

**Kuntien valtionosuusjärjestelmä hallinnan tekniikkana: järjestelmän
muutoksen vaikutus aluerakenteeseen Kainuussa ja Pohjois-
Pohjanmaalla**

Pro gradu -tutkielma
Aluekehitys ja -politiikka
Jaakko Raunio
Oulun yliopisto
Maantieteen laitos
25.11.2013

SISÄLLYS

JOHDANTO	3
VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄN TAVOITTEET	5
HALLINNAN ANALYTIikka	9
Valtioalueen hallinta	13
Uusliberaali rationaliteetti.....	14
SUOMEN VALTION ALUERAKENTEEN JA VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄN KEHITYS	17
Areaalinen valtio.....	18
Hajautettu kilpailuvaltio	26
Kohti metropolivaltiota?	34
SUOMEN KUNTIEN VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄ.....	35
Peruspalveluiden sekä opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksien peruspiirteet ja kriteerit.....	37
Erityisolosuhteiden huomiointi valtionosuusjärjestelmässä	42
Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus	45
Taloudellisissa vaikeuksissa olevat kunnat.....	46
Valtionosuusjärjestelmän uudistaminen	48
TARKASTELUN KOHTEENA OLEVAT MAAKUNNAT	52
Kainuun kuntien taloudellinen tilanne ja valtionosuudet	52
Pohjois-Pohjanmaan kuntien taloudellinen tilanne ja valtionosuudet	54
TUTKIMUSAINEISTO JA -MENETELMÄT	58
Delfoi menetelmänä.....	58
Aineisto.....	59
ARVIOT VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄSTÄ JA MAAKUNTIEN TULEVAISUUDESTA	61
Arviot valtionosuusjärjestelmän tavoitteista.....	61
Tyytyväisyys nykyiseen järjestelmään	63
Uudistuksella kohti suurempia kuntia?.....	66
Maakuntien tulevaisuuden aluerakenne.....	68
Erilaisia tulevaisuuden skenaariota.....	71

POHDINTA.....	75
KIRJALLISUUS.....	79
LIITTEET	91

JOHDANTO

Suomen kunnat joutuvat lähivuosina kohtaamaan monenlaisia haasteita. Euroopan taloustilanteen epävakaisuus heijastuu myös Suomeen. Verotulot kasvavat hitaasti ja valtio joutuu sopeuttamaan talouttaan. Myös kunnilta vaaditaan tiukkaa taloudenpitoa. Samalla muun muassa terveyden- ja vanhustenhuollon palvelujen kysyntä kasvaa väestön ikärakenteen muutoksen myötä. Tällaisessa haastavassa yhteiskunnallisessa kontekstissa Suomessa toteutetaan kuntauudistusta, jonka osana myös kuntien valtionosuusjärjestelmä uudistetaan. Huolenaiheena on ollut erityisesti se, kykenevätkö kunnat huolehtimaan tulevaisuudessa peruspalveluiden järjestämisestä. Suurimmissa vaikeuksissa ovat olleet monet pienet maaseutukunnat, joissa on paljon ikääntynyttä väestöä suhteessa asukaslukuun ja jotka kärsivät monista muista taantuville alueille tyypillisistä ongelmista, kuten muuttotappiosta ja korkeasta työttömyydestä. Monissa suuremmissa kaupungeissa ongelmia taas aiheuttaa jatkuvasti kasvava väestö. Onkin laajalti omaksuttu näkemys, että Suomen kuntarakenne kaipaa uudistamista, ja hallitus on ajamassa Suomeen mallia jossa kunnat olisivat nykyistä suurempia ja niitä olisi huomattavasti nykyistä vähemmän. Kunnat ovat perinteisesti olleet vahvoja toimijoita Suomessa ja ihmiset samastuvat usein voimakkaasti kotikuntiinsa. Tästä syystä kuntarakenteen uudistamisesta käytävä keskustelu on värikästä ja ideologisesti värittyä.

Kuntien taloudelliseen tilanteeseen vaikuttaa oleellisesti kuntien valtionosuusjärjestelmä, jonka avulla tasataan kuntien välisiä eroja. Valtionosuusjärjestelmän merkitys on ollut suuri nykyisenkaltaisen kuntarakenteen kehittymisessä. Järjestelmän tavoitteena on julkisten palveluiden saatavuuden varmistaminen siten, että suomalaiset saavat tietyn tasoiset peruspalvelut asuinpaikastaan riippumatta. Tämä toteutetaan kahdella tavalla: tasaamalla palvelujen järjestämisen kustannuseroja ja kuntien tulopohjaeroja. Valtionosuusjärjestelmää on kritisoitu monesta asiasta: muun muassa valtionosuuksien määräytymisperusteet koetaan usein epätarkoituksenmukaisiksi. Järjestelmää on syytetty myös monimutkaisuudesta ja sen jatkuvaa muuttamista on kritisoitu (Anttonen 2011). Lisäksi keskustelua on käyty myös siitä, voisiko järjestelmää kehittää kannustavampaan ja ongelmien ratkaisuihin palkitsevaan suuntaan (Elonen 2012). Jyrki Kataisen hallitus valmistelee valtionosuusjärjestelmää koskevaa lakimuutosta. Se, millä tavalla ja minkälaisin periaattein rahaa kanavoidaan jatkossa kuntiin, joutuu uuden tarkasteluun.

Pro Gradu -tutkielmassani tarkastelen kuntien valtionosuusjärjestelmän muutosta ja kehitystä. Lähestyn aihetta hallinnan analytiikan näkökulmasta, sillä valtionosuusjärjestelmä voidaan nähdä instituutiona jonka avulla hallintaa harjoitetaan yhteiskunnassa. Voidaan puhua hallinnan tekniikasta, millä viitataan niihin konkreettisiin käytäntöihin, instituutioihin ja henkilöihin joiden avulla hallintaa toteutetaan. Tarkoitukseni on tutkia, millä tavalla tätä hallintaa harjoitetaan kuntien valtionosuusjärjestelmän avulla. Oleellinen kysymys on se, mihin tavoitteisiin valtionosuusjärjestelmällä on eri aikakausina pyritty. Tavoitteena on käydä läpi, miten valtionosuusjärjestelmä on kehittynyt tähän päivään asti ja millaisissa yhteiskunnallisissa kontekstissa tämä kehitys on tapahtunut. Poliittis-taloudellisessa toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset ovat yleensä valtion harjoittaman aluepolitiikan muuttumisen taustalla. Tämä onkin keskeinen mielenkiinnon kohde, kun tarkastellaan valtionosuusjärjestelmän kehitystä. Merkittävä muutos on ollut siirtyminen hajautetusta hyvinvointivaltiosta kilpailuvaltioon.

Valtionosuusjärjestelmän kehittymisen tarkastelun lisäksi toinen tärkeä tavoite tutkielmassani on ennakoida tulevaa kehitystä. Pohdin erityisesti sitä, mihin suuntaan valtionosuusjärjestelmä on kehittymässä ja millaisia vaikutuksia järjestelmän muutoksilla voisi olla Pohjois-Suomen aluerakenteeseen ja tulevaisuuteen ylipäänsä. Tutkimuskysymykset ovat seuraavat:

- 1.) Mikä kuntien valtionosuusjärjestelmä on ja mihin sillä on pyritty eri aikakausina?
- 2.) Millaisia vaikutuksia valtionosuusjärjestelmän muutoksilla voisi olla Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun aluerakenteeseen?

Pro gradu -tutkielmani on osa Oulun yliopiston maantieteen laitoksen, Kainuun liiton ja Pohjois-Pohjanmaan liiton yhteistä Oppiva Pohjois-Suomi -hanketta. Hankkeen tavoitteena on ennakoida Pohjois-Suomen kehitystä sekä kehittää tutkimuksen, opetuksen ja aluekehitystyön välistä vuorovaikutusta (Pohjois-Pohjanmaan liitto 2012). Koska tulevan kehityksen ennakointi on keskeisessä osassa, käytän tutkielmassani tutkimusmenetelmänä Delfoita, joka on yleisesti käytetty metodi tulevaa kehitystä ennakoimassa (esim. Kuusi 2002). Delfoi-menetelmässä tietty ilmiö asetetaan asiantuntijajapaneelin arvioinnin kohteeksi. Toisin sanoen menetelmässä kerätään, työstetään ja analysoidaan

tietyn asiantuntijajoukon esittämiä tulevaisuusarvioita mielenkiinnon kohteena olevasta asiasta (Gordon 2005).

Tutkielma etenee siten, että aluksi pohditaan valtionosuusjärjestelmää yleisesti ja järjestelmän keskeisiä tavoitteita. Tämän jälkeen tarkastellaan poliittista hallintaa sekä Suomen aluerakenteen ja valtionosuusjärjestelmän historiaa. Seuraavassa osiossa eritellään Suomen tämänhetkistä valtionosuusjärjestelmää. Ennen Delfoi-prosessin tulosten analysointia käydään läpi menetelmän peruspiirteet, aineisto ja mielenkiinnon kohteena olevat maakunnat. Lopuksi pohditaan asiantuntijapaneelin näkemysten kautta valtionosuusjärjestelmän merkitystä ja Pohjois-Suomen tulevaisuuden näkymiä.

VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄN TAVOITTEET

Kunnilla on suomalaisessa yhteiskunnassa vahva asema. Niillä on paljon vastuuta erilaisten hyvinvointipalveluiden, kuten sosiaali- ja terveystalouden ja koulutus- ja kulttuuripalveluiden järjestäjänä. Vastuun määrä on kansainvälisesti vertailtuna suuri. Kuntien tulorahoitus on kuitenkin melkein kokonaan sidottu lakisääteisten tehtävien hoitamiseen, mikä osaltaan rajoittaa niiden itsehallintoa. Laissa säädetty peruspalvelut voidaan tuottaa joko kunnan itsensä toimesta tai kunnan järjestämänä. Valtio taas antaa tehtäviä kunnille säättämällä lakeja ja vastaa lähes kaikista tulonsiirroista. Laissa säädettyjen tehtävien lisäksi kunnat voivat halutessaan ottaa vastuulleen myös muita tehtäviä (Suorto 2008: 9–10). Jo pelkästään laissa säädettyjen tehtävien järjestäminen vaatii vuosittain paljon rahaa. Kuntatalouden keskeisimmät tulonlähteet ovat verotulot, valtionosuudet sekä maksu- ja myyntitulot. Verotulot muodostuvat kunnallisverosta, kiinteistöverosta ja yhteisöveron tuoton osuudesta (esim. Kallio 2012: 89). Valtionosuuksien osuus kuntien tuloista vaihtelee todella paljon, mutta Lehtosen (2013) mukaan viime vuosina keskimäärin noin 20 % kuntien tuloista on tullut valtionosuuksista.

Tässä tutkielmassa käytetään joissakin yhteyksissä käsitteen valtionosuus lisäksi termiä valtionapu. Hallipelto ym. (1992: 62) määrittelevät valtioavun yläkäsitteeksi, jolla voidaan tarkoittaa sekä valtionosuutta että valtionapua. Taloustieteellisessä tutkimuksessa on valtionavusta monenlaisia määritelmiä. Esimerkiksi Rosen (1988) jakaa valtionavut kahteen tyyppiin, jotka ovat *conditional grants* ja *unconditional grants*. Ensimmäinen jakautuu vielä kolmeen alalohkoon, ja jälkimmäisellä tarkoitetaan ker-

tasummana maksettavaa valtionapua. Oulasvirta (1996) jakaa valtionavut tehtäväkohtaisiin ja yleisiin, jotka voidaan edelleen jakaa menoperusteisiin ja ei-menoperusteisiin valtionapuihin. Oulasvirta (1996: 22–23) painottaa myös että käsite valtionosuus on valtionapua parempi, sillä se korostaa valtiolle kuuluvaa osuutta palvelujen rahoituksesta eikä leimaa kuntia samalla avunsaajiksi. Mäkirannan (2002: 12) mukaan tiivistetysti valtionapu tai -osuus voidaan määritellä osuudeksi, joka jaetaan valtion keräämistä tuloista vuosittain kunnille. Sen yleisenä tavoitteena on varmistaa, että kunnat pystyvät huolehtimaan peruspalveluiden järjestämisestä ja samalla tasata kuntien välisiä taloudellisia eroja.

Valtionapujen keskeisimmäksi motiiviksi muodostuikin alusta asti kuntien taloudellisten erojen ja yleisemmin alueellisten erojen tasoittaminen. Taustalla vaikutti kokonaisvaltainen näkemys yhteiskunnallisesta oikeudenmukaisuudesta, joka edellytti peruspalvelujen saavutettavuutta kaikille suomalaisille riippumatta asuinpaikasta (Laasanen 1999: 19). Nykyisin valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tavoitteena on ”*kuntien vastuulla olevien julkisten palvelujen saatavuuden varmistaminen tasaisesti koko maassa siten, että kansalaiset voivat saada tietyn tasoiset peruspalvelut asuinpaikastaan riippumatta.*” (Kuntaliitto 2012b). Kuntien rahoitusjärjestelmän arviointi - raportissa (2006: 17) todetaan, että valtionosuuksien tavoite on turvata riittävän hyvät kunnalliset palvelut eri osissa maata kohtuullisella veroasteella. Kuntien tulopohjan tulee olla riittävä suhteessa kuntien tehtäviin. Myös esimerkiksi Vahermo (2004: 89) toteaa, että valtionosuusjärjestelmän keskeinen tavoite on turvata mahdollisimman yhdenmukainen palvelutaso eri puolella maata.

Kuntien valtionosuusjärjestelmää voidaan tarkastella myös perustuslain näkökulmasta. Finlexissä (2013) julkaistun hallituksen esityksen mukaan valtionosuuksilla sinänsä ei ole perustuslain suojaa. Sen sijaan valtionosuuksia kuuluu ”*tarkastella siitä näkökulmasta, kuinka niillä turvataan sivistyksellisten ja sosiaalisten perusoikeuksien tarkoittamat peruspalvelut ja kuinka ne toteuttavat perustuslakivaliokunnan lausunnoissaan esille nostamaa rahoitus- ja kustannusvastaavuusperiaatetta*”. Toisin sanoen yksittäisillä valtionosuusjärjestelmän osilla ei ole perustuslain suojaa, mutta valtionosuuksilla täytyy pystyä turvaamaan tietyt perustuslaissa määritetyt tavoitteet.

Valtionosuusjärjestelmää voidaan perustella *fiskaalisen federalismin* periaatteilla. Fiskaalinen federalismi tarkoittaa järjestelmää, jossa valtio jakaantuu useampaan kuin

yhteen julkisissa tehtävissä päätös- ja toimivaltaa omaaviin hallinnon tasoihin. Usein nämä tasot ovat keskusvaltio-, osavaltio- ja kuntataso. Suomessa fiskaalinen federalismi toteutuu etenkin valtion ja kunnan välisenä suhteena. Suomen valtionosuusjärjestelmä on syntynyt tarpeesta siirtää varoja valtiolta kuntatasolle, sillä kuntien omat resurssit ovat yleensä niiden lukuisten tehtävien järjestämiseen riittämättömät. Valtion lukuisista verolähteistä saamat tulot taas riittävät hyvin myös kuntien tukemiseen (Mäkiranta 2002: 14, Oulasvirta 1996: 11–12). Fiskaalisen federalismin keskeisenä lähtökohtana pidetään Musgraven luomaa teoriaa, jossa sille määritellään kolme perustehtävää. *Allokaatiotehtävän* idea on, että julkinen sektori järjestää resurssien tuotannon yhteiskunnassa niin tehokkaasti kuin mahdollista. Oleellista on pohtia, missä erilaiset julkiset tehtävät tulee järjestää: esimerkiksi maanpuolustus on hyvä organisoida valtiotasolla, kun taas esimerkiksi perusterveydenhoito on parempi järjestää paikallistasolla. *Distributiotehtävän* tarkoituksena taas on tasoittaa alueellista tulonjakoa. Tuloja tasataan sekä alueitten, että yksittäisten kansalaisten välillä. Musgraven määrittelemä kolmas tehtävä on *stabilisaatiotehtävä*. Ainoastaan keskusvaltiotaso voi hoitaa tätä tehtävää: tavoitteena on suhdanteiden ja rahanarvon vakauttaminen, vaihtotaseen tasapainottaminen sekä työllisyyden ylläpito. Tehtävää toteutetaan muun muassa keskuspankkitoiminnan, kauppapolitiikan ja työllisyyspolitiikan avulla (Musgrave & Musgrave 1976: 624–625, Mäkiranta 2002: 14–15).

Oulasvirta (1995: 4) määrittelee valtionavuille kolme keskeistä tehtävää: kuntien palveluntuotannon lisääminen ja ohjaaminen, kuntien yleinen rahallinen tukeminen ja kuntien taloudellisten erojen tasoittaminen. Samansuuntaisena valtionosuusjärjestelmän keskeiset tehtävät näkee myös Laasanen (1999: 19), joka nostaa esiin kaksi tekijää joilla valtionapujen tarvetta perustellaan. Toista voidaan pitää lähtökohtana valtionavuille silloin, kun niiden tärkeimpänä tehtävänä on yhteiskunnallisten erojen tasaaminen: yhteiskunnalliset erot ilmenevät alueellisina eroina, ja näitä eroja on tasattava tavalla tai toisella. Valtionosuusjärjestelmä voidaan nähdä yhtenä taseusmekanismina. Toinen tekijä taas liittyy itse peruspalvelujen tuottamiseen: valtionavut voidaan nähdä hyvinvointipolitiikan funktiona. Hyvinvointivaltion ideaan kuuluu vahvasti se, että yhteiskunta ottaa tärkeimmän roolin kansalaisten peruspalvelujen järjestämisessä. Taustalla vaikuttaa näkemys, jonka mukaan tätä tehtävää ei voi jättää markkinoiden varaan. Nämä kaksi tekijää ovat vahvasti sidoksissa toisiinsa. Myös Moisio (2012a: 19) mukaan val-

tionosuusjärjestelmä liittyy oleellisesti hyvinvointivaltion rakentamiseen: tulonsiirtojen avulla sosiaali- ja terveystalouden järjestelmä saatiin 1970-luvulla kuntakentän avulla ulotettua Suomen eri osiin.

Lehtonen ym. (2008: 9) huomauttavat että valtionosuusjärjestelmän yksi tavoite on toimia tulojen tasaajana myös aikaperspektiivistä katsottuna: järjestelmä toimii eräänlaisena vakuutuksena, joka takaa mahdollisuuden järjestää peruspalvelut myös silloin kun taloudessa esiintyy eri tavalla eri alueisiin vaikuttavia muutoksia. Tällainen tilanne on esimerkiksi silloin, kun tuotannossa tapahtuu suuria vaihteluja toimialalla, jonka tuotanto on keskittynyt tietyille alueille. Valtio voi myös pyrkiä ohjaamaan kuntien toimintaa valtionosuusjärjestelmän avulla (Lehtonen ym. 2008: 9, Kietäväinen 2012). Valtionosuusjärjestelmä voidaan nähdä tyypillisenä poliittisen hallinnan tekniikkana. Järjestelmää uudistamalla ja valtionosuuksien jakamisperusteita muuttamalla voidaan keskipitkällä aikavälillä saada aikaan merkittäviä muutoksia aluerakenteeseen (Moisio 2012b: 19).

Boadway ja Shah (2007) määrittelevät hyvälle valtionosuusjärjestelmälle tiettyjä ominaisuuksia. Näitä ominaisuuksia on nostettu esiin myös Suomen valtionosuusjärjestelmän uudistuksia pohdittaessa (Lehtonen ym. 2008: 11, Kietäväinen 2012). Yksi tärkeä piirre on *tavoitteiden selkeys*: valtionosuusjärjestelmälle asetettujen tavoitteiden tulee olla selkeästi tiedossa. Tämä korostuu etenkin silloin kun järjestelmää uudistetaan. Toinen ominaisuus on *kuntien itsehallinto*: kunnilla tulee olla mahdollisuus asettaa omat painopisteensä palvelutuotannossa omien tavoitteidensa mukaisesti. Kolmanneksi Boadway ja Shah näkevät tärkeänä *tulojen riittävyyden*. Kunnilla tulee olla sellaiset resurssit, että vaadittujen palveluiden järjestäminen on mahdollista. Neljäs ominaisuus on *oikeudenmukaisuus*. Tämä tarkoittaa sitä, että valtionosuuksissa tulee ottaa huomioon kuntien erot tulopohjassa, palvelutarpeessa ja olosuhdetekijöissä. Tärkeitä ominaisuuksia ovat lisäksi muun muassa järjestelmän *ennakoitavuus*, *läpinäkyvyys*, *neutraalisuus* ja *kannustavuus*. Valtionosuuksien täytyy olla ennakoitavissa siten, ettei kovin suuria vuotuisia vaihteluja ole. Tuensaajien tulee pystyä tarkistamaan saamansa tuet ja jakoperusteiden oikeellisuus. Valtionosuusjärjestelmän tulee olla riippumaton kuntien palveluiden tuotantotavasta ja kuntarakenteesta. Tuen saajan ei myöskään tule kyetä itse vaikuttamaan saamiinsa valtionosuuksiin. Lisäksi järjestelmän tulee kannustaa tuen saajia taloudelliseen toimintaan.

HALLINNAN ANALYTIikka

Tämän tutkielman yhtenä keskeisenä tavoitteena on tutkia, millä tavalla hallintaa harjoitetaan valtionosuusjärjestelmän avulla. Keskeinen lähtökohta on hallinnan analytiikka, joka on yhteiskuntatieteellisenä tutkimussuuntauksena saanut vaikutteita etenkin ranskalaisen filosofi Michel Foucault'n ajattelusta. Hallinnan analytiikka on kahden viime vuosikymmenen aikana noussut tärkeäksi osaksi yhteiskuntatutkimuksen valtavirtaa ja vakiinnuttanut paikkansa valtatutkimuksen keskiössä (Kaisto & Pyykkönen 2010: 7). Tutkimussuuntaus soveltuu hyvin myös kuntien valtionosuusjärjestelmän analysointiin, sillä kyse on instituutiosta, jonka avulla valtaa harjoitetaan yhteiskunnassa. Yksi järjestelmän keskeisimmistä tavoitteista on kuntien toiminnan ohjaus. Kuntien ohjaamisen kautta vaikutetaan samalla myös ihmisten käyttäytymiseen. Kaiston ja Pyykkösen (2010: 13) mukaan hallinnan analytiikka ei sisällä tiettyä yleisteoriaa vallasta tai tarkkoja käsitteellisiä jäsennyksiä siitä, miten valtaa harjoitetaan yhteiskunnassa. Sen sijaan se toimii eräänlaisena käsitetyökalujen varantona. Näiden työkalujen toimivuutta täytyy kokeilla jokaisen tutkimuskohteen yhteydessä erikseen.

Moision (2012b: 40–41) mukaan aluepoliittisia toimenpiteitä voidaan tarkastella hallinnan analytiikan näkökulmasta. Tällöin modernin valtion väestö voidaan nähdä eräänlaisena resurssina, joka pyritään saamaan parhaalla mahdollisella tavalla valjastetuksi vaurauden lisäämisen tarpeisiin. Ihmisten käyttäytymistä pyritään sääntelemään ja väestön sijoittumista pyritään ohjamaan. Hallinnan analytiikan näkökulmasta ollaankin kiinnostuneita siitä, miten yksilöiden ja yhteisöiden käyttäytymistä hallitaan. Moision mukaan oleellinen tutkimuskysymys on se, millä tavalla poliittiset hallintapyrkimykset kohdistuvat väestön sijaintiin liittyviin kysymyksiin eri aikoina. Väestön sijainnin ohjaamisen voidaan katsoa kertovan jotakin tärkeää vallitsevasta poliittisesta ajattelusta. Sijoittumisen ohjaamisen lisäksi kiinnostuksen kohteena on se, millä tavalla esimerkiksi väestön pyrkimyksiin, uskomuksiin ja poliittiseen suuntautumiseen yritetään vaikuttaa. Hallinnan analytiikkaa ei ole kovin usein hyödynnetty Suomen aluepolitiikan tutkimuksessa (Moisio 2012a: 43). Moision lisäksi poliittisen hallinnan näkökulmaa on kuitenkin hyödyntänyt esimerkiksi Häkli (1994) tutkiessaan poliittis-hallinnollisen maakuntadiskurssin muotoutumista Suomessa.

Hallinnan analytiikan keskeisen inspiroijan Michel Foucaultin mukaan poliittisten vallankäytön muotojen tutkimuksessa keskeinen käsite on *hallinta*. Käsitteellä tarkoitetaan toimintatapoja, instituutioita, analyyssejä ja taktiikoita, joiden avulla on mahdollista käyttää väestöön kohdistuvaa valtaa (Kantola 2002: 26). Dean (2007: 60–78) määrittelee hallinnan johdonmukaiseksi ja laskelmoiduksi toiminnaksi, joka pyrkii yksilöiden, yhteisöjen ja erilaisten populaatioiden ohjaamiseen kulloinkin keskeisiksi koettujen päämäärien saavuttamiseksi. Tiihonen (2004: 9) taas katsoo hallinnan olevan yhteydessä käsitteisiin hallitseminen, hallinto, viranomaiset ja valta. Ero entiseen diskurssiin, joka rakentui sanan hallitseminen ympärille, on selvä. Hallitsemisella tarkoitetaan ylhäältä lähtevää poliittista johtamista. Hallintakäsite taas lähestyy asiaa eri tavalla: oleellista ei ole se, että julkinen valta vastaa asioiden hoidosta ylhäältä käsin hierarkkisen auktoriteetin avulla. Sen sijaan tärkeää on se, että tilanteet ratkaistaan niiden keinojen kautta, jotka ovat saatavilla ja sopivat parhaiten kuhunkin tilanteeseen. Moderni hallinta-ajattelu painottaa erilaisiin tehtäviin sopivien keinojen moninaisuutta, toiminnan itseohjautuvuutta ja hallinnan verkostomaisuutta. Mielenkiinto kohdistuu erityisesti erilaisiin välineisiin ja keinoihin, joiden avulla julkisia ongelmia pyritään ratkomaan (Tiihonen & Tiihonen 2004: 7–8).

Foucault esitteli *hallintamentaliteetin* käsitteen vuonna 1978 (esim. Foucault 2007). Käsitettä eteenpäin kehitelleet Miller ja Rose (2010: 14–15) kiinnittävät hallintamentaliteettia eritellessään huomiota kolmeen akseliin: alamaistamiskäytäntöjen, vallan muotojen ja totuuden tuotannon järjestelmiin. Keskeisiin kysymyksiin siitä, miksi jostakin ilmiöstä tai asiasta tulee ongelma tietynä hetkenä tietyn tyyppisille ihmisille, pyritään usein vastaamaan vetoamalla valmiina otettuihin luokkiin tai modernisaation kaltaisiin maailmanlaajuisiin prosesseihin. Samanlaisiin syihin vedotaan usein myös kun pohditaan miksi uusi instituutio syntyy tai jo olemassa oleva muuttuu. Miller ja Rose (2010: 26–28) lähestyvät asiaa eri näkökulmasta: keskeisenä lähtökohtana on kysyä, miten asiat alkavat käydä ongelmallisiksi. Tärkeää on siis siirtyä kysymään ”miten” sen sijaan että kysyttäisiin ”miksi”. Ongelmia ei nähdä ennalta annettuina vaan ne on tehtävä näkyviksi yhteisellä kielellä. Tärkeää on myös ratkaisujen esittäminen.

Miller ja Rose (2010: 14–15) haluavat myös välttää hankalasti hahmoteltavien ilmiöiden, kuten valtio ja luokka, selittämisen ongelmat. Sen sijaan oleellista on tarkastella tapahtumia ja käytäntöjä niiden erityisyydessään sekä niitä suhteita, jotka vallitsevat

tapahutumien ja käytäntöjen välillä määritellen ne. Tarkoituksena on saada erityisyys näkyväksi siellä missä on pyrkimys vedota pakottavaan ilmeisyyteen tai historialliseen vakioon. Toisin sanoen tarkoituksena on osoittaa, että kaikki ei aina olekaan niin välttämätöntä kuin miltä se saadaan näyttämään. Millerin ja Rosen (2010: 15) mukaan tällä tavalla voidaan pyrkiä hahmottamaan käytäntöjen ja suhteiden verkostoja, jotka johtavat hallinnan muotoihin. Näin pystymme havaitsemaan tapoja, joilla yksilöiden ja ryhmien elämään pyritään vaikuttamaan.

Hallintatapa voidaan jakaa kahteen aspektiin: *hallinnan rationaliteeteiksi ja teknologioiksi*. Tämän erottelun tarkoituksena on kuvata yhteyttä, joka vallitsee jonkin ilmiön esitystavan ja ilmiön muuttamiseksi suunnitellun toiminnan välillä. Hallinnan rationaliteetit ovat ajattelutapoja tehdä todellisuus ajateltavaksi sillä tavalla, että se mukautuu laskelmoitavaksi ja ohjailtavaksi. Ei ole olemassa yhtä tiettyä rationaliteettia, vaan rationaliteettien eli järjen muotojen moninaisuus. Tämän vuoksi käsitettä käytetään monikossa (Miller & Rose 2010: 28–30). Myös Dean (1999: 11) määrittelee rationaliteetit järjeilyn tavoiksi, jotka koskevat sitä kuinka hallintaa tulee harjoittaa tietyssä ajassa ja paikassa. Rationaliteetit ovat laajoja pitkällä aikavälillä rakentuneita diskursseja. Hallinnan teknologiat taas tarkoittavat ihmisiä, tekniikoita, instituutioita sekä käyttäytymisen ohjausvälineitä. Jotta rationaliteetit voivat olla tehokkaita, niiden on tehtävä itsensä välineelliseksi eli löydettävä jokin tapa toteutua. Toisin sanoen teknologiat ikään kuin toteuttavat rationaliteetteja. Voidaan puhua myös *ihmisteknologioista* eli esimerkiksi välineistä, työkaluista, henkilöstöistä ja koneistoista, joiden avulla vallanpitäjät voivat ymmärtää ihmisten kollektiivista toimintaa ja vaikuttaa siihen (Miller & Rose 2010: 28–30).

Tämän tutkielman mielenkiinnon kohteena oleva kuntien valtionosuusjärjestelmä voidaan nähdä hallinnan teknologiana. Valtionosuusjärjestelmän avulla valtio pystyy hallitsemaan ja ohjaamaan kuntien toimintaa. Samalla järjestelmän avulla voidaan hallita muun muassa ihmisten sijoittumista. Esimerkiksi erilaisten syrjäseutulisien avulla on pyritty pitämään myös harvemmin asutut alueet asuttuina. Vastaavasti järjestelmää voidaan muuttaa myös kaupunkiseutuja suosivaksi. Kulloinkin käytössä olevan valtionosuusjärjestelmän taustalla vaikuttaa aina myös jokin rationaliteetti, jota toteutetaan itse järjestelmän avulla. Valtionosuusjärjestelmä on luonteeltaan hyvin poliittinen, ja eri aikoina sitä voidaan käyttää erilaisten tavoitteiden toteuttamiseen. Osittain valtion-

osuuksien käyttöä kulloisenkin poliittisen rationaliteetin toteuttamiseen kuitenkin rajaa se, että perustuslaki asettaa valtionosuusjärjestelmälle tietyt reunaehdot. Yksittäisiin kuntiin valtionosuusjärjestelmän pientenkin muutosten vaikutukset voivat olla hyvin moninaisia. Oulasvirta (1995: 5) huomauttaa, että valtion ohjaus vaikuttaa kuntien talouden ja toimintojen lisäksi myös esimerkiksi valtasuhteisiin. Valtionosuusjärjestelmän muuttuessa poliittisten toimijoiden rooli ja valta budjettiprosessissa saattaa muuttua hyvinkin paljon. Esimerkiksi valtionapuhjauksen purku voi heikentää huomattavasti joidenkin asemaa budjettiprosessissa ja samalla toisten asema voi vahvistua. Valtionosuusjärjestelmän avulla tapahtuvaa hallintaa harjoitetaan monin eri tavoin.

Rationaliteettien ja teknologioiden lisäksi voidaan puhua *hallinnan regiimeistä*. Käsitteellä tarkoitetaan rutiininomaisiksi muuttuvia tapoja tehdä asioita tietyllä tavalla. Regiimit ovat löyhiä järjestelmiä, eivätkä ne ole identtisiä tietyn instituution kanssa. Regiimit lainaavat toisiltaan, kilpailevat keskenään ja valloittavat toisiaan. Kaikilla regiimeillä on omat tiedon tuotannon tapansa, asiantuntijuutensa ja tekniikkansa. Vallankäytön voidaankin katsoa koostuvan löyhästä hallinnan tekniikkojen, käytäntöjen ja rationalisuuksien joukosta, jolle on ominaista jatkuva muutos (Dean 1999: 22–29, Kantola 2010: 97–98).

Millerin ja Rosen (2010: 31–33) mukaan kärjistäen voidaan erottaa kolme ”hallintamentaliteettiperhettä”. Sen lisäksi että klassinen liberalismi on filosofia, sitä voidaan tarkastella myös hallintamuotona: klassisen liberalismien aikana valtio asetti itselleen rajat jättämällä tietyt alueet, kuten yksityiselämän ja markkinat, itsensä ulkopuolelle. Nämä eivät olleet valtion hallittavissa. 1800-luvun loppupuolelta alkaen valtion poliittinen koneisto ryhtyi laajentamaan vaikutusvaltaansa uusille alueille, kuten kaupunkisuunnitteluun, koulutukseen ja terveydenhoitoon. Näin muotoutui toinen hallintamentaliteettityyppi, hallitseminen ”sosiaalisen kannalta”. Sen mukaan sosiaalinen hallitseminen oli tärkeää, jotta pystyttiin torjumaan markkinaindividualismi ja kommunistisen vallankumouksen tuottama uhka. Hallintatekniikka kehiteltiin keksimällä sosiaaliturva, sosiaalinen hyvinvointi ja koko käsite ”sosiaalinen” itsessään. Valtio nähtiin uudessa roolissa: sen tehtävä oli taata ihmisten hyvinvointi. Hyvinvointivaltion syntymä liittyykin pitkälti tähän hallintamuodon muutokseen. Moision (2012b: 19) mukaan myös kuntien valtionosuusjärjestelmän kehitys liittyy oleellisesti tähän valtion uudelleen asemaan: järjestelmä kehittyi pitkälti hyvinvointivaltion rakennusvaiheessa, sillä ihmis-

ten hyvinvoinnin takaamisen lisäksi valtion tuli varmistaa kuntien hyvinvointi ja koko maan tasapuolinen kehitys.

Millerin ja Rosen (2010: 31–33) mukaan kuitenkin jo 1960-luvulta lähtien alkoi esiintyä kritiikkiä liian suureksi kasvanutta valtiota kohtaan. Tätä kautta syntyi se, mitä voidaan kutsua kehittyneeksi liberalismiksi. Myös uusliberalismin nousu liittyy tähän kehitykseen. Kritiikkiä esitettiin kuitenkin usealta eri taholta, eivätkä sitä harjoittaneet ainoastaan uusliberaalit tai klassisen liberalismien kannattajat, vaan hyvinvointivaltiolla oli myös vasemmistolaisia vastustajia. Pikkuhiljaa markkinarationaliteetit- ja teknologiat levisivät uusille alueille, kuten koulutukseen ja terveydenhoitoon. Tällä tavalla syntyi uusia teknologioita, joiden avulla hallintaa harjoitetaan. Ihmisten, alueiden ja yksiköiden oma päätäntävalta näytti lisääntyvän, mutta käytännössä nämä eri toimijat sidottiin uudenlaisen hallinnan piiriin. Tämä hallinta tapahtuu etenkin erilaisten etähallintatekniikoiden välityksellä. Moisio (2012a: 20) korostaa, että markkinarationaliteetit ovat levinneet myös valtion tilallista rakennetta koskevaan ajatteluun: aluerakennetta pyritään kehittämään kustannustehokkaaseen suuntaan. Samalla myös valtionosuusjärjestelmän tietyt perusperiaatteet, kuten kuntien välinen solidaarisperiaate, on asetettu ainakin jossain määrin kyseenalaisiksi. Kehittynyttä liberalismia voidaan pitää kolmantena hallintamentaliteettityyppinä.

Valtioalueen hallinta

Aluepolitiikan tutkimuksen näkökulmasta valtioalueen hallinta on keskeinen ilmiö. Valtio on läpi Suomen itsenäisen historian säännellyt erilaisten tekniikoiden avulla ihmisten sijoittumista. Valtion aluerakenteen voidaankin katsoa olevan voimakkaasti kytköksissä väestön ominaisuuksien ja sijoittumisen hallintaan. Esimerkiksi 1960-luvun lopulla tapahtunut korkeakoulujen hajauttaminen voidaan nähdä esimerkkinä väestön ja aluerakenteen yhdistävästä valtion tilasuhteiden sääntelystä: sijoittamalla korkeakouluja eri puolelle maata pyrittiin luomaan alueistaan tietoisia ja niiden kehitystä edesauttavia kansalaisia (Moisio 2012b: 44–45). Valtionosuusjärjestelmän voidaan katsoa olevan yksi keskeisimpiä keinoja väestön sijoittumisen ja ominaisuuksien hallintaan.

Valtion toimintaa ohjaavat aina tietynlaiset ideologiset suuntaukset (Jones & Jones 2003: 411). Nämä ideologiat ja poliittisen hallinnan taustalla kulloinkin vaikutta-

vat rationaliteetit näkyvät lukuisin eri keinoin tapahtuvana valtioalueen hallintana. Erilaiset taloudelliset, poliittiset sekä kulttuuriset toimenpiteet ja virtaukset vaikuttavat monella eri tavalla aluerakenteen eri tasoilla (esim. Sippola 2010) Valtioaluetta pyritään muokkaamaan jatkuvasti tiettyihin päämääriin sopivaksi. Tällaisella toiminnalla valtioalueesta pyritään tekemään tietyllä tapaa aiempaa hyödyllisempi (Moisio 2012b: 45–46). Aluekehittäminen institutionalisoitui 1960-luvulla, kun valtiojohtoinen aluesuunnittelujärjestelmä syntyi (esim. Sippola 2010, Moisio & Vasanen 2008). Samalla aluekehittämisestä tuli asiantuntijoiden asia: tavallisista kansalaisista tuli politiikan kohteita. Tulevaisuuden valtiota alettiin toteuttaa järjestelemällä tilasuhteita (Moisio 2012b: 46).

Valtion tilasuhteiden muotoja leimaavat aina tietyntyyliset rationaliteetit ja valtasuhteet. Poliittiset rationaliteetit ilmenevät erilaisina konkreettisina toimenpiteinä: esimerkiksi 1960-luvulla alkanut palvelujen hajauttaminen ilmensi keynesiläistä rationaliteettia. Valtioalueen järjestelyn avulla pyritään toteuttamaan aina kulloinkin vallassa olevaa poliittista rationaliteettia (Moisio 2012b: 46). Seuraavassa käydään läpi uusliberaalia poliittista rationaliteettia.

Uusliberaali rationaliteetti

Uusliberaaliin rationaliteettiin nojaava poliittinen hallinta pohjautuu pitkälti hyvinvointivaltion toimintamallien kritiikkiin (Moisio 2012b: 47). Esimerkiksi Jessop (2002) on korostanut hyvinvointivaltion huonoa sopivuutta nykyiseen innovaatioita ja verkostoja korostavaan, vahvasti globalisoituneeseen talouteen. Suomessa kritiikkiä on esittänyt muun muassa Hautamäki (2005), jonka mukaan hyvinvointivaltio tulee olemaan suurissa vaikeuksissa etenkin rahoitusvaikeuksiensa vuoksi. Rydman (2013) näkee hyvinvointivaltiossa monia perustavanlaatuisia ongelmia: julkinen sektori paisuu jatkuvasti, ihmisten toimintaa säännellään voimakkaasti eikä järjestelmä kannusta tehokkuuteen. Rydman näkee hyvinvointivaltiossa myös monia eettisiä ongelmia, kuten esimerkiksi sen, että järjestelmä heikentää yksilön käsitystä omasta moraalisesta vastuustaan. Rydmanin mukaan vähävaraisten tukemisen laajojen tulonsiirtojen avulla tekee moraalisesti kyseenalaiseksi se, että siirrot tehdään toisten rahoilla ja lupaa kysymättä (Rydman 2013: 16).

Moision (2012b: 47) mukaan hyvinvointivaltion kritiikki koskee julkisen ja markkinoiden välisen suhteen lisäksi myös valtion aluerakennetta. Tämän vuoksi kritiikki kohdistuu suoraan myös kuntien valtionosuusjärjestelmään, sillä se on pitkälti hyvinvointivaltion ajatusten mukainen instituutio ja keskeinen osa tulonsiirtojärjestelmää. Valtionosuusjärjestelmän kautta rahoitetaan kuntien lakisääteisiä tehtäviä, joiden määrä on jatkuvasti kasvanut. Uusliberaalin ajattelun mukaan julkista sektoria tulisi keventää oleellisesti. Tämän vuoksi myös kuntien valtionosuusjärjestelmän merkitystä tulee tarkastella uudelleen. Myös valtionosuusjärjestelmän tavoite alueellisten erojen tasoittamisesta asetetaan uusliberaalissa ajattelussa osin kyseenalaiseksi.

Uusliberaalilla aikakaudella kilpailukykyä korostavan puhe- ja ajattelutavan voidaan katsoa pitkälti korvanneen aiemmin vallalla olleen suunnitteluun ja sääntelyyn perustuneen ajattelun (Heiskala & Luhtakallio 2006: 7). Keskeinen kysymys uusliberaalissa hallinnassa on se, miten julkinen valta hyödyntää parhaiten markkinoita. Ihmiset, alueet ja instituutiot mieltyvät suhteessa kilpailuun, ja valtion keskeisimmäksi tehtäväksi jää tuhota kilpailua estäviä rakenteita (Moisio 2012b: 47). Kilpailun piirteet ovat läpäisseet vahvasti myös valtiolliset organisaatiot, joihin on omaksuttu yksityisistä yhtiöistä tuttuja toimintamalleja. Puhutaan uudesta julkisjohtamisen opista (esim. Patomäki 2007). Hyvä esimerkki yritysmaailmasta tuttujen toimintamallien soveltamisesta myös kunnallishallintoon on Mäntsälän kunnan suunnitelmat yhtiöittää toimintojaan ja siirtää ne holding-yhtiön alle. Tämän yhtiön alle laitetaan ensin kunnan sähkö- ja vesilaitokset. Tämän jälkeen konserniin liitetään kunnan vuokrataloyhtiöt, jäähalliyhtiö, yrityskehitys-yhtiö sekä osia teknisestä toimesta. Mäntsälän malli on kopioitu yksityissektorin verosuunnittelua harjoittavista yritys-konserneista (Mölsä 2013).

Valtiosääntelyn merkitys ei automaattisesti vähene uusliberalismin aikakautena vaan poliittista sääntelyä tarvitaan nimenomaan kilpailuolosuhteiden tuottamiseen. Valtio nähdään markkinoiden puitteiden takaajana: se muun muassa luo pohjan sopimus-käytännöille ja vastaa kansalaisten tarkoituksenmukaisesta koulutuksesta (Moisio 2012b: 47). Merkittävä muutos aiempaan onkin ollut se, että valtio pyrkii enemmän edistämään taloudellista toimintaa kuin rajoittamaan sitä (esim. Heiskala 2006: 23). Castells (2000) on viitannut valtion muuttuneeseen rooliin puhumalla kehitysvaltioista: valtion keskeisenä tehtävänä on varmistaa resurssien mahdollisimman suuri virtaaminen omaan yhteiskuntaan. Tämä toteutetaan parhaiten luomalla yhteiskuntaan sellaiset ra-

kenteet, jotka tukevat oman alueen pääomia globaaliksi muuttuneessa kilpailussa. Moisio (2012b: 47) mukaan uusliberalistisessa hallinnassa valtiolle annetaan tehtävä muokata esimerkiksi yhteiskunnan tilallisia rakenteita ja yksilöiden laadullisia piirteitä sellaisiksi, että ne sopivat tiettyihin päämääriin. Valtion tulee olla samanaikaisesti sääntelijä, uudistaja ja markkinoilla toimiva sääntelyvaltansa rajoittaja. Valtion rooli nähdään erilaisena kuin hyvinvointivaltion rakennusvaiheessa.

Uusliberaaliin hallintaan kuuluvista käytännöistä on tullut yleisiä eri puolilla maailmaa ja erilaisissa organisaatioissa. On alettu puhua globaalista hallintavallasta. Tämä käsite viittaa eräänlaiseen maailmanlaajuiseen konsensukseen siitä, millä tavalla valtiopolitiikkaa tulee tehdä kilpailukykyisyyden parantamiseksi (Moisio 2012b: 47–48). Valtioiden talouspolitiikat ovat alkaneet muuttua samansuuntaisiksi ja perinteisen hyvinvointivaltion kritiikki on voimistunut (Patomäki 2007, Moisio 2012a). Julkusen (2001: 34) mukaan kaikki länsimaat ovat 1980-luvulta eteenpäin käyneet läpi muodonmuutoksen, jossa julkista sektoria on uudistettu, rahamarkkinoita vapautettu ja työmarkkinoille tuotu uudenlaista joustoa. Esimerkiksi Suomessa hyvinvointivaltion rakenteita alettiin kritisoida voimakkaasti 1990-luvun laman jälkeen (esim. Kantola 2002). Uusliberaaliin kehitykseen liittyy myös se, että nykyisessä valtiopolitiikassa eniten kansainvälisen talouden kanssa tekemisissä olevien valtiokoneiston osien, kuten valtionvarainministeriön, asema on korostunut verrattuna aiempaan. Tiivistetysti voidaan todeta, että globaalin uusliberaalin hallintavallan syntyyn on vaikuttanut maailmanmarkkinoiden paine yhdessä yhtenäistyvien valtiostrategioiden kanssa (Moisio 2012b: 47–48).

Alasuutari (2006) on tutkinut, millä tavalla uusliberalistisen ideologian mukaisia uudistuksia on Suomessa perusteltu. Keskeinen havainto on muun muassa se, ettei hankkeita ja uudistuksia perusteltaessa käytetty suoraan kovinkaan paljon kilpailuttamisen tai liikelaitostamisen käsitteitä, vaan ehdotuksissa puhuttiin muun muassa hallinnon kehittämisestä ja palvelujen laatujen parantamisesta. Lisäksi esimerkiksi kun ministeriöiden keskusvirastoja muutettiin kehittämiskeskuksiksi, käytettiin perusteluna kansalaislähtöisyyden ja kansanvaltaisuuden paranemista. Kilpailulainsäädäntöä uudistettaessa taas puhuttiin suoraan valtiokeskeisen suunnittelun huonoista puolista verrattuna vapaaseen kilpailuun. Kilpailun edistäminen alettiin nähdä pääsääntönä, josta poikkeaminen tuli erikseen perustella. Lisäksi Alasuutarin korostaa, että perusteluna käytettiin myös muiden maiden antamia esimerkkejä. Myös esimerkiksi Patomäki (2007) on ko-

rostanut sitä, että uusliberaalin rationaliteetin mukaiset ajatukset ovat tulleet Suomeen pitkälti muiden maiden uudistuksia kopioimalla.

SUOMEN VALTION ALUERAKENTEEN JA VALTION- OSUUSJÄRJESTELMÄN KEHITYS

Valtion aluerakenteeseen vaikuttavat aina erilaiset strategiat ja poliittiset valtasuhteet. Moision (2009: 156–157) mukaan aluerakenne on ”*valtion materiaallinen tiivistymä, joka liittyy materian kiertoon ja kasaantumiseen sekä vallitseviin poliittis-taloudellisiin ideologioihin*”. Tästä syystä aluerakenne pitää sisällään rakennetun ympäristön lisäksi infrastruktuurien tuottamisen taustalla vaikuttavan poliittis-taloudellisen ideologian. Myös tulonsiirtomekanismit, joista kenties keskeisin on kuntien valtionosuusjärjestelmä, voidaan nähdä aluerakenteen merkittävänä osana (Moisio 2012a). Tulonsiirtojen vaikutuksen lisäksi Suomen aluerakenteeseen on vaikuttanut erityisesti taloudellinen toiminta: aluerakenteessa on muun muassa edelleen piirteitä maatalousyhteiskunnasta ja teollisuuden ympärille rakentuneista työpaikkakeskuksista (Ympäristöministeriö 2006).

Suomen aluerakenteen ja alueellisen kehittämisen historiaa on jäsennellyt eri tavoilla. Esimerkiksi Hautamäki (2001: 45) jakaa Suomen sodanjälkeisen alueellisen kehittämisen kolmeen vaiheeseen: talouskasvuun tähtäävä teollisuuden tukemisen keskushallintokeskeinen kausi vuodesta 1966 vuoteen 1974, tämän jälkeen väestön elinolojen sektorikeskeisen parantamisen ja laajan suunnittelujärjestelmän kausi vuoteen 1993 asti ja vuonna 1994 alkanut maakuntakeskeisyyttä ja talouskasvua korostava kansainvälistyneen ohjelmallisen aluepolitiikan kausi. Vartiainen (1998) on myös jakanut suomalaisen aluepolitiikan kolmeen vaiheeseen: teollistavan kehitysaluepolitiikan vaihe 1970-luvun puoleenväliin asti, tästä alkanut aluepoliittisen suunnittelun aika 1980-luvun lopulle asti ja tällöin alkanut ohjelmaperusteisen alueellisen kehittämisen vaihe.

Moisio (2009: 159) on jakanut Suomen aluerakenteen historian kolmeen vaiheeseen: areaalinen valtio itsenäistymisestä 1950-luvulle, hajautettu hyvinvointivaltio 1960-luvulta 1990-luvun alkuun asti ja hajautettu kilpailuvaltio tästä eteenpäin. Lisäksi viime vuosina on ollut pyrkimyksiä kehittää Suomen metropolivaltion suuntaan. Seuraavassa käydään läpi Suomen aluerakenteen kehittymistä tämän jaottelun pohjalta. Samassa yhteydessä tarkastellaan valtionosuusjärjestelmän kehitystä ja pohditaan, mil-

laisiin tavoitteisiin järjestelmän avulla on eri aikoina pyritty ja miten erilaisiin uudistuksiin on päädytty.

Areaalinen valtio

Pienet kunnat muodostavat Suomen aluerakenteen perustan. Tämä rakenne on peräisin jo 1800-luvulta (Moisio 2012a: 17). Väestö on levinnyt pieniin kuntiin ympäri maata: tätä laajalle levittäytyntä asutusta selittävät eri aikoina tapahtuneet maanjaot ja suuret asutustoimenpiteet. Maanjaot ovat vaikuttaneet etenkin kylien rakenteeseen. Maatalousasutuksen leviämiseen taas ovat vaikuttaneet 1900-luvun asutustoimenpiteet, kuten torppareiden vapautus vuonna 1918 ja karjalaisten asuttaminen toisen maailmansodan jälkeen. Näiden toimenpiteiden vaikutukset näkyvät selvästi nykypäivänäkin (Sippola 2010: 29). Moisio ja Vasanen (2008: 23) mukaan areaalisessa valtiovaiheessa Suomessa voidaan kuitenkin katsoa olleen kaksi toisistaan poikkeavaa aluetta: suppea poliittis-kulttuurinen ydinalue ja laaja periferia jossa kehityserot olivat vähäisiä. Areaalisessa valtiovaiheessa maa- ja metsätalous olivat Suomen tärkeimmät elinkeinot. Yhteiskuntapolitiikan keskeisimmät aiheet olivat kysymykset maasta ja siihen sidotuista luonnonresursseista. Poliittista vääntöä käytiin esimerkiksi siitä, miten maahan sidotut resurssit jaetaan. Valtionalue oli täten samanaikaisesti keskeinen tuotannontekijä, poliittinen voimavara ja väline sosiaalipolitiikan toteuttamisessa.

Alueellisiin eroihin alettiin kiinnittää huomiota 1920- ja 1930 – luvuilla, ja esimerkiksi maataloustuissa otettiin käyttöön alueellisia porrastuksia. Sotien jälkeen siirtolaiset asutettiin eri puolille Suomea, ja joitakin valtion teollisuuslaitoksia ja korkeakouluja sijoitettiin maan eri osiin. Näihin toimenpiteisiin vaikuttivat osin myös aluepoliittiset tekijät. Koska vallalla olivat pitkälti maatalouteen liittyvät elinkeinot, tapahtui asutuksen laajeneminen ikään kuin luonnollisesti. Myös mahdolliset sijoittumiseen vaikuttavat houkuttimet liittyivät pitkälti alkutuotantoon. Varsinainen aluepolitiikka tuli mukaan yhteiskunnalliseen keskusteluun vasta hieman myöhemmin. Tämä tapahtui oikeastaan vasta silloin, kun työvoiman tarve maataloudessa alkoi vähetä ja teollisuuden merkitys korostui (Sippola 2010: 17–18).

Suomen valtionapujärjestelmä syntyi jo 1800-luvulla. Valtionapujen historian voidaan katsoa olevan yhtä pitkä kuin organisoituneen kunnallishallinnon historia.

Kunnallisasetuksilla vuosina 1865 ja 1873 paikallishallinto erotettiin valtiosta ja seurakunnista omaksi itsenäiseksi yksikökseen. Paikallishallinnolle annettiin oma tehtäväpiiri ja verotus. Nykyisen kunnallishallinnon voidaan katsoa alkaneen tästä. Myös valtionapujärjestelmän voidaan katsoa saaneen alkunsa samoihin aikoihin, sillä kunnat alkoivat saada valtiolta avustuksia, joilla niitä kannustettiin tiettyjen tehtävien hoitamiseen (Laasanen 1999: 19). Aluksi kuntien kehitys oli kuitenkin varsin hidasta muun muassa resurssin puutteiden ja asenteiden takia. Tällaisessa yhteiskunnallisessa tilanteessa valtionapujen keskeisin tehtävä oli kannustaa kuntia palveluntuotantoon, kuten kansakoulujen perustamiseen, kunnanlääkäreiden palkkaamiseen sekä sairaaloiden perustamiseen ja ylläpitoon (Oulasvirta 1996: 82). Valtionavuilla pyrittiin vain hyvin vähäisessä määrin tasoittamaan kuntien välisiä taloudellisia eroja (Niemivuo 1976: 26–38). Laasanen (1999: 19) mukaan kuitenkin jo valtionapujärjestelmän alkuvaiheessa taustalla vaikutti näkemys kansalaisten tasa-arvosta: ajatuksena oli, että kaikkien tulee saada samantasoiset palvelut asuinpaikastaan riippumatta.

Valtionapujärjestelmä poikkesi tuohon aikaan huomattavasti siitä, millaiseksi se myöhemmin kehittyi. Järjestelmän alkuaikoina valtionosuus oli joko kaikille kunnille sama tai vaihteli niin, että maalaiskunnat saivat suhteellisesti enemmän valtionapua kuin kaupungit. Lisäksi köyhät ja harvaanasutut kunnat pystyivät jo tuolloin hakemaan lisättyä tukea. Valtionosuudet olivat tehtäväkohtaisia tukia. Koulutoimen valtionosuudet olivat keskeisin osa järjestelmää: esimerkiksi vuonna 1930 maalaiskuntien valtionosuudesta noin 80 prosenttia oli kansakouluja varten annettuja käyttötalouden valtionapuja (Oulasvirta 1996: 82).

Parikymmentä vuotta Suomen itsenäistymisen jälkeen 1930-luvun loppupuolella valtionosuusjärjestelmä oli jo kehittynyt monimutkaiseksi kokonaisuudeksi. Valtionosuuksia jaettiin moniin eri tarkoituksiin. Jakoperusteet olivat monelta osin hyvinkin tarkkoja. Esimerkiksi lastensuojelu- ja alkoholistilaissa oli monia säännöksiä, jotka vaikuttivat kuntien saamiin valtionosuuksiin. Kansakoulun ja tielaitoksen menojen osalta valtionosuuksien yhtenä tavoitteena oli tasata kuntien taloudellisia eroja. Ongelmana oli kuitenkin se, että tätä tasoittavaa valtionosuutta saivat vain ne kunnat, jotka onnistuivat laittamaan toiminnan alkuun ja saivat sen perustamiseen valtionosuuksia. Tästä syystä jakoperusteet lisäsivät eroja palveluiden tasossa köyhien ja varakkaiden kuntien välillä vaikka tavoitteet olivatkin täysin päinvastaisia. Monet taloudellisesti heikot har-

vaanasuttujen seutujen kunnat joutuivatkin hankalina aikoina pahoihin taloudellisiin ongelmiin oppivelvollisuuden tuomien kustannusrasitusten vuoksi (Soikkanen 1966: 567–568). Kaupungeilla oli maalaiskuntia suurempi osuus valtionavuista myönnetty terveydenhoitoon. Valtionapujen osuus kokonaistuloista oli kaupungeilla varsin vaatimatonta luokkaa 1960-luvun loppuun saakka (Oulasvirta 1996: 82).

Kunnille myönnettiin tehtäväkohtaisten valtionavustuksien lisäksi myös harkinnanvaraisia erityisavustuksia. Näiden avustusten merkitys oli kuitenkin kansakoulutoimea lukuun ottamatta melko pieni. Järjestelmässä oli joitakin varsin huomattavia heikkouksia. Ongelmallista oli esimerkiksi se, että kantokyvyltään samanlaiset kunnat saivat erisuuruista tukea sen mukaan, oliko kyseessä kaupunki, kauppala vai maalaiskunta. Myös järjestelmän valvonnassa ja valtionosuuksien ajallaan maksamisessa oli välillä ongelmia. Vaikka valtionapujärjestelmässä olikin monia puutteita, oli sillä etenkin toisen maailmansodan jälkeen merkittävä alueellinen tasoitusvaikutus. Valtionapuja maksettiin suhteessa eniten niille alueille, joilla veroäyrin hinta oli korkein ja palvelut heikoimmin kehittyneet. Nämä alueet olivat pitkälti Itä- ja Pohjois-Suomessa (Oulasvirta 1996: 82).

Kuntien menot lähtivät 1950-luvulla kasvuun ja julkisia palveluja alettiin laajentaa. Laasasen (1999: 32) mukaan valtionosuuksilla ei kuitenkaan vielä tuolloin ollut sellaista asemaa palvelujen rahoittamisessa, millaiseksi se myöhemmin muodostui. Yhtenäistä valtionapukäytäntöä ei ollut olemassa, joten järjestelmä oli luonteeltaan hajanainen. Kuntien tehtävillä oli omat valtionapusäännöksensä, joiden perusteet vaihtelivat tehtävittäin. Paasion ja Meisalo (1981) huomauttavat, että vaikka valtionavut pitkälti kohdistuivatkin taloudellisesti heikommille alueille, ei varsinaista luokitusta kuntien valtionaputarpeen mittaamiselle ollut vielä olemassa. Valtionosuuksien ohjausvaikutus oli vielä tuolloin vähäistä, minkä vuoksi hyvinvointipalveluiden kehitys oli monelta osin hajanaista (Laasanen 1999: 32).

Suomi siirtyi 1960-luvulla maatalousyhteiskunnasta teollisuusyhteiskuntaan. Muutos näkyi muun muassa voimakkaana muuttoliikkeenä. Samoihin aikoihin alettiin myös tukea teollisuuden työpaikkojen syntymistä kehityksessä jälkeensä jääneillä alueilla. Teollistuminen ulotettiin koskemaan koko maata kehitysaluepolitiikan avulla (Sippola 2010: 18). Samoihin aikoihin Suomea alettiin kehittää entistä vahvemmin hyvinvointivaltioideologian mukaisesti.

Tarkasteltaessa Suomen aluerakenteen ja valtionosuusjärjestelmän kehitystä areaalisen valtiovaiheen aikana Millerin ja Rosen määrittelemien hallintamentaliteettityyppien kautta, on mahdollista huomata vähitellen tapahtunut siirtymä klassisesta liberalismista hallitsemiseen ”sosiaalisen” kannalta. Kunnille asetettiin vähitellen lisää tehtäviä ja valtion vaikutusvalta kasvoi. Tämä näkyi hiljalleen tapahtuneena valtionosuusjärjestelmän merkityksen kasvuna. Kuitenkin merkittävämpi muutos tapahtui vasta hyvinvointivaltion rakennuskaudella. Tämä on nähtävissä esimerkiksi kuntien lakisääteisten tehtävien määrästä: Kuntien tehtävien kartoitus -raportin (2012) mukaan vuonna 1930 tehtäviä oli ainoastaan 40, vuonna 1950 määrä oli kasvanut 59:ään ja vuonna 1970 jo luku oli jo 114.

Valtionosuusjärjestelmän alkuaikoina ennen varsinaisen hyvinvointivaltion syntymää valtionavustuksissa korostuivat kansakoulujen ja terveydenhuollon rahoitus. Periaatteessa kyse oli siis jo tuolloin samojen hyvinvointipalveluiden rahoituksesta kuin nykypäivänäkin, mutta järjestelmä oli huomattavasti yksinkertaisempi ja siihen sisältyi monia epäkohtia. Alueellisia eroja pyrittiin tasaamaan ja kaikille kansalaisille haluttiin varmistaa palvelujen saatavuus, mutta tasausmekanismeissa oli ongelmia. Joka tapauksessa valtionosuusjärjestelmän kautta vaikutettiin jo tuolloin monella tavalla Suomen aluerakenteeseen ja ihmisten käyttäytymiseen. Esimerkiksi kansakoulujen perustamisen ja ylläpitämisen rahoituksen avulla pystyttiin antamaan myös maaseutujen ihmisille mahdollisuus kouluttautua, mikä osaltaan vaikutti siihen että syrjäisetkin alueet pysyivät asuttuina ja elinvoimaisina. Valtionosuusjärjestelmän avulla tapahtunut kansakouluverkoston kehittäminen voidaan nähdä poliittisena hallintana: väestö haluttiin sivistää ja tällä valjastaa parhaalla mahdollisella tavalla vaurauden lisäämisen tarpeisiin. Valtasaaren (1966) mukaan vuonna 1886 Suomessa oli sata maalaiskuntaa, joissa ei ollut kansakoulua. Vuonna 1901 tällaisia kuntia oli enää seitsemän. Vähitellen kansakouluverkko laajeni maaseudun pieniinkin kyliin.

Hajautettu hyvinvointivaltio

Hyvinvointivaltion idea rakentui John Maynard Keynesin oppien mukaan (Moisio 2009: 159). Hyvinvointivaltiot ovat kehittyneet omista kansallisista lähtökohdistaan erilaisiin suuntiin, minkä vuoksi onkin järkevää puhua enemmän erilaisista hyvinvointivointia

edistävästä lähestymistavoista kuin yhdestä oikeasta hyvinvointivaltion mallista (Harisalo & Miettinen 2004: 46). Hyvinvointivaltiolla voidaan määritellä hyvin monenlaisia tyypillisiä piirteitä, mutta sen keskeisimpinä tavoitteina pidetään tavallisesti etenkin tasa-arvon toteutumista ja köyhyyden torjumista (esim. Hjerppe ym. 1999: 5). Suomalaiselle hyvinvointivaltiolla Harisalo ja Miettinen (2004: 50) määrittelevät neljä tyypillistä tavoitetta: sosiaalisten ongelmien ratkaiseminen, erilaisten palveluiden tuottaminen, tasa-arvon edistäminen ja yhteiskunnallisten olosuhteiden sääntely.

Hyvinvointikapitalismissa keskeistä oli voimakas valtiosääntely, julkisen sektorin korostunut asema ja talouskasvun tuottaminen julkista kulutusta lisäämällä. Keynesin ajatusten mukaan markkinat eivät kykene itse säätelymään itseään, minkä vuoksi niiden epätasapainon korjaantumiseen tarvitaan poliittista väliintuloa. Myös valtioveitoista teollistamista ja työllisyyden turvaamista pidettiin tärkeänä. Hyvinvointivaltioideologiassa keskeinen ajatus oli myös se, että markkinavetoisen kehityksen nähtiin kasvattavan valtion sisäisten alueiden välisiä taloudellisia eroja. Tämä nähtiin epäedullisena. Tästä syystä hyvinvointivaltio nojasi alueelliseen kehittämiss politiikkaan, joka perustui laajoihin alueellisiin tulonsiirtoihin. Valtionosuusjärjestelmä oli jo tuolloin ja on edelleen tämän tulonsiirtojärjestelmän merkittävimpiä osia. Hyvinvointivaltion kehittämisen myötä valtakunnantason suunnittelu alkoi olla tärkeässä osassa (Moisio 2009: 159). Tämä suunnittelu muuttui järjestelmälliseksi vuonna 1956 valtakunnansuunnittelutoimisto perustamisen myötä (Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 83). Kymmenen vuotta myöhemmin asetettiin ensimmäiset kehitysalue-lait: pääsisältönä oli maan jakaminen kahteen kehitysaluevyöhykkeeseen (Sippola 2010: 53). Koko maan tasapainoinen kehittäminen nähtiin tärkeänä: hajautettua hyvinvointivaltiota rakennettiin muun muassa kehittämällä valtion tuella koko maata muun muassa luomalla perusinfrastruktuuria ja teollisuutta syrjäseuduille. Valtio perusti aktiivisesti teollista toimintaa myös esimerkiksi Pohjois-Suomeen. Pohjoisen teollisuudelle annettiin myös verohelpotuksia. Samoihin aikoihin vientiteollisuudesta tuli tärkeä hyvinvoinnin tuottaja, minkä vuoksi aluepolitiikalla pyrittiin tukemaan erityisesti sellaista taloudellista toimintaa, joka tuotti vientituotteita (Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 81–82).

Myös kuntien valtionosuusjärjestelmä on ollut tärkeä alueellisia eroja tasoittava tekijä. Vuonna 1967 luotiin pitkän valmistelun tuloksena kantokykyluokitusjärjestelmä, jossa kunnat alettiin jakaa luokkiin niiden vaurauden perusteella. Järjestelmä tuli voi-

maan vuoden 1969 alusta (Sippola 2010: 116). Niemivuon (1976) mukaan valtionapujen avulla pystyttiin aiempaa paremmin varmistamaan julkisten palveluiden saatavuus myös pienemmissä kunnissa, joilla ei välttämättä olisi muuten ollut niihin varaa. Jossain määrin järjestelmällä kyettiin myös torjumaan yhteiskunnallisen hyvinvoinnin epätaisaista jakautumista. Oulasvirran (1996: 82) mukaan kantokykyluokituksen avulla kaupunkien erilaiset taloudelliset lähtökohdat voitiin ottaa aiempaa paremmin huomioon, joten kaupunkien asema valtionapujaossa parani. Valtionapujärjestelmää täydennettiin myös sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja ammattikoulusta koskevilla valtionavulla (Sippola 2010: 116).

Uudistuksessa luotu kantokykyluokitus oli keskeinen tasoituselementti valtionapujärjestelmässä. Luokitus laadittiin pitkälti sillä perusteella, kuinka suuren osan menoistaan eri kunnat pystyivät kattamaan omilla verotuloillaan keskimääräisen veroäyrin hinnan puitteissa. Tavoitteena oli keskitason turvaaminen eri toiminnoissa: tämän vuoksi laskennassa huomioitaville menoille asetettiin yläraja. Valtionaputarve määriteltiin sillä perusteella, kuinka paljon kunnan täytyi saada valtionosuutta, jotta se pystyi tarjoamaan keskitasoiset kunnalliset palvelut keskitasoa edustavaa veroäyrin hintaa ja maksuperusteita soveltamalla. Määrittely tehtiin suhteessa muihin kuntiin (Oulasvirta 1996: 89). Laasasen (1999: 32) mukaan kantokykyluokituksen luominen merkitsi suurta muutosta hyvinvointipalveluiden kehittämisen kannalta. Uusi järjestelmä asetti kunnat järjestykseen niiden taloudellisen kantokyvyn mukaan. Tämän järjestyksen mukaan valtionapuja ryhdyttiin systemaattisesti myöntämään kunnille. Samalla otettiin myös varsinaisesti käyttöön kustannusperusteinen valtionosuusjärjestelmä.

Vaikka valtionosuusjärjestelmää ei luettukaan varsinaiseen aluepolitiikkaan, muodostui siitä 1970-luvun kuluessa merkittävä aluepolitiikan väline. Kantokykyluokitusjärjestelmän kehittyminen suosi kehitysalueiksi määriteltyjä alueita, jotka koostuivat pitkälti Itä- ja Pohjois-Suomesta. Lisäksi uudet ylimääräiset valtionavut vaikuttivat eniten pieniin ja syrjäisiin maaseutukuntiin (Niemivuo 1979, Sippola 2010: 288). Kunnille maksetut valtionosuudet vaikuttivat oleellisesti Suomen aluerakenteen muotoutumiseen ja siihen, että myös syrjäisemmät osat Suomesta pysyivät asuttuina ja suhteellisen elinvoimaisina.

Hyvä esimerkki hajautetun hyvinvointivaltion aikakaudella luodusta valtionosuusjärjestelmän uudistuksesta on vuonna 1975 voimaan tullut valtionavustus kuntien elin-

keinoasiamiesten palkkaukseen. Sippolan (2010: 117) mukaan jo paljon ennen 1970-lukua monet kehitysalueilla sijaitsevat kunnat olivat alkaneet aktiivisesti kehittää oman alueensa yritystoimintaa. Maaseudun teollistamisliitto kannusti kuntia perustamaan teollistamislautakuntia. Näitä lautakuntia alettiin nimittää 1960-luvulla elinkeinolautakunniksi tai elinkeinoneuvottelukunniksi jos ne perustettiin yhdessä yrittäjien kanssa. Elinkeinolautakuntiin ja -neuvottelukuntiin palkattiin sihteereitä tai muuta erityishenkilökuntaa, joita alettiin kutsua elinkeinoasiamiehiksi. Oulasvirran (1995: 8) mukaan päätoimisen elinkeinoasiamiehen palkanneita kuntia oli vuoden 1973 lopussa noin viisikymmentä, ja näistä kunnista ainoastaan muutama sijaitsi muualla kuin kehitysalueilla. Kuntien elinkeinopolitiikka sai 1970-luvun alussa yhä merkittävämpää huomiota, ja vuonna 1975 säädettiin laki valtionavustuksesta kuntien elinkeinoasiamiesten palkkaukseen. Valtionavustusta oli mahdollista saada kaikkien 1–3 –kantokykyluokkien kuntien. Lain säätämisen jälkeen elinkeinoasiamiesten lukumäärä kunnissa alkoi kasvaa huomattavalla vauhdilla (Oulasvirta 1995: 8, Koivukoski 1991). Laki valtionavustuksesta kuntien elinkeinoasiamiesten palkkaukseen kuvastaa hyvin sitä, miten monenlaisiin asioihin valtionosuusjärjestelmällä voidaan vaikuttaa. Tässä tapauksessa järjestelmän avulla vaikutettiin vahvasti elinkeinopolitiikan merkityksen kasvuun kunnissa. Lisäksi samalla pyrittiin vaikuttamaan etenkin syrjäisten seutujen kuntien elinkeinoelämän kehittymiseen.

Vuonna 1978 tuli voimaan laki kuntien yleisistä rahoitusavustuksista. Kyseessä oli kolme vuotta kestänyt kokeilulaki, jolla yhdistettiin valtionosuuksia eri hallinnonaloilta. Samalla luotiin verotulojen täydennysjärjestelmä ja kuntien harkinnanvarainen rahoitusavustus. Verotulojen täydennys oli järjestelmä, jota etenkin keskustapuolue oli ajanut pitkään. Mallia siihen otettiin erityisesti Ruotsista. Laskennallista verotulojen täydennystä alettiin myöntää aluksi kohtuullisen varovaisesti: täydennystä myönnettiin siten, että asukasta kohti laskettu verotettavien tulojen taso kaikissa kunnissa olisi vähintään 55 % kuntien keskimääräisestä asukasta kohti lasketusta verotettavasta tulosta. Niissä kunnissa, joissa kustannustaso on erityisen korkea, pystyi valtioneuvosto kuitenkin määräämään tasoitusrajan 60 prosentiksi ja erityisten syiden vaatiessa jopa 65 prosentiksi. Tasausrajaan vaikuttaneista erityisistä syistä säädettiin asetuksella (Sippola 2010: 273). Verotulojen täydennysjärjestelmän luominen ilmentää hyvin hyvinvointivaltioideologian keskeisiä periaatteita: vähemmän verotuloja saaneiden kuntien taloutta

pystyttiin vahvistamaan ja tällä tavoin huolehtimaan koko valtion tasapuolisesta kehityksestä.

Sippolan (201: 273) mukaan vuoden 1979 alusta koottiin yhteen peruskoulun, lukion ja kirjastojen valtionosuudet. Hiukan myöhemmin alettiin pohtia järjestelmän suurempaa remonttia: kunnallistalouden neuvottelukunta ehdotti 1980-luvun alussa valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistusta. Se kuitenkin lykkääntyi, mutta järjestelmää kehitettiin osittaisuudistuksilla. Vuonna 1989 niin sanotussa pienten valtionapujen uudistuksessa koottiin yhteen useita pieniä valtionosuuksia yhdeksi yleiseksi valtionosuudeksi. Näitä olivat muun muassa palo- ja pelastustoimi, yleinen oikeusaputoiminta sekä aiemmin mainittu avustus kuntien elinkeinoasiamiesten palkkaukseen. Samana vuonna luovuttiin myös tehtäväsidonnaisista ja kustannusperusteisista valtionosuuksista. Uudessa järjestelmässä siirryttiin kantokykyluokan mukaan porrastettuun markkamäärään asukasta kohti (Oulasvirta 1996: 9). Kaksikielisissä ja saamenkielisissä kunnissa valtionosuutta korotettiin 10 %. Lisäksi valtionosuutta korotettiin kunnissa joissa asukasluku oli vähentynyt kolmen vuoden aikana vähintään 3 % (Laasanen 1999: 50). Lisäksi järjestelmään sisältyi edelleen jo aiemmin käyttöön otetut verotulojen täydennys ja harkinnanvarainen avustus (Oulasvirta 1996: 9). Muutos oli askel kohti suurempaa valtionosuusuudistusta, joka lopulta tehtiin 1990-luvulla.

Moision (2012a) mukaan kunnista tehtiin hyvinvointivaltion rakennuskaudella eräänlaisia paikallisvaltioita: ne ilmensivät valtiovaltaa paikallisella tasolla. Erilaisten hallinnan tekniikoiden avulla Suomesta luotiin kokonaisuus, jolle on edelleen tyypillistä kohtuullisen hajautunut aluerakenne sekä pienten ja keskisuurten keskusten suuri määrä. Valtionosuusjärjestelmän merkitys oli tämänkaltaisen aluerakenteen luomisessa hyvin keskeinen. Jos valtionosuusjärjestelmä olisi esimerkiksi luotu siten, että tulonsiirtoja olisi alettu tehdä yksittäistä kuntaa suuremmalle aluehallinnon yksikölle, olisi Suomen aluerakenne muodostunut toisenlaiseksi. Helinin (1994: 236) mukaan kuntien merkitys korostui vielä entisestään siirryttäessä 1980-luvulle, jolloin kuntien tehtävät lisääntyivät selvästi. Valtio edellytti kuntien tarjoavan kuntalaisille lisää palveluja. Kuntien lakisääteisten tehtävien lisääntyessä valtionosuusjärjestelmän merkitys korostui entisestään. Kansantalouden voimakas kasvu ja kustannusperusteinen valtionosuusjärjestelmä mahdollistivat palvelutarjonnan kasvattamisen. Kuntien taloudellinen tila oli tuohon aikaan varsin hyvä.

Hajautettu kilpailuvaltio

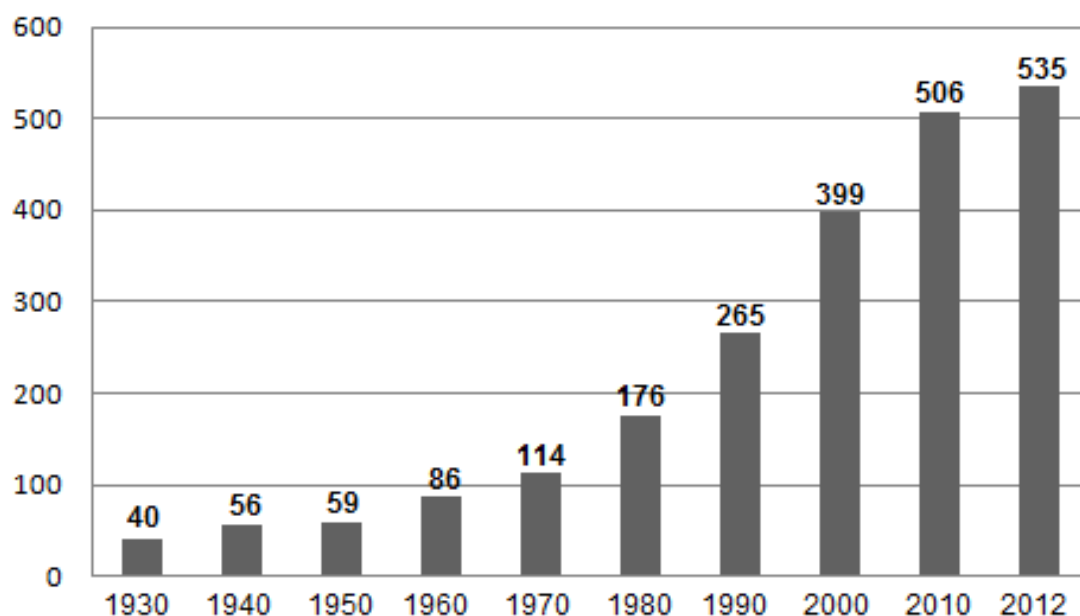
Suomalaisen hyvinvointivaltion voidaan katsoa olleen 1980-luvun lopulla lähellä pohjoismaista ja koko maailman kärkitasoa. Kansainvälisesti tarkasteltuna jo 1970-luvulla ilmaantui kuitenkin hyvinvointivaltioon kriittisesti suhtautuvia ideologisia suuntauksia, ja merkkejä muutoksesta nousi esiin jo 1970-luvun lopulla (Riihinen 2011: 103–104). Moision (2009: 161) mukaan Euroopassa siirryttiin 1970-luvulla talouspolitiikkaan, joka oli monetaristisempaa kuin aiemmin. Monetaristisen mallin mukaan rahapolitiikan keskeinen tehtävä on huolehtia siitä, että kansantalouden kokonaisrahamäärä kasvaa tasaisesti ja tarpeeksi hitaasti. Tällöin myös inflaatio pysyy kurissa. Monetaristit ovat vapaan markkinatalouden kannattajia, ja keskuspankin tehtävänä nähdään nimenomaan inflaation torjuminen eikä työllisyydestä huolehtiminen (Taloustieto Oy 2012). Moision (2009: 161) huomauttaa, että valtiiovetoisen sääntelyyn perustuvan suunnitteluhyhteiskunnan vastustajat saavuttivat 1970-luvulla monissa maissa huomattavia valtaosuuksia. Samalla monetaristisen talouspolitiikan hyväksyntä vahvistui koko ajan. Monet kansainväliset instituutiot alkoivat omalla toiminnallaan vahvistaa uutta monetaristista oppia, eikä vastarintaa juuri esiintynyt. Kianderin (2005: 265) mukaan markkinoiden sääntelyyn perustuva kasvumalli tuhoutui 1980-luvun kuluessa kaikissa teollisuusmaissa. Tämän muutoksen taustalla vaikutti lukuisia tekijöitä, kuten pitkäaikainen pyrkimys vapaa-kaupan edistämiseen ja kansainvälisten pääomaliikkeiden vapauttaminen. Moision (2009: 161) korostaa, että etenkin oikeistolaiset kannattivat Keynesiläisen hyvinvointikapitalismin purkamista.

Tämä 1970-luvulta alkanut valtiomuutos voidaan tulkista siirtymiseksi hyvinvointivaltiokapitalismista kilpailuvaltiokapitalismiin. Siirtymä on näkynyt eri tavalla erilaisissa maantieteellisissä konteksteissa (Moision 2009: 161). Suomessa 1990-luvun lamani hyvinvointivaltion rakenteet ensimmäistä kertaa todelliselle koetukselle (Riihinen 2011: 103–104). Julkinen sektori joutuikin 1990-luvulla ankaralle säästökuurille, jonka vaikutukset näkyivät nimenomaan kunnissa. Kuntien valtionosuuksien leikkaukset käytännössä pakottivat kuntia tekemään muutoksia. Moision (2012a: 19–20) korostaa, että 1990-luvulta eteenpäin talous on ollut vahvasti suomalaisen kansallisen hankkeen keskiössä. Poliittisten ratkaisujen hyväksyttävyyys perustuu monelta osin ajatteluun, jossa esimerkiksi kilpailukyky, kustannustehokkuus, tuottavuus ja elinvoima ovat keskeisiä

käsitteitä. Lisäksi monia uudistuksia on perusteltu mittakaavaeduilla. Alasuutarin (2006: 43) muutos on ollut suurempi kuin esimerkiksi taloudellisista tunnusluvuista on mahdollista nopeasti päätellä: monet institutionaaliset käytännöt ja itsestään selvinä pidetyt ajatustavat on kyseenalaistettu. Suomi on kokenut suuren rakennemuutoksen, vaikka tietyt suomalaisen hyvinvointivaltion ominaispiirteet ovatkin edelleen tunnistettavissa.

Hyvinvointivaltion kritiikki on pitkälti kohdistunut siihen, että julkinen sektori on kasvanut liian suureksi. Nykyisen kaltaisen hyvinvointivaltion ylläpitäminen koetaan liian kalliiksi (Harisalo & Miettinen 2004, Jessop 2002, Korkman 2011). Julkisen sektorin kasvanut merkitys on nähtävissä esimerkiksi kuntien tehtävien jatkuvana kasvuna (taulukko 1.) Korkmanin (2011: 49) mukaan hyvinvointivaltion pahimpia ongelmia ovat rahoituksen vaikeus, kasvava byrokratia ja kannustimien puute. Ratkaisuiksi Korkman esittää muun muassa kuntien palvelujen tehostamista, kuntien ja valtion välisen tehtävienjaon tarkistamista ja yksityistämistä.

Taulukko 1. Kuntien lakisääteisten tehtävien määrä (Kuntien tehtävien kartoitus -raportti 2012).



Hyvinvointivaltiolla on joka tapauksessa vahva kannatus kansalaisten keskuudessa ja sillä riittää puolustajia. Esimerkiksi Patomäki (2007) kritisoi voimakkaasti kilpailukykyvaltiota ja pitää sen ideologisia ja taloudellisia perusteluja puutteellisina. Patomäen (2007: 66–67) mielestä kilpailukyky on esitetty eräänlaisena kansallisena eloonjäämiskysymyksenä, ja kilpailukykypuhe on läpäissyt kaikki yhteiskunnan osa-alueet. Hyyryläisen (2008: 69) mukaan se, että kilpailukykypuhe on tuotu mukaan aluepoliittiseen kontekstiin, voidaan nähdä poliittisena vallankäyttötapana. Hyyryläinen huomauttaa myös että kilpailukykyyn korostumisen mukana talouden arvot ovat juurtuneet aiempaa syvemmin elämän eri osa-alueille. Patomäki (2007: 67) näkee kehityssuunnassa huolestuttavia piirteitä: kilpailukykyvaltio asettaa kansalaisensa kontrolliin ja pyrkii käyttämään markkinoita kurin maksimoimiseen. Patomäen mukaan tarkoituksena on luoda vahva valtio, jossa valta on keskitettyä ja jonka tärkein tehtävä on panostaa kaikki mahdollinen tekniikan ja tuottavuuden kehitykseen. Hyyryläisen (2008: 69) mukaan alueellisen kilpailukykyyn kehittämällä voidaan perustella lähestulkoon mitä tahansa, kuten palvelujen supistuksia, verokevennyksiä ja valtion vetäytymistä eri osa-alueilta. Tällä tavalla alueet myös ikään kuin pakotetaan etsimään omia vahvuuksiaan.

Kaupunkiseutujen merkitys on kasvanut jatkuvasti 1990-luvulta eteenpäin (esim. Jauhiainen & Niemenmaa 2006). Myös Moisio (2012a: 20) korostaa, että tuolloin alkanut ja edelleen käynnissä oleva aluerakennemuutos voidaan nähdä vahvasti kaupunki- ja talousvetoisena. Aluerakennetta pyritään muuttamaan kustannustehokkaampaan suuntaan ja vastaamaan nykyisen globaalin talouden vaatimuksia. Laamanen (2007) huomauttaa, että myös kuntien taloudesta puhuttaessa 1990-luvulla alettiin korostaa aiempaa enemmän tehokkuutta sekä tarvetta yksinkertaistaa ja selkeyttää byrokratisoitunutta hallintoa. Nämä vaatimukset vahvistuivat entisestään 2000-luvulla. Eskelisen (2007: 21–22) mukaan innovaatioiden ja erilaisten verkostojen merkitys on korostunut, ja alueiden tulee osoittaa omat vahvuutensa.

Alueellisesta kilpailukykyvystä on tullut keskeinen diskurssi aluepoliittisessa keskustelussa 1990-luvun alkupuolelta lähtien. Käsitettä on saanut jo hegemonisia piirteitä sen toistuvan käytön vuoksi. Nykyään kilpailukyky nähdäänkin alueiden yhtenä keskeisenä ominaisuutena, vaikka käsitteen käyttöä alueiden yhteydessä on myös kritisoitu (esim. Bristow 2005, Huovari ym. 2001). Alueiden merkitys taloudellisessa kehityksessä onkin jatkuvasti korostunut (esim. Lemola 2005: 159). Alueellisen kilpailukykyyn

lisäksi viime vuosina on puhuttu myös alueiden joustavuudesta: pitkällä aikavälillä parhaiten menestyvät alueet, joilla on hyvä kyky reagoida muutoksiin, ja jotka eivät esimerkiksi ole liikaa yhden tietyn talouden alan varassa (Bristow 2009). Globaaleissa tietoyhteiskunnissa yritysten suorituskyvyn ja maantieteellisen sijainnin välillä on voimakas yhteys. Monet avaintehtävät, kuten tutkimus- ja kehittämistoiminta, rahoitusala ja logistiikan solmukohdat keskittyvät tiettyjen maiden lisäksi entistä enemmän myös tiettyille alueille valtioiden sisällä (Lemola 2005: 159–160).

Globaalin talouden voidaankin nähdä suurelta osin olevan hyvän kilpailukyvyn luoneiden alueiden välistä kilpailua ja vuorovaikutusta. Taloudellisella toiminnalla on vahva taipumus keskittyä alueellisesti, vaikka fyysisen etäisyyden merkitys onkin jossain määrin vähentynyt (Lemola 2005: 159–160). Globalisaatio vaikuttaa johtavan aiempaa voimakkaampaan alueelliseen eriytymiseen. Lemolan (2005: 159–160) mukaan Suomessakin laman jälkeinen alueellinen kehitys on saanut aikaan alueiden välisten erojen kasvua. Varsinkin suurimmat kaupunkikeskukset ovat selvästi edellä muita alueita esimerkiksi tuotannon ja työllisyyden kasvulla mitattuna, ja kuntien välille on syntynyt merkittäviä eroja myös ihmisten hyvinvoinnissa. Samalla muuttoliike on suuntautunut jo pitkään tiettyihin kaupunkeihin ja niiden ympäriskuntiin, ja sama kehitys tulee todennäköisesti jatkumaan vielä lähitulevaisuudessa (esim. Hätälä & Rusanen 2010).

Kilpailuvaltion aikakaudella valtionosuusjärjestelmään on tehty useita muutoksia. Vielä 1990-luvun alussa valtionosuuksista suurin osa jaettiin kantokyylyluokituksen perusteella. Kunnat jaettiin kymmeneen luokkaan siten, että ensimmäisessä luokassa olivat köyhimmät kunnat ja kymmenennessä luokassa varakkaimmat. Vuonna 1990 peräti kolmasosa kunnista oli ensimmäisessä luokassa. Tämä ei välttämättä anna todellista kuvaa kuntien taloudellisesta kantokyvystä, sillä kriteerit olivat väljiä ja osittain epämääräisiä (Hallipelto ym. 1992: 62–64). Laman vallitessa 1990-luvulla käynnistettiin valtionosuusleikkaukset ja kunnat aloittivat mittavat säästötoimenpiteet tehostamalla toimintojaan ja karsimalla palvelujaan (Laasanen 1999). Julkistalouden supistuminen pakotti kunnat pohtimaan omaa rooliaan erilaisten hyvinvointipalveluiden järjestäjänä (Laurinkari ym. 1995: 11) Vuosikymmenen alussa tapahtui myös merkittävä valtionosuusjärjestelmän uudistaminen: vuoden 1993 alusta järjestelmä muutettiin laskennalliseksi, kun aiemmin järjestelmä oli kustannusperusteinen (esim. Laasanen 1999, Suorto 2008). Toisin sanoen järjestelmä perustui kuntakohtaisiin todellisiin menoihin ja tilityk-

siin. Uudistuksen jälkeen valtionosuudet alkoivat määräytyä palvelujen tarvetta ja kustannuksia kuvaavien tekijöiden perusteella. Kantokykyluokat olivat kuitenkin vielä tässä vaiheessa edelleen käytössä: valtionosuudet porrastettiin kantokykyluokittain prosenttiosuuksina laskennallisista menoista, ja matalan verotulotason kunnille myönnettiin tulojen täydennystä (Suorto 2008: 27).

Uutta valtionosuusjärjestelmää perusteltiin sillä, että se oli aiempaa taloudellisempi, joustavampi, yksinkertaisempi ja se lisäsi kuntien itsehallintoa. Kuntien valtionosuusuudistuksen viimeistelyn johtoryhmän muistiossa (Valtioneuvoston kanslia 1991: 4) todetaan yhteenvetona seuraavasti: ”*Kuntien valtionosuusuudistuksella pyritään lisäämään kuntien toimivaltaa sekä niiden toiminnan taloudellisuutta ja tuloksellisuutta, joka näkyy tehokkaampana toimintana ja parempana palveluna. Uudistuksella kannustetaan kuntia kustannustietoiseen toimintaan*”. Uudistuksen perusteluissa oli kuitenkin painotuseroja eri ministeriöiden välillä (Oulasvirta 1996: 160–161). Joka tapauksessa uudistuksen voidaan katsoa lisänneen kuntien omaa päätösvaltaa. Uudistus mahdollisti aiempaa paremmin priorisointiratkaisujen tekemisen kunnan omista lähtökohdista (Laurinkari ym. 1995: 11). Uudistus alkoi siis korostaa kuntien omaehtoisen kehityksen merkitystä (Moisio 2012b). Karilan (1998: 16) mukaan tämä näkyi esimerkiksi siinä, että sosiaali- ja terveydenhuollon tiukka suunnittelujärjestelmä lakkautettiin. Kuntatason autonomian lisääntymisen nähtiin parantavan taloudellisuutta ja tehokkuutta, sillä kunnilla oli mahdollisuus sopeuttaa toimintaansa niiden omiin, toisistaan poikkeaviin olosuhteisiin.

Laasanen (1999) on tutkinut vuoden 1993 uudistuksen vaikutuksia erilaisiin kuntiin. Keski- ja Pohjois-Suomen kunnat eivät menestyneet muutoksessa. Tappiolle jäivät näiden alueiden suuret ja pienet kunnat. Myöskään Itä-Suomen kunnat eivät olleet voittajia. Monet Etelä-Suomen suuret kunnat jäivät myös tappiolle muutoksessa, mutta alue menestyi kokonaisuudessaan hyvin. Suurimpia voittajia olivat alle 10 000 asukkaan ja erityisesti Etelä-Suomen alle 5500 asukkaan kunnat. Sen sijaan kunnat, joissa on alle 3000 asukasta ja Pohjois-Suomessa yli 20 000 asukasta, olivat suurimpia häviäjiä. Keskeinen havainto tutkimuksessa oli myös se, että uudistus vaikutti suosivan taloudellista toimintatapaa: kunnat joissa palvelujen yksikköhinnat olivat muita alhaisempia, menestyivät muita paremmin. Toisaalta Laasanen toteaa, että voittajien ja häviäjien määrittäminen yhden tai kahden mittarin avulla ei välttämättä kuvaa täysin todellista tilannetta.

ta. Laasanen näkee myös että pohjoisesta etelään suuntautuvan valtionapusiirtymän vuoksi järjestelmää kehittäessä tulisi kiinnittää entistä enemmän huomiota erilaisin sijainti- ja olosuhdetekijöihin liittyviin kriteereihin.

Vuonna 1996 järjestelmää uudistettiin jälleen: kantokykyluokitus ja verotulojen täydennys korvattiin kunnan laskennallisten verotulojen mukaan määräytyvällä tasauksella. Tämä tasaus alettiin ottaa huomioon myönnetyn valtionosuuden määrässä. Tasausrajan eli tietyn laissa määrätyn keskiarvon alittaville kunnille alettiin myöntää tasauslisää, kun taas rajan ylittäviltä kunnilta alettiin vähentää tasausvähennystä (Suorto 2008: 27). Uusi verotulojen tasausjärjestelmä poikkesi hieman aiemmasta: tähän saakka verotulojen täydennystä oli myönnetty kunnille, joiden veroäyrimäärä asukasta kohden alitti asukastiheyden mukaan määräytyvän tasausrajan. Tämä raja oli 70–80 prosenttia kaikkien kuntien asukasta kohden lasketuista veroäyrimäärien keskiarvosta sen mukaan, miten asetuksilla säädettiin (Hallipelto ym. 1992: 61). Laasanen (1999: 61) mukaan uuden laskennallisen järjestelmän soveltamiselle vuosina 1993–1996 oli ominaista valtionosuusjärjestelmän jatkuvat muutokset, ja niiden vuosien järjestelmää voidaankin pitää eräänlaisena välivaiheena, sillä tavoitteena oli kantokykyluokituksen poistaminen. Tähän tavoitteeseen valmistauduttiin hiljalleen.

Vuonna 1997 otettiin käyttöön sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksien laskennassa asukasta kohden vakioitu kunnan rahoitusosuus. Tämän uudistuksen jälkeen valtionosuus määräytyi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja kulttuurien osalta laskennallisten kustannusten ja asukaskohtaisen rahoituksen välisenä erotuksena. Lisäksi samana vuonna otettiin opetustoimessa käyttöön ylläpitäjämalli, jossa valtionosuus maksetaan suoraan oppilaitoksen ylläpitäjälle (Suorto 2008: 27).

Etenkin 1990-luvulla tehtyjen uudistusten myötä valtionosuusjärjestelmää vietiin kustannustehokkaampaan suuntaan ja kuntien omaa päätäntävaltaa lisättiin. On varsin luonnollista, että tämän suuntainen valtionosuusuudistus tehtiin juuri tuolloin, sillä Suomessa kärsittiin lamasta ja taloudellinen kasvu pysähtyi. Laasanen (1999: 28) mukaan hyvinvointivaltion rahoituskriisi laajeni myös legitimizeettikriisiksi: perinteiset ratkaisumallit eivät enää toimineet uudessa toimintaympäristössä. Laasanen huomauttaakin, että vahvan valtion politiikalla ei kyetty uudistamaan ohjausjärjestelmiä tarpeeksi hyvin jotta tarvittava suunnanmuutos olisi pystytty tekemään. Tämän vuoksi tarvittiin

uusien palvelujen järjestämistapoja ja ratkaisumalleja, tehokkuutta ja taloudellisuutta. Kuntien valtionosuusjärjestelmän muuttaminen laskennalliseksi oli yksi oleellinen uudistus, jonka avulla Suomi haluttiin saada uuteen nousuun. Tehokkuuteen ohjaava uusi järjestelmä oli myös selkeästi kilpailuvaltioideologian ja uusliberaalin rationaliteetin mukainen tuote, vaikka siinä säilyi myös monia hyvinvointivaltioideologian mukaisia ajatuksia.

Laasanen (1999: 31–33) huomauttaakin, että hyvinvointivaltion eri kehitysvaiheiden ja kulloinkin käytössä olevien valtionosuusjärjestelmätyyppien välillä on havaittavissa tiettyä yhteyttä. Laasanen toteaa kustannusperusteisen järjestelmän olevan toimiva silloin, kun palveluja halutaan laajentaa. Tällöin valtionapu määräytyy osuutena kustannuksista ja kunnat pyrkivät lisäämään palvelujaan saadakseen enemmän valtionosuuksia. Suomessa kustannusperusteisen järjestelmän aikakausi olikin taloudellisen kasvun aikaa, jolloin myös palveluja laajennettiin huomattavasti. Samalla myös valtionosuuden lisääntyivät paljon. Jos taas palveluja halutaan supistaa, soveltuu tähän tarkoitukseen ensisijaisesti laskennallinen järjestelmä. Laskennallisuus tukee palvelujen tehostamista ja tehottomien rakenteiden purkamista. Palvelunsa edullisesti tuottavat kunnat hyötyvät järjestelmästä. Tämä selittää, miksi laskennalliseen järjestelmään siirryttiin juuri 1990-luvun alun laman aikaan.

Suomen talous alkoi 1990-luvun loppupuolella kasvaa uudelleen. Laasanen (1999: 33) mukaan tällöin alkaneeseen taloudelliseen kasvuun liittyi kuitenkin poliittinen tahtotila, jossa palveluja ennemmin supistetaan kuin laajennetaan. Myöskään laskennallista valtionosuusjärjestelmää ei muutettu takaisin vanhaan malliin. Kunnat ovat 1990-luvulta lähtien jatkuvasti etsineet tapoja järjestää palvelut taloudellisemmin. Laasanen mukaan kuntien tehtävien lisääminen, järjestelmän muuttaminen ja valtionosuuksien leikkaaminen olivat 1990-luvulla kunnille tietyiltä osin turhan kova haaste. Hyvinvointivaltioon on 1990-luvun laman jälkeen suhtauduttu aiempaa kriittisemmin, mikä osaltaan selittää sen, että poliittinen tahtotila on ollut ennemmin palvelujen supistamisen kuin lisäämisen puolella.

Järjestelmään tehtiin myös 2000-luvulla monia vähäisempiä uudistuksia. Varakaiden kuntien valtionosuuksista vähennettävä tasausvähennyksen määrä lisääntyi vuonna 2002, kun tasausvähennyksen 15 prosentin enimmäismäärästä luovuttiin (Suorto 2008: 27–28). Vuonna 2006 tehtiin valtionosuusjärjestelmään monia pieniä muutoksia.

Järjestelmää selkeytettiin: erillisistä valtion ja kuntien väliseen kustannustenjakoon vaikuttavista kuntien omarahoitusosuuksien korotuksista ja alentamisista luovuttiin ja ne otettiin huomioon muuttamalla valtionosuusprosentteja. Kunnat, joiden asukasluvussa on tapahtunut suuria muutoksia, saivat yleiseen valtionosuuteen korotuskertoimen. Lisäksi keskeisiin muutoksiin kuului muun muassa saaristo- ja syrjäisyyslisien määräytymisperusteiden muutokset. Myös harkinnanvaraista rahoitusavustusta muutettiin siten, että sen myöntämisen edellytyksenä on suunnitelma kunnan talouden tasapainottamistoimenpiteistä (Kuntien rahoitusjärjestelmän... 2006). Uudistuksiin kuului myös se, että valtionosuuksien tasauksessa tasausvähennyksen määräksi asetettiin 37 prosenttia. Samalla myös voimalaitosten kiinteistöveroprosentiksi määrättiin matalampi yleinen kiinteistöveroprosentti. Tämä hyödytti voimalaitosten sijaintikuntia (Suorto 2008: 28)

Myös vuonna 2010 järjestelmään tehtiin pieniä tarkennuksia. Valtionosuuden määräytymisperusteet säilyivät kutakuinkin ennallaan: yleinen valtionosuus, sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuden määräytymisperusteet sekä verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus eivät muuttuneet uudistuksessa. Sen sijaan esi- ja perusopetuksen valtionosuudet alettiin maksaa kunnille ikäluokkapohjaisesti ja erityisopetuksen porrastus poistettiin. Samalla kouluverkkotekijä poistettiin, mutta vaikutus alettiin ottaa huomioon asukastiheystekijää muuttamalla. Lisäksi vammaisten oppilaiden opetuksen järjestäminen alettiin turvata takaamalla opetuksen järjestäjille nykyisen tasoinen rahoitus erillään niin sanotusta yhden putken mallista, johon kuuluvat terveydenhuolto, sosiaalihuolto ja opetus- ja kulttuuritoimi (Kuntaliitto 2010).

Kiinteistövero poistettiin verotulojen tasauksesta vuonna 2012 Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman nojalla (Hakola 2012). Päätöstä perusteltiin sillä, että kuntia tulee ohjata käyttämään enemmän kiinteistöverotuksen tarjoamaa potentiaalia (esim. Tiilikainen 2012). Muutos on herättänyt mielipiteitä puolesta ja vastaan, sekä jakanut kuntia voittajiin ja häviäjiin. Voittajia ovat olleet isot kaupungit sekä paljon kiinteistöverotuloja keräävät kunnat joissa on paljon vapaa-ajan asuntoja (Ahjopalo 2013). Päätöstä on myös kritisoitu siitä, että sen perustelut olivat puutteellisia (esim. Eerola & Lyytikäinen 2011).

Kohti metropolivaltiota?

Kaupungin koon ja sen kilpailukyvyn välillä ei voida enää nähdä niin selvää yhteyttä kuin aiemmin, mutta joka tapauksessa suurimmat kaupunkiseudut ovat edelleen keskeisiä talouden vetureita (McCann & Acs 2011: 23). Kaupungin koon ohella menestymiseen vaikuttavat entistä enemmän muun muassa luovuus ja innovaatiotoiminta (esim. Florida 2005). Talouden rakennemuutoksen voidaan kuitenkin katsoa olevan suuntainen, että se suosii suuria paikkakuntia, tai vähintään aluerakennetta, jossa paikkakuntia on riittävän tiheästi (Von Bruun & Kirvelä 2009). Keskeistä on se, että kaupunkien tulee olla houkuttelevia yritysten näkökulmasta (esim. McCann & Acs 2011: 23). Porter (1990) huomauttaa, että todellisuudessa nimenomaan yritykset kilpailevat keskenään, eivätkä alueet. Mäkisen (2010: 84) mukaan tavallisimmat yrityksen sijaintipäätökseen vaikuttavat tekijät ovat sopivan työvoiman saatavuus, markkinoiden läheisyys, hyvät liikenneyhteydet, kasvukeskuksen sijaitseminen alueella ja viihtyisä ympäristö. Etenkin kansainvälisten yritysten kohdalla myös verotuksella ja lainsäädännöllä on merkittävä vaikutus (esim. Barrios ym. 2012: 946–958). Helsingin metropolialueen merkitys osamiskeskuksena tulee korostumaan, sillä se pystyy Suomen kaupungeista parhaiten kilpailemaan kansainvälisesti. Helsingin seutu voidaan nähdä ainoana alueena Suomessa, joka on riittävän suuri ja jolla on todella monipuolinen elinkeinorakenne. Tulevaisuudessa tällaisten ominaisuuksien merkitys tulee todennäköisesti kasvamaan entisestään (Von Bruun & Kirvelä 2009). Hallitus onkin linjannut kuntauudistusta siten, että Helsingin metropolialueen osalta tarvitaan kuntarakenteen muutoksia ja jonkin tyyppistä metropolihallintoa (Sallinen & Maisila 2012).

Tässä katsannossa on mielenkiintoista pohtia, mihin suuntaan Suomen aluerakenne tulee tulevaisuudessa kehittymään. Moisio ja Vasanen (2008) ovat luonnehtineet vaihtoehtoista valtionalueellista muotoa hajautetulle kilpailuvaltiolle. Niin sanotussa metropolivaltiossa valtioalueen merkitys esimerkiksi tuotannontekijänä ja kansallisen politiikan toteutuskeinona vähenisi entisestään. Tämän vuoksi metropolivaltion mukaisessa ajattelussa valtion eri osia alettaisiin arvottaa entistä vahvemmin suhteessa niiden kansainväliseen ja kansantaloudelliseen merkitykseen. Samalla syntyisi uudenlainen ydin-periferia -asetelma, jossa valtion harvaan asututtujen alueiden lisäksi myös keski-suuret keskuksiset muodostuisivat eräänlaiseksi tehottomaksi takamaaksi. Taloudelli-

sesti merkittäviä kaupunkialueita saattaisivat olla pääkaupunkiseudun lisäksi ainoastaan Tampereen, Turun ja Oulun seudut.

Kuntarakenteen ja erilaisten hallintorakenteiden uudistaminen nähdään nykyisessä talousvetoisessa yhteiskunnassa välttämättömänä. Kuntien, yliopistojen ja organisaatioiden välillä on mahdollisuuksien tasa-arvo, mutta niiden tulee osoittaa oma elinvoimansa ja omat vahvuutensa (Moisio 2012a: 20). Omia vahvuuksia korostetaan, eikä alueiden välisten erojen tasaamista pidetä enää kaikilta osin niin tärkeässä asemassa kuin aiemmin. Moisio (2012b) mukaan tässä talousvetoisessa hallintatavassa onkin sisäänrakennettuna nykyisen hyvinvointivaltioideologian mukaisen, pitkälti kuntien väliseen solidaarisuuteen perustuvan valtionosuusjärjestelmän kritiikki.

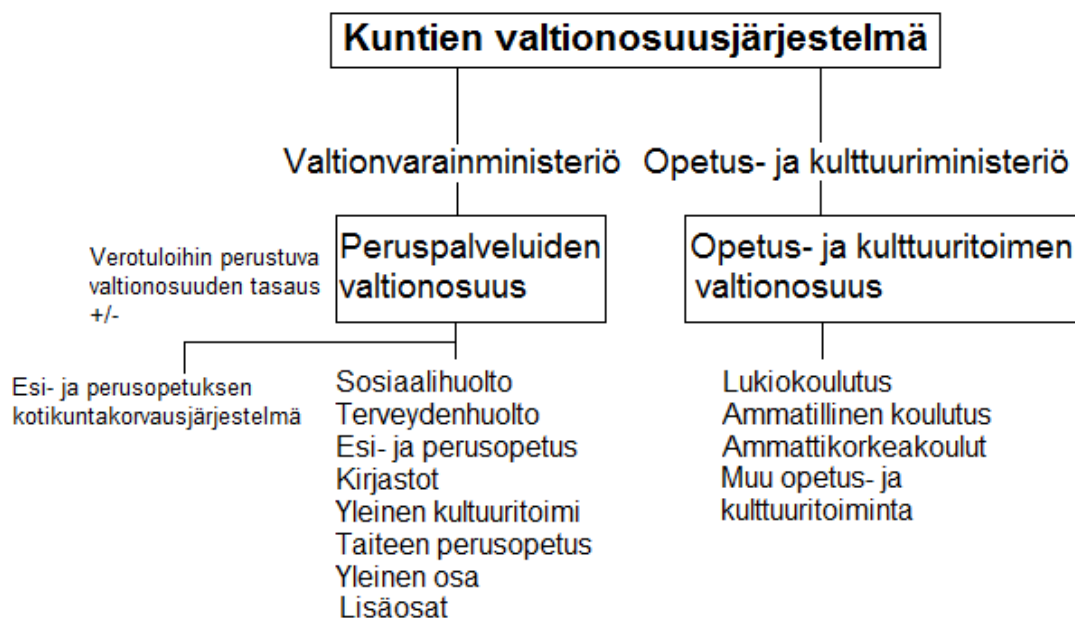
Von Bruunin ja Kirvelän (2009) toteuttaman, tulevaisuutta ennakoivan tutkimuksen perusteella väestön ja erilaisten toimintojen keskittyminen tulee jatkumaan Suomessa voimakkaana. Heidän mukaansa Suomi on vasta kaupungistumiskehityksen alkupäässä. Syinä tähän ovat muun muassa elinkeinorakenne, muuttoliike, ilmastonmuutos ja kaupunkimaisen elämäntavan suosion kasvu. Myös poliittiset päätökset vaikuttavat oleellisesti tulevaisuuden kehityskulkuihin. Sillä, mihin suuntaan valtionosuusjärjestelmä kehittyi, on huomattava vaikutus siihen, millainen aluerakenne Suomessa on tulevaisuudessa. Valtionosuusjärjestelmä on keskeisimpiä keinoja, jolla keskittymiskehitystä voidaan joko hidastaa tai vauhdittaa.

SUOMEN KUNTIEN VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄ

Nykyinen Suomen valtionosuusjärjestelmä koostuu rakenteellisesti kahdesta osasta: *kustannus- ja tarve-erojen tasauksesta ja tulopohjan tasauksesta*. Kustannus- ja tarve-erojen tasauksen laskentaperusteena ovat asukasmäärän ja ikärakenteen lisäksi tuotantokustannuksiin vaikuttavat olosuhdetekijät (Kuntaliitto 2012b). Nykyisessä järjestelmässä valtionosuus määräytyy palvelujen tarvetta kuvaavien ja tuotantokustannuksiin vaikuttavien laskennallisten tekijöiden perusteella. Kullekin kunnalle maksettava valtionosuuden määrä saadaan laskennallisten kustannusten ja asukaskohtaisen rahoitusosuuden erotuksesta. Laskennalliset kustannukset määräytyvät kuntakohtaisesti, kun taas asukaskohtainen rahoitusosuus on samansuuruinen kaikille kunnille. Valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus tehdään joka neljäs vuosi. Tällöin tarkiste-

taan, miten hyvin toteutuneet kustannukset ovat vastanneet laskennallisia kustannuksia (Finlex 2009). Toisena valtionosuusjärjestelmän keskeisenä osana kuntien tulopohjaa tasataan kunnan verotulojen perusteella. Suomen nykyisessä valtionosuusjärjestelmässä suurempi rooli on kustannuserojen tasauksella, sillä tämän tasauksen kautta valtion raha ohjataan järjestelmään (Kuntaliitto 2012b).

Hallinnollisesti kuntien valtionosuusrahoitus koostuu kahdesta osasta: valtionvarainministeriön hallinnoimasta *kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta* sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoimasta *opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukaisesta valtionosuusrahoituksesta* (Kuntaliitto 2012a). Valtionosuusjärjestelmän perusrakenne on esitetty kuvassa 1.



Kuva 1. Kuntien valtionosuusjärjestelmän perusrakenne.

Kunnan peruspalveluiden valtionosuuteen eli niin kutsuttuun yhden putken valtionosuuteen sisältyvät sosiaali- ja terveydenhuolto, esi- ja perusopetus, kirjastot, yleinen kulttuuritoimi ja asukasperustaisesti rahoitettava taiteen perusopetus. Lisäksi kunnan peruspalveluiden valtionosuuteen sisältyvät esi- ja perusopetuksen kotikuntakorvausjärjestelmä ja verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus. Kunnan peruspalveluiden valtionosuuteen kuuluvat myös yleinen osa, erilaiset lisäosat kuten harvan asutuksen lisä, järjestelmämuutoksen tasaus sekä valtionosuudessa huomioonotettavat lisäykset ja vä-

hennykset, kuten veromenetysten kompensatio (Kuntaliitto 2012a). Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet kattavat kuntien lisäksi myös yksityiset koulutuksen järjestäjät ja kuntayhtymät. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksien kautta rahoitetaan osa esiopetuksesta, osa perusopetuksesta, lukiokoulutusta, koululaisten aamu- ja iltapäivätoimintaa, ammatillista peruskoulutusta, oppisopimuskoulutusta, ammatillista lisäkoulutusta sekä kansanopistoissa, kansalaisopistoissa, kesäyliopistoissa, liikunnan koulutuskeskuksissa ja opintokeskuksissa järjestettyä vapaan sivistystyön koulutusta. Järjestelmä kattaa myös ammatillisten erikoisoppilaitosten ja ammattikorkeakoulujen toiminnan sekä taiteen perusopetuksen, kuntien liikunta- ja nuorisotoimen sekä museoiden, teattereiden ja orkestereiden toiminnan (Opetushallitus 2011). Järjestelmää täydentää valtionosuuden korotus, jota myönnetään tilapäisissä taloudellisissa vaikeuksissa oleville kunnille. Tämä korotus on harkinnanvarainen. Rahoituksen saaja saa päättää itse valtionosuusrahoituksensa tarkoituksenmukaisimmasta käytöstä (Kuntaliitto 2012b).

Seuraavassa käydään tarkemmin läpi Suomen tämänhetkisen valtionosuusjärjestelmän eri osat. Aluksi tarkastellaan peruspalveluiden ja opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksien yleisiä piirteitä. Tämän jälkeen mielenkiinto kohdistuu siihen, miten järjestelmässä huomioidaan kuntien erityisolosuhteet. Seuraavassa kappaleessa käydään läpi verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus. Lopuksi pohditaan sitä, miten valtionosuusjärjestelmässä huomioidaan erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevat kunnat.

Peruspalveluiden sekä opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksien peruspiirteet ja kriteerit

Kunnalle maksettava peruspalveluiden valtionosuus saadaan siten, että lasketaan yhteen kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon, esi- ja perusopetuksen sekä kirjastojen laskennalliset kustannukset sekä taiteen perusopetuksen ja yleisen kulttuuritoimen määräytymisperusteet ja vähentämällä tästä summasta kunnan *omarahoitusosuus*. Vuonna 2013 kunnan omarahoitusosuus on 3136,92 euroa asukasta kohden. Näin saatuun rahamäärään lisätään kunnan yleinen osa sekä tarpeen vaatiessa saaristokunnan, erityisen harvan asutuksen ja saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosat. Vuonna 2013 lopulliseen euromäärään vaikuttavat lisäksi seuraavat tekijät: verotuloihin perustuva valtionosuuden

tasaus, vuoden 2010 valtionosuusjärjestelmäm muutoksen tasaus, harkinnanvaraisen valtionosuuden korotuksen perusteella tehtävä vähennys sekä työmarkkinatuen ja toimeentulotuen huomioonottaminen valtionosuudessa. Myös erityisen harvan asutuksen, saaristolukunnan sekä saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosia koskeva vähennys, veroperustemuutoksien huomioon ottaminen valtionosuuksissa sekä määräaikaiset kuntien valtionosuuteen kohdistuvat lisäykset ja vähennykset vaikuttavat lopulliseen summaan (Valtionvarainministeriö 2012c).

Kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon laskennalliset kustannukset saadaan laske-
malla yhteen erikseen laskettavat kunnan sosiaalihuollon ja terveydenhuollon laskennal-
liset kustannukset. Jos kunnalle on vahvistettu syrjäisyyskerroin, saatu summa kerrotaan
tällä kertoimella (Finlex 2009). Tärkein määräytymiskriteeri nykyisessä valtionosuus-
järjestelmässä on kunnan ikärakenne. Ikärakenne otetaan huomioon sosiaali- ja tervey-
denhuollossa sekä esi- ja perusopetuksessa. Sosiaali- ja terveydenhuollon osalta huomi-
oon otetaan kunnan koko väestön ikärakenne. Valtionosuudet perustuvat näiden palve-
luiden eri ikäryhmille on laskettuihin laskennallisiin kustannuksiin (Harjunen & Saari-
maa 2012: 3). Sosiaali- ja terveydenhuollossa on kuusi ikäryhmää, joista suurin on toi-
nen ryhmä, johon kuuluvat 7–64 -vuotiaat.

Sosiaalihuollon laskennalliset kustannukset saadaan siten, että lasketaan yhteen
tulot, jotka saadaan kertomalla sosiaalihuollon ikäluokittaiset perushinnat (liite 1.) näi-
hin ikäluokkiin kuuluvien kunnan asukkaiden määrillä. Kunnan 0—6-vuotiaiden osalta
saatu tulo kerrotaan päivähoitokertoimella. Tähän summaan lisätään kunnan työttömyy-
den, lastensuojelun ja vammaisuuden perusteella määritellyt laskennalliset kustannuk-
set. Työttömyyden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset laske-
taan kertomalla asukasta kohden määritelty työttömyyskertoimen perushinta kunnan
asukasmäärällä ja työttömyyskertoimella sekä lisäämällä näin saatuun tuloon tulo, joka
saadaan kertomalla kunnan työttömien lukumäärä työttömien määrän perushinnalla.
Lastensuojelun perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset saadaan
kertomalla lastensuojelun perushinta kunnan asukasmäärällä ja lastensuojelukertoimel-
la. Vammaisten henkilöiden lukumäärän mukaan määräytyvät kunnan laskennalliset
kustannukset saadaan siten, että kerrotaan vammaisuuden perushinta kunnan asukas-
määrällä ja vammaiskertoimella (Finlex 2009).

Päivähoitokerroin saadaan siten, että jaetaan kunnan palvelu- ja jalostusaloilla toimivan kunnan työllisen työvoiman ja kunnan koko työllisen työvoiman osamäärä koko maan vastaavalla osamäärällä. Työttömyyskerroin taas lasketaan jakamalla kunnan työttömien osuus kunnan työvoimasta koko maan vastaavalla osuudella. Lastensuojelukerroin lasketaan jakamalla kunnassa tehtyjen lastensuojelulain mukaisten lasten huostaanottojen määrä kunnan asukasmäärällä ja jakamalla saatu osamäärä koko maan vastaavalla osamäärällä. Jos huostaanottoja on ollut enintään neljä, kerrointa laskettaessa kunnan huostaanottojen määränä on kaksi. Vammaiskerroin saadaan jakamalla kunnassa vammaisetsuuksista annetun lain tarkoitettua alle 16-vuotiaan ja 16 vuotta täytäneen vammaistukea sekä eläkettä saavan hoitotukea saavien sekä vammaisuuden perusteella laitoshoidossa olevien yhteismäärä kunnan asukasmäärällä sekä jakamalla saatu osamäärä koko maan vastaavalla osamäärällä (Finlex 2009).

Kuten sosiaalihuollon laskennallisista kustannuksista voidaan päätellä, pyritään tämänhetkisessä valtionosuusjärjestelmässä huomioimaan hyvin se, kuinka paljon kunnille aiheutuu kustannuksia erilaisista ihmisryhmistä ja sosiaalihuollon eri osa-alueista. Harjusen ja Saarimaan (2012: 3) mukaan sosiaalihuollon osalta nykyisen valtionosuusjärjestelmän ikäryhmät ja ikäryhmittäiset laskennalliset kustannukset ovat peräisin vuoden 1997 valtionosuusuudistuksesta. Tuossa uudistuksessa oli tärkeässä osassa selvitysmies Heikki Kosken laatima valmisteluraportti (1996), jossa hyödynnetään useita eri tutkimustuloksia ja annetaan ehdotus valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta. Sosiaalihuollon osalta erityisesti ikäryhmäpainotuksiin vaikutti myös Valtosen (1996) tekemä tutkimus, jossa sosiaalihuolto jaetaan kolmeen ryhmään: lasten päivähoitoon, vanhustenhuoltoon ja muuhun sosiaalitoimeen. Vanhustenhuollon osalta laskennallisia kustannuksia pyrittiin painottamaan erikseen kolmen vanhimman ikäluokan kesken ja painotus tehtiin myös erikseen kummallekin sukupuolelle. Lopulliseksi valintakriteeriksi sukupuoli ei kuitenkaan päätenyt (Harjunen & Saarimaa 2012: 6).

Kunnan terveydenhuollon laskennalliset kustannukset saadaan laskemalla yhteen ikäluokkaan perustuvat laskennalliset kustannukset ja sairastavuuden perusteella lasketut laskennalliset kustannukset. Ikäluokkiin perustuvat laskennalliset kustannukset saadaan kertomalla terveydenhuollon ikäluokittaiset perushinnat (liite 1.) asianomaisiin ikäluokkiin kuuluvien kunnan asukkaiden määrillä. Sairastavuuden perusteella määräytyvät laskennalliset kustannukset saadaan kertomalla asukasta kohden määritelty sairaus-

tavuuden perushinta kunnan asukasmäärällä ja *sairastavuuskertoimella*. Tämä Sairastavuuskerroin lasketaan työkyvyttömyyseläkkeellä olevien 16—54-vuotiaiden ikä- ja sukupuolivakioidun osuuden perusteella. Kerroin on yksi, jos kunnan 16—54-vuotiaiden ikä ja sukupuolivakioitu työkyvyttömyyseläkeläisten määrä suhteessa kunnan 16—54-vuotiaisiin asukkaisiin on sama kuin koko maassa. Jos mainittu kunnan työkyvyttömyyseläkkeellä olevien ja 16—54-vuotiaiden lukumäärän suhde nousee korkeammaksi kuin koko maan keskiarvo, korotetaan kerrointa, ja jos suhde alittaa koko maan keskiarvon, kerrointa alennetaan. Kerrointa asetettaessa käytetään tietoja työkyvyttömyyseläkkeellä olevien lukumäärästä neljä vuotta ennen varainhoitovuotta alkaneella kolmivuotisjaksolla (Finlex 2009).

Myös terveydenhuollon osalta nykyisen valtionosuusjärjestelmän ikäryhmät ja ikäryhmittäiset laskennalliset kustannukset ovat peräisin vuoden 1997 valtionosuusudistuksesta. Se, miten nykyjärjestelmässä eri ikäryhmiä painotetaan, perustuu pitkälti Häkkisen ym. (1996) tutkimukseen. Tutkimuksen mukaan väestön ikä- ja sukupuolirakenne on keskeisin terveystalouden tarpeeseen vaikuttava tekijä. Lopulliseen valtionosuusjärjestelmään sukupuolirakennetta ei kuitenkaan otettu valtionosuusperusteeksi terveydenhuollossakaan. Kyseisessä tutkimuksessa terveydenhuolto on jaoteltu kolmeen kategoriaan: kansanterveystyöhön, psykiatriseen sairaanhoitoon sekä somaattiseen erikoissairaanhoitoon. Kaikkien osien tarvetekijöitä määritettäessä on otettu huomioon ikärakenne ja eri terveydenhuollon osien ikäryhmäpainot poikkeavat toisistaan. Lopuksi nämä painot on yhdistetty yhdeksi ikäryhmittäiseksi kustannuspainoksi. Näin on saatu aikaan nykyisen järjestelmän ikäryhmien painotukset. Lisäksi raportissa esitetään kriteeriksi muun muassa sairastavuutta sekä kunnan väestömäärää, jotka ovatkin nykyisen järjestelmän kriteerejä (Harjunen & Saarimaa 2012: 6).

Kunta on velvollinen järjestämään oppivelvollisuusikäisille asukkailleen perusopetusta. Lisäksi kunnilla on velvollisuus järjestää myös esiopetusta. Toteutus voidaan tehdä monella eri tavalla: kunta voi järjestää nämä palvelut itse, yhdessä muiden kuntien kanssa tai hankkia ne muulta luvan saaneelta opetuksen järjestäjältä. Suurin osa *esi- ja perusopetuksen valtionosuusrahoituksesta* yhdistettiin vuoden 2010 valtionosuusuudistuksessa osaksi kuntien peruspalveluiden valtionosuutta. Valtionosuus määräytyy sen mukaan, kuinka paljon kunnassa on 6–15 –vuotiaita. Kunnan esi- ja perusopetuksen laskennallisten kustannusten perusosa lasketaan kertomalla perushinta kertoimella 0,77

ja vielä kertomalla saatu tulo kunnan 6-15 -vuotiaiden määrä. Kuusivuotiaat painotetaan luvulla 0,91. Vuonna 2013 esi- ja perusopetuksen perushinta on 7 519,50 euroa (liite 1). Perusosaa korotetaan vielä tietyillä korotuksilla, joita käydään läpi seuraavassa osiossa. Valtionvarainministeriön myöntämän rahoituksen lisäksi osaa esi- ja perusopetuksen rahoituksesta hallinnoi Opetusministeriö. Tätä rahoitusta myönnetään sellaiseen esi- ja perusopetukseen toimintaan, mitä valtionvarainministeriön hallinnoima osa ei kata. Opetusministeriön valtionosuuksien kautta rahoitetaan muun muassa perusopetuksen aineopetus, pidennetyn oppivelvollisuuden oppilaiden lisärahoitus ja maahanmuuttajille järjestettävä perusopetukseen valmistava opetus. Opetusministeriön hallinnoima osa esi- ja perusopetuksen rahoituksesta määräytyy opetuksen järjestäjän oppilasta kohden määräytyvien rahoitusperusteiden mukaan (Opetushallitus 2010).

Valtionosuusjärjestelmässä on myös huomioitu tilanne, jossa oppilas suorittaa oppivelvollisuuttaan muussa kuin oman kotikuntansa esi- tai perusopetuksessa. Tällöin opetuksen järjestäjä on oikeutettu *kotikuntakorvaukseen*. Tämä korvaus määräytyy oppilaan iän ja kotikunnan mukaan. Kotikuntakorvaukset eivät ole varsinaista valtionosuutta, mutta ne kuitenkin sisältyvät kunnan peruspalveluiden valtionosuuteen. Kotikuntakorvaustulot ja -menot perustuvat oppilaan kotikunnan kotikuntakorvauksen perusosaan ja oppilasmäärään, jonka opetuksen järjestäjä ilmoittaa. Kotikuntakorvaus perustuu kunnan esi- ja perusopetuksen laskennallisiin kustannuksiin. Korvauksen määrä on eri 6-v., 7–12 ja 13–15-vuotiaille. Kunnittaisesta perusosasta säädetään erikseen asetuksella vuosittain. Kotikuntakorvaustulot lisäävät kunnalle myönnettyä kunnan peruspalvelujen valtionosuutta. Kotikuntakorvausmenot taas vähennetään kunnalle maksettavasta osuudesta. Kuntien ja opetuksen järjestäjien on myös mahdollista sopia kotikuntakorvauksen määräytymisestä myös eri tavalla kuin mitä yleisesti on säädetty (Finlex 2009).

Peruspalveluiden valtionosuuteen kuuluu myös *kirjastojen, yleinen kulttuuritoimen ja asukasperustaisesti rahoitettava taiteen perusopetuksen rahoitus*. Nämä hallinnonalakohtaiset valtionosuudet liitettiin vuonna 2010 peruspalveluiden valtionosuuteen. Yleisten kirjastojen käyttökustannusten valtionosuuden laskennalliset kustannukset saadaan kertomalla kunnan asukasmäärä yleisten kirjastojen perushinnalla (liite 1.) (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2013). Myös kunnan yleisen kulttuuritoimen laskennalliset kustannukset saadaan kertomalla yleisen kulttuuritoimen perushinta kunnan asukasmäärällä. Taiteen perusopetuksen laskennalliset kustannukset taas saadaan kertomalla tai-

teen perusopetuksen perushinta kunnan asukasmäärällä (Finlex 2009). Lisäksi peruspalveluiden valtionosuuteen kuuluu myös yleinen osa, jota käsitellään tarkemmin seuraavassa osiossa.

Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksissa rahoitus muodostuu koulutusmuodoittain rahoituksen perusteena olevien suoritteiden ja laskennallisten yksikköhintojen tulosta. Suoritteita ovat tavallisesti opiskelijoiden määrä, opetustunnit, sekä opiskelijatyövuodet, -vuorokaudet tai -viikot. Kulttuuritoimessa suoritteita ovat kunnan asukasmäärä tai henkilötyövuodet (Opetushallitus 2011).

Edellä on käyty läpi, millä tavalla peruspalveluiden sekä opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet pääpiirteittäin muodostuvat. Tämän hetkinen järjestelmä on pitkälti muotoutunut vuosien 1993, 1997 ja 2010 uudistuksissa. Keskeisin muutos tapahtui vuonna 1993, jolloin nykyisen kaltainen laskennallinen järjestelmä kehitettiin. Kokonaisuutena näiden uudistusten avulla on pyritty valtionosuusjärjestelmään joka kannustaa kuntia tehokkuuteen ja korostaa niiden omaa päätäntävaltaa. Tässä mielessä nykyinen järjestelmä on selvästi kilpailuvaltioaikakauden tuote. Nykyisessä järjestelmässä kuitenkin huomioidaan muun muassa syrjäisyydestä, harvasta asutuksesta ja monista muista kuntien välisistä olosuhde-eroista aiheutuvat palvelujen järjestämisen kustannuserot monella tavalla. Niitä käsitellään seuraavassa kappaleessa.

Erityisolosuhteiden huomiointi valtionosuusjärjestelmässä

Kuntien väliset olosuhde-erot huomioidaan valtionosuusjärjestelmässä monin eri tavoin. Kunnan peruspalveluiden valtionosuuteen kuuluva *yleinen osa* määräytyy useiden erilaisten kriteereiden perusteella. Kunta saa yleisenä osana euromäärän, joka saadaan lisäämällä yleisen osan perushintaan olosuhteisiin perustuvat korotukset sekä kertomalla saatu summa kunnan asukasmäärällä. Vuonna 2012 yleisen osan perushinta oli 32,08 euroa ja vuonna 2013 33,05 euroa (liite 1). Seuraavassa käydään läpi olosuhteisiin perustuvat korotukset Finlexin (2009) mukaan.

Keskeisimpiä korotuksia syrjäisten alueiden kannalta on *Syrjäisyysskorotus*. Korotus on sitä suurempi, mitä suurempi kunnalle määritelty syrjäisyyysluku on. Perushinnan korotus määritellään seuraavasti: ”*Kunnalle, jonka paikallisen ja seudullisen asukas-pohjan perusteella määräytyvä syrjäisyyysluku on 1,50 tai suurempi, yleisen osan pe-*

rushintaa korotetaan euromäärällä, joka on yleisen osan perushinta kuusinkertaisena. Kunnalle, jonka syrjäisyysluku on 1,00—1,49, yleisen osan perushintaa korotetaan euromäärällä, joka on yleisen osan perushinta viisinkertaisena. Kunnalle, jonka syrjäisyysluku on 0,50—0,99, yleisen osan perushintaa korotetaan euromäärällä, joka on yleisen osan perushinta kolminkertaisena. Kunnalle, jonka asukastiheys on enintään 0,50, yleisen osan perushintaa korotetaan syrjäisyyskorotuksella, joka on yleisen osan perushinta yhdeksänkertaisena”. Syrjäisten kuntien saama korotus vaihtelee siis vielä todella paljon sen mukaan, kuinka syrjäinen kunta on. Asukastiheydeltään todella alhaisille kunnille korotus on jo huomattava.

Kaupunkimaisille kunnille on suunnattu *taajamarakennekorotus*. Taajamassa tulee asua vähintään 40 000 ihmistä, että korotusta on mahdollista saada. Korotus määrittyy siten, että yleisen osan perushintaa korotetaan euromäärällä, joka saadaan kertomalla taajamassa asuvan väestön määrän ja yleisen osan tulo kertoimilla, jotka riippuvat taajamassa asuvan väestön määrästä. Kerroin on sitä pienempi, mitä enemmän taajamassa on asukkaita.

Saaristo- ja rannikkoalueen kuntien näkökulmasta keskeinen korotus on *saaristokorotus*. Se määritellään seuraavasti: ”*Saaristokunnalle, jonka asukkaista vähintään puolet asuu ilman kiinteää tieyhteyttä mantereeseen, yleisen osan perushintaa korotetaan euromäärällä, joka on yleisen osan perushinta seitsenkertaisena. Muille saaristokunnille korotus on yleisen osan perushinta nelinkertaisena.*” Saaristokunta on voi vaihtoehtoisesti saada myös syrjäisyyskorotusta. Näistä kahdesta kunnan yleistä osaa korotetaan sen korotuksen mukaan, kumpi niistä on kunnalle edullisempi.

Olosuhteisiin perustuvaksi korotukseksi lasketaan myös *kielikorotus*, jossa ”*Kaksikieliselle kunnalle ja saamelaisien kotiseutualueen kunnalle yleisen osan perushintaa korotetaan euromäärällä, joka on yleisen osan perushinta kerrottuna luvulla 0,10.*” Myös *asukasmäärän muutoksesta* maksetaan korotusta. Tätä korotusta maksetaan kunnalle, jonka asukasmäärän muutos on ollut kolmena varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneenä vuonna yhteensä vähintään kuusi prosenttia. Yleisen osan perushintaa korotetaan tässä tapauksessa rahamäärällä, joka on perushinta kerrottuna luvulla 1,39.

Yleisen osan lisäksi asukastiheys, syrjäisyys, saaristoisuus, kaksikielisyys ja saamelaisuus on huomioitu valtiosuosjärjestelmän muissakin osissa. Asukastiheys on huomioitu esi- ja perusopetuksen sekä kirjastojen laskennallisissa kustannuksissa ja

erityisen harvan asutuksen lisäosissa. Esi- ja perusopetuksessa perushintaa korotetaan, jos kunnan asukastiheys on alle 40. Yleisten kirjastojen laskennallisissa kustannuksissa perushintaa korotetaan 20 prosentilla jos kunnan asukastiheys on alle kaksi. Perushintaa korotetaan 10 prosentilla, jos asukastiheys on yli kaksi mutta alle viisi. Erityisen harvan asutuksen lisäosa lasketaan kertomalla yleisen osan perushinnan ja kunnan asukasmäärän tulo kunnan asukastiheyden perusteella määräytyvällä kertoimella. Lisäosaa maksetaan jos kunnan asukastiheys on alle kaksi.

Syrjäisyys on huomioitu terveydenhuollon ja sosiaalihuollon laskennallisissa kustannuksissa. Jos kunnalle on määritetty syrjäisyyskerroin, kerrotaan sosiaali- ja terveydenhuollosta saatu summa tällä kertoimella. Syrjäisyysluku määrittää syrjäisyyskertoimen. Kunnan syrjäisyyskerroin on 1,10, jos kyseessä on saaristokunta ja vähintään puolet asukkaista asuu ilman kiinteää tieyhteyttä mantereeseen. Saaristokuntien tapauksessa myös esi- ja perusopetuksen valtionosuutta korotetaan rahamäärällä, joka saadaan kertomalla perushinta luvulla 0,25, jos vähintään puolet kunnan asukkaista asuu ilman kiinteää tieyhteyttä mantereeseen. Muiden saaristokuntien kohdalla luku on 0,06. Lisäksi kunnan saaristoisuus huomioidaan myös saaristokunnan lisäosassa. Jos kunnan asukkaista ainakin puolet asuu ilman kiinteää yhteyttä mantereeseen, on saaristokunnan lisäosa euromäärä, joka on viisi kertaa yleisen osan perushinta kerrottuna asukasmäärällä. Muille saaristokunnille lisäosa lasketaan muuten samalla tavalla, mutta kerroin on neljä. Kunnan kaksikielisyys vaikuttaa valtionosuuden määrään yleisen osan lisäksi esi- ja perusopetuksessa: esi- ja perusopetuksen perushintaa korotetaan euromäärällä, joka saadaan kertomalla perushinta kaksikielisen kunnan osalta luvulla 0,04.

Esi- ja perusopetuksen valtionosuuteen vaikuttavat siis monet eri tekijät. Jos kunta on esimerkiksi kaksikielinen ja saaristokunta, saadaan perushinnan korotuksen euromäärä siten että lasketaan aluksi yhteen kaksikielisyyden ja saaristokunnan korotusluvut sekä kolmen muun tekijän (13–15 –vuotiaiden määrä, ruotsinkielisten 6–15-vuotiaiden määrä ja vieraskielisten 6–15-vuotiaiden määrä) luvut. Tämä summa kerrotaan perushinnalla, ja näin saadaan korotuksen määrä.

Kunnille, jossa asuu saamelaisia, myönnetään saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosaa. Kunnalle myönnetään saamenkielisten osuuden perusteella lisäosana euromäärä, joka lasketaan kertomalla kunkin kunnan erityisen harvan asutuksen lisäosa

saamelaiskertoimilla. Kerroin on sitä suurempi, mitä isompi osa kunnan asukkaista on saamelaisia.

Nykyisessä järjestelmässä valtionosuuden määrään vaikuttavia kriteereitä on todella paljon. Pelkästään peruspalveluiden valtionosuuden osalta erilaisia kriteerejä voidaan katsoa olevan 47 (Miettinen 2013). Järjestelmässä on siis ainakin pyritty ottamaan huomioon kuntien väliset erot muun muassa ikärakenteessa, kieliryhmissä, syrjäisyydessä ja asukastiheydessä. Palveluiden järjestämisessä on omat haasteensa esimerkiksi saaristokunnissa, ja tällaisiin kuntien erityispiirteisiin pyritään vastaamaan erilaisten olosuhdelisien avulla.

Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus

Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus tapahtuu kuntien välillä. Tasaus perustuu kunnan laskennalliseen verotuloon, ja se joko lisää tai vähentää kunnalle myönnettyä valtionosuuden määrää (Kuntaliitto 2012e). Nykyisessä järjestelmässä tulopohjan tasausten tasausraja on 91,86. Tulopohjan tasausta perusteellaan kuntien yhteneväisillä vastuilla: kuntien tehtävät ja velvoitteet ovat samat, joten niiden tulopohjaa tulee tasata (Kuntaliitto 2012d). Suomen valtionosuusjärjestelmän nykyinen tasausraja on 91,86 prosenttia. Kunnalle myönnetään verotuloihin perustuvaa valtionosuuden lisäystä tilanteessa, jossa kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden on alle tasausrajan eli 91,86 prosenttia euromäärästä, joka saadaan jakamalla kaikkien kuntien yhteenlasketut verotulot yhteenlasketulla asukkaiden määrällä. Tällöin kyseisen kunnan valtionosuuteen lisätään tasauslisänä asukasta kohden tasausrajan ja kunnan asukasta kohden lasketun verotulon erotuksen mukainen rahamäärä. Tilanteessa, jossa kunnan laskennallinen vero tulo ylittää tasausrajan, vähennetään kunnan valtionosuudesta euromäärä, joka on 37 prosenttia kunnan asukasta kohden laskettujen laskennallisten verotulojen ja tasausrajan erotuksesta. Tällöin puhutaan tasausvähennyksestä (Valtionvarainministeriö 2012c).

Yksittäisellä kunnalla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa tasauksen määrään, sillä laskennallinen verotulo määräytyy kaikkien kuntien yhteenlaskettujen verotulojen perusteella. Tämän vuoksi veroprosentin muutoksella ei ole vaikutusta kunnan tasauslisään tai -vähennykseen (Valtionvarainministeriö 2012c). Kunnan laskennallista verotuloa

laskettaessa otetaan huomioon kunnallisvero ja kunnan osuus yhteisön tuloverosta eli yhteisövero-osuus (Finlex 2011). Talousarvioesityksen (2012) mukaan vuonna 2013 tasaustasaa saa 242 kuntaa ja tasausvähennys tehdään 62 kunnalle.

Verotulojen perustuvalla valtionosuuden tasauksella toteutetaan Musgraven (1976) määrittelemää fiskaalisen federalismin distribuutiotehtävää. Kunnat, joiden omat verotulot ovat keskimääräistä alhaisemmat, saavat verotulojen tasauksen välityksellä lisää valtionosuutta. Mäkirannan (2002) mukaan alueiden välistä tasausta voidaan perustella esimerkiksi sillä, että sen avulla pystytään estämään verotuserojen aikaansaama liian voimakas liikkuvuus. Varakkaiden asuttamassa kunnassa yhtä hyvä palvelutaso saadaan rahoitettua alhaisemmalla veroprosentilla, minkä vuoksi syntyy kannuste muuttaa kyseiseen kuntaan.

Verotulojen tasausjärjestelmää on uudistettu moneen otteeseen. Vuonna 1996 aiemmin käytössä ollut verotulojen täydennysjärjestelmä muutettiin laskennalliseen verotuloon perustuvaksi valtionosuuden tasaukseksi. Viimeisimmän muotonsa verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus sai vuonna 2012, kun kiinteistövero poistettiin tasauksesta. Se, millä tavalla kuntien välisiä tulopohjajeroja tulisi tasata, on puhuttanut paljon. Keskustelua on käyty esimerkiksi siitä, tulisiko järjestelmää viedä samaan suuntaan kuin esimerkiksi Ruotsissa, jossa tasausraja on 115 % (esim. Vuorento 2012).

Taloudellisissa vaikeuksissa olevat kunnat

Valtionosuusjärjestelmässä on myös huomioitu tilanne, jossa kunta on taloudellissa vaikeuksissa. Tällöin on mahdollista saada harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta. Korotusta voidaan myöntää kunnalle, joka ensisijaisesti poikkeuksellisten tai tilapäisten kunnallistaloudellisten vaikeuksien vuoksi tarvitsee taloudellista tukea. Harkinnanvaraista valtionosuuden korotus kuuluu peruspalveluiden valtionosuuteen. Ehtona korotuksen saamiselle on selvitys talouden tasapainottamista koskevista toimenpiteistä. Korotuksen myöntämiskriteereinä käytetään pitkälti tilinpäätöksistä saatavia talouden tunnusluvut. Huomiota kiinnitetään lisäksi kunnan omiin talouden tervehdyttämistoimenpiteisiin sekä erilaisiin tekijöihin, joilla voi olla vaikutusta kunnan kokonaistaloudelliseen tilanteeseen (Valtionvarainministeriö 2013b).

Harkinnanvarainen valtionosuuden korotus oli tavallaan mukana jo valtionosuusjärjestelmän alkuvaiheessa, sillä jo tuolloin kunnille myönnettiin harkinnanvaraisia erityisavustuksia. Niiden merkitys oli kuitenkin yleisesti ottaen varsin pieni. Varsinaisesti harkinnanvarainen valtionosuuden korotusjärjestelmä luotiin 1970-luvun lopulla harkinnanvarainen rahoitusavustus -nimellä. Sen merkitys on ollut kuntien talouden kannalta huomattava ja korotettua valtionosuutta on jaettu vuosittain lukuisille kunnille. Valtionvarainministeriön (2013b) mukaan esimerkiksi vuonna 2012 kuntien harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta haki 95 kuntaa. Tuona vuonna tukea jaettiin lopulta 27 kunnalle.

Kunnan peruspalveluista annetun lain mukaan ”*Kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut sekä ryhtyä toimenpiteisiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi*” (Finlex 2009). Tällainen velvoite syntyy, jos kunnan ”*rahoituksen riittävyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat talouden tunnusluvut ovat olennaisesti ja toistuvasti koko maan tunnuslukuja heikommalla*”. Lisäksi tunnuslukujen tulee olla kahtena peräkkäisenä vuonna alittaneet valtioneuvoston asetuksella määrittämät raja-arvot. Nämä raja-arvot ovat seuraavat: Taseen kertynyt alijäämä asukasta kohden on viimeisessä selvityksen käynnistämistä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 1 000 euroa ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa. Toinen vaihtoehto on se, jos kaikki seuraavat edellytykset täyttyvät tilinpäätöksissä kahtena vuonna peräkkäin (Valtionvarainministeriö 2011):

1. *Vuosikate ilman harkinnanvaraista rahoitusavustusta negatiivinen,*
2. *Tuloveroprosentti vähintään 0,5 yksikköä korkeampi kuin painotettu keskiarvo,*
3. *Lainakanta asukasta kohden ylittää maan keskiarvon vähintään 50 %:lla,*
4. *Taseessa on kertynyttä alijäämää,*
5. *Omavaraisuusaste on alle 50 % ja*
6. *Suhteellinen velkaantuneisuus vähintään 50 %*

Jos edellytykset täyttyvät, kunta ja valtio alkavat yhdessä selvittää mahdollisuuksia turvata kunnan asukkaille palvelut, joita lainsäädännössä määritellään. Tämän jälkeen ryhtytään toimiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi ja tehdään selvitys, jossa pohditaan kunnan tilannetta. Selvitys tehdään arviointiryhmässä, jonka jäsenistä yhden nimeää valtiovarainministeriö ja yhden selvityksen kohteena oleva kunta. Yleensä arvioidaan

kahta mahdollisuutta: kunnan säilymistä itsenäisenä ja talouden tasapainotustoimia joita tämä edellyttää tai toisena vaihtoehtona mahdollista kuntaliitosta (Valtionvarainministeriö 2011).

Valtionosuusjärjestelmän uudistaminen

Käynnissä oleva valtionosuusjärjestelmän uudistaminen on osa kuntauudistusta, johon kuuluvat myös kuntarakennemuutos, kuntalain kokonaisuudistus, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki ja kuntien tehtävien uudelleen arviointi. Kaikkien uudistusten tavoitteena on tukea toinen toistaan ja varmistaa, että tulevaisuudessa kunnat ovat riittävän vahvoja ja elinvoimaisia. Lisäksi tavoitteena on parantaa kuntien edellytyksiä järjestää palveluja yhdenvertaisesti, eheyttää yhdyskuntarakennetta ja vahvistaa demokratiaa paikallistasolla. Uudistuksen lähtökohtana on, että *”kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta”* (Valtionvarainministeriö 2012a).

Valtionosuusuudistuksen selvitysmieheksi kutsuttiin Arno Miettinen toimikaudelle 1.6.2012–31.3.2014. Selvitysmiehen työtä tukevat tukiryhmä sekä asiantuntija- ja laskentaryhmä (Kuntaliitto 2012c). Uudistuksessa järjestelmää yksinkertaistetaan ja sen kannustavuutta pyritään parantamaan. Uudistamisessa tarkastellaan muun muassa perusteiden lukumäärää, päällekkäisyyksiä, ajanmukaisuutta ja soveltuvuutta kuntarakenteen ja palvelutarpeiden muutoksessa. Uuden järjestelmän on tarkoitus tulla voimaan vuonna 2015 (Valtionvarainministeriö 2012a).

Nykyistä valtionosuusjärjestelmää on kritisoitu monesta eri syystä. Lehtosen ym. (2008: 27–28) mukaan keskeinen kritiikki on liittynyt pitkälti siihen, että valtionosuuskriteerit koetaan epätarkoituksenmukaisiksi eikä järjestelmää pidetä selkeänä. On myös katsottu, että kriteerien epätarkkuuden vuoksi osa kunnista saa todellisiin olosuhdetekijöihin nähden liian vähän ja osa liian paljon valtionosuuksia. Kietäväinen (2012) on tiivistänyt valtionosuusjärjestelmää kohtaan esitetyn kritiikin kahdeksaan kohtaan:

1. *Järjestelmän hallinnollinen kaksijakoisuus valtionvarainministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön välillä*

2. *Leikkaukset kohdennettu vuonna 2012 vain peruspalvelujen valtionosuuteen*
3. *Laskennan monimutkaisuus ja määräytymisperusteiden suuri määrä*
4. *Määräytymisperusteiden päällekkäisyys*
5. *Käytettyjen valtionosuuskriteerien tarkoituksenmukaisuus ja oikea kohdentuvuus*
6. *Kuntaliitosneutraalisuus ei toteudu*
7. *Järjestelmän kannustinvaikutukset ongelmallisia esimerkiksi tasauksen osalta*
8. *Kaikilla yhtä suuri omarahoitusosuus, mutta tulopohja tasataan vain 92 prosenttiin. Tämä vuoksi alhaisen tulopohjan kunnissa on paineita kiristää verotusta yli maan keskiarvon.*

Valtionvarainministeriö (2013a) julkaisi selvitysmiehen alustavat linjaukset valtionosuusjärjestelmän uudistamiseksi helmikuussa 2013. Seuraavassa käydään tiivistetysti läpi keskeisimpiä uudistuksia.

Järjestelmän yleisiin periaatteisiin aiotaan tehdä varsin merkittäviä uudistuksia, mutta toisaalta monet peruseriaatteet säilyisivät myös ennallaan. Järjestelmän on tarkoitus perustua muutoksen jälkeenkin laskennallisuuteen. Esitetyn linjauksen mukaan laskennallisten kustannusten määrittämisen perustana olevia perushintoja korotetaan valtionosuusindeksillä vuosittain. Valtionosuus ei perustu todellisiin kustannuksiin kuntakohtaisesti, vaan laskennalliset kustannukset tarkistetaan todellisten kustannusten tasolle koko maan tasolla. Järjestelmän on tarkoitus perustua myös tulevaisuudessa sellaisiin laskentatekijöihin, että kunnat eivät pysty omilla päätöksillään vaikuttamaan valtionosuutensa määrään. Tarkoituksena on poistaa järjestelmästä kuntien yhdistymistilanteissa valtionosuusmenetyksiä aiheuttavat porrastukset. Myös järjestelmän kannustavuutta pyritään lisäämään. Yksi uuden järjestelmän piirre olisi se, että palvelunsa keskimääräistä laskennallista kustannusta edullisemmin järjestävä kunta saisi valtionosuushyödyn itselleen. Uudistuksessa selvitetään myös vaihtoehtoista linjausta, jossa valtionosuudet maksettaisiin kokonaisuudessaan kunnille. Tämä tarkoittaisi perusopetuksen jälkeisen koulutuksen rahoituksen siirtämistä osaksi kuntien peruspalvelujen valtionosuutta. Myös tämän uudistuksen toteutuessa olisi kuitenkin tärkeää turvata koulutuksen järjestäjän rahoitus ja oppilaiden vapaa hakeutumisoikeus (kotikuntakorvausjärjestelmä).

Uudistuksessa pyritään kehittämään myös valtionosuusjärjestelmän laskentaperusteita. Tulo-pohjan tasauksen painoarvoa aiotaan lisätä. Tämä tapahtuu siten, että kustannus- ja tarve-erojen tasauksesta siirretään 0,5 – 1 miljardia euroa verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen. Valtionosuusjärjestelmän pääpaino on kuitenkin tarkoitus säilyttää edelleen kustannuserojen tasauksessa. Tulopohjan tasausta uudistetaan myös siten, että tasausraja nostetaan 100 prosenttiin. Lisäksi tasausjärjestelmään aiotaan sisällyttää kaksi uutta elementtiä. Tasauslisä olisi tulevaisuudessa 80 – 85 % kunnan laskennallisen verotulon ja tasausrajan erotuksesta tämän hetkisen 100 prosentin sijaan. Tällä muutoksella pyritään lisäämään tasausjärjestelmän kannustavuutta: kunnan veropohjan kasvu ei tarkoittaisi jatkossa tasauksen täysimääräistä pienenemistä kunnissa, jotka ovat tasausrajan alapuolella. Lisäksi tasausrajan yläpuolella tasausvähennysprosentti aiotaan muuttaa liukuvaksi siten, että korkeamman tulotason kunnissa vähennysprosentti olisi korkeampi kuin esimerkiksi tasausrajan lähellä olevissa kunnissa. Kuntien rahoituksen vakautta halutaan lisätä. Tämä voisi toteutua esimerkiksi siten, että kustannustenjaon tarkistus toteutettaisiin nykyistä useammin. Uudistuksessa selvitetään tätä mahdollisuutta. Valtionosuusjärjestelmä pyritään saamaan ajan tasalle myös kertoimien osalta. Tarkoituksena on muun muassa selvittää laskennallisen valtionosuusjärjestelmän kannalta keskeiset ikäryhmien hinnat ja sairastavuustekijän kehittämisvaihtoehdot uusimpien tilastotietojen mukaisina.

Järjestelmää pyritään myös yksinkertaistamaan ja selkeyttämään. Tähän tavoitteeseen pyritään muun muassa vähentämällä laskentatekijöiden päällekkäisyyttä ja määrää merkittävästi. Suunnitelmassa laskentatekijöiden määrää vähennetään nykyisestä noin viidestäkymmenestä noin kymmeneen, ikärakenne yhtenäistetään ja samaa olosuhde-eroa kuvaavia tekijöitä yhtenäistetään. Yksinkertaisuuteen ja selkeyteen pyritään myös sillä, että laskennallinen kustannus muodostuisi jatkossa yhteneväisesti kaikkien laskentatekijöiden osalta siten, että kerrotaan keskenään kunnan asukasluku, perushinta ja kerroin. Käytettävän kertoimen avulla huomioidaan kuntien olosuhde-erot. Käytettävistä kriteereistä vieraskielisyyden painoa lisätään oleellisesti. Laskentaperusteena on jatkossa koko vieraskielisen väestön määrä, ei pelkästään esi- ja perusopetuksen ikäluokka kuten aiemmin. Uudeksi kriteeriksi on ehdotettu työpaikkaomavaraisuutta. Se korvaisi nykyisen taajamarakennelisan.

Marraskuussa 2013 selvitysmies julkaisi tarkennettuja linjauksia uudesta järjestelmästä. Pääpiirteittäin linjaukset olivat pysyneet samankaltaisina kuin helmikuussa julkistetut alustavat linjaukset, mutta niitä on tarkennettu tietyiltä osilta. Uuden järjestelmän tärkeimpinä laskentaperusteina tulevat edelleen olemaan väestön ikärakenne ja sairastavuus. Näiden lisäksi kriteereinä tulevat olemaan myös työttömyysaste, vieraskielisyys, asukastiheys, kaksikielisyys, saaristoisuus ja koulutustausta. Uuden järjestelmän lisäosien kriteereinä tulevat ehdotuksen mukaan olemaan syrjäisyys, työpaikkaomavaraisuus ja saamelaisuus. Talouspoliittinen ministerivaliokunta julkaisi lokakuun 2013 lopussa muutaman linjauksen koskien uutta valtionosuusjärjestelmää. Linjauksissa ehdotetaan oppilaitosten perustamiskustannusten valtionosuuksia ja yleisten kirjastojen perustamiskustannusten valtionosuuksia ja -avustuksia siirrettäväksi kunnan peruspalveluiden valtionosuuteen. Lisäksi ehdotuksessa nostetaan esille voimalaitoksista saatavan kiinteistöveron huomiointi verotulojen tasauksessa. Lausunnossa huomautetaan, että voimalaitoksista yhteiskunnalle aiheutuvat vaikutukset koskevat useampaa kuntaa kuin pelkästään laitoksen sijaintikuntaa. Tämän vuoksi ei ole oikeutettua, että ainoastaan laitoksen sijaintikunta hyötyy laitoksen kiinteistöveroista. Esityksen toteuttamiseen valmistellaan parhaillaan sopivaa mallia. Selvitysmiehen lopullinen ehdotus on tarkoitus julkistaa joulukuussa 2013 (Miettinen 2013).

Paljon keskustelua herättänyt aihe valtionosuusuudistuksessa on se, pyritäänkö uudistuksen avulla pakottamaan kuntia liitoksiin ja suurempien kuntayksiköiden luomiseen. Järjestelmän tärkein tehtävä on auttaa kuntia peruspalveluiden järjestämisessä, ja kuntien ohjaamisen liitoksiin järjestelmän kautta on katsottu olevan jopa perustuslain vastaista (esim. Elonen 2012, Hynynen 2013). Valtionosuusjärjestelmän käyttämisen tällaiseen tarkoitukseen on katsottu olevan myös moraalisesti kyseenalaista: esimerkiksi Moision (2012) mukaan valtionosuusjärjestelmän uudistusta ei tulisi käyttää painostuskeinona kuntien yhdistymiselle, sillä tällaisesta toiminnasta tulisivat kärsimään kaikista eniten heikoimmassa asemassa olevat kuntalaiset. Joidenkin arvioiden mukaan järjestelmää oltaisiin kuitenkin muuttamassa tähän suuntaan. Esimerkiksi sen, että valtionosuusjärjestelmän uudeksi kriteeriksi on kaavailtu työpaikkaomavaraisuusastetta, on nähty viittaavan tähän. Hynysen (2013) mukaan muutoksen vaikutukset kohdistuisivat tällöin lähinnä suurten kaupunkien kehyskuntiin, joilta oltaisiin arvioiden mukaan otta-

massa rahaa pois 150 miljoonaa euroa. Tällä tavalla suurten kaupunkien ympäryskuntia ohjattaisiin liittymään keskuskaupunkiin.

TARKASTELUN KOHTEENA OLEVAT MAAKUNNAT

Tutkimusalueena olevissa Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan maakunnissa on paljon yhteistä, kuten se, että kummassakin maakunnassa monet kunnat ovat taloudellisesti tiukoilla. Monelta osin maakunnat myös poikkeavat toisistaan.

Kainuun kuntien taloudellinen tilanne ja valtionosuudet

Kainuun maakunta sijaitsee Itä-Suomessa naapurimaakuntinaan Pohjois-Pohjanmaa, Pohjois-Karjala ja Pohjois-Savo. Idässä maakunta rajoittuu Venäjän rajaan. Kainuu koostuu yhdeksästä kunnasta, joista suurin on maakuntakeskus Kajaani. Muita suurimpia kuntia ovat Kuhmo, Sotkamo ja Suomussalmi. Muissa kunnissa asukkaita on alle viisituhatta. Koko maakunnassa asukkaita on noin 80 000. Väkiluku on laskenut jo monen vuosikymmenen ajan (Kainuu tilastoina 2013). Kainuu on harvaan asuttu, pitkien etäisyyksien maakunta jossa on myös laajoja asumattomia alueita. Maakunnan taajamat eivät muodosta yhtenäistä rakennetta. Viime vuosina Kainuussa on tehty yksi kuntaliitos, kun vuonna 2007 Vuolijoki liittyi Kajaaniin. Keskustelua on käyty myös Kajaanin ja Sotkamon mahdollisesta kuntaliitosselvityksen käynnistämisestä (Valtioneuvosto 2012).

Kainuu on pitkään ollut taloudellisesti yksi heikoimmista maakunnista. Kainuun kuntien keskimääräinen veroprosentti on vuodesta toiseen ollut maan korkeimpien joukossa. Kunnat ovat varsin vähävelkaisia, mutta niillä on paljon konsernivelkaa. Maakunnan kunnista harkinnanvaraista valtionosuutta ovat saaneet vuosina 2007 – 2012 kaksi kuntaa: Vaala kaksi kertaa vuosina 2007 ja 2009 sekä Paltamo kerran vuonna 2008. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaisessa erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevien kuntien arviointimenettelyssä ovat olleet Puolangan ja Vaalan kunnat. Kainuun kaikkien kuntien tuloveroprosentit ovat olleet koko maan tasoa korkeampia. Myös liikkumavara veroprosentin suhteen on alentunut (Valtioneuvosto 2012). Vaalan nykyinen tuloveroprosentti 21,50 on maakunnan korkein ja

liikkumavara heikoin. Suurimmassa osassa kuntia tuloveroprosentti on 21,00. Alin tuloveroprosentti 19,50 on nyt Suomussalmella (Verohallinto 2012). Senkään liikkumavara ei ole kovin hyvä (Valtioneuvosto 2012). Kaikki maakunnan kunnat ovat vahvasti riippuvaisia valtionosuuksista. Kuntien valtionosuudet ovat nähtävillä taulukossa 2. Esimerkiksi vuonna 2010 riippuvuus oli kaikista maakunnista suurin (Valtioneuvosto 2012). Kaikki maakunnan kunnat saavat tasauslisää vuonna 2013.

Taulukosta voidaan havaita, että opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuus on suurimmalle osalle Kainuun kunnista negatiivinen. Sama tilanne koskee koko maata. Syynä tähän on se, että opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksien suurin osa on lukiokoulutukseen, ammatilliseen peruskoulutukseen ja ammattikorkeakouluille suoraan koulutuksen ylläpitäjille maksettava rahoitus. Vain harva peruskunta järjestää toisen asteen ammatillista koulutusta tai toimii ammattikorkeakoulun ylläpitäjänä. Tämän vuoksi yksikköhintarahoituksen maksatusta tapahtuu kuntien lisäksi myös muille opetuksen järjestäjille, kuten kuntayhtymille. Kaikilla kunnilla on kuitenkin asukasta kohden samansuuruisen omarahoitusosuus opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksen laskennalliseen perusteeseen (Kuntaliitto 2013).

Taulukko 2. Kainuun kuntien valtionosuudet vuonna 2013 (Valtionvarainministeriö).

Kunta	Asukas- luku 31.12. 2011	Kunnan perus- palvelujen valtion- osuus 2013	Tasaus 2013 euroa/ asukas	Tasaus 2013 euroa	Muut opetus- ja kulttuuritoimen valtion- osuudet 2013	Valtion- osuudet yhteensä 2013	Maksetaan vuonna 2013*
Puolanka	2 997	14 165 445	765	2 341 807	-146833	14 018 612	14 003 705
Ristijärvi	1 489	6 506 326	837	1 265 697	-498695	6 007 631	6 010 401
Hyrnsalmi	2 672	10 881 233	785	2 148 909	-812213	10 069 020	10 101 986
Suomussalmi	8 943	34 280 462	577	5 286 145	-1239957	33 040 505	33 061 825
Vaala	3 314	13 272 044	752	2 535 456	-259564	13 012 480	13 064 729
Paltamo	3 807	12 606 190	882	3 427 347	-259235	12 346 955	12 373 284
Kuhmo	9 334	33 233 926	598	5 677 693	-1211905	32 022 021	31 958 531
Sotkamo	10 697	24 775 828	346	3 699 101	-206789	24 569 039	24 434 291
Kajaani	38 045	72 538 830	194	7 386 231	40 639 471	113 178 301	111 805 901

*sisältää kotikuntakorvauksen ja elatustuen palautukset

Maakunnan kunnista Kajaani ja Sotkamo ovat vähiten riippuvaisia valtionosuuksista. Muissa kunnissa valtionosuudet muodostavat yli 40 % kunnan tulopohjasta. Valtion-

osuusjärjestelmän yleisen osan syrjäisyyden perusteella annettavaa korotettua valtionosuutta maksetaan Hyrynsalmelle, Kuhmolle, Puolangalle, Ristijärvelle, Suomussalmelle ja Vaalalle. Näistä Puolanka, Ristijärvi ja Suomussalmi saavat myös erityisen harvan asutuksen perusteella lisäosan (Valtioneuvosto 2012). Lisäksi myös Kuhmon kaupungille alettiin maksaa harvan asutuksen lisäosaa vuonna 2012 (Kainuun maakunta -kuntayhtymä 2012). Vaalan kunta saa lisäksi saaristo-osakunnan valtionosuuskorotuksen, sillä kunnassa sijaitsee Manamansalon saari (Valtioneuvosto 2012).

Maakunnan erityispiirteiden ja voimakkaan valtionosuusriippuvuuden vuoksi valtionosuusjärjestelmään tehtävät muutokset voivat vaikuttaa oleellisesti Kainuun kuntien taloudelliseen tilanteeseen. Esimerkiksi olosuhdekriteerien muuttaminen saattaa vaikuttaa kunnille maksettaviin valtionosuuksiin merkittävästi. Myös tulopohjan tasaukseen tehtävät muutokset ovat kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisiä. Esimerkiksi vuonna 2012 tehdyn kiinteistöveron poistamisen vaikutus verotuloihin perustuvaan valtionosuuksien tasaukseen oli koko maakunnan osalta 2,2 miljoonaa euroa tappiota (Kainuun maakunta -kuntayhtymä 2012).

Pohjois-Pohjanmaan kuntien taloudellinen tilanne ja valtionosuudet

Pohjois-Pohjanmaan maakuntaan kuuluu 29 kuntaa, joista yksitoista on kaupunkeja. Lisäksi osajäsenenä maakuntaan kuuluu Vaala (Pohjois-Pohjanmaan liitto 2013). Ylivoimaisesti suurin kaupunki on Oulu, jossa oli vuoden 2013 alussa 190 913 asukasta (Oulu-tietoa 2013). Muita suurimpia kuntia ovat Raahe, Kuusamo ja Ylivieska. Pinta-alaltaan Pohjois-Pohjanmaa on maakunnista toiseksi suurin. Pohjois-Pohjanmaalla on toteutettu viime vuosina useita kuntaliitoksia. Vuoden 2013 alusta Oulunsalo, Kiiminki, Haukipudas ja Yli-Ii liittyivät Ouluun. Aiemmin Ouluun liittyi Ylikiiminki vuonna 2009. Myös Raahe ja Vihanti yhdistyivät vuoden 2013 alusta. Vuonna 2009 maakunnassa tapahtui toinen merkittävä kuntaliitos, kun Piippola, Pulkki ja Rantsila yhdistyivät Siikalatvaksi. Myös Kuivaniemi yhdistyi Iihin vuonna 2009. Maakunta on kaksijakoinen: itäisimmille osille ominaista on harva asutus ja kohtuullisen pitkät etäisyydet, kun taas länsiosassa ja etenkin Oulun eteläpuolella kuntakeskusten välit ovat usein lyhyempiä. Kuntakeskukset ovat tyypillisesti pieniä tai keskisuuria (Valtionvarainministeriö 2012b).

Kainuun lailla myös Pohjois-Pohjanmaa on taloudellisesti yksi maan heikoimpia maakuntia. Esimerkiksi vuonna 2010 Pohjois-Pohjanmaan kuntien keskimääräinen veroprosentti oli maakuntien korkein ja se sai valtionosuusrahoitusta viidenneksi eniten. Pohjois-Pohjanmaan kunnat kuuluvat maan velkaisimpiin ja niiden konsernivelka on maan suurin. Vuosina 2011–2012 moni Pohjois-Pohjanmaan kunnista nosti veroprosenttejaan (Valtionvarainministeriö 2012b). Oulun ja Hailuodon tuloveroprosentti 19,25 on nyt koko maakunnan matalin (Verohallinto 2012). Monen maakunnan eteläosan kunnan, kuten Haapajärven, Nivalan, Oulaisen, Reisjärven, Sievin, Siikalatvan ja Ylivieskan tuloveroprosentit ovat vähintään 21,00. Liikkumavara tuloveroprosentin suhteen on näiden kuntien osalta erittäin heikko. Liikkumavara on kohtuullisen heikko myös maakunnan monessa muussa kunnassa (Valtionvarainministeriö 2012b). Pohjois-Pohjanmaan kuntien riippuvuus valtionosuuksista vaihtelee enemmän kuin Kainuussa. Maakunnan kaupungeista tasausvähennyskuntia ovat Oulu ja Raahe (taulukko 3). Kaikki muut kaupungit saavat tasauslisää.

Taulukko 3. Pohjois-Pohjanmaan kaupunkien valtionosuudet vuonna 2013 (Valtionvarainministeriö).

Kunta	Asukas- luku 31.12. 2011	Kunnan pe- rus- palvelujen valtion- osuus 2013	Tasaus 2013 euroa/ asukas	Tasaus 2013 euroa	Muut opetus- ja kulttuuritoimen valtion- osuudet 2013	Valtion- osuudet yhteensä 2013	Maksetaan vuonna 2013*
Haapajärvi	7609	23211226	758	5790618	-148393	23062833	23175877
Haapavesi	7384	22352007	745	5524139	-476206	21875801	21908571
Kalajoki	12616	30729212	542	6803420	-1831993	28897219	28901195
Kuusamo	16373	48575721	524	8650037	-2818637	45757084	45756670
Nivala	11051	33598467	852	9391815	-2125921	31472546	31316266
Oulainen	7916	22733599	609	4804254	-1270588	21463011	21547805
Oulu	188114	247429627	-76	14119265	-21600839	225828788	220025377
Pyhäjärvi	5887	19448574	257	1529481	-1025058	18423516	18391062
Pudasjärvi	8695	38344094	884	7803745	-910815	37433279	37416612
Raahe	25652	44116232	-68	-1737038	-4224488	39891744	39943836
Ylivieska	14266	30094865	293	4120607	-1258776	28836089	29116658

*sisältää kotikuntakorvauksen ja elatustuen palautukset

Pohjois-Pohjanmaan kunnat ovat keskimäärin asukasluvultaan pieniä. Suurin eikaupungiksi määritelty kunta on Kempele, joka myös ainoana kuntana maksaa tasausvähennystä. Asukasta kohden eniten tasauslisää saavat Alavieska, Kärämäki ja Merijärvi (taulukko 4).

Taulukko 4. Pohjois-Pohjanmaan muiden kuntien valtionosuudet vuonna 2013 (valtionvarainministeriö).

Kunta	Asukas- luku 31.12. 2011	Kunnan perus- palvelujen valtion- osuus 2013	Tasaus 2013 euroa/ asukas	Tasaus 2013 euroa	Muut opetus- ja kulttuuritoimen valtion- osuudet 2013	Valtion- osuudet yhteensä 2013	Maksetaan vuonna 2013*
Alavieska	2750	8799111	943	2611649	-904493	7894618	7892782
Hailuoto	1004	3499334	374	375595	-345847	3153487	3155354
Ii	9499	27677440	679	6368539	-1412491	26264949	26226634
Kempele	16182	22469516	-20	-311495	-2363971	20105545	19807160
Kärämäki	2819	10709400	1 038	2981908	-238586	10470814	10585282
Liminka	9164	25294774	574	5183909	-1102531	24192243	24073421
Lumijoki	2037	6493425	900	1795514	-565051	5928374	5877853
Merijärvi	1 199	4 503 396	1 242	1492950	-312291	4 191 105	4 230 280
Muhos	8909	24201632	550	4872593	-1319244	22882388	22982441
Pyhäjoki	3361	9348516	574	1948051	-380248	8968268	9094483
Pyhäntä	1584	6641035	736	1201161	-341208	6299827	6411086
Reisjärvi	2996	9721892	866	2574234	-403601	9318291	9270251
Sievi	5285	17198594	751	3986468	-352589	16846005	16740588
Siikajoki	5639	17290764	688	3907466	-381644	16909120	16977961
Siikalatva	6061	23608543	824	5092908	-1364431	22244112	22202162
Taivalkoski	4422	18848526	871	3882658	-401742	18446784	18454922
Tyrnävä	6462	19334490	793	5090778	-2078793	17255697	17240603
Utajärvi	2951	12294338	808	2422278	-245565	12048773	12095463

*sisältää kotikuntakorvauksen ja elatustuen palautukset

Maakunnan kunnista valtionosuudet muodostavat tulopohjasta erittäin suuren osan Alavieskassa, Haapajärvellä, Hailuodossa, Iissä, Kärämäellä, Limingassa, Lumijoella, Me-

rijärvellä, Nivalassa, Pudasjärvellä, Pyhäjoella, Pyhännällä, Reisjärvellä, Sievissä, Siikajoella, Siikalatvassa, Taivalkoskella, Tyrnävällä ja Utajärvellä. Vuonna 2010 valtionosuuksien osuus tulopohjasta oli niissä yli 40 %. Näiden kuntien osalta tulopohjaan sisältyy erittäin merkittävä valtionosuusriski. Myös Kuusamossa ja Pyhäjärvelle valtionosuudet muodostavat lähes 40 % kunnan tulopohjasta. Valtionosuudet muodostavat noin 30–35 % tulopohjasta Kalajoella, Muhoksella ja Oulaisissa. Valtionosuuksien osuus tulopohjasta oli tuona vuonna maakunnan matalin Oulussa, 13,0 %, joka on selvästi alle maan keskiarvon 20,9 %, ja korkein Käsämsäällä 54,8 % (Valtionvarainministeriö 2012b).

Maakunnan kunnista arviointimenettelyssä ovat olleet Kestilä ja Rantsila, jotka yhdistyivät Siikalatvaan sekä Utajärvi, Ylivieska, Oulainen, Nivala, Haapajärvi ja Raahen yhdistynyt Vihanti. Monet alueen kunnat ovat toteuttaneet talouden tasapainottamishjelmaan liittyviä vakauttamistoimenpiteitä jo usean vuoden ajan. Arviointimenettelyjen painottuminen Oulun eteläiselle alueelle on herättänyt kysymyksiä näiden kuntien talousvaikeuksien syistä. Menettelyyn joutuneet kunnat ovat usein naapureita, eivätkä menettelyn ulkopuolelle jääneet kunnatkaan ole olleet kovin kaukana menettelyyn päättämisestä. Ainakin yhtenä talousvaikeuksien syynä on nähty väestön korkea sairastavuus, jota valtionosuusjärjestelmä ei ottaisi täysimääräisesti huomioon. Siikalatvan kuntaliitos, jossa oli mukana myös arviointimenettelyn ulkopuoliset Piippola ja Pulkki-la, on osaltaan mahdollistanut taloudellisemman palvelujen järjestämisen alueella. Rahoituksen riittävyys on parantunut yhdistymisen myötä. Maakunnan kunnista ovat saaneet harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta vuosina 2007 – 2012 Vihanti viisi kertaa, Alavieska, Haapajärvi ja Nivala kolme kertaa, Raahen, Käsämsäki, Oulainen, Reisjärvi, Siikalatva ja Ylivieska kaksi kertaa ja Pudasjärvi, Sievi ja Utajärvi kerran (Valtionvarainministeriö 2012b).

Valtionosuuksien leikkauksissa on nähty huolestuttavia piirteitä Pohjois-Pohjanmaan kannalta. Huolenaiheena on nähty muun muassa se, että samalla kun resursseja viedään kunnilta, niin valtio asettaa niille kuitenkin uusia palvelutavoitteita. Ervastin (2013) mukaan suurin osa Pohjois-Pohjanmaan kuntien kunnanjohtajista uskoo, että kuntien talous tulee huononemaan lähitulevaisuudessa valtionosuuksien leikkauksien vuoksi. Valtaosa kunnanjohtajista pitää myös todennäköisenä, että valtion-

osuuksien vähenemisen vuoksi maakunnassa tullaan näkemään kuntaliitoksia lähiaikoina.

TUTKIMUSAINEISTO JA -MENETELMÄT

Tässä osiossa käydään läpi Delfoi-menetelmä ja se, millä tavalla tutkimusmenetelmää on hyödynnetty tässä tutkielmassa. Samalla pohditaan asiantuntijoiden valinnan merkitystä tässä tutkielmassa ja yleisesti.

Delfoi menetelmänä

Tässä tutkielmassa käytetty Delfoi-tekniikka on yksi tulevaisuudentutkimuksen menetelmistä (esim. Metsämuuronen 2002). Delfoi-menetelmä perustuu perättäisiin kysely- tai haastattelukierroksiin, joiden kuluessa saatua informaatiota syötetään takaisin asiantuntijapaneelille lisätarkastelua varten (Kuusi 2002). Menetelmässä tuotetaan erilaisia näkökulmia, hypoteeseja ja väitteitä, jotka saatetaan asiantuntijatestin kohteeksi (Linturi 2007). Asiantuntijoilla ajatellaan olevan eräänlaista hiljaista tulevaisuutta koskevaa tietoa, jota menetelmän avulla pyritään saamaan esiin (Kuusi 2012: 214). Metsämuurosen (2002: 32) mukaan menetelmän avulla voidaan ennakoida tulevaisuutta, mutta se on nähty myös tulevaisuuden tekemisen välineenä.

Kuusi (1993: 135) tiivistää Delfoihin perinteisesti liitetyt piirteet seuraavasti: tutkimusta varten on kasattu asiantuntijaryhmä, asiantuntijat muotoilevat mielipiteensä tutkimusta tekeväälle erikseen, asiantuntijoille välitetään kirjallisesti tietoja toisten paneelistien vastauksista anonymisti ja asiantuntijat voivat muuttaa kannanottojaan heille esitetyn aineiston perusteella. Metsämuurosen (2002: 33) mukaan alkuaikojen Delfoi-tutkimuksille oli ominaista myös vaatimus yksimielisyydestä. Tästä tavoitteesta on kuitenkin luovuttu. Linturin (2007) mukaan myös muut Delfoi-tekniikan tunnuspiirteet on viime aikoina kyseenalaistettu. Esimerkiksi asiantuntijoiden anonymiteettia ei ole viime aikoina pidetty niin tärkeänä kuin aiemmin.

Suomessa Delfoi-menetelmää on hyödynnetty lukuisissa aluekehitykseen liittyvissä tutkimuksissa. Yksi esimerkki tästä on suurten kaupunkien tulevaisuus ja tulevaisuuden kaupunkipolitiikka – ennakointihanke. Hankkeessa keskeisen tiedonkeruun perus-

tan muodostivat kaksi haastattelukierrosta sekä yksi puolistrukturoitu kysely. Hankkeen asiantuntijapaneeliin muodostivat 34 johtavaa virkamiestä eri kaupunkiseuduilta (Von Bruun & Kirvelä 2009). Yksi esimerkki Delfoi-tekniikan käytöstä on myös Päijät-Hämeen klusteristrategiaan sovitettuennakointiprosessi, jossa arvioitiin Delfoi-menetelmän avulla kolmen teknologia-alan kehitystä (Ahlqvist ym. 2007). Menetelmää on käytetty myös esimerkiksi maaseudun tulevaisuuden ennakoinnissa (Myllylä 2005). Delfoi onkin nähty usein toimivana menetelmänä nimenomaan yhteiskunnallisen kehityksen ennustamisessa sekä arvioitaessa julkisen instituution toimintaympäristöä ja päätöksentekoa yksityisellä tai julkisella sektorilla. Menetelmä soveltuukin usein hyvin poliittisiin aiheisiin, ja sen avulla on hyvä ennakoida tulevaisuuden käännepesteitä (esim. Kuusi 1993).

Delfoin onnistumisen kannalta keskeistä on onnistunut asiantuntijoiden valinta (esim. Linturi 2007). Kuusi (1999) määrittelee sopivalla Delfoi-asiantuntijalle viisi keskeistä ominaisuutta: asiantuntijan tulee olla oman tiedonalansa kärjessä, olla kiinnostunut eri tiedonaloista, kyetä havaitsemaan yhteyksiä kansallisen ja kansainvälisen sekä nykyisen ja tulevan kehityksen välillä, pystyä tarkastelemaan ongelmia myös tavallisimmista poikkeavista näkökulmista ja olla kiinnostunut luomaan jotain uutta.

Aineisto

Tutkimuksen aineisto koostuu kolmella Delfoi-kierroksella kerätystä haastattelu- ja kyselymateriaalista. Tässä tutkimuksessa Delfoi-menetelmää sovellettiin siten, että ensimmäisen kierroksen muodostivat asiantuntijahaastattelut, ja kaksi muuta kierrosta toteutettiin Internet -pohjaisilla kyselyillä. Asiantuntijapaneeli koostui Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan kuntapäättäjistä, joista suurin osa oli kunnanjohtajia. Aineisto kerättiin kevään 2013 aikana. Panelistit vastasivat kysymyksiin anonyymisti. Anonyymiyys mahdollistaa sen, ettei vastaajien ei tarvitse varoa esittämästä tiukkoja tai poliittisesti arveluttavia kannanottoja. Tarkoituksena oli tuoda esille arvioita nykytilanteesta, muutosten mahdollisista kehityskuluista sekä niiden taustalla olevista uskomuksista. Keskeisiksi arvioitujen kehityssuuntien lisäksi tavoitteena oli löytää sellaisia näkökulmia, jotka poikkeavat enemmistön esittämistä arvioista tai sisältävät mahdollisen heikon signaalin tulevaisuuden kehityksestä. Kyseessä onkin niin sanottu argu-

mentoiva Delfoi, jossa tärkeintä ei ole pyrkimys yksimielisyyteen, vaan tarkoituksena on löytää erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja ja niiden perusteita (Lehtonen ym. 2011: 76). Yksimielisyyden sijaan painotetaan ristiriitoja, jotka johtuvat asiantuntijoiden toisistaan poikkeavista intresseistä. Tavoitteena oli saada mahdollisimman monipuolinen ja totuudenmukainen kuva selvitetävästä ongelmasta. Menetelmä on hieman samansuuntainen kuin esimerkiksi Von Bruunin ja Kirvelän (2009) suurten kaupunkien tulevaisuus ja tulevaisuuden kaupunkipolitiikka – ennakointihankeessa, jossa pyrittiin selvittämään Suomen aluekehityksen tulevaisuutta lähinnä kaupunkien näkökulmasta.

Asiantuntijahaastatteluiden kautta ensimmäisellä kierroksella kartoitettiin kuntien valtiosuusjärjestelmän nykytilannetta ja samalla pohjustettiin kahta laajemmalle asiantuntijajoukolle suunnattua kyselyä. Näiden haastatteluiden kautta selvitettiin erilaisia mahdollisia tulevaisuuden kehityskulkuja, joita hyödynnettiin kyselyn laatimisessa. Ensimmäisellä kierroksella haastatteluja tehtiin kolme. Kaksi haastateltavaa oli Kainuusta ja yksi Pohjois-Pohjanmaalta. Haastattelut olivat puolistrukturoituja: kysymykset olivat valmiiksi asetettuja mutta eri teemat käytiin läpi siinä järjestyksessä miten keskustelu eteni. Haastatteluiden asiantuntijoina toimivat kunnanjohtajat.

Toinen kierros sisälsi Internet -pohjaisen kyselyn, jonka kysymykset koskivat valtiosuusjärjestelmän nykytilaa ja ehdotetun uuden järjestelmän vaikutuksia kuntiin (liite 2). Mukana oli myös kolme erilaista ensimmäisen kierroksen haastattelujen pohjalta muodostettua pidemmän aikavälin skenaariota, joiden avulla pyrittiin ennakoimaan erilaisten muutosten vaikutuksia kuntiin. Kysely lähetettiin Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun kuntien kunnanjohtajille sekä viidelletoista talousjohtajalle. Kyselyyn vastasi yksitoista kuntapäättäjää. Kaiken kaikkiaan prosessin aikana arvioita valtiosuusjärjestelmän kehityksestä kuultiin kahdeltatoista kuntajohtajalta eli mukana oli asiantuntija noin joka kolmannesta Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan kunnasta. Asiantuntijoiden nimet ovat nähtävissä raportin lopussa. Kolmannella kierroksella vastaajilla oli mahdollisuus tarkentaa toisen kierroksen vastauksia. Aineistoa analysoitiin sisällönanalyysillä, jossa vastauksista pyrittiin löytämään yleisiä teemoja aineistolähtöisesti.

Tämän tutkielman Delfoi-prosessin asiantuntijoina toimivat kuntajohtajat, sillä heidän voidaan katsoa olevan valtiosuusjärjestelmän kannalta keskeisiä asiantuntijoita, ja samalla heillä on hyvä käsitys maakunnan yleisistä kehityskuluista. Valtiosuusjärjestelmän kautta rahoitetaan hyvin monenlaista toimintaa, eikä varsinkaan pienem-

missä kunnissa ole kunnanjohtajan ja talousjohtajan lisäksi kovin paljon sellaisia henkilöitä, jotka ymmärtäisivät kokonais kuvan järjestelmästä. Tämän vuoksi edellä mainitut viranhaltijat olivat luonteva valinta asiantuntijapaneelin jäseniksi. Toisaalta kuntajohtajien vastauksissa saattaa korostua turhankin paljon sen kunnan näkökulma, jota vastaaja edustaa. Tässä mielessä asiantuntijapaneelin olisi voinut kuulua jäseniä myös esimerkiksi valtionvarainministeriöstä.

ARVIOT VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄSTÄ JA MAAKUNTIEN TULEVAISUUDESTA

Tässä osiossa käydään läpi Delfoi-prosessin aikana saatuja arvioita kuntien valtionosuusjärjestelmän tavoitteista, järjestelmän nykytilasta, uudesta järjestelmästä ja sen vaikutuksista sekä Pohjois-Suomen kuntien tulevaisuudesta.

Arviot valtionosuusjärjestelmän tavoitteista

Asiantuntijapaneelin jäsenet ovat yksimielisiä siitä, mihin valtionosuusjärjestelmää tarvitaan. Panelistit pitävät valtionosuusjärjestelmässä tärkeänä kahta tavoitetta: alueellisten erojen tasaamista ja peruspalveluiden rahoittamista. Osa panelisteista huomauttaakin, että järjestelmän avulla pitäisi pyrkiä lähestulkoon ainoastaan näiden tavoitteiden toteuttamiseen. Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun kuntajohtajien vastauksissa korostuu kuntien välisten taloudellisten erojen tasaamisen tärkeys. Ilman tasausjärjestelmää ja syrjäseutujen erityisolosuhteiden huomiointia ei lakisääteisten palveluiden tuottaminen ole mahdollista pienissä kunnissa. Suurin osa panelisteista vierastaa uusliberalismin mukaisia ajatuksia siitä, että tulonsiirtojärjestelmän tietyistä tasaavista piirteistä tulisi nykyisessä laajuudessaan luopua ja kuntien tulisi pystyä itse paremmin osoittamaan omat vahvuutensa.

”tasausjärjestelmä on pakko olla koska sehän tappaa meidät syrjäiset seudut kokonaan jos ei ole tasausjärjestelmää. Koska ei täällä sillä tavalla tienata euroa per asukas niin kuin maassa keskimäärin. Että jos halutaan että suomi autioitetaan niin sitten ei muuta kun pois se tasausjärjestelmä”

Kainuulainen vastaaja

Vastaajat kuitenkin ymmärtävät hyvin, että järjestelmän avulla valtio pyrkii ohjaamaan kuntien toimintaa. Valtionosuusjärjestelmä nähdään hallinnan tekniikkana. Ongelma on kuitenkin se, että usein valtion ohjaus tapahtuu väärällä tavalla. Useiden panelistien mielestä ohjauksen tulisi tapahtua esimerkiksi kannustamalla tehokkuuteen tai tietyn-tyyppiseen palveluntuotantoon, ei kiristämällä tai ohjaamalla kuntia liitoksiin.

”Järjestelmä ei saa olla työkalu kuntien talouden kiristämiseen, vaan sen tulee faktisesti ja perustellusti auttaa lakisääteisten palvelujen järjestämisessä erilaisissa olosuhteissa toimivia ja erilaisia väestöpohjia omaavia kuntia”

Pohjoispohjalainen vastaaja

Kuntajohtajat pitävät Musgraven määrittelemiä fiskaalisen federalismin periaatteita tärkeinä. Allokaatio-, distribuutio- ja stabilisaatiotehtävien ideat korostuvat vastauksissa. Allokaatiotehtävän oleellisuus näkyy panelistien vastauksissa esimerkiksi siinä, että iso osa vastaajista uskoo siihen, että suurin osa hyvinvointipalveluista on paras järjestää kuntatasolla. Valtaosa vastaajista vierastaa suuruuden ekonomiaa, ja uskoo pääosin nykyisten kaltaisten kuntayksiköiden mahdollisuuksiin järjestää palvelut tehokkaasti. Monet vastaajat näkevät liian isot kunnat uhkana palveluiden järjestämiselle ja demokratian toteutumiselle. Distribuutiotehtävän tarkoituksena taas on tasoittaa alueellista tulonjakoa. Erityisesti tätä fiskaalisen federalismin periaatetta pidetään tärkeänä. Stabilisaatiotehtävä mukaan ainoastaan keskusvaltiotaso voi olla suhdanteiden tasaaja. Yksi panelisti mainitseekin, ettei tätä tehtävää voida asettaa kunnille.

”--Järjestelmän tulisi olla myös ennustettavissa eikä jatkuvassa muutosrumbassa - nyt tiedetään vain leikkaukset, joita täydennetään lisäleikkauksilla vuosittain. Kuntasektori ei voi olla suhdannetasaaja”

Pohjoispohjalainen vastaaja

Valtionosuusjärjestelmän tavoitteita pohdittaessa on kaikkien panelistien mielipide samansuuntainen. Eroja vastauksiin alkaa tulla, kun pohditaan sitä, kuinka hyvin nykyinen järjestelmä toteuttaa näitä tavoitteita.

Tyytyväisyys nykyiseen järjestelmään

Asiantuntijapaneelin jäsenet näkevät nykyisessä valtiosuusjärjestelmässä paljon hyviä puolia, mutta myös parantamisen varaa. Etenkin järjestelmän tavoitteet ja peruseriaatteet koetaan oikeanlaisiksi: peruspalvelut pyritään turvaamaan eri puolilla maata ja alueellisia eroja pyritään tasaamaan. Hyväksi puoleksi koetaan erityisesti se, että järjestelmän avulla ainakin pyritään siihen, että erilaiset kunnat pystyisivät turvaamaan asukkailleen peruspalvelut.

”Järjestelmän perusajatus on hyvä: sillä taataan lähtökohtaisesti mahdollisuudet järjestää lakisääteiset palvelut koko maassa”

Pohjoispohjalainen vastaaja

Tärkeänä nähdään myös se, että järjestelmän avulla tasataan sekä palvelujen järjestämisen kustannuseroja että kuntien tulopohjia. Myös erilaisten olosuhdetekijöiden huomioon ottaminen koetaan monelta osin toimivaksi nykyisessä valtiosuusjärjestelmässä. Monet panelistit ovat hyvin tyytyväisiä siihen, miten järjestelmä ottaa huomioon heidän kuntansa olosuhteet. Osa panelisteista näkee järjestelmän onnistuvan ainakin osittain sen keskeisessä tavoitteessa, ennustettavuudessa. Lisäksi yksittäiset vastaajat mainitsivat järjestelmän hyvinä puolina läpinäkyvyyden.

”Monimutkaisuudestaan huolimatta(tai sen ansiosta) järjestelmä ei ole huono. Se ottaa mm. syrjäisyystekijän olosuhteissa asianmukaisesti huomioon”

Pohjoispohjalainen vastaaja

Panelistit näkevät tämän hetkessä valtiosuusjärjestelmässä kuitenkin myös paljon puutteita ja huonoja puolia. Monet vastaajat näkevät suurimmaksi ongelmaksi sen, että kaikilta osin järjestelmä ei ole ajan tasalla. Monet kertoimet koetaan vanhentuneiksi tai sellaisiksi, etteivät ne kuvaa todellisia kustannuksia. Etenkin sairastavuuskerroin koetaan ongelmalliseksi. Sairastavuuden puutteellinen huomiointi onkin nähty yhtenä syynä esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaan eteläosien kuntien heikkoon taloudelliseen tilanteeseen. Tämä on havaittavissa myös pohjoispohjalaisten kuntajohtajien vastauksista.

”Olosuhdetekijöissä sairastavuuskerroin ei mene yksiin kansantautien ja niistä aiheutuvan kustannusrasituksen kanssa”

Pohjoispohjalainen vastaaja

Sairastavuuskertoimen lisäksi osa panelisteista kokee päivähoitokertoimen vanhentuneeksi. Yksi vastaaja näkee harvan asutuksen painoarvon liian suureksi valtionosuuksien määrittelyssä. Noin puolet vastaajista on sitä mieltä, että järjestelmä on liian monimutkainen ja sekava. Selkeyttä ja yksinkertaisuutta kaivataan lisää, ja joidenkin panelistien mielestä erilaisia kriteerejä on liikaa.

”Liian paljon mukana laskentatekijöitä. Osa laskentatekijöistä merkityksettömiä tai väärinä”

Pohjoispohjalainen vastaaja

Tulopohjan tasauksen idea nähdään toimivana, mutta siihen liittyy myös ongelmia. Useampi panelisti näkee ongelmana sen, että verotulojen tasausraja on vain 91,86 %, mutta omarahoitusosuus on kaikilla kunnilla 100 %. Lisäksi useampi vastaaja näkee kiinteistöveron poiston verotulojen tasauksesta epätasa-arvoisena ratkaisuna. Pohjois-Suomen nähdään kärsineen uudistuksessa.

”Valtionosuuden osana maksettavassa verotulotäydennyksessä Pohjois-Suomi on hävinnyt viimeaikaisissa uudistuksissa (esim. kiinteistöveron poisto laskentaperusteista)”

Pohjoispohjalainen vastaaja

Yhdeksi keskeisimmäksi ongelmaksi koetaan valtionosuuksien leikkaaminen. Kunnilta vaaditaan tiettyä palvelutasoa ja tehtävien määrää lisätään, mutta samaan aikaan valtionosuuksia vähennetään. Lisäksi ongelmiksi koetaan kannustavuuden ja läpinäkyvyyden puute sekä opetus- ja kulttuuritoimen laskentatekijöiden ongelmat, kuten toisen asteen koulutuksen ylläpitäjämalliin liittyvä kuntien maksuosuuden määräytyminen koko asukasluvun mukaisena. Tällä hetkellä tilanne voi olla sellainen, että kunta osallistuu kustannuksiin, vaikka yhtään kuntalaista ei olisi keskiasteen koulutuksessa. Sen sijaan järjestelmän hallinnollista jakaantumista valtionvarainministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön alaisuuteen ei pidetä suurena ongelmana, mutta joidenkin panelisti-

en mielestä järjestelmä voisi sisältää ainoastaan yhden valtionosuuden, joka sisältäisi niin peruspalvelut kuin opetus- ja kulttuuripalvelutkin.

Boadwayn ja Shahin määrittelemistä hyvän valtionosuusjärjestelmän ominaisuuksista (tavoitteiden selkeys, kuntien itsehallinto, tulojen riittävyys, oikeudenmukaisuus, ennakoitavuus, läpinäkyvyys, neutraalisuus ja kannustavuus) parhaiten nykyjärjestelmässä nähdään toteutuvan tavoitteiden selkeyden ja oikeudenmukaisuuden siinä mielessä, että järjestelmässä pyritään huomioimaan esimerkiksi syrjäisyys ja erot kuntien tulopohjassa. Suurimmiksi ongelmiksi koetaan tulojen riittävyys, koska valtionosuuksia leikataan jatkuvasti, ja kannustavuuden puute. Toisaalta myös oikeudenmukaisuus koetaan osittain ongelmaksi, sillä viimeaikaisten uudistusten nähdään heikentäneen Pohjois-Suomen kuntien asemaa. Asiantuntijapanelistien tyytyväisyys nykyisen järjestelmään on esitetty tiivistetysti taulukossa 4.

Taulukko 5. Nykyisen valtionosuusjärjestelmän hyvät ja huonot piirteet.

	Hyvät piirteet	Huonot piirteet
Kaikki/lähes kaikki asiantuntijat: >10 mainintaa	Peruseriaatteet/tavoitteet	Kertoimet/laskentatekijät ainakin osittain vanhentuneita/epäoikeudenmukaisia
Valtaosa asiantuntijoista: 6–9 mainintaa	Tulopohjan tasauksen olemassaolo	Tulopohjan tasauksen ongelmat
Muutama asiantuntija: 2–5 mainintaa	Syrjäisyyden/harvan asutuksen huomiointi	Kannustavuuden puute, monimutkaisuus, keskiasteen koulutuksen osuuden määräytyminen koko asukasluvun mukaisena, valtionosuuksien leikkaukset
Yksittäinen asiantuntija: 1 maininta	Ennustettavuus	Läpinäkyvyyden puute

Kummankin maakunnan ominaispiirteiden, kuten moni paikoin pitkien etäisyyksien ja harvan asutuksen vuoksi ei ole yllättävää, että olosuhdetekijöiden merkitys korostuu vastauksissa. Myös väestön sairastavuus on korkealla tasolla monissa kunnissa, minkä

vuoksi esimerkiksi sairastavuuskerroin haluttaisiin saada ajan tasalle. Asiantuntija-paneelin arvioiden mukaan valtiosuusjärjestelmän ongelmat ovat kuitenkin pitkälti juuri niitä, joista järjestelmää on kritisoitu laajemminkin. Suuria eroja kainuulaisten ja pohjoispohjalaisten vastaajien mielipiteissä ei ole. Valtiosuusjärjestelmän uudistaminen nähdään lukuisista hyvistä puolista huolimatta tärkeänä. Toisaalta kaikki kuntajohdajat eivät kaipaisi perusteellista uudistusta: joidenkin mielestä esimerkiksi tasausrajan nosto ja sairastavuuskertoimen korjaaminen olisivat riittäviä uudistuksia.

Seuraavissa osioissa käydään läpi ehdotetun uuden valtiosuusjärjestelmän vaikutuksia Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan kuntiin ja maakuntien kokonaistilanteeseen.

Uudistuksella kohti suurempia kuntia?

Monet panelisteista näkevät suurena huolenaiheena sen, että uudistusta käytetään poliittisiin tarkoituksiin eli kuntarakenneuudistuksen vauhdittamiseen. Kuntaliitoksiin painostamista pidetään todennäköisenä, ja tämän vuoksi moni asiantuntija suhtautuu epäilevästi valtiosuusjärjestelmän uudistamiseen huolimatta sen monista hyvistä linjauksista. Pelkona on se, että valtiosuusjärjestelmän uudistamisen ja leikkausten avulla pakotetaan kuntia liitoksiin. Enemmistö panelisteista ei pidä suurta kuntakokoa ratkaisuna ongelmiin. Sen sijaan sosiaali- ja terveystuudistuksessa nähdään enemmän mahdollisuuksia.

”Pelkään pahoin, että uudistuksissa suuruuden ekonomiaa painotetaan jatkossa entistä enemmän ja pienet kunnat nitistetään leikkausten avulla”

Pohjoispohjalainen vastaaja

Joissakin tapauksissa liitokset nähdään kuitenkin järkevinä. Monet panelistit ovat kuitenkin sitä mieltä, että liitokset ovat usein toimivampi ratkaisu Etelä-Suomessa, jossa on paljon pieniä kuntia lähellä toisiaan tai suurten kaupunkien ja niiden ympäryskuntien tapauksessa. Myös esimerkiksi Oulun seudulla toteutunut liitos koetaan oikeaksi ratkaisuksi. Panelistien mielestä valtiosuusjärjestelmän avulla ei kuitenkaan tulisi pyrkiä ohjaamaan kuntia yhteen. Tärkeimmäksi valtiosuusjärjestelmän tehtäväksi nähdään

peruspalveluiden varmistaminen eri puolilla maata. Järjestelmän käyttö poliittisiin tarkoituksiin koetaan epäreiluksi ja osin jopa perustuslain vastaiseksi.

”voimassa olevan perustuslain mukaan: Suomen kansalaisille tulee tuottaa peruspalvelut koko maassa, ei vain kasvukeskuksissa”

Kainuulainen vastaaja

Uuden järjestelmän puhuttaneimpia uudistuksia on taajamarakennelisen korvaaminen työpaikkaomavaraisuudella. Osa vastaajista pitää uutta kriteeriä arveluttavana, osa taas toivottavana. Yksi panelisti huomauttaa, että uusi kriteeri on epäreilu, sillä kunnat ovat keskittäneet tarkoituksella tiettyjä toimintoja keskuskaupunkiin. Työpaikkaomavaraisuuskorvaus tulisi tällöin keskuskaupungille verorahoitusosuutena kahteen kertaan, nykyisinä yhteisöveroina ja lisääntyneenä valtionosuutena uuden kriteerin myötä. Työpaikkaomavaraisuuden vaikutus on monelle arvoitus. Osa kummankin maakunnan kunnista tulee hyötymään uudesta kriteeristä ja osa ei. Työpaikkaomavaraisuuden mukaan-tulo todennäköisesti omalta osaltaan lisäisi kehyskuntien liitoksia keskuskaupunkeihin. Tällä voisi olla vaikutuksia kuntarakenteeseen etenkin Oulun, Raahen ja Kajaanin seuduilla.

Monien panelistien vastauksista on havaittavissa tyytymättömyyttä kuntauudistuksen valmisteluun ja hallituksen toimintaan ylipäänsä. Valmisteluprosessia ei ole koettu tarpeeksi läpinäkyväksi. Tämä varmasti osaltaan vaikuttaa siihen, että järjestelmää pelätään käytettävän kuntarakenneuudistuksen vauhdittamiseen. Valtionosuusjärjestelmän avulla on eri aikoina pyritty erilaisiin tavoitteisiin ja läpi sen historian järjestelmän avulla on myös pyritty vaikuttamaan aluerakenteeseen. Tässä katsannossa on luontevaa, että myös tällä hetkellä valmisteltavana olevalla uudistuksella pyritään vaikuttamaan esimerkiksi kuntien määrään. Todennäköisesti uudistuksella halutaankin tietystä määrin kannustaa kuntia liitoksiin, mutta järjestelmä on kuitenkin sidottu perustuslain määrittelemiін tavoitteisiin. Tämän vuoksi valtionosuuksien jakamisperusteiden kokonaisvaltainen muuttaminen kuntaliitoksiin ”pakottavaan” suuntaan on lähestulkoon mahdotonta. Uudistuksessa toiset kunnat jäävät tappiolle ja toiset voittavat, mutta uudenkin järjestelmän täytyy parhaalla mahdollisella tavalla turvata palvelujen saatavuus erityyillisissä kunnissa.

Maakuntien tulevaisuuden aluerakenne

Selvitysmiehen esityksen mukaan valtionosuusjärjestelmää ollaan kehittämässä suuntaan, jossa tulopohjan tasauksen painoarvoa lisätään ja tasausraja nostetaan 100 %:iin. Asiantuntijoissa tämä herättää poikkeavia mielipiteitä. Moni kokee muutoksen oikeasuuntaiseksi, mutta maaseudun kuntien kannalta uudistuksessa nähdään myös huolestuttavia piirteitä. Tulopohjan tasauksen tasausrajan nostoa 100 %:iin pidetään yleisesti hyvänä linjauksena. Suurimman osan kummankin maakunnan kunnista nähdään hyötävän muutoksesta. Kuntaliiton (2012d) koelaskelman mukaan tasausrajan nosto muuttaisi tasauslisää saavien kuntien määrän koko maassa 257:stä 288:aan. Tasausvähennykskuntien määrä tippuisi 63:sta 32:een. Asiantuntijapaneelin jäsenet halusivat myös kiinteistöveron takaisin tuloverojen tasaukseen.

Painopisteen siirtyminen olosuhdetekijöistä verotulojen tasaukseen koetaan kuitenkin vaaralliseksi, ellei olosuhdekertoimia uudisteta paremmin todellisuutta kuvaaviksi. Vaarana uudistuksessa on se, ettei maaseudun erityisolosuhteita oteta huomioon enää yhtä hyvin. Tällöin syrjäiset ja harvaan asutut kunnat olisivat häviäjiä uudistuksessa. Panelistien mielestä myöskään järjestelmän selkeyttämisen ja yksinkertaistamisen ei tarvitsisi tarkoittaa sitä, että maaseudun erityisolosuhteet unohdetaan.

”Kustannusten tasaamisesta siirrytään enemmän tulojen tasaamiseen, josta seuraa se, että harva-asutus ja syrjäisyys eivät enää vaikuta yhtä merkittävästi valtionosuuksien määrään. Tämä on huono asia, mikäli halutaan turvata yhdenvertaisten peruspalvelujen saatavuus koko maassa”

Kainuulainen vastaaja

Suhtautuminen uuden järjestelmän linjauksiin on kaksijakoista. Osa asiantuntijoista näkee oman kuntansa hyötävän muutoksista, mutta sekä Kainuun että Pohjois-Pohjanmaan vastaajat uskovat maakuntansa kuuluvan kokonaisuutena uudistuksen häviäjiin. Kaksi keskisuuren kunnan kuntajohtajaa, yksi Kainuusta ja yksi Pohjois-Pohjanmaalta, pitää tässä vaiheessa todennäköisenä, että oma kunta hyötty uudistuksesta. Pohjoispohjalaisen asiantuntijan arvion mukaan maakunnan rannikkoseudun kunnat tulevat todennäköisesti hyötymään muutoksesta. Yksi kuntajohtaja kummastakin maa-

kunnasta taas on sitä mieltä, että oma kunta kuuluu uudistuksen häviäjiin. Toinen näistä on keskisuuri harvaanasuttu kunta, toinen taas suuremman kaupungin naapurikunta. Loput panelisteista ovat sitä mieltä, että lopullisia vaikutuksia on vielä vaikea arvioida, koska lopullisia kriteerejä ei tiedetä. Näistä vastaajista osa kuitenkin suhtautuu uudistukseen varovaisen positiivisesti, mutta lopullinen vaikutus voidaan kuitenkin tietää vasta, kun laskentatekijät tiedetään. Eräs panelisti huomauttaa, että uudistamisella ei oikeanlaisista ajatuksista huolimatta ole välttämättä juuri merkitystä, jos valtionosuusleikkaukset jatkuvat.

Yleisin mielipide panelistien keskuudessa on se, että ehdotetut muutokset vahvistavat keskittymiskehitystä eivätkä ainakaan tuo parannusta Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan maakuntien tilanteisiin. Maaseutukuntien palvelujen järjestäminen käy entistä vaikeammaksi, ja kunnat joutuvat tarkastelemaan menojaan hyvin kriittisesti. Tilanne on samansuuntainen kummassakin maakunnassa. Kuntaliitoksiin turvautuminen saattaa olla monelle kunnalle ainoa vaihtoehto, mutta kaikilla alueilla sekään ei tuo ratkaisua tilanteeseen. Uusien kriteerien lisäksi valtionosuusleikkaukset pakottavat kunnat miettimään kuntaliitoksia. Uuden valtionosuusjärjestelmän nähdään suosivan kasvukeskuksia.

”Pohjois-Pohjanmaa jakaantuu, kasvukeskukset hyötyvät, reuna-alueet kuihtuvat. Kun alue koostuu pienistä kaupungeista tai kunnista, ei kokonaisvaikutus voi olla maakunnan osalta muuta kuin negatiivinen”

Pohjoispohjalainen vastaaja

”Osa kunnista niin sanotusti pärjää, mutta koko maakunta tulee menettämään uudistuksessa”

Kainuulainen vastaaja

Yksi pohjoispohjalainen kuntajohtaja nostaa esille maakunnan erityispiirteen – nuoren väestön. Maakunnan ikärakenne on poikkeuksellisen nuori. Töihin lähdetään usein kuitenkin muualle maahan ja verot maksetaan muualle. Tämä tulisi huomioida tulevassa valtionosuusjärjestelmässä. Tilanne on panelistin mielestä huolestuttava.

”Pohjois-Pohjanmaa on Suomen lapsirikkain maakunta, joka ammentaa työvoimaa muualle maahan. Kustannuksia aiheuttavat palvelut hoidetaan maakunnassa ja kun alkaa työkä, verot maksetaan toisaalle. Nykyinen ja tuleva valtionosuus - miten tämä voitaisiin huomioida paremmin”

Pohjoispohjalainen vastaaja

Suhtautuminen laskentatekijöiden määrän vähenemiseen vaihtelee. Lopullisen arvion muodostaminen on tietysti haastavaa, sillä se, millaisia lopulliset laskentatekijät ovat, on ratkaisevaa kuntien kannalta. Järjestelmän selkeyttämistä pidetään hyvänä asiana, mutta monien kuntajohtajien pelkona on, että esimerkiksi harvan asutuksen ja pitkien etäisyyksien lisäkustannukset jäävät vähälle huomiolle. Laskentatekijöiden voimakas vähentäminen saattaa aiheuttaa todella suuria muutoksia valtionosuuksissa. Laskentatekijöiden vähentäminen palvelee kuitenkin yksinkertaistamisen ajatusta. Kaupunkimaisten kuntien ja kehyskuntien kuntajohtajat vaikuttaisivat suhtautuvan laskentatekijöiden määrän vähenemiseen syrjäisempien kuntien johtajia positiivisemmin.

Muutama asiantuntija on sitä mieltä, että valtionosuuksien tulisi tulla kokonaisuudessaan kunnille. Selvitysmiehen vaihtoehtoinen linjaus saa kannatusta osalta Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan kuntajohtajista. Tällä hetkellä koulutusta antavat kuntayhtymät toimivat kustannustehottomammin kuin peruskunnat, ja valtionosuuksien maksaminen kunnille saattaisi parantaa kuntien ohjausmahdollisuuksia nykyisiin koulutuskuntayhtymiin nähden. Osa panelisteista on lisäksi sitä mieltä, myös sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymien osalta valtionosuuksien pitäisi tulla edelleen kuntiin. Sillä, miten uudessa järjestelmässä otetaan huomioon sairastavuus, on huomattava vaikutus Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan kannalta. Erään pohjoispohjalaisen vastaajan arvion mukaan maakunta kuuluu uudistuksen häviäjiin, mikäli sairastavuutta ei oteta mukaan selkeämmin.

Uuden valtionosuusjärjestelmän kriteereillä on keskipitkällä aikavälillä oleellinen merkitys sen kannalta, tulevatko Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan syrjäisemmätkin seudut pysymään tulevaisuudessa asuttuina vai tuleeko muuttoliike kasvukeskuksiin jatkuamaan. Huolimatta rakennemuutoksesta, valtionosuuksien leikkauksista ja mahdollisista joistakin uuden järjestelmän kaupunkiseutuja suosivista kriteereistä on kuitenkin vaikea nähdä, että järjestelmän muutoksella oltaisiin kokonaan ajamassa alas harvaanasuttuja

alueita. Uuden valtiosuusjärjestelmän linjauksissa on edelleen havaittavissa hyvinvointivaltioideologian mukaisia ajatuksia, kuten pyrkimys syrjäisten alueiden olosuhteiden huomiointiin. Perustuslaissa määritetyt tavoitteet ja Suomessa uusliberalismin noususta huolimatta edelleen vahvasti vaikuttava hyvinvointivaltioaate vaikuttaisivat ohjaavan uuttakin valtiosuusjärjestelmää vahvasti alueellisia eroja tasaavaan suuntaan. Asiantuntijat näkevät uudistuksen kuitenkin suurelta osalta pessimistisemmin. Ratkaiseva tekijä Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan syrjäisten alueiden osalta tuleekin varmasti olemaan se, kuinka hyvin tuleva järjestelmä huomio sairastavuuden, syrjäisyyden ja harvan asutuksen. Esimerkiksi Oulun ja Kajaanin seuduilla taas työpaikkaomavaraisuuden todennäköinen mukaantulo saattaa omalta osaltaan vaikuttaa aluerakenteeseen. Verotulojen tasauksen painoarvon lisääntymisen myötä saattaa hyvinkin käydä niin, että maaseutukunnista uudistuksesta hyötyvät eniten ne, joilla on alhaiset verotulot, mutta jotka eivät kuitenkaan ole kaikkein syrjäisimpiä kuntia. Jos kustannus- ja tarve-erojen tasauksesta siirrytään entistä enemmän kohti verotulojen tasausta, voi olla että kaikkein syrjäisimmät kunnat jäävät eniten tappiolle huolimatta lisääntyneestä tulopohjan tasauksesta. Tällä voi olla huomattavia vaikutuksia maakuntien tulevaisuuden aluerakenteeseen.

Erilaisia tulevaisuuden skenaariota

Ensimmäisen Delfoi-kierroksen asiantuntijahaastattelujen pohjalta muotoutui kolme erilaista skenaariota. Skenaarioiden ideana oli tarkastella kuntien kannalta vaihtoehtoisia tulevaisuuden kehityskulkuja. Asiantuntijajaneelin jäsenet arvioivat, millaisia vaikutuksia näillä muutoksilla olisi toteutuessaan heidän omiin kuntiinsa. Mielenkiinnon kohteena on erityisesti se, minkälaiseksi Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun kuntarakenne muodostuu näiden skenaarioiden toteutuessa.

Skenaario 1. *Valtiosuusjärjestelmää yksinkertaistetaan ja kehitetään suuntaan, jossa tehokkuudesta ja suuresta kuntakoosta palkitaan. Järjestelmä ei huomioi enää yhtä selvästi esimerkiksi syrjäseutujen erityisolosuhteita suhteessa kaupunkeihin.*

Ensimmäisessä skenaariossa järjestelmää yksinkertaistetaan huomattavasti ja valtiosuusien määrään vaikuttavia olosuhdetekijöitä karsitaan oleellisesti. Järjestelmä

muuttuu enemmän kaupunkiseutuja palkitsevaksi, ja sen avulla pyritään kannustamaan kuntia liitoksiin. Valtionosuusjärjestelmää käytetään eräänlaisena ohjauskeinona, jonka avulla Suomen aluerakennetta pyritään muuttamaan aiempaa kaupunkimaisemmaksi ja keskittyneemmäksi. Skenaario selvästi uusliberaalin rationaliteetin mukainen.

Tämä skenaario nähdään maaseudun kuntien kannalta tuhoisana. Tällaisen tilanteen toteutuessa kuntaliitokset ovat väistämättömiä, mutta nekään eivät välttämättä ole ratkaisu alueilla joissa kunnat ovat samantyyppisiä. Skenaarion toteutuessa työttömyys lisääntyisi ja väestötappio kiihtyisi entisestään perifeerisillä alueilla. Kaupunkiseutujen tilanne paranisi. Tämän seurauksena keskittymiskehitys jatkuisi voimakkaana, ja osa Suomesta autioituisi. Muutokset olisivat huomattavia myös Pohjois-Pohjanmaalla ja Kainuussa. Yksi vastaaja huomauttaa, että juuri tähän suuntaan ollaan menossa.

” – monet lähipalveluiksi katsottavat palvelut etäännyvät kohtuuttomasti. Puolen maan kunnan kokoiset jättikunnat toteutuvat talouden kriisiytymiskehityksen seurauksena, tosin liitoksetkaan eivät juuri rahoituspulmaa helpota ”

Pohjoispohjalainen vastaaja

Yksi panelisti huomauttaa, että mikäli järjestelmää ollaan viemässä tähän suuntaan, tulisi ensin käydä syvälinen keskustelu siitä, halutaanko Suomi pitää kokonaan asuttuna. Huomattava osa kuntajohtajista suhtautuu myös epäilevästi siihen, ovatko suuret kunnat ratkaisu nykyisiin talousongelmiin. Toisaalta monien kuntajohtajien mielestä kuntaliitokset ovat toivottavia etenkin kaupunkiseuduilla. Osa panelisteista suhtautuu kuitenkin epäilevästi suuren kuntakoon etuihin: jo nykyisessä järjestelmässä suurien kuntien pitäisi olla hyötyjiä, jos suuruudella saisi palvelut järjestettyä edullisimmin.

”Jos palkitaan tehokkuudesta, kuntamme todennäköisesti hyötyy. Suuri kuntakoko ei ole synonyymi tehokkuudelle. Jo nykyisessä järjestelmässä suurien kuntien pitäisi olla hyötyjiä, jos suuruudella saisi tuotettua tai järjestettyä palvelut edullisimmin ”

Pohjoispohjalainen vastaaja

Tehokkuudesta palkitseminen koetaan sinällään oikeaksi suuntaukseksi, mutta yksi asiantuntija huomauttaa, että tehokkuus- ja tuottavuusvertailussa syrjäseudut eivät koskaan tule menestymään. Kuitenkin myös näillä seuduilla palvelujen tarve on aina olemassa.

Tämän vuoksi maaseudun olosuhteet tulee huomioida valtionosuusjärjestelmässä myös tulevaisuudessa. Skenaario, jossa näin ei enää tehdä, on synkkä maaseutualueiden tulevaisuuden kannalta.

Skenaario 2. *Valtionosuusjärjestelmä säilyy suurin piirtein nykyisellään. Siihen tehdään vain hyvin pieniä muutoksia.*

Toisessa skenaariossa valtionosuusjärjestelmä säilyy tulevaisuudessa samankaltaisena kuin nykyään. Siihen tehtävät muutokset ovat lähinnä pieniä tarkennuksia. Yleensä järjestelmään tehtävät muutokset ovat olleet luonteeltaan tämän kaltaisia osittaisuudistuksia. Suurin osa panelisteista näkee tämän vaihtoehdon vähintään kohtuullisena, kunhan valtionosuuksien leikkauksista vain luovuttaisiin. Tällöin joka tapauksessa tiedettäisiin valtionosuuksien taso.

”Mikäli valtionosuuksien määrä säilyy nykyisellä tasolla riippumatta järjestelmän sisällöstä, kuntamme pystyy tuottamaan kohtuulliset peruspalvelut kuntalaisille”

Kainuulainen vastaaja

Osa näkisi tämän vaihtoehdon hyvänä oman kuntansa kannalta, mutta valtakunnan tasolla kestäättömänä. Yksi vastaaja huomauttaa, että sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoituksen ongelmat eivät kuitenkaan ratkeaisi tämän skenaarion toteutuessa.

”Pienet muutokset - pienet vaikutukset. Valtakunnan kannalta tilanne kestäätön.”

Pohjoispohjalainen vastaaja

Kaikki panelistit eivät näkisi valtionosuusjärjestelmän perusteellista uudistamista tarpeellisena oman kuntansa kannalta vaan pienemmätkin muutokset riittäisivät. Ymmärrystä järjestelmän kokonaisvaltaiselle uudistamiselle kuitenkin riittää valtakunnan tason tilanteen vuoksi. Skenaariota, jossa järjestelmää uudistetaan vain vähän, ei pidetä realistisena, sillä tällä kertaa suurempia muutoksia tarvitaan muun muassa sosiaali- ja terveyspalvelujen kasvaneiden tarpeiden vuoksi.

Onkin hyvin todennäköistä, että tällä kertaa valtionosuuksien uudistuksesta tulee kokonaisvaltainen. Kuntatalouden yleinen tilanne ja nykyjärjestelmän monelta osin vanhentuneet kriteerit puoltavat sitä, että selvitysmiehen linjaamat lukuiset muutokset tule-

vat myös toteutumaan. Vaikka valtionosuusjärjestelmän uudistukset ovatkin useimmiten olleet osittaisuudistuksia, voidaan järjestelmän historiasta myös päätellä, että taloudellisesti vaikeina aikoina järjestelmää on usein uudistettu voimakkaasti. Kuten Laasasen tutkimuksista voidaan päätellä, liittyy järjestelmän kehittäminen ja uudistaminen aina myös siihen, mihin suuntaan hyvinvointivaltiota ollaan viemässä. Toisaalta kuten Miller ja Rose hallinnan teoriassaan esittävät, on aina myös mahdollista pohtia, ovatko kaikki uudistukset aina niin tarpeellisia kuin miltä ne saadaan näyttämään. Epäily esimerkiksi kuntaliitosten todellisesta tarpeellisuudesta korostuukin panelistien vastauksissa.

Skenaario 3. *Valtionosuusjärjestelmää ei muuteta oleellisesti, mutta kunnan verotulot kasvavat esimerkiksi luonnonvarojen hyödyntämisen tai matkailun kehittämisen myötä. Kunnan tulopohja vahvistuu.*

Kolmannessa skenaariossa kunnan taloudellinen tilanne paranee verotulojen kasvun myötä. Enemmistä panelisteista näkee tämän vaihtoehdon toivottavana, sillä tällöin tuloja tulisi omalta paikkakunnalta. Kunnan tilanne paranisi tämän kehityksen myötä ainakin jonkin verran, ja palveluiden järjestäminen helpottuisi. Osa panelisteista näkee tämän kehityksen olevan nykytilanteen kaltainen: veropohjasta etsitään kompensatiota pieneviin valtionosuuksiin. Verotulojen kasvu nähdään tavoitteena, johon pyritään kaikin mahdollisin keinoin.

”tähän pyrimme, kynsin hampain - paras mahdollinen vaihtoehto”

Kainuulainen vastaaja

Yksi panelisti huomauttaa, että nykyisestä järjestelmästä hyötyvät kunnat jotka kasvattavat verotulojaan keskimääräistä enemmän. Myös se, että kiinteistöverot ovat nykyään tasauksen ulkopuolella, hyödyttää kuntia joissa kiinteistöjen verotusarvot nousevat. Tilanne on päinvastainen niissä kunnissa, joissa veropohja jää jälkeen keskimääräisestä kehityksestä.

”Koska verotuloihin perustuva tasaus tapahtuu viiveellä, keskimääräistä enemmän verotuloja kasvavat kunnat hyötyvät järjestelmästä”

Pohjoispohjalainen vastaaja

Kaikki kuntajohtajat eivät kuitenkaan pidä skenaariota realistisena tai merkityksellisenä oman kuntansa kannalta. Esimerkiksi suuren kaupungin ympärillä sijaitsevilla kehyskunnissa tällaista vaihtoehtoa ei pidetä kovinkaan oleellisena. Osa panelisteista arvioi, ettei matkailun varaan voida laskea kovinkaan paljon, eikä sen merkittävä kehittäminen ole joka puolella maakuntaa realistista. Suurempaa muutosta verotuloissa ei ole kaikissa kunnissa näköpiirissä. Toisaalta osa panelisteista näkee esimerkiksi matkailussa myös paljon mahdollisuuksia Pohjois-Suomelle.

POHDINTA

Kuntien valtionosuusjärjestelmä on poliittisen hallinnan tekniikka, jonka avulla valtio pystyy ohjaamaan kuntien toimintaa. Järjestelmää muuttamalla pystytään saamaan aikaan muutoksia myös aluerakenteeseen. Valtionosuusjärjestelmän avulla on pyritty vuosien mittaan erilaisiin tavoitteisiin. Yhteistä näillä tavoitteilla on kuitenkin se, että kuntien ohjaamisen lisäksi järjestelmällä on pyritty luomaan tietynlaista kansalaista ja vaikuttamaan ihmisten sijoittumiseen. Esimerkiksi järjestelmän alkuvaiheessa suurin osa valtionavusta oli tarkoitettu kansakoulujen perustamiseen: tällä tavoin haluttiin sivistää kansaa varmistamalla että myös syrjäseuduilla oli koulunkäyntimahdollisuus. Jo 1900-luvun alkupuolella tasavertaiset palvelut eri puolilla maata koettiin tärkeäksi tavoitteeksi, mutta käytännön toteutuksessa oli monia ongelmia. Myöhemmin järjestelmän tavoitteet liittyivät vahvasti hyvinvointivaltion rakentamiseen ja ylläpitämiseen. Se, millainen järjestelmä eri aikoina on ollut käytössä liittyy oleellisesti siihen, millainen vaihe hyvinvointivaltion kehitysvaihe on ollut menossa. Kustannusperusteinen järjestelmä sopi hyvin hyvinvointivaltion rakennuskaudelle, mutta 1990-luvun alun talousvaikeuksista lähtien käytössä on ollut laskennallinen järjestelmä. Valtionosuuksilla on ollut huomattava vaikutus siihen, että koko maa on pysynyt asuttuna. Hajautetun hyvinvointivaltion periaatteiden mukaisesti valtionosuuksien avulla on tasattu alueiden välisiä tuloeroja ja samalla ohjattu väestön sijoittumista.

Viime vuosina yleistyneen talouden avulla hallitsemisen keskeisiä käsitteitä ovat muun muassa kilpailukyky, kustannustehokkuus ja elinvoima. Tässä ajattelutavassa myös kuntien välillä on mahdollisuuksien tasa-arvo, mutta niiden tulee aiempaa enemmän itse osoittaa oma elinvoimansa (Moisio 2012a). Käytännössä tämä voi tulevaisuu-

nessa tarkoittaa sitä, että valtionosuusjärjestelmää viedään yhä enenevässä määrin suuntaan, jossa sen avulla ei pyritä enää tasaamaan alueellisia eroja yhtä vahvasti kuin aiemmin. Sen sijaan valtionosuusjärjestelmän avulla Suomen aluerakennetta pyritään todennäköisesti tulevaisuudessa ohjaamaan entistä enemmän suuntaan, jossa kaupunkien merkitys korostuu. Tätä kehityssuuntaa perustellaan sillä, että kaupunkiseutujen kilpailukykyä tulee lisätä, jotta ne menestyvät globaalissa taloudessa. Esimerkiksi viime vuonna toteutettua kiinteistöveron poistamista verotulojen tasauksesta voidaan pitää askeleena tähän suuntaan.

Kaikilta osin tällä hetkellä valmisteltavana olevan uuden valtionosuusjärjestelmän linjauksia ei kuitenkaan voida pitää uusliberaalin rationaliteetin mukaisina. Järjestelmän kannustavuutta pyritään kyllä parantamaan, mutta esimerkiksi kuntien tulopohjan tasausta pidetään edelleen tärkeänä. Tämä kertoo monesta asiasta. Valtionosuusjärjestelmän kautta rahoitettavat palvelut ovat perustuslain määrittelemiä, ja niiden järjestäminen on välttämätöntä kaikille kansalaisille. Tämän vuoksi valtionosuusjärjestelmän tiettyjen periaatteiden hylkääminen monelta osin mahdotonta, vaikka laajat tulonsiirrot eivät sovi uusia liberaalin rationaliteetin ajatuksiin. Lisäksi suomalaista poliittista ajattelua ohjaavat edelleen osittain hyvinvointivaltioideologiaan kuuluvat ajatukset kaikkien ihmisten tasa-arvosta ja alueiden tasapuolisesta kehittämisestä. Hallitusohjelmassa määritelläänkin tavoite maan tasapainoisesta kehittämisestä, joten myös syrjäseutujen kehittäminen nähdään ainakin periaatteessa edelleen tärkeänä. Joka tapauksessa kuntien valtionosuusjärjestelmän alueellisten erojen tasaamiseen perustuvia periaatteita tullaan todennäköisesti tulevaisuudessa tarkastelemaan entistä kriittisemmin. Tämä kehityssuunta asettaa monenlaisia haasteita maaseutualueille. Valtionosuusjärjestelmän uudistaminen voidaan nähdä eräänlaisena kamppailuna uusliberaalin ja Keynesiläisen ajattelun välillä. Lopputuloksessa on todennäköisesti elementtejä kummastakin rationaliteetista. On myös huomioitava, että valtionosuusjärjestelmän luonteen vuoksi sen kokonaisvaltainen uudistaminen yhdellä kertaa on vaikeaa.

Valtionosuusjärjestelmä on uudistuksen myötä kehittymässä suuntaan, jossa tulopohjan tasauksen painoarvo nousee. Tasausrajaa ollaan nostamassa 100 %:iin. Ratkaisussa on Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan kannalta hyviä puolia, sillä tulopohjan tasauksen uudistukset hyödyttävät monia kuntia. Ongelma on kuitenkin se, että siirryttäessä kustannus- ja tarve-erojen tasauksesta enemmän tulopohjan tasaukseen saattaa maaseu-

dun olosuhteiden huomiointi jäädä vähemmälle. Tämä saattaa vaikeuttaa entisestään palvelujen järjestämistä syrjäseuduilla. Se, millaisia uuden järjestelmän kriteerit lopulta ovat, on kuitenkin edelleen osittain epäselvää. Tämän vuoksi lopullisten vaikutusten arviointi on haastavaa. Laskentatekijöiden on sanottu vähentyvän noin kymmeneen, mutta tarkoittaako tämä selkeyttäminen ja yksinkertaistaminen myös sitä, että erilaisten olosuhdetekijöiden ottaminen huomioon jää yksipuoliseksi. Toisaalta uusi järjestelmä voi onnistuessaan olla myös aiempaa tasapuolisempi ja hyödyttää monia kuntia kuten panelistien arvioista käy ilmi. Olennaista on se, kuinka hyvin tulevassa järjestelmässä otetaan huomioon kuntien erityispiirteet. Joka tapauksessa järjestelmän monimutkaisuus tulee todennäköisesti vähentymään ja järjestelmän avulla pyritään vastedes entistä enemmän kannustamaan tehokkuuteen. Valtionvarainministeriö aikoo julkaista laskelmat uudistuksen vaikutuksista kuhunkin kuntaan loppuvuodesta 2013.

Tällä hetkellä vaikuttaa siltä, että valtionosuusjärjestelmän avulla tapahtuvalla poliittisella hallinnalla pyritään ainakin jossain määrin saamaan aikaan suurempia kuntia Suomeen kannustamalla ja ohjaamalla kuntia liitoksiin. Järjestelmää muuttamalla on helppo saada aikaan liitoksia etenkin maaseutualueilla. Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan kuntajohtajista on tällä hetkellä havaittavissa tiettyä epätietoisuutta tulevaisuudesta. Valtionosuusjärjestelmän uudistuksen linjauksiin suhtaudutaan monelta osin positiivisesti, mutta samaan aikaan epäillen. Tämä näkyy tiettyinä ristiriitaisuuksina vastauksissa, sillä linjauksia pidetään monilta osin oikeina, mutta samaan aikaan uudistukseen suhtaudutaan kriittisesti. Tyytymättömyys kuntauudistusprosessiin on selvästi havaittavissa. Toisaalta tämä kertoo myös valtionosuusjärjestelmän poliittisesta luonteesta: tietyt kunnat häviävät ja tietyt voittavat aina kun valtionosuusjärjestelmää uudistetaan.

Riippumatta uuden valtionosuusjärjestelmän sisällöstä Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan kunnat ovat lähivuosina monien haasteiden edessä. Valtionosuuksia ollaan vähentämässä reilusti, hallituksen kehysriihessä ehdotettiin jopa vajaan 900 miljoonan leikkauksia koko maan valtionosuuksiin vuosille 2014–2017 (Valtionvarainministeriö 2013b). Myös Pohjois-Suomen osalta vaikutukset ovat huomattavia. Vaikka valtio aikoo korvata valtionosuusmenetyksiä muun muassa uudistamalla kiinteistöveroä sekä suuntaamalla jäteveron tuoton kunnille, joutuu suurin osa kunnista todennäköisesti miettimään palvelujen leikkauksia tai veroprosentin nostamista. Valtionosuuksien leikkaukset osuvat kipeimmin juuri valtionosuuksista riippuvaisiin maaseutukuntiin. Valti-

onosuuksien leikkaukset yhdessä uuden, ainakin jossain määrin kuntaliitoksiin ohjaavien kriteerien kanssa tulevat todennäköisesti lisäämään kuntaliitoksia kummassakin maakunnassa. Palvelujen järjestäminen etenkin maaseutualueilla tulee olemaan jatkossa entistä haastavampaa.

Kuntakentän suurimpia haasteita ovat väestön ikääntyminen, huoltosuhteen heikkeneminen ja muuttoliike. Alueet kehittyvät erilaisiin suuntiin, mistä johtuen ongelmat ovat erilaisia kaupunkialueilla ja maaseudulla. Etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tarve kasvaa väestön ikääntymisen myötä. Näiden kehityssuuntien vuoksi kuntarakenteen ja valtionosuusjärjestelmän uudistaminen on perusteltua. Ei ole kuitenkaan takeita siitä, ratkaistaanko hallituksen ajamalla suurkuntamallilla ongelmia. Miellenkiintoista on myös se, millä tavalla esimerkiksi lisääntyvät sosiaali- ja terveystalvet kyetään rahoittamaan valtionosuuksien vähentyessä. Vähenevien valtionosuuksien aikaansaamiin kuntaliitoksiin ja palvelujen vähenemiseen syrjäseuduilla liittyy monia haasteita. Jos uudet kunnat ovat pinta-alaltaan todella suuria, saattavat palvelut etäännyä kohtuuttomasti syrjäisemmiltä alueilta. Tämän lisäksi lähidemokratian toteutuminen vaikeutuu jos toteutuvat kunnat ovat pinta-alaltaan kohtuuttoman kokoisia.

On mahdollista, että käynnissä olevan mittakaavaetuihin uskovien kuntauudistuksen ja siihen kuuluvan valtionosuusuudistuksen suurimmat vaikutukset ovat maaseutualueilla, vaikka uudistuksen keskiössä onkin ollut kaupunkiseudut. Tämä aiheuttaa tulevaisuudessa entistä enemmän haasteita aluesuunnittelijoille ja kuntapäätäjille. Kuntauudistuksen ja valtionosuusuudistuksen tavoitteista olisi hyvä käydä aiempaa avoimempi ja syvällisempi keskustelu, sillä näillä uudistuksilla on erittäin suuri merkitys Suomen tulevaisuuden kannalta. Keskustelua tulisi käydä myös siitä, millaisia palveluja kunnilta voidaan vaatia samalla kun valtionosuuksia jatkuvasti leikataan. Lähitulevaisuudessa tehtävät ratkaisut vaikuttavat oleellisesti myös siihen, pysyykö koko Suomi tulevaisuudessa asuttuna.

KIRJALLISUUS

- Ahjopalo, J. (2013). *Kiinteistöveromuutos jakoi kunnat voittajiin ja häviäjiin*. Uutinen 12.2.2013. Yle Pohjois-Karjala.
- Ahlqvist, T., Uotila, T. & V. Harmaakorpi (2007). *Kohti alueellisesti juurrutettua teknologiaennakointia. Päijät-Hämeen klusteristrategiaan sovitettu ennakointiprosessi*. VTT PUBLICATIONS 667. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Alasuutari, P. (2006). Suunnitteluloudesta kilpailulouteen: miten muutos oli ideologisesti mahdollinen? *Teoksessa* Heiskala, R. & E. Luhtakallio (toim.): *Uusi jako: miten suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta?*, 14-42. Gaudeamus, Helsinki.
- Anttonen, R. (2011). *Miksi kunta menestyy?* 208 s. Edita Publishing, Jyväskylä.
- Barrios, S., Huizinga, H., Laeven, L. & G. Nicodeme. (2012). International taxation and multinational firm location decisions. *Journal of Public Economics* 96: 11–12, 946–958.
- Boadway, R. & A. Shah. (2007). *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practise*. 624 s. World Bank, Washington D.C.
- Bristow, G. (2005). Everyone's a 'winner': problematising the discourse of regional competitiveness. *Journal of Economic Geography* 5: 3, 285–304.
- Bristow, G. (2009). Resilient regions: re-'place'ing regional competitiveness. *Cambridge Journal of Regions, Economy And Society*. 3: 1, 153-167.
- Castells, M. (2000). *The Information age: Economy, Society and Culture. Volume III. The End of Millennium*. Second Edition. 464 s. Blackwell, Oxford.
- Dean, M. (1999). *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*. Thousand Oaks & New Delhi: Sage, London.
- Dean, M. (2007). *Governing Societies. Political Perspectives on Domestic and International Rule*. Open University Press, Berkshire.
- Eerola, E. & T. Lyytikäinen (2011). Tasausjärjestelmän vaikutus kuntien kannustimiin – mikä muuttuu, mikä ei? Kolumni. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. <http://www.vatt.fi/ajankohtaista/kolumnit/kolumni/news_1808_id/264> 6.3.2013
- Elonen, P. (2012). *Valtionosuusjärjestelmä palkitsee vanhoista ja raihnaisista*. Uutisanalyysi, Helsingin sanomat. 28.10.2012
- Eskelinen, H. (2007). Aluekehityksen strategiat ja aluerakenteen muutoksen reunaehdot.

- Teoksessa* Horttanainen, E. & R. Salo (toim.): *Kunnat ja globalisaatio*. 168 s. Kuntaliitto, Helsinki.
- Ervasti, A. (2013). *Liitosvastaisuus murenee*. Kaleva. 7.4.2013.
- Finlex (2009). Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta. <<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2009/20091704#e-0>> 14.1.2013
- Finlex (2011). Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta. <<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2011/20111510>> 6.3.2013
- Finlex (2013). Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta. <<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/'2013/20130113#id1904540>> 24.11.2013
- Florida, R. (2005) *The Flight of the Creative Class: The New Global Competition for Talent*. 336 s. Harper Business Books, New York.
- Foucault, M. (2007). *Security, Territory, Population: Lectures at the College de France*. Palgrave Macmillan, London.
- Gordon, T. J. (2005). *The Delphi Method. AC/UNU Millennium Project*. Futures Research Methodology – V2.0.
- Hakola, J. (2012). Uudistuva kiinteistöveroitus. Kuntaliitto. <http://www.kunnat.net/fi/tietopakit/uutisia/2012/12_07_2012_Kuma_Kuntatalous/Liite5_uudistuva_kiinteistovero_Hakola.pdf> 25.2.2013
- Hallipelto, A., Helin, H., Oulasvirta, L. & P. Ruuska (1992). *Kunnallistalouden perusteet*. 175 s. VAPK-kustannus, Helsinki.
- Harisalo R. & E. Miettinen (2004). *Hyvinvointivaltio. Houkutteleva lupaus vai karvas pettymys*. 183 s. Tampere University Press, Tampere.
- Harjunen, O. & Saarimaa, T. (2012). *Ikärakenne kuntien valtionosuusjärjestelmässä: laskennalliset kustannukset sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä esi- ja perusopetuksessa*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Hautamäki, A. (2005). *Kyllä Amerikka opettaa: hyvinvointivaltio muutosten edessä*. 123 s. Edita, Helsinki.
- Hautamäki, L. (2001). Suomalaisen ”suuren” aluepolitiikan vaiheet. *Teoksessa* Katajamäki, H. (toim.): *Mies ja alue*, 32 - 47. Vaasan yliopisto, Vaasa.

- Heiskala, R. (2006). Kansainvälisen toimintaympäristön muutos ja Suomen yhteiskunnallinen murros. *Teoksessa* Heiskala, R. & E. Luhtakallio (toim.): *Uusi jako: miten suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta?*, 14-42. Gaudeamus, Helsinki.
- Heiskala, R. & E. Luhtakallio (2006). Johdanto: Suunnittelutaloudesta kilpailukyky yhteiskuntaan? *Teoksessa* Heiskala, R. & E. Luhtakallio (toim.): *Uusi jako: miten suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta?*, 7-13. Gaudeamus, Helsinki.
- Helin, H. (1994). Kuntien taloudellisen tilan analyysi. *Teoksessa* Anttiroiko, A. (toim.): *Kunnallishallinto & Poliittikan taloustiede. Uusi poliittinen taloustiede kuntien hallinnon, talouden ja ympäristösuhteiden analyysikehyksenä*, 236–251. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos julkaisusarja 1/1994, Tampere.
- Huovari, J., Kangasharju, A. & A. Alanen (2001). *Alueiden kilpailukyky*. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen raportteja N:o 176. 123 s. PTT, Helsinki.
- Hynynen, E. L. (2012). *Kuntauudistus - jäissä kunnes kapinakunnan kantelu on ratkaistu*. Suomen kuvalehti 23.4.2012.
- Hynynen, E. L. (2013). *Kunnat kiristetään liitoksiin valtiosuuksia vähentämällä - perustuslain vastaista?* Suomen kuvalehti 8.2.2013.
- Hyyryläinen, T. (2008). Kilpailukykyretoriikka aluepolitiikan uuden tien osoittajana? *Maaseudun uusi aika* 2/2008, 65–70.
- Häkkinen, U., Mikkola, H., Nordberg, M. & M. Salonen (1996) *Tutkimus kuntien terveyspalveluiden valtiosuuksien perusteista*. Sisäasiainministeriön kuntaosaston julkaisuja 3/1996, Helsinki.
- Häkli, J. (1994). *Maakunta, tieto ja valta*. 247 s. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Hätälä, J. & J. Rusanen (2010). *Suomen aluerakenteen viimeaikainen ja tuleva kehitys*. Nordia tiedonantoja 1/2010. Oulun yliopisto, Oulu.
- Jauhiainen J.S. & V. Niemenmaa (2006). *Alueellinen suunnittelu*. 292 s. Vastapaino, Tampere.
- Jessop, B. (2002). *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity.
- Jones, M. & R. Jones (2004). Nation States, ideological power and globalization: can geographers catch the boat? *Geoforum* 35 (2004), 409-424.
- Julkunen, R. (2001). *Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa*. 326 s. Vastapaino, Tampere.

- Kantola, A. (2002). *Markkinakuri ja managerivalta: poliittinen hallinta Suomen 1990-luvun talouskriisissä*. 353 s. Viestinnän julkaisuja 6. Helsingin yliopisto, Helsinki
- Kantola, A. (2010). Kilpailukyky politiikan valtastrategiana. *Teoksessa* Kaisto, J. & M. Pyykkönen. *Hallintavalta: Sosiaalinen, politiikan ja talouden kysymyksiä*, 97–118. Helsinki University Press, Helsinki.
- Kainuun maakunta -kuntayhtymä (2012). Talousarvio 2012 ja taloussuunnitelma 2013–2015. <<http://urly.fi/711>> 22.3.2013
- Kainuu tilastoina (2013). Väestö. Kainuu.fi. <http://www.kainuu.fi/UserFiles/suke/File/Kainuu_tilastoina_2013%285%29.pdf> 1.10.2013
- Kaisto, J. & M. Pyykkönen (2010). Johdanto. Hallinnan analytiikan suuntaviivoja. *Teoksessa* Kaisto, J. & M. Pyykkönen. *Hallintavalta: Sosiaalinen, politiikan ja talouden kysymyksiä*, 7–24. Helsinki University Press, Helsinki.
- Kallio, O. (2012). Kuntatalouden kestävyysasteita 2010-luvulla. *Teoksessa* Sinervo, L-M. & J. Vakkuri. *Inhimillinen kuntatalous. Kunnallistalouden emeritaprofessori Tuija Rajalan juhlakirja*, 85–103. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Karila, A. (1998). *Kuntien talouden ohjaus ja sen muutos. Perinteisestä politiikasta rinnakkaisten ohjausjärjestelmien kokonaisuuteen*. 388 s. Suomen kuntaliitto, Helsinki.
- Kiander, J. (2005). Julkinen sektori, verotus ja talouskasvu. *Teoksessa* Hyytinen, A. & P. Rouvinen (toim.): *Mistä talouskasvu syntyy?*, 259–274. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, Helsinki.
- Kietäväinen, T. (2002). *Rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmä*. KuntaArena 2012 luento. <<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutisia/2012/20122103%20kietvinen/Kiet%C3%A4v%C3%A4inen%20Kunta-areenassa%2021.3.2012.pdf>> 9.12.2012
- Koivukoski, E. (1991). *Kuntien itsehallinnon puolesta*. Suomen Kunnallisliitto 1971–1991. Helsinki.
- Korkman, S. (2011). *Onko hyvinvointivaltiolla tulevaisuutta?* Taloustieto Oy. Yliopistopaino, Helsinki.
- Koski, H. (1996). *Valtion ja kuntien tehtävienjako ja valtionosuusjärjestelmä*. Sisäasiainministeriö, kuntaosaston julkaisuja 6/1996, Helsinki.

- Kuntaliitto (2010). Kuntien valtionosuusuudistus 2010. <<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/valtionosuudet/valtionosuusjarjestelma-uudistaminen/valtionosuusuudistus-2010/Sivut/default.aspx>> 20.11.2013
- Kuntaliitto (2012a). Kuntien valtionosuusjärjestelmä: kuntien peruspalveluiden valtionosuus. Kunnat.net.<<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/valtionosuudet/valtionosuusjarjestelma/peruspalvelujenvaltionosuus/Sivut/default.aspx>> 6.1.2013
- Kuntaliitto (2012b). Valtionosuusjärjestelmä. Kunnat.net. <<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/valtionosuudet/valtionosuusjarjestelma/Sivut/default.aspx>> 5.11.2012
- Kuntaliitto (2012c). Valtionosuusuudistus 2012. <<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/valtionosuudet/valtionosuusjarjestelma-uudistaminen/valtionosuusuudistus-2012/Sivut/default.aspx>> 20.5.2013
- Kuntaliitto (2012d). Valtionosuusuudistus: tulopohjan tasaus. Eksaitti. <https://eksaitti.kunnat.net/valtionosuusuudistus/Asiakirjat/SL_VOS_tasaus_141212.pdf> 9.1.2013
- Kuntaliitto (2012e). Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus. <<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/valtionosuudet/valtionosuusjarjestelma/valtionosuuden-tasaus/Sivut/default.aspx>> 25.5.2013
- Kuntaliitto (2013). Valtionosuudet 2013.<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/valtionosuudet/valtionosuuslaskelmat/valtionosuudet-2013/opetus-ja-kulttuuritoimen-valtionosuudet-2013/Documents/OHJE_Valtionosuudet2013_paiivitetty040113.pdf> 30.5.2013
- Kuntien rahoitusjärjestelmän arviointi (2006). Työryhmäraportti. Sisäasiainministeriön julkaisu 52/2006. <<http://www.intermin.fi/julkaisu/522006?docID=25179>> 1.11.2013
- Kuntien tehtävien kartoitus -raportti 2012 (2013). Valtionvarainministeriö. <http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20130117Kuntien_Kuntien_tehtavien_kartoitus_finaali_NETTI.pdf> 24.11.2013
- Kuusi, O. (1993). Delfoi-tekniikka tulevaisuuden tekemisen välineenä. *Teoksessa* Vaapaavuori, M. (toim): *Miten tutkimme tulevaisuutta?*, 132-140. Tulevaisuudentutkimuksen seura, Acta Futura Fennica no. 5, Helsinki.

- Kuusi, O. (1999). *Expertise in the Future Use of Generic Technologies - Epistemic and Methodological Considerations Concerning Delphi Studies*. 268 s. VATT. Helsinki.
- Kuusi, O. (2002). Delfoi-menetelmä. *Teoksessa* Kamppinen, M., Kuusi, O. & S. Söderlund. *Tulevaisuuden tutkimus. Perusteet ja sovellukset*. 204–223. Suomalaisen kirjallisuuden seuran toimituksia 896, Helsinki.
- Laamanen, E. (2007). *Vapaaehtoiset pakkoliitokset. Diskurssianalyttinen tutkimus kuntarakennetta koskevasta julkisesta keskustelusta*. 301 s. Kuntaliitto, Helsinki.
- Laasanen, J. (1999). *Valtionaputasoitus: Kustannusperusteisen ja laskennallisen valtionosuusjärjestelmän vertailu*. 283 s. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Laurinkari J., Niemelä, P., Pusa O, & S. Kainulainen (1995). *Kunta valintatilanteessa: kuka rahoittaa ja tuottaa palvelut?* Kunnallisalan kehittämissäätiö. 74 s. Gummerus Kirjapaino Oy, Saarijärvi.
- Lehtonen, S. (2013). Valtionosuusviidakossa tasataan kuntien tuloja. *Kunnat.net*. <<http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/juttupankki/haastattelut/Sivut/valtiosuudet-valtionapu.aspx>> 23.10.2013
- Lehtonen, S., Lyytikäinen, T. & A. Moisio (2008). *Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmä: vaihtoehtoja uudistuksen toteuttamiseksi*. 118 s. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Lehtonen, O., Tykkyläinen, M. & L. Korhonen (2011). Sosiaalinen verkostanalyysi-asiantuntijavalinnassa: esimerkkinä Delfoi-tutkimus. *Terra* 123: 2. 75–88.
- Lemola, T. (2005). Innovaatioympäristö innovaatiotoiminnan ehtona, tukena ja talouskasvun lähteenä. *Teoksessa* Hyytinen, A. & P. Rouvinen (toim.): *Mistä talouskasvu syntyy?* 159–177. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, Helsinki.
- Linturi, H. (2007). Delfoin metamorfooseja. *Futura* 1/07, 102–114.
- McCann, P. & Z. J. Acs (2011): Globalization: Countries, Cities and Multinationals. *Regional Studies*, 45:1, 17–32.
- Metsämuuronen, J. (2002). *Laadullisen tutkimuksen perusteet*. Metodologia -sarja 4. 71 s. International Methelp Ky, Viro.
- Miettinen, A. (2013). Valtionosuusjärjestelmän uudistaminen. Valtionvarainministeriö. <<http://www.slideshare.net/THLfi/miettinen>> 23.11.2013

- Miller, P. & N. Rose. (2010). *Miten meitä hallitaan*. 272 s. Suom. Suikkanen, R. Vastapaino, Tampere.
- Moisio, A. (2012). Valtionosuusuudistus kuntauudistuksen kylkiäisenä. Kolumni. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. <http://www.vatt.fi/ajankohtaista/kolumnit/kolumni/news_1808_id/281> 4.1.2012
- Moisio, S. (2007). Valtiomuutoksen tuottaminen Suomessa: poliittisen maantieteen näkökulma. *Politiikka* 49: 4, 229 - 247
- Moisio, S. (2009). Suomen valtion aluerakenteen muuntautuminen: teoreettisia merkintöjä ja empiirisiä havaintoja. *Politiikka* 51: 3, 155–173.
- Moisio, S. (2012a). Kuntarakenteet ja hallinnon haasteet. *PTT-katsaus* 2/2012, 17–23.
- Moisio, S. (2012b). *Valtio, alue ja politiikka. Suomen tilasuhteiden sääntely toisesta maailmansodasta nykypäivään*. 357 s. Vastapaino, Tampere.
- Moisio, S. & A. Vasanen. (2008). Alueellistuminen valtiomuutoksen tutkimuskohteena. *Tieteessä tapahtuu* 3-4/2008, 20 - 31.
- Musgrave, R. A. & P. B. Musgrave (1976). *Public finance in theory and practice. Second edition*. McGraw –Hill Kogakusha LTD, Tokyo.
- Myllylä, Y. (2005). *Maaseudun tulevaisuus ja klusterit. arviointia Delfoi-menetelmällä*. KTM Rahoitetut tutkimukset 10/2005. Elinkeino-osasto
- Mäkinen, P. (2010). Alueiden kilpailukyky – yritysten odotukset 2010-luvulle tultaessa. *Teoksessa* Mella, I. (toim.): *Trendejä ja visioita 2010-luvun aluekehityksestä*. 84–55 91. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, alueiden kehittäminen 10/2010.
- Mäkiranta, T. (2002). *Valtionosuuksien osumatarkkuus. Tutkimus käyttötalouden valtionosuuksien kohdentumisesta Satakunnan kuntiin vuosina 1997 ja 2000*. 80 s. Sarja A:266, Satakuntaliitto.
- Mölsä, A. (2013). Mäntsälä yhtiöittää toimintonsa veronkierto-yhtiöiden malliin. Yle uutiset.<http://yle.fi/uutiset/mantsala_yhtioittaa_toimintonsa_veronkierto-yhtioiden_malliin/6541458> 22.10.2013
- Niemivuo, M. (1976). *Valtionavut kunnille ja kuntainliitoille: oikeustieteellinen tutkimus valtionapuinstituutiosta julkisten palvelujen, erityisesti perus- ja keskiasteen koulutuksen määrällisen sääntelyn keinona*. 334 s. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:O 118.

- Niemivuo, M. (1979). *Aluehallinto ja aluepoliittinen lainsäädäntö julkisen vallan välineenä*. Kustannusliike Juridica, Helsinki.
- Opetushallitus (2010). Perusopetus. <<http://www02.oph.fi/asiakkaat/rahoitus/rahjulk10/PERUSOPETUS.pdf>> 6.11.2013
- Opetushallitus (2011). Tietoa valtionosuusjärjestelmästä. <http://www.oph.fi/rahoitus/valtionosuudet/tietoa_jarjestelmasta> 12.3.2013
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2013). Yleisten kirjastojen valtionosuudet: käyttökustannukset. <http://www.minedu.fi/OPM/Kirjastot/rahoitus/yleisten_kirjastojen_valtionosuudet/kayttokustannukset.html> 6.11.2013
- Oulasvirta, L. (1995). *Valtion ohjauksen vaikutus kunnan käyttäytymiseen. Esimerkkeinä elinkeinoasiamiesten, pakolaisten vastaanoton, kirjastojen, kansalais- ja työväenopistojen ja investointien valtionavut*. Julkaisusarja 2/1995. 52 s. Tampereen yliopisto kunnallistieteiden laitos, Tampere.
- Oulasvirta, L. (1996). *Kuntien valtionapujärjestelmä. Vertaileva arviointitutkimus kahdesta valtionapujärjestelmästä*. Akateeminen väitöskirja. 296 s. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Oulu-tietoa (2013). Oulun kaupunki. <<http://www.ouka.fi/oulu/oulu-tietoa/oulu-1960-2013>> 21.2.2013
- Paasio, O. & L. Meisalo (1981). *Kunnat luokkiin kantokyvyn mukaan*. Kunnallispaino, Vantaa.
- Patomäki, H. (2007). *Uusliberalismi Suomessa – lyhyt historia ja tulevaisuuden vaihtoehdot*. 282 s. WSOY, Helsinki.
- Pohjois-Pohjanmaan liitto (2012). Oppiva Pohjois-Suomi -hanke käynnistynyt: millainen Pohjois-Suomi meillä on tulevaisuudessa? <<http://www.pohjoispohjanmaa.fi/index.php?id=h&news.id=273&archive=>> 15.10.2012
- Pohjois-Pohjanmaan liitto (2013). Pohjois-Pohjanmaan liiton jäsenkunnat 1.1.2013. <http://www.pohjois-pohjanmaa.fi/pohjoispohjanmaan_liitto/organisaatio/jasen-kunnat> 22.2.2013.
- Porter M. E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. 896 s. Free Press, New York.

- Riihinen, O. (2011). Keskiluokkaistuva ja eriarvoistuva Suomi – hyvinvointivaltio koetuksella. *Teoksessa* Palola, E. & V. Karjalainen (toim.): *Sosiaalipolitiikka – hu- kassa vai uuden jäljillä*, 103 - 145. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.
- Rosen, H. S. (1988). *Public finance*. Second edition. Homewood, Illinois: Irwin.
- Rydman, W. (2013). *Unelmasta painajaiseksi? –Kuinka hyvinvointivaltio syö itse itsen- sä*. 79 s. Kunnallisan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 90.
- Sallinen, S. & C. Maisila (2012). Kuntaudistuspuutarin 1 tulokset. Kuntaliiton verkko- julkaisu. <[http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/uusikunta2017/aineistoa/56 jul- kaisut/kuntaudistuspuutarin%201%20tulokset.pdf](http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/uusikunta2017/aineistoa/56_jul- kaisut/kuntaudistuspuutarin%201%20tulokset.pdf)> 21.1.2013
- Sippola, M. (2010). *Kehitysalueista aluekehitykseen. Suomen virallisen aluepolitiikan. 30 ensimmäistä vuotta 1966–1995*. 697 s. TEM, Helsinki.
- Soikkanen, H. (1966). *Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta. Maalaiskuntien itsehallinnon historia*. Maalaiskuntien liiton kirjapaino, Helsinki.
- Suorto, A. (2008). *Kuntatalous – monen muuttujan summa*. 106 s. Suomen kuntaliitto, Helsinki.
- Talousarvioesitys 2013 (2012). Valtionvarainministeriö. <[http://budjetti.vm.fi/indox/ download.jsp;jsessionid=664FDEB200FF2EB3AB1780EE18527A9B?lang=fi& fi-le=/2013/tae/hallituksenEsitys/Yleisperustelut/7/4/4.pdf](http://budjetti.vm.fi/indox/download.jsp;jsessionid=664FDEB200FF2EB3AB1780EE18527A9B?lang=fi& fi-le=/2013/tae/hallituksenEsitys/Yleisperustelut/7/4/4.pdf)> 5.2.2013
- Taloustieto Oy (2012). Talouspolitiikan oppisuuntia. <<http://www.taloustieto.fi /lukio- text/10text608.html>> 11.11.2012
- Tiihonen, S. (2004). *From Governing to Governance*. 323 s. Tampere University Press, Tampere.
- Tiihonen, S. & P. Tiihonen (2004). *KOHTI GLOBAALIVASTUUTA: maailman hallinta – politiikkaa, taloutta ja demokratiaa*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Hel- sinki.
- Tiilikainen, K. (2012). Lakialoite. Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta anne- tun lain 29 ja 55 §:n muuttamisesta. LAKIALOITE 63/2012 vp. <[http://www .eduskunta.fi/triphome/bin/thw/trip?\\${APPL}=utpla&\\${BASE}=faktautpLA&\\${T HWIDS}=0.41/1361750021_446101&\\${TRIPPIFE}=PDF.pdf](http://www .eduskunta.fi/triphome/bin/thw/trip?${APPL}=utpla&${BASE}=faktautpLA&${T HWIDS}=0.41/1361750021_446101&${TRIPPIFE}=PDF.pdf)> 25.2.2013
- Vahermo, M. (2004). *Toimiva kunta*. Kuntakoulutus Oy. 135 s. Silverprint Oy, Sipoo.
- Valtasaari, A. (1966). *Kansakoulu 1866–1966*. 239 s. Otava.

- Valtioneuvoston kanslia (1991). Kuntien valtionosuusuudistuksen viimeistelyn johtoryhmän muistio. <<http://vnk.fi/julkaisukansio/1991/j02-kuntien-valtiosuusuudistusten-viimeistely/pdf/fi.pdf>> 7.11.2013
- Valtionvarainministeriö (2011). Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely. <http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20110830Erityi/1-6_kierrosESITYS_-31-8-2011.pdf> 25.11.2013
- Valtionvarainministeriö (2012a). Kuntauudistus. <http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/Kuntauudistus_esite_syysk2012_NETTI.pdf> 21.1.2013
- Valtionvarainministeriö (2012b). Pohjois-Pohjanmaa. <http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20120206Elinvo/16_PohjoisPohjanmaa.pdf> 26.3.2013
- Valtionvarainministeriö (2012c). Päätös kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta ja päätös kunnan verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasauksen vahvistamisesta kunnille vuonna 2013. <http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20130102Vuoden39675/Paeaetoes_peruspalvelujen_valtiosuudesta_2013.pdf> 26.2.2013
- Valtionvarainministeriö (2013d). Valtionosuusuudistus – uudistuksen alustavat peruslinjaukset. Kunta- ja aluehallinto-osasto. <http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20130212Selvit/234553Valtiosuusuudistus_uudistu1757218329.pdf> 13.2.2013
- Valtionvarainministeriö (2013a). Alustavia arvioita kehysriihen (21.3.2013) päätösten vaikutuksista kuntien tuloihin. <http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/Kehysriihen_ptsten_vaikutukset_kuntien_tuloihin-3-13PDF.pdf> 20.5.2013
- Valtionvarainministeriö (2013b). Valtioneuvosto päätti jakaa 27 kunnalle harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta. <http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20121129Valtio/name.jsp> 23.11.2013
- Valtioneuvosto (2012). Kainuu. <<http://valtioneuvosto.fi/kunnat/Kainuu.pdf>> 22.3.2013
- Valtonen, H. (1996). *Tutkimus kuntien sosiaalihuollon valtionosuuksien perusteista*. Sisäasiainministeriö, kuntaosaston julkaisuja 4/1996, Helsinki.

- Vartiainen, P. (1998). *Suomalaisen aluepolitiikan kehitysvaiheita*. Sisäasiainministeriön aluekehitysosaston julkaisu 6/1998. Helsinki
- Verohallinto (2012). Luettelo kuntien ja seurakuntien tuloveroprosenteista vuonna 2013. <http://www.veronmaksajat.fi/File/6f91316a-098e-4d08-ad5eb06873d43b27/Kuntien_seurakuntien_tuloveroprosentit_2013.pdf> 20.5.2013
- Von Bruun, S. & T. Kirvelä (2009). *Suurten kaupunkien tulevaisuus ja tulevaisuuden kaupunkipolitiikka. Ennakointihankkeen loppuraportti*. Acta nro 212. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Vuorento, R. (2012). Valtionosuusjärjestelmää voisi uudistaa osin Ruotsin mallin mukaan. MieliPide. <<http://www.hs.fi/paivanlehti/mielipide/Valtionosuusj%C3%A4rjestelm%C3%A4%3%A4+voisi+uudistaa+osin+Ruotsin+mallin+mukaan/a1347852627234>> 22.11.2013
- Ympäristöministeriö (2006). *Kilpailukykyä, hyvinvointia ja ekotehokkuutta. Suomen aluerakenteen ja alueidenkäytön kehityskuva*. SUOMEN YMPÄRISTÖ 31: 2006. Ympäristöministeriö, Alueidenkäytön osasto.

Asiantuntijapaneelin jäsenet:

Arto Laurikainen, Paltamon kunta

Asta Tolonen, Suomussalmen kunta

Eila Valtanen, Kuhmon kaupunki

Hannu Kaartinen, Oulaisten kaupunki

Jouko Luukkonen, Haapaveden kaupunki

Jouko Nissinen, Pyhännän kunta

Juha Uusivirta, Haapajärven kaupunki

Juhani Yliparkas, Kalajoen kaupunki

Jukka Mikkonen, Taivalkosken kunta

Kari Ahokas, Kempeleen kunta

Tuomas Lohi, Tyrnävän kunta

Tuomo Haapalahti, Siikalatvan kunta

LIITTEET

Liite 1.

Kunnan peruspalveluiden valtionosuus: perushinnat

	2012	2013
Sosiaalihuolto		
0-6v.	6 914,94	7 122,39
7-64v.	319,51	330,13
65-74v.	937,53	988,59
75-84v.	5 652,37	5 924,10
85+ v.	15 520,82	16 263,41
työttömien määrä	618,94	637,51
työttömien osuus	56,45	58,14
lastensuojelu	47,56	48,99
vammaisuus	16,83	17,33
Terveydenhuolto		
0-6v.	899,18	926,16
7-64v.	976,8	1 006,10
65-74v.	2 294,15	2 362,97
75-84v.	4 421,54	4 554,19
85+ v.	7 670,77	7 900,89
sairastavuus	418,66	431,22
Esi- ja perusopetus	7 300,49	7 519,50
Kirjastot	60,38	62,19
Yleinen kulttuuritoimi	3,5	3,5
Taiteen perusopetus	1,4	1,4
Yleinen osa	32,08	33,05

Lähde: Suomen Kuntaliitto 18.9.2012

Liite 2. Kyselylomake.

POHJOIS-POHJANMAA
Council of Oulu Region



Kainuun liitto

UNIVERSITY of OULU
OULUN YLIOPISTO



Kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistamisen vaikutus Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan tulevaisuuteen

Tämä kysely on osa Oulun yliopiston, Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan maakuntaliittojen kanssa toteutettavaa Oppiva Pohjois-Suomi -hankkeeseen tehtävää Delfoi-tutkimusta, jossa selvitetään valtionosuusjärjestelmän tulevaisuutta ja järjestelmän muutoksen vaikutuksia maakuntien aluerakenteeseen. Tämän kyselyn tarkoituksena on selvittää valtionosuusjärjestelmän nykytilaa sekä mahdollisia tulevaisuuskuvia.

1. Mitä hyviä puolia näette nykyisessä valtionosuusjärjestelmässä?

2. Millaisia ongelmia näette nykyisessä valtionosuusjärjestelmässä?

3. Mihin suuntaan uskotte valtionosuusjärjestelmän kehittyvän?

4. Mihin suuntaan haluaisitte valtionosuusjärjestelmän kehittyvän?

Tällä hetkellä valmisteltavana olevan uuden valtionosuusjärjestelmän linjauksiksi on ehdotettu muun muassa seuraavaa:

- Tulojen tasauksen painoa lisätään: siirretään 0,5 - 1 miljardia euroa kustannusten tasauksesta verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen. Tasausraja nostetaan 100%:iin
- Poistetaan järjestelmästä kuntien yhdistymistilanteissa ongelmia aiheuttavat porrastukset
- Jos kunta pystyy järjestämään palvelunsa keskimääräisiä kustannuksia edullisemmin, saa kunta valtionosuushyödyn tästä itselleen
- Laskentatekijöiden määrä vähenee noin kymmeneen, ikärakenne yhtenäistetään ja samaa olosuhde-eroa kuvaavia tekijöitä yhtenäistetään
- Selvitetään vaihtoehtoisia linjausta, jossa valtionosuudet maksetaan kokonaisuudessaan kunnille
- Taajamarakennelissä korvataan työpaikkaomavaraisuudella

5. Millaisia vaikutuksia näillä ehdotetuilla muutoksilla olisi toteutuessaan omaan kuntaanne?

6. Millaisena näette maakuntanne kuntien tulevaisuuden näiden muutosten toteutuessa?

Jos jokin seuraavista skenaarioista toteutuu tulevaisuudessa, millaisia vaikutuksia uskotte sillä olevan oman kuntanne kannalta?

7. Valtionosuusjärjestelmää yksinkertaistetaan ja kehitetään suuntaan, jossa tehokkuudesta ja suuresta kuntakoosta palkitaan. Järjestelmä ei huomioi enää yhtä selvästi esimerkiksi syrjäseutujen erityisolosuhteita suhteessa kaupunkeihin.

8. *Valtionosuusjärjestelmä säilyy suurinpiirtein nykyisellään. Siihen tehdään vain hyvin pieniä muutoksia.*

9. *Valtionosuusjärjestelmää ei muuteta oleellisesti, mutta kunnan verotulot kasvavat esimerkiksi luonnonvarojen hyödyntämisen tai matkailun kehittämisen myötä. Kunnan tulopohja vahvistuu.*

10. Yhteystiedot *

Etunimi

Sukunimi

Sähköposti

11. Nimenne saa mainita tutkimuksen lopussa kyselyyn vastanneiden asiantuntijoiden joukossa (Yksittäisten vastausten kohdalla nimiä ei mainita). *

Kyllä Ei

Kiitos vastauksistanne!