

Kunnat vedenjakajalla?

Keväällä 1993 kerättiin Tampereen yliopiston ja Helsinki-Insituutin yhteistyönä aineisto kunnallistalouden barometriksi vuodelle 1994. Vastaavat barometrit oli kerätty kahdelta edelliseltä vuodelta. Vuonna 1991 vuodelle 1992 tehty kunnallistalouden barometri ennakoi äkkijarrutuksen kunnallistaloudessa. Vuonna 1992 vuodelle 1993 tehty barometri ennakoi henkisen rakennemuutoksen, joka mahdollisti myös keskeisimpien peruspalveluiden menojen karsinnan koulu-, sosiaali- ja terveyshallinnossa. Vuoden 1994 barometrin keskeisin viesti on, että kuntien taloudellinen tilanne heikkenee entisestään ja että kunnat ovat pakotettuja jatkuvaan saneeraukseen. Toinen vuoden 1994 barometrin viesteistä on, että kunnat opettelevat korvaamaan rahalliset menetykset henkisten voimavarojen elvytyksellä.

Kunnallistalouden barometrin aineisto hankittiin kyselylomakkeella, joka lähetettiin Ahvenanmaata lukuunottamatta kaikille kunnallisjohtajille huhtikuun puolessa välissä tänä vuonna. Kunnallisjohtajista 86% palautti kyselylomakkeen. Mitä ovat sitten ensi vuoden barometrin muut tulokset?

Kunnallisjohtajien enemmistön mielestä (63%) taloudellinen tilanne on ensi vuonna nykyistä vaikeampi. Kunnallisjohtajista 69% on sitä mieltä, että kuntien mahdollisuudet ratkoa taloudellisia ongelmiaan heikkenevät edelleen. Tunnelin päässä on kuitenkin valoa, sillä vastaajista 42% olettaa, että vuonna 1997 kuntien mahdollisuudet ratkoa taloudellisia ongelmiaan ovat nykyistä jossain määrin paremmat.

Barometrin mukaan lähes kaikkien palveluiden menot supistuvat ensi vuonna tähän vuoteen verrattuna. Vain kunnallisen toimeentulotuen menot lisääntyvät 79%:ssa kunnista. Kunnista 51% pitää elinkeinotoiminnan menot ja 62% vanhus-ten huollon menot ensi vuonna tämän vuoden tasossa. Enemmistö kunnista aikoo supistaa kaikkien muiden palveluiden menoja. Kunnista 72% supistaa yleishallinnon menoja, kulttuuripalveluiden menoja 73% ja urheilu- ja liikuntapalveluiden menoja 76%. Kunnista 50% supistaa edelleen investointejaan. Kunnista 74% aikoo supistaa kuntainliittomenojaan.

Kunnista 92% aikoo supistaa henkilöstömenojaan. Kunnista 77% aikoo supistaa henkilöstöä sivistystoimessa, 66% erilaisissa yhdyskuntapalveluissa, 66% yleisen järjestyksen ja turvallisuuden pääluokassa, 62% terveydenhuollossa, 59% yleishallinnossa ja 56% sosiaalitoimessa. Kunnista vain muutama (3%) aikoo lisätä virkoja sosiaali- ja terveydenhuollossa. Kunnallishallinnossa julkiselle rakennemuutokselle ei näyttäisi olevan vaihtoehtoa näiden tietojen perusteella.

Kunnallisjohtajien arvion mukaan (61%) liikelaitosten tulot pysyvät ensi vuonna nykyisessä tasossa. Nettolainojen määrä pysyy 39%:ssa kunnista nykyisessä tasossa, kun taas 33% kunnista aikoo supistaa lainanottoaan. Kunnista 28% joutuu lisäämään lainanottoaan.

Veroäyrin hinnan korottamiseen kohdistuu jatkuva paine. Barometrin mukaan veroäyrin hinta ylittäisi 18 penniä joka toisessa kunnassa (50%). Kunnista 46%:ssa veroäyrin hinnan arvioidaan olevan 17.00–17.99 penniä. Kunnallisjohtajista 84% on sitä mieltä, että veroäyrin tuotto vähenee ainakin jossain määrin.

Jää nähtäväksi onko kunnallisjohtajien arvio veroäyristä sittenkin liian varovainen. Viimeisimpien tietojen mukaan valtio haluaisi korjata omaa taloudellista asemaansa vyöryttämällä kustannuksiaan kunnille. Toteutuessaan nämä muutokset lisääisivät esimerkiksi Tampereen kaupungin menoja noin 300 miljoonalla markalla ja niiden kattamiseen tarvittaisiin peräti kolmen pennin korotus veroäyriin, jos se tie valitaan (Aamulehti 6.8.1993).

Rahoitusvaje kuvaa kunnallistalouden ongelmia. Kunnallisjohtajia pyydettiin arvioimaan kuinka suureksi rahoitusvaje saattaa tänä vuonna (v. 1993) todennäköisesti muodostua. Kunnallisjohtajista noin joka kymmenes (13%) arvioi rahoitusvajeen olevan 200.000 markasta miljoonaan markkaan. Kunnallisjohtajista joka toinen (54%) ilmoitti, että rahoitusvaje saattaa olla tänä vuonna yhdestä viiteen miljoonaan. Noin joka neljännessä kunnassa (26%) rahoitusvaje on todennäköisesti viidestä miljoonasta 15 miljoonaan markkaan. Lähes joka kymmennessä kunnassa (8%) rahoitusvaje olisi tänä vuonna yli 15 miljoonaa markkaa.

Edellä sanotun perusteella ei ole ihme, että kuntien kiinnostus ostopalveluita kohtaan näyttäisi lisääntyvän. Kunnista 46% aikoo lisätä ostopalveluita terveydenhuollossa, 44% sosiaalitoimessa, 36% virkistys- ja kulttuuripalveluissa ja 3% yleishallinnon palveluissa.

Barometrin mukaan kunnat tuntevat myös mielenkiintoa henkilöstöryityksiä kohtaan. On ehkä yllättävää, että suurinta mielenkiintoa henkilöstöryityksiä kohtaan tunnetaan sosiaali- ja terveydenhuollossa, jossa 34% kunnallisjohtajista ilmoittaa harkitsevansa niiden hyväksikäyttöä jo ensi vuonna. Henkilöstöryitykset ovat merkittävä keino, jonka avulla kunnat voivat pelastaa työn siirtämällä sen julkisesta viitekehuksesta yksityiseen viitekehukseen ja estää näin todelliset hyvinvoinnin menetykset. Henkilöstöryitysten sovellutusala on laaja ja se kattaa kuntien kaikki palvelut; koulut, terveyspalvelut, sosiaalipalvelut, tekniset palvelut jne..

Kuva kuntien taloudellisesta lähitulevaisuudesta on yleisesti ottaen lohduton; ongelmat eivät ota ratkettakseen, uhat kaikotakseen. Taloudellinen näkökulma on ehkä sittenkin liian ahdas ollakseen ratkaiseva. Kun kunnilla meni hyvin, raha korvasi ajatuksen ja edesauttoi kuntien ajautumista nykyisiin ongelmiin. Itse asiassa hyvän talouden ansiosta kunnilla ei ollut mitään syytä ryhtyä miettimään syvällisesti valintojaan, tulevaisuuttaan ja olemassaolonsa perimmäistä merkitystä. Myönteisesti kehittyvä talous sai päättäjät yhteiskuntamme kaikilla tasoilla unohtamaan taloudellisen historian ja uskomaan jatkuvaan kasvuun. Nyt nämä ihmiset uhkaavat muodostua julkisen rakennemuutoksen jarruiksi uskottelemalla, että kaikki voisi edelleenkin olla hyvin, jos vain nykyiset poliittis-taloudelliset rakenteet säilytettäisiin, hyvinvointipalveluihin annettaisiin lisää rahaa ja taloutta elvytettäisiin. Jotkut, kuten esimerkiksi englantilaistutkija Susan George, suosittelvat, että teollisuusmaat antaisivat kehitysmaalle antamansa lainat mahdollisuuksiensa mukaan anteeksi. Hänen ei ilmeisesti tarvitse miettiä millainen pankkikriisi syntyisi, jos pankit kaikissa maissa kirjaisivat antamansa lainat suoraan tappioiksi. Susan Georgen mielipiteet ovat kuin balsamia materiaan uskoville ja kadonnutta maailmaa etsiville.

Vuoden 1994 kunnallistalouden barometri osoittaa, että vaikka kunnat saneeraavat talouttaan, ne investoivat samalla myös henkisiin voimavaroihinsa. Kunnista 63% aikoo supistaa organisaatiotasoa. Kunnista 57% aikoo kehittää itseohjautuvia työryhmiä. Kunnista 36% aikoo luopua esimiehistä. Kunnista 69% aikoo kehittää työkiertoa ja tehtävien vaihtoa. Asiakaspalvelusta vastaavien päätösvaltaa aikoo kunnista lisätä peräti 80%. Kunnista 76% aikoo vahvistaa innovatiivisuuttaan tavalla tai toisella. Yhteistyötä ay-liikkeen kanssa aikoo vahvistaa 64% kunnista. Kunnista 56% harkitsee valtuuston roolin muuttamista palveluiden tuottajasta palveluiden järjestäjäksi. Tässä on käynnistymässä prosessi, jossa valtuustot muuttuvat mahdollistaviksi valtuustoiksi.

Kunnallistalouden barometrin mukaan taloudellisen ja henkisen pääoman tilanne on vastakkainen. Edellä sanotun mukaan kunnallisjohtajista noin kaksikolmasosa on sitä mieltä, että heidän kuntansa taloudellinen tilanne on ensi vuonna nykyistä huonompi. Sitä vastoin heistä lähes kaksikolmasosa (59%) arvioi, että heidän kuntansa henkisen pääoman tilanne on ensi vuonna nykyistä parempi. Taloudellisen tilanteen ankaruus pakottanee kunnat etsimään kokonaan

uudenlaisia voimavaroja ja ratkaisuja. Ensi vuonna kunnat sekä saneeraavat että myös elvyttävät.

Kunnat ovat vedenjakajalla. Ne voivat valita puolustuksellisen strategian ja yrittää vastustaa ja viivyttää rakennemuutosta. Puolustava strategia tuottaa lähinnä palasittaisia ratkaisuja, joiden avulla kunnat voivat hankkia lisää aikaa rakenteitensa säilyttämiseksi. Kunnille tällainen ratkaisu on esimerkiksi kiinteistövero ja valtiolle hanke korvata autoveron muutoksen aiheuttamat tulonmenetykset. Kunnat, jotka valitsevat puolustavan strategian, astuvat taantumien tielle. Tällä tiellä on luonnollista vaatia paluuta vanhaan ja selittää ongelmat vanhasta luopumisen syyksi.

Puolustavan strategian sijasta kuntien tulisi valita innovatiivinen strategia. Se rohkaisisi kuntia etsimään ongelmiinsa omia ratkaisujaan. Valtiovallan tulisi suojella tätä prosessia raivaamalla tilaa kuntien innovatiivisille ratkaisuille. Kunnat, jotka oivaltavat innovatiivisen strategian voiman, näkevät valtion taloudellisissa ongelmassa mahdollisuuksia, ei ainoastaan uhkia. Vastaavasti ministeriön, joka siirtää velvollisuuksiaan ja taloudellista vastuutaan kunnille, on annettava kunnille vapaus määritellä lisävelvoitteet haluamallaan tavalla.

Innovatiivinen strategia avaa kunnille tien yhteiskuntapolitiikan muotoilun ytimeen ja käynnistää tätä kautta prosessin, jossa Suomi alkaisi kehittyä alhaalta ylös. Innovatiivisen strategian tiellä ongelmat selittyvät ajan myötä kehittyneillä politiikan, hallinnon ja talouden keskitetyillä rakenteilla, jotka ovat liian monimutkaisia käsitettäväksi, jotka ruokkivat vastuuttomuutta, passiivisuutta ja voimattomuutta ja jotka tarjoavat vallan keskuksessa oleville tehokkaat keinot puolustaa asemiaan. Innovatiivisen strategian tiellä ratkaisuja ongelmiin on etsittävä luopumisesta, irtaantumisesta, lopettamisesta, ei pitäytymällä vanhaan. Tästä näkökulmasta ei ole ihme miksi niin monet ovat valinneet innovatiivisen strategian sijasta puolustavan strategian.

Kunnilla ja valtiolla on kuitenkin vielä mahdollisuus valita. Valinta on tärkeä, koska siitä riippuu myös Suomen kohtalo.

Risto Harisalo