtio yhdessä kaupungin kanssa rahoitti suurimman osan näistä nk. arava-asunnoista. Kaikkiaan kaupungilla oli 42 391 arava-asuntoa, joissa asui 86 451 henkilöä eli 15 prosenttia kaupungin asukkaista. Lainoja oli yhteensä 1.5 mrd., joista valtio oli myöntänyt 934 milj., kaupunki 436 milj. ja ulkopuoliset rahoittajat 136 milj. Konsernitasolla kaupungilla oli ulkopuolisia aravalainoja 1.37 mrd. verran. Helsingin kaupungin konsernin koko korollinen lainakanta oli 2.16 mrd. ja aravalainat olivat 2/3 tästä. Voimme siis todeta, että suurin osa konsernin kaikista lainoista on kaupungin arava-asuntoyhtiössä, joka on suurelta osin rahoitettu valtion lainalla. Avainlukujen tekeminen konsernin lainoista suhteessa asukaslukuun ei ole tarkoituksenmukaista, sillä aravalainat ovat osa kansallista sosiaalipoliittista ohjelmaa.

Kaupungilla on laaja sisämarkkina: sen yksiköt ostavat ja myyvät palveluja ja tuotteita toisilleen. Sisämarkkinan laajuus on yli 600 milj., josta suurin osa muodostuu sisäisistä vuokrasta, sähköstä, vedestä ja kiinteistöhuollosta. Se, miten nämä palvelut on hinnoiteltu, jää kuitenkin epäselväksi.

## KATSAUS MUIHIN SUURIIN KAUPUNKEIHIN

Kaikki kunnat ovat ryhmitelleet toimintonsa kolmeksi kokonaisuudeksi, talousarviotoiminnaksi, liikelaitoksiksi ja osakeyhtiöiksi, mutta ne ovat sijoittaneet teollisen toimintansa niihin kovin eri tavoin. Kuviosta 18 näemme, kuinka kuusi suurinta kaupunkiamme on organisoinut toimintansa. Suuntaus tuntuu olevan, että suurkaupungit *liikelaitostavat* kiihtyvässä tahdissa teollisia toimintojaan. Helsinki, Turku ja Oulu ovat ehtineet siinä pisimmälle.

Energiatoiminta on ensimmäisenä kuntien puhtaasti teollisista toiminoista siirtynyt osakeyhtiömuotoon. Lisäksi eräät kaupungit kuten Espoo ja Vantaa ovat myyneet osan energiatoiminnastaan. Espoo möi 2/3 energiayhtiöstään maailmanlaajuiselle toimijalle ja Vantaa 40 prosenttia naapurilleen Helsingille. Turku omistaa vielä 100 prosenttia energiatoiminnastaan. Energiayhtiöiden yhtiöittäminen syyt ja taustat vaikuttavat olleen joissain tapauksissa puhtaasti taloudellisia. Kaupunki on tarvinnut rahaa. Energiatoimintojen yhtiöittämistä tulee luultavasti tulevaisuudessa nopeuttamaan EU:n vaatimus siitä, että energiatoiminnan jakelutoiminta, eli sähköverkko, tulee olla erillisen osakeyhtiön hallinnassa energian hinnan läpinäkyvyyden lisäämiseksi.

Toisaalta suuntaus näyttää olevan, että energiatoimintoja yhtiöitetään, jotta voitaisiin luoda perusta erilaisille rakennemuutoksille. Jos Helsingin ja Vantaan Energian suunniteltu yhdistyminen tulkitaan uudeksi fuusiotrendiksi, jolla haetaan teollisia synergioita kuntien välille, niin se tulee nähdä erittäin positiivisena askeleena. Mutta mikä on seuraava askel?

Toimintojen harjoittaminen liikelaitosten muodossa muodostaa uuden rajapinnan kaupunkiin sekä hallinnointi- ja ohjausjärjestelmien että raportoinnin osalta, josta tulee aiempaa yksityiskohtaisempaa ja tarkemmin rajattua. On hyvä pitää mielessä, että samalla muodostuu myös uusi taloudellinen rajapinta. Liikelaitosten tulos ei automaattisesti siirry talousarvioyksiköiden käyttöön, vaan vain osa siitä siirretään kaupungin sijoittaman peruspääoman tuottovaatimusten kautta. Hallinnointi- ja ohjausjärjestelmän puolella täytyy huolehtia siitä, että liikelaitosten johtoon saadaan pätevä johtokunta tai hallitus, jolla on tarvittavaa erityisosaamista ja kokemusta.

## Kuvio 18. Kuuden suurimman kaupungin teolliset toiminnot ja niiden sijoittuminen kuntien eri rakenteisiin

	Helsinki	Espoo	Tampere	Vantaa	Turku	Oulu		
<b>K A U P U N K I</b>	<b>Osa käyttötaloutta</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rakentaminen</li> <li>• Kiinteistövuokraus</li> <li>• Tonttivuokraus</li> <li>• Kiinteistön ylläpito</li> <li>• Julkinen liikenne</li> <li>• Ateria</li> <li>• Muut FM-palvelut</li> <li>• Varikko</li> </ul>	<b>Osa käyttötaloutta</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rakentaminen</li> <li>• Kiinteistövuokraus</li> <li>• Tonttivuokraus</li> <li>• Kiinteistön ylläpito</li> <li>• Julkinen liikenne</li> <li>• Ateria</li> <li>• Muut FM-palvelut</li> <li>• Tekstiili</li> </ul>	<b>Osa käyttötaloutta</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rakentaminen</li> <li>• Kiinteistövuokraus</li> <li>• Tonttivuokraus</li> <li>• Kiinteistön ylläpito</li> <li>• Julkinen liikenne</li> <li>• Ateria</li> <li>• Muut FM-palvelut</li> <li>• Pelastuspalvelut</li> </ul>	<b>Osa käyttötaloutta</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rakentaminen</li> <li>• Kiinteistövuokraus</li> <li>• Tonttivuokraus</li> <li>• Kiinteistön ylläpito</li> <li>• Julkinen liikenne</li> <li>• Muut FM-palvelut</li> <li>• Tekstiili</li> </ul>
	<b>Liikelaitokset</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Energia</li> <li>• Vesi</li> <li>• Satama</li> <li>• Julkinen liikenne</li> <li>• Ruoka/palmia</li> <li>• Muut FM-palvelut/Palmia</li> <li>• Tekstiili</li> </ul>	<b>Liikelaitokset</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Energia</li> <li>• Vesi</li> <li>• Julkinen liikenne</li> <li>• Pelastuspalvelut (kuntayhtymä)</li> </ul>	<b>Liikelaitokset</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vesi</li> <li>• Satama</li> <li>• Rakentaminen</li> <li>• Kiinteistövuokraus</li> <li>• Tonttivuokraus</li> <li>• Tekstiili</li> <li>• Julkinen liikenne</li> <li>• Jätehuolto</li> </ul>	<b>Liikelaitokset</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Energia</li> <li>• Vesi</li> <li>• Satama</li> <li>• Tietotekniikka</li> <li>• Ruoka</li> <li>• Jätehuolto</li> <li>• Pelastuspalvelut</li> </ul>
<b>K O N S E R N I</b>	<b>Osakeyhtiöt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jätehuolto (kuntayhtymä)</li> </ul>	<b>Osakeyhtiöt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coxa 20 %</li> <li>• Jätehuolto</li> </ul>	<b>Osakeyhtiöt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Energia 60 % / HEL 40 %</li> </ul>	<b>Osakeyhtiöt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Energia 100 %</li> <li>• Turun Seudun Vesi</li> <li>• Turun Seudun Jätehuolto</li> </ul>

Lähteet: Tilinpäätökset ja talousarviot.

Kun yrityksessä tai kunnassa erotetaan toimintoja toisistaan, syntyy niiden välille rajapinta, joka voi olla joko organisaation sisäinen tai ulkoinen. Jotta rajapintaa voidaan hallita, tarvitaan ohjausmekanismi, joka sanelee rajapinnan toiminnan pelisäännöt, hinnoittelun ja vastuunjaon. Klassinen esimerkki rajapinnan hallintamekanismista on vuokrasopimus.

Voimme myös todelta, että kaupunkien ns. FM-palvelut (*Facilities Management*) ovat alkaneet löytää uusia muotoja, joiden esikuvat ovat yksityissektorilla. Helsingin kaupungin Palmia on tuore esimerkki siitä. Turku on toistaiseksi ainoa suurkaupunkimme, joka on liikelaitostanut kiinteistötoimintansa. Ehkäpä muut suurkaupungit ottavat mallia Turusta. Kaikilla kaupungeilla ja kunnilla on joka tapauksessa erinäisiä kiinteistöyhtiöitä, jotka vuokraavat tilojaan emokunnalle. Koska konsernitason tuloslaskelmia ei ole, tästä rahaliikenteestä on kuitenkin valittavan vaikeaa ottaa selvää.

Kaikki kaupungit harjoittavat siis organisaatiostaan riippumatta hyvin laaja-alaista liiketoimintaa sekä liikevaihdollisesti että eri liiketoimintalogiikkojen kannalta katsottuna. Voimme myös todeta, että kunnat tekevät toimintojaan koskevia päätöksiä, joilla on kauaskantoisia strategisia seurauksia ja jotka johtavat näitä kuntia kohti selkeästi nähtävissä olevaa lopputilannetta. Mutta kuinka pitkälti asukasomistaja tukee tätä strategista suuntausta, miten hyvin edustajamme kaupunginvaltuustoisissa ovat selvillä siitä, minne kaupunkimme ja kuntamme suuntaavat ja minkä vastuun he ottavat kannettavakseen tällä tiellä? Ehtivätkö he paneutua asiaan kyllin perusteellisesti yhden toimikauden aikana ja elleivät ehdi, millaista omistusta ja toimintaa kuntiemme tulisi harjoittaa? Kunnat kärsivät eräänlaisesta lyhytnäköisestä nelivuotisjaksoisesta ”kvartaalipolitiikasta”.

Kaiken kaikkiaan voimme todeta, että suuret kuntamme ovat vuosien varrella kasvaneet vaikeasti valvottaviksi ja hallittaviksi konglomeraateiksi.

# RAPORTIT KONGLOMERAATTIEN KUOLEMASTA OVAT SUURESTI LIIOITELTUJA

*Konglomeraattien kuolema* yksityissektorilla johtui kahdesta asiasta: yhtäältä omistajilla ja johdolla ei ollut riittävää osaamista voidakseen johtaa menestyksekkäästi yrityksen toimintaa *kaikilla* sen toimialoilla ja toisaalta toiminnan laajuuden mukanaan tuoma kompleksisuus johti operatiiviseen tehottomuuteen.

Kuntien taloudellisen ahdingon vuoksi joudumme epäilemättä turvautumaan erinäisiin poliittisesta näkökulmasta tarkastellen kenties radikaaleihinkin rakenteellisiin toimenpiteisiin. On keskityttävä joihinkin ydintoimintoihin ja karsittava rönsyt pois.

Kuntien on kehitettävä aktiiviseen omistajapolitiikkaan perustuvia toimintasuunnitelmia.

Olemme tässä kappaleessa eritelleet suurten kuntiemme toimintoja ja todenneet, että suuri osa niistä on puhtaasti teollisia kuten sähkö-, vesi-, satama-, kiinteistö- ym. toiminta. Osa on selkeästi palvelutoimintoja kuten siivous, catering ja IT-palvelut. Useimmat meistä eivät katso, että näiden tulisi kuulua kunnan ydintoimintoihin. Jopa opetussektorilla, joka useimpien mielestä kuuluu kuntien ydintoimintoihin, kunnat harjoittavat myös palvelutoimintaa kuten kiinteistöhuoltoa ja materiaalihankintaa.

Mutta kuten alikersantti Rokka viisaasti totesi, kun eversti kysyi häneltä, mitä strategia tarkoittaa: ”*Rategia on sitä, että tähtää ensin.*”

# 4 KUNTATALOUDEN RAPORTOINTI ON REMONTOITAVA

Ennen kuin alamme *tähdätä*, meidän tulee perehtyä hieman tarkemmin siihen, miten ja millä tasolla voimme valvoa kuntien toimintaa ja ehkä sitä kautta löytää uusia rahoituslähteitä voidaksemme vastata haasteisiin.

## TASETTA EI SAA UNOHTAA

Kunnallinen toiminta näyttää taloudellisesta näkökulmasta kovin tulos- ja kassavirtakeskeiseltä, ja taselaskelma unohtuu usein kovin helposti. Riippumatta siitä, onko taloudellinen toiminta yksityisessä tai julkisessa omistuksessa, sen voi jakaa kahteen osatekijään:

- *operatiiviseen* liiketoimintaan tarvittaviin resursseihin, joihin luetaan ennen kaikkea henkilökunta, materiaalit ja erilaiset koneet ja laitteet,
- *kiinteään pääomaan* eli toiminnan harjoittamiseen käytettäviin kiinteistöihin ja maa-alueisiin.

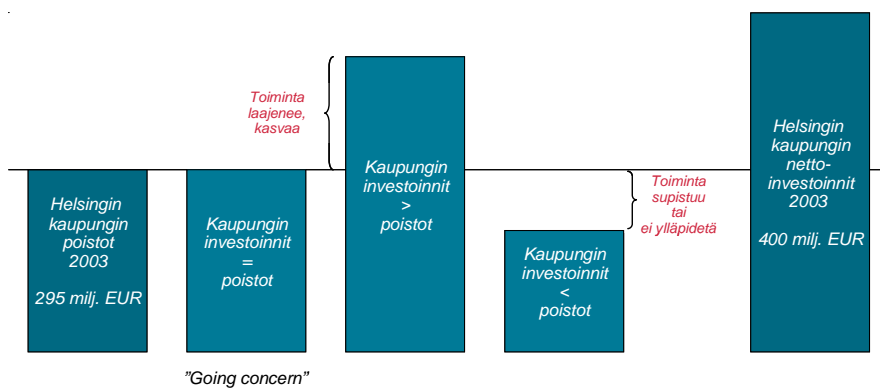
Kiinteistöihin, koneisiin ja laitteisiin tehdyt investoinnit, joiden elinikä ylittää vuoden, raportoidaan taselaskelmassa ns. aktiivisella puolella kohdassa *aineelliset hyödykkeet* ja niitä vähennetään vuosittaisella kuluosuudella, joka kulkee nimellä *poistot*.

Taseen seuraamisella on keskeinen merkitys kuntien taloudellisen tilan ymmärtämiselle. Kun tutkimme tehtyjä investointeja pidemmältä ajalta, saamme hyvän kuvan toiminnasta, sillä ne heijastavat melko hyvin yksittäisen toiminnan painotuksia ja valintoja. Laivaa on helpompi ohjata, jos tuntee sen rakenteen ja uppouman. Jos tase unohtuu ja kassavirtakulttuuri hallitsee, kunta myös investoi helposti liikaa verovaroin. Ajatellaan, että ”eihän se mitään maksa, kun se on meidän”. Tällöin kunnan budjettiraami kiristyy vuosi vuodelta poistojen kasvattaessa nettokustannuksia automaatin lailla.

Kuvio 19 on esimerkki viitekehuksesta, jota käytetään, kun tarkastellaan poistoja suhteessa tehtyihin investointeihin (esimerkkinä Helsingin kaupunki). Käsite *going concern* lähtee siitä, että kun investoinnit ovat yhtä suuria kuin poistot, yritys pitää konekantansa ja muun kiinteään pääomansa sellaisessa kunnossa, että toiminta jatkuu vuosi toisensa jälkeen samalla tasolla. Jos investoinnit ovat tietynä ajanjaksona selvästi suuremmat kuin poistot, yritys laajentaa toimintaansa. Jos tilanne on päinvastainen, yritys kutistaa toimintaansa tai ei huolehdi pääomastaan.

Helsingin kaupunki on investoinut 1.5 kertaa poistojensa määrän, eli laajentanut toimintaansa tilinpäätöskautena, jonka katsottiin olevan tiukka. Jos analysoimme kaupungin investointien suhdetta poistoihin viideltä viime vuodelta, voimme havaita saman suuntauksen. Näimme aiemmin myös sen, miten ne oli allokoitu suhteessa toimintaan. Yrityssektorilla on tapana laskea taseen perusteella, kuinka paljon pääomaa toimintaan *sidotaan*. Toiminnallisesti pääomaa sitoutuu myyntisaamiisiin asiakkailta sekä varastoituihin tuotteisiin, joita tasaavat toiminnan velat toimittajille taseen toisella puolella. Tätä kutsutaan *käyttöpääomaksi*, (*working capital*). Lisäksi pääomaa sitoutuu investoituun kiinteään omaisuuteen ja kassaan. *Käyttöpääomaa, likvidejä varoja ja kiinteää omaisuutta* kutsutaan yhdessä *sidotuksi pääomaksi* (*capital employed*).

**Kuvio 19. *Going concern* -käsite**



Lähteet: Helsingin kaupungin tilinpäätös 2003, B&MANs analyysi.



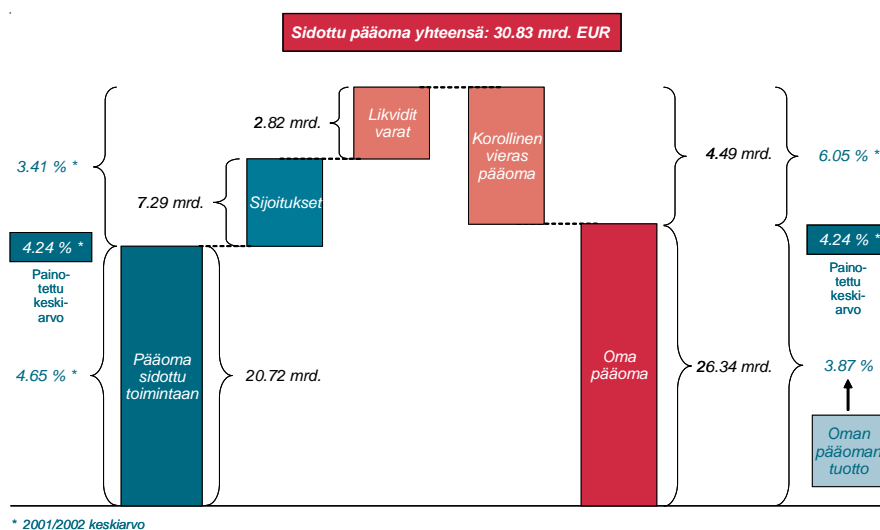
Jos siirrymme taseessa ns. passiiviselle puolelle, voimme nähdä, kuinka toimintaan sidottu pääoma on *rahoitettu*, usein osin luottolaitoksien lainoilla ja osin omistajien toimintaan investoimalla pääomalla, ns. omalla pääomalla. Kuviossa 20 kaikkien kuntiemme yhdistetyt taselaskelmat on lisätty tähän viitekehykseen.

Koska konsernitason tuloslaskelmia ei ole saatavilla, emme voi laskea sidotun pääoman tuottoa. Se onnistuu vain kunkin emokunnan kohdalla erikseen. Tästä syystä kuvioista näkyy vain kuntiemme sidottu pääoma vuoden 2002 lopussa, ei kuntakonserneihin sidottu pääoma.

Emokunnat sitoivat toimintaansa yli 30 mrd. EUR, josta 20.7 mrd. EUR suoraan ja 7.2 mrd. EUR tytäryhtiöihin tehtyjen sijoitusten muodossa. Lisäksi kuntien kassavarat olivat vuoden 2002 lopussa 2.8 mrd. EUR.

Jos katsomme rahoitusta, voimme todeta, että lainaa oli 4.5 mrd. EUR ja omaa pääomaa jopa 26.3 mrd. EUR. Emokunnat rahoittavat toimintansa yli 85-prosenttisesti omalla pääomalla. Jos mukaan luetaan vielä kassaan sidottu pääoma, voimme todeta, että emokuntien nettovelat olivat ainoastaan 1.7 mrd. EUR. Tase- ja tuloslaskelmista tarkasteltuna ja yri-

**Kuvio 20. Suomen emokuntien sidottu pääoma** (ks. s. 56)



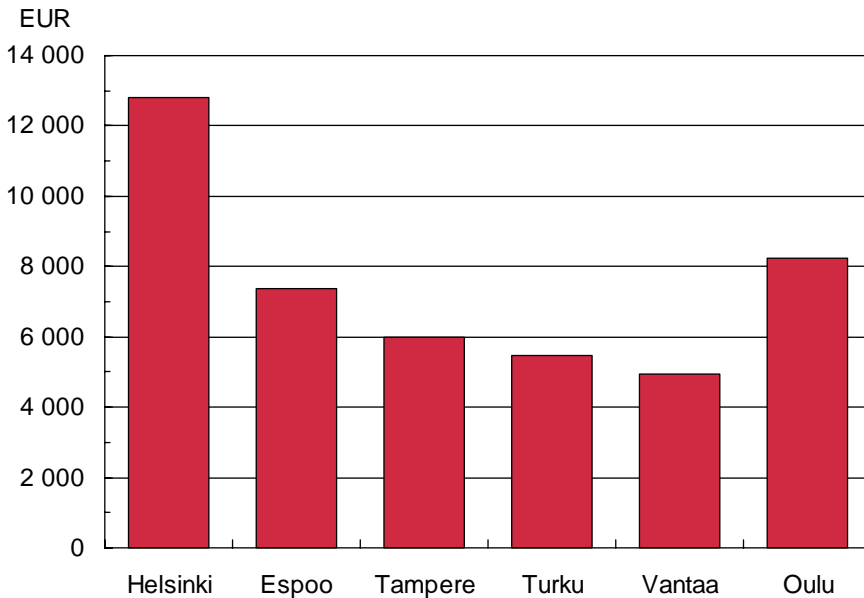
Lähteet: Tilastokeskus, B&MANs analyysi.

tysmaailmaan verraten voidaan sanoa, että kuntiemme taloudellinen tila on keskimäärin erittäin vahva.

## PÄÄKAUPUNKI – VALTIO VALTIOSSA VALTIONYHTIÖINEEN?

Suuret kaupunkimme sitovat toimintaansa pääomia asukasta kohden kovin eri tavalla. Etenkin Helsinki sitoo toimintaansa merkittävästi muita kaupunkeja enemmän pääomia. Helsingin runsaan 5 000 euron ”liikevaihto” asukasta kohden on kuitenkin samaa luokkaa kuin muissa Suomen suurissa kaupungeissa. Helsingin pääoman kiertonopeus on siis vain puolet siitä mihin esimerkiksi Tampere tai Turku pystyy. Puhtaasti teoreettisesti katsoen voidaan sanoa, että Helsingin pitäisi pystyä tulemaan toimeen puolta pienemmällä sidotulla pääomalla ja se voisi tavalla tai toisella vapauttaa tätä pääomaan.

**Kuvio 21. Kuuden suurimman kaupungin sidottu pääoma/ asukas vuoden 2002 lopussa (Tampere edustaa koko maan keskiarvoa)**



Lähde: B&MANs.

Pääkaupunki ehkä tarvitsee muita kaupunkeja enemmän investointeja, ja hinnat ovat pääkaupungissa vähän korkeammat. Nämä seikat eivät kuitenkaan selitä miksi pääkaupunkimme investoi niin paljon ja juuri verovaroin. Kassavirtanäkökulmasta katsoen Helsinki on investoinut valtavasti viime vuosina, esimerkiksi vuonna 2003 investoinnit olivat 400 milj. EUR, mikä oli 25 prosenttia verokertymästä. Maltillisemmallalla investointistrategialla se olisi hyvin voinut pitää veroprosenttinsa paljon alhaisempana. Vaihtoehtoisesti varoja olisi tietysti voitu ohjata kaupungin ydintoimintaan, mutta ilmeisesti sen tehottomat nykyrakenteet eivät ole luoneet edellytyksiä tällaiseen lisäsatsaukseen. Tänään merkittävä osa investoinneista tehdään kaupungin teolliseen toimintaan – sen omiin ”valtionyhtiöihin”.

## TULOSLASKELMA

Tuloslaskelma kuvaa toiminnallisten voimavarojen käyttöä ja sitä, miten se on osin rahoitettu toiminnallisilla tuloilla. Perinteisissä kunnallisissa tuloslaskelmissa tulot ja kulut on merkitty eri kohtiin kuin osake-

**Taulukko 1. Kuntiemme (emot) yhteenlasketut tulot vuonna 2002**

	Milj. EUR	Osuus
<i>Myyntituotot</i>	2 687 772	11.3 %
<i>Maksutuotot</i>	1 019 204	4.3 %
<i>Tuet ja avustukset</i>	382 066	1.6 %
<i>Muut tuotot</i>	1 018 764	4.3 %
<b>Toimintatuotot</b>	<b>5 107 806</b>	<b>21.5 %</b>
Valmistus omaan käyttöön	401 089	1.7 %
<i>Verotulot</i>	14 076 744	59.1 %
<i>Valtionosuudet</i>	3 892 304	16.3 %
<i>ALV:n takaisinperintä</i>	-559	0.0 %
<b>Verot ja valtionosuudet</b>	<b>17 968 489</b>	<b>75.5 %</b>
<i>Satunnaiset tuotot</i>	355 362	1.5 %
<i>Satunnaiset kulut</i>	-25 837	-0.1 %
<b>Myyntivoitot/-tappiot</b>	<b>329 525</b>	<b>1.4 %</b>
<b>”Liikevaihto”</b>	<b>23 806 909</b>	<b>100.0 %</b>

Lähteet: Tilastokeskus, B&MANs analyysi.

yhtiöiden tuloslaskelmissa. Tämä hankaloittaa kustannusrakenteen tulkintaa ja eri kuntien välistä vertailua. Ennen kuin sukellamme tuloslaskelmaan, mainitsen pari tekemääni korjausta, joista johtuen tietyt kunnalliset avainluvut katoavat laskelmasta, mutta esitän niiden tilalle uusia.

*Ensimmäisenä korjauksena* siirrän kaikki verotulot kunnan muihin tuloihin luodakseni kunnalle ”liikevaihdon”. Kunnallisverojärjestelmämme voidaan nähdä, kuten todettu, laskutusjärjestelmänä, jossa kunnan menot rahoitetaan kuukausittaisilla laskutuksilla. Menot muodostuvat erilaisista palveluista ja tuotteista, joita me kuluttajat kunnassa hyödynnämme maksamatta niistä itse kulutustapahtuman yhteydessä. Kokonaistuloista 60 prosenttia saadaan kunnallisveroista ja yli 15 prosenttia valtion kunnille siirtämistä verovaroista (ns. valtionosuudet). Yli 20 prosenttia on kuitenkin kunnan muista toiminnoista saatuja tuloja. Kunnat tilittävät tuloslaskelmissaan myös kiinteän pääoman myynnistä saadut voitot tai tappiot. Kuntien tämänhetkinen tuloksen seurannan ja raportoinnin käytäntö ylläpitää kulttuuria, jossa fokus on tulojen sijaan menoissa ja jonka mukaan ainoa tapa rahoittaa syntynyt negatiivinen vuosikate on verovarojen käyttö. Kun syvennymme edelleen tuloslaskelmaan, voimme havaita, mitä ja kuinka paljon resursseja kunnan toimittamien palveluiden tuottamiseen tarvitaan.

## Taulukko 2. Kuntiemme (emot) yhteenlasketut menot vuonna 2002

	Milj. EUR	Osuus
<b>”Liikevaihto”</b>	<b>23 806 909</b>	<b>100.0 %</b>
<i>Henkilöstökulut yhteensä</i>	<i>10 354 979</i>	<i>43.5 %</i>
<i>Palvelujen ostot</i>	<i>7 378 091</i>	<i>31.0 %</i>
<i>Aineet, tarvikkeet ja tavarat</i>	<i>1 768 699</i>	<i>7.4 %</i>
<i>Avustukset</i>	<i>1 551 416</i>	<i>6.5 %</i>
<i>Muut toimintakulut</i>	<i>520 160</i>	<i>2.2 %</i>
<b>Toiminnan kulut</b>	<b>21 573 345</b>	<b>90.6 %</b>
<b>Toiminnan nettomarginaali</b>	<b>2 233 564</b>	<b>9.4 %</b>
Poistot	1 292 141	5.4 %
<b>Liikevoitto</b>	<b>941 423</b>	<b>4.0 %</b>

Lähteet: Tilastokeskus, B&MANs analyysi.

Toisen korjauksen tarkoitus on parantaa yksityissektorin ja kuntien avainlukujen vertailukelpoisuutta. Siirrän poistot siihen, mihin ne yleensä merkitään osakeyhtiöissä.

Lähes puolet kaikista tuloista menee suoraan kunnan henkilöstökuluihin. Palvelujen ostot olivat 7.4 mrd. EUR vuonna 2002. Tästä 3.4 mrd. EUR meni erikoissairaanhoidon palvelujen ostoon sairaanhoitopiireiltä ja 4 mrd. EUR muihin palveluostoihin. Kuntien itsensä ja sairaanhoitopiirien ulkopuolelta palveluja ostetaan kuitenkin vain 1 mrd. EUR arvosta.

Kunnat tuottivat siis yli 95 prosenttia palveluistaan itse, jos ulkopuolelta ostetaan vain 1 mrd. EUR edestä. Kunnat tarvitsivat kaikkiaan 21.9 mrd. EUR näiden palvelujen tuottamiseen, josta poistot muodostivat 1.3 mrd. Tarvitaan siis 1.3 mrd. EUR vuosittaisia investointeja, jotta kiinteä pääoma pysyy kunnossa.

Emokuntien tulos ylitti 2002 1 mrd. EUR, jos yhtälöön lisätään rahoituserät. Sijoitukset likvideihin varoihin tuottivat enemmän kuin kunnat maksoivat korkoja lainoistaan emokunnan taseessa. Koska kuntakon-

### Taulukko 3. Kuntiemme (emot) yhteenlasketut rahoituserät, arvonalennukset ja rahastomuutokset vuonna 2002

	Milj. EUR	Osuus
<b>”Liikevoitto”</b>	<b>941 423</b>	<b>4.0 %</b>
<i>Korkotuotot</i>	173 240	0.7 %
<i>Muut rahoitustuotot</i>	162 428	0.7 %
<i>Korkokulut</i>	-186 167	-0.8 %
<i>Muut rahoituskulut</i>	-72 034	-0.3 %
<b>Nettorahoitus</b>	<b>77 467</b>	<b>0.3 %</b>
<i>Arvonalentumiset</i>	-14 063	
<b>Tulos ennen varauksia</b>	<b>1 004 827</b>	<b>4.2 %</b>
<i>Poistoeron muutos</i>	-33 384	-0.1 %
<i>Varausten muutos</i>	-69 254	-0.3 %
<i>Rahastojen muutos</i>	-90 081	-0.4 %
<b>Varausten ja rahastojen muutos</b>	<b>-192 719</b>	<b>-0.8 %</b>
<b>Verot</b>	<b>0</b>	<b>0.0 %</b>
<b>Tulos</b>	<b>812 108</b>	<b>3.4 %</b>

Lähteet: Tilastokeskus, B&MANs analyysi.

sernin tuloslaskelmaa ei julkisteta, emme voi eritellä kuntakonsernin sisäisiä rahoitustuottoja ja -kustannuksia.

## KUNTIEN KASSAVIRTA

Kuntien nettoinvestoinnit olivat 2.6 mrd. EUR. Näin ollen emokuntien yhteenlasketut nettoinvestoinnit olivat kaksinkertaiset poistoihin verrattuna. Kuntien toiminta ja siihen sidottu pääoma kasvavat siis ko-histen. Huomattava on, että emokuntien laatimissa kassavirtalaskelmissa on mukana eriä, jotka eivät ole kassavirtapohjaisia. Valtion rahoitusosuudet vähennetään heti käyttöomaisuuden arvosta, ja kassavirran laskeminen taseesta ei näin ollen ole mahdollista.<sup>12</sup> Alla olevasta kassavirtalaskelmasta selviää, että kunnat ovat laajentaneet toimintaansa myös vuonna 2002 voimakkain investoinnein, huolimatta kireästä taloudellisesta tilanteesta.

Nettoinvestoinnit olivat 10 prosenttia ”liikevaihdosta”. Tätä suhdelukuä käytetään usein myös, kun halutaan eritellä yhtiöitä pääomasidon-naisuuden näkökulmasta. Suhdeluku 10 prosenttia tarkoittaa, että toiminta on pääomavaltaista. Tyypillisiä pääomavaltaisia teollisuuden-aloja ovat esimerkiksi paperi- ja energiateollisuus. Kaikkien kulujen jäl-keen kuntien käytettävissä oleva kassavirta oli 2.2 mrd. EUR vuonna 2002, ja laajojen investointienkin jälkeen lisärahoituksen tarve oli kui-

**Taulukko 4. Kuntiemme (emot) yhteenlasketut kassavirrat**

	Milj. EUR
<i>Liikevoitto</i>	941 423
<i>Poistot</i>	1 292 141
<i>Välittömät verot</i>	0
<b>Bruttokassavirta</b>	<b>2 233 564</b>
<i>Käyttöpääoman muutos (+=lisäys)</i>	89 371
<i>Käyttöomaisuuden nettoinvestoinnit + korjaus</i>	2 521 855
<b>Nettoinvestoinnit</b>	<b>2 611 226</b>
<b>Vapaa kassavirta</b>	<b>-377 662</b>

Lähteet: Tilastokeskus, B&MANs analyysi.

tenkin *ainoastaan* 367 milj. EUR. Kuntien talouden kireys on siis vähintäänkin suhteellinen käsite. Jos investointien taso olisi ollut poistojen suuruinen, olisi verotuloja tarvittu 10 prosenttia vähemmän investointien rahoittamiseen. Koska kuntien konsernitason kassavirtalaskelmaa ei julkaista, on meidän jälleen kerran mahdotonta eritellä, paljonko kunnat ovat investoineet kaiken kaikkiaan.

## MITEN ALIJÄÄMÄ RAHOITETTIIN?

Kuten aiemmin totesimme, kuntien rahoitustuotot ylittivät niiden rahoituskulut 77 milj. eurolla. Rahoitettavaa alijäämää jäi tällöin 300 milj. EUR. Samaan aikaan emokuntien lainat ulkopuolisille luottolaitoksille kasvoivat 432 milj. EUR, ja erilaiset oman pääoman lisäykset olivat 27 milj. EUR. Alijäämän ollessa 300 milj. EUR erotus (159 milj. EUR) löytyy kassavaroista, koska kunnat eivät maksa osinkoa.

### Taulukko 5. Kuntiemme (emot) yhteenlasketut kassavirrat

	Milj. EUR
<b>Vapaa kassavirta</b>	<b>-377 662</b>
<i>Korkokulut</i>	-258 201
<i>Korkotuotot</i>	335 668
<b>Rahoitusnetto</b>	<b>77 467</b>
<i>JVK-lainat</i>	-149 024
<i>Muut lainat</i>	581 290
<b>Lainojenmuutos</b>	<b>432 266</b>
<i>Liittymismaksujen lisäys</i>	27 096
<b>Oman pääoman lisäys</b>	<b>27 096</b>
<i>Rahat ja pankkisaamiset</i>	314 439
<i>Rahoitusarvopaperit</i>	-155 272
<b>Kassanmuutos</b>	<b>159 167</b>
<i>Korvaus peruspääomalle</i>	0
<b>Osinkoja</b>	<b>0</b>

Lähteet: Tilastokeskus, B&MANs analyysi.

## **PITÄÄKÖ PÄÄOMAN TUOTTA? MIKSIPÄ EI...**

Näimme, että kunnat ovat sitoneet merkittäviä määriä pääomaa toimintoihinsa ja että suuri osa tästä on rahoitettu omalla pääomalla. Kun tarkastelemme tämän pääoman tuottoja, voimme todeta seuraavaa:

- Kuntien yhteenlaskettu liikevoitto oli 941 milj. EUR vuonna 2002, ja samalla ne sitoivat toimintaansa varoja yli 20 mrd. EUR edestä. Se merkitsee keskimäärin *4.65 prosenttia tuottoa* kuntien varsinaiseen toimintaan sidotulle pääomalle.
- Emokunnat olivat sijoittaneet kaikkiaan 10 mrd. EUR erilaisiin sijoituksiin ja kassavaroihin, joiden rahoitustuotto oli 336 milj. EUR eli keskimäärin *3.41 prosenttia*.
- Sidottu pääoma tuotti siis kaikkiaan keskimäärin *4.24 prosenttia*. Kun luottolaitokset velottivat keskimäärin 6.1 prosenttia korkoa, se merkitsee sitä, että koko oman pääoman tuotto oli vain *3.87 prosenttia*. (Ks. kuvio 20, s. 49.)

Laskelma osoittaa myös selvästi, ettemme voi soveltaa samaa viitekehystä suoraan koko kunnan toimintaan. Jos asetamme vaatimukseksi, että kuntien oman pääoman tuottovaatimukset ovat samalla tasolla kuin yksityissektorilla, se saavutetaan veroja nostamalla. Jos tavoitteenamme on, ettei verokantaa nosteta, joudumme miettimään muita ratkaisuja. Meidän tulee laatia kuntien toiminnan eri sektoreille sovitettuja tavoitekehikot, joiden puitteissa tarkastellaan kriittisesti myös kuntien toimintaan sidottua pääomaa.

## **ONKO KAIKKI KIVET KÄÄNNETTY?**

Yhteenvetona kaikista niistä keinoista, joilla kunnat verotulojen ja valtionosuuksien lisäksi voivat vaikuttaa kassavirtaansa toiminnan rahoittamiseksi, esitämme seuraavat asiat:

- muiden tuottojen etupäässä kiinteistöjen ja liikelaitostuottojen lisääminen, näiden toimintojen tulosten parantaminen kuntakonsernien ulkopuolisilla asiakkaila,



- sidotun pääoman karsiminen,
- maltillisempi investointitahti,
- omaisuuden myynti,
- kustannusmassan pienentäminen huonontamatta tuotettujen palvelujen laatua ja laajuutta,
- rahoitustuottojen lisääminen ja rahoituskulujen laskeminen,
- oman pääoman lisääminen.

Ovatko kuntamme hyödyntäneet näitä keinoja maksimaalisesti? Elleivät ole, on meillä hyvät mahdollisuudet ja hyödyntämätön puskuri vaihtoehdoksi verojen nostamiselle tai kuntien tuottamien palvelujen laajuuden tai laadun huonontamiselle.

# 5 HYVINVOINNIN TURVAAMINEN EDELLYTTÄÄ PARHAAN OSAAMISEN HYÖDYNTÄMISTÄ

Suomalaisella hyvinvointiyhteiskunnalla on takanaan hieno menneisyys ja olisi vastuutonta olla välittämättä sen tulevaisuudesta. Suomalaiset kannattavat laajalti hyvinvointiyhteiskunnan kahta perusperiaatetta, oikeudenmukaisuutta ja tasa-arvoa sekä hyväksyvät – joskus nuristen – sen yhteisen rahoituksen verovaroin. Niin sanotun universaliteettiperiaatteen mukaan kunnan tulee tarjota lakisääteiset hyvinvointipalvelut riippumatta siitä, missä asumme tai minkä tasoiset tulot meillä on.

Tämä periaate ei mainitse mitään siitä, että kunnan pitäisi itse tuottaa palvelut. Lakisääteisten peruspalvelujen kohdalla kuntien pitää hoitaa niiden rahoitus (yhdessä valtion kanssa) sekä niiden tilaaminen ja niitä koskevien vaatimusten asettaminen. Se, kuka palvelun tuottaa, on sen sijaan kysymys, jonka kunta voi itse vapaasti ratkaista. On luonnollista käyttää markkinoita hyväksi, silloin kun se on järkevää ja taloudellisesti perusteltavaa.

Kunnille markkinatalouden mallien ja osaamisen hyödyntäminen merkitsee siirtymistä tämän päivän talouteen ja sen realiteetteihin. Markkinoiden hyödyntämättä jättäminen saattaisi tulevaisuudessa vaarantaa hyvinvointiyhteiskuntamme perustavoitteiden saavuttamisen. Voimme joutua tilanteeseen, jossa kunnat eivät enää itse pysty tarjoamaan kyseisiä palveluita tai niiden laatu heikkenee olennaisesti. Tästä saattaa seurata kehitys, jossa kansalaiset, joilla on varaa tai pakottava tarve saada esimerkiksi sairaanhoitopalveluja, turvautuvat yksityisiin palveluihin, siinä missä huonompituloiset jäävät heikkenevien julkisten palvelujen varaan. Tämä olisi omiaan johtamaan eriarvoistumisen lisääntymiseen yhteiskunnassamme. Kuntiemme toiminta tulee järjestellä uudelleen, jotta voitaisiin parantaa kuntien edellytyksiä kehittää, hallita, ohjata ja rahoit-

taa toimintaansa ilman, että ajaudutaan hallitsemattomiin muutoksiin. Mikäli aikomuksemme on säilyttää hyvinvointiyhteiskunta, on meidän fokusoitava siihen, mikä on olennaista.

Hyvinvointiyhteiskunnan toimivuuden mittari on se, ovatko sen palvelut kaikkien saatavilla, eikä se, kuka sen palvelut tuottaa.

Kuntien iskukykyä tänään lamaa se, että niiden toiminta on aivan liian laaja-alaista. Kuntien tulisi jakaa toimintansa erilaisiin loogisiin kokonaisuuksiin, jotta ne voisivat hyödyntää voimavarojaan tehokkaammin ja turvata, niin lailla säädetyt, kuin muut asukkaille keskeiset ydintoimintonsa. Jos kunnat järjestävät toimintansa uudelleen, saamme:

- selkeämmän käsityksen kaupunkien nykyisestä toiminnasta,
- uusia toiminnallisia kokonaisuuksia ja uutta joustavuutta toiminnan uudelleenjärjestelyyn sekä julkisella että yksityisellä sektorilla,
- paremmat mahdollisuudet harjoittaa aktiivista omistajuutta ja allokoida välttämätöntä osaamista,
- paremmat edellytykset sekä johtaa että seurata eri toimintoja ja huolehtia siitä, että asetetut tavoitteet saavutetaan.

Keskeistä tässä ajatusmallissa on, että siihen tulee sisältyä tietty määrä liikkumavapautta, jotta se olisi strategisesti toteutettavissa. Osatekijöiden tulee olla selkeästi eriytettyjä, joskus itsenäisiksi kokonaisuuksiksi asti, koska julkisen sektorin tulevaisuus sisältää monia epävarmuustekijöitä varsinkin sen poliittisen luonteen vuoksi. Useimmilla suurilla kunnillamme on tietysti jo nyt lukuisia toimintoja, jotka pohjautuvat enemmän tai vähemmän tunnustettuihin strategisiin päätöksiin. Eivät vain kunnat, vaan myös niiden asukkaat tarvitsevat viitekehyksen, jonka avulla saadaan selkeämpi käsitys siitä, minne kotikunnan asiat ovat menossa.

Olemme aiemmin todenneet, että kunnillamme on erilaisia keinoja vaikuttaa itse taloudelliseen tilanteeseensa muutenkin kuin vain korottamalla kunnallisveroa tai vaatimalla valtionosuuksien nostamista tai

uudelleenkohdentamista. Kunnat harjoittavat toimintaansa nykyään tuottamalla palvelunsa enimmäkseen itse. Emokunnat rahoittavat toimintansa pääasiassa kunnan omalla pääomalla. Taloudellisesta näkökulmasta katsottuna emokuntien tilanne ja tulevaisuus näyttävät huomattavasti valoisammilta kuin mitä asukkaat ovat luulleet. Tämä on tietysti hyvin myönteinen asia, joka lisää kuntien liikkumavapautta.

Meidän tulee kääriä hihamme ja eritellä kunnan toiminnot uusiin kokonaisuuksiin, jotta voisimme realisoida ne piilevät voimavarat, joita kunnissamme on.

# 6 MACHIA-VELLIÄ KUNNILLE – HAJAUTA JA HALLITSE PAREMMIN

## RAJAPINTA RATKAISEE

Yrityssektorilla ja osin myös julkisella sektorilla on toimijoita, jotka ovat keskittäneet toimintansa tietyille erityisille osa-alueille, esimerkiksi kiinteistöjen tai tonttien *omistukseen* ja niiden vuokraamiseen toiselle osapuolelle, joka *harjoittaa* varsinaista operatiivista toimintaa kiinteistössä. Kun toiminnot tällä tavoin erotetaan toisistaan, syntyy niiden välille osto-myyntiasetelma, jota kutsutaan *rajapinnaksi*.

Hotelliala on tyypillinen esimerkki tällaisesta kehityksestä. On hotelli-  
ketjuja, joiden strategiana on harjoittaa ainoastaan alan operatiivista toimintaa, ja toisaalta toimijoita, jotka vain omistavat ja harjoittavat kiinteistötoimintaa. Jälkimmäiset toimijat voivat olla rahoitusosalta kuten eläke- ja vakuutusyhtiöt, jotka tekevät pitkän tähtäimen sijoituksia, tai kiinteistöyhtiöitä, jotka keskittyvät lisääntyvässä määrin tiettyyn toimintaan (esim. hotellitoimintaan). Näiden toimintojen rajapintoja hallitaan pitkäaikaisilla vuokrasopimuksilla, joissa osapuolet ovat sopineet siitä, kuka vastaa mistäkin, esimerkiksi vuokrakauden aikana tehtävistä investoinneista. Yksityisellä yrityssectorilla olemme jo pidemmän aikaa voineet seurata kehitystä, jossa yritykset ulkoistavat sellaisia toimintoja, joiden harjoittamista itse ne pitävät syystä tai toisesta turhina tai kannattomattomina. Toiminnot ostetaan mieluummin ulkoiselta toimijalta, joka on erikoistunut kyseiseen toimintaan. Tämä koskee erityisesti IT-, ateriapalvelu-, siivous- ja kiinteistötoimintaa, mutta viime aikoina myös puhtaasti hallinnollista toimintaa kuten kirjanpitoa ja palkanlaskentaa. Näihin toimintoihin on erikoistunut kasvava joukko uusia, niin maailmanlaajuisia, alueellisia kuin myös paikallisia palveluyrityksiä.

Hotellialalla tämän kaltaiset sopimukset toimijoiden välillä ovat usein hyvin laajoja ja yksityiskohtaisia, ja niissä eritellään tarkkaan eri osapuolten vastuualueet ja se, millaisia palveluja osapuolet saavat tai toimittavat. Jotta toiminta voitaisiin menestyksekkäästi eriyttää erilaisiin

loogisiin ja liiketoimintakohtaisiin kokonaisuuksiin, tulee rajapintojen olla tarkoin harkittuja. Joskus vaaditaan hyvin luovia ratkaisuja kokonaisriskin jakamiseksi ja toiminnan yhteiseen kehitystyöhön kannustavien kimmokkeiden luomiseksi.

Uudet rajapinnat synnyttävät myös vuoropuhelua osapuolten kesken ja johtavat usein innovaatioihin ja uusien markkinoiden syntyyn. Kehittyneille markkinoille ominaisia ovat paitsi myyjien ja ostajien suuri määrä, myös hienostuneet hinnoittelumekanismit, jotka ovat löytäneet uusia muotoja vastatakseen vastapuolen erilaisia tarpeita ja odotuksia. Rahoitusmarkkinat lienevät markkinoista kehittyneimmät, ja niiden hinnoittelumekanismia kopioidaan enemmän ja vähemmän menestyksekkäästi varhaisemmassa kehitysvaiheessa olevilla markkinoilla.

Toimiva markkina tai toimiva rajapinta vaatii sekä asiantuntevia myyjiä että ostajia. Ellei heitä ole, syntyy usein monenlaista kitkaa ja kuohuntaa, joka valitettavasti pitkällä tähtäimellä on välttämätöntä markkinoiden kehityksen kannalta, mutta joka lyhyellä tähtäimellä voi synnyttää suuria tappioita jommallekummalle osapuolelle. Koska tavoitteenani on eriyttää kunnan toiminta uusiin tai muokattuihin kokonaisuuksiin, ehdotan myös uusia tai muokattuja rajapintoja. Pitäen mielessä edellä mainittu meidän tulee eriyttää kuntien toiminta kokonaisuuksiin, joilla:

- on luontaisia markkinakohtaisia tai muita rajapintoja,
- otetaan huomioon sekä ostajia että myyjiä koskevat uudet osaamisvaatimukset etenkin siinä tapauksessa, että toiminnan kokonaisuudet ja niiden rajapinnat ovat kunnallistaloudessa kokonaan uusia,
- vallitsevat paremmat edellytykset harjoittaa aktiivista omistajuutta,
- löytyy riittävä määrä osaavia palveluiden tarjoajia.

Uusien rajapintojen luominen voi johtaa myös ratkaisuun, jossa kunta itse ei enää harjoitakaan tiettyä toimintaa. Sen tuottaminen annetaan kunnan ulkopuolisen tuottajan vastuulle, ja kunta ostaa kyseisiä palveluita. Tätä kutsutaan ulkoistamiseksi tai alihankinnaksi.

Keskustelua alihankinnasta vaivaavat tietyt sitkeät väärinkäsitykset, jotka ovat omiaan luomaan pohjaa puheille ”hyvinvointiyhteiskunnan lakauttamisesta”. *Ensinnäkin* alihankkijan käyttö ei merkitse palvelun

yksityistämistä, sillä kunta toimii yhä sekä palvelun tilaajana että rahoittajana. Yksityinen palvelu on sekä yksityisesti tuotettu että yksityisesti rahoitettu. *Toiseksi*, palvelun alihankinta ei uhkaa työllisyyttä, vaan pikemminkin päinvastoin. Itse työt eivät katoa minnekään, ja etenkin hyvinvointipalvelujen tekijöitä tarvitaan vastaisuudessa lisää. Tehokkaasti alihankintaa hyödyntävä hyvinvointipalveluklusteri pystynee sekä tuottamaan enemmän palveluja että työllistämään enemmän kuin tänään on asian laita. Edes yksittäisen työntekijän työnantajan ei tarvitse vaihtua palvelun ulkoistamisen myötä, mikäli oma yksikkö on tehokas ja kilpailukykyinen. Mikäli työnantaja vaihtuu, työpaikat eivät karkaa Kiinaan, kuten teollisuudessa saattaa joskus käydä, sillä hyvinvointipalvelujen kysyntä on paikallista ja tuotanto tapahtuu yleensä lähellä asiakasta ja asukasta. Hyvinvointisektorin työllisyyden lisääntyvään dynamiikkaan liittyy useita huolenaiheita, jotka juontavat julkiselle sektorille perinteisiin työntekijöiden etuisuuksiin ja niihin liittyviin detaljeihin. Näihin ongelmiin on varmasti löydettävissä hyviä ratkaisuja.

## **RAJAPINTA I: KIINTEISTÖJEN OMISTAMINEN – TOIMINNAN HARJOITTAMINEN**

Ensimmäinen ehdottamamme rajapinta koskee kuntien kiinteistötoimintaa. Osa kunnista harjoittaa sitä emokunnan puitteissa, osa kunnan omistaman liikelaitosrakenteen tai tytäryhtiön puitteissa. Useimmissa tapauksissa kyseessä on näiden yhdistelmä. Kaikilla kunnilla on luonnollisesti erilaisia vuokrasopimuksia, joihin sisältyy moninaisia investointi- ja operatiivista vastuuta koskevia määräyksiä. Suomalaisten kuntien tyypilliseen tapaan järjestää kiinteistötoimintansa sisältyy kuitenkin innovatiivisuuden puutteen ja suboptimoinnin riski. Rajapinta kiinteistön omistajan ja sen käyttäjän välillä jää käytännössä häilyväksi. Esimerkiksi Helsingin kaupungilla on useita 30–40 vuoden pituisia vuokrasopimuksia kouluissa. Vuokrasopimuksen pituus hämärtää helposti vastuukysymykset kiinteistön omistajan ja opetustoimen välillä.

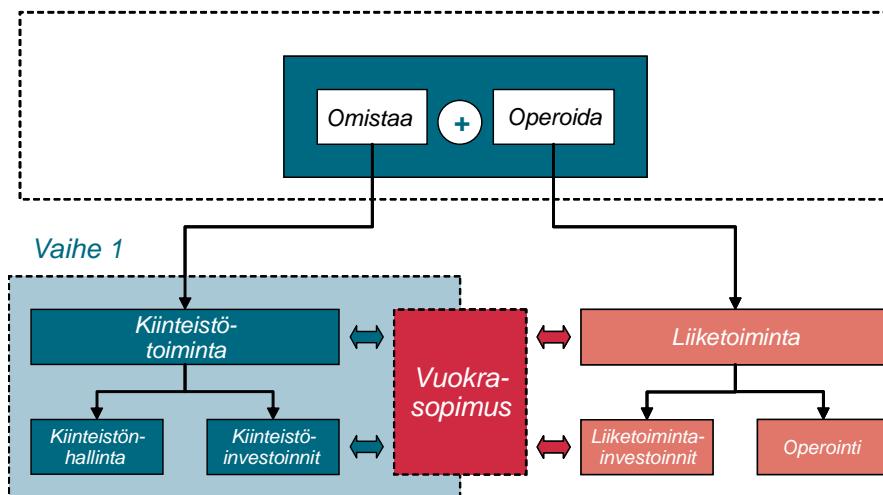
Tämän rajapinnan kirkastamiseksi kuntien tulisi pitää mielessä laajempia vuokrasopimuksia laadittaessa ainakin seuraavat aspektit:

- Vuokrasopimuksen pituus vaikuttaa epäsuorasti osapuolten vastuun jakautumiseen. Mitä pidempiaikainen vuokrasopimus, sitä suurempi on vuokralaisen vastuu vuokrakauden aikana kuluvien laitteistojen ja koneiden suhteen. Lyhytaikaisemmassa vuokrasopimuksessa vuokranantaja vastaa suuresta osasta investointeja.
- Sopimukseen tulee kirjata selvästi, mikä osapuoli vastaa mistäkin kulusta.
- Sopimukseen kannattaa sisällyttää erilaisia osapuolten riskien jakomekanismeja.

Hotelli- ja ravintola-alalla on tavallista, että vuokra sidotaan toiminnan liikevaihtoon. Sen ansiosta on molempien osapuolten etujen mukaista, että kiinteistössä harjoitettava liiketoiminta on mahdollisimman laajaa. Se kannustaa myös vuokranantajaa pitämään kiinteistö niin hyvässä kunnossa, että hotellivieraat varmasti viihtyvät ja palaavat toistekin. Kunnallisella sektorilla tiloja vuokrataan lähinnä sosiaali- ja terveydenhuolto- sekä koulutustoimintaan, mutta sopimuksissa määritellään har-

## Kuvio 22. Kiinteistötoiminnan rajapinta

*"Tehdään tänään itse"*



Lähde: B&MANs.



voin yllä mainittuja asioita, sillä sopimukset ovat yleensä hyvinkin pitkiä.

Kuvio 22 esittelee suosituksen kuntien kiinteistötoiminnan uudelleenjärjestelyyn. Kunnat tekevät sisäisiä tai ulkoisia vuokrasopimuksia niiden osapuolten kanssa, jotka harjoittavat erilaisia operatiivisia toimintoja kunnan kiinteistöissä. Vuokrasopimuksissa tulee määrittää tarkkaan vuokratuuden pituus ja kuka vastaa investoinneista ja käyttökuluista. Niihin tulee, jos mahdollista, sisällyttää myös erilaisia *riskinjakomekanismeja*. Kiinteistötoiminta erotetaan operatiivisesta toiminnasta huolellisesti jäsennellyillä ja harkituilla sopimuksilla. Tämä tuo tiettyjä vapauksia omistajan rooliin. Kunta voi omistaa kiinteistön, jossa ulkoinen taho harjoittaa toimintaa, ja toisaalta myydä osan kiinteistökannastaan, vaikka se itse harjoittaisikin toimintaa niissä.

## **RAJAPINTA II: YDINTOIMINNOT – TUKITOIMINNOT**

Kuntien toimintaan sisältyy erinäisiä oheispalvelutoimintoja, jotka nykytilanteessa tuotetaan yhä hyvin pitkälle itse. Toinen rajapinta muodostetaan erottamalla tuki- ja oheispalvelut operatiivisesta toiminnasta. Kunnallisella sektorilla on luonnollisesti jo lukuisia erilaisia joko ulkoisten tai kunnan sisäisten toimijoiden kanssa solmittuja sopimuksia. Niistä kuitenkin usein puuttuvat jotkut seuraavista kriteereistä, jotka tulee pitää mielessä oheispalvelusopimuksia solmittaessa:

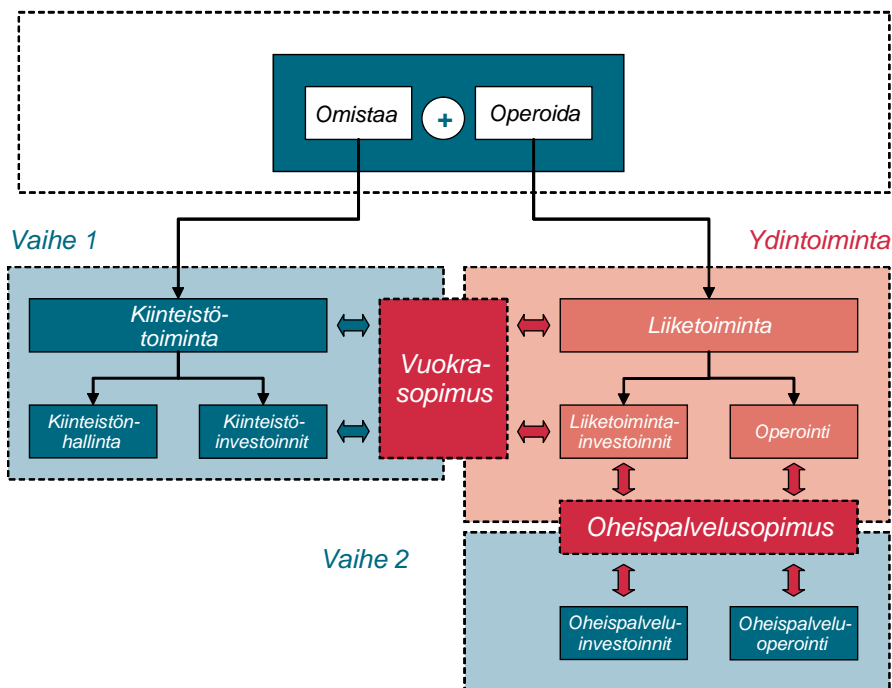
- Sopimuksen pituus ohjaa tässäkin tapauksessa osapuolten vastuun jakautumista. Lyhyissä sopimuksissa palvelun ostaja vastaa suuresta osasta investointeja. Pidemmässä sopimuksissa ostaja voi jakaa osan erilaisiin palveluihin tai oheispalveluihin sisältyvistä riskeistä. Tällaisia ovat esimerkiksi teknologia- ja ympäristöriskit. IT-alan kehitys on klassinen esimerkki tällaisesta kehityksestä.
- Sopimuskausi on usein jaettu kahteen osaan (esimerkiksi 2+3 tai 4+2), jolloin osapuolet voivat neuvotella sopimuksista uudelleen ennalta määriteltynä ajankohtana ja jatkaa sopimusta, jos tietyt ehdot täyttyvät ja molemmat osapuolet niin haluavat.

- Ostajan tulee ylläpitää ja kehittää asiantuntemustaan osaavana palvelujen ostajana. Hänen tulee asettaa oikeita vaatimuksia ja solmia harkittuja sopimuksia. Ostaja ei saa olla liian riippuvainen palvelujen toimittajasta, kuten valitettavasti liian usein käy etenkin uusissa järjestelyissä.
- Ostaja voi myös myydä toiminnan pyörittämiseen tarvittavat laitteistot ja koneet ja siten pienentää kokonaistoimintaansa si-  
dottua pääomaa.

Kuviossa 23 kunnat tarkastelevat toimintaansa kriittisesti ja irrottavat oheispalvelu- ja tukitoiminnat omiksi yksiköikseen, elleivät ne jo ole tehneet sitä. Ne tekevät uusia tai päivittävät vanhoja sisäisiä tai ulkoisia palvelusopimuksia palvelujen tuottajien kanssa. Palvelusopimuksissa tulee määrittää tarkasti sopimuskauden pituus ja vastuunjako sekä inves-

### Kuvio 23. Oheistoimintojen rajapinta

*"Tehdään tänään itse"*



Lähde: B&MANs.

toinneista että ylläpitokustannuksista. Lisäksi sopimusten tulisi määrittää mahdolliset *riskinjakomekanismit* kiinteistötoiminnan tavoin ja mieluiten niin, että niissä sovelletaan samankaltaista sopimustyyppiä.

## RAJAPINTA III: TILAAJA – TUOTTAJA

Edellä mainittujen rajapintojen avulla olemme eriyttäneet kiinteistö- ja oheispalvelutoiminnot kuntien *ydintoiminnasta*. Kuntiemme käsitys siitä, mitkä tarkalleen ovat niiden ydintoimintoja, on kuitenkin jäänyt epäselväksi. Tämä juontaa yhtäältä niiden lakisääteisestä vastuusta järjestää tietyt toiminnot tai palvelut, toisaalta siitä, että niiden rahoitus kulkee pääosin verojärjestelmämme kautta. Yrityselämän puolella on vuosikaudet käytetty ydintoiminta-käsitettä (core business). Suomalaisetkin suuryritykset ovat fokusoineet toimintansa jonkin *ytimen* ympärille ja keskittäneet toimintansa siihen. Jotta yritys voi olla ydintoiminnassaan menestyvä, sillä on oltava toimiva ja ehkä ainutlaatuinen *liikeidea*.<sup>13</sup>

Liikeidean käsitteeseen kuuluu kolme tärkeää tekijää, joiden täytyy olla sopusoinnissa toistensa kanssa, jotta liikeidea toimisi tehokkaasti. Nämä tekijät ovat: (1) oikeat *tuotteet/palvelut*, (2) oikeille *markkinoille/asiakaryhmille*, (3) oikean *organisaation* välityksellä. Samoilla markkinoilla toimivilla yrityksillä voi olla sama ydintoiminta mutta eri liikeidea markkinoiden valloituksessa. Eri liikeideat voidaan identifioida analysoimalla tietyn yhtiön toimintaa seuraavista näkökulmista:

1. Minkä ongelman yritys ratkaisee asiakkaalleen?
2. Miten tuotteesta tai palveluista veloitetaan?
3. Miten ja millä konseptilla saadaan sidotulle pääomalle tuottoa?

Kun näihin kysymyksiin on saatu vastaukset, niin lopulta on selvitettävä, minkälaisia resursseja eli pääomia (omistajia ja rahoittaja) ja henkilöitä (johto- sekä muuta osaamista) yritys tarvitsee ollakseen menestyvä.

Kuntien ydintoiminnan määrittelee laki. Kuntien lakisääteiseen toimintaan liikeidean käsite sopii kuitenkin huonosti, koska emme pysty vastaamaan liikeidean käsitteen kahteen tärkeään kysymykseen. Palveluista

ei veloiteta täyttä maksua (2), ja kunnan ei pitäisi, tai kukaan ei ole vielä vaatinut, että sen pitää tehdä tulosta (3). Maissa, joissa on julkisesti rahoitettuja ja tuotettuja palveluja, on kuitenkin haluttu tuoda myös julkisille markkinoille elementtejä vapaista markkinoista. Tavoitteena on ollut käyttää kilpailua välineenä kustannusten kuriin saamiseksi ilman, että kyseisiä palveluja radikaalisti yksityistettäisiin. Tähän tarkoitukseen on kehitetty fiktiivisiä markkinamekanismeja, jotka onnistuneesti tuovat vapaiden markkinoiden piirteitä myös julkiselle sektorille.

Niin sanottu tilaaja-tuottajamalli luo julkiselle sektorille fiktiivisen sisäisen markkinan, joka mahdollistaa myös liikeideakonseptin käytön. Jos kunta ottaa käyttöön tilaaja-tuottajamallin, kykenee se vastaamaan liikeidean edellyttämään kaikkiin kolmeen kysymykseen. Mallin myötä kunnan on ydintoiminnossaan käytettävä kahta eri liikelogiikkaa. Se on (a) tehokas ja ammattitaitoinen ostaja (tilaaja) ja (b) tuottaa lakisääteiset peruspalvelut ainakin osin itse kilpailussa muiden tuottajien kanssa. Jokaisen kunnan, joka haluaa kehittää toimintaansa, tulee osata vastata näihin kysymyksiin, sillä ydintoimintojen ja liikeideoiden kirkastaminen on edellytys tilaaja-tuottajamallin menestyksekkäälle soveltamiselle. Fiktiiviset markkinat ja tilaaja-tuottajamalli sopivat mainiosti sairaanhoitoon ja opetukseen, eivät kuitenkaan kaikkeen kunnan ydintoimintaan.

## **MAASSA MAAN TAVALLA**

Eri maat ovat kehittäneet tilaaja-tuottajamalleja ja jotkut ovat onnistuneet tässä paremmin kuin toiset. Merkillepantavaa on, että naapurimme Ruotsi on yksi tilaaja-tuottajamallin edelläkävijöitä niin sairaanhoidon kuin opetuksenkin saralla. Ruotsissa sovellettu tilaaja-tuottajamalli on peräisin Yhdysvalloista, jossa se kulkee nimellä HMO (Health Maintenance Organisation) tai Managed Care. Mallin kehittivät jo 1940-luvun alussa amerikkalaiset teollisuusyritykset, jotka vastaavat työntekijöidensä sairaanhoitokuluista ja vakuuttavat tämän riskin. Syy HMO-yksiköiden syntyyn oli, että sairaanhoitokustannukset olivat alkaneet nousta voimakkaasti, ja vakuutusyhtiöt joutuivat korottamaan vakuutusmaksuja. Kustannusten kasvun taustalla oli yhtiöiden ja hoidon tuottajien (yksityiset lääkärit ja sairaalat) välisten sopimusten rajoituk-

settomuus. Potilaiden toiveet sanelivat tuotetun sairaanhoidon tason, ja lasku lähetettiin vakuutusyhtiölle. Nousevaa kustannuskehitystä hillitsemään luotiin Managed Care -malli, vapaasti käännettynä ohjattu tai hallittu sairaanhoito. Yritykset perustivat omia HMO-yksiköitä toteuttamaan hanketta. Yksiköiden, joissa oli tarvittava lääketieteellinen asiantuntemus, tehtävänä oli kartoittaa työntekijöiden todellinen hoidon tarve ja toisaalta harjoittaa jonkinlaista priorisointia ja ostaa vain tarpeelliset sairaanhoitopalvelut. Yritykset saivat sairaanhoitokustannukset paremmin kuriin tekemällä pitkiä ja tarkoin määriteltyjä sopimuksia palvelujen tuottajien kanssa.

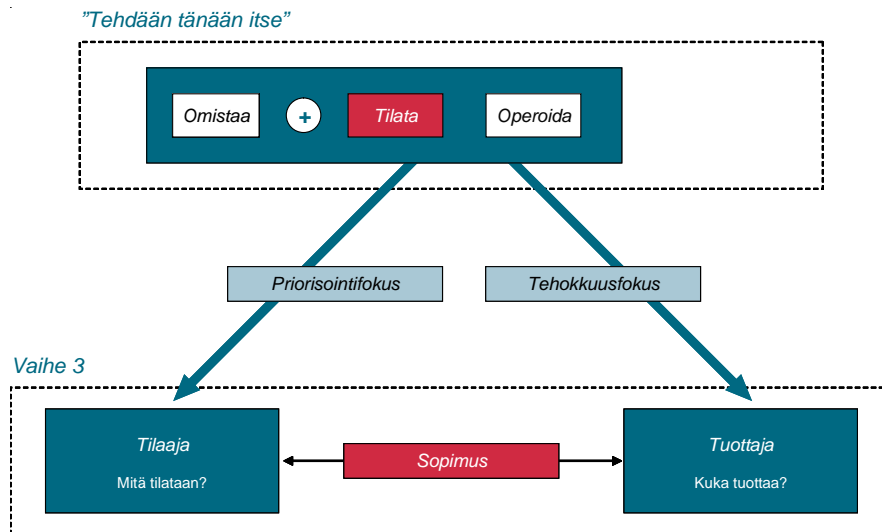
Ruotsissa jotkut maakäräjät ottivat 1990-luvun alussa käyttöön muunnelman tästä mallista hillitsemään sairaan- ja terveydenhoidon hallinnasta riistätynyttä kustannuskehitystä. Ruotsilla on – toisin kuin Suomessa – kolme poliittista instanssia, joilla on oikeus kantaa veroja. Kunnan ja valtion lisäksi myös maakäräjät kantavat veroja asukkailtaan. Ruotsi on jaettu 21 maakäräjään, jotka vastaavat kaikesta sairaan- ja terveydenhoidosta sekä julkisesta liikenteestä maakäräjäalueen kuntien välillä.<sup>14</sup> Verokanta on noin 10 prosenttia, ja verovarot on korvamerkitty noin 85-prosenttisesti sairaanhoitoon ja terveydenhuoltoon. Maakäräjät omistavat suurimman osan kaikista sairaaloista. Ruotsin terveydenhuollon rakenne muistuttaa maantieteellisesti meidän sairaanhoitopiirejämme, mutta siihen yhtäläisyydet loppuvatkin. Sairaanhoitopiireillämme ei ole veronkanto-oikeutta. Meillä kunnat omistavat sairaalat, ja sairaanhoitopiirien rahoitus tapahtuu kuntabudjettien kautta.

Ne Ruotsin maakäräjät, jotka ovat ottaneet tilaaja-tuottajamallin käyttöön, ovat jakaneet alueensa sairaanhoitopiireihin, joiden vastuulla on kartoittaa alueensa sairaanhoitopalvelujen tarve ja tehdä pitkiä sopimuksia palvelujen tuottajien kanssa. Perusajatus on siis eriyttää palvelujen tilaajat ja tuottajat. Malli vaatii korkealuokkaista ymmärrystä siitä, *mitä* pitää tilata, ja se antaa uuden keinon ohjata *kapasiteettitarvetta*. Kun joudutaan priorisoimaan, ymmärretään myös paremmin todellisen tarpeen laajuus. Markkinasta riippumatta ja varsinkin, jos ala on pidemmän aikaa kasvanut voimakkaasti ja sitten taantunut, tuottajilta ei yleensä saa hyviä neuvoja priorisointiprosessiin. Tällöin tilaajan asiantuntemus nousee keskeiseen asemaan. Ellei se riitä järkevään priorisointiin, toiminnasta tulee helposti tuotantokeskeistä. Ellei mikään lisäksi kannusta tuottajaa tehokkuuteen, kustannukset karkaavat käsistä.

Kuvio 24 kuvaa tilannetta, jossa tilaaja on organisaatio, jonka hallinnassa budjettivarat ovat. Rahoituksesta vastaava tilaaja tulee erottaa selkeästi tuottavasta organisaatiosta, yhtäältä siksi, että vain tällöin voidaan luoda aito osto/myynti-asetelma, toisaalta tuottajien välisen aidon kilpailutilanteen edistämiseksi. Täten malli luo myös edellytyksiä antaa vastuu palvelujen tuottamisesta ulkoiselle osapuolelle. Osapuoli voi olla toinen julkinen tuottaja tai yksityinen toiminnanharjoittaja. Ruotsissa tämä malli on ollut käytössä lähes 20 vuotta. Sinä aikana Ruotsiin on muodostunut dynaamisia, kasvavia ja kehittyviä yksityisomistuksessa olevia palveluyrityksiä, joilla on nykyään mittavaa toimintaa niin Ruotsissa kuin myös maan rajojen ulkopuolella. Tilaaja-tuottajamallista käydään jatkuvaa keskustelua Ruotsissa, ja sillä on, kuten kaikilla malleilla, omat heikkoutensa ja vahvuutensa. Samankaltaisen järjestelyn suunnittelijan tulisi Suomessa ottaa Ruotsin kokemuksista oppia.

Jotkut kunnistamme ovat jo rakentamassa edellä kuvatun kaltaisia toimintamalleja tai soveltavat osia siitä alihankintatoiminnassaan. Aitoa tilaaja-tuottajamallia Suomessa ei kuitenkaan vielä sovelleta. Lahden kaupungin solmima sopimus suomalaisen yksityistuottajan kanssa terveys-

**Kuvio 24. Tilaaja-tuottajamalli**



Lähde: B&MANs.

keskusten osittaisesta hoitamisesta on tuore esimerkki tästä. Lahti käyttää alihankintaa osassa terveyskeskuksistaan. Tämä mahdollistaa kunnan oman tuotannon kilpailukyvyyn vertaamisen yksityiseen vastaavaan. Laajemmin katsoen Suomen sairaanhoitopiireihin järjestetyn erikoissairaanhoidon organisaatiolla ja toimintamallilla on kuitenkin koko joukko suuria haasteita vastassaan, ennen kuin meillä voidaan ryhtyä soveltamaan mallia kokonaisuudessaan. Meidän tulee arvioida kriittisesti sairaanhoitomme nykytilaa ja järjestelyä tulevaisuudessa. Ennen kuin olemme muuttaneet nykyjärjestelmää, meillä tulee olemaan vaikeuksia pitää kustannuskehitys kurissa, varsinkin kun otetaan huomioon sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen tarpeen odotettavissa oleva kasvu. *Perälauta vuotaa, ja meidän tulee korjata se, ennen kuin järjestelmään ammennetaan lisää rahaa.*

## **MITÄ Uudet RAJAPINNAT TOISIVAT MUKANAAN?**

Jos jaamme suuren kunnan toiminnan edellä mainittuihin kolmeen rajapintaan, luomme edellytykset suuremmalle joustavuudelle ja tehokkaammalle johtamiselle. Kuntien toiminnan läpinäkyvyys lisääntyy myös huomattavasti. Tällainen jako asettaisi uusia vaatimuksia kuntien osaamiselle. Tärkeimmät niistä ovat *tilaaja-asiantuntemus* eli siirtyminen palvelujen tuottajan roolista taitavan palvelujen ostajan rooliin sekä *sopimusasiantuntemus* eli kyky laatia hyviä sopimuksia.

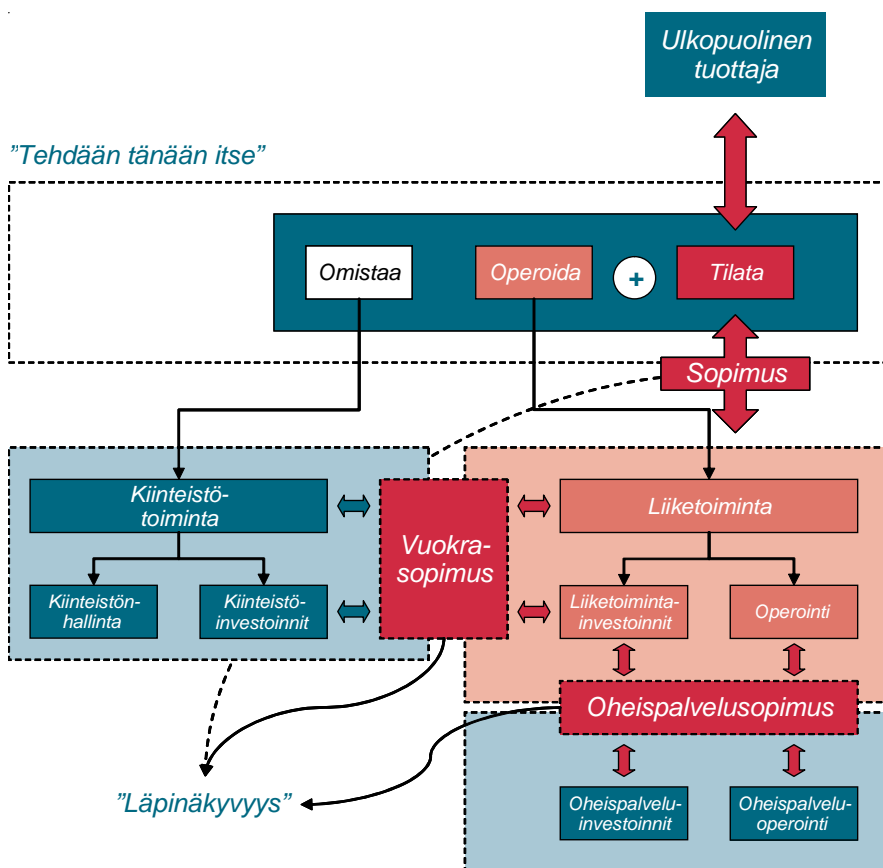
Kuviossa 25 kaupungin toiminta eriytetään kolmeksi laajaksi liiketoimintakokonaisuudeksi, joita hallinnoidaan erikseen rajapintojen ja laadittujen sopimusten kautta. Nämä kolme kokonaisuutta ovat:

- kiinteistötoiminta
- ydintoiminnat, jotka on jaettu tilaaja-tuottaja -kokonaisuudeksi
- oheispalvelutoiminta ydintoimintojen tukitoimintojen tuottamiseksi.

Tällä jaolla kunnat voivat aiempaa tehokkaammin yhdistää osia toiminnastaan muiden kuntien, valtion tai yksityisen yrityssektorin kanssa. Li-

säksi syntyy uusi pohja alliansseille, joiden omistus pohja voi olla sekä yksityinen että julkinen (*Private & Public Partnerships*). Edellytykset suuremmalle tehokkuudelle liiketoimintakokonaisuuksissa kasvavat, jos kunnat hankkivat yhteistyökumppaneita, joiden kanssa ne voivat harjoittaa yhteistyötä menestyksekkäästi. Myös liiketoimintariski jakautuu tasaisemmin sekä tukitoiminnoissa että myös itse ydintoiminnoissa. Meillä on jo muutamia hyviä esimerkkejä kunnista tai julkisista laitoksista, jotka ovat luovuutta osoittaen kehittäneet yllä selvitetyn kaltaisia uusia järjestelyjä ja rakenteita. Kunnistamme löytyy varmasti muitakin luovia ratkaisuja.

**Kuvio 25. Kuntien uudet rajapinnat suhteessa ydintoimintaan**



Lähde: B&MANs.



Espoon Kuninkaantien lukion konsepti on innovatiivinen esimerkki ns. PPP-kumppanuudesta (PPP = Private & Public Partnerships). Suuryritykset NCC, ABB, Siemens ja Sodexo ovat investoineet koulutus- ja urheilukompleksiin, jossa on mm. uimahalli. Espoon kaupunki vuokraa koulutiloja pitkällä vuokrasopimuksella ja urheilutiloja päivittäin koululiikuntaa varten. Espoon kaupunki on myös solminut palvelusopimukset konsortion välttämättömien tukitoimintojen kuten ateriapalvelujen ja siivouksen osalta. Sivuhuomautuksena voidaan mainita, että lukiolla oli Espoon kouluista eniten uusia oppilashakemuksia lukuvuodeksi 2004.

Kruunupyyn kunta on ratkaissut ateriapalvelujärjestelynsä luovalla tavalla luovuttamalla vastuun sitä suurehkolle yksityiselle toiminnanharjoittajalle, ISS:lle. Kunta järjesti tarjouskilpailun, jossa ulkoisen tuottajan piti täyttää kunnan asettamat vaatimukset. Kunta on tehnyt viiden vuoden sopimuksen (5+2), joka takaa 22 prosentin vuosittaiset kustannussäästöt. Tuottaja vastaa sopimuskauden välttämättömistä investoinneista. Kunta säästää myös ateriapalvelutoimintaan liittyvien hallinnollisten tehtävien vähenemisen myötä.

# 7 MIKÄ ON KUNTIEN YDINTOIMINTAA?

Edellisessä kappaleessa kunnan kokonaistoiminta jaettiin kolmeen laajaan liiketoimintakokonaisuuteen, joista yksi sisälsi kunnan ydintoiminnan. Käsittelimme myös sitä, miten ydintoiminnot voidaan jakaa eri liikeideoihin käyttämällä esimerkiksi tilaaja-tuottajamallia. Kuntien ydintoiminnoista vallitsee laaja yksimielisyys, mutta niihin ei lueta teollisia toimialoja. Kysymys siitä, millä konsepteilla ja liikeideoilla kuntien tulee harjoittaa ydintoimintojaan, on keskeinen haaste, johon kaikkien kuntien päättäjien on lähitulevaisuudessa otettava kantaa. Tuuleeko kunnan tuottaa kaikki ydinpalvelut itse, osittain tai ei lainkaan? On myös muistettava, että kuntien ydintoiminnan palveluihin kohdistuu poikkeuksellisen suuria vaatimuksia niin saatavuuden kuin laadunkin suhteen. Näistä vaatimuksista palveluiden järjestämisestä lakisääteisesti vastaavilla kunnilla ei pitäisi olla varaa luistaa.

Tähän kysymykseen vastaaminen vaatii huolellisia valmisteluja, ja jokainen kunta tekee sen omista lähtökohdistaan. Osa kunnista on jo aloittanut kuntien toiminnan fokusoimiseen tähtäviä toimenpiteitä. Kansallisesta näkökulmasta olisi kuitenkin hyvä, ettei mallien ja ratkaisujen kirjo olisi liian laaja. Jos kuntien toiminnot järjestetään suurin piirtein samalla tavalla, se helpottaa myös kuntien välistä liiketoimintakokonaisuuksien yhdistämistä ja luo pohjaa yhteisiin käytäntöihin liittyvän osaamisen vahvistamiselle.

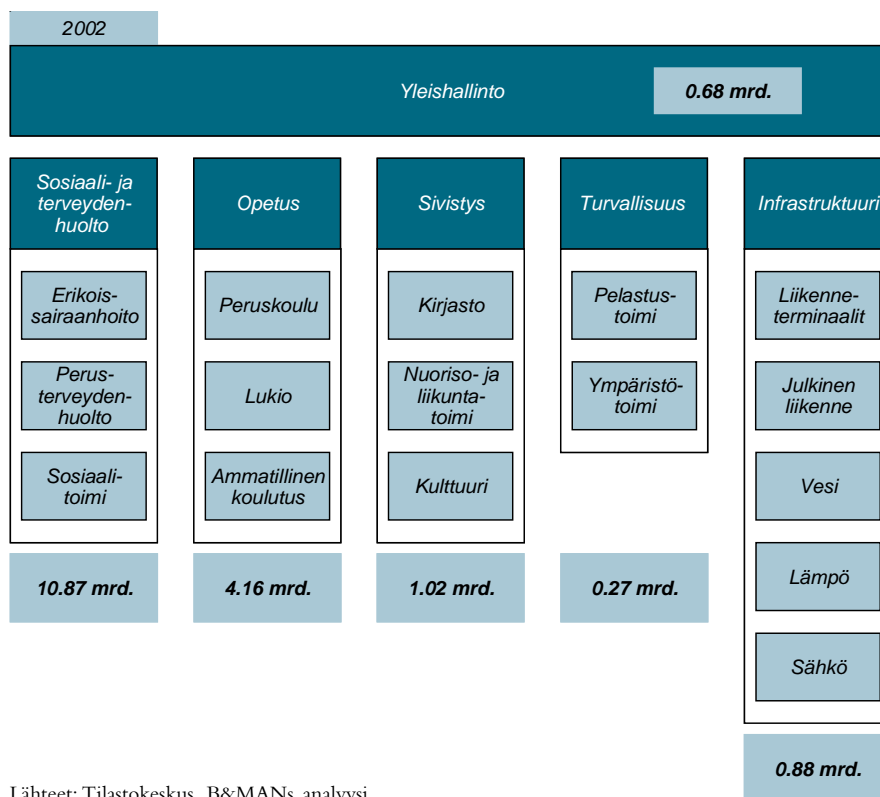
Kaksi laajaa ydintoimintakokonaisuutta, opetus ja sosiaali- ja terveydenhuolto muodostavat yhdessä 84 prosenttia kuntien käyttötalouden kokonaisnettokustannuksista,<sup>15</sup> jotka olivat Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2002 17.8 mrd. EUR. On myös huomattava, että kuntien eri yksiköt myyvät ja ostavat palveluja toisiltaan muodostaen laajan sisäisen markkinan. Vuonna 2002 Helsingin kaupungin sisämarkkinan koko oli 0.6 mrd. EUR. Helsingin kaupunki edustaa kymmenettä osaa koko kunnallisesta sektorista, ja voimme arvioida sen perusteella, että summa on koko maan osalta noin 6 mrd. EUR.<sup>16</sup>

Sivistystoimintaa voidaan pitää kunnan kolmantena ydintoimintona. Sen nettokustannukset ovat pysyneet viimeiset kymmenen vuotta sa-

malla tasolla tai jopa laskeneet. Neljäntenä ydintoimintoihin kuuluvat turvallisuus ja ympäristö, johon sisältyvät ainakin palokunta- ja pelastustoiminta. Monet kunnat ovat kuitenkin yhdistäneet nämä toiminnot ja harjoittavat niitä liikelaitoksen muodossa. Ympäristötoimen kustannustaso on pysynyt muuttumattomana tai jopa laskenut viimeisten 10 vuoden aikana.

Kunnat ja suuret kaupungit ovat vuosien varrella sijoittaneet suuria summia erilaisiin infrastruktuureihin luodakseen toimivan ja kilpailukykyisen ympäristön, jossa sekä yksityishenkilöt että yritykset viihtyvät. Infrastruktuurilla on usein julkishyödykkeen kaltaisia ominaisuuksia, minkä takia sen omistamisen voidaan katsoa kuuluvan kunnan ydintoimintoihin.

**Kuvio 26. Kuntiemme ydintoiminnot ja niiden nettokustannukset vuonna 2002 olivat yhteensä 17.8 mrd. EUR**



Lähteet: Tilastokeskus, B&MANs analyysi.

## **Sähköverkko**

Sähkömarkkinat on avattu kilpailulle, ja kuluttajat voivat ostaa sähköä haluamaltaan tuottajalta. Itse jakeluverkon omistaja on monopoliase-  
massa, koska sähköä ei voi toimittaa eikä kuluttaa ilman kyseistä infra-  
struktuuria, eikä rinnakkaisten verkkojen rakentaminen olisi taloudel-  
lisesti mielekäästä. Monopoliaseman johdosta kilpailuviranomaiset val-  
vovat, etteivät näiden jakeluverkkojen omistajat ota liikaa voittoa näistä  
toiminnoista, ja pitävät silmällä niiden kannattavuutta. Kunnat omista-  
vat vielä suuria osia paikallisista jakeluverkoista, ja kun EU:kin tulee  
vaatimaan näiden yhtiöittämistä paremman valvottavuuden nimessä,  
osakeyhtiömuotoinen jakeluverkkotoiminta voisi hyvin kuulua kunnan  
toimintamuotoihin. Jakeluverkon kunnallista hallintaa voidaan pitää  
myös turvallisuussyistä strategisesti viisaana.

## **Lämpö ja vesi**

Kuten sähkötoiminnassakin, alan infrastruktuurit eli vesiputkistot ja  
kaukolämpöverkot on kehitetty pitkän ajan kuluessa, ja kunnat ovat si-  
joittaneet merkittäviä summia tähän toimintaan. Aloja voidaan pitää  
strategisina yksittäisen kunnan näkökulmasta ja ne voisivat siksi säh-  
könjakelutoiminnan tavoin kuulua kunnan toimintamuotoihin, sen  
teollisuussalkkuun. Useat kuntien sähköntuotantoyksiköistä ovat ns. yh-  
distelmävoimalaitoksia, jotka tuottavat sähköä ja lämpöä saman proses-  
sin kautta. Sähkötoiminnan uudelleenjärjestely kunnassa, jossa käytetään  
tällaista tuotantoteknologiaa, tietäisi automaattisesti myös kaukolämpö-  
verkon sisällyttämistä suunnitteluun. Vesitoiminnalla on tästä näkökul-  
masta suuria yhtäläisyyksiä sekä sähkön- että lämmöntuotannon kanssa,  
ja niitä voi mielestäni käsitellä strategisesti samalla tavoin. Hinnoittelu-  
mekanismit ovat myös samankaltaisia ja ne kehittyvät samaan tahtiin  
kuin markkinat muodostavat omaa luonnettaan.

## **Liikenteen infrastruktuuri**

Infrastruktuurin kannalta kaikki kadut, sillat, tunnelit jne. muodostavat  
joukkoliikenteen ”jakeluverkoston”. Kunnat ovat, joskus yhteisvoimin  
valtion kanssa, sijoittaneet merkittäviä summia siihen vuosien varrella.  
Sekä yksityishenkilöt että yritykset voivat vapaasti hyödyntää sitä il-  
maiseksi. Teiden voidaan katsoa olevan nk. *julkishyödykkeitä*. Viime ai-

koina on kuitenkin ehdotettu erinäisiä maksuja kuten tietulleja lisärahoituksen saamiseksi mutta myös keinoksi ohjata asutusta ja rajoittaa yksityisautoilua.

PPP-konsepti sopii erinomaisesti suurempiin infrastruktuuri-investointeihin, ja kuntien tulisi mielestäni hyödyntää sitä keinona sijoittaa varojaan aiemmin mainitsemini ydintoimintoihin: sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja koulutukseen. PPP-konsepti sopii myös hyvin sellaisiin infrastruktuuri-investointeihin, joissa on osallisena useita kuntia, enkä malta olla mainitsematta Helsingin länsimetroa sopivana ehdokkaana kyseiselle järjestelylle.

### **Liikenneterminaalit**

Kuntien joukko- ja yksityisliikenteen infrastruktuureja on kehitetty eri tavoin eri kunnissa niiden maantieteellisestä sijainnista riippuen. Kunnilla on nykyään lukuisia erilaisia terminaleja (bussiterminaleja, pysäköintitaloja ja -luolia, väestösuojia sekä satamia), jotka ne omistavat mutta joissa ne myös usein vastaavat toiminnan operoinnista. Näiden suhteen kuntien tulisi mielestäni turvautua samaan toimintamalliin kuin mitä suosittelin kiinteistöpuolelle eli omistamisen ja toiminnan harjoittamisen erottamiseen.

Muuta kuntien ydintoimintoihin ei tule sisällyttää ilman painavaa syytä. Kuntien toiminta on laajentunut useille palvelutuotannon aloille, joilla sen toimiminen ei ole tarpeellista. Toiminnan laajeneminen on myös saattanut ruokkia käsitystä, että vaikkapa erilaiset vapaa-ajan harrastukset tulisi järjestää kunnan toimesta. Näiden järjestämiseksi on kuitenkin olemassa useita muita yhteisöllisen toiminnan muotoja, joita kuntiemme tulisi mahdollisuuksiensa mukaan tukea sen sijaan, että se itse tuottaisi tai järjestäisi niitä verovaroin.

### **Kuntien ydintoiminnot – yhteenveto**

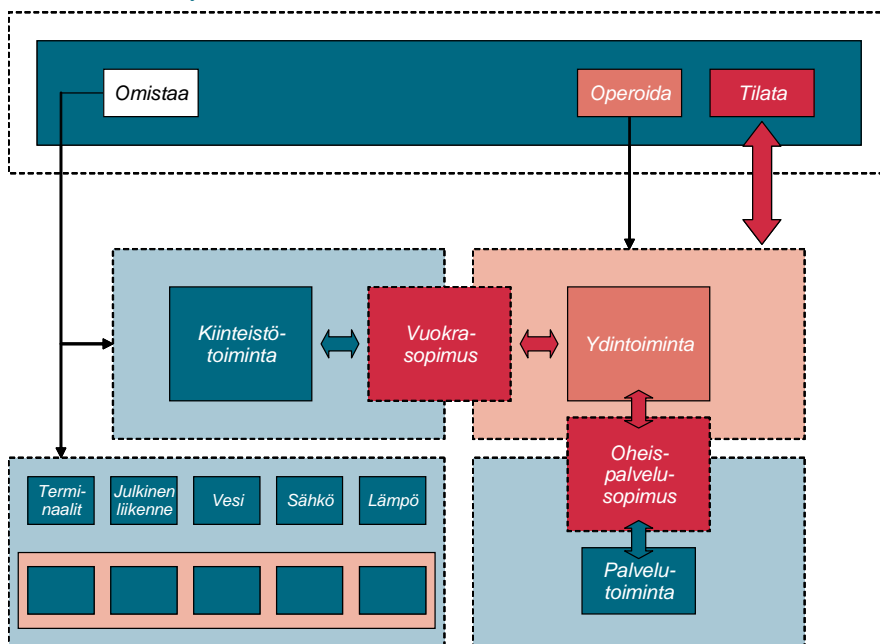
1. Sosiaali- ja terveydenhuolto-, koulutus-, kulttuuri- ja turvallisuuspalvelujen ostaminen muttei välttämättä aina sen tuottaminen, eli tilaaja-tuottajamallin soveltaminen silloin ja siellä, missä se on tarkoituksenmukaista.

2. Infrastruktuurin omistaminen, mutta ei muun teollisen toiminnan kuten energia- ja vesitoiminnan tai erilaisten liikenneterminaalien, kuten satamien, operointi.
3. Ydintoimintojen tukipalvelujen ostaminen, ei niiden tuottaminen ydintoimintojen puitteissa.
4. Strategisesti, sosiaalisesti tai kulttuurisesti kunnalle tärkeiden kiinteistöjen omistaminen.
5. Sosiaalisen kiinteistötoiminnan harjoittaminen.
6. Kunnan infrastruktuurin jatkuva kehittäminen ja PPP-mallin soveltaminen mahdollisuuksien mukaan.

Kuntien tulee, kuten ne ovat tehneet perinteisen teollisuuden kohdalla, luoda edellytyksiä palvelualan toiminnalle ja myötävaikuttaa suomalaisen palveluteollisuuden vahvistamiseen ja sen kehityksen nopeuttami-

## Kuvio 27. Kunta aktiivisena omistajana

*"Aktiivinen omistaja"*



Lähde: B&MANs.

seen. Tässä viitekehelyksessä kunnan strateginen painopiste siirtyy olen-  
naisella tavalla. Kuntien pitää päättäväisemmin luopua periaatteesta  
”Tehdään kaikki itse” ja siirtyä entistä tarmokkaammin tilaajan ja omis-  
tajan rooliin. Niin tukipalvelut kuin kunnan vastuulla olevat ydinpalve-  
lutkin ostetaan ammattimaisesti tilaaja-tuottajamallia hyödyntäen.  
Tukipalveluissa pyritään hyödyntämään yksityisiä tuottajia mahdolli-  
simman tehokkaasti, ydinpalveluissa mahdollisuuksien mukaan. Tästä  
seuraa luonnollisesti, että kunnan oma palvelujen tarjonta muutetaan  
kapasiteettipohjaisesta kysyntäpohjaiseksi. Päättämisen tuskaa helpottaa,  
kun valtuutetut miettivät, kenen hyväksi töitä tehdään. Poliitikot ovat  
kunnan asukkaiden, eivät sen tuotantokoneiston edustajia.

Kuntien ja kaupunkien tulee ydintoimintojen selkeyttämisen lisäksi  
järkeistää muu toimintansa, joka on tällä hetkellä liian laaja-alaista ollak-  
seen tehokkaasti hallittavissa. Nyt se ei myöskään palvele asukasomista-  
jien intressejä tarkoituksenmukaisella tavalla. Omistus ja toiminnan  
harjoittaminen tulee erottaa toisistaan tietyillä, etenkin teollisen toi-  
minnan aloilla. Silmät tulee myös avata järkevälle yhteistyölle niin  
kuntien kuin yritystenkin välillä. Kuntien välisille teollisille ja palvelu-  
alojen yhteenliittymille olisi kosolti hedelmällisiä taloudellisia edelly-  
tyksiä. Näiden toteuttaminen olisi järkevä vaihtoehto kuntien täydeli-  
selle yhdistymiselle. Yksityissektorin kanssa voitaisiin siirtyä yhteis-  
omistukseen osa-alueilla, joilla kunnalla ei ole tarvittavaa asiantunte-  
musta tai resursseja eikä mahdollisuutta kehittää niitä.

Viimeisenä, muttei vähäisimpänä asiana: kuntien pitää nähdä vahvat  
pääomansa resursseina, ei koskemattomina aarteina. Millään talouden  
sektorilla ei tämän päivän taloudessa ole varaa pitää pääomia laiskotte-  
lemassa. Päättäjien tulee luoda parempia edellytyksiä kuntien pääoman  
arvon nousulle ja siirtyä aktiiviseen omistajuuteen.

## **KUNNAN ORGANISAATION UUDET PUITTEET**

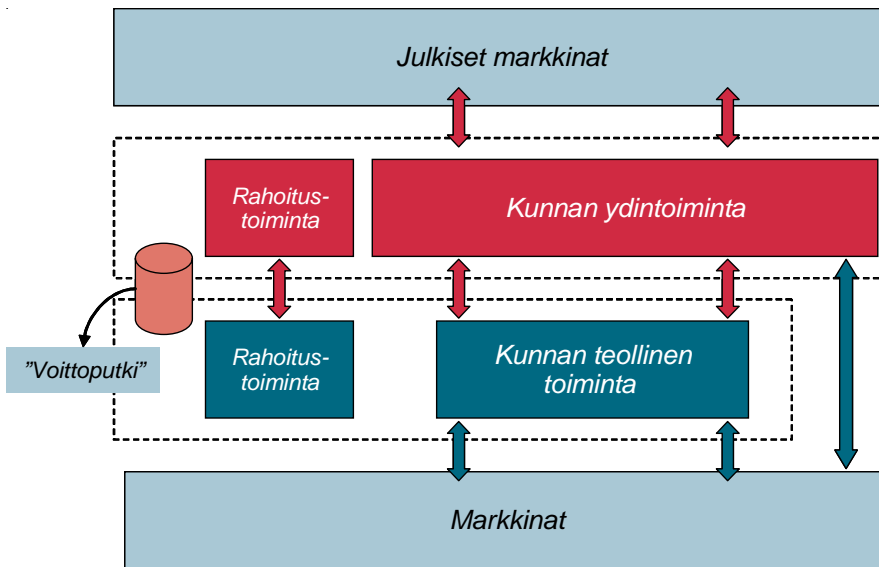
Mikäli jäsenämme kunnan toimintaa edellä esitettyjen puitteiden  
mukaisesti, on myös luonnollista organisoida koko kunnan toiminta  
kahdeksi suureksi kokonaisuudeksi: Kunnan toiminnan *ytimeksi*, joka

ensisijaisesti saa tulonsa verojen muodossa lakisääteisten palvelujen rahoittamiseksi ja kunnan *teolliseksi* toiminnaksi, joka ensisijaisesti saa tulonsa ulkopuolisilta markkinoilta, joilla kunta itse on tärkeä *asiakas*.

Rakenteiden ja strategian uudistaminen ei yksinään takaa kunnan toiminnan menestystä, vaan edellyttää myös organisaation toimivuuden takaavan ohjausjärjestelmän luomista. Kunnan uuden ohjausjärjestelmän tulisi uudistaa raportoinnin ja budjetoinnin periaatteet sekä selkeyttää sisäisiin hintoihin ja vuokriin sekä palkitsemisjärjestelmiin liittyvän laskennan periaatteet mahdollisimman toimiviksi ja läpinäkyviksi.

Selkeä ohjausjärjestelmä helpottaa ydintoiminnan ja teollisen toiminnan kahden sisäisen rajapinnan hallintaa: (1) liiketoimintaan liittyvän, jossa *ydin* ostaa palveluja *teolliselta* puolelta, sekä (2) rahoitukseen liittyvän, jossa ydin saa korkoa teolliselle puolelle lainatusta pääomasta, maksaa lainojen kuoletuksia ja sekä antaa uutta lainaa että saa tuottoa oman pääoman sijoituksesta. Tärkeitä ohjausparametrejä tulevat olemaan ydintoiminnan teolliselta osalta ostamien sisäisten palvelujen hinnoittelu sekä tuottovaatimus siihen sijoitetulle pääomalle.

## Kuvio 28. Kuntien kahdet markkinat



Lähde: B&MANs.



## KUNNAN YDINTOIMINNAN PERIAATTEET: TERVEYDENHUOLTO JA OPETUS

Mikäli kunta ryhtyy strukturoimaan toimintaansa uudelleen aiemmin esitettyjen suuntaviivojen mukaisesti, merkitsee se sitä, että *ydin* kattaa ainoastaan sosiaali- ja terveydenhuollon, opetustoimen, sivistystoimen, turvallisuus- ja ympäristötoimet sekä perusinfrastruktuurin. Jatkossa syvennyn siihen, miten kunta voisi organisoida etenkin sosiaali- ja terveydenhuoltonsa sekä opetuksensa tilaaja-tuottajamallia käyttäen.

- Kuntien tulee yhdessä valtiovallan kanssa aloittaa *priorisointi-prosessi*, joka identifioi ne alueet, joista halutaan pitää kiinni, ja ne, joista voidaan luopua. Kuntien ydinpalvelujen repertuaaria pitää voida karsia, mikäli resurssit eivät riitä riittävän laadukkaaseen toimintaan tai saatavuuden takaamiseen kaikille.
- *Tilaa*jen tulee tietää kuntalaisten nykyinen, mutta myös tuleva hoidon ja koulutuksen tarve kuntansa piirissä, jotta priorisointi ja fokusointi ovat mahdollista.
- Kuntien tulee kehittää uusia ja vahvistaa vanhoja tilaajaorganisaatioita siten, että myös niillä on tarvittavat tiedot ja osaaminen niiden palvelujen ostoon, jotka kunta on päättänyt antaa muiden tuotettaviksi.
- Tilajaorganisaatiot saavat varansa budjetoitiprosessissa kilpailen muiden jaostojen kanssa, mutta antavat konsernijohdolle paremman työkalun varojen osoittamiseen eri alueille kartoittaen ja viestittäen kuntalaisten tarpeita ja odotuksia. Tämä on omiaan vahvistamaan liitoksia ketjussa *kuntalainen-valtuuston jäsen-kunnanhallitus-virkamies*.
- Kuntien oma tuotanto ja näiden palvelujen organisaatio *erote*taan selvästi tilajaorganisaatiosta tekemällä sopimukset, jotka kattavat ostettujen palvelujen laajuuden ja aikajakson.
- Tilajaorganisaatiolla tulee olla oikeus ostaa palveluja sieltä, missä laatu ja kilpailukyky ovat parhaat. Tämä voi tarkoittaa muita kuntia tai yksityisiä toimijoita.

- Kunnan tuotantotoiminnasta tulee vuorostaan tarvittavien kiinteistö- ja tukipalvelujen ostaja samalla mandaatilla kuin edellä.

Erikoissairaanhoido on nykyään melko pitkälle organisoitu tämän mallin mukaisesti, mutta sillä on myös edessään haasteita. Tilaaja/ostaja -osaaminen on näiden joukossa aivan listan yläpäässä. Lahti on esimerkki siitä, miten kunta voi hyödyntää osia tästä mallista myös perusterveydenhuollon osalta, mikäli kunnassa löytyy menestyksekkääseen ostamiseen vaadittavaa kompetenssia.

Tilaaja-tuottajamalli sopii myös opetukseen. Opetustoimessa jako tilaajiin ja tuottajiin on tervetullut monestakin syystä, mutta se luo myös uusia haasteita. Opetus on sektori, jolla on strateginen merkitys kansakunnalle kokonaisuudessaan, mutta joka on tärkeä myös yksilötasolla. Kaikki vanhemmat haluavat, että heidän lapsensa ovat hyvin koulutettuja, ”kilpailukykyisiä” ja että heillä on erityyppisiä vaihtoehtoja vapaila ja kansainvälisillä työmarkkinoilla. Suomi ei kansakuntana voi olla kilpailukykyinen tulevaisuudessa, elleivät sen kansalaiset ole sitä.

Opetuksessa tilaaja-tuottajamallin soveltaminen merkitsisi ainakin seuraavia muutoksia:

- läpinäkyvyys päätösketjussa kohenisi priorisoinnin ja tehokkuuden osalta,
- terve lähtökohta olisi, että tilaajat edustavat kouluoppilaita ja heidän vanhempiaan, ei tuotantokoneistoa,
- pedagogiset ja taloudelliset tavoitteet erotetaan toisistaan,
- opetustarve erotetaan fyysisestä tuotantokapasiteetista.

Tämän hetken opetuslautakunnat toimisivat tilaajina samaan tapaan kuten tilaajat terveydenhuollossa. Niillä olisi vastuu selvittää jatkuvasti opetuksen tarvetta ja kysyntää kaikkien opetusprosessiin osallistuvien osapuolten parissa: vanhemmat, yritykset ja – silloin kun se on tarkoituksenmukaista – kuluttajat itse, oppilaat. Tilaajaorganisaatio olisi lisäksi velvollinen tietämään opetuksen tarjonnasta muualla maassa sekä maan rajojen ulkopuolella. Koulun johtokunta olisi suoraan alistettu tilaajaorganisaatiolle tai linkitetty sille. Johtokunta olisi osapuoli, joka *operatiivisesti* valvoo, että koulu saa tilatun tasoiset ja laatuiset opetuspalvelut.

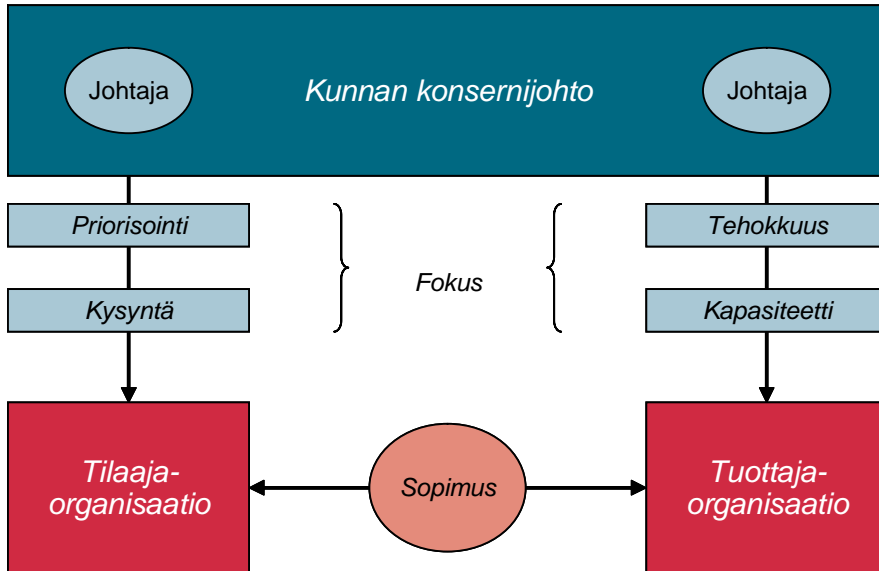
Opetuslautakuntien fokus on tällä hetkellä varmastikin tarvehakuinen, siinä määrin kuin se on ollut mahdollista. Täysin uusi rooli niille tässä mallissa olisi kuitenkin se, että ne omistaisivat opetusbudjetin varat ja tekisivät opetuspalvelujen *tilaamisen*. Johtokunta saisi uuden roolin seurata toimintaa *uudella mandaatilla*. Varsinainen opetuspalvelun tuotanto tulee erottaa organisatorisesti tilaajista, jotta tämä malli toimisi. Tämä merkitsee sitä, että kunnalla pitäisi olla kaikissa kouluissaan ylimpänä elin, joka tekee sopimuksia tuottajan kanssa koskien suoritettavien opetuspalvelujen sisältöä, laajuutta ja hintaa. Kuten sairaanhoidon parissa, tilaajilla tulee myös olla mandaatti ostaa opetuspalveluja yksityisiltä toimijoilta tai muilta kunnilta.

Puhtaaksiviljellyssä tilaaja-tuottajamallissa julkinen sektori hoitaa aina rahoituksen, tilaamisen ja vaatimusten asettamisen, kuten tilanne on tällä hetkellä yleisesti esimerkiksi Ruotsissa. Siellä koulutoimintaa voi harjoittaa yksityinen toimija, mutta rahoitus tapahtuu julkisilla varoilla, niin kutsutulla *koulurahalla*. Tämä palveluraha *seuraa oppilasta* ja maksetaan sille osapuolelle, joka tuottaa oppilaan koulutuspalvelut.

*Yksityiskoulut* tulee puolestaan nähdä kouluina, jotka rahoitetaan ja tuotetaan yksityisesti. Meillä on suuri määrä yksityisten tahojen, valtion tai kuntayhtymien omistamia kouluja, jotka on jo nyt organisoitu tilaaja-tuottajatyypin mallin mukaan, koska ne tuottavat koulutuspalveluja, jotka rahoitetaan verovaroin. Rahoitus kuitenkin kanavoidaan pääosin valtionosuusjärjestelmän eikä kuntien kautta. Tällä hetkellä kunnat eivät tunne kovin hyvin näiden koulujen toimintaa, vaikka ovat välillisesti mukana rahoittamassa niiden toimintaa. Tilaaja-tuottajamalli pystyisi ratkaisemaan myös tämän ongelman, sillä tilaajaorganisaatio ottaisi vastuun näiden laitosten toimintaan liittyvistä ostoista ja täten myös rahoituksesta. Tämä kuitenkin edellyttää, että opetusta koskevien valtionosuuksien laskelmat täytyy tarkistaa. Tuotanto-organisaatio ostaisi itse tarvitsemansa kiinteistö- ja tukipalvelut, jälleen samalla mandaatilla kuin tilaajat. Sen tulee myös voida ostaa näitä palveluja muilta toimijoilta kuin omalta kunnaltaan.

Tilaaja-tuottajamalli asettaisi myös vaatimuksia konsernijohdon uudelleen organisoimiseksi kunnassa. Tarvittaisiin kaksi uudella tavalla määriteltyä tointa: yksi, joka vastaisi priorisoitujen hyvinvointipalvelujen tilaamisesta, ja toinen, joka vastaisi niiden toimittamisesta (ks. kuvio 29).

## Kuvio 29. Kunnan konsernijohto tarvitsee tilaajaorganisaatiosta vastaavan johtajan



Lähde: B&MANs.

Tilaaja- ja tuottajaorganisaatiot raportoivat kunnan konsernijohtolle, joka tekee kauaskantoiset päätökset seuraavissa kysymyksissä:

- Mikä on kunnan oma eri alojen tuotantokapasiteetti ja miten sitä pitkällä tähtäimellä tulee kehittää?
- Mitkä ovat tuotantoyksiköiden tehokkuusvaatimukset, niin että ne ovat pitkällä tähtäimellä kilpailukykyisiä muiden tuottajien kanssa?
- Mitä priorisoidaan, kun kysyntä ylittää tarjonnan?
- Kuinka toiminnot rahoitetaan?

Kunta saa uuden työkalun, jonka avulla se voi reagoida erityyppisiin muutoksiin ja ennen kaikkea sopeuttaa tuotantokapasiteetin kysyntään eikä päinvastoin, kuten monessa kunnassa valitettavasti on tapahtunut.

Konsepti, jota olen käsitellyt yllä, koski etupäässä sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä koulutusta. Jäljellä olevien ydintoimintojen, sivistyksen ja

turvallisuuden, tulee mahdollisuuksien mukaan ja milloin se on tarkoituksenmukaista, ottaa käyttöön tilaaja-tuottajamalli kuten yllä on hahmoteltu. Huolimatta siitä, että kuntien ydintoimintaa priorisoidaan ja tehostetaan, tulevat kunnat tarvitsemaan vielä lisärahoitusta. Jos pidetään kiinni siitä, ettei veroja koroteta, tulee lisävaroja löytää kuntien nykyisestä toiminnasta.

# 8 KATSAUS: NYKYISEN SAIRAAHOITO-JÄRJESTELMÄMME HAASTEITA

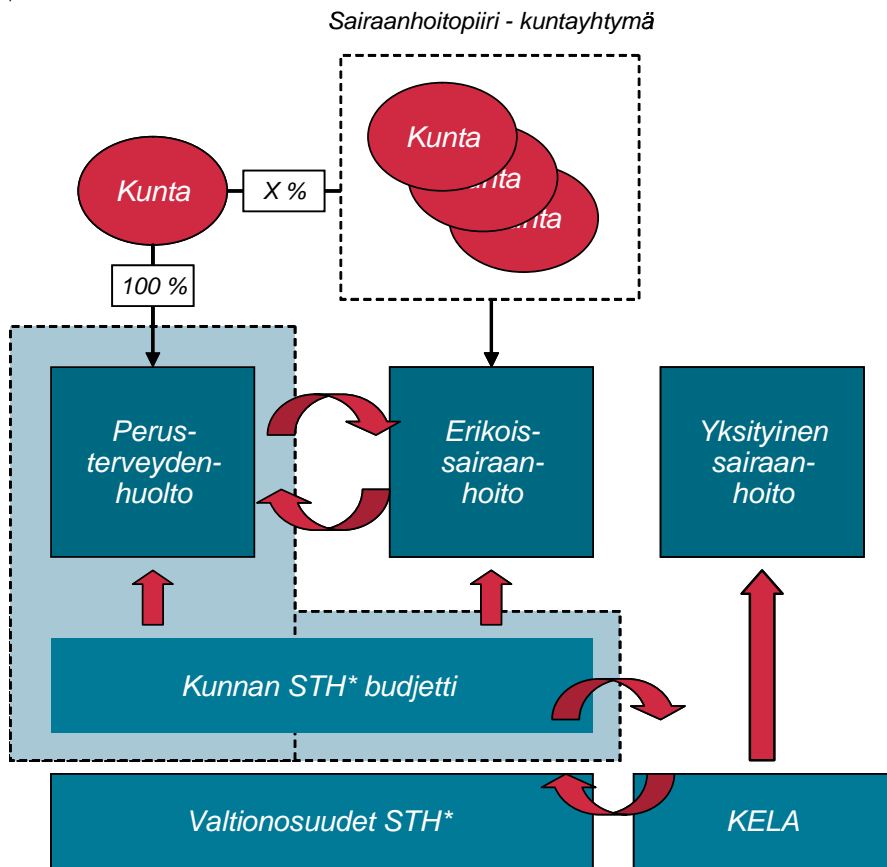
Suomessa nykyisin käytössä olevassa sairaanhoidon ja terveydenhuollon organisaatiossa kunnat tuottavat itse ns. ensihoidon. Erikoissairaanhoidon tuottavat parikymmentä sairaanhoitopiiriämme. Sairaanhoitopiirit ovat jäsenkuntien yhdessä omistamia kuntayhtymiä, jotka omistavat palvelujen tuottamiseen tarvittavat laitteistot ja varusteet. Ne harjoittavat toimintaa kiinteistöissä, jotka ovat useimmiten sairaanhoitopiirin jäsenkunnan omistuksessa. Piirit perustettiin 1990-luvulla, jolloin kunnat yhdistivät sairaanhoitoresurssinsa. Kunnista tuli sairaanhoitopiirien omistajia suhteessa siihen pääomaan, jonka kunnat olivat niihin sijoittaneet. Piirien perusajatus oli ja on edelleen luoda paremmat edellytykset palvelujen turvaamiselle ja toiminnan tehostamiselle.

Sairaanhoitopiireillä on omat hallituksensa ja erinäisiä lautakuntia, joihin kuuluu sekä omistajakuntien luottamushenkilöitä että viranhaltijoita. Jokaisella piirillä on oma toimitusjohtajansa. Piirit laativat budjetteja, jotka perustuvat sairaanhoitopalvelujen arvioituun tarpeeseen, ja ne anovat budjettivaroja jäsenkunnilta hallitustensa kautta. Sairaanhoitopiirit ovat tuottajia, jos rinnastamme toiminnan tilaaja-tuottajamalliin. Piirien ja jäsenkuntien väliset taloudelliset suhteet hoidetaan kahdella tasolla. Toisaalta jokainen kunta budjetoii sairaanhoidon ja terveydenhuollon kokonaiskustannukset, ja budjetti vaatii kunnanvaltuuston hyväksynnän. Kunnat edellyttävät myös tuottoa piiriin sijoitetulle pääomalle. Kunnan budjettiin sisältyy korvamerkittyjä varoja, joilla sairaanhoitopalvelut ostetaan sairaanhoitopiireiltä. Vuonna 2004 Helsingin kaupunki budjetoii 361 milj. EUR sairaanhoitopalvelujen ostamiseen Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriltä, ja sijoitetulta peruspääomalta odotetaan 4 milj. EUR tuottoa. Kunta on järjestelmässämme tilaaja, joka hallinnoi budjettivaroja.

Nykyinen järjestelmämme kohtaa lukuisia haasteita suhteessa puhtaaseen tilaaja-tuottajamalliin.

*Ensinnäkin* tilaajalla ei tänään ole kunnollista otetta siihen, mitä sen rahoilla tehdään. Kokemus ja asiantuntemus sen suhteen, mitä tulee tilata ja niin ollen myös tuottaa erikoissairaanhoidon puolella, löytyy pääasiassa sairaanhoitopiireistämme. Varsinaisilla tilaajilla eli kunnilla ei välttämättä ole samaa asiantuntemusta, vaan niille jää usein vain laskujen maksajan rooli. Päivälehdistä olemme voineet lukea, kuinka sairaanhoitopiirimme omat budjetit tai arviot poikkeavat jyrkästi siitä, mitä

**Kuvio 30. Sairaanhoitopiirimme nykyiset taloudelliset ja hallinnolliset suhteet**



\* STH = Sosiaali- ja terveydenhuolto

Lähde: B&MANs.

kunnat ovat varanneet niille omilla budjeteissaan. Kuntien säästötoimet koskevat usein myös erikoissairaanhoidoa, eikä niitä tehdessä aina oteta huomioon kuntien palvelujen tarvetta. Ostajan huoli tehottomuudesta, kulujen kaavailut leikkaukset ja todellinen hoidontarve eivät sovi yksiin. Kaikki nämä tekijät yhdessä ovat omiaan aiheuttamaan ongelmia sairaanhoitopiirien budjettiprosesseissa.

*Toiseksi*, kuntien rooli on ristiriitainen. Johtokunnan jäsen edustaa kuntaansa tilaajan ja omistajan ominaisuudessa, mutta sairaanhoitopiirin johtokunnan tai hallituksen jäsenenä hän edustaa myös tuottajaa. Tilaaja-tuottajamallissa tuottajan edustajan tulee edustaa juuri toiminnan harjoittajaa, jotta toiminnan kehitykseen ja uusien ratkaisujen syntymiseen tarvittavaa vuoropuhelua voisi ylipäättään syntyä. Hoidon tarpeessa on suuria eroja jopa pienten alueiden sisällä, ja eri kuntien omistusosuus sairaanhoitopiireissä ei välttämättä vastaa niiden tulevaa palvelujen tarvetta. Myös sairaanhoitopiirien tuottovaatimuksen sitominen kuntien sijoittamaan pääomaan aiheuttaa ongelmia. Tuottovaatimuksen tulisi olla suhteessa kunnan piiriltä ostamien palvelujen määrään, kuten esimerkiksi osuuskunnissa on asianlaita.

*Kolmanneksi*, valtion rooli järjestelmässä jää kaikille osapuolille epäselväksi. Valtio on rahoittajana toissijainen erikoissairaanhoidon tilaaja valtionosuusjärjestelmän kautta (vuonna 2002 koko sosiaali- ja terveyshuollon valtionosuudet olivat kaikkiaan 2.5 mrd. EUR). Varat kanavoitetaan kunnille, ei suoraan sairaanhoitopiireille, eikä varoja ole korvamerkitty perussairaanhoidon eikä erikoissairaanhoidon osalta. Valtion rooli palvelujen tilaajana rajoittuu akselille sosiaali- ja terveysministeriö-yksittäinen kunta, eikä sillä ole suoraa yhteyttä tuottajaan. Tilaaja-tuottajamallia käyttävässä Ruotsissa varat korvamerkitään, koska maakäräjillä on verotusoikeus, joka tekee maakäräjistä selkeän tilaajan.<sup>17</sup>

*Neljänneksi*, valtion kaksoisrooli KELAn kautta lisää hämmennystä. Asukkaat voivat itse toimia tilaajina, jos he niin haluavat ja jos heillä on varaa siihen, tai jos he katsovat tietyn toimenpiteen ostamisen välttämättömäksi. Siinä tapauksessa myös valtiosta tulee toissijainen tilaaja toimenpiteen osittaisena rahoittajana KELAn kautta. Hoitojonot ovat selkeä merkki siitä, että nykyinen mallimme ei toimi parhaalla mahdollisella tavalla. Kunnat vastaavat vain itse toimenpiteestä koituvista kustannuksista. Valtio vastaa KELAn kautta odotusajasta sairauspäivärahojen



muodossa sekä ennen että jälkeen toimenpiteen. Näissä tapauksissa kukaan ei kannu vastuuta hoitoketjusta kokonaisuudessaan.

*Viidenneksi* ongelmakohdaksi voidaan todeta, että suuruuden ekonomia ei sairaanhoidossa toimi tavalla, jota siltä ehkä joskus odotettiin. Sairaanhoitopiirien toiminta saa kritiikkiä sekä jäsenkuntien että piirien työntekijöiden taholta. Lisäksi olemme voineet todeta tarjouspyyntökäytännön kautta, ettei sairaanhoitopiirien hintataso ole välttämättä kilpailukykyinen. Se on huolestuttava osoitus siitä, ettei toiminnan laajuus aina takaa alhaista hintatasoa. Laaja-alaiseen ja monitahoiseen toimintaan sisältyy yksittäiskustannusten kasvun riski, koska kokonaisuus on vaikeasti määriteltävissä ja hallittavissa ilman uusia toimintamalleja. Perus- ja erikoissairanhoidon rajapinta ei myöskään ole optimaalinen. Se synnyttää helposti päällekkäisyyksiä yksittäisen potilaan näkökulmasta, jos hän joutuu käymään molempien tahojen luona saman vaivan tiimoilta. Potilaan vaivannäön ohella tämä myös maksaa.

Haasteita on varmasti enemmän ja niiden ratkaisemisen tärkeysjärjestys riippuu siitä, kenen näkökulmasta näitä katsoo. Tilanne vaikuttaa samankaltaiselta kaikissa Euroopan maissa. Miltei kaikkialla on julkisilla varoilla rahoitettu sairaanhoito ja oman maan tilanteeseen sopeutettuja ratkaisuja. Järjestelmiä kehitetään jatkuvasti ja tarkastellaan kriittisesti. Aiheen problematiikka on laaja, mutta sairaanhoidon ja terveydenhuollon *status quo* ei ole ratkaisu tilanteeseen. Meidän tulee järkeistää malliamme ja kehittää sitä jatkuvasti, jotta se toimii muuttuneessa tilanteessamme. Ponnistelut ns. Kansallinen Terveys -projektin puitteissa ovat askel oikeaan suuntaan, mutta ehdotetut toimenpiteet eivät ole riittäviä suhteessa Suomen tuleviin haasteisiin. Tilaja-tuottajamallia voitaisiin kunnan niin halutessa käyttää verrattain laajalti varsinkin perussairanhoidossa, kunhan kunnassa vain on riittävästi tilajaosaamista. Ennen siirtymistä puhtaaseen tilaja-tuottajamalliin voidaan käyttää erilaisia alihankintamalleja. Ruotsissa yli 40 prosenttia terveyskeskusten toiminnasta operoidaan yksityisesti, mutta rahoitetaan julkisilla varoilla tilaja-tuottajamallia käyttäen.

# 9 KATSAUS: SUOMEN KUNTIEN OPETUS-TOIMEN HAASTEITA

Kuntien opetustoiminnan keskeinen haaste on löytää tasapaino opetuksen kysynnän ja tarjonnan välillä. Opetustoimen perinteinen tarjontalähtöisyys ja kuntien pyrkimys tuottaa opetuksensa mahdollisimman pitkälle itse lisäävät tämän haasteen vaikeusastetta. Eri opetuksen lajien oppilasmäärät ovat kehittyneet eri tavoin. Lisäksi kuntien väliset erot opetuksen tarpeessa ovat kasvaneet entisestään.

Kasvukunnissa oppilasmäärät ovat kasvaneet voimakkaasti. Näissä kunnissa on jouduttu investoimaan uusiin koulurakennuksiin – samaan aikaan kun esimerkiksi naapurikunnassa on saattanut olla koulukapasiteetista ylitarjontaa. Kysynnän siirtymistä tapahtuu myös koulutustyyppistä toiseen. Lukio- ja ammattikoulutuksen oppilasmäärät vähenevät, kun taas esiopetuksen ja ammattikorkeakoulutuksen määrä lisääntyy. Kun koulutus tapahtuu eri koulurakennuksissa, niin myös tämä lisää epätasapainoa koulukapasiteetin kysynnän ja tarjonnan välillä.

Opetuksessa on kaksi keskeistä kustannustekijää: opettajien palkat ja sivukulut (60 %) ja kiinteistöjen kokonaismenot (20 %), jotka sisältävät ylläpidon, vuokrat ja irtaimiston poistot. Oppilaskohtaiset kustannukset ovat nousseet rajusti viimeisten vuosien aikana. Tämä on pakottanut kunnat erinäisiin säästöohjelmiin myös opetustoimessa.

Säästötoimet ovat ylikapasiteettikunnissa olleet hyvin tuotantolähtöisiä. Kustannussäästöjä on haettu sekä leikkaamalla tuntimääriä, että supistamalla kapasiteettia koulurakennusten kohdalla. Suurkaupungeissa kouluja on yhdistetty ja maaseudulla niitä on lakkautettu vähän samaan tapaan kun vähittäiskauppoja 1990-luvulla. Säästötoimet ovat alikapasiteettikunnissa olleet investointirahojen puutteessa niin ikään pääsääntöisesti tuotantolähtöisiä. Niin poliitikot kuin virkamiehetkin ovat liian usein olleet tuotantokoneiston edustajia ja harvempi on ajatellut lasten ja nuorten etua ja oikeuksia.

**Taulukko 6. Valtionosuuserusteen mukaisten oppilas-/opiskelijamäärien pitkäaikainen kehitys**

Koulutustyyppi/ koulutusala	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2004 vuosikasvu, %
Perusopetus	589 489	584 923	584 0434	584 5856	586 1856	586 078	-0.12 %
Esiopetus		5 921	57 666	59 710	58 144	57 681	76.67 %
Lukiokoulutus	126 776	128 125	126 859	123 653	120 643	117 910	-1.44 %
Ammatillinen koulutus	151 923	138 800	119 960	122 463	126 515	128 154	-3.35 %
Oppisopimuskoulutus	24 913	23 317	27 923	28 252	30 969	34 511	6.73 %
Ammattikorkeakoulut	54 989	72 570	94 470	95 333	95 554	97 044	12.03 %
<b>Yhteensä</b>	<b>948 090</b>	<b>953 656</b>	<b>1 010 921</b>	<b>1 013 996</b>	<b>1 018 010</b>	<b>1 021 378</b>	<b>1.50 %</b>

Lähde: Opetusministeriö.

Opetustoimi on vähittäiskaupan tapaan palvelubisnestä. Jos tarjontaa supistetaan sekä kauppaverkon että valikoiman suhteen ilman, että se nojaa kysyntään, niin yleensä supistukset johtavat myös markkinaosuuksien pienentymiseen.

Kasvanut huoli vanhempien keskuudessa kertoo siitä, että opetustoimi nähdään hyvin keskeisenä kysymyksenä henkilökohtaisella ja perhetasolla. Elinkeinoelämän puolella ollaan huolissaan myös Suomen ja suomalaisten yritysten kilpailukyvyn puolesta. Kuntien ei pidä antaa asukkailleen ja yritys-elämälleen signaaleja, jotka kertovat, että ne eivät näe opetustointia strategisena painopistealueenaan. Jos näin käy, niin asukkaiden ja yritysten keskuudessa syntyy väistämättä keskusteluja siitä, miten opetusta voitaisiin tuottaa ja myös rahoittaa tehokkaammin ja ehkä myös ihan uudella tavalla. Hyvä niin, mutta laajamittaisella oppilaiden, vanhempien, kuntien ja yritys-elämän yhteistyöllä opetuksen kokonaisuutta voitaisiin kehittää paljon tehokkaammaksi.

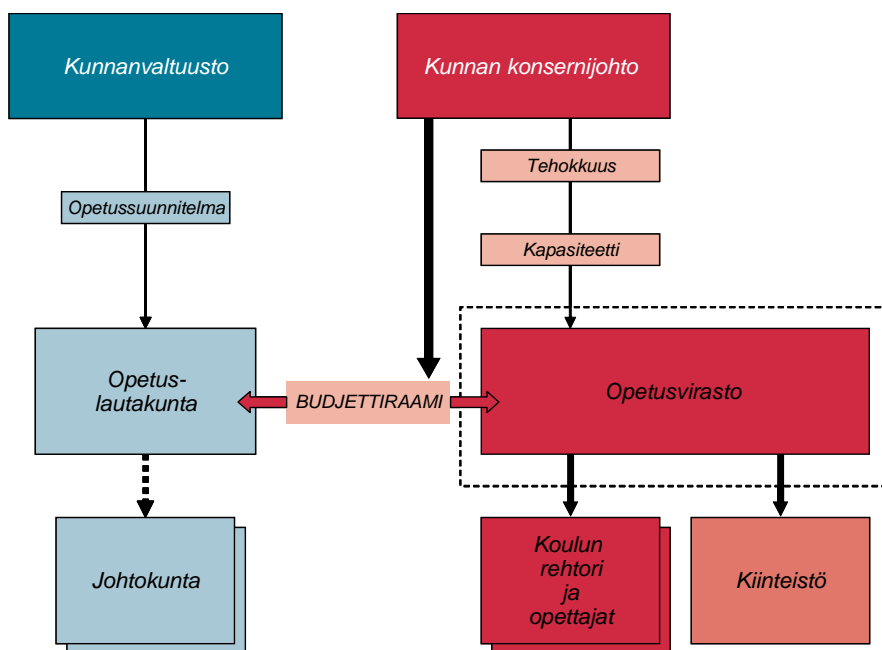
Yksi nykyisen opetustoimemme suurimmista haasteista on siirtyä kustannustehokkaalla tavalla keskitetystä, tuotanto-orientoituneesta ja kalliissa tiloissa tapahtuvasta opetuksesta nykyistä hajautetumpaan, uusissa (tai vanhoissa mutta siisteissä) monikäyttötiloissa tapahtuvaan sisältö-rikkaaseen opetukseen. Tänäpäin kuntien opetustoimi on organisoitu niin, että kunnan palkkalisloilla on ainoastaan opetuksen tuotannon ja koulukiinteistöjen omistajien edustajia. Asukasedustajat tekevät asukkaiden ja oppilaiden puolesta arvokasta työtä korvauksetta eri opetuslautakunnissa. Sama koskee myös koulujen johtokuntien edustajia. Keskeistä ohjauksen välinettä, budjettiraamia, hallitsevat kuitenkin opetuksen tuottajat eli opetustoimen edustajat. Opetuslautakunnilla on tietysti omat vaikutusmahdollisuutensa opetuksen kokonaisuuteen, mutta liikkumavapaus vähenee sitä mukaa, kun budjettiraamia kiristetään.

Suomessa on laaja määrä sekä yksityisiä että kuntayhtymien kouluja, jotka rahoitetaan pääosin valtionosuusjärjestelmän kautta. On syytä painottaa, että yksityiskoulut eivät ole *yksityisiä* sanan varsinaisessa merkityksessä. Niiden rahoitus tapahtuu valtion ja kuntien kautta, eikä niillä ole oikeutta periä oppilailtaan maksuja. Yksityiskoulumme ja kuntayhtymien koulut ovat kunnan alihankkijoita. Ne tuottavat opetuspalveluja omistamissaan tai vuokraamissaan tiloissa omalla henkilökunnallaan, jos valtio antaa niille toimiluvat. Nurinkurista tässä on kuitenkin se, että ruohonjuuritason sijaan korkein taso – valtio – päättää, kuinka paljon

näitä yksiköitä on Suomessa. Yksityiset opetuksen tuottajat eivät myöskään neuvottele aidon tilaajan kanssa, vaan ne joutuvat osittain sopimaan hinnoista kilpailevan tuottajan eli kunnan opetustoimen kanssa.

On syytä kysyä, onko Suomessa tutkittu ja arvioitu opetuksen vaihtoehtoisia tuottamistapoja riittävän laajasti ja avoimesti? Onko opetuksen yksityisten alihankkijoiden tuotantokustannuksia vertailtu kuntien vastaaviin? Eroavatko yksityisten opetuksen tuottajien toiminnan painotukset kuntien vastaavista: satsaavatko ne rakenteisiin ja rakennuksiin vai mieluummin koulutuksen sisältöön ja laatuun? Onko kuntien alihankkijakoulujen oppimistuloksissa eroja kuntien omien koulujen tuloksiin? Viihtyvätkö oppilaat ja opettajat näissä kouluissa paremmin vai huonommin kuin kuntien kouluissa? Onko meillä avoimesti mietitty ennakkoluulottomia ratkaisuja esimerkiksi jatkoajan saamiseksi lakautettaville maaseutukouluille?

**Kuvio 31. Opetustoimen hallinnolliset suhteet tänään**



Lähde: B&MANs.

Opetusta voitaisiin luovilla ratkaisuilla organisoida ja tuottaa nykyistenkin säännöstöjen puitteissa uusilla tavoilla. Tästä hyvänä esimerkkinä toimii jo edellä mainittu Espoon Kuninkaantien koulu. Miksipä maaseudun lakkautuslistalla olevaa maaseutukoulua ei voitaisi vuokrata tai myydä halvalla paikkakuntalaisille, jotka kenties vanhassa kylätalkoohengessä laittaisivat koulunsa taas siistiin kuntoon? Opettajat voisivat siirtyä uuden alihankkijan palkkalistoille.

Kuntien opetustoimen ratkaiseva puute tällä hetkellä on se, että kunnilla ei ole palkkalistoilla osaavia ja ammattitaitoisia opetuspalvelujen tilaajia. Useissa maissa käytetään tilaaja-tuottajamallia myös opetustoi-  
messä. Sen kautta voidaan tuoda esiin asukkaiden tarpeita ja tavoitteita ja taata, että ne myös saavutetaan. Tilaaja on se taho ja osapuoli, joka ylläpitää tehokkuutta opetustoiminnassa kilpailun kautta ja antaa myös uusille opetuksen tuottajille mahdollisuuden näyttää elinvoimaisuutensa, mikäli ne pystyvät täyttämään opetuksen vaatimukset laadun ja kustannustehokkuuden osalta.

# 10 KUNNAN TEOLLINEN TOIMINTA TARVITSEE OMISTAJA- POLITIIKAN

Jos ja kun kunnat ovat valinneet strategiakseen ydintoimintojensa enakkoluulottoman kehittämisen, pitää niiden osata kirkastaa ja perustella muun toimintansa merkitys ja rooli kaupungille ja kaupunkilaisille. Suomen valtio on katsonut parhaaksi keskittyä omiin ydintehtäviinsä ja pyrkinyt luomaan muille aktiviteeteilleen ja omistuksilleen omistajapolitiikan. Valtionyhtiöt syntyivät aikanaan vajavaisten ja suljettujen markkinoiden sekä kehittymättömien pääomamarkkinoiden olosuhteissa. Valtiota tarvittiin yrittäjäksi ja rahoittajaksi, jotta yrityksiä olisi ylipäänsä saatu luoduksi strategisille aloille. Tänä päivänä valtio on jo käytännössä haudannut valtionyhtiö-käsitteen ja pitkälti sopeutunut avoimeen ja kehittyneeseen markkinatalouteen. Valtio on aktiivisesti mukana vain niissä teollisissa toiminnoissa, joissa se katsoo omaavansa jonkinlaisen strategisen intressiin. Muita teollisia omistuksiaan se pitää lähinnä finanssisijoituksina ja on valmis luopumaan niistä, mikäli hinta on oikea, ja yritys saa hyvän ”kodin” yksityiseltä puolelta. Valtio ei esimerkiksi katso voivansa omistaa kannattamatonta tai huonosti johdettua yritystä pelkän työllistämisen näkökulmasta. Päinvastoin, ainoa takuu siitä, että yrityksen työpaikat säilyvät vastaisuudessaakin, on se, että yritys on kilpailukykyinen ja tehokas. Valtio on niin ikään pitänyt tärkeänä houkutella parasta liikkeenjohdollista osaamista yritystensä johtoon ja hallintoon, eikä se ole säikkynyt ryhtymistä yritysjohtajien tapauksissa, missä se liiketaloudellisesti on ollut järkevää.

Kunnilla ja kaupungeilla on huomattavaa varallisuutta ja merkittävää teollista toimintaa, joiden rooli kunnissa on luvattoman epäselvä. Ainoa mahdollinen ja vastuullinen toimintavaihtoehto kuntien teollisen toiminnan suhteen on luoda sille kiireellisesti omistajapolitiikka. Mallina kuntien teollisen toiminnan organisointiin toimii yksityisten yritysten *corporate governance* -malli, jossa omistajan valtaa käyttää hallitus. Itsestään

selvä lähtökohta on, että kuntien teolliset toiminnot tulisi yhtiöittää. Tämä loisi välittömästi paremmat mahdollisuudet harjoittaa aktiivista omistajuutta, lisää vapautta rahoituksen osalta sekä pohjaa mahdolliselle yhteistyölle ja yritysjärjestelyille muiden kuntien ja yksityisten yritysten kanssa.

Ydintoimintojensa turvaamiseen tähtäävän kunnan on, kuten todettu, mielekästä jakaa toimintansa kahteen osaan. Tämä kuitenkin edellyttää ennakkoluulotonta puuttumista luutuneisiin käsityksiin kunnan sisäisestä resurssinjaosta. Kunnat tarvitsevat uutta ja kattavampaa näkemystä rahoituksensa järjestelyyn. Rahoituksenkin saralla täytyy osata priorisoida. Emokunnilla on enimmäkseen erittäin vahva tase ja ne voivat tarvittaessa hyödyntää sen teollista toimintaa rahoituslähteenä tai puskurina. Ydintoiminnan ja teollisen toiminnan välisen resurssinjaon hyödyntäminen on kunnissamme kuitenkin kovin satunnaista ja joustamattonta. Emokunnalla on paljon sisäisiä lainoja, joilla rahoitetaan puhtaasti teollista toimintaa.

Tämä ei ole rationaalista eikä tarkoituksenmukaista, mikäli kuntien tehtävänä on turvata ydintoimintojensa mahdollisimman hyvä hoito.

Emokunnan ei pidä yrittää toimia muiden tehtäviensä ohella myös pankkina. Jos ydintoiminta tarvitsee rahaa, voidaan antaa teollisen toiminnan ottaa velkaa rahoitusmarkkinoilta ydintoiminnan sijaan. Tämän täytyy luonnollisesti tapahtua normaalien, terveiden rahoitusperiaatteiden puitteissa. Kunnan kiinteistötoimintojen osien ulkopuolinen rahoitus voisi muodostaa halutun uuden kohteen rahoitusmarkkinoillamme. Samalla kuntien teollinen toiminta saa uuden tekijän, rahoituslaitoksen, jolla on omat tuoton ja raportoinnin vaatimuksensa.

Kuntien teollisen rakennemuutoksen trendi on ollut ja tulee varmasti jatkossakin olemaan se, että kunta ensin liikelaitoistaa teolliset toiminnot, jotka toisessa vaiheessa siirtyvät osakeyhtiömuotoon. Keskeistä tässä kehityksessä on, että myös liikelaitosten omistajapolitiikalle laaditaan periaatteet, jotka johdattavat teollista toimintaa kohti tavallista ja arkista markkinaehtoista toimintaa. Kuntia koskeva lainsäädäntö tarjoaa erilaisia mahdollisuuksia järjestellä esimerkiksi liikelaitosten rahoitukseen liittyviä tekijöitä tavoilla, jotka saattavat tuntua lyhyellä aikavälillä houkuttelevilta, mutta rapauttavat pidemmällä aikavälillä liikelaitosten kilpailukykyä, niiden mahdollisuuksia siirtyä osakeyhtiömuotoon sekä

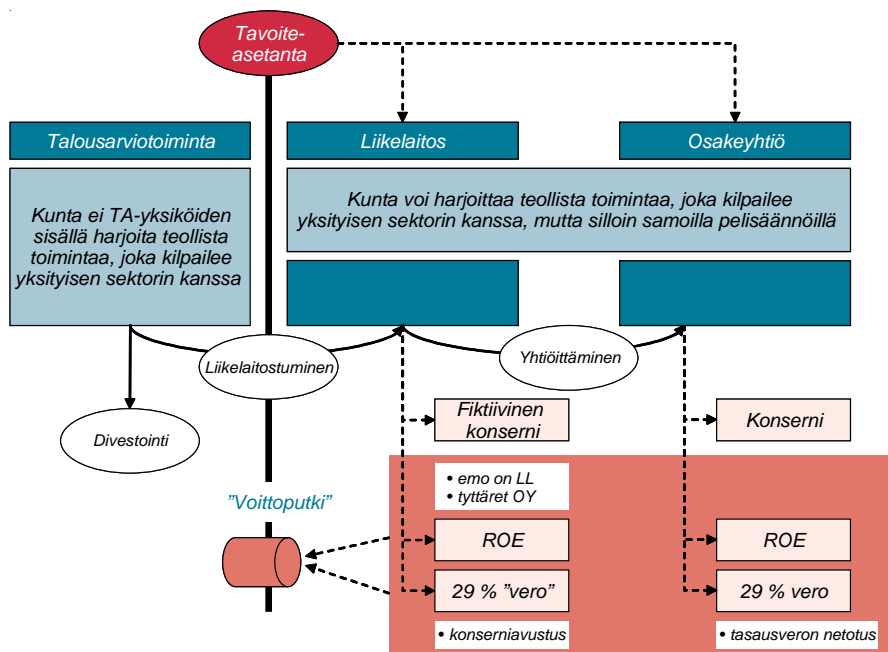


ennen kaikkea kunnan pyrkimyksiä kehittää ydintoimintaansa. Nykyisten ja uusien teollista toimintaa harjoittavien liikelaitosten tulisikin toimia samoin ehdoin kuin kilpailijansa yksityisellä sektorilla. Liikelaitoksilla ei saa eikä niillä tule olla sellaisia etuja, joita yksityisellä toimijalla ei ole. Periaate voisi olla seuraava: ”Kunta ei talousarvioyksiköiden sisällä harjoita teollista toimintaa, joka kilpailee yksityisen sektorin kanssa.”

Jos kunta haluaa itse olla läsnä markkinoilla, joilla on myös yksityisiä kilpailijoita, tulee liikelaitoksen toiminnalla olla samankaltaiset pelisäännöt kuin muilla toimijoilla. Kuntien pitää omistajina osata asettaa normaaleja vaatimuksia etenkin liikelaitoksen rahoitukseen liittyville tekijöille.

*Ensinnäkin* kunnat asettavat tänään liikelaitoksilleen kovin vaatimattomia toiminnan tuottoa koskevia vaatimuksia. Etenkin vaatimus, jonka kunnan *asukasomistajat* asettavat sijoitetulle omalle pääomalle on hyvin

**Kuvio 32. Kuntien teollisen toiminnan tavoiteasetannan prosessi**



Lähde: B&MANs.

alhainen verrattuna yksityissektoriin. Vaatimuksen tulisi olla mahdollisimman lähellä sitä tasoa, jonka saman toimialan muiden yritysten omistajat odottavat *riskipääomansa* tuottavan.

*Toiseksi*, liikelaitoksen tulee maksaa veroa tavalla tai toisella niistä voitovaroista, jotka ne ovat keränneet. Liikelaitokset kilpailevat yksityisten yritysten kanssa, ja verovapaus vääristää kilpailua. Lisäksi verovapaus pönkittää epäloogisella tavalla juuri kunnan teollista toimintaa ydintoiminnan kustannuksella.

### **Kunnallisen omistajapolitiikan ensimmäiset askeleet**

Jos kunta ei itse halua harjoittaa kilpailulle alistettua teollista toimintaa, se voi ja sen tulisi divestoida sellainen toiminta. Mikäli kunta haluaa omistaa ja harjoittaa teollista toimintaa, tulisi se ensimmäisessä vaiheessa organisoida liikelaitosmuotoon. Jos halutaan, että toiminta saavuttaa maksimaalisen läpinäkyvyyden ja että sen edellytykset erilaisille rakennemuutoksille kohenevat, tulee sen toisessa vaiheessa siirtyä osakeyhtiömuotoon.

Jos kunta ensin siirtyy liikelaitosrakenteeseen, tulee meidän räätälöidä uusia ohjausparametrejä, joita kunnat voivat ottaa käyttöön:

- *Ydintoiminta* asettaa tuottovaatimuksen liikelaitoksiin sijoitetulle omalle pääomalle ja laskee odotetun tuoton tason olemassa olevien mallien mukaan (esim. Capital Asset Pricing -mallin avulla).
- Liikelaitokset maksavat *sisäisen veron* tai konserniavustuksen *ytimelle*. Vero vastaa sitä veroa, jonka yksityinen toimija maksaa valtiolle.
- Liikelaitoksilla on pääomarakenne, joka vastaa kyseisellä alalla normaalia rakennetta. Ydintoiminta voi lainata varoja liikelaitokselle, mutta tällöin markkinaehdoin. Vaihtoehtoisesti liikelaitos itse ottaa omia ulkopuolisia lainoja.
- Ydintoiminta kehittää liikelaitoksille osinkopolitiikan, joka liittyy ydintoiminnan varojen tarpeeseen.

*Kolmanneksi*, toimintaa tule rahoittaa sekä omalla että vieraalla pääomalla, sillä näin muutkin yritykset tekevät. Tänäkin kunnat allokoivat tarpeettoman avokätisesti omaa pääomaa teolliseen toimintaan, jälleen ydintoiminnan kustannuksella.

*Neljänneksi*, kuntien tulee luoda liikelaitoksilleen pitkän tähtäimen osinkopolitiikka, eli mekanismi, jonka avulla kunta tai kaupunki omistajana voi yksityissektorin normaalin käytännön tapaan halutessaan tulouttaa ylijäämiä ydintoimintaansa.

## **KUNNAN LIIKEVOITTO – PAHE VAI SITTEENKIN HYVE?**

Kunnan yksityiseltä tuottajalta<sup>18</sup> ostaman palvelun hintaan sisältyy tuotantokustannusten lisäksi liikevoitto. Kunnalla ei ole voittotavoitetta ja yksityisen palvelutuottajan on oltava selvästi kunnan omia yksiköitä tehokkaampi ollakseen kilpailukykyinen. Tämän katsotaan toisinaan puhuvan kunnan oman tuotannon puolesta. Toiselta katsantokannalta sen voidaan sanoa yhtäältä haittaavan niin fiktiivisten (tilaaja-tuottajamalli) kuin faktistenkin markkinoiden tehokasta hyödyntämistä ja toisaalta luteritsevan kuntien resursseja tehottomampaan toimintaan.

Omistajat yksityisellä puolella vaativat tietysti riskipääomalleen tuottoa. Jos liikevoittotavoite on esimerkiksi 10 prosenttia, niin 100 yksikön ostopalveluhintaan sisältyy 10 yksikön liikevoitto. Yksityinen osapuoli joutuu maksamaan tästä korkoa, jos toiminta on rahoitettu myös vieraalla pääomalla. Kun korkokustannukset on vähennetty liikevoitosta, niin yksityinen osapuoli maksaa siitä vielä 29 prosenttia yhteisöveroa valtiolle. Vasta voitto verojen jälkeen jää yrittäjälle.

Jos yksityisen tuottajan pääoman kierto (*sidottu pääoma suhteessa liikevaihtoon*) on  $= 1$  ja 50 prosenttia pääomasta on rahoitettu vieraalla pääomalla 5 prosentin korolla, niin tämä tarkoittaa, että 2.5 prosenttia liikevaihdosta menee korkoihin. Voitto ennen veroja on esimerkissämme 7.5 yksikköä ja valtio vie siitä 2.2. Yrittäjälle jää itselleen  $1/2$ , valtio vie  $1/4$  ja rahoittaja  $1/4$  liikevoitosta. Myös kunta itse saa yhteisöverosuuksien kautta valtion perimästä verosta osan itselleen.

Vastaavan hintainen tarjous kunnan tuotantoyksikön tekemänä tarkoittaa, että kunnalla voi olla 10 yksikköä enemmän kustannuksia. Tämän mahdollistaa se, että kunnalla ei ole liikevoittotavoitetta, se rahoittaa toimintansa omalla pääomalla, se ei maksa veroa, eikä omistajilla ole omalle pääomalle tuottovaatimuksia. Mitä kunta sitten voi näillä varoilla tehdä?

Kunta voi ylläpitää ja maksaa korkeampia palkkoja tai investoida rakennuksiin ja laitteisiin. Molemmissa tapauksissa kunnilla on suhteessa yksityisiin osapuoliin kilpailuetu. Ne voivat palkata parempia ja osaavampia työntekijöitä, koska osa ”liikevoitosta” voidaan allokoida palkkoihin. Investoimalla laitteisiin ja rakennuksiin kunnat pystyvät myös osaltaan saavuttamaan kilpailuedun suhteessa muihin osapuoliin. Tässä tapauksessa osa ”liikevoitosta” menee myös yksityisille laite- ja rakennusyhtiöiden omistajille, koska myös niiden hintoihin sisältyvät näiden osapuolten omat liikevoitot.

Useat tekijät puhuvat sen puolesta, että myös kuntien pitäisi asettaa tulostavoitteita omille toiminnoilleen, jotka kilpailevat yksityisten yritysten kanssa. Ensinnäkin kunta itse voisi saada näistä toiminnoista liikevoittoa, jota se voisi kanavoida ”voittoputkea” (ks. kuvio 32) myöten ydintoimintansa rahoitukseen. Toiseksi, tulostavoitteen puute sekä väärin kilpailua että ylipäänsä estää yksityisten yritysten pääsyä markkinoille. Kolmanneksi, tulostavoitteen puute ruokkii tehotonta toimintaa. Tulostavoitteen asettaminen kannustaisi kuntaa kehittämään omaa tuotantoaan kilpailukykyisemmäksi ja tehokkaammaksi, eikä tuotantoa tarvitsisi ulkoistaa sen tehottomuuden vuoksi. Tässä mielessä tulostavoitteen asettaminen olisi myös kunta-alan työntekijöiden intresseissä.

## **LIKELAITOKSET ILMAN OMISTAJAPOLITIikkaA: CASE HELSINKI**

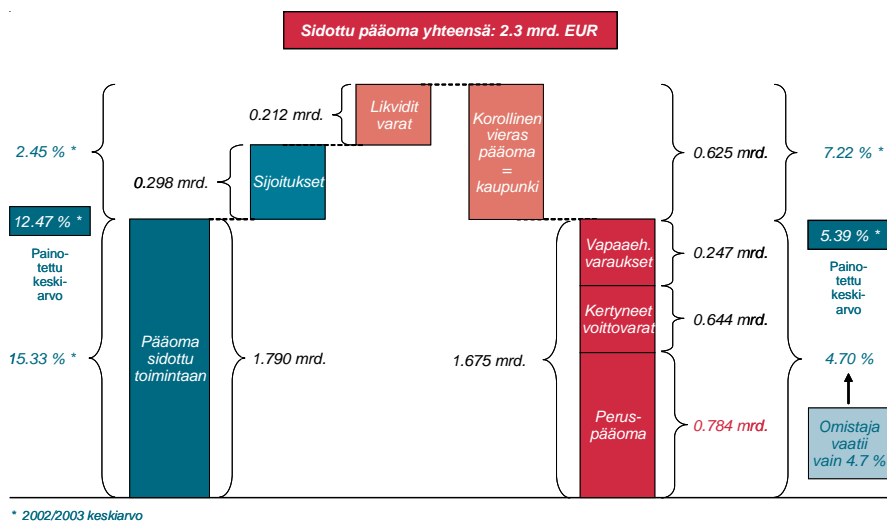
Jos katsomme Helsingin kaupungin liikelaitoksia ja niiden toimintaa vuoden 2003 aikana edellä mainittujen periaatteiden näkökulmasta, huomaamme, että Helsinki ei omistajana ole järin määrätietoinen saattikka rationaalinen.

Helsingin liikelaitosten tulos ”ennen veroja” oli 236 milj. EUR ja yhtä paljon niiden jälkeen, sillä liikelaitokset eivät maksa veroa. Liikelaitokset maksavat keskimäärin 10 prosenttia tuottoa sijoitetulle *peruspääomalle*. Kunta ei kuitenkaan aseta tuottovaatimuksia kerääntyneille voittovaroille tai muille oman pääoman kaltaisille varoille. Näitä ovat kunnantaloudessa *kaikki* vapaat varaukset, koska kunta ei maksa veroa. Varsinainen tuottovaatimus *koko* omalle pääomalle on siten vain 4.7 prosenttia eli 2-3 kertaa vähemmän kuin mitä yksityisten vastaavien toimijoiden omistajat vaativat.

Todellinen tuotto koko omasta pääomasta oli 14.4 prosenttia. Peruspääoma tuotti kaikkiaan 36.6 prosenttia ja oli siten kolme kertaa se, mitä liikelaitoksilta odotettiin. Peruspääoman tuotto maksetaan ydintoiminnalle joka vuosi, suhdanteesta riippumatta. Kaikkiaan liikelaitokset maksoivat ytimelle 77 milj. EUR peruspääomatuottona vuonna 2003.

Helsingin kaupungin liikelaitokset perustettiin 1.1.1995. Tuolloin kaupunki myönsi liikelaitoksille peruspääoman ohella myös perustamislainaa. Kaupunki veloittaa tästä lainasta sangen korkean, 10 prosentin koron, verrattuna markkinoiden keskimääräiseen korkoon, joka oli 3.5 prosenttia vuonna 2003. Keskikorko on tästä syystä korkea, 7.2 pro-

**Kuvio 33. Helsingin kaupungin liikelaitosten sidottu pääoma 31.12.2003**



Lähteet: Helsingin kaupungin tilinpäätös 2003, B&MANs analyysi.

senttia. Tämä on lähes kaksi kertaa markkinakorko. Koska liikelaitosten johto ei ole muuttanut kaupungin myöntämiä lainoja halvemmiksi, meidän tulee ymmärtää korkotasojen ero eräänlaisena *piilo-osinkona*.

Liikelaitosten pääomarakenne on hyvin terve, korollisia velkoja on ainoastaan 27 prosenttia koko sidotusta pääomasta (2.3 mrd. EUR). Kaikkiaan 73 prosenttia toiminnasta rahoitetaan omalla pääomalla. Yksityisellä yrityssektorilla pääomarakenteen katsotaan olevan *vahva*, jos lainaa on yhtä paljon kuin omaa pääomaa (50/50). *Terveeksi* pääomarakennetta kutsutaan, kun omaa pääomaa on vähintään 40 prosenttia. Liikelaitoksilla voisi olla 500 milj. EUR enemmän lainoja ja siitä huolimatta niillä olisi *vahva* tase. Summa vastaa melkein koko emokaupungin ulkopuolisia lainoja. Voidaan sanoa, että omistajapolitiikan puute alkoi kaupungin omaa pääomaa väärin: pois ydintoiminnasta, missä sitä juuri tarvittaisiin. Liikelaitoksille tietty panos vierasta pääomaa saattaisi tehdä hyvää: se toisi sekä lähempänä kilpailijoita olevan pääomarakenteen että insentiivejä tehdä ainoastaan tehokkaita ja liiketaloudellisesti tarkkaan punnittuja investointeja. Tällaisissa tilanteissa paradoksaalinen sanonta ”*Debt is a good master*” (”*Velka on hyvä isäntä*”) osuu maaliinsa.

Liikelaitosten toiminta oli ja on ollut hyvin kannattavaa. Itse toimintaan sijoitetun pääoman tuotto oli yli 15 prosenttia. Jos sidottuun pääomaan lisätään tytäryhtiösijoitukset ja kassavarat sekä niistä saatuja rahoitustuottoja, on sidotun pääoman tuotto vielä 12.5 prosenttia. Kun omistajat vaativat pääomalleen vain 4.7 prosenttia tuottoa ja vaikka lainojen korkoprosentti keskimäärin on yli 7 prosenttia, on rahoittajien kokonaistuottovaatimus sidotulle pääomalleen vain 5.4 prosenttia. Ero jää tämän hetkisen käytännön mukaan liikelaitoksen kassaan. Liikelaitosten rahoja sanotaan niiden omiksi rahoiksi, koska ne ovat itse keränneet nämä rahat. Nämä varat eivät ole suoraan *asukasomistajien* käytävissä huolimatta siitä, että kunta omistaa liikelaitokset. Liikelaitosten yritysjohto voi tällä hetkellä, tietysti asianosaisten lautakuntien hyväksynnän jälkeen, käyttää merkittävän osan näistä varoista esimerkiksi investointeihin. Suuret likvidit varat selittyvät sillä, että varoja on varattu joko jo hyväksytyihin sijoituksiin, mutta niitä ei vielä ole käytetty, tai niillä luodaan puskuria tulevia investointeja varten. Kaupunki on viimeisten kahden vuoden aikana tulouttanut *ylimääräistä osinkoa* Helsingin Energiasta 50 milj. EUR vuonna 2003 ja aikoo tulouttaa yli 100

milj. EUR tänäkin vuonna. Huomionarvoista kuitenkin on, että nämä tuloutukset eivät ole seurausta mistään omistajan muodostamasta osinkopolitiikasta. Varat ovat isännättömiä, niitä ei ole budjetoitu, eivätkä ne ole suoraan Helsingin kaupunginvaltuuston käytettävissä.

## **JOS LIIKELAITOKSILLA OLISI OMISTAJAPOLITIikka: CASE HELSINKI**

Kuten näemme Helsingin esimerkistä, kaupungit asettavat teolliselle toiminnalleen hyvin vaatimattomia taloudellisia vaatimuksia. Kaupunkien asukasomistajien edustajille tulee *vaatimusten asettamisesta* uusi tärkeä tehtävä, jonka suorittamiseen tarvittavaa osaamista tulee löytyä ydintoiminnan eli omistajien piiristä. Heidän tulee tietää, minkälaisia vaatimuksia voidaan ja tulee esittää, sekä osata varmistaa, että asetetut tavoitteet toteutuvat.

Jotta tämä olisi mahdollista, esiin nousee myös tarve muodostaa liikelaitoksille *fiktiivinen* hallitus, jolla on tarvittava osaaminen. Tämän hetken teollisissa lautakunnissa ei ole monta henkilöä, jotka täyttävät nämä vaatimukset. Kuntien on pakko huolehtia siitä, että lautakunnille, joilla on tällä hetkellä hoidossaan kilpailulle alistettua teollista toimintaa, luodaan mahdollisuudet omistajapolitiikan linjaamiseen ja toteuttamiseen. Jos tämä edellyttää lautakuntien rakenteiden muuttamista, on siihen ryhdyttävä. Ainoastaan tällä tavoin kunnat voivat menestyksellisesti toimia aktiivisina omistajina.

Aktiivisen omistajapolitiikan myötä liikelaitoksista tulee uusi ja suunnitelmallisesti hyödynnetty rahoituslähde ydintoiminnalle. Liikelaitokset tulee integroida koko budjettiprosessiin siten, että varat täysin selvästi korvamerkitään. Jos laskemme yhteen kassavirrat, jotka kaupunki voisi ehdottamani mallin mukaan saada käyttöönsä, saamme seuraavat kassavirrat:

- Liikelaitoksilla on yli 600 milj. EUR kerääntyneitä voittovaroja, ja ydin voisi *ylimääräisenä osinkona* ottaa niiltä 500 milj. EUR ja antaa liikelaitosten kääntyä ulkopuolisten rahoitusmarkkinoiden puoleen rahoittaakseen tämän. Ydin voisi maksaa pois omat lainansa ja sitä kautta laskea omia korkokulujaan.

- 29 prosentin konserniavustus voitosta olisi 68 milj. EUR.
- Peruspääomakorvauksia maksettiin 77 milj. EUR, eli 45 prosenttia voitosta ”verojen” jälkeen. Tämä voitonjakoprosentti on tyydyttävällä tasolla.

Peruspääomamaksujen jälkeen liikelaitosten kassoihin jäi omistajille korvamerkittyjä varoja vielä 112 milj. EUR. Kaupungin osinkopoliittikka voisi myös mahdollistaa lisäosinkojen tulouttamisen silloin kun ydintoiminta tarvitsee varoja.

Jos tuottovaatimusta omalle pääomalle korotetaan esim. kaksinkertaiseksi päivän tasosta 9.7 prosenttiin, merkitsee se sitä, että rahoittajien tuottovaatimus sidotulle pääomalle nousee kokonaisuudessaan päivän tasolta 5.4 prosentista tasolle 9.0 prosenttia *verojen* jälkeen (tai 12.5 prosenttia ennen *veroja*). Uusi oman pääoman tuottovaatimus merkitsisi sitä, että omistajat odottavat tulosta, joka on 162 milj. EUR *veron* jälkeen, eli täsmälleen sama kuin liikelaitosten tulos vuonna 2003. Mikäli omistajat ottavat 1/3 osinkoa ja jättävät loput varoista yhtiöön, tulee niistä omistajien varoja, ei liikelaitosten, kuten tilanne on nyt. Omistajat voivat myös nostaa nämä myöhemmin, jos esimerkiksi ydintoiminta tarvitsee varoja.

Yllämainitun kaltaisen omistajapolitiikan soveltaminen luo liikelaitoksille uusia kustannuksia, ja niiden toiminnan tulos on siten huonompi. Toisaalta ydintoiminnan tulos on vastaavasti parempi ja luomme ympäristön, joka muistuttaa sitä, missä liikelaitoksen kilpailijoiden on toimitava. Saamme lisäksi useampia uusia välineitä, joilla rahoittaa ydintoimintaa, ja voimme asettaa korkeampia vaatimuksia liikelaitosten kannattavuudelle. Tämä puolestaan kannustaa liikelaitoksia entistä laadukkaampaan ja tehokkaampaan toimintaan.

## **SEURAAVA ASKEL: YHTIÖITTÄMINEN**

Seuraava askel kaupunkien teollisten toimintojen kehittämisessä on siirtyminen liikelaitoksista osakeyhtiömuotoon. Mikäli liikelaitoksille on jo sovellettu edellisessä luvussa kuvatun kaltaista omistajapolitiikkaa, ei osakeyhtiömuotoon siirtyminen merkitse liikelaitoksille järin draamaattista muutosta. Keskeiset liikelaitoksille asettamamme vaatimukset



asettavat pikemminkin itsestään paikalleen, ja kunnan osakeyhtiöt omaksuvat samat pelisäännöt kuin muut markkinoiden toimijat. Vaatimusten asettaminen ja omistajaosaamisen tarve ovat samat, ja omistajavaltaa käytetään hallituksen välityksellä. Jotta tämä olisi mahdollista, tulee koko teollinen toiminta organisoida uudeksi kokonaisuudeksi.

Omistajapolitiikan puuttuessa liikelaitoksista osakeyhtiömuotoon siirtyminen on luonnollisesti vaikeampaa, ja saattaa kohdata monenlaista vastustusta etenkin työntekijöiden taholta. Huolta herättää etenkin se, että kunnalliset osakeyhtiöt voidaan liikelaitoksia helpommin myydä tai yhdistää jonkun toisen yrityksen kanssa. Tämän huolen takana piilee ainakin osin kunnallisen eläkejärjestelmän tila. Kuntien toimintojen ulkoistaminen tai kuntien omistamien yhtiöiden siirtyminen yksityiseen omistukseen tarkoittaa myös kunnan työntekijöiden siirtymistä kunnallisesta eläkejärjestelmästä yksityiseen. Tämän pelätään vievän pohjan pois kunnallisen eläkejärjestelmän rahoitukselta. Nykyiset ja tulevat kuntatyöntekijät rahoittavat yksityissektorin tapaan valtaosan edeltäjiensä eläkkeistä. Kunnallinen eläkejärjestelmä perustuu laskelmaan, jossa kunta-alan palkkasumma kasvaa reaalisesti 1.5 prosenttia vuodessa seuraavat 30 vuotta. Palkansaajien siirtyminen yksityiselle puolelle ja kuntatyöntekijöiden mittava eläkkeelle siirtyminen lähivuosina nähdään uhkana tälle laskelmalle. Tämä kehitys saattaisi johtaa kuntatyönantajien eläkemaksujen rajuun korotukseen, jotta eläkkeet saataisiin kunnialla maksuun. Kunnan oma kilpailukyky tuottajana heikentyisi ja kuntien vaikea taloudellinen tilanne kärjistyisi entisestään. Kunta-alan eläkeyhtiö tekee jo tänään suurempiriskisiä sijoituksia kuin vastaavat yksityiset, koska rahastointiaste on kunta-alalla ollut yksityistä sektoria alhaisempi.

Tämä on rakenteellinen haaste, jonka pitää olla ratkaistavissa suomalaisen työeläkejärjestelmän sisällä. Se ei saa olla syy, joka ratkaisevalla tavalla jarruttaisi kuntasektorin välttämättömiä rakenneuudistuksia. Kunta voi myös itse vaikuttaa tähän tehostamalla yhtiöidensä toimintaa omaehtoisesti, niin että yhtiöt jäävät kuntien siipien suojaan. Suomella on tuskin varaa ylläpitää sellaista eläkejärjestelmää joka joko hidastaa tai vaikeuttaa omien yritystemme kehittymistä lähimarkkinoillamme tai lisärahoittaa kunta-alan eläkemaksuja verovaroin.

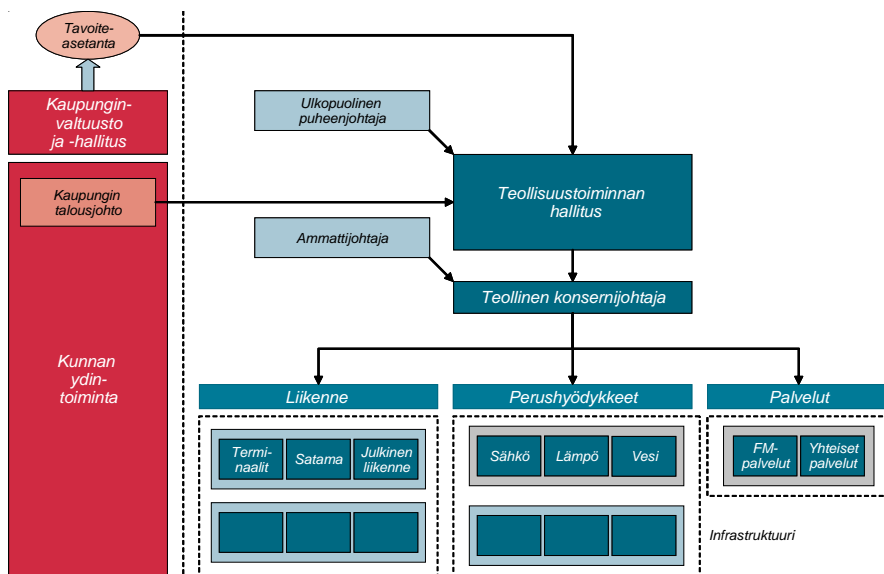
Yhtiöittämisprosessin nopeuttamiseksi kuntia tulee kannustaa ottamaan askel liikelaitosmuodosta yhtiöittämiseen. Kannustimena voisi toimia esimerkiksi malli, jossa omistajavaltaa käyttävä ydintoiminta saisi pitää

yhtiöveron osakeyhtiöistään. Kunnille voitaisiin antaa esimerkiksi mahdollisuus vähentää yhtiövero valtion *tasausverosta*. Tilanne olisi neutraali suhteessa sekä valtioon että kuntaan. On varmasti olemassa muitakin kannustimia, joita pitää kehittää, jotta kunnat oma-aloitteisesti siirtyisivät tähän malliin.

## EHDOTUS KUNTIEN TEOLLISEKSI OMISTAJAPOLITIIKAKSI

Kunnan omaksuessa aktiivisen omistajan roolin teolliseen toimintaansa kohdistuu sen ydintoimintaan kaksi keskeistä vaatimusta. Ensinnäkin, sen on otettava vastuu teollisen toiminnan pääoman kehittamisestä pitkällä tähtäimellä. Toiseksi, sillä on oltava tarpeeksi osaamista asettaa vaatimuksia, jotta teollista toimintaa todella harjoitetaan tehokkaasti ja ammattimaisesti.

**Kuvio 34. Kuntien teollinen rakenne ja organisaatio**



Lähde: B&MANs.

Nämä vaatimukset täyttääkseen kunta delegoi aktiivisena omistajana vastuun teolliselle konsernijohdolle, jonka tulee:

1. olla kokenut ja osaava niillä toiminnan aloilla, joilla kunta on aktiivinen,
2. nauttia omistajien luottamusta,
3. osoittaa ja organisoida toiminnalle tarpeelliset varat, jotta se saavuttaa asetetut tulosvaatimukset ja tavoitteet, myös ne tavoitteet, jotka eivät ole taloudellisia,
4. varmistaa tarpeelliset varat kehittämään sitä pääomaa, jonka hoidosta omistajat ovat delegoineet sille vastuun.

Koska kuntamme ovat kovin erilaisia sekä asukasluvun että toimintansa laajuuden suhteen, tarvitsevat ne erilaisia rakenteita ja erilaisia johtajia. Sama koskee teollisen toiminnan hallitusta eli jalustaa, jolta kunnan omistajavaltaa käytetään.

Erityistä huolta pitää kantaa siitä, että kunnalla on tarpeeksi osaamista näiden hallitusten miehittämiseksi. Kunnan omia resursseja täydentämään tarvitaan todennäköisesti ulkopuolisia, riippumattomia hallituksen jäseniä. Ulkopuolisten jäsenten tulisi istua asiantuntijan, ei poliittisella mandaatilla. Näin valtio on toiminut valtionyhtiöiden kohdalla.

Kuntien tulee organisoida koko teollinen rakenne niin, että sitä voidaan hallita. Kuntakonsernien tytäryhtiöt pitää organisoida ja strukturoida siten, että ne kuuluvat joko kiinteistö-, ydin-, teolliseen tai oheispalvelu-toimintaan. Lisäksi kuntien tulee asettaa oikeat henkilöt ohjaamaan näitä toimintoja menestyksellisesti.

Kunnan talousjohtajan osaaminen nousee merkittävään asemaan, kun kuntien rahoitusta järjestellään uudelleen. Kuntien tulee yhdenmukaistaa vaatimusten asettaminen ydin- ja teollisten toimintojen välillä ja löytää uusia muotoja kanavoida voittovaroja näiden kesken. Kuntien tulee kehittää raportointia niin, että sen pohjalta saadaan selville eri liiketoimintojen kannattavuus, sidottu pääoma ja kassavirta. Konsernin sisäisten suhteiden tulee myös käydä selvästi ilmi. Ammattijohtaja tarvitsee luonnollisesti nämä raportit omaan käyttöönsä mutta raportointi tulee tehdä läpinäkyväksi myös *asukasomistajille* aivan samaan tapaan kuin pörssiyhtiömme informoivat omistajiaan.

Olemme jakaneet kunnan toiminnan kahteen osaan, itse ytimeen ja teolliseen toimintaan, joka kattaa myös ne tukitoiminnot, joita ydin mahdollisesti käyttää. Suurten kuntien teollinen toiminta tulee, riippuen kunnasta, muodostumaan seuraavista kolmesta toiminnan haarasta:

*Utilities*-sektori käsittää perushyödykkeiden eli, sähkön, lämmön ja veden tuottamisen. Kyse on nimenomaan näiden toimintojen harjoittamisesta, ei jakeluverkoston omistamista.

*Transportation*-sektori kattaa joukkoliikenteen ja muut liikennepalvelut sekä eri liikenneterminaalien, kuten satamien operoinnin. Joukkoliikenteeseen tulee käyttää puhtaaksiviljeltyä tilaaja-tuottajamallia, jolloin ydin ostaa palvelut ja itse tuotanto, bussiliikenne, tuotetaan ainakin osin kaupungin omalla teollisella puolella, mikäli se on kilpailukykyinen.

*Services*-yksikkö kattaa kaikki kunnalle ja ulkopuolisille asiakkaille myytävät oheispalvelut. Useimmilla suurilla kunnilla tulee olemaan kaksi suurehkoa palvelukokonaisuutta:

- *Facilities management*, joka voi kattaa kiinteistöjen ylläpidon, siivouksen, pesulat, catering-palvelut sekä jätteiden käsittelyn
- *Shared services* -kokonaisuuteen kuuluvat ATK-palvelut ja niiden kehittäminen ja käyttö, talous- ja kirjanpito palvelut, henkilöstöpalvelut, jne.

Kaikkia jo aiemmin mainittuja toimintoja hallitaan tällä hetkellä eri tavoin yksittäisissä kunnissa. Jotkin kunnat ovat jo järjestelleet toimintonsaan edelle kuvatulla tavalla tai ne ovat ryhtyneet toimenpiteisiin teollisen rakenteensa selkeyttämiseksi. Toiset eivät ole päässeet vielä edes alkuun. Jos kehitysprosessi kuntien teollisen toiminnan piirissä voitaisiin harmonisoida koko maan tasolla, olisi todennäköistä, että meillä olisi huomattavasti paremmat edellytykset kohdata edessämme olevat haasteet.

## **KIINTEISTÖTOIMINTA**

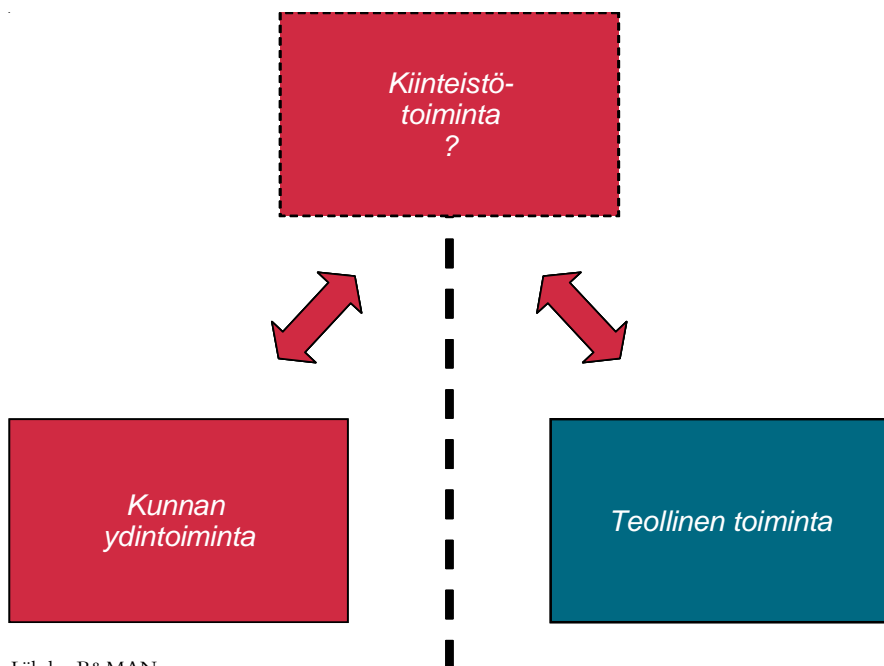
Kiinteistötoiminta muodostaa, ydintoiminnan ja teollisen toiminnan ohella, kunnan toiminnan kolmannen osan, joka tulee – useastakin

syystä – pitää erillään näistä kahdesta. Kiinteistötoiminta on hyvin laajaa ja vaatii huolellista ja perusteellista tarkastelua konkreettisia ehdotuksia ajatellen. Olen aiemmissa luvuissa selvittänyt muutamia periaatteita, millainen kiinteistötoiminnan rakenne voisi olla. Kuntien kiinteistötoiminnan rakenteiden uusimisen perustana ovat seuraavat toimenpiteet:

- kiinteistön omistaminen ja liiketoiminnan harjoittaminen erotetaan toisistaan,
- vuokrasopimukset selventävät yksityiskohtaisesti, kuka on vastuussa mistäkin vuokra-aikana,
- erilaisia riskinjakomekanismeja sovelletaan tarvittaessa.

Jos noudatamme teollisesta toiminnasta esittelemääni periaatetta, että kunta ei talousarviorakenteensa puitteissa harjoita kilpailulle alistettua toimintaa, meidän tulee jakaa myös kiinteistötoiminta käyttötarkoituksen mukaan.

### **Kuvio 35. Kuntien kiinteistötoiminta toimii kaksilla markkinoilla**

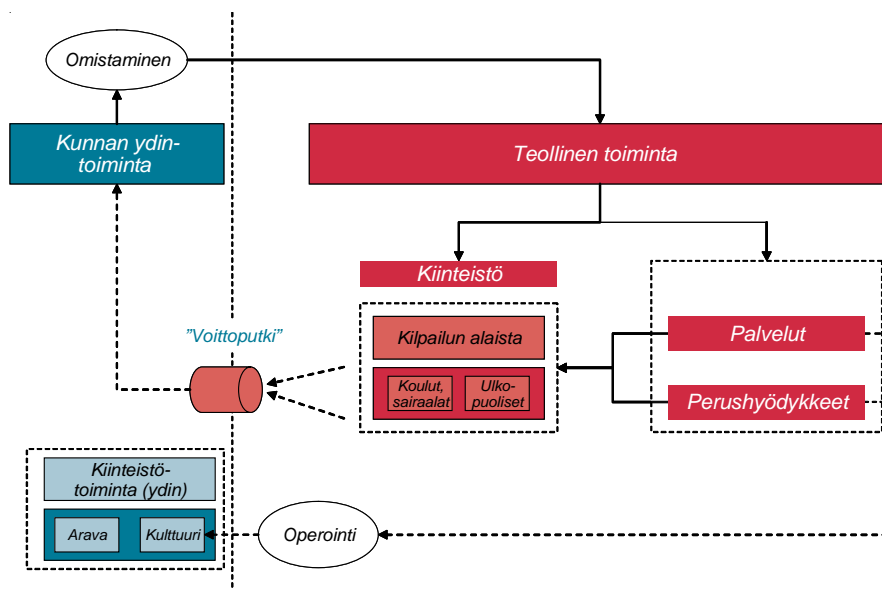


Lähde: B&MANs.

Emokunnalle kuuluisi tiettyjen kiinteistöjen omistaminen. Useat kaupungit omistavat kulttuurirakennuksia, joilla ei ole markkinoita, eikä niitä näin ollen voi myydä. Ulkopuoliset tahot voivat kuitenkin harjoittaa toimintaa näissä rakennuksissa säädellyin vuokrasopimuksin. Vuokra voisi olla kytketty esimerkiksi vuokralaisen toiminnan liikevaihtoon. Tämä kannustaisi pyrkimään korkeampaan käyttöasteeseen, mikä vähentäisi tarvetta rakentaa uutta. Kunnan ydintoiminnasta tulisi puhdas tilaaja. Se ostaisi palvelun asetettujen kriteerien ja arvioidun volyymin mukaan. Mikäli kunta haluaa pitää kiinteistöjen operoinnin omassa ohjauksessaan, voisi se olla osa teollisen toiminnan palveluyksikköä.

Kunta voisi myös omistaa koulut, päiväkodit, terveyskeskukset ja sairaalat, joissa kunnat harjoittavat ydintoimintaansa ja joilla ei ole vaihtoehtoja käyttöä. Niissä puitteissa, joita ehdotin aiemmin, tuottaja laatii vuokrasopimuksen kiinteistöomistajan kanssa. Tilaaja-tuottajamallissa myös ulkopuolinen taho voi olla tilojen vuokraaja. Tällöin sekä vuokrasopimuksen pituuden että pitkälti myös sisällön tulee olla samat varsinaisen operatiivisen toiminnan sopimuksen kanssa. Tämä puolestaan

**Kuvio 36. Kuntien kiinteistötoiminnan tavoiteasetanta, palvelut ja rahavirrat**



Lähde: B&MANs.

merkitsee sitä, että kun kuntien tulee käydä läpi sopimuskantansa, saavat ne samalla mahdollisuuden muuttaa niiden sisältöä.

Vaatimusten asettamisen, eli lähinnä sen, millaisen tuoton kunta haluaa tämän tyyppisistä kiinteistöistä, on oltava suhteessa tilaajan käytettävissä oleviin varoihin. Mikäli kiinteistöjen tuottovaatimus on korkea, merkitsee se sitä, että tuottaja lisää summan omiin kannattavuuslaskelmiinsa. Tämä vuorostaan vaikuttaa tilaajan ostaman palvelun hintaan.

Jotta tällainen järjestely olisi läpinäkyvä ja joustava, kuntien tulee käyttää kiinteistön arvon perusteella laskettuja vuokratasoja. Kiinteistöillä tulee olla tuottovaatimus, joka vastaa kiinteistöalan yleensä käyttämiä, jotta tätä toimintaa ei tahallisesti tai tahattomasti subventoitaisi. Myös kiinteistötoimintaa tulee pääomittaa markkinaehtoisesti liikelaitosten tavoin. Lainan ja oman pääoman välinen suhde tulee olla lähempänä tämän alan normaalia pääomarakennetta. Kiinteistötoiminnassa tavallinen pääomarakenne on 2/3 lainaa ja 1/3 omaa pääomaa, mikä johtuu toiminnan luonteesta sekä omaisuuden pitkäikäisyydestä.

Tämä merkitsee sitä, että tilaajat tarvitsevat lisää budjettivaroja näiden palvelujen ostamiseksi. Mutta kun kiinteistötoiminta tekee paremman tuloksen ja tämä kanavoidaan aiemmin esiteltyjen välineiden kautta ydintoimintaan, saa ydin vuorostaan lisää varoja. Kaikki tämä edellyttää luonnollisesti, että kiinteistötoimintaa harjoitetaan ja seurataan ammatillisesti ja että se pääosin sisältyy teolliseen rakenteeseen.

## **ARAVA-KIINTEISTÖT**

Vuoden 2002 lopussa koko maan arava- ja korkotukilainoitettu kiinteistökkanta käsitti kaikkiaan 459 400 vuokra-asuntoa. Kuntien omistamia näistä oli 245 000. Kuntien kiinteistötytäryhtiöt omistavat nämä asunnot ja ne on luotu sosiaalista vuokratoimintaa varten. Kiinteistöyhtiöiden rahoitus on peräisin valtion lainoista (n. 5 mrd. EUR), ulkopuolisilta luottolaitoksilta ja emokunnalta. Kuntakonsernien lainakannasta (14.3 mrd. EUR) arava- ja korkotukilainat muodostavat siis kolmanneksen.

Koska konsernin tuloksesta ei ole olemassa tietoa, emme suoraan näe, miten suuri tytäryhtiöiden harjoittaman kiinteistötoiminnan liikevaih-

to on. Luku on selvitettävissä ainoastaan laskemalla yhteen eri tytäryhtiöiden liikevaihdot niiden tilinpäätöksistä.

Huomionarvoista on, että aravatoiminta on luonteeltaan sosiaalipoliittista, koska vuokra on subventoitu ja säännöstelty. Sama koskee myös rahoitusta. Vuokratulot eivät kata peruskorjausten tarvetta eivätkä sijoitetun oman pääoman tuottovaatimuksia. Koska toiminnan tarkoitus on sosiaalipoliittinen ja toiminta on julkisesti rahoitettua sekä säännöstelysti hinnoiteltua, tulee ydintoiminnan harjoittaa sitä omana yksikkönään. Tämä yksikkö voi ostaa *facilities management* -palveluja kaupungin teolliselta puolelta tai yksityiseltä toimijalta. Jos tätä vuokratoimintaa haluttaisiin harjoittaa teollisella puolella, pitäisi tarvittava subventio laskea auki, jotta kiinteistötoiminnalle asetetut vaatimukset voisivat täyttyä. Toisaalta aravakiinteistötoiminnan harjoittaminen teollisella puolella lisäisi läpinäkyvyyttä. Saisimme julkisen liikenteen tariffituen kaltaisen asuntotuki-indikaattorin, joka osoittaisi, kuinka paljon tämä sosiaalinen toiminta maksaa kunnalle.

## MARKKINAKIINTEISTÖT JA MAA-ALUEET

Kunnan omistamat kiinteistöt tai niiden osat, jotka on vuokrattu ulkopuolisille markkinaehdoin, kuuluvat teolliseen kiinteistötoimintaan. Tähän kategoriaan tulee lisätä vielä kaikki teollinen toiminta, jota kunnassa harjoitetaan kunnan omistamissa kiinteistöissä. Esimerkiksi Helsingin kaupungilla oli aravajärjestelmän ulkopuolella 14 062 asuntoa, joita rahoitetaan ilman valtion tukea tai korkosubventioita. Markkinaehtoisien kiinteistötoiminnan tulee täyttää omistajien toiminnalle asetamat tuottovaatimukset. Puutteellisen raportoinnin vuoksi ulkopuolisen kiinteistötoiminnan laajuutta on vaikea määrittää.

Rakennusten ja asuntojen lisäksi kunnat omistavat suuria maa-alueita, joita ne kehittävät kaavoittamalla. Kunta saa vuosittain sekä vuokratuloja kunnan omistamista maa-alueista että myyntituloja myydessään maa-alueita ulkopuoliselle. Kaavoituksen pelisäännöt määrää omistaja, eli siis ydintoiminta. Kaavoittamattomat maa-alueet voisivat olla ydintoiminnan piirissä (ytimen taseissa) ja kaavoitetut alueet voitaisiin sisäisellä transaktiolla myydä teolliselle toiminnalle tai ulkopuolisille tahoille, tässäkin tapauksessa markkinaehdoin. Kunnat saavat toisinaan elin-



keinoelämän edustajilta kritiikkiä kaavoitusmenettelystään. Kaavoitusprosesseja pidetään yleisesti liikaa aikaa vievinä. Närrä aiheuttaa myös se, että kunta ottaa toisinaan kaavoituksen kautta markkinasäätelijän roolin eri taloudellisen toiminnan aloilla. Kuntien tulee nähdä kehittämisprosessi tärkeänä rahoituslähteenä ydintoiminnalleen ja antaa tämän päivän kehittyneessä markkinataloudessa yksityisten yritysten itse päättää, minkälaista markkina-asemaa ne hakevat eri paikkakunnilta. Periaatteen tulee siis olla, että kunta myy tonttimaata eniten tarjoavalle, mikä vähentäisi erilaisia suosimismahdollisuuksia.

Kiinteistötoiminta jaetaan kolmeen eri osaan:

- Arava- ja korkotukikiinteistöt kuuluvat ydintoimintaan.
- Kiinteistöt, joissa kunta harjoittaa ydintoimintaa ja jotka kuuluvat teolliseen toimintaan.
- Kiinteistöt, joissa kunta harjoittaa omaa teollista toimintaa, ja joissa kunnalla on ulkopuolisia vuokralaisia. Kuuluu teolliseen toimintaan.

## **HELSINGIN KAUPUNGIN TEOLLINEN TOIMINTA NÄISSÄ PUITTEISSA**

Olen kautta linjan käyttänyt Helsingin kaupunkia referenssinä sekä kaupungin toimintaa koskevien havaintojen että valmisteltujen muutosehdotusten osalta. Mikäli lopuksi asetamme Helsingin kaupungin näihin aiemmin kehittämiini puitteisiin saamme seuraavanlaisen kuvan (ks. kuvio 37). Tulee kuitenkin pitää mielessä, että todellinen sopeutuminen vaatii laajamittaista valmistelutyötä ja huolellista suunnittelua.

### **Liikenne**

Tähän yksikköön sijoitetaan kaksi liikelaitosta, Helsingin Satama ja HKL, sekä kaikki muu terminaalipalveluihin liittyvän toiminnan (busiasemat, metro, parkkitalot ym.) operointi ja infrastruktuuri. Näiden kahden liikelaitoksen liikevaihto oli 294 milj. EUR vuonna 2003 ja voitto ennen veroja oli 28 milj. EUR. Liiketoimintaan sidottu pääoma oli 691 milj. EUR.

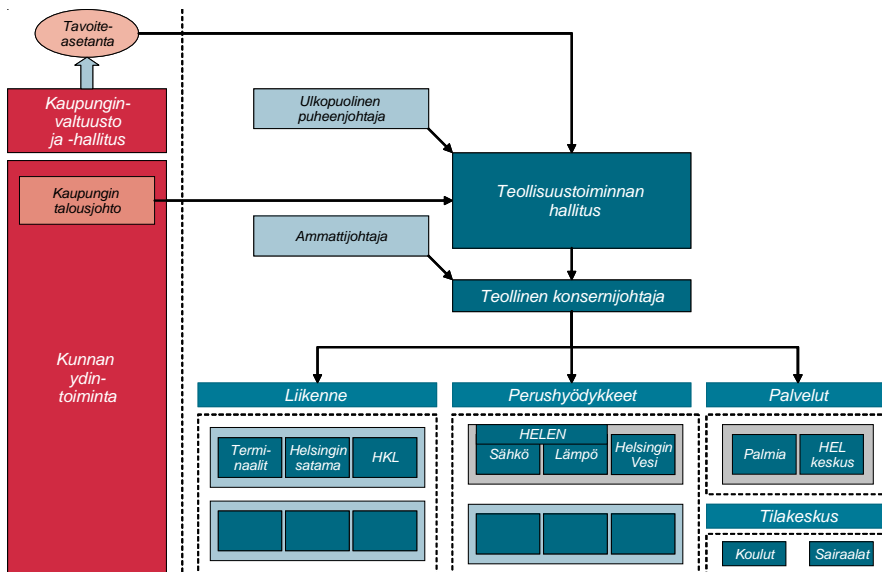
## Perushyödykkeet

Tähän yksikköön sijoitetaan niin ikään kaksi liikelaitosta, Helsingin Energia (tai fiktiivinen Helen-konserni) sekä Helsingin Vesi. Näiden kahden liikelaitoksen liikevaihto oli 701 milj. EUR vuonna 2003, ja voitto ennen veroja oli 201 milj. EUR. Toimintaan sidottu pääoma oli 1.598 mrd. EUR.

## Oheispalvelut

Tähän yksikköön sijoitetaan Palmia-liikelaitos (hiljattain perustettu yksikkö, joka vastaa cateringista, siivouksesta, kiinteistöpalveluista, ym.), Helsingin Tekstiilipalvelut sekä muita puhtaita palvelutoimintoja, jotka on irrotettu emokunnasta. Näiden kahden liikelaitoksen liikevaihto oli 94 milj. EUR vuonna 2003, voitto ennen veroja oli 1 milj. EUR ja toimintaan sidottu pääoma oli 11 milj. EUR. Tähän yksikköön voisi lisäksi kuulua esim. Finlandia-talon operointi ja vastuu siitä, että tämän kaltaisilla kiinteistöillä on korkea käyttöaste.

Kuvio 37. Helsingin kaupunki teollisessa kehikossa



Lähde: B&MANs.

## TEOLLINEN KIINTEISTÖTOIMINTA

Kaupunki on käynnistänyt kiinteistöprojektin (TILKE:Tilakeskus), jonka tarkoituksena on strukturoida uudelleen kaupungin kiinteistötoimintaa. Pyrkimyksenä on luoda 4 erilaista kiinteistösalkkua, joilla on käytöstä riippuen erilaiset tuottovaatimukset. Yksi näistä salkuista koostuu kiinteistöistä, joissa on puhtaasti ulkopuolisia vuokralaisia ja jotka toimivat markkinaehdoin. Kaupungin kaikkiaan omistamista 2 295 000 kiinteistöneliömetreistä tämän tyyppisiä on 15 prosenttia ja ne tuovat vuodessa 25 milj. EUR vuokratuloja. Osan sairaaloistaan kaupunki vuokraa HUSille, josta kertyy vuokratuottoja 9 milj. EUR vuodessa. Toinen kiinteistösalkku, jolla kaupungin määritelmän mukaan ”ei ole markkinoita” käsittää koulut, päiväkodit ja sairaalat. Yli 50 prosenttia kaikista neliömetreistä kuuluu tähän kategoriaan ja ne tuottavat nykyisen sisäisen vuokran periaatteilla yli 130 milj. EUR. Kaupunki on myös antanut uuden kiinteistöyksikön pohjatyönä ulkopuolisen asiantuntijan arvioida kaikkien kiinteistöjen arvot ja korjausvastuut (KARVO-projekti). Nämä kaksi salkkua sopivat kehittämiini puitteisiin hyvin.

Kaupunki voisi sisäisen transaktion kautta myydä nämä kiinteistöt uudelle teolliselle kiinteistöyksikölle ja soveltaa aiemmin esiteltyä säännöstöä. Teollinen osa ottaisi vastuun rahoituksen löytämisestä tälle transaktiolle. Mikäli kaupunki aikoo siirtää kiinteistötoiminnan uuteen liikelaitosrakenteeseen, kuten Turun kaupunki on tehnyt, tulee Helsingin *asukasomistajien* vaatia uutta toimintamallia. Muissa liikelaitoksissa vallalla olevaa tilannetta, jossa ydin ei pääse käsiksi kaikkiin voittovaroihin, tulee välttää. Uuden teollisen osan liikevaihto olisi mittava, sillä olisi palkkalistoilla iso osa kaupungin työntekijöistä ja se sitoisi olennaisen osan kaupungin pääomasta.

Aiemmin kuvattujen tuottovaatimusmekanismien avulla ydintoiminta siirtäisi varoja itselleen rahoittaakseen osan toiminnastaan. Teollinen osa tulee laajuutensa vuoksi miehittää hyvin ammattitaitoisilla johtajilla ja hallituksen jäsenillä. Ytimen tulee panostaa tuottovaatimustasojen määrittämiseen sekä eri välineiden kehittämiseen kokonaisuuksien välisen voitonjaon kehittämiseksi.

## CASE HELSINKI: RAKENNE UUSIKSI SAMMUTETUIN LYHDYIN?

Ulkopuolisen silmin katsottuna Helsingin kaupunki on jo aloittanut teollisen rakennemuutokset. On kuitenkin kysyttävä, mihin nyt jo tehdyt ratkaisut tähtäävät, millä organisaatiolla ne toteutetaan ja mitkä ovat kaupungin seuraavat siirrot.

Oheispalvelut on jo niputettu yhteen ja liikelaitostettu Palmiaksi, jonka jälkeen niitä voi helpommin yhtiöittää. Palmia on myös ulkopuolisia yhtiöitä kiinnostava toimija oheispalvelutoimialoilla. Helsingin uudelle valtuustolle jää mietittäväksi ja päätettäväksi, miten ja kenen kanssa Palmiaa tulevaisuudessa kehitetään. Vaihtoehtoja on useita. Palmian toimintaa voidaan kasvattaa niin, että se laajentaa markkinaosuuttaan myös kaupungin ulkopuolelle. Jos näin tapahtuu, niin Palmian toimintaan pitää asettaa tulostavoitteet, jotka ovat samankaltaiset kuin Palmian kilpailijoilla on. Voittovarot pitää kanavoida voittoputken kautta kaupungin käyttöön. Palmian pitää myös luopua monopoliasemastaan kaupungissa ja avata markkinat myös muille toimijoille tilaaja-tuottajamallin hengessä. Toinen varteenotettava vaihtoehto olisi yhdistää Palmia ja muiden Suur-Helsingin kaupunkien vastaavat toiminnot ja muodostaa kiinnostava kokonaisuus, jonka tuloksentekeyty ja siten myös markkina-arvo olisi suhteessa paljon korkeampi kuin nykyisen Palmian. Vastaavan markkinaosuuden kasvattaminen veisi paljon aikaa tilanteessa, jossa kaupungit lähtisivät kilpailemaan toistensa kanssa. Lopulta Palmia voidaan, jos siihen on esimerkiksi yhdistetty muut Suur-Helsingin vastaavat yksiköt, viedä Helsingin pörssiin tai myydä jollekin teolliselle osapuolelle.

Valtio teki vastaavan liiketoimen menestyksekkäästi hotelli- ja ravintolatoimintansa kohdalla myydessään Arctian toiminnot Scandicille. Osamaksuna valtio sai Scandicin osakkeita, joista valtio myöhemmässä vaiheessa möi osan, kun Scandicin osakekurssi oli ehkä juuri Arctia-kaupan myötä noussut. Operaatio oli hyvä osoitus valtion aktiivisesta omistajapolitiikasta, jossa sekä omistaja että toimiva johto saavuttivat kaikkia osapuolia miellyttävän lopputuloksen. Palmia voi tietysti myös jäädä kaupungin omistukseen, mutta sen kilpailukyky voi tulevaisuudessa olla uhattuna. Asukasomistajien on, kuten kaikkien aktiivisten omistajien, mietittävä, milloin on hyvä aika luopua omistuksestaan.

Helen on yksikkö, johon kaupungin teolliset energiatytäryhtiöt on korvamerkitty. Tästä kokonaisuudesta tehdään *pro-forma* tilinpäätös ja se muodostaa *fiktiivisen* Helen-konsernin. Helen on fiktiivinen, koska emo, Helsingin Energia, on liikelaitos eli kustannuspaikka juridisessa yksikössä Helsingin kaupunki. Tilinpäätöksestä voidaan myös lukea energiatoiminnon nk. goodwill-arvot. Goodwill-arvoja syntyy, kun maksetaan yrityksistä niiden kirjanpitoarvoa enemmän. Kaupunki on tällä harjoituksella nostanut valmiusastettaan tuleviin rakennejärjestelyihin. Yhtiöittämällä liikelaitos Helsingin Energia kaupungilla on myös valmius näihin. Kaupunki pyrkii yhdistämään Vantaan ja Helsingin energiatoiminnot.

Energiatoiminnassa kaupunki investoi uuteen viidenteen ydinvoimalaan, vaikka sen omavaraisuus aste ylittää jo nyt 200 prosenttia, koska se katsoo, että ydinvoimala on taloudellisesti hyvä sijoitus. Kaupungin ydinvoimalasijoitukset tapahtuvat sen tytäryhtiö Mankalan kautta, joka on ydinvoimalan sopimusosapuoli, jolla on sekä mahdollisuus että myös velvollisuus ostaa tietty määrä sähköä nk. omakustannushintaan. Mankala on tähän asti myös myynyt sähkönsä samaan hintaan eteenpäin liikelaitos Helsingin Energialle, jossa lopullinen kate tehdään sen myydessä sähköä markkinahintaan pääosin omille asukasomistajilleen – mutta myös huomattavassa määrin pohjoismaiseen sähköpörssiin. Rakennejärjestelyihin on myös tärkeää liittää kaikki kaupungin energiatytäryhtiöt (kirjanpitoarvoltaan 250 milj. EUR) ja etenkin Mankala Oy.

Tuloksena olisi kuntaliittymä teollisella puolella ja samalla mahdollisuus yhtiöittää liikelaitos Helsingin Energia. Tästä syntyisi kokonaisuus jonka markkina-arvo olisi korkea sen strategisen markkina-aseman johdosta. Tämä saattaisi olla hyvä esimerkki siitä, miten kunnat ja kaupungit pystyvät aktiiviseen omistajuuteen. Tämä uusi kokonaisuus voisi hyvin seurata aikaisemmin kuvatun Palmian mahdollisia kehitysaskelaita.

Kaupunki on myös yhtiöittämässä julkisia liikennetoimintojaan yhdistäen liikelaitos HKL:n osakeyhtiömuodossa toimivaan tytäryhtiönsä Suomen Turistiautoon. Myös tässä voidaan käyttää Palmian kohdalla esitettyä kehityspolkua. Liiketoiminta eroaa muista toimialoista siinä mielessä, että joukkoliikennettä subventoidaan mittavilla rahasummilla vuosittain, eikä se siten noudata tavallista markkinadynamiikkaa. Kilpailuttaminen tapahtuu varmasti jatkossa tilaaja-tuottajamallia käyttäen.

Kaupunki on päivittänyt kaikki omistamiensa kiinteistöjen arvot ja on siirtämässä kiinteistötoimintansa uuteen yksikköön TILKEen, joka hyvinkin voitaisiin liikelaitostaa, kuten Turun kaupunki on tehnyt. Jos tai kun tätä seuraa osakeyhtiömuoto, kaupunki voisi jäsenellä uudestaan koko kiinteistötoiminnan rahoitusta. Kiinteistötoiminnan osia voitaisiin myös myydä, koska ulkomaisten kiinteistöyhtiöiden kiinnostus metropolinelioistä on kasvussa. Valtuutettujen täytyy asettaa tälle toiminnalle tulosvaatimuksia ja kanavoida syntyneet voittovarot *voittopotken* kautta kaupungin emolle.

Kaupunki yrittää laajentaa ja kehittää myös vesitoimialaansa (Nordic Waters). Yhtiö hakee markkinoita tuotteilleen myös rajojemme ulkopuolelta. Yhtiö kuuluu operatiivisesti liikelaitos Helsingin Vedelle. Valtuuston pitäisi nopeasti saada käsitys tämän toiminnan strategisista mahdollisuuksista pärjätä kansainvälisillä markkinoilla.

Atk-palvelut on tarkoitus siirtää keskitettyyn HEL keskus -nimiseen yksikköön, mallina ehkä nk. *shared service center*, joka sekin varsin hyvin voisi seurata Palmian kehitysaskelaita.

Esimerkkejä on varmasti muitakin. Ulkopuolisen on kuitenkin vaikeaa saada informaatiota näistä. Kysymys kuuluukin: Missä sovitaan Helsingin kaupungin strategista, ja miten näitä irrallisia isoja liiketoimintoja voi menestyksekkäästi hallita ilman ehdottamaani organisatorista rakennetta? Helsingin kaupungin ottama suunta teollisella puolella vaatii uusia pelisääntöjä, jotta kaupungin liikelaitokset eivät nauttisi eduista, joita niiden yksityisomistuksessa olevat kilpailijat eivät voi saada. Liiketoimintojen koon vuoksi pelisääntöjen asettaminen olisi jo kovin ajankohtaista. Aktiivisen omistajan näkökulmasta katsottuna puhutaan myös mittavista tasearvoista, joihin asukasomistajien ja heidän uusien edustajiensa pitäisi ottaa kantaa. Pitääkö näitä omaisuusmassoja kehittämisen lisäksi myös jossakin vaiheessa realisoida pikemminkin kuin korottaa asukasomistajien *jäsenmaksua* eli kunnallisveroa?

# 11 MITEN SUHTAUDUMME KOLMIODRAAMAAN KUNTIEN, VERON- MAKSAJAN JA VALTION VÄLILLÄ?

Jos kunnat ryhtyvät aktiivisesti strukturoimaan ja tehostamaan toimintojaan, on huolehdittava siitä, että tehdyn työn tulokset hyödyttävät kuntia. Ei saa syntyä tilannetta, jossa valtio ottaa itselleen osan tuloksesta muuttamalla pelisääntöjä. Tämä heikentäisi sekä pyrkimystä saavuttaa asetetut päämäärät että motivaatiota käynnistää ja viedä loppuun rakennemuutosprosessi. Tällöin riski olisi suuri, ettei mikään kunta innostu niin työläästä panostuksesta. Sitä paitsi meidän tulee sekä kunnan että valtion asukasomistajina huolehtia siitä, että myös valtio tehostaa omaa toimintaansa. Suboptimointia valtion ja kuntien välillä tulee välttää.

## NELJÄ TÄRKEÄÄ RAHOITUKSEN YHTYMÄKOHTAA – VALTION JA KUNNAN VÄLINEN KYTKÖS

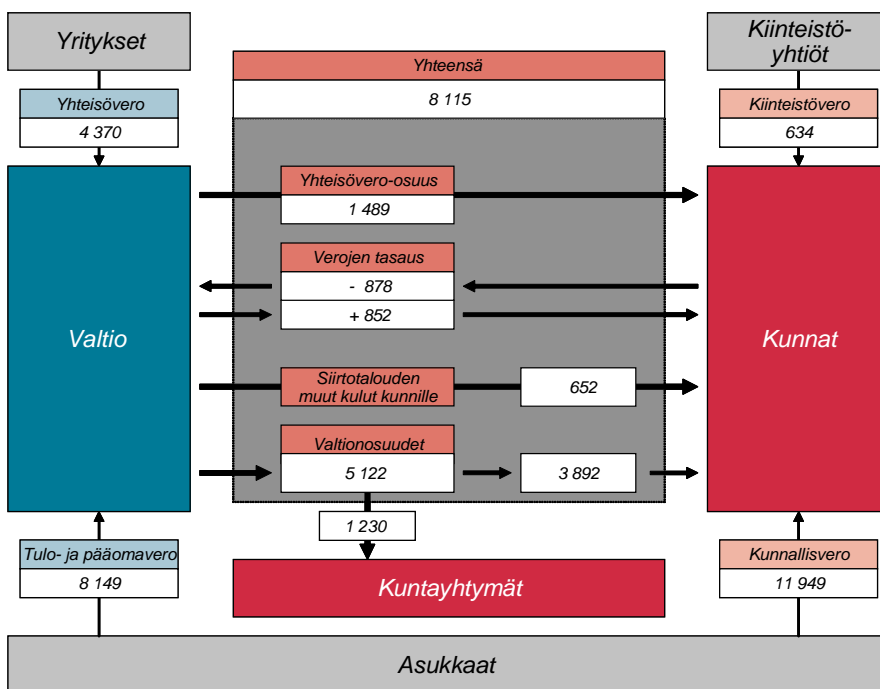
Meillä on tällä hetkellä käytössä neljä mekanismia rahavarojen kanavoimiseksi valtion ja kunnan välillä. Näiden tarkoituksena on:

1. Korvamerkitä valtion perimistä yritysveroista osa, noin 20 prosenttia, kuntien motivoimiseksi edistämään paikallista yritteliäisyyttä. Kuntien *osuus yhteisöverosta* oli kaikkiaan 1.489 mrd. EUR vuonna 2002.
2. Tasata suurempia alueellisia tuloeroja maassamme, jotta kunnallisveroaste säilyy siedettävänä sekä hyvinvointipalvelujen

taso tarpeeksi korkeana. Tämä tapahtuu nk. *verojentasaus-*mekanismin avulla. Tämä väline on aiheuttanut äänekkäim-  
män kritiikin luonnollisesti niissä kunnissa, jotka ovat maksajia. Suurimmat kuusi kaupunkiamme maksoivat 642 milj. EUR vuonna 2003 tai 3/4 kokonaissummasta.

3. Jakaa kuntien lakisääteisten sosiaali- ja terveyskulujen sekä koulutuskulujen rahoitus kuntien ja valtion välillä valtionosuusmenetelmän avulla. Valtionosuuksista kunnat saivat 3.892 mrd. EUR, loput 1.230 mrd. EUR menivät kuntayhtymille pääasiassa koulutukseen.
4. Jakaa valtion budjettiprosessissa sovittuja määrärahoja, joita ovat esimerkiksi valtion rahoitusosuudet investointimenoista. Valtion tilinpäätöskirjasta voimme lukea, että kunnat ovat saaneet 652 milj. EUR näitä varoja.

**Kuvio 38. Rahavirrat valtion ja kuntien välillä vuonna 2002**



Lähteet: B&MANs, Valtion tilinpäätössiakirja 2003.



Kuviosta 38 näemme, että valtio siirtää keräämänsä tulo- ja yhteisöveron takaisin kuntiin. Kaikkien edellä mainittujen mekanismien laskentaperusteet ovat sangen monimutkaisia.

## **MIKÄ ON VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄN OHJAAVA VAIKUTUS KUNNAN JA MYÖS VALTION TOIMINTAAN?**

Edellä oleviin mekanismeihin kohdistuu kahden tyyppistä kritiikkiä. Yksi laskentamekanismiin itseensä, toinen osittain siihen vaikutukseen, joka sillä on epäsuorasti veron muodossa.

Huomattakoon, että poliitikkoja, jotka ovat syventyneet näihin laskelmiin, on todennäköisesti hyvin vähän – puhumattakaan meistä *asukasomistajista*. Tämä luo tarpeettomia väärinkäsityksiä ja repivää debattia. On syytä kysyä, voitaisiinko järjestelmää muuttaa läpinäkyvämmäksi ja paremmin ohjauksen mahdollistavaksi. Voidaanko instrumentteja käyttää kehityksen ohjaamiseksi kuntien rakennetta kehittävään suuntaan, jota hahmottelin aiemmin?

Kun tarkastelemme kuntien tilinpäätöksiä ja sitä, miten valtionosuuksia niissä raportoidaan, näemme, että valtionosuudet ilmaistaan tuloslaskelmassa nettosummina. Saaduista valtionosuuksista vähennetään tai niihin lisätään tasausvero. Tämä tuntuu myös olevan tilanne, kun katsomme kuntiemme budjetteja tai niiden seurantaan. Sosiaali- ja terveydenhoidon ja opetuksen valtionosuuksia ei käsitellä eri jaostoissa, vaan ne jäävät talouspäällikön kansliaan.

Koska laskelmat ovat kovin monimutkaisia ja valtionosuusvaroja ei allokoida esim. sosiaali- ja terveydenhuollon budjettiin, on niiden ohjaava vaikutus kovin mitätön. Jos budjetoisimme ja raportoisisimme valtionosuudet ja muut verotulot taulukossa 7 esitetyn ehdotuksen mukaan, uskon, että saavuttaisimme paremman ohjausvaikutuksen ja ymmärtäisimme valtionosuusmekanismin paremmin.

Samanaikaisesti näemme miten riippuvainen kunta on niistä varoista, jotka menevät ”valtionosuusputken” läpi. Haluan vielä kerran painottaa, että mikäli kunnat haluavat radikaalisti uudistaa rakenteita ja tehos-

Taulukko 7. Valtionosuudet eriteltyinä eri kaupunkien tilinpäätöksissä

Paikkakunta Asukkaita	Helsinki 559 330	Espoo 224 231	Tampere 200 966	Vantaa 184 024	Turku 175 059	Oulu 125 970	Yhteensä 1 469 580
Kunnan tulovero	1 642 981	710 650	462 500	489 758	403 942	307 564	4 017 395
Kiinteistövero	113 859	31 483	24 700	32 714	24 715	13 249	240 720
Muut	802	361	200	338	137	334	2 172
<b>Kunnalta yhteensä</b>	<b>1 757 642</b>	<b>742 494</b>	<b>487 400</b>	<b>522 810</b>	<b>428 794</b>	<b>321 147</b>	<b>4 260 287</b>
	88.2 %	97.9 %	74.2 %	86.8 %	67.6 %	80.3 %	84.5 %
Osuus yhteisöverosta	226 752	81 357	49 200	38 794	35 589	41 899	473 591
Yleinen	19 523	7 572	6 376	6 277	6 039	3 964	49 751
Sos.- ja terveydenhuolto	251 229	55 806	100 843	42 924	105 501	56 513	612 816
Opetus- ja kulttuuritoimi	53 788	36 218	52 607	48 689	85 595	13 307	290 204
<b>Valtiolta brutto</b>	<b>551 292</b>	<b>180 953</b>	<b>209 026</b>	<b>136 684</b>	<b>232 724</b>	<b>115 683</b>	<b>1 426 362</b>
Verotulojen tasaus	-316 834	-165 119	-39 359	-57 171	-26 956	-36 807	-642 246
<b>Valtiolta netto</b>	<b>234 458</b>	<b>15 834</b>	<b>169 667</b>	<b>79 513</b>	<b>205 768</b>	<b>78 876</b>	<b>784 116</b>
	11.8 %	2.1 %	25.8 %	13.2 %	32.4 %	19.7 %	15.5 %
<b>Verot + VO</b>	<b>1 992 100</b>	<b>758 328</b>	<b>657 067</b>	<b>602 323</b>	<b>634 562</b>	<b>400 023</b>	<b>5 044 403</b>
	100.0 %	100.0 %	100.0 %	100.0 %	100.0 %	100.0 %	100.0 %

Lähteet: B&amp;MANs, kaupunkien tilinpäätöstiedot.

taa toimintojaan, on erittäin tärkeää, että valtio ei imaise näitä varoja itselleen, vaan ne jäävät kuntaan. Jos näin ei käy, kuntien muutosmotivaatio heikkenee ja joudumme tilanteeseen, jossa lisärahoituksen tarve toteutetaan veronkorotuksin. Kuten jo alussa totesimme, tämä heikentäisi kilpailukykyämme, ja sillä voisi olla kohtalokkaat seuraukset hyvinvointimallillemme.

# 12 KUNNAT VOIDAAN PELASTAA

Kuntatalouden on uudistuttava ja pyrittävä hyödyntämään parasta taloudellista osaamista, mitä maasta löytyy. Suuret yrityksemme, osuus-kunnat sekä osin myös valtio ovat 1980-luvun lopulta lähtien käyneet läpi samankaltaisen rakennemuutoksen. Ne ovat uudessa ja vaativam-massa toimintaympäristössä karsineet toimintansa rönsyt ja keskitty-neet ydintehtäviinsä. Muutoksen avulla nämä organisaatiot ovat kasvat-taneet tehokkuutta, lisänneet läpinäkyvyyttä ja kohentaneet kilpailuky-kyä.

Kunnissa ja kaupungeissa muutos on vielä edessä. Ongelmallista on, että useiden kunnallisten päätöksentekijöiden on vaikea tunnustaa, että myös kuntien talouteen pätevät pitkälti normaalin talouden lainalai-suudet. Heidän mielestään kunnallistalous on ”erilaista” ja sen hallitse-minen vaativaa salatiedettä, joka on jätettävä siihen erityisesti vihkiy-tyneille virkamiehille tai eksperteille. Kuitenkin juuri kuntien toimin-nan laajuus ja kompleksisuus sekä niiden tehtävien tärkeys edellyttäisi-vät niiden taloudenpidolta suurta läpinäkyvyyttä. Kuntien *asukasomis-tajien* pitää saada tietää, mihin suuntaan laivaa viedään.

Yrity maailmassa on ratkaisevan tärkeää ymmärtää, minkälaisiin suuren mittakaavan muutoksiin yritys joutuu tulevaisuudessa sopeutumaan. Jos tulevaisuuteen sisältyy suuria epävarmuustekijöitä, pyritään yrityk-sessä muodostamaan yhteinen käsitys siitä, kuinka tämä kehitys toden-näköisesti tapahtuu, ja kuinka se voi vaikuttaa oman yrityksen toimin-taan. Yritykset, ainakin menestyvät sellaiset, ne joissa on osaamista en-nustaa ja tulkita markkinatrendejä oikein, luovat ja kehittävät valmiut-taan tämän uuden tulevaisuuden kohtaamiseksi.

Tämä voi merkitä luopumista osista toimintoja ja panostamista jäljelle jääneisiin tai kokonaan uusiin. Useimmat uudet tilanteet, jollain tietyllä markkinalla tai alueella syntyvät, asettavat myös vaatimuksia uuden tyyppiselle osaamiselle ja johtamiselle. Valppaat omistajat näkevät muu-tokset ajoissa ja vaihtavat tai houkuttelevat yritykseensä uusia johtajia luotsaamaan sitä menestyksekkäästi muuttuneissa olosuhteissa.

Suuria muutoksia tapahtuu, nk. Change Management -teorian mukaan, pääasiassa kahdenlaisissa tilanteissa:

- (1) Luodaan tietoisesti epäjatkuvuus-kohta yrityksen toiminnassa.
- (2) Yritetään hallita alkujaan sisäisistä tai ulkoisista syistä juontavaa hallitsematonta kriisitilannetta.

Molemmista näistä muutosprosesseista on esimerkkejä myös suomalaisen yrityssektorin historiassa – ja uskallan väittää, että muutoksen tapa korreloi vahvasti omistajan asenteen ja osaamisen kanssa. Aktiiviset omistajat luovat, esimerkiksi toimitusjohtajaa vaihtamalla, mahdollisuuden kehittää yhtiölle uusi suunta. Samalla saadaan aikaan tilanne, jossa organisaatio pikemminkin odottaa muutosta kuin status quon jatkumista. Myös toimitusjohtaja itse voi luoda edellytyksiä muutokselle organisatorisilla uudelleenjärjestelyillä: perustamalla uusia yksiköitä, nostamalla esiin nuoria kykyjä jne. Tämä kaikki ei tapahdu ilman kitkaa ja ongelmia, mutta prosessi on johdon omassa hallinnassa ja sen itse käynnistämä.

Anonyymi, laaja omistajajoukko, jolla – luonnollisista syistä – on puutteellinen tietämys yrityksen toiminnasta ja jolta mahdollisesti puuttuu ulkoinen, riippumaton analytikkotaho, joutuu suuremmalla todennäköisyydellä hallitsemattoman (jälkimmäisen) muutosskenaarion uhriksi.

Jos yhtiöltä puuttuu aktiivinen omistaja ja jos sillä sen lisäksi on sisäänrakennettu mekanismi tappioiden rahoittamiseksi verovarjoilla, voi se ajautua tilanteeseen, jossa yritysjohto ottaa aivan liian suuria riskejä ja toteuttaa strategioitaan pienessä suljetussa piirissä, ilman että kukaan kyseenalaistaa sen tarkoitusperiä. Jos nämä johtajat tekevät virhearvioinnin, joka myöhemmin osoittautuu kohtalokkaaksi yhtiön tulevaisuuden kannalta, on edessä kriisitilanne. Muutos hallitsemattoman kriisivaihtoehdon kautta on kallis tosiasia, ei ainoastaan yhtiön omistajille vaan myös sen työntekijöille ja alihankkijoille, ja joissain tapauksissa myös viattomille veronmaksajille. Tästä on valitettavan kalliiksi tulleita esimerkkejä pankki-, kommunikaatio- ja päivittäistavarasektoriltamme.

Suuressa osassa kunnallisia toimintoja on havaittavissa yhtäläisyyksiä tilanteeseen, jossa yhtiön omistajakunta on laaja, anonyymi ja toiminta

on suureksi osaksi verovaroin rahoitettu. Olemme keskustelleet useiden aktiivisten kuntavaikuttajien kanssa, eikä tulevaisuus näytä heidän yöuniaa häiritsevän. Monissa tapauksissa kuntien strategiaa lisäksi rakennellaan ”sammutetuin lyhdyin” suljetussa piirissä. Sitä paitsi enemmistö keskustelukumppaneistamme on tuntunut olevan sitä mieltä, että luvussa 2 esittämämme ”bad-case-scenario” ei ole ”worst-case”-vaihtoehto seuraavien 10 vuoden kustannuskehityksen suhteen etenkin sairaanhoidossa. Kukaan heistä ei myöskään esittänyt näkemystä, että talouskasvu olisi merkittävästi korkeampi kuin oletuksemme. Harva oli myöskään ajatellut erotuksen rahoittamista muilla kuin verovaroilla tai asian hoitamista toisin, kuin ehkä lähettämällä kuntiin määräyksiä toiminnan parantamiseksi ja tehostamiseksi. Konkreettisia ehdotuksia ratkaisuiksi, tai aloitettaviksi prosesseiksi, on harvassa. Yleinen käsitys tuntui olevan, että seuraavat 10 vuotta tullaan toimeen, pienin säädöin ja parannuksin, nykyisillä rakenteilla. Todellisen kriisin uskotaan syntyvän 10–20 vuoden kuluttua, kun suuret ikäluokat tarvitsevat hoitoa ja vaativat korkealuokkaisia palveluita. Tämä näkemys, tai visio, on havaittavissa tämänhetkissäkin arvioissa ja toiminnassa. Nyt ollaan luomassa valmiuksia selvitä tulevaisuutemme vaikeista vuosista 2010–2020.

Miksi vaikuttaa siltä, että nämä intressiryhmät ovat valinneet toiseksi mainitun – hallitsemattoman – muutosskenaarion? Siksikö, että he uskovat muutoksen aikaansaamisen toisella tavalla olevan mahdotonmuus? Vai uskovatko päättäjät todella, että meillä on 10 vuotta aikaa valmistella suurta muutosta?

Me emme usko kumpaankaan edellisistä. Meidän havaintomme tukevat johtopäätöstä muutostahdin huomattavan kiristämisen tarpeesta. Siksi olemme suositelleet nopeampaa, lopputulokseltaan halvempaa ja miellyttävämpää, tapaa näiden haasteiden kohtaamiseksi. Tällöin myös koko prosessi olisi paremmin kontrolloitavissa.

Me olemme valinneet tietoisien toiminnan – muutoksen hallinnan – lähtökohdaksemme. Ehdottamamme puhtaan tilaaja-tuottajamallin käyttöönotto, kunnallisen omistajapolitiikan luominen ja siitä seuraava kuntien teollisen toiminnan rakennemuutos ovat tarpeeksi isoja muutoksia luomaan riittävän kattavan ”epäjatkuvuuden tilan” kuntien toimintaan. Tämä prosessi tulee olemaan työläs, myös tuskallinen joillain alueilla, eikä suinkaan ilmainen. Se tulee varmasti myös jakamaan mie-

lipiteitä poliittisissa puolueissa. Mutta me, kunnan asukasomistajat, saamme itse pitää kiinni ruorista ja ohjata hyvinvointipurttamme valitsemaamme suuntaan ja määräämällämme vauhdilla.

Uskomme myös, että jos emme lisää muutostahtia ja ennen kaikkea ymmärrystämme edessämme olevista haasteista, ei hyvinvointiyhteiskunta nykyisessä muodossaan tule selviytymään 10 vuoden päässä odottavassa tilanteessa.

Myös suuret kansainväliset institutionaaliset sijoittajat, luottolaitokset sekä OECD:n kaltaiset kansainväliset yhteisöt jakavat huolestumme julkisen talouden kehityksestä. Mielestämme on olemassa riski, että luotonantajat saattavat diskontata näkemyksensä lainojensa hintoihin tai kotimarkkinayritystemme arvostukseen, jos emme tee suosittellemme toimenpiteiden suuntaisia tai laajuisia aloitteita. Aktiivisella omistajuudella on väliä myös kuntasektorilla!

Olemme esityksessämme käsitelleet muutosprosessissa tarvittavan laajan työkaluvalikoiman. Siihen kuuluu sekä vanhoja että osittain myös uusia ja teräviä epäjatkuvuusinstrumentteja, joita kunnat voivat hyödyntää. Käyttämällä niitä oikein voidaan suuret myrskyt välttää. Kuntiemme välillä on paljon yhtäläisyyksiä, mutta myös paljon eroja. Jokainen kunta tarvitsee sille räätälöidyn kehikon – omistajapolitiikan. Aktiivisen omistajapolitiikan onnistuminen edellyttää myös tahtotilaa: sitoutumista ja riittävää panostusta muutoksen aikaansaamiseksi. Korkealla kuntiemme valtuutettujen 10-kärjessä listalla tulisi olla kunnan omistajapolitiikan kehittäminen, tai päivittäminen. Sitä ei tulisi kehittää pienessä suljetussa piirissä – sammutetuin lyhdyin. Omistajastrategia tehdään asukasomistajia varten, ja sen täytyy huomioida kunnan asukkaiden odotukset ja näkökannat. Siksi sen tulee olla täysin läpinäkyvä ja helposti ymmärrettävissä.

# 13 YHTEENVETO

Hyvinvointivaltiota meillä ei enää ole. Vastuu hyvinvointipalvelujen järjestämisestä kuuluu kunnille – ei valtiolle. Valtio säättää lailla kuntien tehtävistä ja rahoittaa ne osittain valtionosuusjärjestelmän kautta. Uutta tilanteessa on se, että vastuu hyvinvointiyhteiskunnan tulevaisuudesta ei ole koskaan ollut niin lähellä kansalaista, siis kuntalaisia, kuin nyt. Hyvin voivat kunnat ovat hyvinvointiyhteiskunnan perusta.

Hyvinvointiyhteiskunnan tulevaisuus on yksi harvoista keskustelun aiheista, jotka nykyään herättävät poliittisia intohimoja ja synnyttävät jakolinjoja puolueiden välille. Lähes kaikki ovat kuitenkin samaa mieltä itse asiasta: Hyvinvointiyhteiskunta tulee pelastaa ja luotsata ohi edessä siintävien karikoiden.

Jos nykymeno jatkuu, kuntia odottaa hiipivä mutta kohtalokas rahoituskriisi. Valtiota on turha odottaa pelastajaksi. Sen liikkumavara osallistua talkoisiin karttuisalla kädellään on rajallisempi kuin ehkä koskaan ennen. Valtion rahoitusosuuden kasvun varaan kunnat eivät voi laskea. Globalisaation seuraava aalto vaatii kohentamaan suomalaisen työn, tuotannon ja talouskasvun edellytyksiä. Tähän pirtaan veronkorotukset eivät sovi. Korkeat verot johtaisivat hankaluuksiin globaalissa kilpailussa teollisista työpaikoista ja olisivat myrkyä kotimaiselle kysynnälle, jonka koheneminen on yksi talouskasvun luomisen oljenkorsistamme.

On ilahduttavaa, että hallitus on teettänyt globalisaatiostrategian. On surullista, että globalisaatiostrategia unohtaa kotikentän: Talouskasvun luominen on luonnollisesti kriittinen edellytys hyvinvointiyhteiskunnan rahoitukselle, mutta pelkkä raha ei riitä. Suomen kestävä kehitys edellyttää myös, että hyvinvointiyhteiskunnan keskeiset palvelut tuotava kuntasektori on tehokas ja kilpailukykyinen.

## TILANNE TÄNÄÄN

Kuntien ja kaupunkien talouden tulevaisuutta pohtivat asiantuntijat tiedostavat seuraavat – valitettavasti kuitenkin keskustelussa ja päätöksenteossa näkymättömät – seikat:



### **1. Menneen menestyksen varaan emme voi laskea.**

Emme voi laskea sen varaan, että tuleva talouskasvu on samaa tasoa kuin edellisen kymmenen vuoden aikana. Kiristynvä kilpailu leikkaa yritysten voittoja. Osa tuotannosta siirtyy lähemmäksi kasvavia markkinoita ja halvemman kustannustason maihin. Teollisia työpaikkoja ei pystytä nopeasti korvaamaan palvelusektorin työpaikoilla. Yhteisvaikutus syö myös kuntien veropohjaa.

### **2. Kuntien menot kasvavat etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetuksen saralla.**

Reilusti yli puolet veroeuroista käytetään sosiaali- ja terveydenhuollon menoihin. Menojen kehitys on ollut kiihtynvä ja uhkaa tulevaisuudessa kasvaa hallitsemattomaksi. Syynä ovat väestön ikääntyminen, elintason nousu sekä teknologian ja lääketieteen kehitys. Kuntien opetustoimen menot ovat viime vuosina kehittyneet sosiaali- ja terveydenhuollon tavoin kiihtynvästi. Kehitystä selittävät osittain rajut investoinnit koulu-kiinteistöihin. Monet kuntapäätäjät panevat toivonsa siihen, että ikäluokkien pieneneminen saa aikaan kustannussäästöjä opetustoimessa, josta vapautuvat varat voitaisiin kanavoida sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Suomen tuleva menestys nojaa kuitenkin hyvin koulutetun väestönosan lisääntymiseen ja osaamiseen, tutkimukseen, tuotekehitykseen sekä korkean lisäarvon tuotantoon. Niinpä on tärkeää panostaa opetuksen sisältöön ja laatuun.

### **3. Kuntien tämänhetkinen iskukyky ei riitä.**

Kuntien iskukyky muodostuu niiden toiminnan laadusta, tehokkuudesta ja hinnasta. Hyvä iskukyky voidaan saavuttaa tehokkaalla ohjauksella. Tällä hetkellä ohjaus ei toimi seuraavista syistä:

- Kuntien toiminta on liian laaja-alaista ja monitahoista. Kunnat tuottavat valtaosan palveluistaan itse. Lisäksi etenkin suuret kaupungit toimivat lukuisilla muilla toimialoilla oheispalvelutuotannosta ja kiinteistöbisneksestä puhtaasti teolliseen toimintaan. Lisäksi toiminnan tehokkuudessa on toivomisen varaa.
- Kuntien rakenteet ja organisaatiot ovat liian monimutkaisia. Hallinnon käytännöt ja vastuunjaot eivät ole riittävän selkeitä.
- Taloudellinen raportointi on puutteellista.

Kun palvelujen kysyntä kasvaa, huonosti toimiva peruspalvelukoneisto nielee entistä enemmän rahaa. Kunnat tarttuvat tällöin helposti juustohöylään ja säästävät päämäärättömästi myös kilpailukyvyllä keskeisestä opetustoimesta. Lisäksi myös kuntien teollinen toiminta altistuu kiristyvälle kansainväliselle kilpailulle. Tällöin niidenkin kannattavuus heikkenee, ja syntyvää vajetta voidaan joutua rahoittamaan verovaroin.

Peruspalvelujen tuotantoon saatu lisäeuro ei pelasta hyvinvointipalveluja, niin kauan kun niiden tuotanto on tehotonta. Päinvastoin, uhkana on, että yksikkökustannukset kasvavat entisestään tuotannon laajentuessa. Jos perälauta vuotaa, hyvinvointipalvelut ajautuvat syöksykierteeseen: rahaa menee yhä enemmän, mutta palvelut eivät parane eikä niiden määrä lisääny.

## **TEHOKKAAT MUUTOKSEN INSTRUMENTIT**

Muutosten tarve kuntasektorilla tunnustetaan laajalti. Tähän mennessä muutos ei kuitenkaan ole edennyt riittävän pitkälle. Tässä raportissa on nostettu esiin kaksi tehokasta instrumenttia, joilla myönteinen muutos voidaan käynnistää.

### **a. Tehokas omistajapolitiikka**

Rakenteellisia ongelmia ei voida ratkoa käymällä jatkuvasti veronmaksajan kukkarolla. Laiskat pääomat pitää saada käyttöön tehokkaalla omistajapolitiikalla.

Kuntakonsernien sisällä makaa runsaasti laiskaa pääomaa ydintoiminnan kannalta toisarvoisissa kohteissa, matalilla tuottovaatimuksilla ja puutteellisen valvonnan alaisena. Kunnat voivat, ja niiden tulee vapauttaa näitä resursseja harkituin rakennemuutoksien, jotka tähtäävät kunnan rakenteen selkeyttämiseen, tehokkuuden ja läpinäkyvyyden lisäämiseen. Kuntien toiminnan monitahoisuuden karsiminen alkaa toimintojen jakamisella ydin- ja teollisiin toimintoihin. Kuntien ydintoiminnan määrittelee pitkälti laki. Teolliseen toimintaan kuuluvat kilpailulle alistetut alat, joilla on, tai voi olla myös kunnan ulkopuolisia asiakkaita. Menestyvän kunnan tulee kehittää teollinen omistajapolitiikka, jossa määritellään:

- Millä teollisilla aloilla kunta haluaa tulevaisuudessa toimia?
- Miten ja millä organisaatiolla se kehittää näitä toimintoja?
- Millaiset tuottovaatimukset se asettaa niille?
- Miten kunta raportoi näistä toiminnoista asukasomistajilleen?

Kuntien pitää nähdä vahvat pääomansa resursseina, ei koskemattomina aarteina. Millään talouden sektorilla ei tämän päivän taloudessa ole varaa pitää laiskoja pääomia. Päätäjien tulee luoda parempia edellytyksiä kuntien pääoman arvonnousulle siirtymällä aktiiviseen omistajuuteen.

### **b. Tilaaja-tuottajamalli**

Tilaaja-tuottajamalli on avain parempiin kunnallisiin palveluihin ja koko palvelusektorin kehittämiseen.

Kuntien ydintoiminta rahoitetaan verovaroin. Ydintoiminnan tehottomuuden syitä ovat muun muassa kilpailun puute, sekä se, ettei ydintoiminnalla ole tuottovaatimuksia eikä siihen sidottua pääomaa raportoida eikä seurata. Tilaaja-tuottajamallin avulla näihin ongelmiin voidaan kuitenkin puuttua. Tilaaja-tuottajamalli mahdollistaa:

- Kilpailun: Tilaaja voi ostaa palvelut joko kunnan omilta tai sen ulkopuolisilta tuottajilta. Keskenään kilpailevien tuottajien on hyödynnettävä uutta ajattelua ja entistä parempaa osaamista ollakseen kilpailukykyisiä. Tämä luo uusia innovaatioita, jotka kehittävät koko alaa, sen tehokkuutta ja tuottavuutta.
- Vertailukelpoisten vaatimusten asettamisen kunnan omille tuotantoyksiköille. Näille voidaan asettaa samankaltaisia vaatimuksia esimerkiksi sidotun pääoman tuoton suhteen, kuin kilpailevilla tuottajilla on. Tulostavoitteen asettaminen kannustaisi myös kunnan omaa tuotantoa kilpailukykyisemmäksi ja tehokkaammaksi. Tuotantoa ei tarvitsisi tällöin ulkoistaa sen tehottomuuden vuoksi.
- Asukkaiden tarpeista lähtevän ja aidosti toimivan priorisoinnin. Tilaajan toiminnan lähtökohtina ovat kuntalaisten tarpeiden ymmärtäminen ja resurssien ohjaaminen niiden mukaan. Tämä auttaisi kuntia myös siirtymään tuotantolähtöisestä toimintatavasta kysyntälähtöisempään, ja karsimaan palveluja, joille ei ole kysyntää.

Tilaja-tuottajamallin menestyksekkäällä soveltamisella on eräitä keskeisiä ehtoja. Ensinnäkin, tilaja ja tuottaja täytyy erottaa organisatorisesti toisistaan kunnan sisällä. Toiseksi, budjetin tulee olla yksinomaan tilajan käytössä. Kolmanneksi, tilajaosaamiseen täytyy panostaa riittävästi, sillä kuntien järjestämiin palveluihin kohdistuu poikkeuksellisia vaatimuksia: niiden on aidosti toimittava ja oltava kaikkien saatavilla. Hyvinvointipalvelujen turvaamisen nimissä kunnan päättäjien tulee fokusoida siihen mikä on oleellista. Poliitikot ovat kunnan asukkaiden, ei sen tuotantokoneiston edustajia.

### **c. Kunnat nousuun**

Muutos on mahdollisuus. Kuntien toiminnan rakenteiden onnistunut uudelleenjärjestely vähentää paineita verojen korotukseen. Tilaja-tuottajamallin käyttöönotto vahvistaa niin ikään nousevaa hyvinvointipalveluklusteria, joka voi tuottaa vanhenevalle väestölle enemmän ja parempia palveluja. Reformoitu palvelusektori kykenee myös entistä tehokkaampaan työllistämiseen, mikä on välttämätöntä teollisten työpaikkojen vähetessä. Toimiva hyvinvointiklusteri rakentaa ajan myötä myös uutta osaamista ja kilpailukykyisiä yrityksiä, joilla saattaisi olla mahdollisuuksia myös Suomen ulkopuolella.

Kuntien teollisen toiminnan uudelleenjärjestely mahdollistaa paremman tuoton saamisen sidotulle pääomalle ja mahdollistaa myös sen arvon nousun realisoimisen, mikäli siihen on tarvetta. Lisäksi se tarjoaa mahdollisuuden kuntien väliseen yhteistyöhön teollisen toiminnan saralla. Tämä saattaisi useassa tapauksessa olla mielekäs ja paremmin hallittavissa oleva vaihtoehto kokonaisille kuntaliitoksille. Näin muodostettujen suurempien teollisten yksikköjen markkina-arvo olisi myös kuntien yksittäisten teollisten yksikköjen yhteenlaskettua arvoa suurempi.

Kuntien toiminnan uudelleenjärjestely ja niiden raportoinnin kehittäminen helpottaa niiden toiminnan ymmärtämistä sekä lisää läpinäkyvyyttä. Kuntatalouden parempi analysointi johtaa kuntataloudesta käytävän keskustelun tason kohenemiseen. Syntyy positiivinen kierre, jossa parempi keskustelu kehittää organisaatiota – ja toisinpäin. Kuntakin voi olla oppiva organisaatio.

...

*Hyvinvointiyhteiskunnan toimivuuden mittari on se, ovatko sen palvelut kaikkien saatavilla, eikä se, kuka sen palvelut tuottaa.*

# ALAVIITTEET

- <sup>1</sup> Yksityisellä sektorilla käytettäviä tuottavuuden tai tehokkuuden käsitteitä on vaikea soveltaa sellaisenaan julkiseen sektoriin. Julkisen sektorin raportoinnin ja laskennan periaatteet tarvitsisivat laajaa remonttia ollakseen vertailukelpoisia ja yhtä läpinäkyviä yksityisen sektorin kanssa.
- <sup>2</sup> Olemme laskeneet kunnallisveroprosentin tilinpäätöksistä raportoitujen kunnallisverokertymien suhteessa kunnallisverotuksessa verotettaviin tuloihin.
- <sup>3</sup> Ks. edellinen alaviite.
- <sup>4</sup> Kunnallisverotuksessa verotettavan tulon kehitys ei välttämättä korreloi suoraan taloudellisen kasvun kanssa, sillä sitä säätelee poliittinen, erilaisia vähennyksiä koskeva päätöksenteko.
- <sup>5</sup> Valtionvarainministeriön ennuste kokonaistuotannon kasvusta vuosille 2000–2010 on 2.5 prosenttia ja sitä seuraavalle kymmenvuotiskaudelle 2.25 prosenttia. ETLAn ennuste vuosille 2003–2012 on 2.7 prosenttia.
- <sup>6</sup> Aktiivinen omistaja on osaava ja hän kantaa vastuuta pääomasta, jonka kokoaminen kestää kauan ja joka on pitkäikäistä. Omistajaosaamisen kehittämiseen tarvitaan pitkäjänteisyyttä, koska eri toimintaympäristöt vaativat eri tyyppistä osaamista, ja koska osaaminen kehittyy eri tavalla ja vauhdilla toimintaympäristön muuttuessa. Vastuulla on sekä taloudellinen että moraalinen dimensio.
- <sup>7</sup> Georg Henrik von Wright: *Minervan Pöllö* (Helsinki: Otava, 1992). *Myten om framsteget* (Helsingfors: Söderströms, 1993).
- <sup>8</sup> ”Osingolla” tarkoitetaan tässä liikelaitoksen maksamaa peruspääomakorvausta.
- <sup>9</sup> Amerikkalainen liiketalouden sananlasku.
- <sup>10</sup> Kuntasuomi 2004. Kuntaliitto.
- <sup>11</sup> Kilpailuneuvoston päätös 18.6.2001.
- <sup>12</sup> Saadakseni kassavirran täsmäämään taseen kanssa, olen olettanut, että nettoinvestointeihin sisältyy kassavirran erotuksen korjaus, joka oli 4 milj. euroa vuonna 2002.
- <sup>13</sup> Carlsson, Rolf H. (2000).
- <sup>14</sup> Verokanta on noin 10 prosenttia, joka vastaa valtion Suomessa kunnille siirtämien varojen osuutta.
- <sup>15</sup> Käsite nettokustannus on se verotulo, joka tarvitaan kattamaan kaikki menot, jotka jäävät kattamatta muilla tuloilla. Kuluiksi lasketaan myös liiketoiminnan poistot. Yritystaloudellisesti ilmaistuna tämä tarkoittaa verotuloilla maksettua subventiota, jota tarvitaan, jotta toiminnan liike-tulos on nolla. Vaihtoehtoisesti nettokustannusta voidaan tarkastella going concern -näkökulmasta investointitoimintaan. Poistojen määrän ylittävät vuotuiset investoinnit eivät sisälly nettokustannuksen määrittelymään.
- <sup>16</sup> Luku on arvio. Tilastotieto maanlaajuisista kuntien sisäisistä markkinoista olisi hyvin mielenkiintoista luettavaa.
- <sup>17</sup> Samalla tulee huomata, että Ruotsissa keskustellaan yhä kiivaammin maakäräjien tulevasta roolista, ja kriittisyys koskee ennen kaikkea kolmannen poliittisen instanssin tarpeellisuutta.
- <sup>18</sup> Luemme myös kolmannen sektorin kuuluvaksi yksityiseen sektoriin.

# LÄHTEET

Carlsson, Rolf H. (red.) (2000): Strategier för att tjäna pengar – om affärsidén och andra SIAR-begrepp, Ekerlids förlag.

Helsingin tyttäret – Helsingin kaupungin tytäryhteisöjen omistajaohjaus. Helsingin kaupunginkanslian julkaisusarja A 4/2002.

Helsingin kaupungin budjettikirja 2004.

Helsingin, Vantaan, Turun, Oulun, Tampereen, Espoon kaupunkien talousarviot ja tilinpäätökset vuosina 2002–2004.

Kuntakehitys ja tutkimus. KuntaSuomi 2004: ORA-tutkimus. Kuntaliitto.

Kuntien palvelutuotannon kustannuksia 1993–2002, tietokanta. Kuntaliitto.

Kuntien talous ja toiminta 2002, Julkinen talous 2003:7. Tilastokeskus.

Kuntien tunnuslukutiedosto 1993–2002, tietokanta. Kuntaliitto.

Liukko, Matti & Luukkonen, Aino-Maija (toim.) (2002): Kuntien uusi rooli terveyspalvelujen järjestäjänä ja hankkijoina. Kuntaliitto.

Tietoja Helsingin kaupungin omistamista vuokra-asunnoista vuodelta 2002. Kiinteistövirasto, Helsingin Kaupunki.

Tietoja valtion henkilöstöstä 1970–2002. Valtion työmarkkinalaitos 5/2003.

Valtion tilinpäätösasiakirja 2003. Valtionkonttori.

Von Wright, Georg Henrik (1992): Minervan Pöllö. Otava, Helsinki.