



HELSINGIN KAUPUNGIN TIETOKESKUS

Tutkimuksia

2008 1

ANNELI LEVO-KIVIRIKKO

Menneisyyden voimavarat ja nykyhetki

Kunnallisten eläkemaksujen uusjako,
kuntien toimintaympäristö
ja kaupunkien verotulot



Kuvat: Markku Henriksson

Verkossa

ISSN 1796-7228

ISBN 978-952-223-053-9

LISÄTIETOJA

Anneli Levo-Kivirikko

etunimi.sukunimi@elisanet.fi

Painettu

ISSN 1455-724X

Sisällys

Esipuhe	5
Förord	6
Preface	7
Johdanto	8
1. Tutkimuksen tausta	9
1.1. Kunta-alan työeläkejärjestelmät	9
1.2. KuEL-eläketurvan piiri ja kunta-alan toimijat	10
1.3. KuEL-järjestelmän rahoitusperiaatteet ja niiden muuttuminen	11
1.3.1. Uudistuksen tausta ja tavoitteet	15
2. Tutkimusongelma, aineisto ja raportin rakenne	19
2.1. Eläkemenoperusteisen eläkemaksun ongelma	19
2.2. Raportin rakenne ja tutkimusaineisto	21
3. Hyvinvointivaltion rakentajien eläkejärjestelmä	25
3.1. Kaupungit ja eläkemaksujen uusjako	25
3.1.1. Helsinki ja muut suurkaupungit	25
3.1.2. Kaupungistuminen, kaupungit ja vanhat kaupungit	28
3.2. Eläkemaksujen alueellinen uusjako	36
3.3. Eläkemeno ja kunnallisten verotulojen uusjako	43
3.3.1. Verouudistukset ja kaupunkien verotulot	43
3.3.2. Verotulojen tasausjärjestelmä – valtionosuutta vai kaupunkien veromenoa?	48
3.3.3. Kuntien eläkemenoperusteiset maksut ja verorahoituksen muutokset	50
4. Ajatuskoe: eläkemenoperusteisen maksun tasaus	56
4.1. Eläkemaksut – veroa vai palkkaa?	56
4.2. Tasausvaihtoehdot	57
4.3. Tasatun maksun kohdentuminen	63
5. Kirjanpidon tietotuotanto ja eläkemaksut	72
5.1. Kirjanpituudistus, tehokkuusvertailut ja Helsinki	72
5.2. Helsingin eläkemaksut ja tehokkuusvertailut	74
5.3. Eläkemaksujen kirjaamista koskevat suositukset ja eläkemenoon perustuvan maksun palkkayhteys	77
Loppusanat	78
Slutkläm	82
Liiteluettelo ja liitteet	86
Lähteet	97

Esipuhe

Suomessa alkoi 1990-luvun alkupuolella verotusta ja kuntien valtionosuuksien määräytymistä koskevien kuntatalouteen vaikuttaneiden rakenteellisten uudistusten sarja. Uudistuksista useimmat ovat olleet epäedullisia Helsingin kaupungin taloudelle.

Kuntien verotusta koskevat muutokset ja valtionosuusuudistukset ovat olleet jatkuvan keskustelun, selvitystyön ja tutkimuksen kohteena. Myös Helsingin kaupungin palvelutuotannon kustannuksia on analysoitu etenkin useissa suurten kaupunkien palvelutuotannon kustannusrakennetta vertailevissa selvityksissä. Tutkimatta on jäänyt kunta-alan eläkkeiden rahoitustavassa vuonna 1995 toteutettu uudistus, joka on lisännyt Helsingin menoja enemmän kuin muiden suomalaisten suurten kaupunkien. Uudistuksesta aiheutuvat kustannukset ovat pakollisia ja lakisääteisiä, joten niillä on pitkäaikaisia kustannusvaikutuksia. Anneli Levo-Kivirikon tutkimus paneutuu tähän ongelmakokonaisuuteen.

Helsingissä joulukuussa 2007

Markus Laine
vs. tutkimusprofessori

Förord

I början av 1990-talet inleddes i Finland en serie omstruktureringar i kommunernas beskattning och statsandelar. För det mesta har dessa omändringar varit ofördelaktiga för Helsingfors stads ekonomi.

Omstruktureringarna har också varit föremål för en livlig debatt och för forskningar och utredningar. Även Helsingfors stad har analyserat vad producerandet av den kommunala servicen kostar, och jämförelser har gjorts med övriga stora städer i vårt land. Det som dock blivit utforskat är den omstrukturering av pensions-bildningen inom kommunsektorn som gjordes år 1995. I Helsingfors har den visat sig öka kommunens utgifter mera än i de övriga stora finländska städerna. De kostnader som reformen medförde är obligatoriska och lagstadgade, och har alltså långvariga verkningar på kommunernas utgifter. Anneli Levo-Kivirikkos undersökning är en analys av denna problematik.

Helsingfors, december 2007

Markus Laine
tf. forskningsexpert

Preface

The early 1990s in Finland saw a series of restructurings in the taxation and state allocations of municipalities. These changes have primarily had an unfavourable effect on the finances of the City of Helsinki.

The restructurings have also been the subject of much public debate and of studies and analyses. The City of Helsinki, too, has analysed what the production of municipal public services costs, and comparisons have been made with other bigger cities in Finland. What has not been studied, on the other hand, is the restructuring in 1995 of the pension formation system. It turns out that in Helsinki, it has increased the expenditure of the municipality more than in the other big Finnish cities. The costs introduced by the reform are obligatory by law, and thus they have long-lasting effects on the finances of municipalities. Anneli Levo-Kivirikko's study is an analysis of these issues.

Helsinki, December 2007

Markus Laine
Acting Research Professor

Johdanto

Suomessa alkoi 1990-luvun alkupuolella verotusta ja kuntien valtionosuuksien määräytymistä koskevien rakenteellisten uudistusten sarja, jolla on ollut joukko kuntatalouteen kohdistuneita vaikutuksia. Uudistuksista useimmat ovat olleet erityisen epäedullisia Helsingin kaupungin taloudelle.

1990-luvulla kuntia ja julkista sektoria sopeutettiin myös kilpailulliseen ympäristöön ja julkinen sektori omaksui joukon markkinasektoria imitoivia toimintakäytäntöjä. Uudistuksissa kunnista ja koko julkisesta sektorista tuli pikemminkin tuloksenteke-organisaatioita tehokkuustavoitteineen kuin palveluorganisaatioita yhteiskuntapoliittisine tavoitteineen.

Samanaikaisesti kun Helsingin järjestämien palvelujen verorahoituksen edellytyksiä kavennettiin, julkisessa keskustelussa alettiin kiinnittää huomiota Helsingin kaupungin järjestämien ja tuottamien lakisääteisten palvelujen muita korkeampiin kustannuksiin. Tuossa keskustelussa ei useimmiten ole otettu huomioon Helsingin ei-vaikutettavissa olevaa kustannustasoa, ei myöskään suurkaupunki-ilmiöistä nousevia erityisiä tarpeita.

Kuntien verotusta koskevat muutokset ja valtionosuusuudistukset ovat olleet jatkuvan keskustelun, selvitystyön ja tutkimuksen kohteena. Myös Helsingin kaupungin palvelutuotannon kustannuksia on selvitetty etenkin useissa suurten kaupunkien palvelutuotannon kustannusrakennetta vertailevissa selvityksissä. Täysin vaille tutkimuksellista huomiota on jäänyt tässä tarkasteltu 1990-luvun puolivälissä toteutettu uudistus, uudistus, joka on lisännyt jo pitkään suurkaupunkina toimineen Helsingin menoja enemmän kuin muiden suurten kaupunkien.

Uudistuksesta aiheutuvat kustannukset ovat pakollisia ja lakisääteisiä. Ne ovat todellisia kustannuksia, otetaan useissa kustannusvertailuissa huomioon, mutta niillä ei ole mitään tekemistä taloudellisen tehokkuuden tai tehostumuuden kanssa. Ne kertovat siitä, että kuntien palvelutuotannolla on myös oma historiansa.

Tutkimuksen kohteena on kunta-alan eläkkeiden rahoitustavassa vuonna 1995 toteutettu muutos. Eläkkeitä hallinnoi Kuntien eläkevakuutus, joka perii kunnilta, kuntayhtymiltä ja muilta jäsenyhteisöiltään eläkkeiden rahoittamiseksi niin sanottua työnantajamaksua. Vuoden 1995 uudistus muutti Kuntien eläkevakuutuksen eläkkeiden rahoittamiseksi kuntatyönantajilta perimien maksujen jakotapaa. Kun aiemmin maksut oli jaettu kuntatyönantajille palkkasumman perusteella, osa tarvittavista maksuista jaettiin nyt eläkemenoon perustuen.

Kyseessä on kuntien menotalouteen kohdistuva, mutta myös verotukseen liittyvä uudistus. Eläkemaksuja voidaan pitää veroina. Maksuilla on kaksoissidos veron käsitteeseen. Kuntatyönantajilta perityt eläkemaksut ovat viime kädessä verovaroin rahoitettuja, ja OECD sisällyttää itse maksutkin verotilastoissaan osaksi Suomen kokonaisveroastetta.

Tutkimuksessa tarkastellaan uudistuksen taustoja, eläkemenoon perustuvien maksujen suhdetta kuntien kaupungistumisasteeseen sekä väestö- ja työllisyyskehitykseen. Erityisesti ollaan kiinnostuneita maksujen tasosta Helsingissä ja muissa suurissa kaupungeissa. Myös maksujen maakuntakohtaista vaihtelua vertaillaan.

Lisäksi käsitellään verotulojen ja verorahoituksen muutoksia, veron käsitettä sekä niiden suhdetta eläkemenoperusteisiin maksuihin ja maksujen kohdentumiseen. Erityisesti ollaan kiinnostuneita kuntien verotuloihin perustuvasta valtionosuuksien tasauksesta, ja esitetään vaihtoehtoisia malleja eläkemenoperusteisten maksujen tasaamiseksi. Tähän liittyen vertaillaan toteutuneen käytännön mukaisesti maksettujen ja kokeellisesti tasattujen maksujen kohdentumista.

Lopuksi käsitellään eläkemenoperusteisten maksujen käsittelyä kirjanpidossa ja kirjanpitoon sidotun tietotuotannon merkitystä kuntien kustannusten vertailussa.

Eläkemenoa, palkkaa ja niistä perittyjä maksuja koskevat tiedot perustuvat Kuntien eläkevakuutukselta saatuun aineistoon. Tiedot ovat vuodelta 2003.

Tutkimuksessa esitetyt ajatuskokeet ovat yksinomaan kirjoittajan ideointia ja vastuulla. Luonnollisesti kirjoittaja vastaa myös muusta selvityksen sisällöstä.

1. Tutkimuksen tausta

Tämän tutkimuksen idea syntyi sattumalta, kuuden suurimman kaupungin (Helsinki, Espoo, Vantaa, Turku, Tampere ja Oulu) sosiaali- ja terveystoimen eläkevakuutusmaksuprosentteja kuvaavan asetelman nostattamista kysymyksistä. Asetelma perustui Tilastokeskuksen kokoomiin kuntien käyttötaloutta koskeviin palkka- ja eläkevakuutusmaksutietoihin vuosina 2002 ja 2003.

Havaittiin, että Helsingin kaupungin eläkevakuutusmaksujen prosenttiosuudet maksetuista palkoista olivat molempina vuosina kuusikon korkeimmat kaikilla sosiaali- ja terveystoimen aloilla. Erot muihin pääkaupunkiseudun suuriin kaupunkeihin olivat ilmeiset. Vuoden 2003 tilanteessa Helsingin maksutason erot muihin vertailtaviin kaupunkeihin olivat tuntuvasti kasvaneet.

Valtaosa poikkeuksellisesta kasvusta osoittautui kirjanpidon käytännöistä aiheutu-neiksi. Todellisten kustannuserojen olemassaoloa tai niiden kasvua ei kuitenkaan voinut kiistää. Mistä erot saattoivat johtua? Tämän selvittämiseksi lähdettiin kartoittamaan kunta-alan eläkejärjestelmiä ja eläkkeiden rahoitustapaa. Osoittautui, että kunnallisen eläkelain mukaisten eläkkeiden rahoituksessa oli tapahtunut 1990-luvulla merkittävä muutos. Muutoksesta oli syytä tehdä oma selvityksensä.

Tutkimusidean alkuasetelmaan, suurten kaupunkien kirjanpidon mukaisiin eläkevakuutusmaksutietoihin, palataan selvityksen lopussa, kirjanpidon käytäntöjä pohtivassa viidennessä luvussa.

1.1. Kunta-alan työeläkejärjestelmät

Kuntien ja yksityisalojen palkansaajien pakollinen lakisääteinen työeläkejärjestelmä luotiin Suomessa 1960-luvun alkupuoliskolla. Kuntien osalta tämä tapahtui vuonna 1964, jolloin nykyistä kunnallista eläkelakia (KuEL) edeltävä kunnallisten viranhaltijoiden ja työntekijöiden eläkelaki (KVTEL) tuli voimaan. Tätä ennen kunta-alan palkansaajien eläketurva, jos sitä ylipäättään oli, oli perustunut yksinomaan kuntien omiin eläkesääntöihin¹. Vuonna 2003 kuntien omia eläkkeitä oli maksussa karkeasti arvioiden 74 miljoonaa euroa². Koko maan KuEL-eläkemeno oli tuolloin 2,1 miljardia euroa (Kuntien eläkevakuutus, vuosikert. 2003).

Suomalainen pakollinen lakisääteinen työeläkejärjestelmä on ollut perustamisestaan lähtien jakautuneena useampien erillislakien säätelimiin järjestelmiin. Kuntien ja kuntayhtymien palkansaajista valtaosa on kuulunut nimenomaan kunnallisen eläkelain mukaisen eläkevakuutuksen piiriin.

Kuntien henkilöstöä voi olla vakuutettuna muissakin järjestelmissä. ”Vanhat” lukion ja peruskoulun opettajat kuuluvat Valtion eläkelain (VEL) piiriin³. Eräitä palkansaajien eläkkeitä on 1.1.2007 saakka järjestetty kuntasektorilla myös yksityisalojen työeläkkeitä säätelevien LEL:n ja TaEL:n mukaan. Tällöin kyse on ollut laissa määritellyistä työsuhteista, joita ei ole tarkoitettu pysyväksi ja ympärivuotiseksi. LEL eli lyhytaikaisessa työsuhteessa olevien työntekijöiden eläkelaki on koskenut metsä-, uitto-, rakennus-, maatalous- ja satama-alan työntekijöitä. TaEL:n eli taiteilijoiden ja eräiden erityisryhmiin kuuluvien työntekijöiden eläkelain piiriin on kuulunut pääsääntöisesti esiintyviä taitelijoita kuten muusikoita, näytteli-

1. Eläkesääntöjen mukaisiin eläkkeisiin oikeutetuilla palkansaajilla oli mahdollisuus valita, jäädäkö vanhaan vai siirtyäkö uuteen eläkejärjestelmään (ks. Blomster 2004b, 95-97).

2. Laskelmissa eivät ole mukana kuntainliittojen omat eläkkeet, joita varsin vähän. Omia eläkkeitä koskevat arviot: Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatilaston käyttötalouteen kirjatut maksetut eläkkeet v. 2003 (28,6 milj.€) + puretut eläkevaraukset (45,5 milj.€ eli eläkevaraukset vuonna 2002 – eläkevaraukset vuonna 2003). Eläkevarauksista ks. Hallipelto 1995, 243 - 245.

3. Peruskoulujen ja lukioden opettajia alkoi siirtyä KuEL-järjestelmään Valtion eläkelain piiristä vuonna 1999. Kuntien eläkelaki koski tästä lähtien vuonna 1970 ja sen jälkeen syntyneitä uuteen kunnalliseen palvelussuhteeseen tulevia opettajia sekä iästä riippumatta uuteen palvelussuhteeseen tulevia pääosin ammatillista opetusta antavia opettajia. (KuEL:n tilastollinen vuosikirja 2003, 95-96.)

jöitä, tanssijoita jne. Näiden taiteilija-ammattialojen työntekijöitä järjestelmä on koskenut vain, mikäli kyse on ollut alle vuoden kestävästä työsuhteisesta sopimuksesta (Etera 2004). (TELA 2006, 33, 38.)

Vuoden 2007 alusta LEL:n ja TaEL:n mukaisesti vakuutetut julkisen sektorin työt siirtyivät asianomaisen julkisen alan, kunnissa KuEL-järjestelmän piiriin. Muutoksen taustalla oli yksityisalojen eläkejärjestelmien yhdistäminen ja niitä koskevien erillislakien (TaEL, LEL ja TEL) kokoaminen yhdeksi työntekijän eläkeläiksi (TyEL, Sääd. kok. 2006:395). Yhdistyvistä järjestelmistä suurin oli TEL eli työntekijäin eläkelain säätämä järjestelmä¹, jonka eläkemaksu- ja eläketasoon muita, myös julkisia järjestelmiä usein verrataan. Järjestelmä oli mittapuuna muun muassa 1990-luvulla aloitetuissa kunta-alan eläketurvan määräytymisperusteiden sopeutuksissa.

TEL-järjestelmää ei voi mainitsematta sivuuttaa myöskään kuntakonserniin kuuluvien työnantajien palkansaajilleen järjestämästä eläketurvasta puhuttaessa. TEL-järjestelmä on ollut mahdollinen työeläkevakuutuksen järjestämisen kohde kuntien omistamille osakeyhtiöille. Itse asiassa kuntien omistamien osakeyhtiöiden palkansaajat ovat kuuluneet lähtökohdaisesti nimenomaan TEL:n piiriin. Vuosina 2002-2006 voimassa olleen lainsäädännön mukaan osakeyhtiö saattoi hakemuksesta liittyä Kuntien eläkevakuutuksen jäseneksi, jos sen omistusosuus osakeyhtiön osakkeista oli vähintään 90 prosenttia. Vuoden 2007 alusta osakeyhtiöiden liittymistä ovat koskeneet uudet säännökset (Sääd. kok. 2006:423). Niitä tarkastellaan tuonnempana.

1.2. KuEL-eläketurvan piiri ja kunta-alan toimijat

Kunnallisen eläkelain mukainen eläketurva on mahdollinen niille palkansaajille, joiden työnantaja on jäsenenä Kuntien eläkevakuutuksessa. Lain mukaan eläkelaitoksen jäsenyhteisöjä ovat kaikki kunnat ja kuntayhtymät, kunnallinen eläkelaitos, kuntien eläkelautakunta, Kuntien takauskeskus sekä hakemuksesta sellaiset yhdistykset, joiden jäsenenä on vain edellä mainittuja yhteisöjä. Myös kunnalliset osakeyhtiöt ja vuoden 2007 alusta myös säätiöt voivat tietyin laissa määritellyin ehdoin hakemuksesta liittyä Kuntien eläkevakuutukseen (läh. ks. sivu 16-17).

KuEL-eläketurvan piiriin kuuluvat lisäksi kunnan tai kuntayhtymän kanssa toimeksiantosopimuksen tehneet perhe- ja omaishoitajat, toimeksianto- tai konsulttisopimuksen tehneet luonnolliset henkilöt sekä kunnalliset luottamushenkilöt määrätyn edellytyksin (Sääd. kok. 2003:549, 2-3§).

Kuntien eläkevakuutukseen kuuluvien jäsenyhteisöjen joukossa on kuntien ohella lukumääräisesti eniten kuntayhtymiä ja osakeyhtiöitä². Kuntayhtymät ovat kuntien tavoin julkisoikeudellisia, osakeyhtiöt yksityisoikeudellisia oikeussubjekteja.

Kuntayhtymä, aiemmin kuntainliitto, on kuntien perinteinen yhteistoimintamuoto. Kuntayhtymä voi olla vapaaehtoisuuteen perustuva tai lakisääteinen ja pakollinen (sairaalalaitoksen ylläpitoa varten perustetut sairaanhoitopiirit, maakuntaliitot sekä kehitysvammanhuoltoon varten perustetut erityishuoltopiirit), jolloin myös kunnan jäsenyys siinä on lakisääteistä ja pakollista.

Kuntayhtymät ovat korvanneet Suomessa pientä kuntakokoa mutta myös väliportaan hallintoa. Suomesta puuttuu maakuntatasoinen kansanvaltainen hallinto³, joka muissa pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa on hoitanut voimavaroja sitovat kuntien laaja-alaiset palvelutehtävät. Esimerkiksi erikoissairaanhoidon ja sairaalapalvelujen järjestäminen on muissa pohjoismaisissa lähtökohtaisesti joko valtion tai maakuntatasoisen hallinnon, ei kuntien järjestämivastuulla kuten Suomessa. Peruskoulu- ja sosiaalipalvelujen järjestämisestä vastaa kaikissa pohjoismaisissa kuitenkin kunta (ks. esim. VVM 2003, 10).

1. TEL-järjestelmän kokonaiseläkemenon oli vuonna 2004 noin 6,1 miljardia euroa ja 88 prosenttia yksityissektorin palkansaajien eläkkeistä (ETK 2004, 24).

2. Vuonna 2005 Kuntien eläkevakuutukseen kuului 234 kuntayhtymää, osakeyhtiöitä oli jäsenenä 250, yhdistyksiä 14 (Kuntien eläkevakuutus, vuosikertomus 2005, 52).

3. Vuonna 2005 aloitti toimintansa kokeiluluonteinen Kainuun maakuntahallinto, viralliselta nimeltään Kainuun maakunta -kuntayhtymä.

Kuntalain mukaan kuntayhtymä perustetaan kuntien välisellä perussopimuksella, jossa sovitaan sen tehtävistä, rahoituksesta jne. Kuntalaissa on omat säännöksensä myös perussopimuksen muuttamisesta, yhtymän toimielimistä, siitä eroamisesta jne. Lain mukaan kuntayhtymän päätösvaltaa käyttävät jäsenkunnat yhtymäkokouksessa, tai päätösvaltaa käyttää perussopimuksessa määrätty jäsenkuntien valitsema toimielin.

Kunnanhallitus voi antaa kuntalain 23 §:n 2 momentin mukaisesti ohjeita kuntaa eri yhteisöjen, myös osakeyhtiöiden hallintoelimissä edustaville. Osakeyhtiöt ovat kunnan omistussuudesta riippumatta kuitenkin viimekädessä yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä, joiden toimintaa, toimielimiä ja hallitusten jäsenten vastuuta säätelee osakeyhtiölaki (1978:734). Tyypillisimmillään osakeyhtiöitä on käytetty kunnan omaisuuden hallinnassa (esimerkiksi kiinteistöt) ja vaihtoehtona kuntaorganisaatioon perinteisesti kuuluneen liike(laitos)toiminnan organisoinnille (energian tuotanto). Nykyisin osakeyhtiöitä on käytetty myös toiminnoissa, joihin se ei ole perinteisesti kuulunut. Myös kuntien uutta yhteistoimintaa on toteutettu osakeyhtiöitä perustamalla. Esimerkkeinä edellisistä mainittakoon ammattikorkeakoulutoiminta.

Osakeyhtiö on ylivertaisena kasautumisen edistäjänä paikkansa vakiinnuttanut, kaikialle maailmassa levinnyt liiketaloudellisen tuotannon juridinen organisointimuoto, kun taas suomalainen kuntayhtymähallinto on maailmassa ainutkertainen, kuntien palvelutuotannossa syntynyt yhteistoimintamalli. Kuntainliitot yleistyivät rinnan hyvinvointivaltion rakentamisen, ja kuntainliittohallintoa on pidetty nimenomaan hyvinvointivaltion jatkeena, valtiolle halvimpana tapana hoitaa suuret hyvinvointivaltioprojektit (Pulma 1994, 15-16, Krögerin 1997, 146 mukaan). Tosiasiassa kuntainliitot syntyivät kuitenkin kauan ennen hyvinvointivaltion lakisääteistä laajentamista ja nimenomaan kuntien yhteistoiminnan pohjalta. Kuntainliittohallinto sai alkunsa 1910- ja 1920-luvulla, jolloin kunnat joko yksinään tai yhteistoiminnassa ryhtyivät tuberkuloosijärjestöjen ohella rakentamaan hoitolaitoksia tuberkuloosia sairastavia varten. Mainittujen hoitolaitosten ja kuntainliittojen olemassaolo ja tarpeet tunnustettiin virallisesti jälkepäin, vuonna 1929, jolloin säädettiin laki kunnallisten mielisairaaloiden ja tuberkuloottisten hoitolaitosten sekä tuberkuloosin vastustamistyön valtionavusta (Lappalainen 1983, 16). Kuntayhtymien kenttää ovat sittemmin hallinneet nimenomaan terveydenhuoltopalvelujen kuntayhtymät (ks. s. 22, 58-59; ks. Lappalainen 1983, 6).

Kuntayhtymien käyttö on vähentynyt 1990-luvulla. Olemassa olevia kuntayhtymiä on purettu ja uusia on perustettu lähinnä yhdyskuntapalvelujen järjestämistä varten (s. 58). Nykyisin kuntien välistä yhteistoimintaa on myös toteutettu muulla sopimuksenvaraisella yhteistyöllä tai yksityisoikeudellisin muodoin, muun muassa osakeyhtiöitä perustamalla.

1.3. KuEL-järjestelmän rahoitusperiaatteet ja niiden muuttuminen

KuEL-eläkkeet myöntää ja maksaa Kuntien eläkevakuutus. Eläkelaitos kattaa eläke- ja muut menonsa jäsenyhteisöiltään perimillään maksuilla. Maksuihin on vuodesta 1993 alkaen sisällytynyt myös palkasta pidätettyä palkansaajamaksua. Vuoteen 1988 saakka eläkkeiden rahoitusjärjestelmä oli ns. puhdas jakojärjestelmä: maksuja kerättiin vuosittain ainoastaan se rahamäärä, mikä tarvittiin kyseisenä vuonna maksettaviin eläkkeisiin ja järjestelmän hallintokuluihin. Tämän jälkeen maksuja on koottu myös rahastoon siirrettäviksi.

Rahastoinnista huolimatta kuntaeläkkeet kustannetaan edelleen jakojärjestelmän mukaisesti: eläkelaitos kattaa kunkin vuoden eläkemenot saman vuoden maksutuloloilla eli maksussa olevia eläkkeitä rahoitetaan enemmän tai vähemmän välittömästi työnantajilta, nykyisin myös palkansaajilta kootuin maksuin. Rahastoinnilla on pyritty luomaan ainoastaan väliaikainen puskuri, josta eläkemaksujen kasvua voidaan tasata suurten ikäluokkien eläkkeelläoloaikana. Lisäksi rahasto on luonteeltaan kollektiivinen eikä siihen rahastoitavaa rahamäärää ole kiinnitetty työntekijäkohtaisiin eläkevastuisiin. (ks. vrt. HE 2002:94; ks. vrt. Blomster 2004b, 212.) Myös yksityissektorin palkansaajien eläkejärjestelmässä valtaosa vuotuisista työeläkkeistä kustannetaan jakojärjestelmän mukaisesti.¹

¹ Yksityissektorin osittain rahastoivassa jakojärjestelmässä osa kunakin vuonna syntyneestä eläkevastuusta rahastoidaan työntekijäkohtaisesti ja käytetään aikanaan työntekijän jäätyä eläkkeelle.

Työnantajamaksujen suuruus ilmoitetaan usein palkkoihin suhteutettuina keskimääräisprosentteina. Ne vaihtelivat kuntien kannalta oleellisissa työeläkejärjestelmissä vuosina 2003-2005 taulukon 1.1 osoittamalla tavalla.

Taulukko 1.1 *TEL-työnantajan ja kuntatyönantajan keskimääräiset työeläkemaksut % palkasta eri järjestelmissä vuosina 2003 – 2005 (Lähde: KuEL: Kuntien eläkevakuutuksen vuosikertomus 2005, VEL: keskimäärin: Suomen Kuntaliitto 17.3.2006, määräytymisperusteet: Kuntatalous 2003:1; 2003:5, 2004:6. Muut järjestelmät: Vuosi 2003 STM 2002:367 ja 2002:386, vuodet 2004-2005: TELA 2005)^A*

Vuosi	KuEL ^B	VEL ^C	LEL	TaEL	TEL ^D
2003	22,73	20,30	17,60	13,20	16,80
2004	23,07	20,50	17,80	14,00	16,80
2005	23,21	20,48	18,1/16,9	15,0/13,8	17,0/15,8

A. Lukuihin ei sisälly palkansaajan eläkevakuutusmaksu. Vuosina 2003-2004 se oli 4,6% palkasta ja vuonna 2005 alle 53 vuotiailla 4, 6% ja sitä vanhemmilla 5,8% palkasta.

B. KuEL-työnantajan kaikki työeläkemaksut % palkasta keskimäärin

C. Vel-maksu kuntasektorilla keskimäärin. Alle 50 työntekijän VEL-eläkemaksu vuosina 2003-2004 oli 18,9%, vuonna 2005 20,48% palkasta. Sitä suuremmille työnantajille valtiokonttori vahvistaa vuosittain työnantajakohtaisen ennakkomaksuprosentin. Se vaihteli kunnittain vuonna 2003 välillä 18,0 - 24,1%, vuonna 2004 välillä 18,2-24,26% ja vuonna 2005 välillä 18,43 - 23,68%.

D. Työntekijöitä alle 50: ilman asiakaskohtaisia hyvityksiä vuonna 2004: 16,99%, vuonna 2005 16,1 - 17,3%. Työntekijöitä vähintään 50: maksu vaihtelee työntekijän iän mukaan: vuonna 2004 vaihteluväli 12,3 - 19,4%, vuonna 2005 vaihteluväli 13,9/15,1% - 17,5/18,7%

Eläkkeiden rahoitukseen tarvittavat työnantajamaksut ovat myös tosiasiallisesti määräytyneet tai jaettu työnantajille maksettujen palkkojen perusteella. Kuntien eläkevakuutuksen jäsenyhteisöissä tämä yksinomaan palkkoihin perustuva työnantajamaksujen kokoamistapa kuitenkin katkesi. Osa tarvittavista eläkemaksuista jaettiin työnantajille, kuten ennen, palkkojen perusteella, mutta osa sen mukaan, paljonko jäsenyhteisön palveluun perustuvia eläkkeitä oli maksettu vuoden aikana. Tämä työnantajan eläkemenoon perustuva maksu otettiin käyttöön vuonna 1995. Lisäksi jäsenyhteisöt olivat jo aiemmin 1990-luvulla alkaneet maksaa omavastuusuutta vuosittain alkaneista yksilöllisestä varhaiseläkkeestä sekä työttömyys- ja työkyvyttömyyseläkkeistä (ks. alaviite 1, seur. sivu).

Taulukko 1.2 *Työnantajan eläkevakuutusmaksut Kuntien eläkevakuutuksessa palkkasummaan suhteutettuina (% palkoista) koko maassa keskimäärin vuosina 1994-2005 (Lähde: Kuntien eläkevakuutus, vuosikertomus 2003 ja 2005)*

Vuosi	Palkkaperusteinen maksu	Eläkemenoperusteinen maksu	Ostavastuu-maksu	Työnantaja yhteensä
1994	18,10		0,91	19,01
1995	17,50	2,00	0,63	20,13
1996	17,50	2,58	0,43	20,51
1997	17,40	2,95	0,34	20,69
1998	17,35	3,10	0,74	21,19
1999	17,35	3,34	0,76	21,45
2000	17,35	3,60	0,71	21,66
2001	17,55	3,85	0,78	22,18
2002	17,65	4,17	0,70	22,52
2003	17,45	4,59	0,69	22,73
2004	17,45	4,98	0,64	23,07
2005	17,10	5,55	0,56	23,21

Uusista maksuista rahallisesti merkittävin on eläkemenoperusteinen maksu, jonka painoarvo perittävien työnantajan eläkemaksujen joukossa on koko ajan lisääntynyt (ks. taulukko 1.2). Mainittakoon, että järjestelmään vuonna 2005 tehdyn muutoksen jälkeen eläkemenoperusteinen maksu koskee vain sitä osaa eläkkeestä, joka on ansaittu vuoden 2004 loppuun mennessä.^{1,2}

Nykykäytännön mukaan kaikki työnantajat maksavat palkkaperusteista maksua saman prosentin mukaan.³ Eläkemenoperusteista maksua maksetaan suhteessa eläkemenoon niin ikään saman prosentin mukaan (taulukko 1.3), mutta sen suhde palkkaan saattaa vaihdella työnantajittain suurestikin riippuen eläkemenon ja maksettujen palkkojen suhteesta. Myös varhaiseläkemenoperusteiseksi maksuksi vuonna 2006 yhdistyneet omavastuumaksut ovat vaihdelleet työnantajittain. Ne eivät ole kuitenkaan olleet samalla tavalla maksussa olevien eläkkeiden rahoittamiseksi säännöllisesti perittyjä kuten palkka- ja eläkemenoperusteiset maksut, vaan niitä on maksettu alkavista eläkkeistä niiden eläkeläjien osalta, joita omavastuu koskee.

Kuntatyönantajien eläkemenoon perustuvat palkkaan suhteutetut keskimääräismaksut vaihtelivat vuonna 2003 työnantajan organisaatiomuodon mukaan taulukon 1.3 osoittamalla tavalla. Korkeinta keskimääräinen maksutaso peruskuntien, kuntayhtymien ja osakeyhtiöiden vertailussa oli peruskunnissa, matalinta osakeyhtiöissä. Kuntien muita jäsenyhteisöjä korkeampi eläkemenon ja palkkasumman suhde selittyy osin sillä, että ne ovat olleet järjestelmän jäseniä jo 1960-luvun puolivälistä eli sen perustamisesta lähtien. Myös muut järjestelmälähtöiset syyt lisäävät kuntien eläkemenoa.

Järjestelmän toimintaperiaatteiden mukaan eläkemenoperusteisten maksujen viime käden maksajana on aina peruskunta. Peruskunnat vastaavat maksuillaan ensinnäkin kaikista omiin palvelussuhteisiinsa perustuvista eläkkeistä. Toimintojen uudelleenorganisointi ei ole vapauttanut kuntaa eläkemaksuista. Niinpä esimerkiksi yhtiötetyn toiminnan eläkemenoa jää peruskunnalle. Tämän lisäksi oman toiminnan eläkemenoperusteiseen maksuosuuteen vai-

1. Yksilöllisen varhaiseläkkeen aiheuttamaa eläkevastuuta oli otettu huomioon eläkemaksussa jo vuoden 1990 alusta. Tämä tapahtui käyttämällä jäsenyhteisökohtaista kerrointa, jolla jäsenyhteisön palkkasumma kerrottiin. KuEL:n eläkemaksu jaettiin tämän laskennallisen palkkasumman suhteen jäsenyhteisöjen kesken. Työttömyyseläkkeen ja yksilöllisen varhaiseläkkeen kustannuksia oli puolestaan otettu huomioon 1.1.1993 alkaen laskemalla jäsenyhteisön eläkemaksu erillisten kertoimien avulla, kuten yksilöllisessä varhaiseläkkeessä oli jo aiemmin tehty. Vuodesta 1994 alkaen tuli eläkemaksun osaksi eläkevastuusiin perustuva erillinen omavastuumaksu kaikille kolmelle eläkeuudol- le. (KuEL:n tilastollinen vuosikirja 2003, liite 1, 96.)

2. Eläkemenoperusteisen maksun jakoperusteita muutettiin vuonna 2005 siten, että jakoperusteena käytetään maksussa olevan eläkkeen kokonaisenmenon sijasta vain sitä osuutta maksussa olevasta eläkkeestä, joka on karttunut ennen vuotta 2005. Muutoksesta johtuen 1.1.2005 tai sen jälkeen perustetut jäsenyhteisöt eivät maksa lainkaan eläkemenoperusteista maksua. Myös omavastuumaksuihin tuli muutoksia. Työnantajalta perityt omavastuumaksut korvautuivat uudella varhaiseläkemenoperusteisella maksulla vuoden 2006 alusta alkaen. Varhaiseläkemenoperusteista maksua tuli maksettavaksi vuodesta 2006 lähtien niille jäsenyhteisöille, joissa alkoi seuraavat ehdot täyttäviä KuEL-eläkkeitä: eläke alkaa 1.1.2006 tai myöhemmin uutena tai rinnakkaisena eläkkeenä; eläke on työkyvyttömyyseläke, kuntoutustuki, työttömyyseläke tai yksilöllinen varhaiseläke ja KuEL-eläkkeeseen liittyy tuleva aika. Varhaiseläkemenoperusteinen maksu maksetaan kuukausittain samoin kuin eläkemenoperusteinen maksu. Vuosien 2005-2006 uudistukset perustuvat kuntien eläkevakuutuksen valtuuskunnan 31.3.2005 tekemään päätökseen. Kuntien eläkevakuutuksen yleiskirjeen (29.4.2005) mukaan päätös tuki valtuuskunnan aiemmin asettamaa tavoitetta, jonka mukaan maksujen rakenne ja taso tulee pitää sellaisena, etteivät ne kannusta siirtämään eläketurvaa toiseen järjestelmään ja että ne tukevat eläkkeelle siirtymisen myöhentymistä.

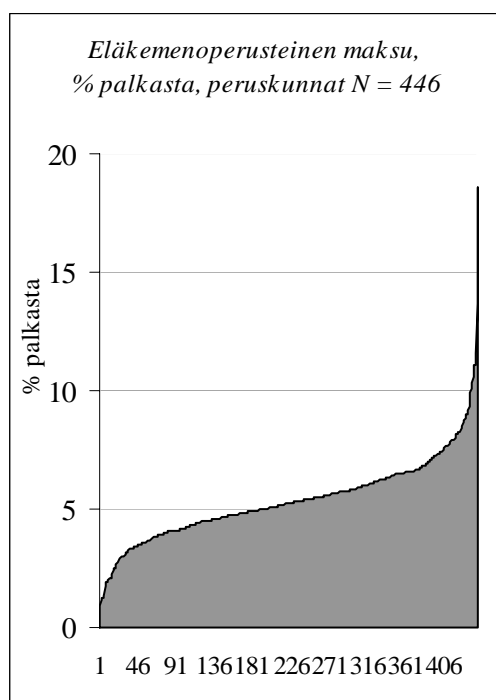
3. Mainittakoon, että vuosi 2003 oli ensimmäinen, jolloin työnantajan palkkaperusteisten KuEL-maksujen palkkaan suhteutettu taso oli kaikilla työnantajilla sama: 17,45%. Tähän saakka maksujen palkkaan suhteutettu taso oli vaihdellut jonkin verran palkansaajien eläkeikäarakenteen mukaan. 1990-luvun puolivälin eläkeuudistukset pienensivät eläkeikäarakenteen eroja: yleinen 63-vuoden eläkeikä ja sitä matalammat ammatilliset eläkeiät lakkautettiin ja vanhuuseläkkeelle jäätin nyt 65-vuotiaina. Vanhat säännöt jäivät kuitenkin koskemaan jatkuvassa palvelussuhteessa vuoden 1993 alussa olleita ennen vuotta 1940 syntyneitä sellaisinaan. Vuosina 1995-2002 palkansaajien eläkeikä rakenne ja palkkaperusteisten eläkemaksujen palkkaan suhteutettu taso vaihtelivat työnantajittain näiden vanhempien palkansaajien suhteellisen osuuden ja eläkeikäarakenteen mukaan. Ks. myös viite 1, s. 25.

Taulukko 1.3 *KuEL-eläkemaksut, -eläkemeno ja -palkkasumma keskimäärin vuonna 2003 Kuntien eläkevakuutuksen jäsenyhteisöissä organisaatiomuodon mukaan (Lähde: Kuntien eläkevakuutus 3.3.2005, Kuntien eläkevakuutuksen jäsenyhteisöjen maksusuodet vuonna 2003 jäsenyhteisöittäin, N=918, ryhmittelyperiaatteista ks. jäljempänä s.21.*

	Oy	Kunta	Kunta- yhtymä	Muu	Kaikki
Eläkemenoperusteinen maksu % eläkemenosta	22,55	22,55	22,55	22,55	22,55
Palkkaperusteinen maksu % palkasta	17,45	17,45	17,45	17,45	17,45
Eläkemenoperusteinen maksu % palkasta	0,70	5,66	2,61	6,41	4,60
Palkka- ja eläkemenoperusteiset maksut % palkasta	18,15	23,11	20,06	23,86	22,05
Omavastuumaksut % palkasta	0,58	0,76	0,57	0,65	0,69
Kaikki eläkemaksut % palkasta	18,73	23,86	20,63	24,51	22,74
Eläkemeno, milj. €	7	1 708	368	9	2 093
Palkat, milj. €	239	6 810	3 183	33	10 265
N	216	446	239	17	918

kuttavat kunnan vastuulle mahdollisesti siirretty kunnan osuus lopettaneen kuntayhtymän tai muun lopettaneen jäsenyhteisön eläkemenosta tai sen vastuulle siirtynyt eläkemeno sen erotua kuntayhtymästä.

Peruskuntien väliset erot eläkemenon ja palkan perusteella jaettujen maksujen tilittäjinä olivat vuonna 2003 merkittäviä. Kuten seuraavista asetelmista ja kuviosta voidaan havaita, asukasluvuun suhteutettujen eläkemenoperusteisten maksujen kuntakohtainen vaihtelu oli palkkaperusteisten maksujen vaihtelua suurempaa, ja palkkaan suhteutetun eläkemenoperusteisen maksun vaihtelu ääripäiden välillä suurta. Kun eläkemenoperusteisen maksun suhde palkkaan oli pienimmillään noin 0,9 prosenttia, vastaava luku jakauman toisessa ääripäässä oli 18,6 prosenttia. Merkittävä osa kunnista sijoittui kuitenkin melko lähelle jakauman keskiarvoa. Maksuja koskevat tiedot perustuvat Kuntien eläkevakuutuksesta saatuun aineistoon ja koskevat vuotta 2003 (Kuntien Eläkevakuutus 3.3.2005). Tarkastelussa ovat mukana kaikki Suomen kunnat ja käytetty kuntajako on vuoden 2003 mukainen.



Eläkemenoperusteiset maksut €/asukas N=446, peruskunnat	
Mediaani	60 €/asukas
Arit. keskiarvo	62 €/asukas
Keskihajonta	24 €/asukas
Pain. keskiarvo	74 €/asukas
Min.	9 €/asukas
Max.	158 €/asukas
1. viidennes	43 €/asukas
4. viidennes	80 €/asukas

Palkkaperusteiset maksut €/asukas N=446, peruskunnat	
Mediaani	198 €/asukas
Arit. keskiarvo	204 €/asukas
Keskihajonta	52 €/asukas
Pain. keskiarvo	228 €/asukas
Min.	96 €/asukas
Max.	465 €/asukas
1. viidennes	161 €/asukas
4. viidennes	248 €/asukas

1.2.1. Uudistuksen tausta ja tavoitteet

Eläkemenoperusteiseen työeläkemaksukäytäntöön siirryttiin vuoden alusta 1995 ja joulukuussa 1994 säädettyyn lakiin perustuen. Aloite uudesta käytännöstä tuli hallituksen lakiesityksen mukaan Kuntien eläkevakuutuksesta. (Sääd. kok 1994:1324; HE 1994:273.)

Kuntien eläkevakuutuksen mukaan eläkemenoon perustuva maksu otettiin käyttöön, jottei aiemmasta yksityisalojen eläketurvaa paremmasta etuustasosta aiheutuva eläkemaksujen nousupaine täysimittaisesti kanavoituisi palkkaperusteiseen maksuun (Kuntien eläkevakuutus 29.4.2005). Ensisijainen syy uuteen maksukäytäntöön oli kuntasektorin uusi toimintaympäristö.

Kun eläkemenoperusteisen maksun käyttöönottoa suunniteltiin ja lakia säädettiin, julkista sektoria sopeutettiin antamalla tilaa markkinoille ja lisäämällä julkisen sektorin markkinaohjautuvuutta. Julkisen alan tulevaa eläketurvaa heikennettiin, kilpailun esteitä purettiin ja julkista hallintoa uudistettiin soveltamalla käytäntöön eräitä lähinnä OECD-yhteistyön kautta Suomeen tulleiden hallintoideologioiden mukaisia oppeja. Hallintouudistusten aallonharja ajoittui vuosille 1987-1995. (ks. Temmes & Kiviniemi 1997, 13; Heuru 2000, 282.) Osa uudistuksista merkitsi uhkaa kunnallisten eläkemaksujen laman oloissa muutoinkin kaventuneelle jakopohjalle: palkkasummalle.

Vuonna 1993 toteutettu kuntien valtionosuusjärjestelmän muutos oli yksi vuosien 1987-1995 hallinnonuudistushankkeista. Kuntien sosiaali- ja terveystalouden valtionosuuksista annettu laki (1992:733) oli merkinnyt kunnille kyseisten palvelujen järjestämistapojen liberalisointia ja antanut kunnille aiempaa vapaammat mahdollisuudet ostaa palveluja myös yksityisiltä palvelujen tuottajilta. Lain 4§:n mukaan kunta saattoi nyt vapaasti päättää tuottaako lakisääteiset sosiaali- ja terveystaloudet itse, järjestääkö ne sopimuksin yhdessä muun tai muiden kuntien kanssa, jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä tai hankkimalla palveluja toiselta kunnalta tai kuntayhtymältä, valtiolta, muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Liberalisointia koskevat päätökset olivat merkittäviä KuEL-järjestelmän kannalta: esimerkiksi vuonna 2000 sosiaali- ja terveydenhuollon ammattitehtävien työskenteli kuntien henkilöstöstä yli puolet (Halmeenmäki 2004, 33).

Kun kunta-alan eläkkeiden rahoitusjärjestelmää uudistettiin, Suomessa oli lama eivätkä sosiaali- ja terveystalouden oikeudellisesti helpottuneet yksityistämisen edellytykset olleet vielä muuttuneet käytännön mahdollisuuksiksi saati toimiksi. Se tapahtui myöhemmin. Yritysten ja järjestöjen tuottamat sosiaali- ja terveystaloudet alkoivat lisääntyä erityisesti 1990-luvun puolivälistä lähtien (Kauppinen & Niskanen 2003, 13).

Käytännön esimerkit toiminnan uudelleenorganisoinnin seurausvaikutuksista olivatkin tulleet toisaalta, valtionhallinnosta. Valtio oli käynnistänyt vuosina 1988/1989 palvelulaitostensa liikelaitostamishankkeen. Hanke oli jatkunut liikelaitosten yhtiöittämisestä siten, että varsinaisen valtion budjettitalouden piiristä oli siirtynyt vuosina 1989-1995 noin 70 000:n henkilöstö, ja yhtiöittämisuudistus koskenut noin 60 000 aikaisempaa valtion palvelulaitoksen työntekijää. Yhtiöittämisen yhteydessä liikelaitosten henkilökunta oli siirtynyt valtion eläkejärjestelmästä yksityiseen työeläkejärjestelmään. Yhtiöiden osakkeet omisti edelleen valtio. (Ks. Temmes & Kiviniemi 1997, 42, 76; Rasinmäki 1997, 467.)¹

Vastaavanlaiset kokemukset olivat aiempaa todennäköisempiä myös kuntien eläkejärjestelmälle. Kilpailun esteitä purettiin ja kuntien markkinaohjautuvuutta lisättiin.

Eta-sopimuksen allekirjoittaminen toukokuussa 1992 oli merkinnyt siirtymistä kohti julkisten hankintojen kilpailuttamista. Ensimmäinen julkisten hankintojen kilpailuttamista koskeva laki (1992:1505) oli tullut voimaan vuoden 1994 alusta. Hallitus oli myös antanut elokuussa 1994 eduskunnalle esityksen uudeksi sähkömarkkinaiksi (HE 1994:138). Sähkömarkkinaissa sähköliiketoimintaa harjoittava kunnallinen laitos tai kuntayhtymä tuli erottaa kirjanpidollisesti kunnasta, ja sille tuli laatia osakeyhtiön tilinpäätöksen kanssa vertailukelpoinen tuloslaskelma ja tase (Sääd. kok. 1995:386, 30§). Lainsäädäntö oli omiaan vauhdittamaan kuntasektorin yhtiöittämis- ja yksityistämiskehitystä (vrt. Alasuutari 2004, 8).

1. Vuonna 1988 varsinaisen valtionhallinnon henkilökunnan määrä oli noin 215 000, vuonna 1995 enää noin 125 000 (ks. Temmes & Kiviniemi 1997, 42, 76).

Kuntia sopeutettiin kilpailulliseen ympäristöön myös kuntalakea uudistamalla. Uusi kuntalaki (1995:365) käsitteli kuntia konserneina ja siirsi kuntien kirjanpidon ja tilinpäätöksen soveltuvin osin liikekirjanpidon piiriin. Uudistukset merkitsivät sitä, että kuntien toimintaa tarkasteltiin nyt yritysten tavoin aineellisena tuotantona, teknistaloudellisena prosessina tavoitteena mitata, ohjata ja vertailla tuotannon taloudellisuutta ja tehokkuutta. (Hallipelto 1995,14; Heuru 2000, 325-326; Rasinmäki 1997,49.)

Kuntaeläkkeiden rahoitustavan lainmuutosta koskeva hallituksen esitys annettiin eduskunnalle joulukuussa 1994. Esityksen perustelujen taustalla heijastuvat valtion palvelulaitosten yhtiöittämiskokemukset. Kunnallisten yhtiöiden kilpailukyky ja yhtiöiden henkilöstön kunnallisessa eläkejärjestelmässä pitäminen olivat hallituksen mainitsemia, uudistuksen ensisijaisia tavoitteita:

Kunnalliseen eläkejärjestelmään kohdistuu lähivuosikymmenien aikana kustannusten nousupaine, joka on oleellisesti suurempi kuin yksityisen sektorin eläkejärjestelmissä... Kasuvat eläkemaksut siirtyvät nykyisellä puhtaasti ansioperusteisella maksujen jakotavalla suoraan kunnallisen työnantajan palkan sivukuluihin. Tämä aiheuttaa kunnallisen palvelutuotannon suhteellista kallistumista verrattuna yksityisellä sektorilla tuotettaviin palveluihin. Uhka kilpailukykyyn menettämisestä saattaa tällöin johtaa kuntien perustamien yhtiöiden siirtymiseen yksityisen sektorin eläkejärjestelmään. Seurauksena on palkkasumman aleneminen ja palkkaan suhteutettujen eläkemaksujen kohoaminen entisestään. Työvoimakustannusten kohoaminen saattaa lisäksi vaikuttaa kielteisesti kuntasektorin työllistämishalukkuuteen ja myös tätä kautta vaikeuttaa eläkejärjestelmän tulevaa rahoitusta...

... Eläkemenoon verrannollinen maksu on sovellettavissa yhtäläisesti peruskuntiin, kuntayhtiöihin ja kuntien omistamiin yhtiöihin. Se johtaa kuitenkin käytännössä kuntien omistamien yhtiöiden kohdalla muita alhaisempaan maksutasoon ja hillitsee näin yhtiöiden siirtymistä yksityisen sektorin eläkejärjestelmään. Toisaalta eläkejärjestelmän menoista lain mukaan vastaavat peruskunnat eivät silti voi kiertää omia velvoitteitaan yhtiöittämällä, koska eläkemeno kohdistuu aina joko yhtiöön tai sen omistavaan peruskuntaan. Kunta voi siten järjestää toimintonsa haluamallaan tavalla ilman eläkemaksuista aiheutuvia sivuvaikutuksia. (HE 1994:273.)

Eläkemenoperusteisen maksun käyttöönotto oli keino, jolla kilpailullisilla markkinoilla toimivien, juridisesti osin yksityissektoriin verrattavien kunnallisten yhtiöiden palkansaaajat voitiin pitää KuEL-järjestelmän piirissä. Koska kunnalliset osakeyhtiöt ovat järjestelmän jäseninä nuoria, niiden eläkemenoperusteiset maksut jäivät (pienemmän eläkemenon vuoksi) peruskuntia huomattavasti vähäisemmiksi, ja eläkkeistä aiheutuvat työvoiman sivukulut näin ollen lähelle TEL-järjestelmän tasoa (ks. vrt. edellä taulukot 1.1 ja 1.2).

Kun vuonna 2005 voimaan tulleen päätöksen mukaan maksun perusteena on jäsenyhteisön työsuhteesta vuoden 2004 loppuun mennessä karttunut osuus eläkkeestä, maksut jäävät jo olemassa olevissa osakeyhtiöissä tulevaisuudessakin vähäisiksi. Vuonna 2005 tai sen jälkeen perustetut osakeyhtiöt eivät tule maksamaan eläkemenoperusteista maksua lainkaan. (Ks. edellä s. 13, viite 2.)

Mainittakoon edelleen, että kunnallisten osakeyhtiöiden liittyminen Kuntien eläkevakuutukseen on vapaaehtoista, ja vapaaehtoisena se oli vuosina 2002-2006 mahdollista sellaisille kunnallisille osakeyhtiöille, joiden osakkeista kuntasektori omisti vähintään 90 prosenttia. Tätä omistuksen rajaa oli muutettu marraskuussa 2002¹; aiempi ja tarkastellun lain säätämisaikana voimassa ollut pääsääntöinen liittymisehto oli sadan prosentin omistus (Viherkenttä 2003:4). Sääntö, jonka mukaan sataprosenttisesti kuntien omistamat yritykset saattoivat ylipäättään liittyä Kuntien eläkevakuutuksen jäseniksi, tuli voimaan vuonna 1985². Muutoksen läpimenoa oli aikaisemmin jarruttanut muun muassa yksityisten vakuutusyhtiöiden edunvalvonta (Johansson 1989, 50,52 Pusan 1998, 43 mukaan).

Olisikin mielenkiintoista tietää, minkälainen rooli yksityissektorin työeläkelaitoksilla, erityisesti TEL-piiriin kuuluvilla vakuutusyhtiöillä³, on ollut valtion ja kuntien yhtiöittä-

1. Ammattioppilaitosta tai -korkeakoulua ylläpitävä osakeyhtiö, jonka osakkeista vähintään 90 prosenttia oli kuntien, kuntayhtymien tai eläkevakuutuksen jäsenyhteisöksi liittyneiden yhdistysten omistuksessa, oli voinut liittyä jäseneksi muita aiemmin, 1.6.1997 (ks. Sääd. kok. 1997:974).

2. Kuntien omistamien sähkölaitosten jäsenyys ei ollut lain mukaan vuonna 1985 kuitenkaan sallittua, tuo kielto kumottiin 1.12.1990 voimaan tulleella lain muutoksella (ks. Sääd. kok. 1990: 974).

3. Tel-järjestelmästä ovat Suomessa perinteisesti vastanneet yksityiset säätiöt, vakuutusyhtiöt ja -kassat. Suomen ETA- ja EU- neuvottelujen lopputuloksena nämä lakisäätteistä (jatkuu seur. sivulla)

misen, ulkoistamisen ja yksityistämisen vauhdittajana. Intressi eläkemaksuihin ja - suurempien yhtiöiden osalta - myös yhtiöiden osakkeisiin on ainakin välitön (ks. myös Pusa 1998, 51). Sijoitustoiminnan osalta työeläkelaitoksia kiinnostanevat kuitenkin suuremmat kohteet, joita on avautunut myös kansainvälisiltä markkinoilta. Sen sijaan työeläkelaitosten eläkemaksuarkkinat ovat olleet sijoitusmarkkinoita rajallisemmat, ja pienikin markkinaosuuden lisäys jakojärjestelmässä siitä syystä tavoittelemisen arvoista.¹ Merkityksetöntä ei liioin liene se, että rahoituspohjan laajetessa palkkaperusteisia maksuja voidaan alentaa ja edistää näin avoimen sektorin hintakilpailukykyä.

Vuoden 2007 alusta lukien tulivat voimaan uudet osakeyhtiöiden (sekä ensimmäiset säätiöiden) jäsenyyttä koskevat säännökset. Pääsäännön mukaan Kuntien eläkevakuutuksen jäsenyyttä voivat hakea kuntasektorin (laissa kunta, kuntayhtymä, kunnallinen eläkelaitos, kuntien eläkelautakunta, Kuntien takauskeskus) määräysvallassa² olevat osakeyhtiöt (ja säätiöt), jos niiden avulla tuotetaan lakiin perustuvien tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja³ sekä näitä välittömästi palvelevia toimintoja⁴. Lisäksi ilman edellä olevaa tehtävärajoitetta jäseneksi voivat hakemuksesta liittyä ne kuntasektorin määräysvallassa olevat osakeyhtiöt (ja säätiöt), joiden henkilöstön enemmistö on välittömästi ennen osakeyhtiön tai säätiön perustamista kuulunut kunnallisen eläkelain mukaisen eläketurvan piiriin, sekä täysin Kuntien eläkevakuutuksen jäsenyhteisöjen omistamat yhtiöt. (Sääd. kok. 2006:423; Sääd. kok. 2003:549, 2§; HE 2006:19; ks. Sokka 2006.)

Kuntien eläkevakuutuksen aiempi aloite yleisestä osakeyhtiöiden jäsenysehdon laajentamisesta kuntasektorin määräysvallassa oleviin osakeyhtiöihin (Louekoski 2005, 68) oli kaatunut vakuutusyhtiöiden, yksityisten työnantajajärjestöjen ja sosiaali- ja terveysministeriön⁵ vastustukseen (Kuntien eläkevakuutus vuosikertomus 2005, 13); ja lakiin ja sitä koskevaan hallituksen esitykseen sisällytettiin osakeyhtiöiden jäsenyyttä koskeva tehtävärajoite.⁶ Tehtävärajoitteen ydin lienee siinä, että esimerkiksi eläkelaitos ei voi määräysvaltaa saavuttamalla laajentaa eläkemaksujen jakoperustaa tukematta samalla sijoitustoiminnallaan yksityistä liiketoimintaa aloilla, joilla myös kuntasektori voi omaan tuotantoorganisaatioonsa nojautuen toimia.

Osakeyhtiöiden merkitys kunnallisen eläkejärjestelmän rahoittajana oli vuoden 2003 tilanteessa varsin vähäinen (ks. edellä taulukko 1.3). Kuntien eläkevakuutuksen jäseninä olleiden 216 osakeyhtiön palkkasummankin osuus koko jäsenistön palkkasummasta oli vain

(viitteen 3 jatkoa edelliseltä sivulta) pakollista työeläketurvaa hallinnoivat laitokset määriteltiin osaksi julkista sektoria. Samalla lakisäateistä eläkevakuutusta harjoittavien vakuutusyhtiöiden toiminta suljettiin henkivakuutusdirektiivin ulkopuolelle. Työeläkelaitoksien määrittelyllä osaksi julkista sektoria oli vaikutusta muun muassa siihen, että Suomen talous täytti julkisen talouden velkaantumisen enimmäismäärää koskevat Euroopan rahaliiton muodolliset jäsenysehdot. (Levo-Kivirikko & Uusitalo 1999, 57, 79 myös 66.)

1. Valtion liikelaitoksia yhtiöittäessä otettiin kuitenkin käyttöön erityinen siirtymämaksu, jota yksittäinen TEL-eläkelaitos (VR:n tapauksessa yhtiön oma eläkesäätiö) maksoi siirtyneestä henkilöstöstä valtiolle kymmenen vuoden ajan. Maksu koski vain yhtiöittämiä, joissa siirtyneen henkilökunnan määrä oli vähintään 200. Kuten siirtomaksua varten säädetyn lain esityksessään todetaan, yhtiöittämisprosessi lisäsi siirtymämaksu huomioon ottaenkin Tel-järjestelmän rahoitukseen käytettävissä olevia tuotteita enemmän kuin kuluja. (Ks. HE 1992:265. Sääd. kok. 1992:1341.)

2. Määräysvalta tarkoittaa osakkeiden tuomaa äänivaltaenemmistöä, ei osake-enemmistöä.

3. Hallituksen esityksessään (2006:19) esittämän tulkinnan mukaan tällä tarkoitettaisiin sekä sellaisia tehtäviä, joita kunnat ovat velvollisia hoitamaan (esim. perusopetus, kaavoitus), että sellaisia tehtäviä, joita kunnat lakiin perustuen voivat hoitaa.

4. Kuten sairaalan pesulatoiminta, päivähoidon ruokapalvelut jne. (HE 2006:19).

5. Yksityinen lakisäateinen eläkejärjestelmä kuuluu ministeriötasolla sosiaali- ja terveysministeriön, KuEL-järjestelmä sisäasiainministeriön (vuodesta 2008 valtiovarainministeriön) hallinnonalaan.

6. Suomen Kuntaliitto, Kuntien eläkevakuutus ja kunta-alan pääsopijajärjestöt olivat ehdottaneet sisäasiainministeriössä (ks. viite 5) valmisteltuun lakiesitysluonnokseen antamissaan lausunnoissa, että maininta jäsenyyden rajaamisesta kuntien lakisäateisiä tehtäviä hoitaviin osakeyhtiöihin ja säätiöihin poistettaisiin. Muutosehdotusta olivat puoltaneet myös valtiovarainministeriö ja Kilpailuvirasto, kun taas Elinkeinoelämän keskusliitto, Vakuutusyhtiöiden keskusliitto sekä sosiaali- ja terveysministeriö (ks. viite 5) olivat suhtautuneet esitykseen kriittisesti. (HE 2006:19, ks. myös Kuntien eläkevakuutus, vuosikertomus 2005, 13.)

runas kaksi sadasosaa. Oma tutkimusaiheensa olisikin selvittää, missä määrin yhtiöiden pieni panos eläkkeiden rahoituksessa johtui tuolloin voimassa olleista omistusta koskevista jäsenyysrajoituksista (90%) ja jäsenenä olevien yhtiöiden lukumäärästä ylipäätään, missä määrin yhtiötetyn toiminnan tuotannon rakenteesta. Kunnallisten osakeyhtiöiden tuotanto lienee ollut vuonna 2003 muun kuntasektorin tuotantoa pääomavaltaisempaa muun muassa energiantuotannon suhteellisesti suuremman osuuden vuoksi. Tällöin yhtiöiden palkanmaksu jää ainakin arvonlisäykseen nähden muuta kuntasektoria vähäisemmäksi.¹

Vuoden 1994 tilanteessa osakeyhtiöiden eläkejärjestelmässä pitäminen ja työllisyysnäkökohdat olivat hallituksen esityksessään esittämiä ensisijaisia perusteluja jäsenyhtiöiden eläkemenoon perustuvan eläkemaksun käyttöönotolle. Lisäperusteena uudistukselle mainittiin myös enneaikaiselle eläkkeelle siirtymisen ehkäiseminen ja nuoren työvoiman palkkaamisen suosiminen. Mainittakoon, että eläkemenoon perustuvalla maksulla ei ole enää lisäperusteluissa mainittuja oletettuja ohjausvaikutuksia: vuoden 2004 jälkeen ansaitusta eläkkeestä ei enää koidu tulevia maksuja yksittäiselle kuntatyöntantajalle (ks. tarkemmin edellä sivu 13, viite 2).

Kuntien eläkemaksujen jakotapaa koskevan lakiuudistuksen taustoja pohdittaessa ei voi mainitsematta sivuuttaa myöskään julkilausumattomien tavoitteiden ja intressien, muun muassa alueellisen puoluepuoluepoliittisen edunvalvonnan mahdollista merkitystä. Kuntien eläkevakuutus on ollut perinteisesti poliittisten puolueiden hallitsema eläkelaitos, jonka valtuuskunnan ja hallituksen jäsenistö valitaan joka neljäs vuosi kunnallisvaalitulosten pohjalta². Kuntien eläkevakuutuksen aloitteeseen perustuva, Ahon pääministerikauden hallituksen esitys (HE 1994:273) hyväksyttiin eduskunnassa joulukuussa 1994 kuitenkin keskusteluitta sellaisenaan, ja laki tuli muuttumattomana voimaan vuoden alusta 1995.

1. Karkean, yhtiön nimeen perustuvan luokittelun mukaan Kuntien eläkevakuutuksen jäsenyyden valinneista kuntien 90-prosenttisesti omistamista yhtiöistä energia-, lämpö- vesi- ja jätehuolto-yhtiöitä oli noin neljäsosa. Kiinteistöyhtiöitä ja erilaisista asumispalveluista vastaavia yhtiöitä aineiston 216 yhtiön joukossa oli 40 prosenttia. Tuosta määrästä Helsingin omistamat vastaavat yhtiöt kattoivat runsaan neljänneksen. Ryhmään kuului myös Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin HUS-kiinteistöt Oy. Arviolta joka kymmenes yhtiö toimi puolestaan joko kehitys- tai yrityspalveluissa. Kuntien omistamista yhtiöistä valtaosa toimi kyseisillä toimialoilla myös 1980-luvun lopulla. Ne olivat tuolloin enimmäkseen kiinteistöosakeyhtiöitä, sähkölaitos-, lämpö- ja vesihuolto-osakeyhtiöitä, kehitys-yhtiöitä ja yrityspalveluyhtiöitä (ks. Rasinmäki 1996, 329).

Kuntien eläkevakuutukseen liittyneistä ja siinä vuonna 2003 jäsenenä olleista yhtiöistä omina ryhminään erottuivat myös pesula- ja ravintolapalveluyhtiöt, joita oli noin viisi prosenttia sekä erilaiset osaamiskeskukset ja koulutusosakeyhtiöt, arviolta niin ikään noin viisi prosenttia aineiston yhtiöistä. Ammattikorkeakoulun nimeä käyttäviä yhtiöitä oli viisi kappaletta. Loput osakeyhtiöistä jakautuivat varsin monille toimialoille. Varsinaisia hyvinvointipalveluja eli sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavia osakeyhtiöitä ei vuoden 2003 aineistossa ainakaan nimen perusteella arvioiden ollut. Monenkirjavassa yhtiöjoukossa oli muun muassa yksi satama ja yksi orkesteri. Tähän luokittelemattomien yhtiöiden ryhmään kuului myös Helsingin kaupungille työvoimaa järjestävä Helsingin työvoimapalvelu Oy.

2. Kuntien eläkevakuutuksen ylin päättävä elin on valtuuskunta, jonka jäsenet on nimittänyt sisäasiainministeriö (vuodesta 2008 alkaen valtiovarainministeriö; Säd. kok. 2007:1006) kunnallisvaalikaudeksi. Jäsenistä 26 nimitetään Suomen Kuntaliiton, neljä kunnallisessa pääsopimuksessa tarkoitettujen pääsopijajärjestöjen esityksestä. Valinnoissa on noudatettu puolueiden kunnallisvaalitulosia ja henkilöt valittu siten, että kunnat, kuntayhtymät ja maan eri osat tulevat tasapuolisesti edustetuiksi. Tärkein hallintoelimistä on käytännössä valtuuskunnan valitsema hallitus. Edustajia valitessa keskeistä on ollut puolueiden paikkajako edellisissä kunnallisvaaleissa. (Ks. KVTEL Säd. kok. 1964:202, 4. ja 5.§; Kunnallinen eläkelaki Säd. kok. 2003:549, 138. ja 139.§; Pusa 1998, 28,40; Kuntaliiton hallituksen pöytäkirja, 8.12.2004.)

2. Tutkimusongelma, aineisto ja raportin rakenne

2.1. Eläkemenoperusteisen eläkemaksun ongelma

Eläkemenoperusteista eläkemaksua on perusteltu kuntasektorin yksityistämistoiminnasta järjestelmälle aiheutuvien ongelmien estämisellä. Eläkemenoon perustuvan maksun vuoksi yksittäinen kuntatyönantaja ei ole esimerkiksi voinut vapautua kokonaan eläkevastuistaan vaikka olisikin siirtänyt tarjoamiaan palveluja yksityissektorilla tuotettaviksi. Näinhän tapahtuu, jos maksut ovat kokonaan palkkaperusteisia. Maksujen jakoperusta kapenee, ja maksut siirtyvät aikanaan muiden kuntatyönantajien senhetkisen työvoiman palkan perusteella jaettaviksi. Kun maksut perustuvat osin eläkemenoon, yksittäinen kuntatyönantaja maksaa palkansaajan kuntatyöajalta syntyneestä eläkkeestä maksun, vaikka henkilö olisi eläkkeelle siirtyessään toisen työnantajan palveluksessa. (Ks. esim. Kuntien eläkevakuutus 3.4.2006, 4.8.2006.) Mainittakoon, että maksu koskee nykyisin vuoden 2004 loppuun mennessä ansaittua osaa vuotuisesta eläkemenosta.

Eläkemaksujen osittainen irrottaminen palkkaperustasta teki kuntasektorista myös tasavertaisemman liiketaloudellisten tuotantokustannusten vertailuun rajoittuvissa kilpailutamistilanteissa. Koska eläkemenoperusteinen maksu perustuu nimenomaan eläkemenoon, ei palkkaan, ja lankeaa kunnalle toimintojen organisointitavoista huolimatta, sitä ei ainakaan tulisi ottaa mahdollisessa kilpailutamistilanteessa kustannuksena huomioon (ks. esim. Viherkenttä 2003). Jako eläkemenon ja palkan perusteella määräytyviin maksuihin onkin pyritty tekemään niin, että palkkaperusteinen maksu on mahdollisimman lähellä yksityissektorin TEL-maksua.

Eläkemenoperusteisen maksun olemassaolo tuntuu varsin perustellulta. Sen käyttöön liittyy kuitenkin joukko ongelmia.

Eläkemenon suhde palkkasummaan ja asukaslukuun on menneisyyden tarpeiden ja mahdollisuuksien suhde nykypäivän tarpeisiin ja mahdollisuuksiin. Ne ovat muuttuneet kunnilla varsin eri tavoin. Eläkemenon jakautuu kuntien kesken palkkasummaa epätasaisemmin ja siihen perustuva maksu asettaa kunnat palvelutuotannossaan eriarvoiseen asemaan.

Eläkemenoon perustuva maksu asettaa kunnat lähtökohtaisesti eriarvoiseen asemaan myös lakisääteisten hyvinvointipalvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa. Ongelmana on, etteivät lakisääteisten palvelujen valtionosuudet tunne kuntien palvelukustannusten eroja, ei vaikka ne aiheutuisivat eläkemaksujen kaltaisista lakisääteisistä menoeristä. KuEL-maksut ovat olleet lain mukaan osa valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa ja kustannusten muutosta mittaavaa kustannusindeksiä. Maksuna on kuitenkin otettu huomioon ainoastaan valtakunnallisesti toteutunut keskimääräistaso. Kuntakohtaisia KuEL-maksujen kustannuseroja kustannustenjaon tarkistukset ja indeksijärjestelmät eivät tunne.¹

1. Vuonna 2005 toteutettiin valtionosuusuudistus (Sääd. kok. 2005:1068), jonka yhteydessä muutettiin muun muassa valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon sääntelyä. Kuten aiempi valtionosuuslainsäädäntö, myöskään uusi ei tunne kuntakohtaisia kustannuseroja. Valtionosuuksien perusteena olevat laskennalliset kustannukset ja yksikköhinnat muutetaan, kuten aiemminkin olisi lain mukaan tullut muuttaa, valtakunnallista toteutunutta kertymää vastaaviksi kuntien ja valtion kustannustenjaon tarkistuksen yhteydessä. Kustannustenjaon tarkistusten välillä kustannustason muutosta seurataan ja valtionosuuksia tarkistetaan - kuten lainsäädäntö aiemminkin edellytti - niin ikään valtakunnallisesti määräytyvän indeksin avulla. Kustannustason muutos laskettiin aiemman lainsäädännön mukaan siten, että kaksi kolmasosaa siitä aiheutui kunnan ansiotason ja kunnan palkkasidonnaisten maksujen muutoksesta ja yksi kolmasosa yleisen hintatason muutoksesta. Hintatason muutosta mitattiin Tilastokeskuksen julkaisemalla kuluttajahintaindeksillä ja ansiotason muutosta kunnan palkansaajien ansiotasoindeksillä. Palkkasidonnaisina maksuina pidettiin kuntien maksamiin palkkoihin liittyviä kuntien työnantajina suorittamia kansaneläke-, sairausvakuutus-, työttömyysvakuutus- ja eläkemaksuja. Eläkemaksuina otettiin huomioon ainoastaan ja vain KuEL-maksuprosentit. (Sisäasiainministeriö 2004:52, 92-93.)

Vuonna 2006 aiempi valtionosuusindeksi korvattiin peruspalvelujen hintaindeksillä. Kuntien valtionosuudesta vuonna 2005 annetun asetuksen (1203) mukaan Tilastokeskus tuottaa peruspalveluiden hintaindeksin. Se lasketaan Tilastokeskuksen julkaiseman kunnan (jatkuu seuraavalla sivulla)

Hallitus perusteli Kuntien eläkevakuutuksen eläkemaksujen jakamista jäsenyhteisöjen kesken osin eläkemenon perusteella myös työllisyysnäkökohdilla. Käsitykset siitä, että eläkemenoon perustuva maksu ei olisi palkkoihin perustuvan maksun tavoin työvoiman sivukulu ja uudistus siten työllistämisen kannalta kaikille kunnille edullista, ei näyttäisi pitäneen käytännön tasolla paikkaansa. Maksu on peritty esimerkiksi Helsingissä palkkoihin perustuvan maksun tavoin palkanmaksun yhteydessä tietynä ennalta arvioituna prosenttina palkasta. Kun eläkemaksun suuruus suhteessa palkkoihin vaihtelee kunnittain ja kuntayhtymittäin, myös kuntatyön hinta ja työllistämismahdollisuudet vaihtelevat vastaavasti.

Eläkemenoon perustuvat maksut ovat olleet suhteellisen pieniä, mutta kasvavia. Maksutason nousu ei ole johtunut niinkään itsestään eläkemenon kasvusta vaan kuntatalouden muuttuneiden toimintaedellytysten, tehokkuusvaatimusten, yksityisten intressien ja kilpailullisen toimintaympäristön KuEL-järjestelmälle asettamista paineista. Ne ovat merkinneet muun muassa sitä, että palkkaperusteisen työnantajamaksun tasoa on pidetty mahdollisimman lähellä TEL-työnantajan vastaavaa tasoa. Kun palkkaperusteisten maksujen nostovara on ollut pieni, rahoitusvajetta on katettu muun muassa korottamalla eläkemenoon perustuvan maksun osuutta. Mainittakoon, että kuntatyönantajilta eläkemenon perusteella kootut maksut kattoivat vuonna 2003 vajaan neljänneksen maksussa olevan eläkemenon määrästä, vuonna 2007 ennakoarvioiden mukaan jo lähes kolmanneksen¹.

Vuonna 1996 käyttöön otettu kuntien verotulojen tasausjärjestelmä on kollektivisoinut kuntien verotuloja. Järjestelmällä on pyritty yhdessä sektorikohtaisten valtionosuuksien kanssa siihen, että eri kuntien asukkaiden palvelutaso ja siitä kuntalaisille koitua verohinta olisi kaikkialla mahdollisimman samanlainen (ks. Lehtonen & Moisio 2007, 3). Palkkaperusteista työeläkemaksua korvaavan eläkemenoperusteisen maksun käyttöönotto on vaikuttanut toiseen suuntaan. Muutos on merkinnyt lakisääteisen pakollisen eläketurvan rahoitukselle ominaisen kollektiivisuuden rapautumista, vuotuisen eläkemenon osittaista siirtymistä yksittäiselle kunnalle ja kuntien palvelutuotantomahdollisuuksien erilaistumista.

Kuntien eläkevakuutus on hyvinvointivaltion rakentajien ja toteuttajien eläkejärjestelmä, ja sen eläkemenoon perustuva maksu oletetusti kaupunkien, erityisesti vanhojen kaupunkien maksua. Toisaalta se on lähtökohtaisesti kuihtuvien kuntien maksua.

Kunnalliset eläkemaksut ovat viime kädessä verovaroin rahoitettuja. Koska maksut ovat pakollisia, lakisääteisiä ja menevät julkisyhteisölle, ne täyttävät myös OECD:n verotilastoissaan veroilte asettamat kriteerit. Eläkemaksuja voidaan siten pitää veroina siinä missä kuntien tulo- ja kiinteistöveroja tai kuntien saamaa yhteisövero-osuutta. Kuntien verotuloja tasataan kuntien kesken. Miten maksut kohdentuisivat, jos myös niitä tasattaisiin? Kysymykseen vastaaminen on tutkimisen arvoinen ajatuskoe.

(viitteen 1 jatkoa edelliseltä sivulta) palkansaajien ansiotason muutoksen, Tilastokeskuksen julkaisemien kuluttaja-, tukku- ja rakennuskustannusindeksien muutosten sekä kuntien palkkasidonnaisten maksujen muutosten perusteella. Palkkasidonnaisina maksuina pidetään kuntien maksamiin palkkoihin liittyviä kuntien työnantajina suorittamia kansaneläke-, sairausvakuutus-, työttömyysvakuutus- ja eläkemaksuja (myös muita kuin KuEL-eläkemaksuja). Peruspalveluiden hintaindeksissä painotetaan edellä mainittujen hinta- ja kustannusindeksien kehitystä kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja kulttuuritoimen tilinpäätösten mukaisilla kustannusosuuksilla. Kustannuksiksi luetaan henkilöstön palkkausmenot sivukuluineen, tavaroiden ja palveluiden ostot sekä muut käyttökustannukset. (Sääd. Kok. 2005:1203; ks. myös Tilastokeskus 2005, 12.)

KuEL-eläkemenoperusteinen maksu on perinteisesti kohdennettu kirjanpidossa eri toimiyksiköihin ja tehtäviin kuten vastaavat palkat jakautuvat. Suomen Kuntaliitto (9.3.2006) on suositellut muutettavaksi kirjanpitoa vuodesta 2006 alkaen siten, että eläkemenoperusteisen keskimääräismaksun erot eri tehtäväalueilla erottuisivat, ja maksu voitaisiin siten ottaa myös valtionosuustehtävissä aiempaa osavammin huomioon. Valtion ja kuntien välisessä kustannustenjaossa kyse on tietenkin valtakunnallisesti toteutuneesta maksukertymästä.

1. Vuonna 2003 noin 23% (ks. edellä taulukko 1.3), vuonna 2007 arviolta 31% (Kuntien eläkevakuutus 2007).

2.2. Raportin rakenne ja tutkimusaineisto

Raportin rakenne on seuraava. Luvussa 3.1 tarkastellaan kunnallisen eläkejärjestelmän mukaisten eläkemaksujen vaihtelua muun muassa asukasluvun muutoksen, kunnan kaupungistumisasteen ja kaupunkikoon suhteen. Erityisenä mielenkiinnon kohteena ovat kuusi suurinta kaupunkia – Helsinki, Espoo, Vantaa, Oulu, Tampere ja Turku – sekä vanhat kaupungit. Maksutasoa vertaillaan myös maakunnittain (luku 3.2). Maakuntakohtaisessa tarkastelussa eläkemenoperusteisen maksun vaihtelua vertaillaan työllisyys-, väestö- ja bruttokansantuote- eli niin sanotuilla BTV-indikaattoreilla havaittuihin rakenteellisiin muutoksiin. Hyvinvointivaltion rakentajien eläkejärjestelmäksi otsikoidun kolmannen luvun lopuksi tarkastellaan kuntien verotuksen ja verorahoituksen oikeudellisia muutoksia ja verotulojen uusjaon suhdetta eläkemenoperusteisten maksujen tasoon. Erityisenä mielenkiinnon kohteena ovat suuret ja vanhat kaupungit. Tässä yhteydessä käsitellään myös yksityiskohtaisemmin kuntien verotuloihin perustuvaa tasausjärjestelmää.

Eläkemenoperusteisten maksujen tasausta koskeva ajatuskoe esitetään neljännessä luvussa. Raportin viimeisessä luvussa käsitellään kysymystä, josta selvitys sai itse asiassa alkunsa eli kirjanpitolietoihin perustuvia, Helsingin kaupungin oman toiminnan poikkeuksellisen suurina palkkaan suhteutettuja eläkemaksuprosentteja sosiaali- ja terveystoimessa vuonna 2003.

Empiirisenä aineistona on Kuntien eläkevakuutuksesta 3.3.2005 saatu vuoden 2003 eläkemaksutiedosto. Aineisto koostui kaikista Kuntien eläkevakuutuksen jäsenyhteisöistä. Niiden palkkaa, eläkemenoa ja eläkemaksuprosentteja on käsitelty organisaatiomuodon mukaan jo edellä (taulukko 1.3 s.14). Aineiston tiedot olivat ajankohdalta, jolloin eläkemenoperusteiset maksut kattoivat kokonaiseläkemenosta noin 23 prosenttia. Mainittakoon, että osuus on sittemmin kasvanut noin kahden prosenttiyksikön vuotuista keskimääräisvauhtia niin, että se olisi ennakkotiedon mukaan vuonna 2007 noin 31 prosenttia kokonaiseläkemenosta (ks. läh. viite 1 s. 20).

Aineistossa oli kaikkiaan 918 havaintoa. Tärkeimmät tiedot koskivat palkkasummaa, eläkemenoa, palkkaperusteisia maksuja ja eläkemenoperusteisia maksuja. Tiedot saatiin myös omavastuumaksuista omavastuulajeittain. Kuntayhtymät voitiin ryhmitellä ja luokitella nimien, numeeristen koodien sekä Tilastokeskuksen funktionaalisessa kuntayhtymäluokituksessaan käyttämän koodiston perustella (Tilastokeskus 10.6.2004). Osakeyhtiöt voitiin erottaa omaksi ryhmäkseen koodin ja oy/ab tunnuksen perusteella muista jäljelle jääneistä jäsenyhteisöistä.

Kuntayhtymät ovat palkkasummalla mitaten kuntien ohella merkittävimpiä eläkelaitoksen jäsenyhteisöjä. Kunnat kattoivat aineiston palkkasummasta kaksi kolmasosaa, kuntayhtymät 31 ja osakeyhtiöt kaksi prosenttia (ks. edellä taulukko 1.3, sivu 10).

Palkkasummaltaan huomattavimpia kuntayhtymiä ovat sairaanhoitopiirien eli Tilastokeskuksen luokituksessa ns. sairaalakuntayhtymät. Niiden KuEL-palkkojen osuus kaikkien kuntayhtymien yhteenlasketuista vastaavista palkoista oli 61 prosenttia. Sairaanhoitopiireistä suurin on 32 kunnan muodostama Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri HUS. Sen palkat kattoivat aineiston sairaanhoitopiirien palkkasummasta 29 prosenttia. Kaikki kunnat kuuluvat johonkin sairaanhoitopiiriin eli sairaalakuntayhtymään olipa niillä omaa erikoissairaanhoitoa tai ei. (Taulukko 2.1.)

Seuraavaksi suurin kuntayhtymäryhmä palkkasummalla mitaten ovat ammatillisten oppilaitosten ja ammattikorkeakoulujen ylläpitoa (18% KuEL-palkoista, 15% eläkemenosta) varten perustetut kuntayhtymät. Mainittakoon, että kuntasektorin sisäisessä opetustoimen työnjaossa perusopetus on Manner-Suomessa peruskuntien ja ammatillinen opetus joko peruskunnan, kuntayhtymän tai osakeyhtiöiden tuotantoa. Aineiston kuntayhtymissä on kuitenkin kaksi peruskoulun yläastetta, molemmat Ahvenanmaalta. Ryhmässä ”sivistys, muu opetus” oli muun muassa kansan- ja kansalaisopistoja, musiikkiopistoja yms.

Merkittävä Kuntien eläkevakuutuksen jäsenyhteisöryhmä niin ikään ovat perusterveydenhuoltoa varten perustetut kansanterveystyön kuntayhtymät (14% KuEL-palkoista, 17% -eläkemenosta). Manner-Suomen 430 kunnasta 217 oli vuonna 2003 jäsenenä jossain kansanterveystyön kuntayhtymässä. Näillä kunnilla ei pääsääntöisesti ollut lainkaan omaa perusterveydenhuollon tuotantoa. (Taulukko 2.1.)

Taulukko 2.1 *Kuntayhtymien eläkemenoperusteiset maksut ja suhteellinen painoarvo palkkasummalla mitaten vuonna 2003*

Kuntayhtymät tehtäväalueen mukaan	Palkat, Palkkojen		Eläkemenoperust.	
	milj.€ jakauma		maksu % palkasta,	N
			pain. keskiarvo	
Sairaalat (sairaanhoidopiirit)	1942	61%	2,48	20
Kansanterveystyö	457	14%	3,04	68
Sosiaalitoimi				
- erityishuoltopiirit	150	5%	4,41	14
- muu sosiaalitoimi	16	0%	5,70	18
Ammatillinen koulutus (ml. amm.korkeakoulut*)	573	18%	2,12	65
Sivistys, muu opetus	6	0%	1,33	9
Yhdyskuntasuunnittelu, -palvelut, liiketoiminta	40	1%	3,20	45
Kuntayhtymät yhteensä	3183	100%	2,61	239

* ml = mukaan lukien

Sosiaalitoimi on terveydenhuoltoa huomattavasti pienimuotoisempaa kuntayhtymätyypistä kuntien välistä yhteistoimintaa. Eniten tällaista toimintaa vuoden 2003 KuEL-palkkasummalla mitaten oli kehitysvammahuollossa. Kehitysvammahuoltoa varten perustettujen erityishuoltopiirien kuntayhtymiä oli vuonna 2003 yhteensä 14, niistä yksi Ahvenanmaalta. Aineiston suurin yksittäinen erityishuoltopiiri oli ruotsinkielisten ja kaksikielisten kuntien ruotsinkielisten kehitysvammahuollosta vastaava Kårkulla samkommun, johon myös Helsinki kaksikielisenä kuntana kuuluu. Kårkulla-kuntayhtymän palkkasumman osuus erityishuoltopiirien yhteenlasketuista palkoista oli runsaat 12 prosenttia. Muut aineiston sosiaalitoimen kuntayhtymät koostuvat kolmesta päihdehuollon, 11 vanhusten laitoshuollon, kahdesta perhe- ja kasvatuseuvolatoimintaa ja kahdesta lastenkotitoimintaa ylläpitävästä kuntayhtymästä¹.

Aineiston muut, asetelmassa Tilastokeskuksen tavoin yhdyskuntasuunnittelun ja -palvelujen sekä liiketoiminnan kuntayhtymiksi luokitellut kuntayhtymät ovat maakuntaliittoja (19), yhdyskuntapalvelujen tuotantoon ja järjestämiseen erikoistuneita kuntayhtymiä (17) sekä liiketoimintaa harjoittavia sähkö- ja vesilaitoksia (9). Niiden yhteenlaskettu KuEL-palkkojen osuus oli noin prosentin kaikkien kuntayhtymien vastaavista palkoista. Tähän ryhmään kuuluvat muun muassa Uudenmaan liitto ja Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta.

Kun tarkastelun kohteena ovat kunnan tuottamat ja rahoittamat palvelut, kuntakohtaisessa tarkastelussa tulisi ottaa huomioon myös kunnan osuudet kuntayhtymien palkoista ja eläkemenosta, ja siirtää ne sitten kuntatasolle. Tuollaista aineistoa ei tätä kirjoitettaessa ollut Kuntien eläkevakuutuksesta vielä saatavissa.

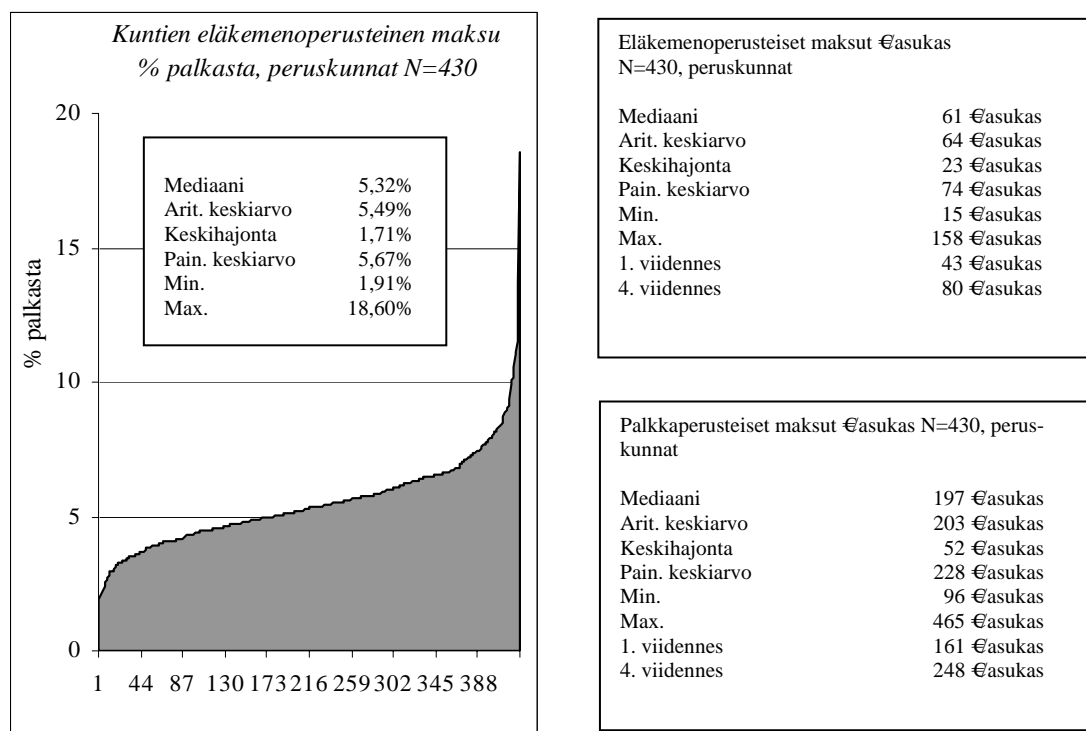
Sairaanhoidopiirien ja kansanterveystyön kuntayhtymien eläkemenoa ja palkkaa sekä niihin perustuvia eläkemaksuja koskevat tiedot voitiin kuitenkin arvioida kuntatasoisina. Manner-Suomen kuntayhtymämuotoisesta tuotannosta saatiin siten sisällytettyä kuntakohtaisiin tietoihin palkkasummalla mitaten 75%.

1. Kuten taulukon 2.1 asetelmasta voidaan havaita, ryhmässä muu sosiaalitoimi keskimääräiset eläkemenoon perustuvat maksut olivat suhteessa palkkaan muita ryhmiä korkeammalla tasolla. Erityisen korkea taso oli päihdehuollon kuntayhtymissä. Palkkaan suhteutettuina maksut vaihtelivat Helsingin kaupunginkin jäsenenä hallinnoiman Uudenmaan päihdehuollon kuntayhtymän 9,3 prosentista Hämeen päihdehuollon kuntayhtymän 13,4 prosenttiin ja Itä-Suomen päihdehuollon kuntayhtymän 14,6 prosenttiin. Aineiston vanhainkotikuntayhtymiä oli puolestaan lakkautettu tai niiden toimintoja organisoitu uudelleen. Kymmenestä Manner-Suomessa vanhainkotitoimintaa harjoittavasta kuntayhtymästä kaksi ei ollut jättänyt enää talousarviotaan vuodelle 2005 (Tilastokeskus 8.3.2005), kolmannella ei ollut lainkaan vuoden 2003 tilanteessa KuEL-palkkoja ja neljännellä niitä oli vain yhden ihmisen lyhyeksi päättyöksi (seitsemän tuhatta euroa). Kahdelle viimeksi mainitulle, edelleen toimivalle kuntayhtymälle, oli kirjattu vuonna 2003 KuEL-järjestelmän eläkemenoja ja niistä maksettuja maksuja.

Kuntien palkka- ja eläkemeno-osuudet kansanterveystyön ja sairaalakuntayhtymissä arvioitiin seuraavasti. Tiedot yksittäisten kuntayhtymien jäsenkunnista löytyivät Suomen kuntaliiton kotisivuilta (ks. Suomen Kuntaliitto ktky; Tilastokeskus 14.11.2003). Kuntayhtymien eläkemenoa, palkkoja ja eläkemaksuja koskevat Kuntien eläkevakuutuksen tiedot voitiin jakaa jäsenkunnille Tilastokeskuksen kokoaman, kuntien käyttötaloutta koskevan tilinpäätöstiedoston perusteella (Tilastokeskus, Altika 2044). Jakokriteerinä käytettiin sitä, miten kuntayhtymän jäsenkunnat olivat ostaneet kyseisiä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon asiakaspalveluita kuntayhtymiltä. Kuntayhtymäostojen oletettiin kohdistuvan siten omaan kuntayhtymään.

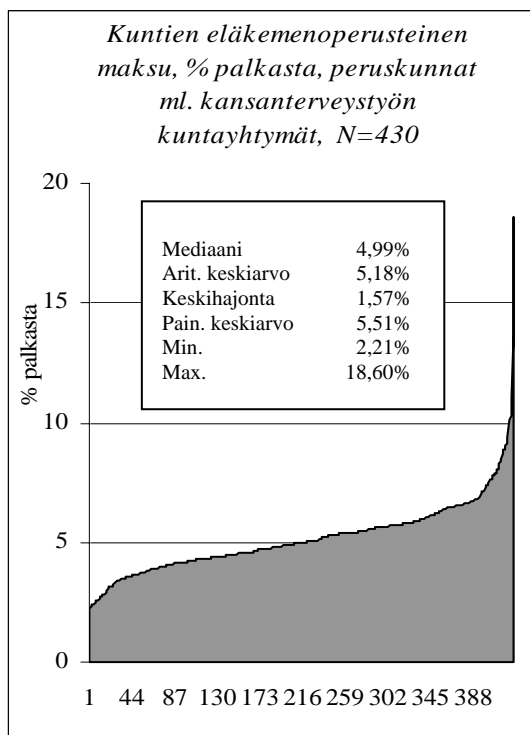
Eläkemenoperusteisten maksujen vaihtelua tullaan tarkastelemaan raportissa peruskuntatasolla, ottamalla tarpeen mukaan huomioon myös kansanterveystyön ja sairaalakuntayhtymien tuotannosta kunnille koituvia laskennallisia maksuja. Ahvenanmaan kunnat on jätetty jatkokäsittelyn ulkopuolelle niiden muista Suomen kunnista poikkeavan toiminnan organisoinnin ja rahoituksen vuoksi. Kuntien lukumäärä supistuu 430:een. Käytetty kuntajako on vuoden 2003 mukainen.¹

Manner-Suomen peruskuntien eläkemenoperusteiset maksut ovat suhteessa palkkaan hieman korkeammalla tasolla kuin kaikissa maan peruskunnissa. Tämä johtuu Ahvenanmaan kuntien muuhun maahan verrattuna poikkeuksellisesta eläkemenojen ja palkkojen suhteesta.



1. Kuntajaon ja muissa yhteyksissä tarvittavat kuntamuodon muutoksia koskevat tiedot, kuten myös linkit kuntayhtymien kotisivuille oli löydettävissä Suomen kuntaliiton kotisivulta <http://www.kunnat.net>.

Kun perusterveydenhuollon kuntayhtymät otetaan mukaan kuntakohtaiseen tarkasteluun, eläkemenerusteisten maksujen suhde palkkoihin alenee. Asukaskohtaiset eläkemenerusteiset maksut kasvavat, mutta asukasluvuun suhteutettu palkka kasvaa tätäkin enemmän. Sairaalakuntayhtymien tuotannollisesta toiminnasta kunnille koituviksi arvioidut laskennalliset palkat ja maksut alentavat eläkemenerusteisten maksujen suhteellista tasoa edelleen. Erot kuntien välillä tasoittuvat, mutta ääripäiden välinen tasoero säilyy.

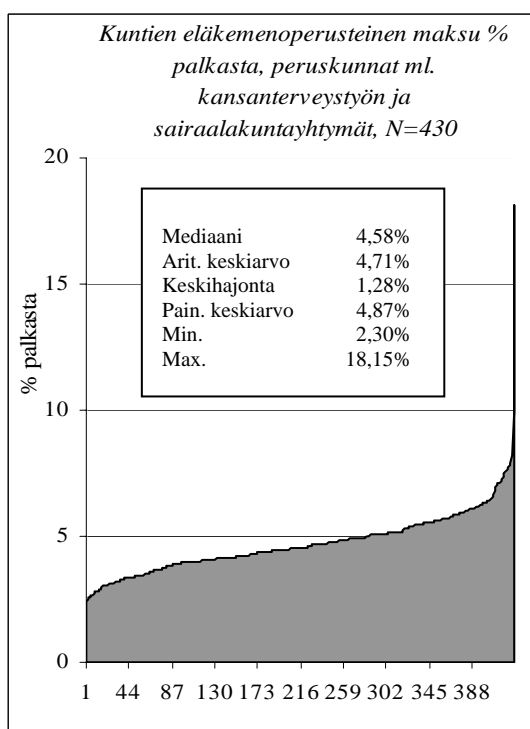


Eläkemenerusteiset maksut €/asukas N=430, peruskunnat ml. kansanterveystyön kuntayhtymät

Mediaani	67 €/asukas
Arit. keskiarvo	69 €/asukas
Keskiahajonta	22 €/asukas
Pain. keskiarvo	77 €/asukas
Min.	20 €/asukas
Max.	158 €/asukas
1. viidennes	49 €/asukas
4. viidennes	87 €/asukas

Palkkaperusteiset maksut €/asukas N=430, peruskunnat ml. kansanterveystyön kuntayhtymät

Mediaani	233 €/asukas
Arit. keskiarvo	234 €/asukas
Keskiahajonta	47 €/asukas
Pain. keskiarvo	243 €/asukas
Min.	122 €/asukas
Max.	533 €/asukas
1. viidennes	194 €/asukas
4. viidennes	271 €/asukas



Eläkemenerusteiset maksut €/asukas N=430, peruskunnat ml. kansanterveystyön ja sairaalakuntayhtymät

Mediaani	80 €/asukas
Arit. keskiarvo	82 €/asukas
Keskiahajonta	24 €/asukas
Pain. keskiarvo	86 €/asukas
Min.	30 €/asukas
Max.	171 €/asukas
1. viidennes	61 €/asukas
4. viidennes	101 €/asukas

Palkkaperusteiset maksut €/asukas N=430, peruskunnat ml. kansanterveystyön ja sairaalakuntayhtymät

Mediaani	300 €/asukas
Arit. keskiarvo	302 €/asukas
Keskiahajonta	49 €/asukas
Pain. keskiarvo	309 €/asukas
Min.	131 €/asukas
Max.	632 €/asukas
1. viidennes	260 €/asukas
4. viidennes	344 €/asukas

3. Hyvinvointivaltion rakentajien eläkejärjestelmä

Kuntien eläkevakuutusjärjestelmä on enemmän kuin mikään muu eläkejärjestelmä hyvinvointivaltion rakentajien eläkejärjestelmä (Pusa 1998). Se oli varsin nuori 1960-luvun loppupuolella ja 70-luvulla, jolloin useat hyvinvointivaltiolliset, tuloista ja asuinpaikasta riippumattomat palvelujen universaalia saatavuutta korostavat suuret hankkeet toteutettiin. 1970-luku oli nykymuotoisten lakisääteisten peruspalvelujen perusrakennustyön vuosikymmen. Kansanterveyslaki säädettiin vuonna 1972. Myös lasten kunnallisen päivähoidon järjestäminen oli vuosikymmenen suuria hankkeita. Peruskoulujärjestelmä, jonka opettajia alkoi liittyä Kuntien eläkevakuutukseen vasta 1990-luvulla, aloitti toimintansa vuonna 1970.

Nykymuotoinen keskitetty kunnallinen eläkejärjestelmä luotiin vuonna 1964 osana koko maata koskevaa lakisääteisen pakollisen eläkejärjestelmän pystyttämistä. Kuntien osalta eläkkeet olivat perustuneet sisällöltään ja eläketurvaltaan varsin erilaisiin kuntien omiin eläkesääntöihin, eikä kaikissa kunnissa edes ollut asianmukaisesti järjestettyä eläketurvaa (ks. Niemelä 1989, 15-17, 29; Pusa 1998, 21).

Uutta järjestelmää pystytettäessä taloudellisena perusteluna nostettiin ongelmaksi eläkemaksujen voimakas vaihtelu eri kunnissa (Johansson 1989, 43). Suuri vaihtelu eläkekustannuksissa ei tukenut ajatusta yhtenevien palvelujen tuottamisesta (Pusa 1998, 21). Kustannusten vaihtelun osalta eläkemenoperusteisen maksun käyttöönotto on merkinnyt osittaista paluuta entiseen käytäntöön.

3.1. Kaupungit ja eläkemaksujen uusjako

3.1.1. Helsinki ja muut suukaupungit

Kuntien eläkevakuutus siirtyi jakamaan osan vuosittain jäsenyhteisöiltään perimistään eläkemaksuista eläkemenon perusteella vuonna 1995. Tätä ennen eläkkeisiin tarvittavat maksut oli jaettu pelkästään palkkojen perusteella. Maksut saattoivat vaihdella työnantajittain suhteessa palkkoihin jonkin verran myös tällöin. Vaihtelua aiheuttivat palkansaajien erilaiset vanhuuseläkeikärakenteet, lähinnä aiemmat, eräitä ammatteja koskevat yleistä eläkeikää matalammat ns. ammatilliset eläkeiät¹. Maksuilla ei kuitenkaan ollut mitään yhteyttä työnantajakohtaiseen eläkemenoon.

Vuoden 1995 uudistus oli epäedullinen Helsingin kaupungille, erityisesti sen omalle toiminnalle. Kun eläkelaitoksen kaikilta jäsenyhteisöiltään perimien eläkemaksujen palkkaan suhteutettua tasoa merkitään vuosittain luvulla 100, oli Helsingin kaupungilta perittyjen vastaavien maksujen suhdeluku vuonna 1990 noin 102, vuonna 2003 noin 111. Tarkastelussa ovat mukana palkkaperusteiset, vuoden 2003 luvuissa myös eläkemenoperusteiset maksut. Mikäli Helsingin kaupungilta perittyjen palkkaan suhteutettujen eläkemaksujen taso olisi poikennut maan vastaavasta keskimääräistasosta kuten aiemmin, maksut olisivat olleet vuonna 2003 noin 19,6 miljoonaa euroa toteutuneita pienemmät. Tiedot perustuvat Kuntien eläkevakuutuksesta saatuihin aineistoihin (Kuntien eläkevakuutus 3.3.2005; 15.7.2005).

Eläkemenon perusteella kootut maksut ovat olleet myös kasvavia, eikä maksujen kohoaminen ole johtunut niinkään kasvaneesta eläkemenosta. Kun esimerkiksi Helsingin kaupungin eläkemenostaan tilittämien maksujen nimellisarvoarvo oli vuonna 2005 noin 31

1. Ks. HE 1994:273. Eläkelaitos painotti työnantajamaksujen jaon perusteena olevat ansiot palkansaajien vanhuuseläkkeelle siirtymisikiä osoittavilla kertoimilla ja jakoi maksut sitten näiden muunnettujen ansioiden perusteella. 1990-luvun eläkeuudistukset pienensivät palkansaajien eläkeikärakenteen eroja. Vuonna 2003 vaihtelua työnantajien palkkaperusteisten maksujen palkkaan suhteutetussa tasossa ei enää ollut ja vuosina 1995-2002 sitä olivat aiheuttaneet ainoastaan ennen vuotta 1940 syntyneiden palkansaajien muista palkansaajaryhmistä poikkeavat eläkeiät (ks. sivun 13 viite 3).

prosenttia kahden vuoden takaista arvoaan suurempi, sen eläkemenon nimellisarvo oli kasvanut vastaavana ajankohtana huomattavasti vähemmän, noin yhdeksän prosenttia¹.

Vuonna 2003 eläkemenon ja palkan perusteella Helsingin kaupungilta perityt KuEL-maksut olivat palkkoihin suhteutettuina 24,6%. Koko konsernissa vastaava maksutaso oli arviolta 23,2%. Mikäli Helsinki-konserni ja sen jäsenyhteisöt olisivat tuolloin maksaneet palkkaan suhteutettuja eläkemaksuja kuten KuEL-järjestelmässä keskimäärin maksettiin, niiden euromääräiset hyödyt ja tappiot olisivat olleet seuraavat:

Toimintaorganisaatio	Maksut % palkasta	Helsingin KuEL- palkka 1 000 €	Hgin KuEL-maksut, 1000 €		Helsingin kaupungin maksutason erot 1000 euroa
			toteutuneen käytännön mukaan	järjestelmän keskim. %:lla 22,05 ^A	
Helsinki, oma toiminta	24,57	957 022	235 175	211 005	24 170
Kuntayhtymät ^B					
HUS	17,58	203 130	35 719	44 786	- 9 067
Kärkulla samkommun	20,14	3 156	636	696	-60
Uudenmaan päihdeh. ky.	26,79	88	24	19	4
Sk för s-språk.yrkeskolor	85,40	76	65	17	48
YTV	21,30	4 564	972	1 006	-34
Uudenmaan liitto	21,96	742	163	164	-1
Ky:t yhteensä	17,75	211 756	37 578	46 688	-9 110
Osakeyhtiöt ^B	18,72	28 533	5 343	6 291	-948
Helsinki-konserni	23,23	1 197 311	278 096	263 984	14 112
A. Palkkaper. (17,45) + eläkemenoper. maksut (4,6) % palkasta koko järjestelmässä keskimäärin					
B. Helsinki-konsernin KuEL-maksuja maksaneet osakeyhtiöt ja kuntayhtymät voitiin todeta vertailemalla Kuntien eläkevakuutuksen tiedostossa ja Helsingin kaupungin vuoden 2003 tilinpäätöksen liitetiedostossa lueteltuja jäsenyhteisöjä. Kaupungin osuudet yhteisön KuEL-palkoista ja -eläkemaksuista arvioitiin tässä tilinpäätöksen liitetiedoissa niin ikään ilmoitetun omistussuuden perusteella. Huom. Helsingin osuus HUS:n KuEL-palkoista ja -eläkemaksuista tässä 36,2%, myöhemmissä kuntakohtaisissa vertailuissa 38,9%.					

Kuusi suurinta kaupunkia maksoi vuonna 2003 työnantajana kaikkia KuEL-eläkemaksuja eli palkka- ja eläkemenoperusteisia sekä omavastuumaksuja suhteessa palkkasummaan taulukon 3.1 osoittamalla tavalla. Eniten vaihtelua kaupunkikuusikon palkkaan suhteutettuun eläkemaksutasoon aiheutti eläkemenoperusteinen maksu, ja maksun taso oli Helsingissä muita suuria kaupunkeja korkeampi. Vaikka maksun palkkoihin suhteutettu taso poikkesi muista suurista kaupungeista vain vähän, Helsingin maksut olisivat olleet Turun laskennallisella prosentilla lähes 13, Espoon prosentilla runsaat 25 miljoonaa euroa toteutuneita pienemmät. (Ks. myös taulukko 3.2.)

Taulukko 3.1 *Kaikki työnantajan KuEL-eläkemaksut palkkoihin suhteutettuina (% palkasta) kuudessa suurimmassa kaupungissa (peruskunta) sekä kaikissa Manner-Suomen kunnissa (peruskunta) keskimäärin vuonna 2003, arit.ka = aritmeettinen keskiarvo, pain.ka = painotettu keskiarvo*

Työnantajan KuEL-eläkemaksut % palkasta							Manner-Suomi kaikki 430 kuntaa	
	Espoo	Helsinki	Oulu	Tampere	Turku	Vantaa	arit.ka.	pain.ka.
palkkaperusteinen	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5
eläkemenoperusteinen	4,5	7,1	5,4	5,6	5,8	4,6	5,5	5,7
omavastuumaksut	0,5	0,7	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8	0,8
kaikki edelliset	22,4	25,2	23,7	23,8	23,9	22,8	23,7	23,9

1. Vuonna 2003 Helsingin kaupungin eläkevastuut KuEL-järjestelmässä noin 302, vuonna 2005 noin 330 miljoonaa euroa. Eläkemenoperusteiset maksut vuonna 2003 noin 68 ja vuonna 2005 noin 90 miljoonaa euroa (Kuntien eläkevakuutus 7.9.2006).

Taulukko 3.2 *Eläkemenoperusteinen maksu prosenttia KuEL-eläkemenosta, -palkasta sekä suhteessa asukaslukuun vuonna 2003 kuudessa suurimmassa kaupungissa (peruskunta) sekä kaikissa Manner-Suomen kunnissa (peruskunta) keskimäärin, arit = aritmeettinen keskiarvo, pain = painotettu keskiarvo (Lähde väestön osalta Tilastokeskus, Altika 0201)*

KuEL-eläkemenoperusteinen maksu	Espoo	Helsinki	Oulu	Tampere	Turku	Vantaa	Manner-Suomi kaikki 430 kuntaa
% eläkemenosta	22,55	22,55	22,55	22,55	22,55	22,55	22,55
% palkasta	4,48	7,12	5,39	5,63	5,81	4,64	5,49(arit)/5,67(pain)
euroa/asukas	52	122	77	94	101	57	64 (arit)/74 (pain)
asukasluku 31.12. 2002, 1000 asukasta	222	560	125	200	175	182	5 180

Kun tarkastelun kohteena on kunnan oma toiminta, eläkekustannusten suhteelliseen suuruuteen vaikuttavat muun muassa toimintojen organisoinnissa tapahtuneet muutokset. Mikäli kunta on tuottanut menneisyydessä palvelunsa itse, mutta siirtynyt ostamaan enenevässä määrin palveluja muilta toimijoilta – kuntayhtymiltä, muilta kunnilta, valtiolta tai yksityisiltä palvelujen tuottajilta - olivatpa ne sitten voittoa tavoittelemattomia järjestöjä tai liiketoimintayrityksiä - eläkemenoperusteisten maksujen palkkaan suhteutettu taso on odotettua suurempi. Lisäksi oman toiminnan eläkemenoperusteiseen maksusuuteen vaikuttavat paitsi kunnan omiin palvelussuhteisiin perustuvat eläkkeet myös esimerkiksi kunnan vastuulle mahdollisesti siirretty kunnan osuus lopettaneen jäsenyhteisön eläkemenosta tai sen vastuulle siirtynyt eläkemenot sen erottua kuntayhtymästä.¹

Kun kaupunkien oman toiminnan palkkoihin ja eläkemenoon sisällytetään sairaanhoitopiirien palvelujen ylläpidosta kaupungeille koituviksi arvioidut vastaavat menoerät, Helsingin, Turun ja Tampereen palkkaan suhteutetut maksutasot lähenevät toisiaan. Helsingin erot muihin Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriä käyttäviin suurkaupunkeihin sen sijaan säilyvät. Oulun eläkemenoperusteiset maksut ovat maan keskitasoa. (Taulukko 3.3.)

Taulukko 3.3 *Eläkemenoperusteinen maksu prosenttia KuEL-eläkemenosta, -palkasta sekä suhteessa asukaslukuun vuonna 2003 kuudessa suurimmassa kaupungissa sekä kaikissa Manner-Suomen kunnissa keskimäärin; peruskunnat sekä peruskuntien toiminta sairaalakuntayhtymissä; arit = aritmeettinen keskiarvo, pain = painotettu keskiarvo. (Lähde väestön osalta Tilastokeskus, Altika 0201)*

KuEL-eläkemenoperusteinen maksu	Espoo	Helsinki	Oulu	Tampere	Turku	Vantaa	Manner-Suomi kaikki 430 kuntaa
% eläkemenosta	22,55	22,55	22,55	22,55	22,55	22,55	22,55
% palkasta	3,41	5,83	4,85	5,17	5,42	3,53	4,71(arit)/4,87(pain)
euroa/asukas	52	122	88	105	110	58	86

1. Esimerkiksi Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän (HUS) muodostamisen yhteydessä siirtyivät lakkautettujen kuntayhtymien, Uudenmaan sairaanhoitopiirin ja HYKS:n vastuulla olleet eläkemenoperusteiset maksut jäsenkunnille. Vuoden 2003 tilanteessa Hyks-kuntayhtymältä siirtyneet eläkemenoperusteiset maksut olivat Helsingissä noin 13 euroa asukasta kohti. Vantaalla HUS:n perustamisen yhteydessä siirtyneet eläkemenoperusteiset maksut olivat vuoden 2003 tilanteessa noin 10 euroa asukasta kohti, Espoossa noin kahdeksan euroa. Helsingin yliopistolliselta sairaalakuntayhtymältä Helsingin kaupungille siirtyneet eläkevastuut olivat kaupungille kesäkuuhun 2005 mennessä siirtyneistä eläkevastuista ylivoimaisesti suurimmat. Ne kattoivat ennakkotiedon mukaan 97 prosenttia peruskunnalle eli konsernikielellä sanottuna emokaupungille siirtyneistä eläkemenosta. Ilman purkautuneilta kuntayhtymiltä Helsingin kaupungille siirtyneitä maksuja palkkaan suhteutetun eläkemenoperusteisen KuEL-maksun taso olisi vuoden 2003 tilanteessa ollut Helsingin omassa tuotannossa 7,1 prosentin sijasta 6,4 prosenttia (Kuntien eläkevakuutus 8.6.2005).

Se, että Helsingin eläkemenoon perustuvat maksut ovat suhteessa palkkaan ja asukaslukuun suuremmat kuin muissa suurissa kaupungeissa, etenkin Espoossa ja Vantaalla, ei ole yllätys. Asukasluku Helsingissä on kasvanut viime neljännesvuosisadan aikana huomattavasti vähemmän kuin metropolialueen muissa suurissa kaupungeissa.

Helsinki oli suurkaupunki jo vuonna 1975 suurkaupungin tarpeineen ja mahdollisuuksineen. Kun Helsingin väkiluku kasvoi vuosina 1975-2003 noin 12%, vastaava kasvu oli Vantaalla 57% ja Espoossa 86%. Suurista, yli 100 000 asukkaan kaupungeista ainoastaan Turussa väestönkasvu oli Helsinkiä pienempää. Lisäksi asukaskohtaisten verotulojen kasvu oli Helsingissä vuosina 1985 – 2003 Espoota ja Vantaata, myös muita suuria kaupunkeja vähäisempää sisällytettiin veroihin sitten valtionosuuksiin hallinnollisesti kuuluvat verotulotasaukset tai ei. Mainittakoon, että kaikkein suotuisinta asukaslukuun suhteutettujen verotulojen kasvu vertailtavista kuusikkokunnista oli tuolloin Oulussa, ja sen väestö kasvoi vanhoista kaupungeista vuosina 1975 – 2003 kaikkein eniten (36%). Verotulojen kehitystä tarkastellaan lähemmin luvussa 3.3.

3.1.2. Kaupungistuminen, kaupungit ja vanhat kaupungit

Kuntien eläkevakuutusjärjestelmä on hyvinvointivaltion rakentajien eläkejärjestelmä, ja sen eläkemenoon perustuva maksu lähtökohtaisesti nimenomaan kaupunkien maksua.

Modernisaatio, kaupungistuminen ja julkisesti tuotettujen palvelujen tarve ovat kulkeneet historiallisesti käsi kädessä. Teollistuminen merkitsi myös kaupungistumista, taloudellisten toimintojen alueellista kasautumista ja kasvua. Taloudellisten toimintojen kasvu ja kasautuminen edellyttivät kaupungeilta sekä erilaisia fyysisiä että sosiaalisia infrastruktuuri-palveluita kuten terveen ja tuotantokykyisen työvoiman saatavuudesta huolehtimista. Toisaalta kaupunkiympäristö tuotti myös sille ominaisia terveydellisiä ja sosiaalisia huolenaiheita ja ongelmia.¹

Kaupungistuminen lisäsi mahdollisuuksia myös vastata lisääntyneisiin palvelutarpeisiin. Alueellinen kasautuminen ja kasvukehitys lisäsivät työtilaisuuksia ja laajensivat siten veropohjaa samalla kun maaseudun työtilaisuudet vähenivät. Naisten palkkatyöhön osallistuminen kasvoi.

Naisten palkkatyö ja kolmen sukupolven perheiden hajoaminen merkitsivät kasvavaa kysyntää perhettä korvaaville hyvinvointipalveluille, naisten kotikunnissa erityisesti lasten päivähoitolle. Naisten työhön osallistuminen kasvoi edelleen, nyt myös julkisella sektorilla.

Korkea palkkatyöhön osallistumisaste, erityisesti naisten laaja kodin ulkopuoliseen palkkatyöhön osallistuminen onkin ollut keskeinen pieninä avotalouksina tunnettuja pohjoismaisia hyvinvointivaltioita luonnehtiva piirre². Naisten palkkatyöstä merkittävä osa on tehty nimenomaan hyvinvointivaltiollisessa palvelutuotannossa muun muassa kunnissa, ja naiset muodostivat kuntasektorin palkansaajista esimerkiksi Suomessa vuonna 2002 selvän enemmistön. Naisten osuus kuntien palkansaajista oli tuolloin yli 80 prosenttia, kun yksityisellä sektorilla naisia oli vähemmistö, noin 42 prosenttia (Myrskylä 2004, 65-66)³.

Naisten kodin ulkopuoliseen palkkatyöhön osallistuminen oli edelleen 1970-luvun puolessa välissäkin tilastojen mukaan selvästi sitä yleisempää mitä kaupunkimaisemmasta kunta-alueesta oli kyse. Kun vuoden 2002 tilanteessa maaseutumaisiksi luokitelluissa kun-

1. Kaupungeilla oli ollut pitkät ja laaja-alaiset perinteet muun muassa erilaisissa yleiseen terveydenhoitoon liittyvissä tehtävissä ennen kansanterveystilain säätämistä vuonna 1972. Useat kaupungit olivat perustaneet myös omia sairaaloitaan ja ylläpitäneet niiden toimintaa jo ennen sairaalalaitoksen kunnallistamista. Sairaalalaitoksen ylläpitämien ja sairaanhoito siirrettiin valtionapua saavaksi kunnalliseksi tehtäväksi vuoden 1956 sairaalalailalla (Asetuskok.1956:49), ja 1960-luku oli sairaalalaitoksen rakentamisen vuosikymmen (Tahvanainen 2004, 45).

2. Naisten työhön osallistumisasteesta aikasarjatilastoa vuosilta 1970-1997 Pohjoismaissa ja eräissä muissa OECD-maissa ks. Scharpf & Schmidt 2000, 349.

3. Naisia (ennakkotiedon mukaan) kuntasektorilla tuolloin noin 376 000, yksityisellä noin 541 000 (Myrskylä 2004, 65-66).

nissa 25-54 -vuotiaiden naisten keskimääräinen (kodin ja maatalouden ulkopuoliseen) työhön osallistumisen aste vuonna 1975 oli 40 prosenttia, vastaava luku oli taajaan asutuissa kunnissa 55, vuoteen 2002 mennessä yli 100 000 asukkaan kaupungeiksi kasvaneissa kaupungeissa 78 ja muissa kaupungeissa ja kaupunkimaisissa kunnissa 69 prosenttia.¹

Hyvinvointivaltion rakennustyö merkitsi sen alueellista laajentamista ja hillitsi myös kaupungistumisen vauhtia. Suomessa sodan jälkeisen historian suurin kaupungistumisaalto käynnistyi 1960-luvun jälkipuoliskolla teknologisen kehityksen kiihtyessä ja maatalouden tuottavuuden kasvaessa. Kaupungistumisen vauhti hidastui 1970-luvun jälkipuoliskolla. Merkittävä vaikutus oli hyvinvointivaltion rakentamista seuranneella työpaikkakehityksellä kaikkialla maassa, myös edellisinä vuosikymmeninä hiljennellä maaseutualueilla. (Laakso & Loikkanen 2004, 63-65.)

Kaupungistuminen kiihtyi, osittain laman seurauksena, jälleen 1990-luvulla. Tällöin kasvu keskittyi kuitenkin alle kymmeneen kaupunkikeskukseen ja maaseudun ohella väkeä väheni myös pieniltä kaupunkialueilta (Laakso & Loikkanen 2004, 65).

Taulukossa 3.4 on vertailtu asukaslukuun suhteutettujen eläkemenoperusteisten ja palkkaperusteisten maksujen vaihtelua kunnan asukasluvun muutoksen ja kunnan kaupungistumisastetta kuvaavien muuttujien mukaisissa luokissa. Kunnat on ryhmitelty Tilastokeskuksen tavoin kaupunkimaisiin, taajaan asuttuihin ja maaseutumaisiin kuntiin taajaman väestömäärän ja sen mukaan, kuinka suuri osuus kunnan väestöstä taajamassa asuu. Kaupunkimaisista kunnista on erotettu omaksi ryhmäkseen yli 50 000 asukkaan kaupungit. Asukasluvun muutosta on mitattu vuosien 2003 ja 1975 välisenä asukasluvun suhteena, jonka perusteella kunnat on jaettu järjestyksessä viiteen yhtä suureen luokkaan. Vuosi 1975 lienee osuvimpia ajankohtia kuvaamaan etenkin vanhuuseläkkeellä vuonna 2003 olleiden työaikaista toimintaympäristöä: 1970-luvun puolivälissä työelämässä mukana olleet 23-62 -vuotiaat palkansaajat olivat vuoden 2003 tilanteessa 51 - 90 -vuotiaita². Taulukko on kaksiosainen. Ensimmäisen osan vertailut koskevat peruskuntia eli kuntien oman tuotannon eläkemaksuja. Toisen osan eläke- ja palkkatiedoissa on oman tuotannon ohella kunnan osuudeksi arvioitu tuotanto kansanterveystyön ja sairaalakuntayhtymissä.

Luvut on esitetty indekseinä siten, että koko maan keskimääräinen asukaskohtainen eläkemenoperusteinen maksu ja koko maan asukaskohtainen palkkaperusteinen maksu saavat arvon 100. Koska palkkaperusteisia maksuja peritään palkasta saman ja eläkemenoperusteisia maksuja eläkemenosta niin ikään saman prosentin mukaan, indeksien erot kuvaavat paitsi maksujen, myös asukasta kohti lasketun eläke- ja palkkamenon eroja. Vastaavalla tavoin ryhmitelty – ja helppolukuisempi – taulukko, jossa eläkemenoperusteisia maksuja on tarkasteltu prosenttiosuuksina maksetuista palkoista, on esitetty taulukossa 3.5.

Kuten taulukosta 3.4 havaitaan, asukaskohtaisen eläkemenon suhde vastaavaan palkkamenoon on kaikissa kuntaryhmissä sitä suurempi mitä enemmän kunnan asukasluku on vuosina 1975-2003 vähentynyt, ja kaupungeissa ja kaupunkimaisissa kunnissa asukaskohtaiset eläkemenot ovat suhteessa vastaavaan palkkamenoon muita kuntia suuremmat kun väestömuutoksen vaikutus on vakioitu. Kaikkein suurimmat asukaskohtaiset eläkemenot ja niiden perusteella tilitetyt maksut suhteessa vastaaviin palkkoihin ja maksuihin ovat suurissa, yli 50 000 asukkaan kaupungeissa, pienimmät väestökehitykseltään vahvoissa maaseudun kunnissa. Maaseutumaiset kunnat ovat ryhmänä kuitenkin varsin heterogeenisiä. Niiden joukosta löytyvät sekä kaikkein suurimpien että kaikkein pienimpien palkkaan suhteutettujen eläkemenoperusteisten maksujen maksajat. Se kumpaan ryhmään kunta kuuluu, on yhteydessä kunnan ja sen sijaintialueen talouskehitykseen. Tätä kysymystä tarkastellaan tuonnempaan.

1. Muokattu Tilastokeskuksen kokoamista kuntakohtaisista väestö- ja työllisyystiedoista, ks. Tilastokeskus, Altika 0205.

2. Varhaisemman ajankohdan valinta olisi merkinnyt muun muassa sitä, että vanhimmista palkansaajaryhmistä suurempi osuus olisi jo kadonnut vuoden 2003 eläkkeensaajien joukosta. Vuonna 2003 yli 80-vuotiaiden osuus kaikista täysitehoista KuEL-vanhuuseläkettä saaneista (eli suoraan kunnallisen työnantajan palveluksesta vanhuuseläkkeelle siirtyneistä) oli runsaat 12%. Päätyneistä vanhuuseläkkeistä yli 20 vuotta eläkettä oli saanut 36%. (KuEL tilastollinen vuosikirja 2003, 25, 81.)

Taulukko 3.4 Eläkemenoperusteinen (EMp) ja palkkaperusteinen (Pp) KuEL-maksu asukasta kohti yli 50 000 asukkaan kaupungeissa ja muissa taajama-asteeltaan erilaisissa kunnissa kunnan asukasluvun muutoksen mukaan. Indeksi: Manner-Suomen keskimääräinen eläkemenoperusteinen maksu = 100 ja palkkaperusteinen maksu = 100 (Lähde väestön osalta Tilastokeskus, Altika 0201)*

Kunnan asukasluvun muutos v. 2003-1975	Yli 50 000 asukkaan kaupungit			Muut kngit ja kaupunkim. kunnat			Taajaan asutut kunnat			Maaseutumaiset kunnat			Kaikki kunnat		
	EMp	Pp	N	EMp	Pp	N	EMp	Pp	N	EMp	Pp	N	EMp	Pp	N
Peruskunnat															
Keskimäär. eläkemenoperusteinen maksu 63,5 €/as = 100, palkkaperusteinen 203,4 €/as = 100															
0,5623-0,7875	*	*	0	*	*	0	172	134	4	128	107	82	130	108	86
0,7876-0,8705	*	*	0	176	113	5	105	97	6	105	104	75	109	104	86
0,8706-0,9900	169	147	2	127	103	11	99	93	14	91	100	59	99	100	86
0,9901-1,1357	148	136	5	104	98	12	96	101	24	76	92	45	90	98	86
1,1358-2,8274	114	118	7	81	95	25	68	87	25	59	80	29	72	90	86
Yhteensä	134	128	14	105	99	53	92	96	73	100	100	290	100	100	430
Peruskunnat sekä kansanterveystyön ja sairaalakuntayhtymät kuntatasolla															
Keskimäär. eläkemenoperusteinen maksu 81,6 €/as = 100, palkkaperusteinen 302,1 €/as = 100															
0,5623-0,7875	*	*	0	*	*	0	152	109	4	129	108	82	130	110	86
0,7876-0,8705	*	*	0	155	105	5	111	98	6	105	104	75	109	104	86
0,8706-0,9900	144	118	2	122	106	11	103	99	14	96	102	59	101	103	86
0,9901-1,1357	129	112	5	102	100	12	91	97	24	80	95	45	89	97	86
1,1358-2,8274	101	102	7	78	92	25	69	87	25	62	83	29	72	88	86
Yhteensä	117	108	14	100	98	53	91	95	73	102	101	290	100	100	430

* Kunnilla oli maksussa vuoden 2003 tilanteessa myös omia eläkkeitään, mikä hieman alentaa kaupunkimaisten kuntien ja kaupunkien, erityisesti yli 50 000 asukkaan kaupunkien KuEL-järjestelmän eläkemenoa. Yli 50 000 asukkaan kaupungeissa tällaisen asukaskohtaisen eläkemenon kuntakohtainen keskiarvo oli karkeasti arvioiden 20 euroa, muissa kaupungeissa ja kaupunkimaisissa kunnissa neljä euroa, taajamissa ja maaseutumaisissa kunnissa 50 ja 40 senttiä vastaavassa järjestyksessä. Suurimmat asukaslukuun suhteutetut vuotuiset omat eläkkeet olivat Helsingillä, noin 44 milj. euroa ja 79 €/asukas. Myös muilla vanhoilla suurilla kaupungeilla omien eläkkeiden meno oli maan suurimpia, Turussa noin 41 euroa, Tampereella noin 22 ja Oulussa runsaat kuusi euroa asukasta kohti. Espoossa ja Vantaalla vastaavat menot olivat alle euron ja pikemminkin taajamien ja maaseutumaisten kuntien tasoa. Tilastokeskuksen kaupunkimaisuuskriteerit täyttävät vanhat kaupungit maksoivat omia eläkkeitään vuonna 2003 asukasta kohti keskimäärin 13 euroa, muut kaupungit ja kaupunkimaiset kunnat runsaat kaksi euroa. Helsingin vuoden 2003 tiedot perustuvat vuoden 2005 talousarvioon (Helsingin kaupunginhallituksen mietinnöt 2004:16, 187). Muiden osalta omissa eläkkeissä on otettu huomioon käyttötalouteen kirjatut maksetut eläkkeet sekä puretut eläkevaraukset (ks. myös edellä s. 9, viite 2).

Taulukko 3.5 Eläkemenoperusteinen KuEL-maksu maksu % palkasta yli 50 000 asukkaan kaupungeissa ja muissa taajama-asteeltaan erilaisissa kunnissa kunnan asukasluvun muutoksen mukaan (Lähde väestön osalta: Tilastokeskus, Altika, 0201)*

Kunnan asukasluvun muutos v. 2003-1975	Yli 50 000 asukkaan kaupungit			Muut kngit ja kaupunkim. kunnat			Taajaan asutut kunnat			Maaseutumaiset kunnat			Kaikki kunnat		
	Kh	Ka	N	Kh	Ka	N	Kh	Ka	N	Kh	Ka	N	EMp	Pp	N
As. luku 2003 / as. luku 1975															
Peruskunnat															
0,5623-0,7875	*	*	0	*	*	0	0,9	7,0	4	2,2	6,8	82	2,2	6,8	86
0,7876-0,8705	*	*	0	1,6	8,7	5	1,2	5,9	6	1,2	5,6	75	1,4	5,8	86
0,8706-0,9900	1,3	6,4	2	1,3	6,9	11	0,8	5,9	14	1,2	5,2	59	1,3	5,5	86
0,9901-1,1357	1,4	6,1	5	1,0	5,9	12	1,6	5,3	24	1,1	4,5	45	1,4	5,0	86
1,1358-2,8274	0,5	5,2	7	1,2	4,6	25	0,7	4,3	25	1,1	4,0	29	1,1	4,3	86
Yhteensä	1,1	5,7	14	1,8	5,8	53	1,4	5,2	73	1,8	5,5	290	1,7	5,5	430
Peruskunnat sekä kansanterveystyön ja sairaalakuntayhtymät kuntatasolla															
0,5623-0,7875	*	*	0	*	*	0	0,6	6,6	4	1,8	5,7	82	1,8	5,8	86
0,7876-0,8705	*	*	0	0,8	7,0	5	0,9	5,3	6	0,7	4,8	75	0,9	5,0	86
0,8706-0,9900	1,0	5,8	2	0,5	5,4	11	0,6	4,9	14	0,8	4,5	59	0,8	4,7	86
0,9901-1,1357	0,9	5,6	5	0,5	4,9	12	0,8	4,5	24	0,8	4,0	45	0,9	4,3	86
1,1358-2,8274	0,8	4,6	7	0,9	3,9	25	0,6	3,7	25	0,6	3,5	29	0,8	3,8	86
Yhteensä	1,0	5,1	14	1,2	4,7	53	1,0	4,5	73	1,4	4,7	290	1,3	4,7	430

* Ks. taulukon 3.4 alaviite sivu 30.

Kunnan väestökehitys on merkittävä eläkemenoperusteisen maksun vaihtelun selittäjä; kaupungistumisasteen vaikutukset maksutasoon paljastuvat vasta kun väestökehityksen vaikutuksia on vakioitu. Maksun yhteys asukasluvun muutokseen on varsin vahva myös suuremmissa kaupungeissa; kaupunkikoon ja kaupungistumisasteen välinen yhteys väestökehityksen suuntaan on sinänsä odotetun kaltainen. Pääsääntöisesti lähes kaikki kaupungit ovat kasvaneet, kun taas useissa maaseudun kunnissa väestökato on ollut merkittävää. Suurista yli 50 000 asukkaan 14 kaupungista väestö on vähentynyt vuodesta 1975 ainoastaan Porissa ja Kotkassa, alle 50 000 asukkaan kaupungeista lähes joka kolmannen eli 16:n väestökehitys on ollut negatiivinen. Kaikkien suurin väestökato Manner-Suomen kaupungeista on ollut Kemissä, Loviisassa ja Mäntässä, joiden palkkaan suhteutetut eläkemaksuprosentit olivat myös kaupunkien korkeinta tasoa. Yli 50 000 asukkaan kaupungeista asukasmäärältään nopeimmin kasvaneeseen ryhmään kuuluivat Espoo, Vantaa, Oulu, Jyväskylä, Tampere, Kuopio ja Joensuu, toiseksi nopeimmin kasvaneeseen ryhmään Helsinki, Lappeenranta, Turku, Vaasa ja Lahti.

Kunnan tuottamien asiakaspalvelujen korvaaminen yksityisiltä ostetuilla palveluilla oli kuntien käyttötaloustilastojen mukaan kaupungeissa ja taajaan asutuissa kunnissa vuonna 2003 jossain määrin yleisempää kuin maaseudulla. Erot yksityisostojen suhteellisissa määrittämissä olivat kuitenkin vähäisiä. Niinpä systemaattiset tasoerot taajama-asteen ja väestömuutoksen mukaan ryhmiteltyjen peruskuntien maksamissa palkkaan suhteutetuissa eläkemenoperusteisissa maksuissa säilyvät selkeinä senkin jälkeen, kun KuEL-palkkasummassa on arvioitu yksityisostojen vaikutuksia.¹ Vertailut on esitetty liitteessä 1.

1. Mainittakoon tässä yhteydessä, että kuntien käyttötaloustilastojen mukaan kunnat ostivat asiakaspalveluja yksityiseltä sektorilta (luokka ”asiakaspalvelujen ostot muilta” kuin valtiolta, muilta kunnilta ja kuntayhtymiltä) Manner-Suomessa vuonna 2003 noin 953 milj. eurolla (noin 12% palkoista). Mikäli ostot olisivat kohdentuneet kokonaisuudessaan sosiaalipalveluihin, euromäärästä siirtyi kansantalouden palkanmuodostukseen 26,0 - 54,6 prosenttia riippuen siitä, oltaisiinko palveluja ostettu yrityksiltä (mukaan lukien kotitaloudet) vai voittoa tavoittelemattomalta (jatkuu seuraavalla sivulla)

Eläkemenoperusteisen maksun käyttöönotto on merkinnyt sitä, että ne kunnat, joilla on ollut tarvetta muita laajempaan toimintaan jo ennen hyvinvointivaltion lakisääteistä laajentamista maksavat muita kuntia suhteellisesti enemmän eläkemaksuja. Maksua on pidetty tyypillisimpänä eläkemaksuna niin sanotuille vanhoille kaupungeille (ks. esim. Kemän kaupungin henkilöstötilinpäätös 2003, 31), jollaisia esimerkiksi kaikki yli 50 000 asukkaan kaupungit Espoota ja Vantaata lukuun ottamatta ovat.

Vanhojen kaupunkien käsite perustuu historialliseen kuntalainsäädäntöön, ja vanhoilla kaupungeilla tarkoitetaan ennen vuotta 1960 perustettuja kaupunkeja. Vuotta 1960 on pidetty rajapyykkinä siitä syystä, että tuon ajankohdan jälkeen perustetuille kaupungeille ei enää asetettu niitä erityisiä velvoitteita ja rasituksia, joita kaupungeilta oli perinteisesti edellytetty. (Johanson-Tattari 1984, 310.)¹ Näiden erityisrasitusten vuoksi uusia kaupunkeja ei perustettu yli 50 vuoteen. Niinpä vuonna 1905 perustettu Lahti on vanhoista kaupungeista tosiasiallisesti nuorin. Urbanisoituneet ja kaupunkioikeuksien edellytykset sinänsä täyttäneet kunnat valitsivat mieluummin kauppalamuodon, osin myös siitä syystä, että kauppaloiden valtionavut olivat kaupunkeihin verrattuna kaksinkertaiset (Tommila 1984, 572-573).

Vuonna 1976 annetulla lainsäädännöllä (1976:339-355) lakkautettiin suurin osa vanhojen kaupunkien erioikeuksista ja erityisrasituksista, ja vuoden 1976 kunnallislakilla (1976/953) siirryttiin muodollisesti yhtäläiseen kuntajärjestelmään (Harjula & Prättälä 1996, 12).

Kunnallislaki muuttui, mutta erityislainsäädäntöön jäi edelleen kuntien velvoitteita koskevia eroja. Näitä eroja oli etenkin terveydenhoitoa, ammattioppilaitosta sekä rakennus- ja kaavoitustointia koskevassa lainsäädännössä. Kaupunkien velvollisuudet oli erityislainsäädännössä säädetty edelleen muita kuntia raskaammiksi. (Johanson-Tattari 1984, 510-511.)

Väite vanhojen kaupunkien suhteellisesti suuremmista eläkemenoperusteisista maksuista saa tähän aineistoon perustuvaa tilastollista tukea. Vanhojen kaupunkien eläkemenoperusteiset maksut olivat vuonna 2003 sekä suhteessa asukasluvuun että palkkaan suuremmat kuin muissa kunnissa tai muissa kaupunkimaisiksi luokitelluissa kaupungeissa ja kunnissa. Kun esimerkiksi jälkimmäisten kuntien eläkemenoperusteiset maksut olivat aritmeettisina keskiarvoina noin 59 euroa asukasta kohti ja 5,3% palkasta, vanhoissa kaupungeissa vastaavat maksut olivat keskimäärin noin 84 euroa asukasta kohti ja 6,3% palkasta. Tarkastelussa olivat tällöin perus- eli konsernikielellä sanottuna emokunnat, ja kaupungeista ne, jotka Tilastokeskus on luokitellut kaupunkien ja kaupunkimaisten kuntien ryhmään.

Tasoerot kaupunkimaisten kuntien eläkemaksuissa olivat selvästi havaittavissa myös silloin kun tarkastelussa oli peruskunnissa tapahtuvan tuotannon ohella niiden rahoittamaksi arvioitu tuotanto kansanterveystyön ja sairaalakuntayhtymissä. Eläkemenoperusteiset maksut olivat kuntakohtaisen keskimääräisarvion (aritmeettinen keskiarvo) mukaan tällöin vanhoissa kaupungeissa suhteessa palkkaan 5,4%, muissa kaupungeissa ja kaupunkimaisissa kunnissa 4,4%. Suhteessa asukasluvuun kyseiset menot olivat 100 euroa ja 72 euroa vastaavassa järjestyksessä.

Kuntien eläkejärjestelmä tunsu 1990-luvun eläkeuudistuksiin saakka pääsääntöä matlamman ammatillisen eläkeiän käsitteen. Ammatillisen eläkeiän piiriin olivat kuuluneet muun muassa terveydenhuolto- ja satamahenkilöstö sekä liikenteeseen ja rakentamiseen liittyviä ammattiryhmiä (Blomster 2004a, 20-21; Blomster 2004b, 118). Ammatillisten eläkeikien nimikkeistö viittaa siihen, että osallistuminen kaupunkikunnille ominaisten fyysisten ja sosiaalisten infrastruktuuritehtävien hoitoon saattoi aiemmin merkitä muita varhaisempaa vanhuuseläkkeelle siirtymistä, ja ammatilliset eläkeiät olla myös osasyys kaupunkien, erityisesti vanhojen kaupunkien suhteellisesti suurempaan eläkemenoon. Mutta vain aiemmin. 1990-luvun uudistuksissa pääsääntöinen eläkeikä (63 vuotta) nousi kahdella vuodella ja ammatillinen eläkeikä lakkautettiin. Aiemmat eläkeikä koskevat säännöt jäivät tosin uudistuksissakin koskemaan jatkuvassa palvelussuhteessa vuoden 1993 alussa olleita ennen vuotta

(viitteen 1 jatkoa edell. sivulta) sektorilta. Sektoreiden suhdeluvut saatiin kansantalouden tilinpidon vuoden 2000 palkka ja -kokonaistuotantotiedoista (Kansantalous 2003:2, 103).

1. Vanhoilla kaupungeilla oli aina huhtikuun 1. päivään 1978 saakka velvollisuus ylläpitää muun muassa raastuvanoikeutta ja siihen liittyvää syyttäjälaitosta, maistraattia, kaupungin ulosottolaitosta, eräissä tapauksissa myös vankilaa.

1940 syntyneitä sellaisenaan, vuosina 1940 - 1959 syntyneitä osittain¹. Vuoden 2003 tilanteessa ammatillisten eläkeikien vaikutus eläkemenon suhteelliseen tasoon lienee kuitenkin ollut jo varsin merkityksetön: vuonna 1939 syntyneet ammatilliselle eläkkeelle aikoinaan siirtyneet olivat tuolloin aiemman pääsäännön mukaisessa eläkeiässä, eikä perusnormia varhaisempi eläkkeelle siirtyminen ollut muutoinkaan sidottua ammatillisiin eläkeikiin.^{2, 3} On myös huomattava, että vanhat kaupungit maksoivat vuonna 2003 muita enemmän omia eläkekeitään, mikä päinvastoin alensi niiden KuEL-järjestelmän eläkemenoa (ks. edellä taulukon 3.4 alaviite sivulla 30).

Vanhojen kaupunkien suhteellisesti korkeampi eläkemaksujen taso KuEL-järjestelmässä ei johdu pelkästään eläkemenosta ja menneisyydestä vaan menneisyyttä seuranneesta kehityksestä. Sekä väestön että työllisyyden kasvu oli viime vuosituhannen viimeisen neljännesvuosisadan aikana vanhoissa kaupungeissa selvästi muita kaupunkimaisia kaupunkeja ja kuntia heikompaa. (Kuvio 3.1.)

Kun eläkemenoperusteisten maksujen vaihtelua selitettiin vanhojen kaupunkien käsitteellä ja vakioitiin samalla ulkoistettujen asiakaspalvelujen palkkavaikutusta, kuuluminen vanhojen kaupunkien joukkoon merkitsi muihin kaupunkimaisiin kuntiin verrattuna noin 26 prosenttia (ei prosenttiyksikköä) korkeampia palkkaan suhteutettuja maksuprosentteja vuonna 2003. Selitettävänä oli tällöin kaupunkien ja kaupunkimaisten kuntien oman tuotannon maksuprosentti. (Taulukko 3.6 malli A.)

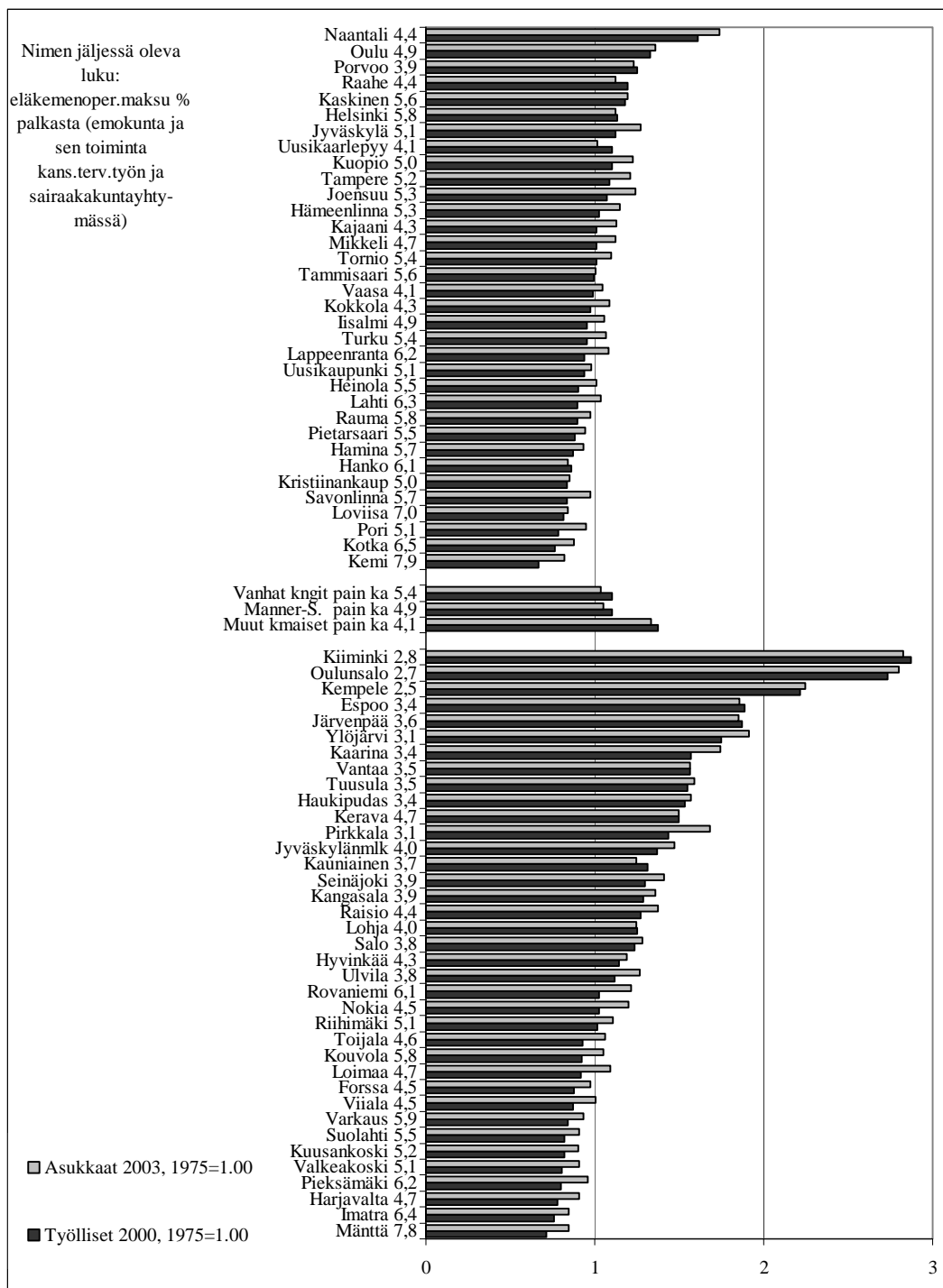
Kun maksujen palkkaan suhteutettua tasoa selitettiin myös vuosien 1975 – 2003 väestökehityksellä, vanhojen kaupunkien regressiokertoimen estimaatti aleni tuntuvasti, eikä vanhojen kaupunkien muista selittäjistä riippumaton käsite ylipäättään täyttänyt enää kaikkia tilastollisesti merkitsevän selittäjän kriteereitä. Vanhojen kaupunkien korkeampi maksutaso oli muuttunut niiden heikommaksi väestökehitykseksi. Kokonaisuudessaan mallin muuttujat selittivät eläkemenoperusteisten maksujen vaihtelusta 78,9 prosenttia. Väestökehityksen malliin tuoma, muista muuttujista riippumaton selityslisä oli 42,8 ja yksityisostojen 10,5 prosenttiyksikköä. Väestön kasvu/vähentyminen yhdellä prosentilla vuoden 1975 tasosta merkitsi kaupungeissa ja kaupunkimaisissa kunnissa vuonna 2003 noin 0,55 prosenttia (ei prosenttiyksikköä) matalampia/korkeampia eläkemenoperusteisia KuEL-maksuprosentteja suhteessa palkkaan. Mainittakoon, että väestömäärällä mitattu kaupunkikoko ei olisi tuonut malliin lisäselitystä tai muuttanut tehtyä tulkintaa. (Ks. taulukko 3.6, malli B.)

1. Vuosina 1940–1959 syntyneiden kuntasektorin palveluksessa 1.1.1993 olleiden eläkeikä alkoi määräytyä siten, että palveluajalta ennen 1.1.1995 eläkeikä on 63 vuotta tai ammatillinen eläkeikä ja 1.1.1995 jälkeiseltä ajalta 65 vuotta. Lopulliseksi eläkeiäksi määriteltiin palveluajoilla painotettu keskiarvo. (Ks. KuEL:n tilastollinen vuosikirja 2003, liite 1, s. 94 – 95.)

2. Vuonna 1989 oli otettu käyttöön uusia varhaiseläkemuoja. Ammatillisiin eläkkeisiin oikeutetuilla oli mahdollisuus määrääjässä valita, jäädäkö vanhaan vai siirtyäkö uusiin varhaiseläkejärjestelmiin. Valintaoikeus koski noin 160 000 palkansaajaa, joista ammatillisen eläkkeen valitsi 68 000. Eläkkeelle pääsyn ikää nostettiin sittemmin myös uusissa varhaiseläkkeissä, ja eläkkeelle siirtyneiden keski-ikä nousi vuosina 1995-2003 kaiken kaikkiaan runsaalla vuodella. Vuonna 2003 kuntasektorilta vanhuuseläkkeelle siirtyneiden eläkemenon ammatilliset eläkkeet mukaan lukien oli samaa suuruusluokkaa kuin muille eläkemuoille siirtyneiden yhteenlaskettu eläkemenon. Tämä tulos saatiin kuntien tilastollisesta vuosikirjasta kertomalla kunkin eläkelajin keskieläke alkaneiden eläkelajien lukumäärillä. (KuEL:n tilastollinen vuosikirja 2003, liite 1, 47, myös 45, 94 - 95; Blomster 2004a, 20-21; Blomster 2004b, 141.)

3. Vuodesta 2005 alkaen ovat olleet voimassa uudet säännökset. Niillä ei ole tämän tutkimuksen kannalta merkitystä.

Kuvio 3.1 Työllisyyden muutos vuodesta 1975 vuoteen 2000 (1975 = 1.00) ja asukasluvun muutos vuodesta 1975 vuoteen 2003 (1975 = 1.00) vanhoissa kaupungeissa sekä muissa kaupunkimaisiin kuntiin kuuluvissa kaupungeissa ja kunnissa. (Muokattu lähteestä: Tilastokeskus, Altika 0201,9731, 9743)*



* Tilastokeskuksen mukaan vanhoista kaupungeista (34) Uusikaarlepyy ja Kristiinankaupunki olivat maaseutumaisia; Tammisaari ja Uusikaupunki taajaan asuttuja kuntia. Uusista kaupungeista (76) suurin osa eli 49 oli luokiteltu taajaan asutuksi tai maaseutumaiseksi kunnaksi. Kaupunkimaisien kuntien (67) joukossa oli puolestaan 10 kuntaa, jotka eivät olleet kaupungeja.

Taulukko 3.6 Eläkemenoperusteisten KuEL-maksujen vaihtelu kaupungeissa ja kaupunkimaisissa kunnissa. Peruskunnat, N=67. Selitettävä muuttuja: eläkemenoperusteinen maksu % palkasta, sen logaritmi (Malli A ja B)^a

Selittävät muuttujat	Malli A				Malli B			
	Regr. kerr.	Kertoimen t-arvo	Selitys-P	Selitys-lisä	Regr. kerr.	Kertoimen t-arvo	Selitys-P	Selitys-lisä
Asukaluvun kasvu 1975-2003,% v.1975 tasosta ^b					-0.0055	-11.206	0.000	42,76
Kaupunki-ikä (vanhat kaupungit = 1, muut = 0)	0.2338	3.897	0.000	15,40	0.0703	1.864	0.067	1,18
Asiakaspalvelujen ostot ^c yksityisiltä % käyttötalouden palkoista, kuntayhtymiltä % käyttötalouden palkoista 2003	0.0132	2.891	0.005	8,48	0.0147	5.550	0.000	10,49
Vakio: eläkemenoperust. maksu % palkasta, sen logaritmi	1.1990	12.845	0.000		1.5291	24.823	0.000	
	Selitysaste 36,12% (korjattu 33,07%) F = 11,87*** Anderson-Darling = 0.348 (P=0.471)				Selitysaste 78,88% (korjattu 77,51%) F = 57,90*** Anderson-Darling = 0.275 (P=0.672)			

a. Asetelman kerroinestimaatit poikkeavat tekstissä käytetyistä estimaateista. Asetelman kerroinestimaatit kuvaavat selittävän muuttujan yhden yksikön muutoksen vaikutusta selitettävän muuttujan (eläkemenoperusteinen maksu % palkasta) logaritmiin. Niistä päästään tekstissä käytettyihin lukuihin - selittäjän yhden yksikön muutoksen selitettävässä (eläkemenoperusteinen maksu % palkasta) aikaan saamiin prosentuaalisiin muutoksiin - kaavalla: $(e^b - 1) * 100$, jossa b = kerroinestimaatti ja $e = 2.7182818$. Pienillä b:n arvoilla $(e^b - 1) * 100 = b * 100$.

b. Väestömuutoksen taustalla oleva vuotta 2003 koskeva tieto tässä ajankohdalta 31.12.2002.

c. Valtiolta ja muilta kunnilta ostettujen asiakaspalvelujen %-osuus käyttötalouden palkoista muuttujana tilastollisesti merkityksetön maksutason vaihtelun selittäjä. Se selitti ainoana selittäjänä selitettävän vaihtelusta 1,3% ja regressiokertoimen t-arvo oli -0.932 (P=0.3548). Muuttujan keskiarvo oli 0,9%, mediaani 0,6%, minimi 0,1% ja maksimi 3,5%.

Vanhojen kaupunkien korkeammat palkkaan suhteutetut eläkemaksut KuEL-järjestelmässä eivät johdu pelkästään suuremmasta eläkemenosta tai muita varhaisemmasta liikkeellelähdestä hyvinvointivaltion rakentamisessa: periaatteessakin ne viittaavat vain siihen, ettei palkkasumman kehitys ole seurannut eläkemenon kehitystä kuten muissa kaupungeissa ja kaupunkimaisissa kunnissa.

Kuntien menneisyydessä tuottamien palvelujen ja niistä aiheutuvan eläkemenon merkitystä maksujen palkkaan suhteutetussa vaihtelussa ei tule ylipäättään korostaa. Palkkoihin suhteutetun eläkemenoperusteisen maksun tasoon vaikuttavat myös taloudellisissa voimavaroissa tapahtuneet muutokset, mihin väestökehitys maksun vaihtelun selittäjinä myös viittaa. Kuvaavaa on, että esimerkiksi korkeimman maksutason kuntien historiaa edellä tarkastellussa kaupunkimaisten kuntien ryhmässä eivät yhdistä niinkään hallinnolliset kaupunkikriteerit vaan savupiipputeollisuus ja että matalimman maksutason edustajat ovat nopeaan tahtiin työllistä väestöään lisänneitä muuttovoittokuntia, usein yliopistokaupunkien kehysalueilta (kuvio 3.1).

Kuntataloutta hoidettiin vuonna 2003 kaiken kaikkiaan varsin toisenlaisessa taloustilanteessa kuin missä hyvinvointivaltiota rakennettiin. Keskeistä kaupunkitalouksien taloudellisten voimavarojen viimeaikaisissa muutoksissa ovat olleet kuntien verotulojen uusjakoa koskeneet lainsäädäntöuudistukset. Verotusta ja sen yhteyttä eläkemenoperusteisten maksujen tasoon pohditaan lähemmin luvussa 3.3.

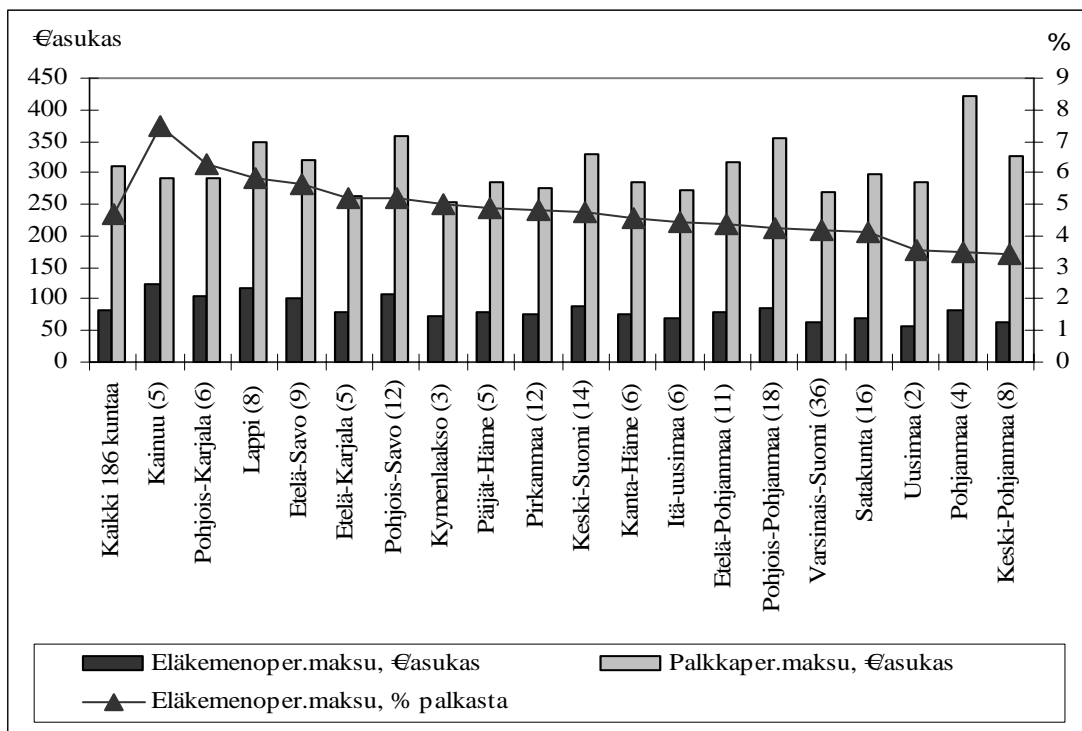
3.2. Eläkemaksujen alueellinen uusjako

Kuntien eläkemenoon perustuvat maksut kohdistuvat suhteellisesti suurempina voimakkaan väestökadon alueille - alueille, joissa myös työllisyyskehitys ja bruttokansantuotteen kasvu viimeisen neljännesvuosisadan aikana on ollut maan heikointa.

Eläkemenoperusteiset maksut olivat vuonna 2003 selvästi keskimääräistä korkeammalla tasolla Kainuun ja Lapin, Pohjois-Karjalan sekä Pohjois- ja Etelä-Savon maakunnissa tarkasteltiinpa maksuja sitten suhteessa maksettuihin palkkoihin tai asukaslukuun ja olivatpa tarkastelun kohteena pienten maaseutukuntien maksukertymät tai kaikkien kuntien maksutaso aritmeettiset keskiarvot. Keskimääräistä matalampaa maksutaso oli puolestaan maan länsi- ja etelärannikolla. Maksujen alueellisesta vaihtelusta tehdyt havainnot pätevät riippumatta siitä, otetaanko tarkastelussa huomioon pelkästään peruskuntien vai myös kansanterveystyön ja sairaalakuntayhtymien maksut. (Kuvio 3.2, taulukko 3.7, ks. myös liite 2.)

Maksujen vaihtelu kansanterveystyön ja sairaalakuntayhtymissä noudattaa pääsääntöisesti maksutasossa muutoinkin havaittavaa alueellista vaihtelua: maksut olivat korkeammat Itä- ja Pohjois-Suomessa kuin Länsi- ja Etelä-Suomessa. Esimerkiksi sairaalakuntayhtymistä ainoastaan Vaasan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä (käyttäjät Pohjanmaan maakunnan kuntia) on poikkeus pääsäännöstä¹.

Kuvio 3.2 Korkeintaan 4000 asukkaan maaseutumaisien kuntien keskimääräiset eläkemenoja palkkaperusteiset KuEL-maksut euroa asukasta kohti sekä eläkemenoperusteiset KuEL-maksut prosenttia palkasta maakunnittain (peruskunnat sekä peruskuntien toiminta kansanterveystyön ja sairaalakuntayhtymissä; painotetut keskiarvot; N = 186; asukasluvu vuoden 2002 lopussa = 434 000)



1. Kaikkein suurimmat palkkaan suhteutetut eläkemenoperusteiset maksuprosentit olivat Etelä-Karjalan (6,5%), Kainuun (5,1%), Vaasan (5,0%), ja Pohjois-Karjalan (4,8%) sairaanhoitopiireissä. Maksuprosentit olivat selvästi yli sairaanhoitopiirien aritmeettisen keskiarvon (3,5%) myös Keski-Suomen (4,5%), Lapin (4,3%) ja Itä-Savon (4,3%)sairaalakuntayhtymissä. Matalaa maksutaso oli puolestaan Keski-Pohjanmaan (1,9%), Etelä-Pohjanmaan (2,8%) ja Pohjois-Pohjanmaan (2,9%) sairaanhoitopiireissä. Kaikkein pienimmät eläkemenot ja niistä perityt maksut suhteessa maksettuihin palkkoihin olivat Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin (HUS) kuntayhtymässä, 0,13 prosenttia palkoista.

Taulukko 3.7 Eläkemenoperusteiset maksut prosenttia palkasta ja euroa asukasta kohti maa kunnittain (aritmeettiset keskiarvot = Ka, keskihajonnat = Kh)

Maakunta	% palkasta		Maakunta	€/asukas		N
	Ka	Kh		Ka	Kh	
Peruskunnat						
Keski-Pohjanmaa	3,7	0,9	Keski-Pohjanmaa	48	12	12
Pohjanmaa	4,0	1,3	Pohjanmaa	48	17	18
Etelä-Pohjanmaa	4,8	0,9	Varsinais-Suomi	50	21	56
Pohjois-Pohjanmaa	4,8	1,1	Satakunta	51	17	28
Satakunta	5,0	0,9	Kanta-Häme	53	11	16
Varsinais-Suomi	5,2	1,9	Etelä-Pohjanmaa	58	13	27
Päijät-Häme	5,3	1,1	Itä-Uusimaa	59	20	10
Kanta-Häme	5,4	0,8	Päijät-Häme	60	25	12
Keski-Suomi	5,5	1,2	Keski-Suomi	62	15	30
Etelä-Karjala	5,6	1,5	Pirkanmaa	62	20	33
Pirkanmaa	5,7	1,6	Pohjois-Pohjanmaa	64	19	40
Itä-Uusimaa	5,8	1,9	Etelä-Karjala	65	18	14
Kymenlaakso	5,9	0,9	Uusimaa	68	25	24
Uusimaa	5,9	1,8	Kymenlaakso	70	19	12
Lappi	6,3	1,3	Etelä-Savo	72	13	22
Pohjois-Karjala	6,5	2,3	Pohjois-Karjala	77	22	19
Pohjois-Savo	6,5	1,3	Pohjois-Savo	78	20	25
Etelä-Savo	6,6	1,6	Lappi	98	26	22
Kainuu	7,4	4,1	Kainuu	99	21	10
Manner-Suomi	5,5	1,7	Manner-Suomi	64	23	430

Peruskunnat sekä kansanterveystyön ja sairaalakuntayhtymät kuntatasolla

Keski-Pohjanmaa	3,3	0,5	Keski-Pohjanmaa	60	11	12
Pohjanmaa	4,0	0,8	Varsinais-Suomi	68	21	56
Pohjois-Pohjanmaa	4,1	0,8	Uusimaa	68	25	24
Etelä-Pohjanmaa	4,2	0,5	Päijät-Häme	71	22	12
Varsinais-Suomi	4,2	0,9	Satakunta	72	18	28
Satakunta	4,3	0,6	Itä-Uusimaa	72	24	10
Uusimaa	4,3	1,2	Kanta-Häme	72	12	16
Itä-Uusimaa	4,4	1,1	Etelä-Pohjanmaa	73	12	27
Päijät-Häme	4,5	1,0	Pohjanmaa	77	21	18
Kanta-Häme	4,5	0,5	Pirkanmaa	78	19	33
Keski-Suomi	4,8	0,7	Pohjois-Pohjanmaa	79	19	40
Pirkanmaa	4,8	1,1	Kymenlaakso	79	18	12
Kymenlaakso	5,2	0,7	Etelä-Karjala	87	15	14
Pohjois-Savo	5,2	0,8	Keski-Suomi	88	17	30
Etelä-Savo	5,5	0,8	Etelä-Savo	95	13	22
Etelä-Karjala	5,6	1,1	Pohjois-Karjala	99	24	19
Pohjois-Karjala	5,9	1,5	Pohjois-Savo	102	19	25
Lappi	6,0	1,0	Kainuu	116	18	10
Kainuu	7,1	4,0	Lappi	118	26	22
Manner-Suomi	4,7	1,3	Manner-Suomi	82	24	430

Niemi (2004) on tarkastellut niin sanotulla BTV- eli bruttokansantuote- työllisyys- ja väestöindikaattorilla mitattuja muutoksia maakunnittain vuosien 1975 ja 2002 välisenä aikana.¹ Kaikkein suurimmat negatiiviset poikkeamat koko maan vastaavasta kehityksestä ovat olleet Kainuussa, parhaat Ahvenanmaan ja Uudenmaan sekä Pohjois-Pohjanmaan maakunnissa. Seutukunnittain tarkasteltuna heikoimmat alueet ovat syrjäisiä alueita, maan itäisiä raja-alueita Etelä- ja Pohjois-Karjalassa, Kainuussa ja Itä-Lapissa sekä Pohjois-Savon reuna-alueita. Myös Itä-Uudellamaalla Loviisan seutukunnan BTV-indikaattorilla mitattu kehitys on ollut muihin seutukuntiin verrattuna heikkoa. Kymmenen heikoimman seutukunnan joukkoon kuuluvat myös Tornionjokilaakso Lapissa sekä Ylä-Pirkanmaa.²

BTV-indikaattorissa koko maan keskimääräinen muutos oletetaan nolllapisteeksi, olipa koko maan kehitys ollut annetuilla mittareilla mitä tahansa. Lisäksi indikaattorin osatekijät saavat mittarissa saman painoarvon. Kun vertaillaan indikaattorin osatekijöiden kehitystä koko maan tasolla vuosina 1975 – 2002, voidaan havaita, että niiden muutosvauhti on ollut varsin erilainen. Samalla kun tuotannon volyyymi (kiinteähintainen bruttokansantuote) kaksinkertaistui, työllisyys säilyi entisellä tasollaan; väkiluku kasvoi noin kymmenellä prosentilla (Niemi 2004, esim. s. 13).

Vuosina 1975-2000 työllisyyttä lisäsivät ainoastaan palvelualat, ja jalostuksen työpaikat vähenivät. Työllisyys väheni perinteisillä jalostusaloilla³, ja laman jälkeisen IT-boominkin välitön työpaikkalisäys keskittyi muutamaan kasvukeskukseen. Perinteisten jalostusalojen tapaan toimialan työpanos jäi vähäiseksi verrattuna siihen tuotannon kasvuun, joka sille vuosiksi 1997 – 2002 tilastoitiin⁴. (Ks. Emt. 23-24;29-30, vrt. Myrskylä 2004, 59.) Mainittakoon, että työtunteina mitattu työpanos kasvoi teollisuudessa toisen maailmansodan jälkeen voimakkaasti aina 1970 luvun alkupuolelle saakka ja kääntyi tasaiseen laskuun jo ennen ulkomaille suuntautuvien tuotannollisten investointien kasvua tai lamaa⁵.

Kaikkein heikointa, eli kaikkein eniten miinuksella olevaa, vuosien 1975 – 2000 työllisyyskehitys muihin maakuntiin verrattuna oli Kainuussa ja Satakunnassa sekä Etelä-Savossa, Kymenlaaksossa ja Etelä-Karjalassa. Myös Pohjois-Karjala, Lappi ja Päijät-Häme erottuvat omana ryhmänään muita maakuntia selvästi heikommalla työllisyyskehityksellään. Seutukunnista työllisten määrä väheni voimakkaaimmin Etelä-Karjalaan sijoittuvissa Kärkikunnissa, Loviisan seutukunnassa Itä-Uudellamaalla, Kehys-Kainuussa sekä Ilomantsin seutukunnassa Pohjois-Karjalassa. Myös Itä-Lapin, Sisä-Savon ja Pieksämäen seutukuntien

1. BTV-indikaattorilla verrataan alueiden bruttokansantuotteen, työllisyyden ja väkiluvun muutoksia koko maan vastaaviin muutoksiin. Indikaattori on sen kolmen osatekijän poikkeamien painottamaton keskiarvo. Useamman vuoden tarkasteluissa indikaattorit ilmoitetaan vuositasolla. Lähtökohtana oleva koko maan tilanne on nolllakohta, olipa koko maan kehitys mitatuilla indikaattoreilla ollut mitä tahansa.

2. BTV-indikaattorin alueellinen vaihtelu ei suoraan ilmaise sitä, mikä on sen osatekijöiden painoarvo tuossa vaihtelussa. Kaksi aluetta voi olla indikaattorilla mitaten yhtä menestyneitä, vaikka toisen menestys koostuisi lähes yksinomaan muuta maata paremmasta bruttokansantuotteen (BKT) kasvusta ja lankeaisi toisella alueella tasaisemmin indikaattorin kaikille osatekijöille. Vaikka BKT:n, väestön ja työllisyyden poikkeamat koko maan kehitykseen verrattuna ovat tietyllä alueella olleet yleensä samansuuntaista, erojakin löytyy. Esimerkkeinä mainittakoon Salon ja Imatran seutukunnat. Salossa BKT:n kasvu oli vuosina 1975-2002 huomattavasti koko maata parempaa, mutta väestön ja työllisyyden kehitys jäi koko maahan verrattuna hieman miinukselle. Imatran seudulla puolestaan BKT:n kasvu oli koko maata parempaa, työllisyyden kehitys huomattavasti heikompaa.

3. Suomen merkittävimmistä perinteisistä jalostuksen työllistäjistä metsäteollisuuden työpaikat vähenivät viime vuosisadan viimeisen neljänneksen aikana tasaiseen tahtiin, metallissa tilanne säilyi entisellään. Muista yksittäisistä jalostusaloista merkittävin ja tasaiseen tahtiin jatkunutta työpaikkojen väheneminen oli elintarviketeollisuudessa. (Niemi 2004, 24.)

4. Uusi talous ja informaatioteknologia eivät 2000-luvun vaihteen kehityksen perusteella muuttaneet kansantaloudessa havaittua talouskasvun ja työllisyyden välistä suhdetta. Tuotannon kasvun ja työllisyyden välisistä yhteyksistä aiemmin tehtyjen arvioiden mukaan noin 2–3 prosentin bruttokansantuotteen kasvu oli merkinnyt perinteisesti työllisyyden säilymistä ennallaan. Vuonna 1999 bruttokansantuote kasvoi lähes viisi prosenttia, työllisyys kolme prosenttia, vuonna 2000 BKT kasvoi 5,7 prosenttia, työllisyys enää 1,7 prosenttia. (Tossavainen 2001, 14-16.)

5. Teollisuuden työtuntien määrä kääntyi laskuun 1970- ja 1980-lukujen taitteessa, ja saavutti vuoden 1960 tason vuonna 1985. (Levo-Kivirikko & Uusitalo 1999.)

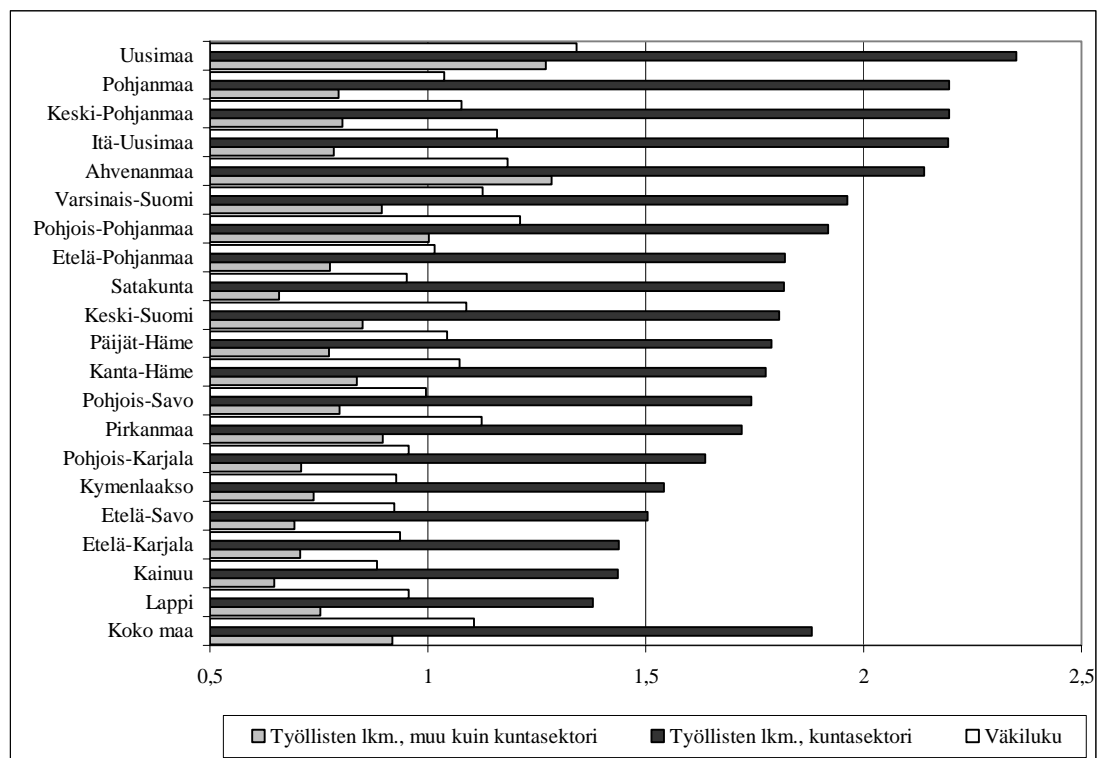
työllisyyskehityksen negatiiviset poikkeamat muihin seutukuntiin verrattuna olivat varsin suuret. (Ks. Niemi 2004, 13, 26-28, ks. myös Tilastokeskus, Altika ma7503.)

Työllisyyden säilyminen on ollut Suomessa vuosina 1975 – 2000 ”julkisiksi ja muiksi palveluiksi” Tilastokeskuksen luokittelussa nimetyn palvelutuotannon varassa (Niemi 2004, 25; ks. vrt. Laakso & Loikkanen 2004, 65). Tähän ryhmään kuuluvat julkisen ja kolmannen sektorin sekä yksityisten yritysten ensisijaisesti kansalaisille, kuntalaisille ja kotitalouksille tuottamat yhteiskunnalliset ja henkilökohtaiset palvelut, olivatpa ne sitten julkista hallintoa, koulutus-, terveys- ja sosiaalipalveluita, kulttuuri-, virkistys- tai urheilutoimintaa, ympäristöhuoltoa; pesulatoimintaa tai muita henkilöpalveluita tai kotitalouspalveluita. (Rakennemuutoskatsaus 2004, 79.) Pääosa alan työllisyydestä on tehty julkisella sektorilla ja etenkin palvelujen osalta nimenomaan kuntien järjestäminä, vuosien 1975 – 2000 tilanteessa myös kuntien tuottamina palveluina.

Julkisten ja muiden palveluiden työllisyysvaikutusten suuruus on heijastunut suoraan maakunnan työllisyyden poikkeamaan. Työllisyyttä parantaneissa tai ainakin työllisyystasonsa säilyttäneissä maakunnissa julkisten ja muiden palveluiden toimialan työllistävää vaikutus on ollut suuri.¹ Julkisen hallinnon ja hyvinvointipalvelujen aloilla työllisten määrä kasvoi esimerkiksi vuosina 1970-1980 yli 40 prosenttia, kun samana aikana muiden toimialojen yhteenlaskettu työllisyys laski (Laakso & Loikkanen 2004, 65).

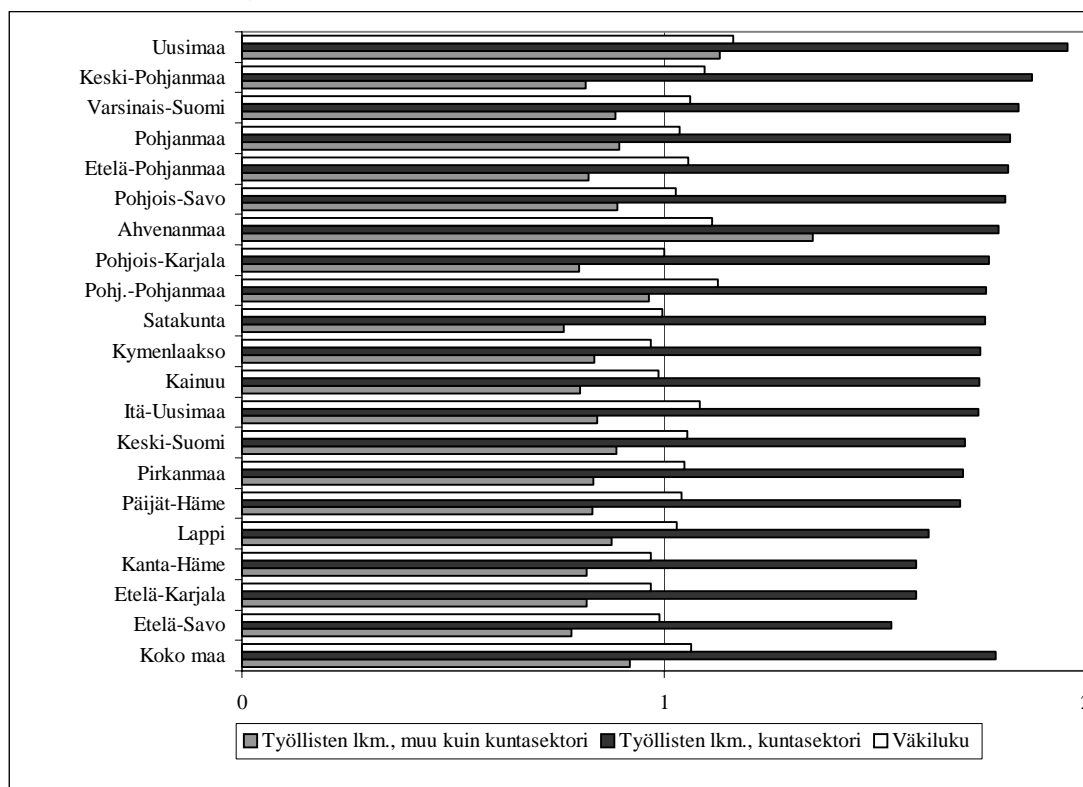
Kuten kuviosta 3.3 havaitaan, on työllisyyden säilyminen ollut Suomen kansantaloudessa vuosina 1975 – 2003 nimenomaan kuntasektorin tuotannon varassa. Ainoastaan Uudellamaalla, Ahvenanmaalla ja Pohjois-Pohjanmaalla muiden sektorien yhteenlaskettu

Kuvio 3.3 Asukasluvun sekä työllisyyden suhteellinen muutos kunta- ja muilla sektoreilla vuosina 1975 – 2003 maakunnittain, 1975 = 1.00. (Lähde: muokattu lähteestä Tilastokeskus, Altika 0201, ma7503)

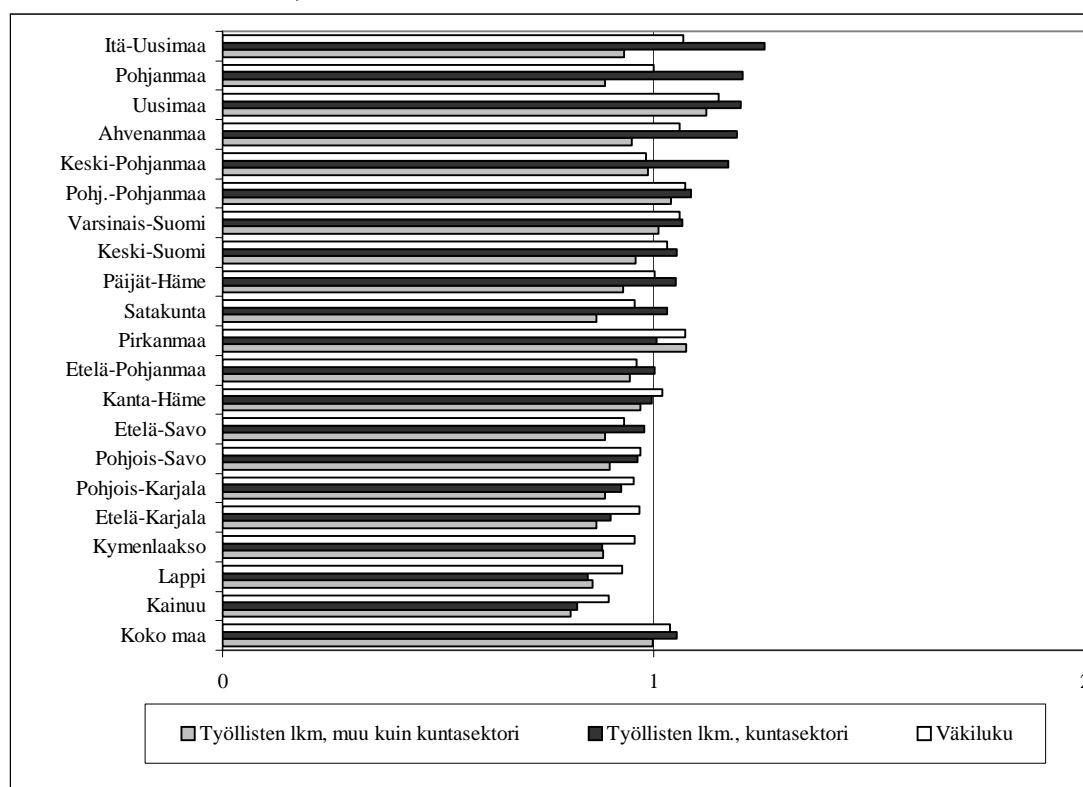


1. Suurin julkisen ja muiden palveluiden työllisyyttä lisäävä vaikutus on ollut Ahvenmaalla, sen jälkeen Uudellamaalla. Mainittakoon, että alueella työssä käyvistä julkisen sektorin työpaikkojen osuus oli vuonna 2002 Uudellamaalla (26%) kuitenkin alle koko maan keskiarvon (28%), Ahvenanmaalla sen sijaan maan suurimpia, 33%. Seuraavaksi eniten julkisten ja muiden palvelujen ryhmä on parantanut Pohjois-Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan, Pohjanmaan ja Keski-Suomen työllisyytilannetta. Julkisten ja muiden palvelujen työllisyyttä lisäävä vaikutus on ollut maakuntien heikompia Etelä-Savossa, Kymenlaaksossa, Kainuussa ja Lapissa. (Niemi 2004, 28-29.)

Kuvio 3.4 Asukasluvun sekä työllisyyden suhteellinen muutos kunta- ja muilla sektoreilla vuosina 1975 – 1991 maakunnittain, 1975=1.00 (Lähde: muokattu lähteestä Tilastokeskus, Altika 0201, ma7503)



Kuvio 3.5 Asukasluvun sekä työllisyyden suhteellinen muutos kunta- ja muilla sektoreilla vuosina 1991 – 2003 maakunnittain. (1991=1.00). (Lähde: muokattu lähteestä Tilastokeskus, Altika 0201 ma7503)



keskimääräinen työllisten määrä ylsi vuonna 2003 vuoden 1975 tasolle. Kuntatyön kasvun kausi ajoittuu kuitenkin lamaa edeltävään kauteen, jolloin erot kunta-alan maakuntakohtaisessa työpaikkakehityksessä olivat laman jälkeiseen aikaan verrattuna pieniä. Tarkastelussa on koko kuntasektorin tuotanto olipa sen funktiona sitten palvelu- tai muut toimialat. (Kuviot 3.3 – 3.5.)

Laman kaventama kuntien veropohja ja laman seurauksena toteutetut valtionosuuksien leikkaukset heijastuivat kuntien henkilöstömenoihin. Vuodet 1991-1992 olivat talousluvuilla mitaten kuntataloudessa heikoimpia, seuraava vuosi irtisanomisten ja lomautusten huippua (Forma & Halmeenmäki 2000, 217, 218).

Työllisten lukumäärä oli kuntasektorilla kansantalouden tilinpidon (Kansantalous 2004:2 A ja B) mukaan laman aikana matalimmillaan vuonna 1994, noin yhdeksän prosenttia vuoden 1991 määrää pienempi. Tällöin kuntatyössä oli ollut runsaat 421 000 henkilöä, mikä merkitsi koko vuosisadan suurinta lukemaa. Vuoden 1991 taso saavutettiin jälleen uuden vuosituhannen alussa. Tilastot antavat laman ja kunta-alan työllisyystilanteesta kuitenkin todellista silotellun kuvan: kansantalouden tilinpidossa työllisiä ovat kaikki kuntasektorin palkansaajat, olivatpa työsuhteet sitten pysyviä virkoja tai tilapäisiä työllisyystöitä.

Vuoden 2003 tilanteessa kuntasektorilla oli noin 444 000 työllistä, eli noin viisi prosenttia enemmän kuin vuonna 1991. Kasvu ei ollut kuitenkaan kohdentunut Kainuun, Lapin, Kymenlaakson, ei liioin Karjalan ja Savon maakuntiin, joissa kunta-alan työllisiä oli edelleen vuoden 1991 tasoa vähemmän. Lisäksi kunta-alan työllisten lukumäärä oli vähentynyt näissä maakunnissa lähes poikkeuksetta väestömäärää - ja palvelutarpeita - selvästi voimakkaammin. Vuonna 2003 ei-työllistä väestöä oli suhteessa työlliseen väestöön (taloudellinen huoltosuhde)¹ kaikkein eniten nimenomaan Kainuussa, Lapissa sekä Karjalan ja Savon maakunnissa. Myös sellaisten tarvekriteereiden kuin ikärakenteen, sairastavuuden ja työttömyyden perusteella kunnille myönnettyt sosiaali- ja terveydenhuollon laskennalliset asukaskohtaiset valtionosuudet olivat kyseisissä maakunnissa euromääräisesti maakuntien korkeinta tasoa (ks. liite 3) Tarkastelussa eivät tällöin ole valtionosuuksiin sisältyvät kunnallisten verotulojen tasaukset, jotka suosivat palvelujen tarvekriteereistä riippumatta pienten verotettavien tulojen kuntia.

Riippuvuus valtionosuuksista ja valtionosuuksiin 1990-luvulla tehdyt leikkaukset (ks. liite 4) ovat työpaikkakadosta johtuvan veropohjan vähenemisen ohella merkittävimpiä syitä Itä- ja Pohjois-Suomen maakunnissa sijaitsevien kuntien kuntatyön vähenemiseen.²

Henkilöstöön kohdennetut säästötoimet heijastuivat näillä alueilla tavallista voimakkaimpina sekä työssä olevien että tietyille erityiseläkkeelle siirtyneiden määriin. Vuosina 1993 – 1998 KuEL-järjestelmän työkyvyttömyys- ja työttömyyseläkkeelle siirtyminen oli yleisintä nimenomaan Itä- ja Pohjois-Suomessa (Forma & Halmeenmäki 2000).³

Eläkemenoperusteisten maksujen palkkaan ja asukaslukuun suhteutettu muuta maata korkeampi taso Itä- ja Pohjois-Suomessa on yhteydessä alueiden työllisyyden ja väestön suurempaan vähenemiseen. Vähemmän selvää on, mikä muuttujien välisessä suhteessa on

1. Taloudellinen huoltosuhde on ei-työllisen väestön määrä jaettuna työllisten määrällä. Ei-työllinen väestö koostuu työttömistä (jotka ovat työvoimaan kuuluvia) ja työvoiman ulkopuolisista (0-14 -vuotiaat, koululaiset, opiskelijat, eläkeläiset, varusmiehet ja muut työvoimaan kuulumattomat esim. kotiäidit).

2. Vaikka yksityissektorille suunnatut asiakaspalvelujen ostot kuntien omassa toiminnassa ovat maan keskitason yläpuolella joissakin Pohjois- ja Itä-Suomen maakunnissa (Pohjois-Karjala, Kainuu, Kymenlaakso), niiden vaikutukset KuEL-palkkaperustaan ovat vähäiset. Yksityisostojen vaikutuksia eläkemenoperusteisen maksun KuEL-palkkaan suhteutettuun tasoon alle 4000 asukkaan maaseutumaisissa kunnissa (peruskunnat) on tarkasteltu liitteessä 2.

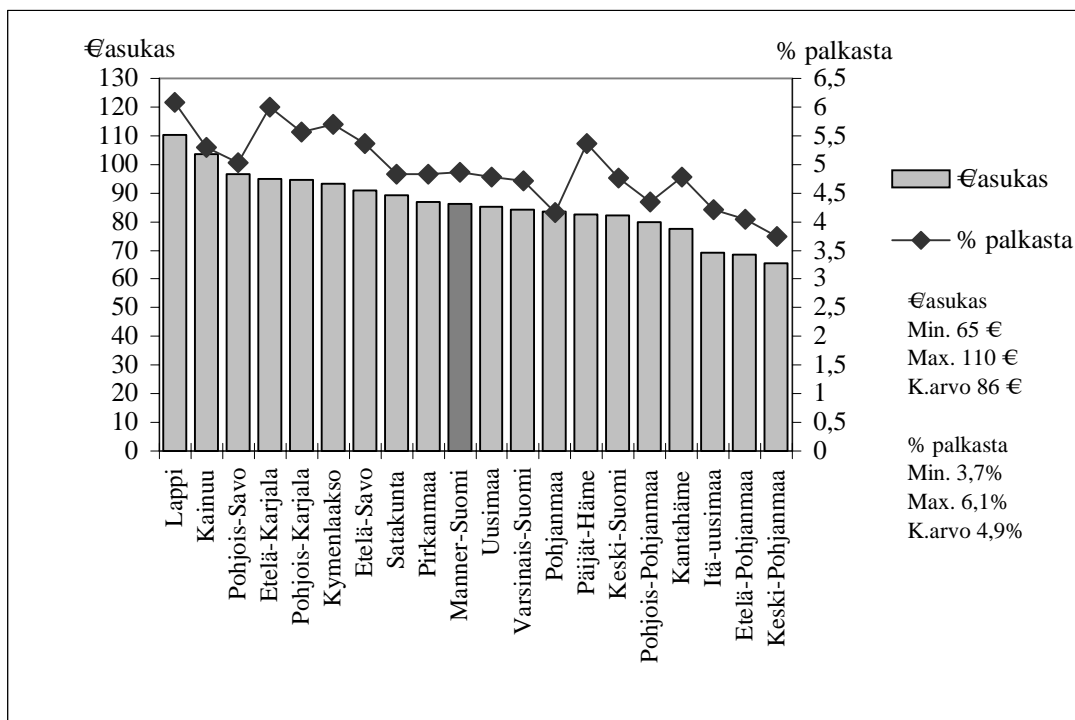
3. Tässä käytetty aineisto sisälsi myös tiedot näitä eläkelajeja sekä yksilöllisiä varhaiseläkkeitä koskevistä omavastuumaksuista. Maksujen vuotuinen taso ei kuitenkaan kerro mitään eläkkeiden kertymistä. Maksuja peritään ainoastaan kyseisten eläkelajien alkamisvuonna ja omavastuumaksujen vuotuinen taso voi vaihdella yksittäisissä kunnissa suurestikin. Lisäksi maksuja voidaan erityisjärjestyin kirjata pienemmissä kunnissa useammallekin vuodelle. Palkkaan suhteutetun eläkemenoperusteisen maksun ja vastaavalla tavalla laskettujen omavastuumaksujen korrelaatiot jäivät osin tästä syystä tässä aineistossa verrattain mataliksi (suhteessa työkyvyttömyyseläkkeeseen +0.177), tai niitä ei ollut (suhteessa työttömyyseläkkeeseen +0.050 ja yksilölliseen varhaiseläkkeeseen -0.007).

lopulta selitettävä mikä selittäjä. Kunnan eläkemenoon perustuvien maksujen asukasluukuun ja palkkaan suhteutetun tason korkeus voi olla Itä- ja Pohjois-Suomen kaltaisilla, kuntatyöstä riippuvilla alueilla ainakin tulevaisuudessa yhtä hyvin sekä syy työllisyyden ja väestön vähenemiseen kuin niiden vähenemisen seurausta.

Silloin kun maksujen vaihtelu on alueellisista tekijöistä riippuvaa, kuntien yhdistäminen ei sitä välttämättä korjaa. Esimerkiksi maakuntatasoinen yhdistyminen tasaisi eläkemenoperusteisissa maksuissa havaittua suurta kuntakohtaista vaihtelua, ei kuitenkaan poistaisi. Tähän viittaa kuvio 3.6. Siinä on tarkasteltu Manner-Suomen kaikkien peruskuntien sekä kansanterveystyön ja sairaanhoitopiirien kuntayhtymien palkka- ja maksukertymiä maakuntatasolla (kuvio 3.6).

Kuvion 3.6 mukaisissa, maakuntasoiisiin kertymiin perustuvissa laskelmissa korostuu alueen suurimpien kuntien, eli kaupunkien rooli. Niinpä Helsinki nostaa Uudenmaan, Hämeenlinna ja Riihimäki Kanta-Hämeen ja Lahti Päijät-Hämeen keskimääräistä maksutasoa. Kajaani ja Kuopio, joissa väestö- ja työllisyyskehitys on vuosina 1975 – 2003 ollut sijaintimaakuntiansa suotuisinta, puolestaan laskevat Kainuun ja Pohjois-Savon muutoin muuta maata selvästi korkeampaa maksutasoa. Havainnot vahvistavat toisaalta kaupunkien, toisaalta Itä- ja Pohjois-Suomen maaseutukuntien eläkemenoperusteisesta maksutasosta jo aiemmin todettua.

Kuvio 3.6 Keskimääräiset eläkemenoperusteiset KuEL-maksut % KuEL-palkasta ja euroa asukasta kohti maakunnittain Manner-Suomessa vuonna 2003. Peruskuntien, kansanterveystyön sekä sairaalakuntayhtymien maakuntatasoisiiin kertymiin perustuvat arviot, N=430.



3.3. Eläkemeno ja kunnallisten verotulojen uusjako

Itä- ja Pohjois-Suomen heikko talous- ja työllisyyskehitys on merkinnyt useille alueen kunnille verotuksen perustana olevan veropohjan kaventumista. Toisaalta myönteisempi talous- ja työllisyyskehityskään ei ole nykypäivänä tae entiseen tapaan kasvavista kunnallisista verotuloista.

Kuntien verotuksen oikeudellisia perusteita on muutettu 1990-luvun alusta lähtien useasti. Muutoksista useimmat ovat koetelleet erityisesti kunnallisista verotuloista riippuvien kaupunkien rahoittaman palvelutuotannon edellytyksiä. Kaupungit ovat menettäneet veropohjaansa ja verotulojaan valtiolle ja osallistuvat verotuloillaan aiemmasta poiketen myös valtionosuuksien rahoitukseen.

3.3.1. Verouudistukset ja kaupunkien verotulot

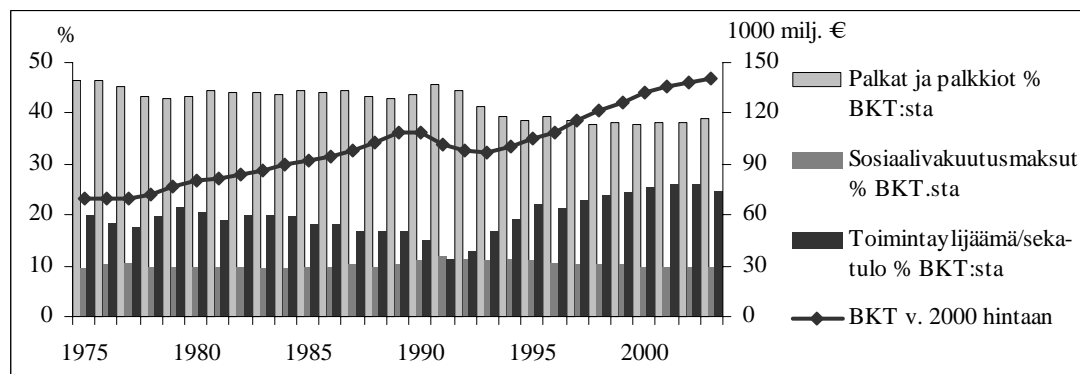
Siirtyminen 1980-luvun loppupuolen poikkeuksellista kasvukaudesta lamaan merkitsi kaupungeille ja kaupunkimaisille kunnille muita kuntia suhteellisesti jyrkempää talouden alamäkeä (Loikkanen & Riihelä & Sullström 2000). Helsingissä asukasta kohti laskettu verorahoitus (verot ja valtionosuudet) jäi absoluuttisestikin eli markkamäärin mitaten vuonna 1992 alle maan keskiarvon (Helin 2003:19, 17). Toisaalta asukaskohtaisella bruttokansantuotteella mitattu talouden elpyminen oli laman jälkeen kaupunkimaisissa kunnissa muita kuntia nopeampaa (Loikkanen & Riihelä & Sullström 2000), ja kasvukeskuksissa, etenkin yliopistokaupungeissa erityisesti 1990-luvun loppupuolella varsin voimakasta. Arvonlisäyksen kasvusta kaupunkien kuntatalouksille koitua verohyöty jäi kuitenkin lyhytaikaiseksi, ja oli vuonna 2003 vähäisempi kuin mitä se 1970-luvun puolessa välissä tai 1980-luvulla olisi ollut. Vuosina 2002 – 2003 asukasta kohti laskettu euromääräinen verorahoitus oli Helsingissä jälleen maan keskiarvoa, vuonna 2002 jopa hieman sen alle (Helin 2003:19, 17).

Suomessa alkoi 1990-luvun alkupuolella verotusta koskevien rakenteellisten uudistusten sarja, jolla on ollut joukko kuntatalouteen kohdistuneita vaikutuksia. Toteutetut uudistukset ovat merkinneet sitä, että kunnat ovat tulojen verottamisessa aiempaa riippuvaisempia palkkatuloista ja pääasiassa palkkojen perusteella määräytyvistä sosiaalietuuksista samalla kun palkkojen merkitys tuotannontekijätulojen joukossa on kansantaloudessa vähentynyt (ks. kuvio 3.7).

Vuoden 1993 verouudistuksessa henkilökohtaisesta tulosta sekä liike-, ammatti- ja kiinteistötulosta perityt kunnallisverot lakkasivat olemasta. Pääomatulojen veropohja siirtyi uudistuksessa kokonaan valtiolle ja kunnat menettivät perinteisen oikeutensa verottaa yhteisöitä. Kunnat ovat siitä lähtien keränneet veroja kiinteistöjen ohella ansiotuloista ja saaneet tietyn osuuden yhteisöveron tuotosta. Kuntien yhteisövero-osuutta on vuoden 1993 jälkeen lisäksi jatkuvasti pienennetty. Kun kuntien laskennallinen yhteisöverokanta oli vuosina 1996–1997 noin 12,54, se oli vuosina 2003–2005 tuosta määrästä vajaat puolet eli noin 5,73 (liite 5). Mainittakoon, että kuntien mahdollisuudet vaikuttaa yrityksiltä saamiinsa verotuloihin kaventuivat oleellisesti jo ennen vuoden 1993 verouudistusta, kun harkintaverotuksen mahdollisuus vuonna 1991 poistui. Vuosina 1975 – 1985 harkintaverotuksen osuus oli 11 – 17% yritysten maksamista tuloveroista ja tuotti kunnille noin neljänneksen niiden yrityksiltä saamista verotuloista (Hernesniemi 1987, 287).

Muutokset ovat olleet epäedullisia Helsingille ja muille kasvukeskuksille, joissa yhteisöveroja muodostuu suhteessa ansiotuloihin keskimääräistä enemmän ja joiden asukkaat saavat myös pääomatuloja suhteessa ansiotuloihin enemmän kuin maassa keskimäärin. Yhteisöverot ovat olleet nimenomaan kaupunkikuntien tuloa. Suuria pääomatuloja saaneita luonnollisia henkilöitä löytyy sen sijaan yhtäläillä pienistä maaseutukunnista kuin suurimmista kaupungeista. Itse asiassa keskimääräiset asukaskohtaiset pääomatulot eivät vuonna 2002 yltäneet maaseutumaisien kuntien keskimääräistasolle kaikissa yli 100 000 asukkaan kaupungeissakaan. Pienissä ja maaseutumaisissa kunnissa pääomatuloja kertyy suhteellisesti enemmän luonnollisina henkilöinä verotettujen yrittäjien voitoista (ks. kuvio 3.8, myös liite 6).

Kuvio 3.7 Kotimaiset tuotannontekijätulot % käypähintaisesta bruttokansantuotteesta ja bruttokansantuote vuoden 2000 hintaan vuosina 1975 – 2003 (Tilastokeskus StatFin-tilastotietokanta)*



* Kotimaiset tuotannontekijätulot koostuvat kansantalouden arvonnalisäysprosessissa syntyneistä palkansaajakorvauksista (palkat sekä palkkaperusteiset sosiaalivakuutus- eli sova-maksut) sekä toimintaylijäämä/sekatulosta. Toimintaylijäämä vastaa tuloa, jonka yksiköt saavat tuotantovälineiden omasta käytöstä. Se saadaan, kun arvonnalisäyksestä vähennetään palkansaajakorvaukset, kiinteän pääoman kuluminen sekä tuotannon ja tuonnin verot miinus tukipalkkiot. Sekatulo on yhtiöittämättömien yritysten tulomuodostuksen tasapainoerä, ja vastaa korvausta omistajan ja hänen perheenjäsentensä työstä ja sisältää yrittäjän saaman voiton. (Kansantalous 2004:2A, 17.) Mainittakoon, että osaa yrittäjätulosta verotetaan ansiotulona, osaa pääomatulona ja että ansiotuloina verotettujen yrittäjä- ja pääomatulojen osuus kaikista luonnollisten henkilöiden valtionveronalaisista tuloista oli vuonna 2002 vajaat viisi prosenttia (Tilastokeskus, Altika 1210). (ks. läh. liite 6, viite 1)

Yhteisöverot ovat olleet erityisesti Helsingin tuloa. 1990-luvulla Helsingin laskennallinen nimellinen yhteisöveroprosentti oli keskimäärin runsas kolme prosenttia maan yhteisöveropohjasta ja tuotti kaupungille esimerkiksi vuonna 1998 ao. vuoden hintaan ja vuoden 2002 asukaslukutietoihin suhteutettuna 1 061 euron asukaskohtaisen verotulon. Vuoteen 2003 mennessä kaupungin laskennallinen yhteisöveroprosentti oli pienentynyt runsaaseen prosenttiin maan yhteisöveropohjasta ja verotulo vuoden 2002 asukaslukuun suhteuttaen 405 euroon.¹ Syynä Helsingin laskennallisen yhteisöverokannan alenemiseen on ollut paitsi kuntien yhteisövero-osuuden pieneminen myös uudistus, joka vähensi kaupungin saamaa osuutta kuntaryhmän sisällä. Toki veron tuottoa on heilutellut myös talouskehitys.² (Ks. läh. liite 5; ks. myös Tilastokeskus 2.8.2005; Helin 2004.24, erit. s. 16)

1990-luvun puolivälissä kuntien verotusta uudistettiin ns. kannustinloukkutyöryhmän ehdotusten mukaisesti (VNK 1996): pienten ansiotulojen verotusta kevennettiin kunnallisveron ansiotulovähennystä kasvattamalla ja jätettiin sosiaaliturvatuksien verotus kyseisen vähennysjärjestelmän ulkopuolelle³. Tämä työnteon kannattavuuden parantamisella perusteltu uudistus merkitsi ansiotulojen veropohjan kaventumista³ samalla kun kuntien verotulojen riippuvuus ansiotulosta lisääntyi. Lisäksi järjestelmän sovellutusala laajennettiin vuoteen 2006 saakka⁴ ulottamalla vähennys entistä suurempituloisiin. Tämä merkitsi järjestelmän alueellisen ja kuntakohtaisen jakautumisen muuttumista: Vuonna 1996 asukaslukuun suhteutetut euromääräiset ansiotulovähennykset olivat suurimmat Lapissa ja Kainuussa,

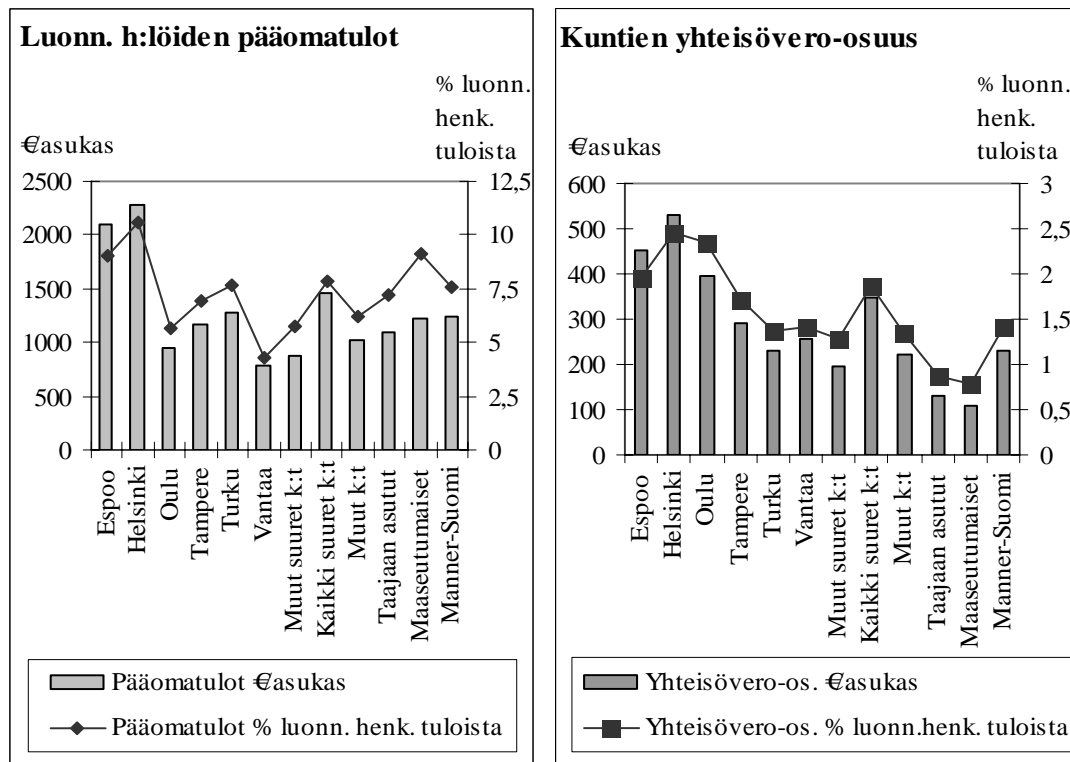
1. Verotuloista ks. Tilastokeskus 2.8.2005; veroprosenteista ks. läh. liite 5.

2. Kuntien yhteisövero-osuutta alennettiin tuntuvasti vuonna 2002 korvikkeeksi päätöksestä, jolla valtio luopui arvonnalisäveron takaisinperinnästä kunnilta. Menettäjinä uudistuksissa olivat kunnat, joiden osuus yhteisöveron tuotosta oli muita suurempi. (Helin 2003:19, 32.) Mainittakoon, että arvonnalisäveroja perittiin asukasta kohti laskien a.o. vuoden rahassa Helsingiltä vuonna 2000 noin 26 euroa, alle 2000 asukkaan kunnissa 27 ja koko Manner-Suomessa 27 euroa (SM 2003).

3. Uudistus toi myös progressiivisuuden palkkojen sekä yrittäjien ansiotulona verotetun tulo-osuuden tosiasialliseen (eli efektiiviseen) kunnalliseen verotukseen. Eläketuloihin sovellettiin eläketulovähennystä, kuten tehtiin jo ennen uudistustakin. Työttömyysturvan tosiasiallinen verotus on kunnissa sen sijaan edelleen suhteellista.

4. Vuonna 2006 otettiin käyttöön valtionverotuksen ansiotulovähennys (Sääd. kok. 2005: 1128) ja kunnallisverotuksen ansiotulovähennysten määräytymisperusteet jäivät vuoden 2005 mukaisiksi.

Kuvio 3.8 Luonnollisten henkilöiden pääomatulot ja kuntien yhteisövero-osuus prosenttia luonnollisten henkilöiden valtionveronalaisista tuloista sekä euroa asukasta kohti vuonna 2002 kuudessa suurimmassa kaupungissa, muissa yli 50 000 asukkaan kaupungeissa (muut suuret), kaikissa yli 50 000 asukkaan kaupungeissa (kaikki suuret k:t), muissa Manner-Suomen kaupungeissa ja kaupunkimaissa kunnissa (muut k:t) sekä taajaan asutuissa ja maaseutumaisissa kunnissa, painotetut keskiarvot. (Lähde: Tilastokeskus, Altika 0201 – väestö 31.12.2002; 1210 - luonnollisten henkilöiden tulot 2002; Verohallinto 2003- kuntien vuoden 2002 yhteisövero-osuus)



vuonna 2004 Ahvenan- ja Uudellamaalla. Samalla vähennysten euromääräinen painopiste siirtyi pienemmistä kunnista suurimpiin kaupunkeihin (ks. Suomen Kuntaliitto 2004).

Ansiotulovähennyksen laajentumisen vaikutuksia suurten kaupunkien verokertymiin ei tule kuitenkaan korostaa. Vaikka ansiotulovähennykset olivat asukasta kohti laskien vuonna 2004 esimerkiksi Helsingissä maan suurimpia, ansiotulo- ja muiden vähennysten takia saamatta jääneiden verotulojen merkitys suhteessa ansiotulojen perusteella kertyneisiin kunnallisveroihin oli Helsingissä kuitenkin maan pienimpiä (ks. emt.). Lisäksi ansiotulovähennysten laajetessa ansio- ja tulonhankkimisvähennysten korotusten kautta saamatta jääneitä verotuloja on kompensoitu kunnille valtionosuuksien kautta^{1,2}.

1. Ensimmäisen kerran kompensoitiin vuoden 2003 lisätalousarvion yhteydessä päätettyjen vähennysten korotusten aiheuttamia veromenetyksiä. Vuonna 2003 toukokuussa annetun hallituksen lisätalousarvioesityksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksia tuli korottaa noin 113 miljoonalla eurolla (HE 2003:7 ks. myös VaVm 2003/8); Kompensointi otettiin huomioon myös vuoden 2005 valtionosuuksiin kirjatuissa verotulojen tasauksissa. Sisäasiainministeriön ennakkolaskelmien mukaan STM:n valtionosuuksia korotettiin loppuvuodesta 2003 siten, että ne vaihtelivat vuodenvaihteen 2002-2003 asukaslukuun suhteuttaen 20,87 eurosta 22,77 euroon. Yli 100 000 asukkaan kaupunkien asukaskohtaisia tasausvähennyksiä vuodelle 2005 kompensointi pienensi Espoon 0,98 eurosta Vantaaan 2,22 euroon. Helsingissä se oli 1,5 euroa. Sisäasiainministeriön laskelmat tehtiin vuoden 2001 verotiedoin (SM.16.5.2003 ja SM 6.6.2003; ks. Kuntatalous 2003:3,9)

2. Myös yhteisöverojen menetyksiä on kompensoitu muun muassa luopumalla arvonlisäverojen takaisinperinnästä kunnilta ja alentamalla kuntatyönantajan kansaneläkemaksua eli valtion ja kuntien välistä kustannusneutraliteettia korostavilla toimilla (ks. läh. liite 7). Sana ”kuntien” käsittää tuossa käsitteistössä kuntainstituution eikä kompensointi niin muodoin ole edellyttänyt kuntakohtaista arviointia. (Ks. myös viite 2, s. 44.)

Taulukko 3.8 Kuntien asukaskohtaiset verotulot (tilinpäätös, TP) ja verokertymät (maksuunpano, MP) vuonna 1985 ja niiden prosentuaalinen muutos vuodesta 1985 vuoteen 2003 yli 50 000 asukkaan kaupungeissa ja muissa taajama-asteeltaan erilaisissa kunnissa kunnan asukasluvun muutoksen mukaan (Lähde: Verohallinto 2004; Tilastokeskus 1987; Altika 0201; 2005; 2043)*

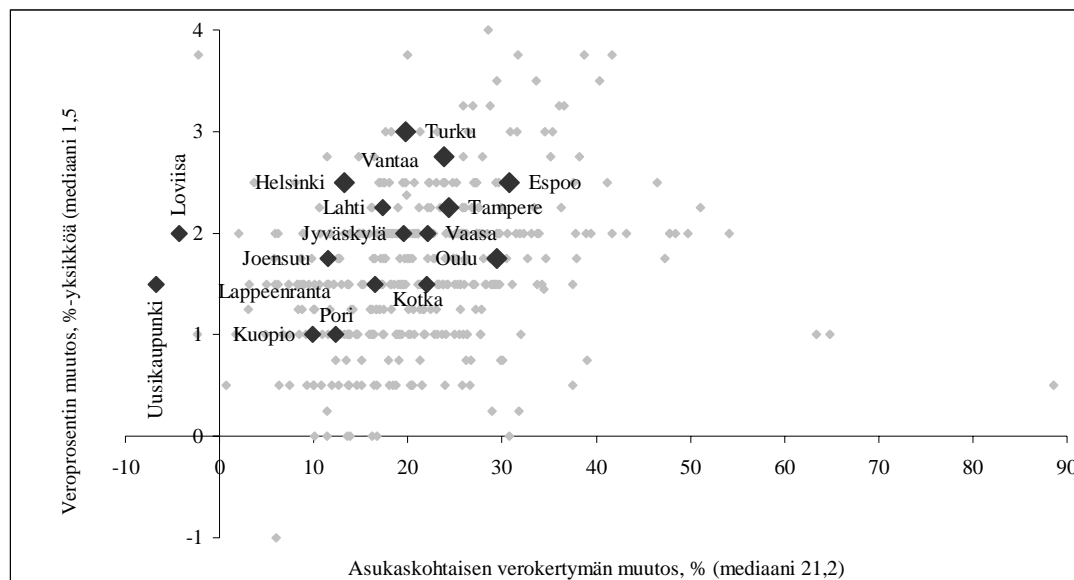
Kunnan asukasluvun muutos As. luku 2003 / as. luku 1975	Yli 50 000 as. kaupungit			Muut kngit ja kaup. kunnat			Taajaan asutut kunnat			Maaseutu-maiset kunnat			Kaikki kunnat		
	€as. 1985	muu- tos%	N	€as. 1985	muu- tos%	N	€as. 1985	muu- tos%	N	€as. 1985	muu- tos%	N	€as. 1985	muu- tos%	N
Verotulo €/asukas 1985 ja muutos-% 1985-2003 (TP, painotetut keskiarvot)															
0,5623-0,7875	*	*	0	*	*	0	1688	25	4	1517	22	82	1542	22	86
0,7876-0,8705	*	*	0	2227	29	5	1765	25	6	1548	22	75	1706	24	86
0,8706-0,9900	2107	18	2	2086	26	11	1849	22	14	1623	23	59	1888	23	86
0,9901-1,1357	2661	19	5	1972	25	12	1735	22	24	1666	22	45	2273	22	86
1,1358-2,8274	2345	27	7	2126	27	25	1888	29	25	1665	25	29	2154	27	86
Yhteensä	2480	22	14	2087	26	53	1812	26	73	1584	23	290	2059	26	430
Verot €/asukas 1985 ja muutos-% 1985-2003 (MP, painotetut keskiarvot)															
0,5623-0,7875	*	*	0	*	*	0	1762	19	4	1573	17	82	1601	17	86
0,7876-0,8705	*	*	0	2367	22	5	1801	21	6	1575	19	75	1755	20	86
0,8706-0,9900	2130	16	2	2117	24	11	1864	20	14	1642	20	59	1911	21	86
0,9901-1,1357	2704	16	5	1995	23	12	1766	19	24	1674	21	45	2307	19	86
1,1358-2,8274	2353	25	7	2145	25	25	1894	28	25	1709	21	29	2186	26	86
Yhteensä	2507	20	14	2119	24	53	1834	24	73	1615	20	290	2087	23	430
Asukaskoht. verojen muutos-% 1985-2003 (MP, aritmeett. keskiarvot,-hajonnat)															
	kh	ka	N	kh	ka	N	kh	ka	N	kh	ka	N	kh	ka	N
0,5623-0,7875	*	*	0	*	*	0	6	19	4	9	17	82	9	17	86
0,7876-0,8705	*	*	0	13	18	5	7	19	6	8	20	75	9	20	86
0,8706-0,9900	7	17	2	8	24	11	14	23	14	11	22	59	11	22	86
0,9901-1,1357	3	18	5	8	23	12	6	20	24	9	22	45	8	21	86
1,1358-2,8274	8	21	7	18	31	25	6	27	25	9	23	29	12	26	86
Yhteensä	6	19	14	14	25	53	8	23	73	10	20	290	10	21	430

* Vuoden 1985 tiedot muutettiin vuoden 2003 hintatasoon käyttämällä kertoimena Tilastokeskuksen laskemaa kuntatalouden hintaindeksiä 2003 = 1.995, 1985 = 1.00 (Tilastokeskus, indeksit a). Vuosien 1985 ja 2003 verotiedot suhteutettu ao. vuosien keskiväkilukuun.: vuosi 2003 - edellisen ja ao. vuoden viimeisen päivän väestömäärien keskiarvo (Tilastokeskus, Altika 0201), vuosi 1985 - a.o. vuoden ensimmäisen ja viimeisen päivän väestömäärien keskiarvo (Tilastokeskus, Altika 2005 ja 0201).

Taulukossa 3.8 on tarkasteltu kuntien tilinpäätösten mukaisten verotulojen ja maksuunpanoon perustuvien verotuottojen muutoksia vuodesta 1985 vuoteen 2003.¹ Kunnat on ryhmitelty - kuten aiemmin - kaupunkikoon, kunnan taajama-asteen ja asukasluvun muutoksen mukaan. Tarkasteltavan ajanjakson päätepisteinä ovat yksittäiset vuodet. Parempi vaihtoehto olisi ollut pidemmän ajanjakson liukuviin keskiarvoihin perustuva tarkastelu. Vuosi 1985 edustaa kuitenkin suhteellisen normaalin talouskehityksen aikaa. 1980-luvun puolivälin taloustilanne oli kaiken kaikkiaan suhteellisen vakaa, vakaampi kuin toisen öljykriisin sävyttämä vuosikymmenen alku tai ylikuumentumisen sävyttämä loppu. Toisaalta vuosi 2003 soveltuu tarkastelun päätepisteeksi edellistä vuotta paremmin. Esimerkiksi erot veron tilitysten ja kunnille verovuonna maksettavien verojen välillä olivat tuolloin normaalimmat kuin edellisenä tilikautena, jolloin tilinpäätösten mukaisiin veroihin sisältyi valtion kunnilta veroina ottaman lainan takaisinmaksua (ks. viite 1, sivu 47). Vuoden 2003 veroissa ovat mukana tulo- ja kiinteistöverot sekä kuntien saama yhteisövero-osuus, vuoden 1985 verot ovat kunnallisveroja henkilökohtaisesta tulosta sekä liike-, ammatti- ja kiinteistötulosta.

1. Tilinpäätösten mukaiset verotiedot ovat Tilastokeskuksen kokoamista kuntien tilinpäätöstiedoista ja perustuvat verojen tilityksiin (ks. viite 1 s. 47). Vuodelta 1985 toimitetun verotuksen tiedot perustuvat Tilastokeskuksen (1987) kokoamiin maksuunpanotilastoihin, vuodelta 2003 toimitetun verotuksen tuloveroja ja kuntien yhteisövero-osuuksia koskevat tiedot ovat Verohallinnolta (2004). Vuoden 2003 veronmuodostuksessa kiinteistöverotuksen tuottona on jouduttu tässä pitämään kunnille tuolloin tilitettyjä veroja. (Ks. viitteet 2 ja 3 s. 47.)

Kuvio 3.9 Asukaskohtaisten kunnallisten verokertymien muutos (% maksuunpano) sekä kunnallisveroprosenttien muutos %-yksikköä vuodesta 1985 vuoteen 2003 Manner-Suomen kunnissa (Lähde: vuoden 1985 veroprosentit ja verot: Tilastokeskus 1987, taulukko 35.4.; vuoden 2003 kunnallisverot ja yhteisövero-osuudet: Verohallinto 2004: veroprosentit ja kiinteistövero. Tilastokeskus, Altika 2043, väestötiedot Tilastokeskus, Altika 2005, 0201)*.



* Verovuoden veroprosentit ja vuodelta maksuunpannut verot. Vuoden 2003 kiinteistöverot kuitenkin kunnille tilitettyjä (ks. sivun alaviitteet 2 - 3). Tämä ei vaikuta suurten kaupunkien sijaintiin suhteessa muihin kuvion kuntiin. Verot suhteutettu keskväkilukuun (ks. läh. taulukon 3.8 alaviite s. 46).

Kuten taulukosta havaitaan, asukaskohtaisten verotuottojen prosentuaalinen kasvu on ollut vuosina 1985-2003 suurissa kaupungeissa muuta maata keskimäärin heikompaa tarkasteltiinpa sitten maksuunpantujen tai tilinpäätösten mukaisten verojen kehitystä. Euromäärin mitaten vastaava kasvu on ollut heikointa väestötappiokunnissa ja maaseudulla.^{1, 2, 3}

Suurten kaupunkien heikompi suhteellinen verokehitys ei selity niiden muita vähäisemmillä kunnallisveroprosenttien muutoksilla. Päinvastoin, veroprosenttien korotukset ovat olleet yli 50 000 asukkaan kaupungeissa keskimäärin suuremmat. Muun muassa verorakenteesta johtuen korotuksilla ei kuitenkaan ole useimmiten ollut samaa vaikutusta verojen kasvuun kuin muissa kunnissa. Esimerkiksi Helsingissä kunnallisveroprosentti nousi vuosien 1985-2003 välisenä aikana 2,5 prosenttiyksikköä, maksuunpanon mukainen asukaskohtainen verokertymä 13,3 ja tilinpäätöstilastoihin kirjattu vastaava verotulo 17,9 prosenttia⁴. (Kuvio 3.9.)

Merkittävimpiä verotuloihin perustuvia verorahoituksen menetyksiä suurille kaupungeille ja kaupunkimaisille kunnille ovat kuitenkin aiheuttaneet kunnallisten verotulojen tasaukset, joita hallinto ei verotulotietoihin sisällyttä.

1. Tilinpäätöksissä vuoden 2003 verot maksuperusteisesti kunnille tuolloin tilitettyjä veroja; vuoden 1985 verot lähempänä ao. vuodelle suoriteperusteisesti kuuluvia veroja (Hallipelto 1995, 145)

2. Verouudistuksista aiheutuneiden verotulomenetysten kompensoinnin huomioon otto ei muuttaisi tehtyjä tulkintoja (ks. sivun 45 alaviitteet 1 ja 2 sekä sivun 44 alaviite 2). Vuodelta 2003 maksuunpantuihin veroihin sisältyy tässä tilitettyjä veroja kiinteistöverojen osalta. Tällä ei ole tulkintojen kannalta merkitystä. Mikäli maksuunpantujen kiinteistöverojen poikkeama tilitetyistä olisi ollut kaikissa kunnissa kuten Manner-Suomessa keskimäärin, esimerkiksi taulukon 3.8 ryhmien prosenttiluvut olisivat olleet suhteellisen tasaisesti ja vain vähän eli 0,10 – 0,16 %-yksikköä korkeammat. Ero käytettyihin prosenttiosuuksiin koko havaintoaineistossa korreloi käänteisesti mutta heikosti kaupungistumisasteeseen (-0.173) ja väestönkasvuun (-0.177).

3. Kiinteistöveroja tilitettiin kunnille koko maassa vuonna noin 661,8 milj. € (Altika 2043) ja niiden tuotto oli maksuunpanotietojen mukaan noin 669,1 milj. € (Nukari 2007). Maksuunpanon mukaiset kiinteistöverot olivat 5% kaikista kuntaveroista ja noin 1,4 €/asukas niiden tilityksiä pienemmät. Helsingissä kiinteistöverojen maksuunpanon mukainen tuotto oli 114,31 milj. € (Nukari 2007) ja tilitykset 113,86 milj. € (Tilastokeskus, Altika 2043), ero asukasta kohti noin 80 senttiä.

4. Vuoden 2003 rahassa ja vuoden 1985 keskväkilukuun suhteuttaen tilinpäätöstiedoston mukaiset verot olivat v.1985 Helsingissä 3008 € maksuunpanon mukaiset verot 3078 €

3.3.2. Verotulojen tasausjärjestelmä – valtionosuutta vai kaupunkien veromenoa?

Kuntien verojen kannosta vastaa valtio olivatpa ne sitten kunnille kuuluvaa yhteisöverosuutta tai kuntien tulo- ja kiinteistöveroja. Vaikka kertyneet verot tilitetään - ennemmin tai myöhemmin - kunnille täysimääräisinä, tosiasiaa kaikkien kuntien verot eivät tule kokonaisuudessaan niiden omaan käyttöön. Osa kunnista osallistuu veroillaan valtion kunnille osoittamien valtionosuuksien eli valtion osuuksiin sisällytetyn verotulojen tasausjärjestelmän rahoitukseen. Tämä verorahoituksen uusjako alkoi vuonna 1996 jolloin valtionosuuksien kantokykyluokitus ja siihen sisältyvä täydennysverojärjestelmä poistuivat, ja mainittu verotulojen tasausjärjestelmä otettiin käyttöön (ks. esim. Moisio & Kangasharju & Ahtonen 2001, s. 31).

Verotulojen tasaus koskee kaikkia kunnallisia veroja eli kunnallisia ansiotulo- ja kiinteistöveroja sekä kuntien saamaa yhteisövero-osuutta. Se tasaa kyseisten verojen veropohjia, ja tasattavien verojen määrä riippuu järjestelmässä lähinnä omasta ja muiden kuntien taloudellisesta kehityksestä.¹ Tasauksen piiriin kuuluvat kaikki Suomen kunnat Ahvenanmaata lukuun ottamatta.

Järjestelmä toimii seuraavasti. Kunnalle määritellään asukaskohtainen laskennallinen verotulo, jota verrataan tasausrajaan. Tasausraja oli aiemmin 90, vuodesta 2006 alkaen 91,86² prosenttia maan (Manner-Suomen) asukaskohtaisesta kunnallisten verojen kertymästä. Mikäli kunnan asukaskohtainen laskennallinen verotulo jää alle tasausrajan, kunta saa erotuksen ns. tasauslisänä. Vastaavasti tasausrajan ylittävät kunnat ovat velvollisia tasausvähennykseen, ja vähennyksen suuruus on ollut 40%, vuodesta 2006 alkaen 37%,² kunnan asukaskohtaisen laskennallisen verotulon ja tasausrajan erotuksesta³. Kunnan laskennallinen verotulo koostuu sen saamasta yhteisövero-osuudesta sekä laskennallisista tulo- ja kiinteistöveroista. Kunnan tulo- ja kiinteistöverot laskennallistetaan kertomalla niiden veropohjat kaikkien kuntien painotettuihin keskiarvoihin perustuvilla veroprosenteilla. Järjestelmä tasaa siten nimenomaan kuntien tulopohjaa ja takaa tältä osin kaikille kunnille mahdollisuuden vähintään tasausrajaa vastaavaan asukaskohtaiseen verotuloon⁴. (Ks. Moisio 2003, 389-390; Sisäasiainministeriö 2004; 31-32; ks. myös Sääd. kok. 30.7.2004:724.)⁵

Verotulojen tasausjärjestelmä on integroitu lainsäädännössä osaksi valtionosuuksia, ja tasauslisä ja -vähennyksiä hallinnoidaan teknisesti valtionosuuksien kautta, ts. tasauslisä lisää ja -vähennys vähentää valtionosuutta. Kuntien valtionosuuslain (1996/1147) mukaan tasaukset kohdistetaan yleiseen valtionosuuteen, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja kulttuuritoimen sektorikohtaisiin valtionosuuksiin siinä suhteessa kuin niiden valtionosuusmäärärahat ovat valtion talousarviossa. Jos valtionosuudet ovat tasausvähennyksiä pienemmät, erotus peritään kunnalta.

Noin kolme neljästä kunnasta on ollut tasauslisien saajia, ja yksi neljästä on rahoittanut järjestelmää (taulukko 3.9). Koska Helsingissä muodostuu verotuloja enemmän kuin

1. Verotulojen tasaukset ovat myös muiden globaaliin talouteen siirtyneiden ja tuloverotukseen paikallissektorin verotuksessa nojautuvien pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden tekemiä valintoja. Järjestelmä tasaa kuntien välisen muuttoliikkeen kunnallistaloudellisia vaikutuksia ja takaa yksittäiselle kunnalle veropohjaa myös tilanteissa, jossa työpaikat siirtyvät maan rajojen ulkopuolelle. Päivittämätöntä, vuonna 2002 voimassa ollutta käytäntöä muissa Pohjoismaissa ks. Tanska: Daugaard 2002, Ruotsi: Roseveare 2002, Norja: Joumar & Suyker 2002.

2. Vähennysten alentaminen ja osa tasausrajan nostosta liittyi muuttuneista verosäännöksistä johtuvien verotulomenetysten kompensointiin; tasausrajan nostosta prosenttiyksikkö työmarkkina- ja toimeentulotuen rahoitusperiaatteiden muutoksiin (ks. He 2005:164; vrt. StVM 2005:34).

3. Vuosina 1996–2001 vähennyksille oli katto: vaikka pääsäännön mukaan vähennysten tuli olla 40 prosenttia laskennallisten verotulojen ja tasausrajan erotuksesta, ne saivat olla samalla korkeintaan 15% kunnan laskennallisesta asukaskohtaisesta verotulosta.

4. Tulopohjaltaan heikon kunnan tasauksen jälkeinen asukaskohtainen verotulo saattaa olla tasausrajaa pienempi, mikäli sen veroprosentit ovat maan keskimääräistasoa matalammat.

5. Tasattava verotulo on laskettu viiveellä. Viive oli vuosina 1996–2000 kolmen, siitä pitäen kahden vuoden mittainen. Viive ei ole välttämättömyys. Esimerkiksi Tanskassa tasaus tehdään välittömästi. (Hemmings & Turner & Parviainen 2003, 27.)

Taulukko 3.9 *Tasauslisäykset ja –vähennykset verotulojen tasausjärjestelmässä vuosina 1996 – 2005, milj. euroa, ao. vuoden rahassa. (Lähde: Suomen Kuntaliitto (sisäasiainministeriö) 13.9.2006)*

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Tasauslisäykset, milj. €	450	427	448	477	534	764	821	811	699	635
Kuntien lkm	346	346	344	347	341	356	353	355	345	327
Tasausvähennykset, milj. €	511	522	556	586	611	733	875	863	805	788
Kuntien lkm	93	90	92	89	95	76	79	75	83	89
Erutus, milj. €	-61	-95	-108	-109	-77	31	-54	-52	-106	-153
Kuntia yhteensä	439	436	436	436	436	432	432	430	428	416

maassa keskimäärin, Helsinki on ollut tasausjärjestelmässä aina antavana osapuolena. Helsingin tasausvähennykset vastasivat 1900-luvulla keskimäärin runsaan kolmen, vuosituhannen alussa satunnaisesti jopa yli neljän kunnallisveroprosentin tuottoa. Kaupungin tasausvähennyksen ja varsinaisten valtionosuuksien yhteissummakin jäi vuosikymmenen ensivuotina negatiiviseksi.¹

Vaikka verotulojen tasausjärjestelmä on integroitu hallinnollisesti valtionosuusjärjestelmään, järjestelmiä voidaan pitää toisistaan erillisinä: tasaus on ollut pääsääntöisesti pelkästään kuntien välinen (ks. Moisio 2003, 390)², eivätkä verotulotasaukset ole yhteydessä laskennallisten valtionosuuksien taustalla oleviin tarvekriteereihin. Kymmenen ensimmäisen voimassaolovuotensa aikana ainoastaan yhtenä vuotena valtio osallistui järjestelmän rahoitukseen. Tämä tapahtui vuonna 2001, jolloin tasausvähennykset olivat tasauslisäyksiä pienemmät. Muina tarkasteltavina vuosina tilanne oli päinvastainen. (Ks. taulukko 3.9.) Tämä merkitsee, että tasausvähennyksiä tehneet kunnat ovat verotuloillaan rahoittaneet paitsi muiden kuntien saamia tasauslisäyksiä, myös tukeneet valtiota osallistumalla laskennallisten yleisten ja sektorikohtaisten valtio-osuuksien tukemiseen. Esimerkiksi vuonna 2005 tasausvähennyksistä 80 prosenttia meni verotulotasauksina muille kunnille, 20 prosenttia valtion kuntakoh-taisiin velvoitteisiin

Myös tasausvähennykset voidaan entiseen käytäntöön verrattuna nähdä kuntien tuoksi valtiolle. Uudella verotulojen tasausjärjestelmällä korvattiin nimittäin kantokykyluokitus ja siihen sisältyvä täydennysverojärjestelmä. Kun aiemmassa täydennysverojärjestelmässä verotuloiltaan heikkojen kuntien täydennysveroja rahoitti valtio, uudessa järjestelmässä rahoitusvastuu siirtyi kunnille: keskimääräistä paremman verotulomuodostuksen alueen kunnille ja kasvukeskuksille, useimmiten kaupungeille. (Ks. vrt. Laasanen 1999, 52-54, 68.)

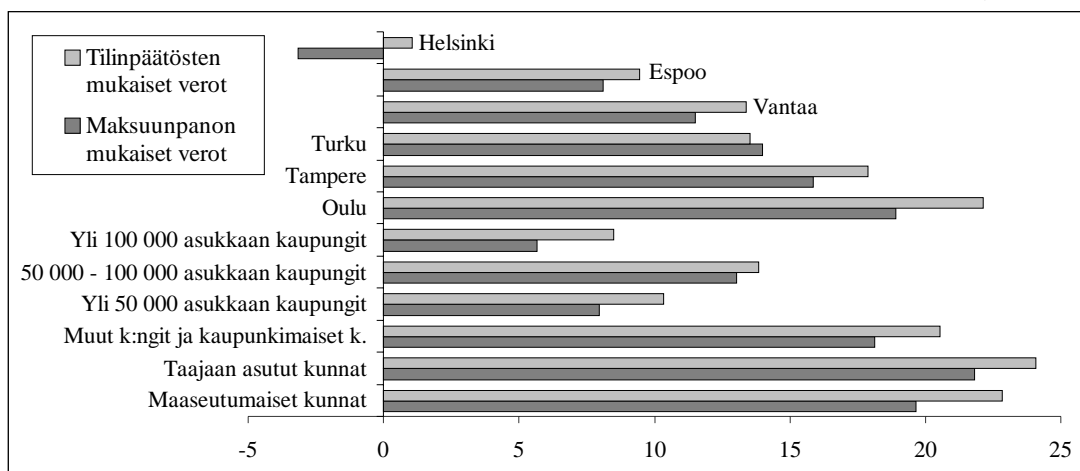
Kuviossa 3.10 on vertailtu kunnille tilitettyjen ja kunnissa maksuunpantujen verojen kehitystä vuoden 1985 tilanteesta vuoteen 2003 ottamalla huomioon myös kuntien rahoittamat tasausvähennykset. Kun vertailun kohteeksi otetaan näin lasketut kuntien omaan käyttöön jäävät asukasluvuun suhteutetut kunnalliset verot (vuonna 1985 kunnallisvero henkilökohtaisesta tulosta sekä liike-, ammatti- ja kiinteistötulosta; vuonna 2003 tulovero, kuntien yhteisövero-osuus, kiinteistövero ja vuoden 2003 verotietoihin perustuvat tasausvähennykset vuodelle 2005), verotulojen rahassakin mitattu kasvu on ollut suurten kaupunkien ryhmässä muuta maata, jopa maaseutumaisten kuntien ryhmää vähäisempää. Kaikkein vähiten suurista kaupungeista asukaskohtainen verotuotto on kasvanut näin laskien Helsingissä. Maksuunpantujen verojen asukasta kohti laskettu reaaliarvo oli tasausvähennykset huomioon ottaen Helsingissä vuonna 2003 runsaat kolme prosenttia pienempi kuin vuonna 1985. Itse asiassa kaupungin asukaskohtaisten verotuottojen kasvu oli euromääräisesti mitaten koko maa viidenneksi tai kolmanneksi heikointa riippuen siitä, otetaanko tasausvähennykset huomioon maksuunpanon mukaisissa vuoden 2003 veroissa vai tuolloin kaupungille tilitetyissä veroissa.³

1. ks. läh. Helin 2003:19, s. 14, 16.

2. ks. läh. Moisio 2003, s. 370-394, erit. 389-390; ks. myös Moisio 2004, erit. s. 8.

3. Tasauksiin sisältyy vuoden 2003 ansiotulovähennysten korotusten kompensointia, joka sisäasiainministeriön vuoden 2001 verotulotiedoilla tehtyjen ennakkolaskelmien mukaan pienensi Helsingin tasausvähennyksiä 0,842 miljoonaa euroa eli 1,5 euroa asukasta kohti (SM 6.6.2003).

Kuvio 3.10 *Kunnan omaan käyttöön jäävien asukaskohtaisten kunnallisten verojen (verot ja tasausvähennykset*) muutos prosenttia vuoden 1985 tasosta vuonna 2003. (Lähde: Tilastokeskus 1987, taul. 35.4.; Verohallinto 2004; Tilastokeskus, Altika 2005, 2043, 0201)*



* Vuoden 2003 verotietoihin perustuva, vuoden 2005 valtionosuuksiin vaikuttava verotulotasaus (aineiston käsittelystä ks. liite 8). Verotietojen taustalla olevat hintaindeksit ja väestötiedot ks. taulukon 3.8 alaviite s. 46. Maksuunpanon mukaisissa veroissa vuoden 2003 kiinteistöverot Helsingissä maksuunpanon, muissa kunnissa tilinpäätösten mukaiset, ks. alaviitteet 1-4 s. 47; ks. myös alaviite 3 s. 49.

3.3.3. *Kuntien eläkemenoperusteiset maksut ja verorahoituksen muutokset*

Kunnat tuottavat hyvinvointivaltiollisia palveluja varsin toisenlaisessa taloustilanteessa kuin missä hyvinvointivaltiota rakennettiin. Siinä missä yritys-, väestö- ja työpaikkakehityksensä heikommin menestyneitä kuntia ovat koetelleet veropohjan hupeneminen ja valtionosuuksien leikkaukset, väestön ja yritystoiminnan alueellisesta kasautumisesta ja keskittymisestä hyötyneiden alueiden kunnat ovat menettäneet verotulojaan ja veropohjaansa valtiolle. Samalla ne ovat joutuneet ottamaan valtiolle aiemmin kuuluneita tehtäviä osallistumalla verotuloiltaan heikommin menestyneiden kuntien palvelujen rahoitukseen. Tämä on tullut kunta-alueen talouskehityksessä keskimääräistä paremmin menestyneiden kuntien, useimpien kaupunkien tehtäväksi.

Verorahoituksen ja sen osatekijöiden muutosta asukasluvun muutoksen, kaupunkikoon ja taajama-asteen mukaisissa kuntaryhmissä on kuvattu taulukossa 3.10. Muutokset valtionosuuksissa, kirjanpito- ja tilastointikäytännöissä ovat merkinneet muun muassa sitä, ettei kuntien verorahoituksen kehityksestä ole käytettävissä pitkää vertailukelpoista aikasarjaa. Pisin mahdollinen valtionosuuksia koskeva aikasarja voitiin ulottaa vuoteen 1993, jolloin valtionosuuksia oli jo leikattu. Valtionosuuksia (pl. tasausjärjestelmä) koskevan tarkastelun pääteajankohtana on vuosi 2002, jolloin valtio ei nykyiseen tapaan kompensoinut ansiotulovähennysten korotuksista kunnille aiheutuvia verotulojen menetyksiä. Kuntien verorahoitusta on kuvattu – kuten aiemmin – vuosien 2003 ja 1985 asukaskohtaisten verotuottojen suhteena.

Kun verojen muutokseen sisällytetään sekä vuoden 2003 verotietoihin perustuvat tasauslisäykset että -vähennykset¹ kuten taulukossa 3.10 on tehty, voidaan havaita, että kuntien asukaskohtaiset verot ovat kasvaneet sitä vähemmän mitä kaupungistuneemmasta kuntaryypistä on kyse. Erityisen epäsuotuisaa verotuottojen näin laskettu kehitys on ollut suurissa kaupungeissa. Kaupungit ovat verotuloillaan paikanneet sitä aukkoa, jonka valtion rahoittamien laskennallisten valtionosuuksien vähenemä on maaseutukuntiin jättänyt². Samalla palvelutarpeiden tyydyttämisen taso on tullut kaupungeissa aiempaa riippuvaisemmaksi muiden rahoituslähteiden käyttömahdollisuuksista ja -halukkuudesta.

1. Tasausvähennyksiin sisältyy vuoden 2003 verotulovähennysten korotusten kompensointia.

2. Käytetty kuntatalouden kokonaishintaindeksi aliarvioi sosiaali- ja terveystoimen kustannuskehitystä (valtionosuudet v.1993 v:n 2002 hinnoin: käytetyn hintaindeksin kerroin 1.169; tehtäväkohtainen indeksi sosiaali- ja terveystoimessa olisi ollut 1.242 ks. Tilastokeskus indeksit b).

Taulukko 3.10 Kunnan keskimääräinen asukasluku vuonna 1985 ja sen prosentuaalinen muutos 1985-2003, kunnan asukaskohtainen verotulo (tilinpäätös) ja asukaskohtainen kuntaverokertymä (maksuunpano) vuonna 1985 ja niiden prosentuaalinen muutos 1985-2003 verotulotasaus mukaan lukien sekä laskennallinen valtionosuus asukasta kohti vuonna 1993 ja sen prosentuaalinen muutos 1993-2002 (pl. verotulojen tasaus) yli 50 000 asukkaan kaupungeissa ja muissa taajama-asteeltaan erilaisissa kunnissa kunnan asukasluvun muutoksen mukaan*

Kunnan asukasluvun muutos v. 1975-2003 Asukasluku 2003 / asukasluku 1975	Yli 50 000 asukkaan kaupungit		Muut kngit ja kaupun- kimaiset kunnat		Taajaan asu- tut kunnat		Maaseutu- mais kunnat		Kaikki kunnat	
	Asuk. 1985	muu- tos%	Asuk. 1985	muu- tos%	Asuk. 1985	muu- tos%	Asuk. 1985	muu- tos%	Asuk. 1985	muu- tos%
<i>Asukasluku (1000 asukasta) v.1985 ja sen muutos-% 1985-2003</i>										
0,5623-0,7875	*	*	*	*	55	-22	314	-20	369	-20
0,7876-0,8705	*	*	91	-15	69	-13	326	-13	486	-13
0,8706-0,9900	138	-5	227	-6	160	-5	258	-7	783	-6
0,9901-1,1357	850	12	283	1	252	2	179	2	1564	7
1,1358-2,8274	755	26	508	21	305	22	98	23	167	24
Yhteensä	1743	17	1109	7	841	5	1175	-8	4868	7
<i>Kunnan verot €/asukas v. 1985 (maksuunpano, pain. keskiarvot) ja sen muutos-% v. 1985-2003</i>										
	€as. 1985	muu- tos%	€as. 1985	muu- tos%	€as. 1985	muu- tos%	€as. 1985	muu- tos%	€as. 1985	muu- tos%
0,5623-0,7875	*	*	*	*	1762	19	1573	17	1601	17
0,7876-0,8705	*	*	2367	22	1801	21	1575	19	1755	20
0,8706-0,9900	2130	16	2117	24	1864	20	1642	20	1911	21
0,9901-1,1357	2704	16	1995	23	1766	19	1674	21	2307	19
1,1358-2,8274	2353	25	2145	25	1894	28	1709	21	2186	26
Yhteensä	2507	20	2119	24	1834	24	1615	20	2087	23
<i>Kunnan verot €/asukas v. 1985 (maksuunpano, pain. keskiarvot) ja sen muutos-% v. 1985-2003 (ml. verotulojen tasaus v:lle 2005)</i>										
	€as. 1985	muu- tos%	€as. 1985	muu- tos%	€as. 1985	muu- tos%	€as. 1985	muu- tos%	€as. 1985	muu- tos%
0,5623-0,7875	*	*	*	*	1762	37	1573	52	1601	49
0,7876-0,8705	*	*	2367	14	1801	35	1575	50	1755	39
0,8706-0,9900	2130	13	2117	19	1864	28	1642	44	1911	27
0,9901-1,1357	2704	3	1995	23	1766	35	1674	41	2307	14
1,1358-2,8274	2353	13	2145	18	1894	28	1709	36	2186	18
Yhteensä	2507	8	2119	19	1834	31	1615	46	2087	22
<i>Valtion rahoittamat laskennalliset valtionosuudet v. 1993 (€/as, painotettu) ja sen muutos-% v. 1993 - 2002 (pl. verotulojen tasaus)</i>										
	€as. 1993	muu- tos%	€as. 1993	muu- tos%	€as. 1993	muu- tos%	€as. 1993	muu- tos%	€as. 1993	muu- tos%
0,5623-0,7875	*	*	*	*	2052	-30	2165	-33	2148	-32
0,7876-0,8705	*	*	1474	-27	1691	-34	2084	-36	1918	-34
0,8706-0,9900	1462	-27	1455	-30	1621	-34	1939	-36	1652	-33
0,9901-1,1357	1118	-27	1536	-33	1769	-38	1923	-38	1393	-32
1,1358-2,8274	1182	-30	1349	-32	1501	-30	1847	-40	1332	-32
Yhteensä	1172	-29	1429	-32	1649	-35	2024	-36	1516	-34

* Valtionosuuksissa mukana yleinen, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen valtionosuus ilman verotulotasauksia. Tilinpäätöksen mukaisesti opetustoimen valtionosuuksiin v. 2002 lisätty kuntayhtymille osoitetut valtionosuudet. Verot vuonna 1985 vuoden 2003 hinnoin, kerroin 1.995, valtionosuudet vuonna 1993 v:n 2002 hinnoin, kerroin 1.169 (Tilastokeskus, indeksit a ja b). Väestötiedot ks. taulukon 3.8 alaviite s. 46. Lähde: Tilastokeskus, Altika 0201, 2005, (väestömuutokset ja asukaslukutiedot); Verohallinto 2004; Tilastokeskus 1987, taulukko 35.4; Tilastokeskus, Altika 2043; SM 24.1.2005 (tasaukset); Tilastokeskus, Altika 2014 (vuoden 1993 valtionosuudet); Suomen Kuntaliitto 21.11.2003 (vuoden 2002 valtionosuudet). Vuoden 2003 maksuunpanon mukaisissa veroissa kiinteistöverot tässä kuitenkin kunnille tilitettyjä veroja ks. viitteet 2 ja 3 s. 47.

Taulukko 3.11 *Eläkemenoperusteisten KuEL-maksujen vaihtelu kaupungeissa ja kaupunkimaisissa kunnissa. Peruskunnat, N=67. Selitettävä muuttuja: eläkemenoperusteinen maksu % palkasta, sen logaritmi (Malli C ja D)^a*

Selittävät muuttujat	MALLI C				MALLI D			
	Regr. kerr.	Kertoimen t-arvo	P	Selityslisä	Regr. kerr.	Kertoimen t-arvo	P	Selityslisä
Asukaluvun kasvu 1975-2003,% v.1975 tasosta ^b	-0.0052	-10.288	0.000	33,85	-0.0054	-11.241	0.000	41,37
Asukaskohtaisen verotulon kasvu 1985 - 2003, % vuoden 1985 tasosta (mukaan lukien verotulojen tasaus v:lle 2003) ^b	-0.0030	-2.243	0.029	1,61	-0.0033	-2.475	0.016	2,01
Kaupunki-ikä (vanhat kaupungit = 1, muut = 0)	0.0579	1.568	0.122	0,78				
Asiakaspalvelujen ostot ^c yksityisiltä % käyttötalouden palkoista, kuntayhtymiltä % käyttötalouden palkoista 2003	0.0143 0.0017	5.584 2.530	0.000 0.014	9,97 2,04	0.0142 0.0015	5.438 2.269	0.000 0.027	9,68 1,69
Vakio: eläkemenoperust. maksu % palkasta, sen logaritmi	1.5812	24.686	0.000		1.6348	29.840	0.000	
	Selitysaste 80,49% (korjattu 78,89%) F = 50,34*** Anderson-Darling = 0.332 (P=0.511)				Selitysaste 79,71% (korjattu 78,40%) F = 60,88*** Anderson-Darling = 0.151 (P>0.95)			

a. Asetelman kerroinestimaatit poikkeavat tekstissä käytetyistä estimaateista. Asetelman kerroinestimaatit kuvaavat selittävän muuttujan yhden yksikön muutoksen vaikutusta selitettävän muuttujan (eläkemenoperusteinen maksu % palkasta) logaritmiin. Niistä päästään tekstissä käytettyihin lukuihin - selittäjän yhden yksikön muutoksen selitettävässä (eläkemenoperusteinen maksu % palkasta) aikaan saamiin prosentuaalisiin muutoksiin - kaavalla: $(e^b - 1) * 100$, jossa b = kerroinestimaatti ja $e=2.7182818$. Pienillä b :n arvoilla $(e^b - 1) * 100 = b * 100$.

b Väestömuutoksen ja asukaskohtaisen verotulon muutoksen taustalla oleva väestötieto tässä vuoden 2003 osalta ajankohdalta 31.12.2002, vuoden 1985 osalta 1.1.1985.

c. Valtiolta ja muilta kunnilta ostettujen asiakaspalvelujen % -osuus käyttötalouden palkoista muuttujana tilastollisesti merkityksetön maksutason vaihtelun selittäjä. Se selitti ainoana selittäjänä selitettävän vaihtelusta 1,3 % ja regressiokertoimen t-arvo oli 0.932 (P=0.3548). Muuttujan keskiarvo oli 0,9%, mediaani 0,6%, minimi 0,1% ja maksimi 3,5%.

Asukaskohtaisten verotulojen kehitys on ollut epäsuotuisaa nimenomaan vanhoissa kaupungeissa. Kunnallisten verojen asukaskohtainen tuotto kasvoi vuosien 1985-2003 välisenä aikana vanhoissa kaupungeissa noin kuusi prosenttiyksikköä vähemmän kuin muissa kaupungeissa ja kaupunkimaisissa kunnissa keskimäärin. Merkitystä ei ole sillä, tarkastellaanko maksuunpantuja veroja vai tilinpäätösten mukaisia verotuloja. Vuoden 2003 valtionosuuksiin sisältyvä asukaskohtainen verotulojen tasaus oli vanhoissa kaupungeissa noin -4,9% ja muissa kaupungeissa ja kaupunkimaisissa kunnissa -3,5% vuoden 1985 asukaskohtaisesta verotulosta¹. Ero ei kuitenkaan ollut tilastollisesti merkitsevä. Mainittakoon, että kaikki edellä esitetyt keskimääräistä muutosta kuvaavat luvut ovat aritmeettisia keskiarvoja.

Olisi mielenkiintoista tietää, missä määrin asukaskohtaisten verotulojen heikompi kehitys on vahvistanut vanhojen kaupunkien muita kaupunkimaisia kuntia vähäisemmän väestö- ja työllisyyskehityksen negatiivista palkkavaikutusta niiden kunnallistaloudessa ja lisännyt kuntaryhmien välisiä eroja eläkemenoperusteisten maksujen palkkaan suhteutetussa

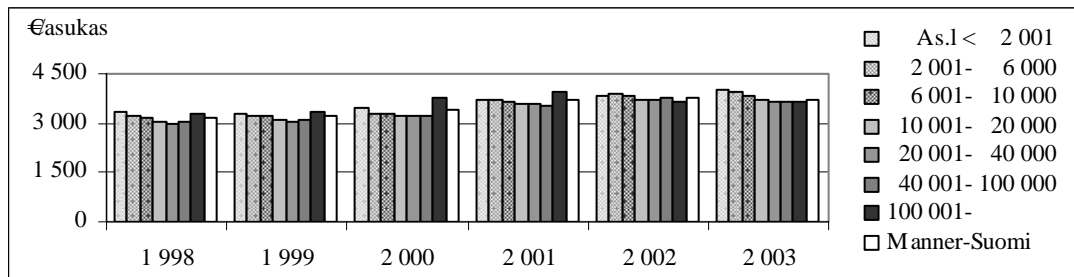
1. Tasaukset suhteutettu tässä asukasluvuun 31.12.2002 ja vuoden 1985 verotiedot asukasluvuun 1.1.1985. Ks. myös viite 2 sivu 53.

tasossa. Ainakin tässä käytetyn regressiomallin tulokset viittaavat siihen, että vanhoille kaupungeille tyypillinen heikompi asukaskohtainen verokehitys merkitsi – niille ominaisen heikomman väestökehityksen ohella - korkeampaa eläkemaksujen palkkaan suhteutettua tasoa. Vaikka regressioanalyysi ei sinänsä kerro selitettävän ja selittäjän välisen yhteyden kausaalisuudesta, pelkästä tilastollisesta yhteensattumasta tuskin on kyse.

Regressiomallissa selitettävänä muuttujana oli eläkemenoperusteisen maksun palkkaan suhteutettu taso ja kohdejoukkona kaupunkimaiset kaupungit ja kunnat. Asukaskohtaisen verotulon kasvua mitattiin muuttujalla, johon sisältyivät myös vuoden 2003 valtionosuuksiin kirjatut verotulotasaukset. Mallin mukaan asukaskohtaisen verotulon kasvu yhdellä prosentilla vuoden 1985 tasosta merkitsi vuonna 2003 runsasta 0,33 prosenttia pienempää palkkaan suhteutettua eläkemaksuprosenttia kunnan väestökehityksestä ja toimintojen organisoinnista riippumatta. Muuttujan korrelointi väestönkasvuun alensi kerroinestimaatin tarkkuutta. Kerroin oli tilastollisesti jokseenkin merkitsevä ($0.05 < P < 0.01$). (Taulukko 3.11, malli D.) Asukaskohtaisten verotulojen kasvu korreloi, kuten odotettua, väestön kasvuun positiivisesti ja vanhojen kaupunkien käsitteeseen negatiivisesti. Kaupunkikäsite oli sulautunut valtaosaltaan osaksi maksutason vaihtelua selittävää väestö- ja asukaskohtaista verokehitystä eikä sen käytölle selittäväksi muuttujana ollut tilastollisia perusteluita.^{1,2} (Ks. Taulukko 3.11, malli C, vrt. taulukko 3.6 s. 35.)

Missä määrin kuntien verotusoikeutta, verotusta ja verotulojen tasausjärjestelmää koskevat lainsäädännölliset ratkaisut ovat vaikuttaneet kuntien palkanmaksuun ja kuntien välillä havaittuihin eroihin eläkemenon palkkaan suhteutetussa tasossa, on kysymyksenä mielenkiintoinen, mutta jää tässä yhteydessä vastausta vaille. Kysymykseen vastaaminen edellyttäisi yksityiskohtaista ja pitkää aikasarjaa verotulojen ja muun rahoituksen kehityksestä sekä vastaavaa aikasarjaa konsernitason palkkakehityksestä. Tietojen tulisi olla lisäksi paitsi pitkältä aikajaksolta myös vuosittain. Kuntien verorahoituksen muutokset ovat olleet nimittäin varsin eriaikaisia. Lama ja valtionosuuksien leikkaukset olivat 1990-luvun todellisuutta, kun taas kaupunkien verorahoituksen perusteita oleellisesti heikentäneet uudistukset on toteutettu vasta 2000-luvulle tultaessa. Tällöin kuntien yhteisövero-osuutta alennettiin tuntuvasti, ja vuonna 1996 käyttöön otetun, valtionosuuksien leikkauksia paikkaavan verotulojen tasausjärjestelmän katto poistui (ks. kuviot 3.11 ja 3.12). Lisäksi riippuvuus toisaalta kunnallisista verotuloista, toisaalta valtionosuuksista on ollut eri kunnissa varsin erilaista. Välttämätön edellytys verotuksen vaikutusten arvioinnille koko aineistossa ylipäätään olisi-kin pitkä valtionosuuksien ja verotulojen yhteissummaa koskeva vertailukelpoinen kunta-kohtainen aikasarja, jota ei ole.

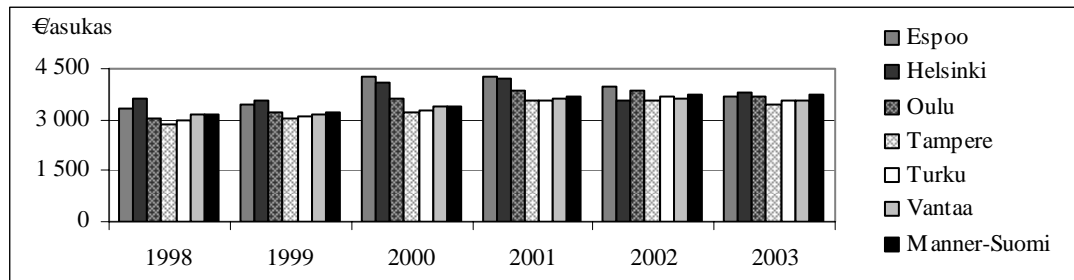
Kuvio 3.11 Verorahoituksen kehitys kuntakoon mukaan vuosina 1998–2003, euroa/asukas. [Lähde: Suomen Kuntaliitto (Tilastokeskus, OPM) 15.11.2004]



1. Veromuuttujan korrelaatiot olivat selitettävään -0.379, kaksiluokkaiseen ”kaupunki-ikä” –muuttujaan -0.283 ja väestömuutokseen 0.342. Väestönkasvuun ja kaupunkikäsitteen korrelaatio -0.349.

2. Mainittakoon, että vuonna 2003 vanhat kaupungit eivät poikenneet muista kaupunkimaisista kunnista tilastollisesti merkitsevästi sen kummemmin toimintojen organisointitavoiltaan kuin verorahoituksensa osalta. Myöskään vuodelle 1993 kirjatuihin laskennallisissa valtionosuuksissa ei ollut tilastollisesti merkitseviä eroja (vanhat kaupungit 1444, muut 1394 euroa/asukas). Yhteisövero-osuus sekä kiinteistö- ja tulovero vuonna 2003 asukasta kohti (väestö 31.12.2002) vanhoissa kaupungeissa 2704, muissa kaupungeissa ja kaupunkimaisissa kunnissa 2689 euroa.

Kuvio 3.12 Verorahoituksen kehitys yli 100 000 asukkaan kaupungeissa vuosina 1998–2003, euroa/asukas [Lähde: Suomen Kuntaliitto (Tilastokeskus, OPM) 15.11.2004]



Viime vuosina kaupunkimaisten kuntien verorahoituksen kehitystä ovat heikentäneet erityisesti verotulojen asukaskohtaiset tasaukset. Verotulotasausten käänteinen korrelaatio kaupungistumisasteeltaan muodostettuihin kolmeen kuntaryhmään oli aineistossa ylipäättään erittäin merkitsevä. Se vaihteli -0.678:sta -0.690:een riippuen siitä, tarkastellaanko vuoden 2003 vai vuoden 2005 valtionosuuksiin kirjattuja tasauksia. Asukaskohtaiset tasaukset korreloivat käänteisesti myös kunnan vuosien 1975–2003 väestökehitykseen (-0.477 ja -0.521), mutta korrelointi oli voimakkuudeltaan heikompaa kuin suhteessa kaupungistumisasteeltaan erilaisiin kuntaryhmiin. Tätäkin heikompaa asukaskohtaisten verotulotasausten käänteinen korrelointi oli maksuunpanon mukaisten vuosien 1985 – 2003 asukaskohtaisten verojen prosentuaaliseen muutokseen (-0.336 ja -0.369). (Ks. taulukko 3.12.) Tulos ei ole yllätys. Verotulotasaukseen ei vaikuta yksinomaan verotulojen muutos vaan muun muassa kunkin hetken taloustilanne, pysyvämpiluonteiset tuotantorakenteen eroista johtuvat tulorakenne-erot sekä tulojen veronalaisuutta ja verotusta koskevat periaatteet.

Asukasluukuun suhteutetut verotulotasaukset korreloivat positiivisesti eläkemenoperusteisten maksujen asukasluukuun suhteutettuun tasoon, mutta korrelaatio jäi heikoksi (ks. taulukko 3.12). Minkäänlaista korrelaatiota ei sen sijaan ollut havaittavissa asukaskohtaisten verotulojen tasausten ja palkkaan suhteutetun eläkemenoon perustuvan eläkemaksutason, ei liioin maksutason ja kaupungistumisasteen välillä. Suurten tasausvähennysten kuntien joukossa ovat muun muassa Helsinki ja Espoo, joiden tasoerot eläkemenoperusteisten maksujen tasossa olivat vuonna 2003 suuret. Vastaavasti suuria tasauslisiiä vuonna 2003 saaneista (1000-1100 €/asukas) kunnista mainittakoon esimerkkinä vaikkapa Ullava, jonka eläkemenoperusteiset maksut suhteessa palkkaan olivat tarkastelutavasta riippuen 3,1% - 3,5% ja Pylkönmäki, jossa vastaavat maksut olivat 6,2 -8,2% palkasta. Väliin tuleva muuttuja on kunnan väestökehitys, jonka käänteinen lineaarinen korrelaatio sekä kaupungistumisasteen perusteella muodostettuihin kuntaryhmiin (-0.421), verotulojen asukaskohtaisiin tasauksiin (-0.477 ja -0.521) että eläkemenoperusteisten maksujen palkkaan suhteutettuun tasoon (-0.511) oli suhteellisen voimakas.

Varsinaisten olosuhde- ja tarvekriteereiden perusteella määräytyvien valtionosuuksien korrelaatio eläkemenoperusteisten maksujen tasoon oli huomattavasti kuntien veropohjaa tasaavien valtionosuuserien (so. verotulotasausten) korrelaatiota voimakkaampaa. Varsin vahvaa eläkemenoperusteisen maksutason positiivinen korrelaatio näyttäisi olevan suhteessa sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuskriteereihin kuuluvaan työttömyysasteeseen. Maksutason korrelaatio on kaiken kaikkiaan suhteellisen vahvaa nimenomaan sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksiin, joiden tarvekriteereissä kunnan ikärakenne mm. vanhusväestön osuus on jo sinänsä oleellinen tekijä. Tätäkin vahvempaa eläkemenoperusteisen maksutason korrelaatio on kuitenkin kunnan väestökehitykseen.

Taulukko 3.12 Korrelaatiomatriisit, N=430

Muuttujan nimi	Lyhenne	Keskiarvo	K.hajonta				
Eläkemenop.m.% palkasta, ml. kansanterv.t & sair. kuntayht.	Elshpros	4,71	1,28				
Eläkemenop. m. / asukas, € ml. kuten edellä	Elshas	81,6	23,8				
Palkkaper. m. / asukas, € ml. kuten edellä	Plshas	302,1	49,1				
Asukasluvun lisäys 2003-1975 % v.1975 asukasmäärästä ^a	Asmuut	0,421	29,69				
Työllisten määrän muutos 2000-1975: lkm. 2000/1975	Tlmuut	0,937	0,319				
As.koht. kuntaverojen kasvu 1985-2003 %, maksuunp. ^b	Vermu%	20,9	10,4				
Kaupunki-ikä (vanhat kaupungit =1, muut kunnat =0)	Kaup.ikä	0,079	0,270				
Kaupungistumisaste (luokitelu) ^c	K.aste	0,481	0,750				
Verotulojen tasaus v:lle 2005, €euroa/as. (lkm.31.12.2002)	Vertas05	311,9	308,8				
Verotulojen tasaus v:lle 2003, €euroa/as.(lkm.31.12.2002)	Vertas03	378,8	346,0				
Laskennalliset valtionosuudet v.2002 €/asukas ^d	Vos02	1227	293				
Sos. ja terveystoimen valtionos. v. 2002 €/asukas ^e	Sostervo	643,3	191,0				
Työttömyysprosentti vuonna 2002	Työt%	12,4	4,7				
Asiakaspalveluostot yksityisiltä % palkoista (käyttötalous)	Yks.ostot	10	7,93				
Korrelaatiot							
	Elshpros	Elshas	Plshas	Asmuut	Tlmuut	Vermu%	Kaup.ikä
Elshpros	1.000 ***	0.779 ***	0.015	-0.511 ***	-0.506 ***	-0,147 **	0.140 **
Elshas	0.779 ***	1.000 ***	0.577 ***	-0.643 ***	-0.634 ***	-0,174 ***	0.213 ***
Plshas	0.015	0.577 ***	1.000 ***	-0.420 ***	-0.405 ***	-0,065	0.135 **
Asmuut	-0.511 ***	-0.643 ***	-0.420 ***	1.000 ***	0.981 ***	0,282 ***	0.069
Tlmuut	-0.506 ***	-0.634 ***	-0.405 ***	0.981 ***	1.000 ***	0,314 ***	0.058
Vermu%	-0,147 **	-0,174 ***	-0,065	0,282 ***	0,314 ***	1,000 ***	-0,058
Kaup.ikä	0.140 **	0.213 ***	0.135 **	0.069	0.058	-0,058	1.000
K.aste	-0.005	-0.025	-0.076	0.421 ***	0.385 ***	-0,173	0.525 ***
Vertas05	0.082	0.190 ***	0.279 ***	-0.521 ***	-0.541 ***	-0,369 ***	-0.391 ***
Vertas03	0.062	0.159 ***	0.246 ***	-0.477 ***	-0.494 ***	-0,336 ***	-0.408 ***
Vos02	0.302 ***	0.540 ***	0.553 ***	-0.503 ***	-0.476 ***	-0,108 *	-0.199 ***
Sostervo	0.423 ***	0.590 ***	0.456 ***	-0.769 ***	-0.759 ***	-0,220 ***	-0.192 ***
Työt%	0.549 ***	0.645 ***	0.290 ***	-0.442 ***	-0.485 ***	-0,136 **	0.026 ***
Yks.ostot	0.140 **	-0.039	-0.303 ***	0.175 ***	0.159 ***	0,025	0.042
	K.aste	Vertas05	Vertas03	Vos02	Sostervo	Työt%	Yks.ostot
Elshpros	-0.005	0.082	0.062	0.302 ***	0.423 ***	0.549 ***	0.140 **
Elshas	-0.025	0.190 ***	0.159 ***	0.540 ***	0.590 ***	0.645 ***	-0.039
Plshas	-0.076	0.279 ***	0.246 ***	0.553 ***	0.456 ***	0.290 ***	-0.303 ***
Asmuut	0.421 ***	-0.521 ***	-0.477 ***	-0.503 ***	-0.769 ***	-0.442 ***	0.175 ***
Tlmuut	0.385 ***	-0.541 ***	-0.494 ***	-0.476 ***	-0.759 ***	-0.485 ***	0.159 ***
Vermu%	-0,173	-0,369 ***	-0,336 ***	-0,108 *	-0,220 ***	-0,136 **	0,025
Kaup.ikä	0.525 ***	-0.391 ***	-0.408 ***	-0.199 ***	-0.192 ***	0.026	0.042
K.aste	1.000 ***	-0.690 ***	-0.678 ***	-0.465 ***	-0.512 ***	-0.059	0.189 ***
Vertas05	-0.690 ***	1.000 ***	0.979 ***	0.608 ***	0.634 ***	0.325 ***	-0.194 ***
Vertas03	-0.678 ***	0.979 ***	1.000 ***	0.600 ***	0.603 ***	0.310 ***	-0.172 ***
Vos02	-0.465 ***	0.608 ***	0.600 ***	1.000 ***	0.741 ***	0.470 ***	-0.134 **
Sostervo	-0.512 ***	0.634 ***	0.603 ***	0.741 ***	1.000 ***	0.425 ***	-0.095 *
Työt%	-0.059	0.325 ***	0.310 ***	0.470 ***	0.425 ***	1.000 ***	-0.031
Yks.ostot	0.189 ***	-0.194 ***	-0.172 ***	-0.134 **	-0.095 *	-0.031	1.000 ***
a. Väestömuutoksen taustalla oleva vuoden 2003 tieto tässä ajankohdalla 31.12.2002							
b. Verotietojen taustalla oleva väestömäärä: vuosi 2003: 31.12.2002, vuosi 1985: 1.1.1985							
c. Maaseutumaiset = 0, taajaan autut = 1, kaupungit/kaupunkimaiset kunnat =2							
d. Valtionosuuksissa mukana yleinen valtionosuus, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen valtionosuudet ilman verotulotasauksia. Opetustoimen valtionouuksiin lisätty kuntayhtymille osoitetut valtionosuudet							
e. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudet ilman verotulotasauksia							

Lähde: Tilastokeskus, Altika 2005, 0201 (Väestö ja muutos); 0204 ja 9743 (työll. työvoima); Altika 2043, Tilastokeskus 1987, Verohallinto 2004 (verotiedot); Tilastokeskus, Altika 2014 (valtionosuudet 1993); SM 24.1.2005 (tasaus 2005); Kuntamuutokset (Kaupunki-ikä); SM 19.12.2002 (tasaus 2003); Suomen Kuntaliitto 21.11.2003 (valtionosuudet 2002); Suomen Kuntaliitto 10.1.2003 (Sostervo); Sotka(Stakes) (työttömyysaste)

4. Ajatuskoe: eläkemenoperusteisen maksun tasaus

Vuonna 1996 käyttöön otettu kuntien verotulojen tasausjärjestelmä on kollektivisoinut kuntien verotuloja: se rahoittaa itse itsensä. Järjestelmällä on pyritty yhdessä sektorikohtaisten valtionosuuksien kanssa siihen, että eri kuntien asukkaiden palvelutaso ja siitä kuntalaisille koitava verohinta olisi kaikkialla mahdollisimman samanlainen (ks. Lehtonen & Moisio 2007, 3). Eläkemenoperusteisen työntantajamaksujärjestelmän käyttöönotto kuntaeläkkeiden rahoituksessa vuonna 1995 vaikuttaa toiseen suuntaan. Muutos on merkinnyt lakisääteisen pakollisen eläketurvan rahoitukselle ominaisen kollektiivisuuden rapautumista, vuotuisen eläkemenon osittaista siirtymistä yksittäiselle kuntatyöntantajalle ja kuntien palvelutuotantomahdollisuuksien erilaistumista.

Kuntien eläkemaksuja voidaan pitää veroina. Maksuilla on kaksoissidos veron käsitteeseen. Työntantajamaksut ovat aina viime kädessä verovaroin rahoitettuja, ja maksuja voidaan myös itsessään pitää veroina.

KuEL-eläkemaksut ovat lakisääteisiä, pakollisia ja menevät julkisyhteisöille eli Kuntien eläkevakuutukselle. Maksut täyttävät siten esimerkiksi OECD:n verotilastoissaan veroille asettamat kriteerit, ja ovat tästä syystä osa OECD:n tilastoimaa Suomen kokonaisveroastetta. Kriteereitään noudattaen järjestö sisällyttää verotilastoihinsa paitsi palkansaajien ja yksityissektorin työntajien maksamat sosiaalivakuutusmaksut myös julkisen sektorin työntajana maksamat eläke-, työttömyys- ja muut sosiaalivakuutusmaksut. Julkisia työntajia koskeva tilastointikäytäntö nosti vuonna 2002 Suomen kokonaisveroastetta 2,9 prosenttiyksikköä (OECD 2004, 85, 200)¹. (Ks. OECD 2004, 195 -196, ks. myös kohta 5 s. 275.)

Eläkemaksuja voidaan pitää veroina siinä missä kunnallisia tuloveroja, kuntien yhteisövero-osuutta tai kiinteistöveroa. Kunnallisveroja, yhteisövero-osuuksia ja kiinteistöveroja tasataan kuntien kesken. Miten eläkemaksut jakautuisivat, jos myös eläkemaksuja tasattaisiin? Kysymykseen vastaaminen on tutkimisen arvoinen ajatuskoe.

4.1. Eläkemaksut – veroa vai palkkaa?

Kun työntajan eläkemaksut ovat lakisääteisiä, pakollisia ja menevät julkisyhteisöille, OECD määrittelee ne veroiksi. Sosiaali- ja talouspoliittisessa keskustelussa ansioperusteisten etuuksien rahoittamiseksi työntajalta perittyjä palkkaan suhteutettuja maksuja on usein pidetty palkkana, ja kiistetty samalla niiden veroluonne.

Käsitys työntantajamaksujen palkkayhteydestä liittyy muun muassa niiden kohtaan: vaikka maksut peritään juridisesti työntajilta, niiden tosiasiallisia maksajia ovat, ainakin osittain, palkansaajat. Esimerkiksi suomalaisiin aikasarja-aineistoihin perustuvissa ekonometrisissa tutkimuksissa on havaittu maksutason nousun pienentävän ja laskun vastavasti nostavan bruttopalkkoja. Aineistojen, estimointiperiodien ja menetelmällisten erojen vuoksi arviot maksujen käänteisen palkkavaikutuksen voimakkuudesta poikkeavat tosin suurestikin. (Ks. Koskela & Pirttilä & Uusitalo 2004, 39-40.)

1. Julkista sektoria koskeva tilastointiperiaate merkitsee, että veroja tulee itse asiassa tilastoiduksi useampaan kuin yhteen kertaan. Käytäntö nostaa kokonaisveroastetta sitä enemmän mitä laajempaa julkisen sektorin tuotanto on ja mitä enemmän kansalaisten sosiaaliturvaa hallitsevat ansioon suhteutetut, juridisesti työntajan rahoittamat vakuutusmuunnokset vaihtoehdot. OECD:n kansantalouden tilinpidon mukaan julkisen sektorin palkansaajakorvaukset olivat vuonna 2002 Suomessa 13,4%, Ruotsissa 16,3% ja Tanskassa 17,9% bruttokansantuotteesta (OECD National Accounts Vol. 2/ Vol. II ja Vol. IV). Ruotsissa vuoden 2002 julkisen sektorin työntantajamaksut olivat 4,1% bruttokansantuotteesta (OECD 2004, 66, 85, 206). Sen sijaan Tanskassa, jonka laajassa sosiaaliturvassa lakisääteisen pakollisen sosiaalivakuutuksen merkitys on perinteisesti ollut vähäinen, julkisen sektorin työntajien työntajina maksamat sosiaalivakuutusmaksut olivat 0,1 prosenttia bruttokansantuotteesta vuonna 2002 (OECD 2004, 85, 199).

Työnantajamaksujen palkkaperusteisuus ja maksuilla rahoitettavan sosiaaliturvan ansiosidonnaisuus kytkevät maksut työmarkkinaosapuolten välillä käytyjen palkkaneuvottelujen ytimeen. Neuvotteluratkaisut ovat vuodesta 1969 olleet Suomessa näihin päiviin saakka useimmiten keskitettyjä, ja keskitetyissä ratkaisuisa maksujen käänteinen palkkayhteys korostuu. Maksutason muutosten vaikutusten on todettu vaihtelevan eri neuvottelukäytäntöihin tukeutuviissa maissa kuten sosiaalivakuutusmaksujen tai työn verotuksen yleensä eli maksutason noustessa nostavan työvoimakustannuksia havaittavasti liittokohtaisten mutta hyvin vähän tai ei lainkaan keskitettyjen sopimusjärjestelmien maissa (ks. vrt. Alesina & Perotti 1997; erit. 928, 935-936). (Ooghe & Schokkaert & Flechet 2003, erit. 82-83, myös Koskela & Pirttilä & Uusitalo 2004, 44.)

Käsitystä työnantajan tietynä hetkenä tilittämien, pääsääntöisesti palkan perusteella määräytyvien eläkemaksujen ja samana hetkenä maksamien palkkojen välisestä saumattomasta yhteydestä pitävät myös yllä maksujen vakuutusluonteisuutta korostavat määritelmät ja eläkkeiden karttumisen prosessit.¹ Työnantajan tulee lain mukaan vakuuttaa palkansaaja vanhuuden varalta jossain eläkelaitoksessa, maksaa eläkelaitokselle palkkaan suhteutettua eläkevakuutusmaksuksi kutsuttua suoritetta, ja eläkeläinen saa sitten aikanaan eläkelaitoksesta eläkkeen, jonka suuruus määräytyy näiden palkkojen perusteella. Täysin rahastoivassa järjestelmässä työeläkkeiden maksuun kertyneet varat ovat myös tosiasiallisesti karttuneet sinä aikana kun eläkkeensaaja on työelämässä ollut. Puhtaassa jakojärjestelmässä näin ei kuitenkaan ole. Vaikka aikanaan maksettava eläke määräytyy samojen palkkojen perusteella, joiden mukaan työnantajat eläkemaksuja eläkelaitoksille maksavat, eläkelaitosten saamat suoritteet käytetäänkin jo maksussa olevien eläkkeiden rahoittamiseen.²

Palkkayhteyden sitominen nimenomaan maksuihin on merkinnyt sitä, ettei keskusteluissa useinkaan nähdä palkan ja eläkemaksuyhteyden keskeistä linkkiä: itseään etuutta. Maksujen ja palkan välistä yhteyttä korostavassa näkemyksessä palkkayhteys on sidottu nimenomaan maksujen palkkaperusteisuuteen. Tuota ajatuskulkua karkeasti tulkiten eläkemenuon perustuvat maksut eivät olisi enää palkkaa. Palkkayhteys syntyy kuitenkin etuuskisista: jos työnantajan rahoittamia työeläkkeitä ei olisi, bruttopalkat olisivat (jakojärjestelmässä olisivat olleet) korkeammat niin, että vanhuuden turvaa voitaisiin rahoittaa esimerkiksi valtion budjettivaroista eli käytännössä bruttopalkoista perityin veroin, palkansaajilta perityin maksuin tai ostaa markkinoilta. Kirjoittajan mukaan nimenomaan etuudet ovat palkkaa, ei niiden rahoitustapa sinänsä; ja vuotuisen eläkemenon rahoittamiseksi perityt maksut aina veroa jaettaisiinpa maksuja työnantajalle siten palkan, eläkemenon tai jonkin muun kriteerin perusteella.

4.2. Tasausvaihtoehdot

Koska tasauksen lähtökohtana on veron käsite, tasaus voisi periaatteessa koskea sekä eläkemenon että palkkojen perusteella jaettuja eläkemaksuja. Tässä ajatuskokeessa tasauksen kohteeksi on kuitenkin otettu vain eläkemenon perusteella kuntatyönantajille jaetut maksut. Niitä tasattaisiin kuntien saamien verotulojen tavoin suhteessa asukaslukuun.

Tasauksen tulisi lähtökohtaisesti koskea myös kuntayhtymien ja osakeyhtiöiden maksamia eläkemenoperusteisia maksuja, niin että toimintojen organisointi ei vaikuttaisi tasattavan maksun suuruuteen. Asukaskohtaiseen eläkemenoon perustuva tasausjärjestelmä, jossa laskettaisiin erikseen kuntien, niiden kuntayhtymäosuuksien ja osakeyhtiöosakkuuksien mukainen asukaskohtainen eläkemenosuus olisi hallinnollisesti kuitenkin hyvin raskas ja hidas. Pelkästään peruskuntien maksuihin perustuva tasausjärjestelmä tuntuisi puolestaan – a priori – tiettyjä kuntia syrjivältä: erityisen ongelmallinen tällainen järjestelmä olisi kunnille, jotka turvautuvat palvelujen järjestämisessä oman tuotantonsa sijasta muita kuntia enemmän asiakaspalvelujen ostoihin kuntayhtymiltä. Lopputulemana toimintojen organisoinnilla ei

1. Maksujen vakuutus- ja veroluonnetta on pidetty niin ikään usein toisensa poissulkevinä vaihtoehtoina. Ks. esim. VNK 2002:5; 2004:13 ja alla viite 2

2. Ks. Tel-maksun veroluonteesta ja vero-osuudesta 2000-luvulle tultaessa esim. VNK 2002:5, s. 96.

kuitenkaan ole merkitystä: peruskunnilla on jäsenyyksiensä ja osuuksiensa kautta viime kädän maksuvastuu myös kuntayhtymien ja osakeyhtiöiden eläkemenoon perustuvista maksuista. Esimerkiksi kunnan ero kuntayhtymästä ja kuntayhtymän purkautuminen merkitsevät sitä, että kunnan laskennalliseksi osuudeksi kuntayhtymässä merkityt eläkemeno siirtyvät kuntayhtymästä luopuneen/luopuneiden jäsenkuntien eläkemenoiksi.

Kuntayhtymiä on ylipäättään purettu ja kuntayhtymärakennetta uudistettu viimeisen parinkymmenen vuoden aikana useaan otteeseen, myös vuonna 1995 Kuntien eläkevakuutuksessa voimaan tulleiden muutosten jälkeen. Odotettavissa ei ole purkautumisvauhdin hidastumista myöskään lähitulevaisuudessa. Suurempiin kunta- ja palvelukokonaisuuksiin pyrkivät kunta- ja palvelurakenteen uudistukset merkinnevät jatkossa kuntayhtymätyyppisen yhteistoiminnan vähenemistä, olemassa olevien kuntayhtymien määrän purkautumista ja niiden eläkemenerusteisten maksujen siirtymistä peruskuntien maksettaviksi.

Taulukossa 4.1 on kuvattu kuntayhtymien lukumäärän kehitystä vuosina 1987 - 2005. Purkautuneiden kuntayhtymien määrä on oletetusti suurempi kuin pelkän lukumäärien kehityksen perusteella voisi päätellä. Esimerkiksi HUS:n perustamisen yhteydessä kahden purkautuneen kuntayhtymän tilalle tuli yksi uusi.

Taulukko 4.1 *Kuntayhtymien lukumäärän kehitys 1993 - 2005 (Lähde: Tilastokeskus 22.3.2005)**

Vuosi	1987	1990	1991	1993	1995	1998	2000	2003	2005
Sairaalat	92	71	24	24	23	22	21	20	19
Kansanterveysyö	110	107	107	98	88	78	74	68	67
Terveydenhuolto	202	178	131	122	111	100	95	88	86
Erytishuolto	13	13	13	13	14	14	14	14	14
Vanhainkodit	30	25	22	18	14	12	12	11	9
Päihdehuolto	6	6	6	6	6	4	3	3	3
Kasvatus- ja perheneuvolat	15	14	13	11	6	5	2	2	2
Lastenkodit	3	3	3	3	2	2	2	2	2
Sosiaalitoimi	67	61	57	51	42	37	33	32	30
Ammatillinen koulutus	65	65	65	65	69	61	58	56	51
Ammattikorkeakoulut						8	8	8	8
Sivistys, muu opetus	12	12	12	11	11	10	10	9	10
Sivistystoimi	77	77	77	76	80	79	76	73	69
Yhdyskuntasuunnittelu	19	19	19	18	19	19	19	18	18
Yhdyskuntapalvelut				1	7	13	14	18	18
Liiketoiminta	12	11	11	11	10	10	9	9	9
Maakunta-kuntayhtymät									1
Kaikki kuntayhtymät	377	346	295	279	269	258	246	238	231

* Kuntien eläkevakuutuksen tiedostossa vuonna 2003 ammatillisen koulutuksen kuntayhtymiä 57, taulukossa 56 kappaletta. Vertailemalla eläkelaitoksen aineistoa Tilastokeskuksen kuntayhtymien tilinpäätöstiedostoon (Tilastokeskus 10.6.2004) voitiin päätellä, että puuttuva kuntayhtymä on "Brusaby yrkesläroanstalts samkommun".

Kuntayhtymien lukumäärä näyttäisi pysytelleen tarkastelukaudella vakaana hyvin harvoilla palvelualoilla ja lisääntyneen ainoastaan yhdyskuntapalveluissa. Erytisen rajua määrän väheneminen on ollut sosiaali- ja terveystoimessa, vuoden 1991 jälkeen etenkin kansanterveys-työn ja sosiaalipalveluissa.

Kehitys on ajallisessa yhteydessä lamaan ja valtionosuusuudistukseen. Yhteys ei johdu sattumasta. Lama ja valtionosuusuudistus eivät olleet parhaita mahdollisia evästyksiä kuntien ristiriidattomalle yhteistyölle. 1990-luvun lama ja toteutetut valtionosuusuudistukset vaikuttivat merkittävästi sosiaali- ja terveystoimien resurssointiin olipa sitten kyse kuntien omasta tai kuntayhtymien toiminnasta. Lama merkitsi kunnille pienentyneitä verotuloja ja rajua valtionosuuksien leikkauksia, ja valtion säästötarpeiden tyydyttämisen poliittisesti ikävä puoli, säästöjen kohdentaminen, jäi valtionosuusuudistuksen takia nimenomaan kunnille (Kröger 1996, 79) Uudistus merkitsi nimittäin myös sitä, että aiemmin kuntayhtymille

menneet valtionavut osoitettiin nyt suoraan kunnille, ja kunnat saivat ilman korvamerkin-
tää päättää mihin ne saamiaan valtionapuja kohdentavat.^{1,2}

Taloudellisesti merkittävintä lamaa seurannut kuntayhtymien purkautumiskehitys kunnille siirtyneitä eläkemenoperusteisia maksuja ajatellen on ollut kansanterveystyössä. Vaikka Jylhäsaaren otaksunan mukaan kansanterveystyön kuntayhtymistä olivat 2000-luvulle tultaessa jäljellä kenties toimivimmat yhteisöt, tämä ei merkinnyt sitä, ettei niiden purkautuminen voisi jatkua myös tulevaisuudessa (Jylhäsaari 2004 (2001), 50).

Eräs ajateltavissa oleva tasausvaihtoehto olisi siis tasata peruskuntien vastuulla nykyjärjestelmässä olevia (sekä omaan tuotantoon perustuvia että muilta kunnallisilta organisaatioilta siirtyneitä) maksuja ja tasata kuntayhtymien ja osakeyhtiöiden maksuja sitä mukaa kun ne peruskunnille siirtyvät.

Erityyppisiä kunnallisia organisaatioita käytäviä kuntia jo alun alkaen neutraalimmin kohteleva tasausjärjestelmä olisi kuitenkin vaihtoehto, jossa kuntayhtymien tai mahdollisesti myös muiden kunnallisten yhteisöjen maksut (ja niiden perusteena oleva eläkemenä) siirrettäisiin suoraan peruskuntien vastuulle ja tasattaisiin peruskuntien kesken. Tasattavina olisivat siten nykyjärjestelmässä peruskunnille kuuluvat maksut ja niille tasausjärjestelmän käyttöönoton yhteydessä siirrettävät maksut. Siirron kohteina voisivat teoriassa olla joko kaikkien osakeyhtiöiden ja kuntayhtymien maksut, vain kuntayhtymien maksut tai – jos niin haluttaisiin – maksut peruspalveluohjelman mukaisia peruspalveluja eli kansanterveystyötä, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimintaa sekä opetus- ja kulttuuritoimintaa varten perustetuissa kuntayhtymissä (ks. esim. Peruspalveluohjelma 2006-2009).

Tasauksen laajentaminen peruskunnista vain osaan muun kuntasektorin maksuja olisi kuitenkin ongelmallista. Jos järjestelmä rajattaisiin vaikkapa kaikkia peruskuntia ja kuntayhtymissä tuotettuja sosiaali-, terveys- ja opetuspalveluja koskevaksi, mukana olisivat muun muassa kuntien omana tuotantonaan tuottama liiketoiminta ja yhdyskuntapalvelut, kuntayhtymissä ja osakeyhtiöissä tuotetut vastaavat palvelut sen sijaan eivät olisi. Myös yhtiöitetty ammattikorkeakouluopetus jäisi ulkopuolelle. Jos järjestelmä laajennettaisiin kaikki kuntayhtymätkin koskevaksi, eräät opetusfunktiot tulisivat siten mukaan vain osittain. Osakeyhtiöissä olevien maksujen siirtämättä ja tasaamatta jättämistä voitaisiin tosin perustella muun muassa maksujen vähäisyydellä ja sillä, että eläkkeet siirtyisivät osakeyhtiön toiminnan loppuessa kunnan osakkuuksien mukaan joka tapauksessa peruskuntiin ja niistä perityt maksut siten tasauksen piiriin. Lisäksi vuonna 2005 ja sen jälkeen perustetut osakeyhtiöt eivät ylipäätään maksa eläkemenoperusteista maksua lainkaan.

Kutsun jatkossa nykyjärjestelmän mukaisesti peruskunnille jaettujen maksujen tasausta *peruskuntamalliksi*. *Laajennetuksi peruskuntamalliksi* kutsun puolestaan vaihtoehtoa, jossa tasaus koskisi edellisen lisäksi myös kuntayhtymien tai joidenkin kuntayhtymien nykyjärjestelmässä maksamia, jäsenkunnille tasausjärjestelmän käyttöönoton yhteydessä siirrettäviä maksuja. Tämä malli ja varsinainen peruskuntamalli ovat tässä ajatuskokeessa jatkossa tarkasteltavia perusvaihtoehtoja.

Molempien perusmallien tasaukokeiluissa eläkemenoa ja niihin perustuvia maksuja tasataan asukasluvun suhteen. Maksun asukaskohtaiset tasausosuudet perustuvat Manner-Suomen keskimääräismaksuun. Tuo keskimääräismaksu on kunnille kuuluviksi määriteltyjen eläkemenoperusteisten maksujen summa jaettuna kuntien yhteenlasketulla asukasluvulla.

Jos eläkemenoon perustuvien maksujen tasausjärjestelmä olisi toteutettu vuonna 2003 peruskuntamallin mukaisena, tasausosuuden perusteena oleva Manner-Suomen

1. Vuonna 1997 opetustoimessa siirryttiin takaisin ns. ylläpitäjämalliin eli valtionosuudet maksetaan laitoksen ylläpitäjälle oli tämä sitten kuntayhtymä tai yksityinen ylläpitäjä, toisin kuin sosiaali- ja terveydenhuollossa (esim. Oulasvirta & Ohtonen & Stenvall 2002, 93).

2. Tarkkaa tietoa siitä, missä määrin laman taantumista seurannut yksityistämisen lisääntymisen on heijastunut kuntayhtymätyyppisen yhteistoiminnan vähenemiseen, ei ole. Tyypillisiä sosiaalipalvelujen alueita, joissa yksityisen tuotannon merkitys julkiseen verrattuna oli vuosituhannen vaihteessa suuri, olivat päihdehuolto (jossa vuoden 2003 KuEL-palkkasumma on suhteessa eläkemenoon poikkeuksellisen vähäinen) ja palvelutaloasuminen (Kauppinen & Niskanen 2003, 21). Yksityisistä sosiaalipalveluista kaikkein nopeimmin kasvoivat yksityiset asumispalvelut (Kauppinen & Niskanen 2003, 25), ja yksityisen sektorin osuus tuotetuista asumispalveluista oli arvion mukaan suurinta vanhusasumispalveluissa (Kauppinen & Niskanen 2003, 39).

keskimääräismaksu olisi ollut 74,18 euroa asukasta kohti. Peruskuntiin ja kaikkiin kuntayhtymiin laajennettuna vastaava maksu olisi ollut 90,20, peruskuntiin sekä sosiaali-, terveys-, opetus- ja sivistystoimen kuntayhtymiin rajattuna 89,95 euroa asukasta kohti. Suurimmat maksut peruskuntien lisäksi ovat sairaala- ja kansanterveystyön kuntayhtymissä. Niiden ja peruskuntien yhteenlasketut maksut olivat vuonna 2003 Manner-Suomessa 86,37 euroa asukasta kohti.¹

Maksun asukaskohtainen tasausosuus perustuu kaikissa tasausvaihtoehdoissa Manner-Suomen asukaskohtaiseen eläkemenoperusteisten maksujen kertymään. Tasausjärjestelmä olisi tältä osin identtinen verotulojen tasausjärjestelmän kanssa. Myös siinä asukaskohtaisen tasausrajan määrittelyn lähtökohtana ovat kaikkien Manner-Suomen kuntien yhteenlasketut verotulot jaettuna niiden yhteenlasketulla asukasluvulla. Vuoden 2003 verotietoihin perustuvien tasausten tasausraja oli 90 prosenttia Manner-Suomen asukaskohtaisesta verotulokertymästä. Vastaava tasausosuus on yksi myös tässä ajatuskokeessa jatkossa tarkastelluista tasausvaihtoehdoista.

Eläkkeiden rahoitukselle ominainen jakojärjestelmä, jossa työnantajilta kootuilla eläkemaksuilla rahoitetaan maksussa olevia eläkkeitä, edellyttäisi tasausten viiveettömyyttä sekä tasauslisien ja -vähennysten yhtäsuuruutta eli symmetrisyyttä. Mahdollisen maksujen tasausjärjestelmän tulisi tältä osin poiketa suomalaisesta verotulojen tasausjärjestelmästä, jossa tasaukset ovat olleet epäsymmetrisiä ja viiveellisiä.

Sekä viiveettömyys että symmetrisyys toteutuisivat parhaiten silloin, kun Kuntien eläkevakuutus jakaisi eläkkeiden rahoittamiseen tarvittavat eläkemenoon perustuvat maksut peruskunnille suoraan osin kunnan asukasluvun, osin eläkemenon perusteella riippuen siitä, kuinka suureksi tasattava osuus määriteltäisiin. Käytännössä kyse olisi kuntien keskenään sopimasta järjestelystä ja eläkemenoon perustuvan maksun maksuperusteiden muutoksesta. Se lienee myös ainoa tasausvaihtoehto. Se, että maksut perittäisiin kunnilta nykyiseen tapaan yksinomaan eläkemenon perusteella ja tasauslisistä ja -vähennyksiä hallinnoitaisiin valtionosuuksien kautta, ei ylipäättäänkään olisi realistinen vaihtoehto: eläkemaksut eivät ole valtion veronkannon piiriin kuuluvia veroja.

Valittiinpa peruskuntamalleista kumpi tahansa tai määriteltiinpä tasausosuudet mille tasolle tahansa, eläkemenoon perustuvien maksujen jakotapa muuttuisi ainakin osittain. Asukasluvun perusteella jaetut maksut olisivat edelleen KuEL-maksuja mutta lakkaisivat ole-masta työvoiman sivukuluja. Koska maksut olisivat edelleen eläkemaksuja, ne otettaisiin jatkossakin huomioon valtionosuuksien kustannustenjakoa koskevissa päätöksissä. Koska ne eivät olisi enää työvoiman sivukuluja, niitä ei perittäisi perinteiseen tapaan palkanmaksun yhteydessä tietynä ennalta arvioituna prosenttina palkasta ja ne myös kirjattaisiin kirjanpidossa omaan eläkemaksuista ja työvoiman sivukuluista erotettuun erilliseen kohtaansa. Mainittakoon, että myös eläkemenon mukaan jaettujen maksujen yhteys palkkoihin on ainakin periaatteessa päättynyt: vuoden 2004 jälkeisistä työsuhteista ansaittu eläke ei ole enää kartuttanut tulevaisuudessa maksettavia eläkemenoperusteisia maksuja.

Jatkossa tarkastellaan lähemmin peruskuntamallin ja laajennetun peruskuntamallin mukaisesti kunnille kuuluvien eläkemenoperusteisten maksujen tasausvaihtoehtoja. Molemmissa perusvaihtoehdoissa kunnan eläkemenoperusteiset maksut koostuvat asukasluvun mukaan tasatuista maksuista ja kunnan omaan eläkemenoon perustuvista maksuista. Kunnan asukasluvuun suhteutettuna tasattu osa maksua on yksittäisessä tasausvaihtoehdossa kaikille kunnille yhtä suuri, tasaamaton osa vaihtelee kunnan vastuulla olevan eläkemenon mukaan. Lopullisen maksun suuruuteen vaikuttavat tasausprosentti ja peruskuntavaihtoehdon laajuus.

Tasattavan osuuden perusteella määräytyviä vaihtoehtomalleja on molemmissa perusvaihtoehdoissa kaikkiaan viisi, ja tasattava osuus malleittain 50%, 60%, 75%, 90% sekä 100%. Sadan prosentin tasauksessa jokainen kunta maksaisi suhteessa asukasluvuunsa käytännössä yhtä suurta eli Manner-Suomen asukaskohtaista keskimääräismaksua. Vuonna 2003 se oli peruskuntavaihtoehdossa 74 euroa, laajennetussa peruskuntavaihtoehdossa 86 euroa.

1. Kaikkien Manner-Suomen peruskuntien, kuntayhtymien ja osakeyhtiöiden eläkemenoon perustuva vastaava asukasluvuun suhteutettu maksu vuonna 2003 oli 90,52 euroa. Koko järjestelmän vastaava maksu koko maassa oli 90,66 euroa, Manner-Suomessa 90,87 euroa.

Tasausjärjestelmien laskennalliset periaatteet ja tarkastellut tasausosuudet ovat molemmissa perusvaihtoehdoissa samat. Niitä on tarkasteltu lähemmin taulukoissa 4.2 ja 4.3.

Laajennettua peruskuntamallia koskevat tasauskokeilut on jouduttu tekemään tässä pelkästään peruskuntien sekä kansanterveystyön ja sairaalakuntayhtymien maksuilla. Maksujen tausta-aineisto ja niiden jakotapa peruskunnille on sama mitä tässä selvityksessä on jo aiemmin käytetty¹. Yksittäisten peruskuntien ja kuntayhtymien maksut ovat todellisia KuEL-maksuja. Sen sijaan kuntayhtymien maksujen jakotapa peruskunnille poikkeaa viralliskäytännöstä (osuus käyttömenoista). Tällä lienee kuitenkin vain marginaalista merkitystä laajennetun perusvaihtoehdon mukaisiin kuntien maksukertymiin.

Tarkastelun rajoittumien vain terveydenhuollon kuntayhtymiin on ongelmallista yksittäisten kuntien kannalta. Peruspalveluita ajatellen systemaattista merkitystä on erityisesti sillä, että kehitysvammahuoltoa varten perustetut erityishuoltopiirien kuntayhtymät sekä ammatillista koulutusta, opetusta ja ammatillista korkeakouluopetusta antavat kuntayhtymät jäävät tarkastelun ulkopuolelle.² Kuntayhtymien edustuksen vaje vaikuttaa keskimääräismaksuihin kuitenkin vain hieman eikä liioin muuta aineistosta tehtyjä tulkintoja. Tasauksen ulkopuolelle jäävien maksujen merkitystä yksittäiseen kuntaan pohditaan tarkemmin käsiteltävässä kuntien saamia hyötyjä ja tappiota eri tasausvaihtoehdoissa.

1. Jako tehtiin seuraavasti: Suomen kuntaliitosta saatiin tiedot yksittäisten kuntayhtymien jäsenkunnista. Kuntayhtymien eläkemenoa, palkkoja ja eläkemaksuja koskevat Kuntien eläkevakautuksen tiedot voitiin jakaa jäsenkunnille Tilastokeskuksen kuntien käyttötaloutta koskevan tilinpäätöstiedoston perusteella. Jakokriteerinä käytettiin sitä, miten kuntayhtymän jäsenkunnat olivat ostaneet kyseisiä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon asiakaspalveluita kuntayhtymiltä. Mahdollinen virhelähde tässä jakotavassa syntyy siitä, että asiakaspalvelujen kuntayhtymäostojen oletettiin kohdistuvan kokonaisuudessaan omaan kuntayhtymään.

2. Kunnista vain harva on järjestänyt ammatillisen koulutuksen ja ammatillisen korkeakouluopetuksen omana toimintanaan, suurin osa ostaa tarvittavat palvelut muilta kunnilta tai on perustanut niitä varten kuntayhtymän tai osakeyhtiön. Myös osa erityishuoltopiirien eläkemenerusteisista maksuista on tarkastelussa mukana, suurin osa ei. Erityishuoltopiiri on saatettu kytkeä osaksi sairaalakuntayhtymää tai omaa toimintaa. Ensin mainitusta tapauksesta esimerkkinä ovat Etelä-Karjalan, Keski-Pohjanmaan ja Kainuun erityishuoltopiirit, viimeksi mainitusta Helsingin erityishuoltopiiri. Mainittakoon, että Helsinki ja muut suomen kaksikieliset tai ruotsinkieliset kunnat ovat jäsenenä myös tätä tarkoitusta varten perustetussa erityishuoltopiirissä. Kaikki kunnat kuuluvat johonkin erityishuoltopiiriin.

Taulukko 4.2 Peruskuntien eläkemenoperusteisten maksujen tunnuslukuja toteutuneessa käytännössä ja viidessä peruskuntamallin mukaisessa tasausvaihtoehdossa (Peruskuntamalli: peruskunnille nykyjärjestelmässä kuuluvat maksut)

	Toteutunut käytäntö	Tasausvaihtoehdot				
Asukasluvun mukaan tasatut maksut						
<i>tasausprosentti</i>	0	50%	60%	75%	90%	100%
<i>euroa asukas</i>	0	37	45	56	67	74
Peruskunnan omaan eläkemenoon perustuvat maksut						
<i>% kunnan maksuista</i>	100%	50%	40%	25%	10%	0%
<i>euroa/asukas</i>						
<i>Minimi</i>	15	7	6	4	1	0
<i>Maksimi</i>	158	79	63	39	16	0
<i>Keskiarvo</i>	64	32	25	16	6	0
<i>Kesihajonta</i>	23	11	9	6	2	0
<i>Mediaani</i>	61	30	24	15	6	0
<i>Painotettu keskiarvo</i>	74	37	29	18	7	0
Maksut yhteensä, euroa asukas						
<i>Minimi</i>	15	45	50	59	68	74
<i>Maksimi</i>	158	116	108	71	83	74
<i>Keskiarvo</i>	64	69	70	72	73	74
<i>Keskihajonta</i>	23	11	9	6	2	0
<i>Mediaani</i>	61	67	69	71	73	74
<i>Painotettu keskiarvo</i>	74	74	74	74	74	74

Taulukko 4.3 Peruskuntien ja niiden viimekäden vastuulla terveydenhuollon kuntayhtymissä olevien eläkemenoperusteisten maksujen tunnuslukuja toteutuneessa käytännössä ja viidessä laajennetun peruskuntamallin mukaisessa tasausvaihtoehdossa (Laajennettu peruskuntamalli tässä: peruskunnille nykyjärjestelmässä kuuluvat maksut sekä niille terveydenhuollon kuntayhtymistä siirretyt maksut)

	Toteutunut käytäntö	Tasausvaihtoehdot				
Asukasluvun mukaan tasatut maksut						
<i>tasausprosentti</i>	0	50%	60%	75%	90%	100%
<i>euroa asukas</i>	0	43	52	65	78	86
Peruskunnan omaan eläkemenoon perustuvat maksut						
<i>% kunnan maksuista</i>	100%	50%	40%	25%	10%	0%
<i>euroa/asukas</i>						
<i>Minimi</i>	30	15	12	7	3	0
<i>Maksimi</i>	171	85	68	43	17	0
<i>Keskiarvo</i>	82	41	33	20	8	0
<i>Kesihajonta</i>	24	12	10	6	2	0
<i>Mediaani</i>	80	40	32	20	8	0
<i>Painotettu keskiarvo</i>	86	43	35	22	9	0
Maksut yhteensä, euroa/asukas						
<i>Minimi</i>	30	58	64	72	81	86
<i>Maksimi</i>	171	129	120	107	95	86
<i>Keskiarvo</i>	82	84	84	85	86	86
<i>Keskihajonta</i>	24	12	10	6	2	0
<i>Mediaani</i>	80	83	84	85	86	86
<i>Painotettu keskiarvo</i>	86	86	86	86	86	86

4.3. Tasatun maksun kohdentuminen

Vuoden 2003 eläkemenoperusteisilla maksuilla ja asukaslukutiedoilla tehdyn koetasauksen mukaan tasaukseen siirtyminen olisi suurille, yli 50 000 asukkaan kaupungeille nykykäytännön verrattuna pääsääntöisesti suotuisaa tasattaisiinpa sitten peruskuntien maksuja tai myös niiden viimekäden vastuulla olevia maksuja terveydenhuollon kuntayhtymissä. Ainoastaan Espoon ja Vantaan maksut lisääntyisivät molemmissa vaihtoehdoissa. (Taulukko 4.4.)

Yli 50 000 asukkaan kaupungeista suurimmat tasaushyödyt olisivat koituneet Helsingille, Kotkalle ja Porille, ja olleet muita merkittävämpiä myös Turussa, Tampereella ja Lahdessa. Huomattavinta etua uudistuksesta olisi koitunut nimenomaan Helsingille.

Taulukko 4.4 Yli 50 000 asukkaan kaupunkien verohyödyt ja – tappiot KuEL-eläkemenoon perustuvan maksun tasauksesta tasausosuuden mukaan [Lähde: verotulotasaukset (SM 19.12.2002), väestö (Tilastokeskus, Altika 0201)]

Tasauksen kohde: Peruskuntien maksut

Kunta	Maksu €/as toteutuneessa käytännössä	Maksuhyöty (+) tai -tappio (-) €/as. tasausprosentin mukaan					Väestö 31.12.02	Verotulotasaus valt.osuuksissa 2003 €/asukas
		50%	60%	75%	90%	100%		
Helsinki	122	24	29	36	43	48	559716	-566
Espoo	52	-11	-13	-17	-20	-22	221597	-745
Tampere	94	10	12	15	18	20	199823	-197
Vantaa	57	-9	-10	-13	-15	-17	181890	-314
Turku	101	14	16	20	25	27	174618	-154
Oulu	77	1	2	2	3	3	124588	-283
Lahti	94	10	12	15	18	20	97968	-17
Kuopio	79	3	3	4	5	5	87821	5
Jyväskylä	73	-1	-1	-1	-2	-2	81110	-89
Pori	106	16	19	24	29	32	75895	5
Lappeenranta	77	1	2	2	2	3	58707	-76
Vaasa	76	1	1	1	1	2	56925	-319
Kotka	109	17	21	26	31	35	54622	-62
Joensuu	73	0	-1	-1	-1	-1	52291	67

Tasauksen kohde: Peruskuntien sekä kansanterveystyön ja sairaalakuntayhtymien maksut

Kunta	Maksu €/as toteutuneessa käytännössä	Maksuhyöty (+) tai -tappio (-) €/as. tasausprosentin mukaan					Väestö 31.12.02	Verotulotasaus valt.osuuksissa 2003 €/asukas
		59%	60%	75%	90%	100%		
Helsinki	122	18	22	27	33	36	559716	-566
Espoo	52	-17	-20	-25	-30	-34	221597	-745
Tampere	105	9	11	14	17	19	199823	-197
Vantaa	58	-14	-17	-21	-26	-28	181890	-314
Turku	110	12	14	18	21	24	174618	-154
Oulu	88	1	1	2	2	2	124588	-283
Lahti	100	7	8	10	12	14	97968	-17
Kuopio	95	5	6	7	8	9	87821	5
Jyväskylä	87	0	0	1	1	1	81110	-89
Pori	117	15	19	23	28	31	75895	5
Lappeenranta	97	5	6	8	10	11	58707	-76
Vaasa	98	6	7	9	10	12	56925	-319
Kotka	118	16	19	24	29	32	54622	-62
Joensuu	90	2	2	3	3	4	52291	67

Helsingin kaupungin saama verohyöty olisi vuonna 2003 vaihdellut voimassa olleeseen käytäntöön verrattuna peruskuntamallissa 24 eurosta 48 euroon asukasta kohti riippuen siitä, olisiko maksusta tasattu puolet vai olisiko kaupunki maksanut Manner-Suomen keskimääräismaksua (74 €/asukas). Mikäli uudistus olisi kohdennettu myös terveydenhuollon kuntayhtymien eläkemenoperusteisiin maksuihin, Helsingin hyödyt olisivat olleet pienemmät - ja Vantaan ja Espoon tappiot vastaavasti suuremmat. Helsingin hyödyt olisivat olleet tällöin 18 eurosta 36 euroon asukasta kohti. Vastaava tasauksen laajentaminen olisi pienentänyt myös Lahden saamia rahamääriä, mutta kasvattanut Vaasan, Lappeenrannan ja Kuopion tasauksesta saamaa etua. Suurten kaupunkien jäsenyys koskee tietenkin vain sairaalakuntayhtymiä, kansanterveystyön kuntayhtymissä kaupunkeja on jäseninä ylipäätään vähän.

Suurista kaupungeista vähäisimpiä euromääräisiä muutoksia tasausuudistus olisi tuottanut Oululle, Jyväskylälle ja Joensuulle. Kahden viimeksi mainitun kaupungin tasauseutut olisivat kuitenkin hieman kasvaneet, jos järjestelmään olisi sisällytetty myös sosiaalitoimen ja ammatillisen koulutuksen ja korkeakouluopetuksen kuntayhtymien eläkemenoperusteiset maksut. Järjestelmän laajentamisen vaikutukset olisivat jääneet kuitenkin vähäisiksi. Hyödyt olisivat kasvaneet suurissa kaupungeissa esimerkiksi sadan prosentin tasauksessa karkeasti arvioiden suurimmillaan noin kolme euroa ja pienentyneet enimmillään noin kolme euroa mikäli tasaus olisi koskenut myös kyseisten kuntayhtymien eläkemenoon perustuvia maksuja. Eniten - noin kolme euroa - olisivat pienentyneet nimenomaan Helsingin hyödyt.¹

Mikäli tasausjärjestelmä olisi otettu käyttöön vuonna 2003, Helsinki, Pori ja Kotka olisivat kuuluneet uudistuksesta eniten hyötyvään Manner-Suomen kuntakymmenykseen (43), olisipa tasaus koskenut sitten pelkästään peruskuntien tai myös kansanterveystyön ja sairaalakuntayhtymien eläkemenostaan maksamia eläkemaksuja. Muista vanhoista kaupungeista tähän ryhmään olisivat tasauksen kohdentamiskäytännöistä riippumatta kuuluneet Kemi, Hanko ja Loviisa, uusista Varkaus. Pelkästään peruskuntiin kohdistettu tasaus suosii kaupunkeja; tällöin ryhmään olisivat kuuluneet muun muassa Turku ja Tampere sekä Hamina, Tammisaari, Imatra ja Mänttä.²

Yllätys ei liene se, että suurimpien tasaushyötyjen kunnat olisivat olleet pääsääntöisesti väestö- ja muuttotappiokuntia ja sijainneet enimmäkseen Itä- ja Pohjois-Suomessa, useimmiten Lapissa, Kainuussa ja Pohjois-Karjalassa. Kun vuonna 2003 Manner-Suomen 430 kunnasta noin 13% sijaitsi joko Lapissa, Kainuussa tai Pohjois-Karjalassa, eniten uudistuksesta hyötyneen 43 kunnan ryhmässä näiden alueiden kuntien osuus olisi ollut 56–63 prosenttia valitusta perusvaihtoehdosta riippuen.

Uudistuksen maksajia olisivat vastaavasti olleet väestöään vuosina 1975-2003 lisänneet kunnat, pääsääntöisesti Etelä- ja Länsi-Suomesta. Suurimpia maksajia olisivat olleet voimakkaan muuttovoiton kunnat, usein suurten yliopistokaupunkien kehysalueilta. Olisivatpa tasattavina olleet pelkästään peruskuntien tai myös terveydenhuollon kuntayhtymien vuonna 2003 maksamat eläkemenoperusteiset maksut, eniten ”tasausmaksuja” maksavaan 43 kunnan joukkoon olisivat kuuluneet muun muassa Oulunsalo, Kempele ja Kiiminki Oulun seutukunnasta; Merimasku, Vahto, Rusko, Lemu, Masku, Askainen, Nousiainen ja Lieto Turun seutukunnasta; Ylöjärvi, Pirkkala ja Lempäälä Tampereen seutukunnasta sekä Muurame Jyväskylän seutukunnasta. Uudenmaan kuntien järjestämien terveyspalvelujen organi-

1. Kun näiden puuttuvien kuntayhtymien keskimääräinen maksu asukasta kohti oli Manner-Suomessa vuonna 2003 hieman vajaa neljä euroa, maksu oli karkeasti arvioiden Jyväskylässä ja Joensuussa runsaat kuusi, Lappeenrannassa noin viisi euroa ja Lahdessa ja Kuopiossa kutakuinkin maan keskimääräistasona. Muiden suurten kaupunkien maksut jäivät alle maan keskimääräistason ja olivat pienimmillään pääkaupunkiseudulla: Espoossa noin euron, Vantaalla hieman ja Helsingissä selvästi alle yhden euron asukasta kohti. Arvioissa on käytetty kunkin jäsenyyskuntayhtymän asukas pohjaan suhteutettua keskimääräismaksua. Kuntayhtymiin kuuluvien kuntien tiedot ovat löytyneet niiden www-kotisivuilta ja kuntayhtymien maksut käytetystä KuEL-tiedostosta

2. Mainittakoon, että kansanterveystyön kuntayhtymiä käyttävistä 217 kunnasta ryhmään kuului peruskuntavaihtoehdossa kaksi, terveydenhuollon kuntayhtymät sisältävässä mallissa 14 kuntaa. Tasauksesta eniten hyötyvien 43 kunnan joukkoon kuuluvista vanhoista kaupungeista perusterveydenhuollon kuntayhtymissä jäseninä olivat Loviisa ja Kaskinen. Niistä ensin mainittu olisi hyötynyt sekä suppean että laajan, jälkimmäinen laajan tasausvaihtoehdon käyttöön otosta.

soinnin ja hallintohistorian vuoksi Helsingin seudun kuntia olisi kuulunut tähän ryhmään vain silloin, kun tasaukset olisivat koskeneet myös terveydenhuollon kuntayhtymien eläkemenoon perustuvia maksuja¹. Tässä tapauksessa ryhmässä olisivat Helsingin seutukunnasta olleet Pornainen, Kirkkonummi, Vihti, Siuntio, Nurmijärvi, Tuusula ja Espoo. Helsingin seutukunta-alueen ja Uudenmaan keskimääräismaksu olisi kyseisessä tasausjärjestelmässä ollut kutakuinkin toteutunutta tasaamatonta tasoaan, edellisen hieman sen ala-, jälkimmäisen hieman sen yläpuolella.

Peruskuntien vastuulla nykyisin olevia eläkemenoperusteisia maksuja koskeva tasaus olisi Helsingin kaupungille ja seutukunnalle laajempaa tasausmallia edullisempi vaihtoehto. Vertailun vuoksi todettakoon, että tasauksesta saadut hyödyt olisivat Helsingin kaupungille tällöinkin pieniä suhteessa verotulojen tasauksesta aiheutuviin verorahoituksen menetyksiin. Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus merkitsi Helsingille vuonna 2003 lähes 570 euroa pienempää verorahoitusta asukasta kohti (taulukko 4.4). Jotta pienten lukujen sokeus ei toisaalta hämähäntäisi näkemästä ajatuskokeena toteutetusta eläkemaksujen tasauksesta Helsingille koituvan rahallisen edun merkitystä, etuja on syytä vertailla verotuotoihin ja palvelujen kustannuksiin

Mikäli tasausjärjestelmää olisi sovellettu vain peruskuntien eläkemenostaan vuonna 2003 maksamiin maksuihin ja tasauksen lähtökohtana olisi ollut vaikkapa 90 prosentin tasaus, Helsingin kaupungin kokonaishyöty olisi ollut 24 miljoonaa euroa. Tulo- ja varallisuustilastoon perustuvien verotustietojen mukaan tämä olisi vastannut neljäsosaa yhden kunnallisveroprosentin tuotosta². Mikäli koko summa olisi kohdennettu sosiaalitoimeen kirjattuihin vanhusten laitospalvelujen henkilöstömenoihin (sova-maksut mukaan lukien), niitä olisi voitu lisätä 80 prosentilla. Terveyskeskuspäivystykseen kohdennettuna³ saadulla rahamäärällä olisi kustannettu noin 387 000 päivystyskäyntiä. Kaupungin kirjastotoimen käyttötalouden nettokustannuksista 24 miljoonaa eurolla olisi puolestaan katettu noin 86 prosenttia⁴. Kuntayhtymien purkautuessa Helsingin saama tasaushyöty pienenesi ajan mittaan, mutta olisi esimerkiksi kaikkien terveydenhuollon kuntayhtymien purkauduttuakin edelleen merkittävä. Jos vuoden 2003 tilanteessa kaikki kyseiset kuntayhtymät olisivatkin lakanneet olemasta ja maksut siirtyneet peruskuntien vastuulle ja tasauksen piiriin, Helsinki olisi hyötynyt 90 prosentin suuruudesta tasauksesta runsaat 18 miljoonaa euroa. Tämä olisi vastannut noin viidettä osaa yhden veroprosentin tuotosta tai vaikkapa 300 000 päivystyskäyntiä terveyskeskuksissa.

Tasauksen lähtökohtana ei kuitenkaan voi olla tiettyjen kuntien ja kuntaryhmien hyötyjen kasvattaminen vaan eri kuntaryhmien mahdollisimman tasapuolinen verokohtelu sekä menneisyyden ja nykypäivän tarve- ja voimavaraeroissa havaitun epäsuhtaan pienentäminen.

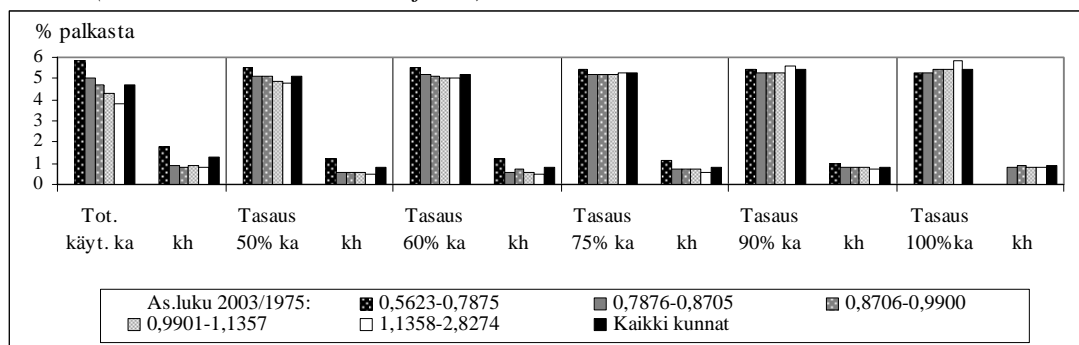
1. Syynä tähän ovat Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän iästä johtuva vähäinen eläkemeno ja sen perustamisen yhteydessä puretuilta kuntayhtymiltä jäsenkunnille siirtyneet maksut. Mainittakoon, että Uudellamaalla ei ollut lainkaan kansanterveystyön kuntayhtymiä.

2. Vuonna 2003 kunnallisveron kokonaistuotto oli Helsingissä 1,6 miljardia euroa ja yhden kunnallisveroprosenttiyksikön tuotto 17,5:n veroprosentilla 92-93 milj. euroa riippuen siitä, käytetäänkö lähteenä Verohallinnon (2004) vai Tilastokeskuksen tulo- ja varallisuustilaston (Tilastokeskus, Altika 1210) tietoja.

3. Ks. Helsingin omana tuotantonaan järjestämän terveydenhuollon yksikkökustannuksista vuonna 2003: Helsingin kaupunki, terveystakeskus 2004, 28.

4. Käyttötalouden nettokustannuksilla tarkoitetaan sitä osaa toiminnan tuottamisesta aiheutuvista käyttökustannuksista ja pääoman kulumisesta, jota ei kateta erilaisilla toimintatuloilla kuten myynti- ja maksutuloilla. Käsite viittaa siten myös verorahoituksen (ja lainanoton) tarpeeseen. Teknisesti nettokustannukset on laskettu tässä käyttökustannusten ja käyttötulojen erotuksena. Käyttökustannukset koostuvat toimintamenojen (joihin sisältyvät sisäiset erät), poistojen ja mahdollisten vyörytyserien yhteissummasta, käyttötulot toimintatulojen (joihin sisältyvät sisäiset erät) ja vyörytyserien yhteissummasta. Vuoden 2003 tilinpäätöstiedoilla laskettuna Helsingin kaupungin kirjastotoimen nettokustannukset olivat 27,834 miljoonaa euroa (käyttökustannukset 30,202 ja käyttötulot 2,368 miljoonaa euroa) (Tilastokeskus, Kuntien talous- ja toimintatilasto vuodelta 2003, taulu 01, käyttötalous).

Kuvio 4.1 Eläkemenoperusteiset maksut % palkasta toteutuneen käytännön ja viiden tasausvaihtoehdon mukaan väestökehitykseltään erilaisissa kuntaryhmissä keskimäärin kun tasausten kohteena ovat vain peruskuntien maksut (peruskuntamalli) ja tarkastelussa tasatut peruskuntien sekä tasaamattomat kansanterveystyön ja sairaalakuntayhtymien maksut kuntatasolla. (ka=keskiarvo, kh=keskihajonta)



Peruskuntien vastuulla vuonna 2003 olleeseen eläkemenoon kohdennettu 90 prosentin maksutasaus näyttäisi kohtelevan väestökehitykseltään erilaisten kuntaryhmien palkanmaksua nykykäytäntöön verrattuna varsin neutraalisti (kuvio 4.1). Tarkastelussa ovat tällöin peruskuntien palkat ja tasatut eläkemenoperusteiset maksut sekä niiden osuudeksi arvioidut palkat ja tasaamattomat eläkemenoperusteiset maksut kansanterveystyön ja sairaalakuntayhtymissä.

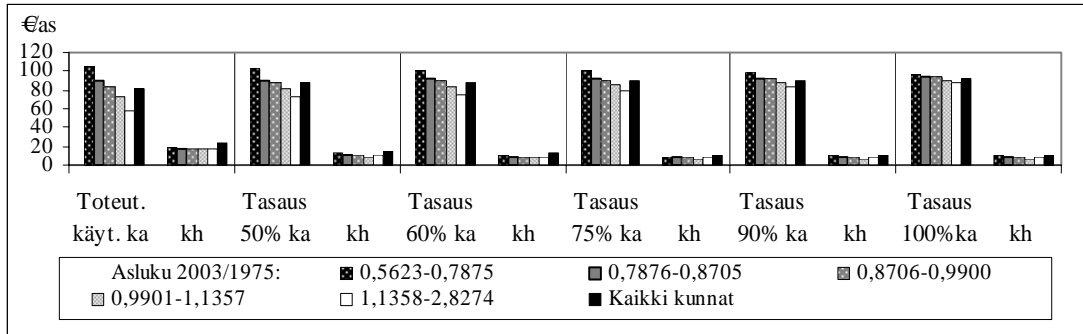
Maksujen suhde KuEL-palkkaan ei kuitenkaan sovellu tasausten neutraalisuutta koskevan tarkastelun lähtökohdaksi. Eläkemenon on menneisyyden palkkojen johdannainen, ja tulevaisuuden eläkemenoperusteisten maksujenkin yhteydet tämän päivän palkkoihin ovat itse asiassa jo katkenneet. Kun eläkemenoperusteinen maksu on perustunut vuodesta 2005 alkaen vain sitä aiemmin karttuneisiin eläkkeisiin, palkkoihin ei enää liity sivukululuonteisesti myöhemminkään realisoituvaa eläkemenoperusteista maksua (Keva 2005:2). Sitä paitsi palkkasumma on muuttuja, johon vaikuttavat useat henkilöstöresurssit ja toimintojen organisointia koskevat, myös muut kuin muuttuneista voimavaroista tai palvelutarpeista johtuvat valinnat. Esimerkiksi yksityistäminen merkitsee KuEL-palkkamenon supistumista ja maksujen palkkaan suhteutetun osuuden kasvua.

Vaikka kunnan väestömääräkään ei heijasta kuntien erilaisia tarpeita ja mahdollisuuksia, se ei ole samalla tavoin kuntatyöntekijän vaikutettavissa oleva politiikkamuuttuja kuin palkka. Lisäksi maksujen suhde asukasluukuun heijastaa osin maan sisäistä muuttoliikettä, ja väestötappiokuntien korkeammat eläkemaksut sieltä muuttaneiden rahoitusvelkaa entiselle kotikunnalleen.

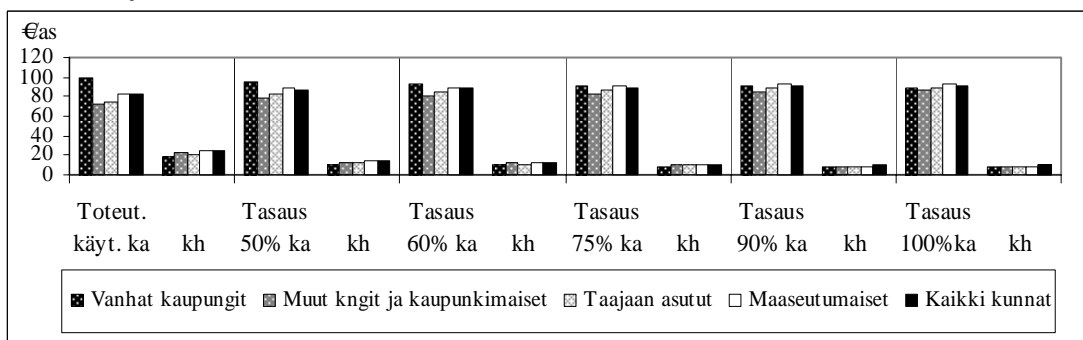
Kuvioissa 4.2 ja 4.3 on tarkasteltu asukasluukuun suhteutetun maksutason vaihtelua eri kuntaryhmissä silloin, kun kuntien viimekäden vastuulla terveydenhuollon kuntayhtymissä olevat maksut on jätetty tasaamatta ja vain peruskuntien maksuja on tasattu. Vaikka peruskuntien tasolla toteutettu tasaus näyttäisi selvästi pienentävän maksutason vaihtelua väestökehityksen suhteen, sadankaan prosentin tasaus ei sitä kokonaan poistaisi. Asukasluukuun suhteutetut keskimääräismaksut olisivat väestönkasvun mukaan luokitelluissa kuntaryhmissä edelleen sitä suurempia, mitä vähäisempää kunnan väestönkasvu on vuosina 1975-2003 ollut. Myös vanhojen kaupunkien ja maaseutumaisten kuntien keskimääräismaksut olisivat edelleen hieman korkeammalla tasolla kuin vastaavat maksut muiden kaupunkimaisiksi tai taajaan asutuiksi luokiteltujen kuntien ryhmissä.

Kuntayhtymiin ulotettu tasausjärjestelmä olisi peruskuntamallia neutraalimpi vaihtoehto toimintojen järjestämistapojen suhteen ja ottaisi lähtökohtaisesti paremmin huomioon myös kuntien väestökehityksen eroja. Kuten edellä maakuntatasoisessakin vertailussa todettiin, kansanterveystyön ja sairaalakuntayhtymien eläkemenoperusteisten maksujen taso noudataa useimmiten kuntien eläkemenoperusteisessa maksutasossa havaittua alueellista vaihtelua.

Kuvio 4.2 Eläkemenoperusteiset maksut euroa asukasta kohti toteutuneen käytännön ja viiden tasausvaihtoehdon mukaan väestökehitykseltään erilaisissa kuntaryhmissä keskimäärin kun tasausten kohteena ovat vain peruskuntien maksut (peruskuntamalli) ja tarkastelussa tasatut peruskuntien sekä tasaamattomat kansanterveystyön ja sairaalakuntayhtymien maksut kuntatasolla. (ka=keskiarvo, kh=keskihajonta)



Kuvio 4.3 Eläkemenoperusteiset maksut euroa asukasta kohti toteutuneen käytännön ja viiden tasausvaihtoehdon mukaan vanhoissa kaupungeissa, muissa kaupunkimaisissa kunnissa/kaupungeissa sekä taajaan asutuissa ja maaseutumaisissa kunnissa keskimäärin kun tasausten kohteena ovat vain peruskuntien maksut (peruskuntamalli) ja tarkastelussa tasatut peruskuntien sekä tasaamattomat kansanterveystyön ja sairaalakuntayhtymien maksut kuntatasolla. (ka=keskiarvo, kh=keskihajonta)



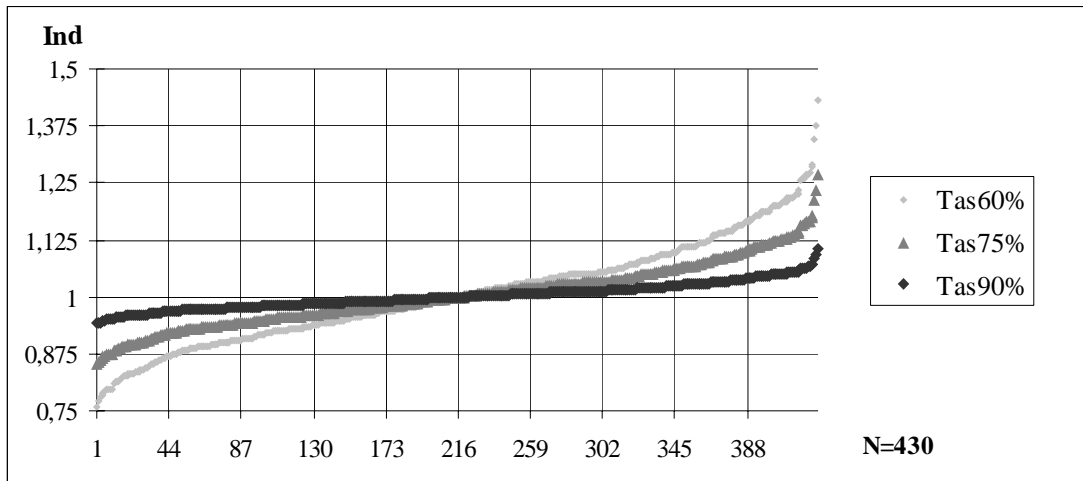
Laajennetulle peruskuntamallille on myös muita perusteluita. Vaihtoehto merkitsisi käytännössä sitä, että tasausten piiriin kuuluvat kuntayhtymät vapautuisivat eläkemenoperusteisista maksuistaan. Tämä asettaisi kuntayhtymät kunnan päätöksenteossa tosiasiallisestikin tasa-vertaiseen asemaan yksityissektoriin nähden. Vaikka esimerkiksi kilpailuttamistilanteissa eläkemenoperusteisia maksuja ei tulisi ottaa huomioon, kunnissa ei välttämättä aina ole käytännössä näin menetelty (ks. vrt. Viherkenttä 2003, 27). Muutos poistaisi myös kuntien vähenevän kysynnän ja eläkemenoperusteisen maksun yhteisvaikutuksesta etenkin sosiaalipalvelujen kuntayhtymiin syntynyttä rakenteellista kalleutta. Tällaisesta yhteisvaikutuksesta johtuvan rakenteellisen kalleuden ja siitä aiheutuvat ongelmat on todennut muun muassa Suojarinteen erityishuollon kuntayhtymän yhtymävaltuusto kokouspöytäkirjassaan vuonna 2004 (lähde: ks. viite 1, seur. sivu).

Suojarinteellä kuntayhtymän toiminnan todetaan vähentyneen ja rakenteellisen kalleuden syntyneen kuntien oman toiminnan vuoksi. Vuonna 2003 kuntayhtymän eläkemenoperusteinen maksu, 11,7 prosenttia palkasta, oli korkeampi kuin sen jäsenkunnissa¹ tai muissa vastaavissa kuntayhtymissä. Suojarinteellä kesäkuussa 2004 voimassa olleen perusopimuksen mukaan maksu tuli periä kunnilta hoitopäivämaksuissa. Tämän todettiin kohtelevan kuntia palvelujen käyttöhistorian osalta epäoikeudenmukaisesti ja johtavan kysynnän supistuessa kiihtyvään kierteeseen, jossa viimeinen ostajakunta maksaa kohtuuttomat

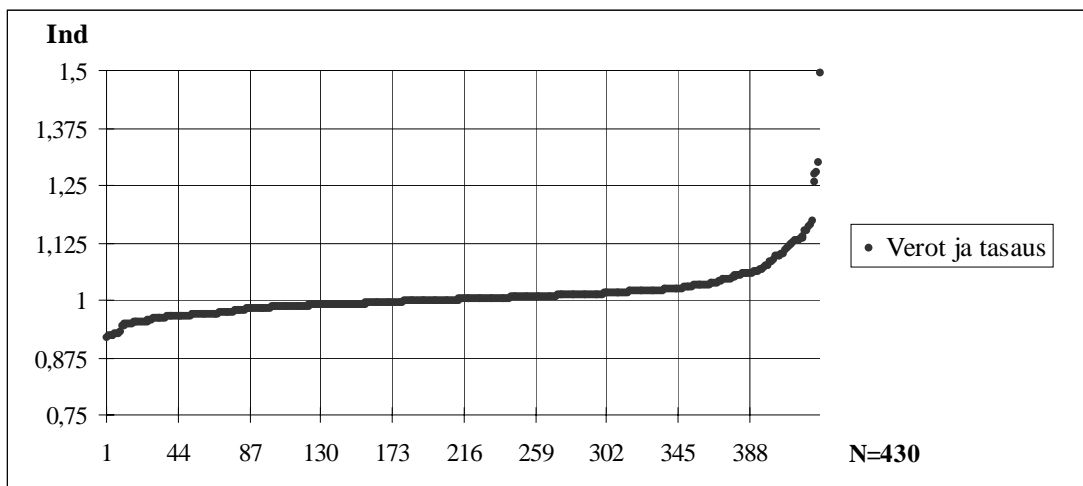
1. Suojarinteen erityishuollon kuntayhtymään kuuluvat Keski-Suomen maakunnan kunnat. Niiden eläkemenoperusteisen maksun suhde palkkaan vuonna 2003 vaihteli 2,9%:sta 8,0%:iin, medianin ollessa 5,3%.

maksut¹. Vastaavaa rakenteellista kalleutta oli vuonna 2003 syntynyt myös kaikkiin kolmeen päihdehuollon kuntayhtymään, joissa maksut vaihtelivat palkkoihin suhteutettuina Uudenmaan päihdehuollon kuntayhtymän 9,3 prosentista Itä-Suomen päihdehuollon kuntayhtymän 14,6 prosenttiin.

Kuvio 4.4 Peruskuntien sekä kansanterveystyön ja sairaalakuntayhtymien vuoden 2003 eläkemenoon perustuvat maksut asukasta kohti kuntatasolla kun maksusta tasattu 60%, 75%, tai 90%. (N=430). Indeksi: mediaanimaksu (ks. taulukko 4.3) = 1.00



Kuvio 4.5 Kuntien asukaskohtaiset kunnallis- ja kiinteistöverot sekä yhteisövero-osuudet vuonna 2003 niihin perustuvan verotulotasauksen jälkeen (N=430). Indeksi: mediaaniverotulo 2370 €/asukas = 1.00*



* Vuoden 2005 valtionosuuksiin kuuluvien verotulotasauksen (SM 24.1.2005) perusteena olevat vuoden 2003 verot ja tässä käytetyt vuoden 2003 verot ovat eri lähteistä. Tasaus perustuu verovuoden 2003 verohallinnon maksuunpanon mukaisiin veroihin, kun taas kuntien kiinteistöverot ovat tässä Tilastokeskuksen (Altika 2043) kokoamiin kuntien tilinpäätöstilastoihin perustuvia, kunnille vuonna 2003 tilitettyjä veroja. Vuoden 2003 kunnallista tuloveroa ja kuntien yhteisövero-osuuksia koskevat tiedot ovat sen sijaan maksuunpanon mukaisia verovuoden veroja (Verohallinto 2004) kuten tasauksissa. Toteutunut tasausraja vuoden 2003 verotiedoilla 2319 €/asukas, kuvion veroaineiston perusteella 2317 €/asukas.

1. Yhtymäkokouksessa perussopimusta ehdotettiin muutettavaksi niin, että ”kunnat maksavat ns. aiheuttamisperusteen mukaisesti muut kuin hoitotyöhön liittyvät kustannukset eli siis eläkemenoperusteisen eläkemaksun ja vajaakäytössä olevien kiinteistöjen aiheuttamat kustannukset. Aiheuttamiskerroin kunnittain on laskettu vuosien 1978 – 2001 keskimääräisestä palvelujen käytöstä” (Suojarinteen yhtymävaltuusto 21.06.2004. file://c:\webs\www.suojarinne.fi\pkirjat\yv040621.htm)

Jos tasausten kohdetta laajennettaisiin kuntayhtymien maksuihin, mikä olisi sitten tasattavan osuuden suuruus? Kun tasausta määritellään veronluonteisille maksuille, paras mahdollinen vertailukohde ovat kuntien asukaskohtaiset verotulot ja niihin perustuvat tasaukset.

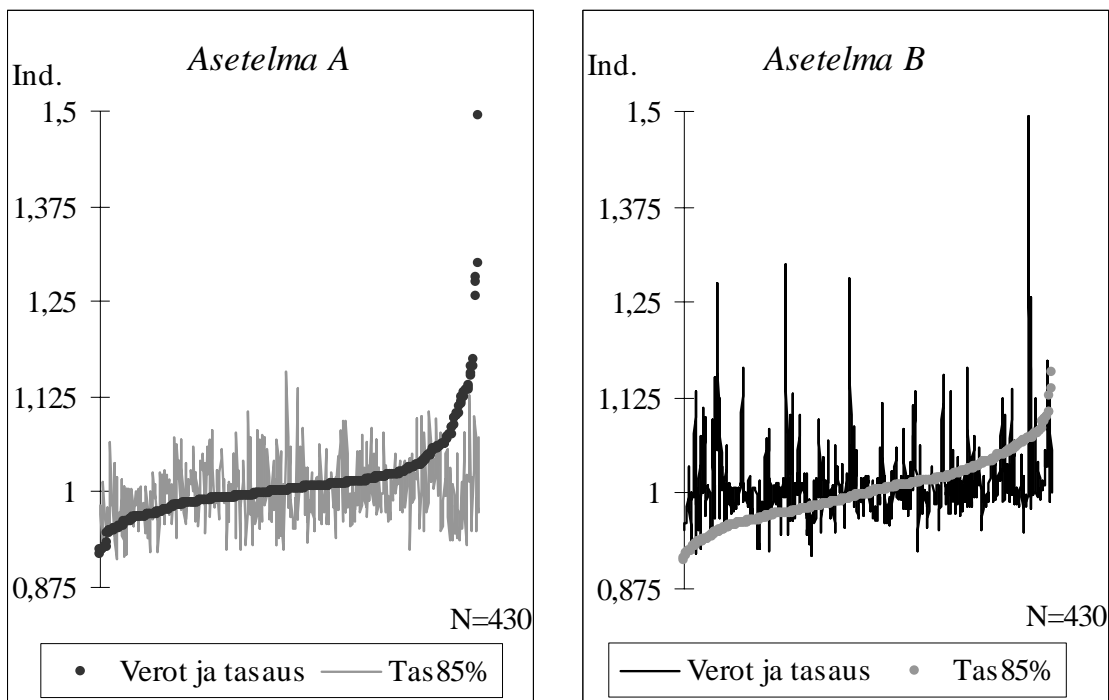
Kuviossa 4.5 oleva käyrä kuvastaa kuntien järjestymistä tasausten jälkeisten verotulojen suhteen. Muuttujan parametrit ovat indeksoituja. Indeksien peruslukuna on kuntien vuoden 2003 asukaskohtaisten verojen (tulo- ja kiinteistöverot sekä yhteisövero-osuudet) sekä niiden perusteella määräytyvien asukaskohtaisten verotulotasausten mediaani, 2370 euroa. (Ks. myös kuvion viite.) Luku kuvastaa tasausten jälkeistä verotulojen määrää, joka jakaa kunnat kahteen yhtä suureen, tuon euromäärän ylittävään ja sen alittavaan joukkoon. Vastaa-avat indeksit eläkemenoperusteisten KuEL-maksujen osalta on esitetty kuviossa 4.4. Vertailussa ovat peruskuntien sekä kuntatasoiset kansanterveystyön ja sairaalakuntayhtymien eläkemenoperusteiset maksut asukasta kohti 60%, 75% ja 90% tasausten jälkeen.

Kuten kuvioista havaitaan, eläkemenoperusteisten maksujen ja tasausten jälkeisten verotulojen jakaumat muistuttavat toisiaan eniten silloin, kun maksusta tasataan 90%. Poikkeuksena on suurimpien maksujen tilittäjien ääripää, jossa yhtäläisyys verojakaumaan asetuu 75%:n ja 90%:n tasausten välimaastoon.

Jos tasausten jälkeisiä verotuloja pidetään mittapuuna, eläkemenoon perustuvien maksujen ideaalinen tasaus asettuisi 75%:n ja 90%:n välille, lähinnä 85 prosenttiin (ks. vrt. kuvio 4.6, muuttuja "Verot ja tasaus" asetelmassa A, Muuttuja "Tas85%" asetelmassa B).

Kuntien verotulojen ja verotulotasausten yhteismäärä mittaa kuntatyöntantajan kannalta kunnan saamaa verotuloa, eläkemenoperusteisissa maksuissa kyse on taas kuntien veromenosta, eivätkä suurimpien verotulojen saajat ja veromenojen maksajat ole samoja kuntia. Kuten kuvioista 4.6 havaitaan, tasattujen verotulojen ja tasattujen maksujen välillä ei ole mitään yhteyttä.

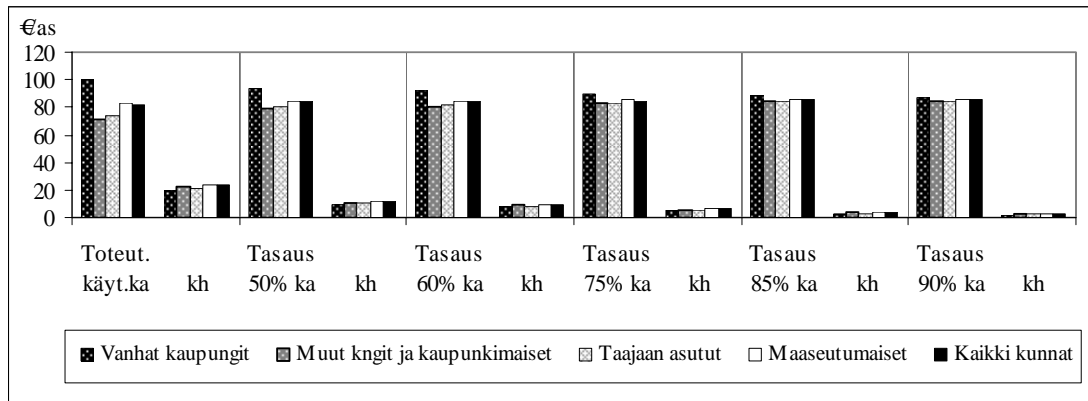
Kuvio 4.6 *Eläkemenoperusteisten KuEL-maksujen jakautuminen kunnan verotulojen (ml. tasaus) mukaan ja kunnan verotulojen (ml. tasaus) jakautuminen eläkemenoperusteisten maksujen mukaan kun tarkastelussa 85-prosenttisesti tasatut peruskuntien, kansanterveystyön ja sairaalakuntayhtymien maksut (Tas85%) kuntatasolla vuonna 2003 (N=430). Indeksit: mediaaniverotulo 2370 €/asukas = 1.00 ja medianimaksu: 85,24 €/asukas = 1.00*



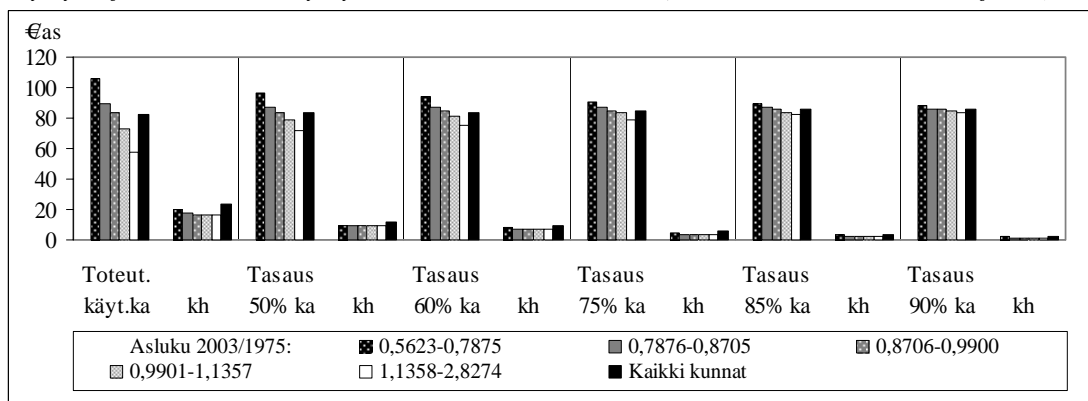
Mikäli sairaanhoitopiirien ja kansanterveydenhuollon kuntayhtymien eläkemenoperusteiset maksut siirtyisivät kunnille ja kertyneitä maksuja tasattaisiin 85 prosentin mukaan, Helsingin kaupungin saama taloudellinen etu olisi tällöinkin merkittävä. Vuonna 2003 toteutettuna kokonaishyöty olisi ollut arvion mukaan 17,2 miljoonaa euroa ja edelleen lähes viidesosan (19%) yhden kunnallisveroprosentin tuotosta.

Suurista kaupungeista Kotkan ja Porin kokonaishyödyt olisivat olleet kunnallisveroihin suhteutettuina samaa suuruusluokkaa kuin Helsingissä - Turussa ne olisivat olleet noin 16%, Tampereella noin 12% ja Oulussa prosentin yhden kunnallisveroprosentin tuotosta.¹ Espoossa ja Vantaalla 85 prosentin tasoisena toteutetun tasauksen tuoma lisälasku olisi puolestaan ollut noin 16 prosenttia yhden kunnallisveroprosentin tuotosta. Vanhoista kaupungeista tasaus olisi tuottanut eniten etua Kemille ja Loviisalle, edelliselle lähes puolet, jälkimmäiselle kolmanneksen yhden veroprosentin tuotosta².

Kuvio 4.7 Eläkemenoperusteiset maksut euroa asukasta kohti toteutuneen käytännön mukaan ja 50, 60, 75, 85 ja 90 prosentin tasauksen jälkeen vanhoissa kaupungeissa, muissa kaupunkimaisissa kunnissa ja kaupungeissa sekä taajaan asutuissa ja maaseutumaisissa kunnissa keskimäärin kun tasauksen ja tarkastelun kohteina peruskuntien, kansanterveystyön ja sairaalakuntayhtymien maksut kuntatasolla (ka=keskiarvo, kh=keskihajonta)



Kuvio 4.8 Eläkemenoperusteiset maksut euroa asukasta kohti toteutuneen käytännön mukaan ja 50, 60, 75, 85 ja 90 prosentin tasauksen jälkeen väestökehitykseltään erilaisissa kuntaryhmissä keskimäärin kun tasauksen ja tarkastelun kohteina peruskuntien, kansanterveystyön ja sairaalakuntayhtymien maksut kuntatasolla (ka=keskiarvo, kh=keskihajonta)



1. Kotkan kokonaishyöty 1,5 milj. € ja 21 prosenttia, Porin kokonaishyöty 2 milj. € ja 22% yhden kunnallisveroprosenttiyksikön tuotosta. Tampereen hyöty 3,2 milj. € ja 11,8 %, Turun hyöty 3,5 milj. € ja 11,8 % sekä Oulun hyöty 0,2 milj. € ja 1,3% yhden kunnallisveroprosenttiyksikön tuotosta. (Veroprosentin tuotto lähteestä Tilastokeskus, Altika 1210.)

2. Kemissä 45,4 % (=1,3 milj. €) ja Loviisassa 34,3% (=0,3 milj. €) yhden kunnallisveroprosenttiyksikön tuotosta. (Veroprosentin tuotto lähteestä Tilastokeskus, Altika 1210.)

Vanhojen kaupunkien asukaslukuun suhteutetut eläkemenoperusteiset keskimääräismaksut olisivat 85 prosentin tasauksen jälkeenkin selvästi korkeammat kuin maassa keskimäärin. Myös vähiten vuosina 1975-2003 asukasluvultaan kasvaneen kuntaviidenneksen keskimääräismaksut olisivat Manner-Suomen keskimääräismaksuja korkeammat. Pienimmillä tilityksillä selviäisivät edelleen eniten väestöltään kasvaneen kuntaviidenneksen kunnat. (Kuviot 4.7 ja 4.8.)

Vanhat kaupungit ja väestötappiokunnat olisivat joka tapauksessa uudistuksen suurimmat hyötyjät. Uudistuksella olisi myös Itä- ja Pohjois-Suomen taloutta tukevaa vaikutusta välittyisipä uudistuksen tuottama rahallinen etu sitten kuntien tuottamia tai järjestämiä palveluja lisäämällä tai verohelpotuksin.¹

1. Saadut hyödyt korreloivat positiivisesti kunnallisveroprosentin tasoon. Kun tarkastelu rajattiin (erilaisen verorakenteen vuoksi) pelkästään maaseutumaisiin kuntiin (290), asukaslukuun suhteutettujen hyötyjen (sen logaritmin) ja vuoden 2003 veroprosentin välinen korrelaatio oli 0.3622. Yhteys ilmenee myös seuraavasta asetelmasta, jossa on verrattu toisiinsa uudistuksesta aiheutuvien rahallisten muutosten kahdessa ääripäässä olevia yksittäisiä kuntia. Uudistus olisi toteutettu tällöin tasaamalla 85 prosenttia peruskuntien ja niiden vastuulla kansanterveystyön ja sairaalakuntayhtymissä olevista eläkemenoon perustuvista maksuista. Suurimpia yksittäisiä hyötyjiä olisivat Salla Lapista ja Rautavaara Pohjois-Savosta, suurimpia yksittäisiä lisälaskun maksajia Merimasku ja Vahto Varsinais-Suomesta.

	Hyöty 85%:n tasauksesta eläkemenoon perustuvassa maksussa		
	€/asukas	% yhden kunnallisveroprosenttiyksikön tuotosta	Kunnallisveroprosentti v.2003
Salla	72	83	18,75
Rautavaara	62	84	19
Vahto	-46	42	17,75
Merimasku	-48	36	16,5

5. Kirjanpidon tietotuotanto ja eläkemaksut

5.1. Kirjanpituudistus, tehokkuusvertailut ja Helsinki

Kuntien eläkevakuutuksen jäsenyhteisöiltään perimien eläkemaksujen kokoaminen osin eläkemenoon perustuen oli seurausta yksityiselle sektorille tilaa antavien toimintakäytäntöjen omaksumisesta julkisen sektorin taloudenpidossa ja hallinnossa. Julkista tuotantoa yhtiöitettiin, hankintoja kilpailutettiin ja kunnallisten asiakaspalvelujen tuotanto tuli uuden valtion-osuuslain säädännön vuoksi aiempaa todennäköisemmäksi myös yksityisellä sektorilla.

Julkisen sektorin uudeksi toimintamalliksi nousivat 1990-luvulla New Public Management hallintoideologian mukaiset linjaukset. Muutokset merkitsivät paitsi eriasteista yksityistämistä myös yritysten ja markkinoiden toiminnan jäljittelyä. Niinpä kuntien toiminnasta tuli kuntalailla konsernien toimintaa, ja kuntien budjetointi, laskentatoimi ja kirjanpito uudistettiin lähemmäs yksityisen sektorin käytäntöjä. Muutosten tarkoituksena oli lisätä kuntien taloudenpidon kustannustehokkuutta ja lähentää kuntien ja yritysten taloutta koskevaa tietotuotantoa. Tavoitteena oli myös mahdollistaa eri kunnallisten sektorien ja kuntien keskinäiset vertailut (Näsi 1999). (Ks. esim. Kallio et al 2005; Näsi & Keurulainen 1999.)

Kuntien vertailtavuuden paranemista ja vertailun tarkoituksenmukaisuutta on arvoiteltu, vertailevien talousselvitysten määrä on kuitenkin lisääntynyt. Peruspalvelujen osalta ne ovat koskeneet joko tietyn tai useamman palvelun asukaskohtaista kustannusrasitusta, suoritekohtaista kustannustehokkuutta tai palvelujen yksikkökustannuksia¹.

Helsingin kaupungin on todettu useimmissa kustannusselvityksissä tarjoavan palveluitaan muihin kuntiin ja myös suuriin kaupunkeihin verrattuna muita tehottomammin tarkasteltiinpa sitten palvelujen asukaskohtaista kustannusrasitusta tai niiden kustannustehokkuutta. Helsingin kaupungin järjestämien peruspalvelujen sektorikohtaiset kustannukset asukasta kohti olivat Suomen suurten kaupunkien vertailussa vuonna 2000 kirjastotointa lukuun ottamatta kalleimmat (Helin 2002:1). Vastaavasti peruspalvelujen kustannustehokkuutta vertailevassa yli 2 000 asukkaan kunnat käsittävässä Loikkasen ja Susiluodon (2005) tutkimuksessa Helsingin palvelujen kustannustehokkuus osoittautui muita suuria kaupunkeja ja useimpia kuntia heikommaksi.² Vertailu koski vuosia 1994-2000.

Helsinki on muiden kuntien, myös suurten kaupunkien joukossa kuitenkin ainutlaatuinen. Jo yksinomaan kaupungin koko poikkeaa muista.

Kun Lane (2002) vertaili peruspalvelujen kustannuksia ja suoritteita pohjoismaisissa suurkaupungeissa vuonna 2000, Helsinki olikin tarjonnut palveluitaan suoritteisiin nähden muita samankokoisia kaupunkeja pienemmin kustannuksin (Emt. 212)³. Myös Loikkasen ja Susiluodon tutkimuksessa korostuu koon merkitys suurten kaupunkien, erityisesti Helsingin kustannustehokkuuden selittäjänä⁴. Itse asiassa Helsingin alhaisen tehokkuusluvun todetaan kyseisessä tutkimuksessa selittyvän kaiken kaikkiaan melko hyvin kaupungin taustatekijöillä: Helsinki menestyy varsin tarkkaan niin kuin sen voidaan odottaakin regressiomallin

1. Kattava katsaus vertailuihin sisältyy mm. Loikkasen ja Susiluodon (2005) tutkimukseen.

2. Peruspalvelujen tuotantoa arvioitiin tutkimuksessa kokonaisuutena, ja kuntia pidettiin monituoteyritysten kaltaisina konserneina, jotka tuottavat useita palveluita. Palvelut kattoivat sosiaali- ja terveystoimen sekä sivistystoimen keskeiset peruspalvelut. Erikoissairaanhoito ei ollut mukana.

3. Myös Lane (2002) arvioi peruspalveluja yhtenä kokonaisuutena ja tarkasteltavat palvelut olivat samoja kuin Loikkasen ja Susiluodon tutkimuksessa. Vertailussa olivat pohjoismaiden (pl. Islanti) pääkaupungit sekä Malmö ja Göteborg. Vuoden 1995 vertailuista ks. Lane 1997.

4. Kunnan väkiluku oli käänteisessä yhteydessä kustannustehokkuuslukuihin eli kustannustehokkuus laski väkiluvun kasvaessa, kun muiden tekijöiden vaikutusta oli kontrolloitu. Kokotekijän vaikutus selitti selvimmin suurten kaupunkien ja erityisesti Helsingin eroa tehokkuudessa suhteessa pienempiin kuntiin. Pienten (tällöinkin yli 2000 asukkaan) tai pienehköjen kuntien keskinäisiin tehokkuuseroihin väkiluku ei käytännössä vaikuttanut, koska kuntien kokoerot olivat verraten pieniä. (Loikkanen & Susiluoto 2005, 84.)

mukaan menestyvän, kun otetaan huomioon kaupungin koko, hinta- ja koulutustaso, sijainti, väestö- ja yhdyskuntarakenne ja muut tutkimuksessa käytetyt selittävät tekijät (ks. Loikkanen & Susiluoto 2005, 70).

Helsingin muita korkeammat palvelukustannukset esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa johtuvat useimmiten enemmän tai vähemmän ei vaikutettavissa olevista selittävästä tekijöistä. Tällaisia ovat muun muassa olleet maan johtavan yliopistollisen keskussairaalan ylläpitoon osallistuminen¹,² tahaton osallistuminen valtiolle erityisvaltionosuuksina kuuluvaan, sairaaloiden lääketieteellisen tutkimuksen ja opetuksen rahoitukseen (ks. Kalleus-hanke 2005, yleisemmin Linna et al 2004), pyrkimykset vastata suurkaupungeille ominaisiin, yksinasumisesta ja yksinäisyydestä, päihteiden käytöstä, psyykkisistä ongelmista, monikulttuurisuudesta jne. kumpuaviin palvelutarpeisiin jne.³ Tässä tarkastellut lakisääteiset eläkemaksut ovat selittävien tekijöiden listassa yksi esimerkki lisää.

Edellä on keskitytty eläkemien perusteella kunta-alan yhteisöille jaettuihin eläkemaksuihin. Maksut olivat etenkin asukaslukuun mutta myös palkkaan suhteutettuina Helsingissä muita yli 100 000 asukkaan kaupunkeja suuremmat. Tehokkuusvertailujen lähtökohdina ovat usein asukaskohtaiset kustannukset, jolloin myös maksujen palkkaan perustuva jakotapa koodautuu Helsingissä sen suuremmaksi tehottomuudeksi. Kun suurempi kaupunkikoko edellyttää suurempaa palvelujen kirjoa ja asukaskohtaista työpanosta, sama palkkaperusteinen maksuprosentti ja palkkataso tuottavat suuremmat asukaskohtaiset kustannukset. Maksujen palkkaperusteisuudesta aiheutuva ”tehottomuuslisä” ei koske ainoastaan lakisääteisten ansioeläkkeiden vaan myös muun lakisääteisen sosiaaliturvan kuten sairausvakuutuksen, kansaneläkkeiden, työttömyysturvan ja työtaturmien rahoitusta.

Kuntapalvelujen kustannusvertailuista voidaan ylipäätään todeta samaa, mitä Näsi on kuntien talousvertailuista lausunut. Arvioidessaan Polemiikki-lehden haastattelussa kunnalliseen liikelaskentaan siirtymisen ja tehtyjen talousvertailujen tarkoituksenmukaisuutta Näsi (1999) toteaa

Mihin sitä [vertailua] itse asiassa tarvitaan? ... Vain vertailukelpoisten vertaileminen on tarkoituksenmukaista. Mikä on se yritysmaailman yksikkö, johon esim. Helsingin kaupunkia ja sen talouslukuja tulisi vertailla? Kunnat keskenäänkin ovat erikokoisia, niiden talous on erilaisen historian kulun tulosta. Vertailuille on vähän tilaa, mutta eroavuuksille paljon selityksiä (Näsi 1999.)

1. Esimerkiksi harvinaisia ja lääketieteellisesti korkeatasoista osaamista ja välineistöä vaativia toimintoja tuli keskittää sosiaali- ja terveysministeriön vuoden 2001 ohjeen mukaan valtakunnallisesti Hyksiin moninkertainen määrä (18) muihin yliopistosairaaloihin verrattuna (neljään muuhun sairaalaan 3-5 kuhunkin). (Ks. sosiaali- ja terveysministeriö 2001.)

2. Myös Ruotsin ja Tanskan pääkaupunkien terveydenhuollon menot asukasta kohti laskettuna ovat muuta maata korkeammat. Pääkaupungissa sijaitsevalla, muita kalliimmalla yliopistosairaalalla on yleensä merkittävä osuus palvelujen tuottamisessa, mikä nostaa palveluja rahoittavan kaupungin laskutusta. (Kalleus-hanke 2005, 74.) Korostettakoon tässä yhteydessä, että erikoissairaanhoidon järjestämisvastuu on ainoastaan Suomessa kuntien tai niiden yhteistoiminnan varassa. Muissa pohjoismaissa se on joko maakunnilla tai valtiolla.

3. Helsingissä on kiinnitetty erityistä huomiota terveydenhoidon kustannuksiin. Helsingin asukaskohtaiset kustannukset olivat vuonna 2003 erikoissairaanhoidossa noin kymmenen prosenttia Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin keskimääräistason yläpuolella, kansanterveystyössä sairaanhoitopiirin keskimääräistasona. Kuntien asukaskohtaisia sosiaali- ja terveydenhoitomenoja vertaillaan usein toisiinsa vakioimalla niitä valtionosuuksien määrätymisperusteina olevin tarvekriteerein. Jos erikoissairaanhoidon valtionosuuksissa olisi toteutuneesta käytännöstä poiketen käytetty Häkkisen et al. (2001) STM:n toimeksiantona tekemään tutkimukseen perustuvia (Stakes 2001:5), muun muassa yksinasuvien määrän ja tulotason sisältäviä valtionosuuskriteereitä, Helsingin erikoissairaanhoidon tarvevakioidut asukaskohtaiset kustannukset olisivat olleet selkeästi Espoota ja Vantaata pienemmät ja hiukan HUS:n keskimääräistason alapuolella (ks. Hujanen & Pekurinen & Häkkinen 2005). Käytetyt tarvekriteerit olivat somaattisessa erikoissairaanhoidossa alle 55-vuotiaiden ikä- ja sukupuolivakioitu työkyvyttömyysaste ja muuttoliike; psykiatriassa tulotaso ja yksinäisten osuus (Emt). Kansanterveystyössä, jossa menotarvetta oli vakioitu alle 65-vuotiaiden ikä- ja sukupuolivakioidulla kuolleisuudella sekä tulotasolla, Helsingin tarvevakioidut kustannukset säilyivät HUS:n keskimääräistasona (Emt).

5.2. Helsingin eläkemaksut ja tehokkuusvertailut

Peruspalvelujen kustannusten vertailussa käytetään usein Tilastokeskuksen kokoamia kuntien käyttötaloutta koskevia tilinpäätöstietoja. Kuntien eläkevakuutusmaksut ovat siinä yksi erikseen nimetty eri eläkejärjestelmistä koostuva menolajinsa. Eri virastojen ja laitosten eläkevakuutusmaksut ja maksuprosentit saattavat poiketa tiedostossa todellisesta tasostaan suu-
restikin. Erot selittyvät muun muassa kunnan kirjanpidon käytännöillä¹ ja sillä, miten kunnat ovat noudattaneet Tilastokeskuksen tilastointiohjeita keskitetysti tehtyjen varausten ja suoritteiden kohdentamisesta (Tilastokeskus 1.3.2006).

Tämä selvitys sai alkunsa Tilastokeskuksen käyttötaloustiedostoon pohjautuvasta asetelmasta. Siinä verrattiin kuuden suurimman kaupungin sosiaali- ja terveystoimeen kirjattuja palkkaan ja palkkioihin suhteutettuja eläkevakuutusmaksuprosentteja vuosina 2002 ja 2003. Asetelmista havaittiin, että Helsingin kaupungin maksutaso oli molempina vuosina kaikilla sosiaali- ja terveystoimen sektoreilla muita suuria kaupunkeja korkeampi, vuonna 2003 huomattavasti korkeampi.

Vertailu kohdistui poikkeukselliseen ajankohtaan. Kuntien verorahoitusta koskevat talouden vakauttamisella perustellut valtion toimet olivat romahduttaneet Helsingin kaupungin talouden vuonna 2002, ja kaupunginhallitus päättänyt tämän seurauksena talouden sopeutusohjelmasta vuoden 2003 talousarvioehdotuksen ja vuosien 2003-2005 taloussuunnitelmaehdotuksen laatimisen yhteydessä. Yhtenä sopeutusohjelman tavoitteena oli vähentää sosiaali- ja terveystoimen asukaskohtaisia kustannuksia sekä opetustoimen oppilaskohtaisia kustannuksia niin, että vähitellen saavutettaisiin viiden suurimman kaupungin keskiarvo. (Helin 2005:1, 9.)

Sosiaali- ja terveystoimen oman toiminnan työpanos olikin vuonna 2003 vähentynyt edellisen vuoden tasosta, samoin Tilastokeskuksen käyttötaloustiedostoon kirjattu palkka- ja palkkiosumma. Euromäärän suhde kaupungin KuEL-järjestelmässä vakuutettujen palkkioihin oli niin ikään pienentynyt; ostettujen asiakaspalvelujen nimellinen arvo oli pysytellyt vaivoin edellisen vuoden tasolla.²

Sosiaali- ja terveystoimen nimellispalkkasumman suhteelliset muutokset olivat Helsingissä kuitenkin nimellisen eläkemaksutason muutoksia huomattavasti pienempiä. Kun sosiaali- ja terveystoimen henkilötyövuodet ja käyttötalouteen kirjattujen palkkojen ja palkkioiden summa oli vähentynyt edelliseen vuoteen verrattuna noin kahdella prosentilla, vastaavat eläkevakuutusmaksut olivat kasvaneet 13 prosentilla.²

Tiedettiin, että käyttötalouden eläkevakuutusmaksuihin sisältyy kaikkien lakisääteisten eläkejärjestelmien maksuja mutta ei kuntien omia eläkkeitä³. Koska muiden mahdollis-

1. Kunta-alan eläkkeiden osalta maksujen kirjaamiskäytännöt ovat vuoteen 2006 saakka saattaneet vaihdella riippuen muun muassa siitä, ovatko kunnat kohdentaneet muilta jäsenyhteisöiltä siir-
tyneitä eläkemenoon perustuvia maksuja kyseiselle palvelusektorille vai palkkojen mukaan, onko omavastuumaksuja kirjattu palvelualueille missä ne ovat syntyneetkin, ja miten ajallisesti jaksotettavia palkkoja ja eläkemaksuja on eri tilikausille kohdennettu. Oman toiminnan eläkemenoon perustuvia maksuja on vuoteen 2006 saakka jaettu virastoille ja laitoksille kuitenkin pääsääntöisesti palkkaperusteisten maksujen tavoin maksettujen palkkojen suhteessa (Suomen Kuntaliitto 9.3.2006). Maksujen ajallisessa kohdentamisessa on omavastuumaksujenkin osalta tullut noudattaa suoriteperusteista kirjaamiskäytäntöä (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 1999)

2. Tilastokeskuksen talous- ja toimintatilastossa Helsingin kaupungin (oman toiminnan) sosiaali- ja terveystoimen käyttötalouden

	2002	2003
eläkevakuutusmaksut	129 milj.€	146 milj.€
palkat ja palkkiot	504 milj.€	494 milj.€
asiakaspalvelujen ostot	529 milj.€	528 milj.€

Helsingin kaupungin KuEL-järjestelmän alainen palkkasumma vuonna 2002 noin 937, vuonna 2003 noin 957 milj. euroa (Kuntien eläkevakuutus 3.3.2005 ja 17.5.2006).

3. Helsingissä käyttötalouteen kuuluva osa omista eläkkeistä on kirjattu Tilastokeskuksen tiedostossa yleishallintoon, muissa tarkastelluissa kaupungeissa ao. hallintokuntaan, kaikissa kohtaan ”maksetut eläkkeet”. Suomen Kuntaliiton mukaan eräät sellaiset kunnat, jotka ovat sopineet Kuntien eläkevakuutuksen kanssa siitä, että eläkelaitos hoitaa kuntien omien eläkkeiden teknisen tilityksen, ovat virheellisesti kirjanneet näitä eläkkeitä KuEL-eläkkeisiin (Kuntatalous 2005:4, 28).

ten, lähinnä LEL-järjestelmän maksut arvioitiin sosiaali- ja terveystoimessa marginaaliseksi, selityksiä kaupunkien väliselle tasovaihtelulle ja Helsingin poikkeukselliselle maksutasolle vuonna 2003 lähdettiin etsimään KuEL-järjestelmän rahoitusperiaatteista. Etsintä osoittautui osin oikeaan osuneeksi: Helsingin palkkaan suhteutettu eläkemaksujen taso KuEL-järjestelmässä oli muita yli 100 000 asukkaan kaupunkeja korkeampi.

Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimen eläkemaksujen palkkaan ja palkkioihin suhteutettu taso oli Tilastokeskuksen tilinpäätöstietoihin perustuvassa tiedostossa vuonna 2003 kuitenkin noin neljä prosenttiyksikköä Kuntien eläkevakuutuksen tietojen mukaista kaupungin keskimääräistasona ja myös edellisen vuoden tilastoitua tilinpäätöstasona korkeampi. Ero muihin suuriin kaupunkeihin oli poikkeuksellinen. (Taulukko 5.1.)

Helsingin maksutason poikkeuksellinen kasvu ei ollut maksutasoa ja maksujen kirjaamisperiaatteita koskevan ennakkotiedon perusteella odotettu.

Helsingin kaupungin virastot ja laitokset ovat perinteisesti varautuneet palkkojen ja eläkemenon perusteella kaupungille jaettuihin KuEL-maksuihin samansuuruisena prosentiosuutena maksetuista palkoista. Maksut on peritty palkanmaksun yhteydessä. Kaupunki on myös kirjanpidossaan jakanut lopullisen eläkemenoperusteisen maksun eri tehtäville maksettujen palkkojen suhteessa, kuten lopullinen palkkaperusteinenkin maksu on luonnollisesti jaettu. Purkautuneilta kuntayhtymiltä kuten Hyksiltä kaupungille siirtyneen eläkemenon perusteella koottu maksu on ollut osa näin käsiteltyä maksua (ks. kirjeenvaihto 2005). Työnantajan eläkelaitokselle tilittämä palkansaajan eläkemaksu, jonka työnantaja pidättää maksamastaan palkasta, ei ole sisältynyt kirjanpidon eläkevakuutusmaksutietoihin (Larjomaa 2005). Palkkaan suhteutetun maksutason KuEL-järjestelmässä voisi siten olettaa olleen palkan ja eläkemenon perusteella kaupungille jaetun maksun osalta kaupungin keskimääräistasona, Kuntien eläkevakuutuksen mukaan vuonna 2002 noin 23,8 ja vuonna 2003 noin 24,6 prosenttia palkasta.

Selityksiä maksutason nousulle lähdettiin etsimään eräistä alkaneista varhaiseläkkeistä ja niistä maksetuista omavastuista. Helsingin kaupungin tiedettiin kohdentavan näitä omavastuumaksuja kirjanpidossaan sinne, missä ne olivat työsuhteen perusteella syntyneetkin. Sosiaali- ja terveystoimissa tällaisille eläkkeille jäävien määrä oli vuonna 2003 kutaquinkin edellisen vuoden tasolla¹, ja niistä maksetut omavastuut vähäisiä. Kaikkien sosiaali- ja terveystoimen omavastuumaksujen taso suhteessa sosiaali- ja terveystoimen käyttötalouden palkkioihin ja palkkioihin oli tuolloin arviolta yhden prosenttiyksikön suuruinen².

Sosiaali- ja terveystoimen maksutason poikkeuksellinen kohoaminen ei selittänyt palkka- tai eläkemenoperusteisten KuEL-maksujen kirjanpidollisella jakotavalla, ei liioin sektorin omavastuumaksuilla. Myöskään Helsingin kaupungin tilinpäätösten siirtovelkoihin kirjattuun lomapalkkavelkaan liittyvissä KuEL-maksuissa ei koko kaupungin tasolla ilmennyt mitään yllättävää. Seuraavan tilikauden KuEL-ennakoita ei liioin tiedetty maksetun, josta maksettuja ennakoita ei ylipäättäänkään oltu eritelty siirtosaamisissa. Siirtosaamiset oli kirjattu vuoden 2003 tilinpäätöksen liitetietoihin yhtenä kokonaisuutena. LEL-järjestelmäänkään ei vuonna 2003 liittynyt mitään poikkeuksellista. (Ks. Helsingin kaupunki Tp 2002 ja Tp 2003.) Kaikkien eläkemaksujen odotettu kirjanpidollinen taso sosiaali- ja terveystoimessa vuonna 2003 - edellisen vuoden kirjanpidon poikkeamin - olisi siten ollut arviolta noin kolme prosenttiyksikköä tilastoitua tasoa (29,5%) matalampi. Rahassa mitaten tämä merkitsi noin 15 miljoonaa euroa.

1. Vuonna 2003 sosiaali- ja terveystoimista työkyvyttömyys- ja yksilölliselle varhaiseläkkeelle jäi yhteensä 84, edellisenä vuotena 83 henkilöä. Yksilölliselle varhaiseläkkeelle jäävien määrä (14) väheni edelliseen vuoteen verrattuna (22), työkyvyttömyyseläkkeelle jäävien määrä (70) sen sijaan kasvoi (61). (Ks. Sosiaalivirasto 2004, Terveystoimisto.)

2. Työkyvyttömyys- ja yksilöllisistä varhaiseläkkeistä sosiaali- ja terveystoimissa maksettujen omavastuiden määrä oli vuonna 2003 noin 4,7 miljoonaa euroa (Mattheiszen 2.2.2004) ja 0,95 prosenttia toimialojen käyttötalouteen kirjattujen palkkojen ja palkkioiden määrästä (494 milj.€). Koska alkaneista työttömyyseläkkeistä Helsingin kaupunki maksoi omavastuuta alle 0,5 miljoonaa euroa (0,05% kaupungin KuEL-palkasta), sosiaali- ja terveystoimeen kirjattujen omavastuumaksujen määrä oli arviolta yhden prosentin suuruinen suhteessa maksettuihin palkkioihin ja palkkioihin.

Taulukko 5.1 Kuuden suurimman kaupungin eläkevakuutusmaksut % palkasta/ palkkioista sosiaali- ja terveystoimessa (käyttötalous) Tilastokeskuksen kokoaman tilinpäätöstilaston mukaan vuosina 2002 ja 2003 sekä KuEL-järjestelmässä keskimäärin vuonna 2003 (Lähde: Tilastokeskus, Altika 2044; Kuntien eläkevakuutus 3.3.2005)

Eläkevakuutusmaksut % palkasta	Espoo	Helsinki	Oulu	Tampere	Turku	Vantaa
Kaupungin KuEL-maksut vuonna 2003	22,4	25,2	23,7	23,8	23,9	22,8
Sosiaali- ja terveystoimi, käyttötalous toteutunut taso						
vuonna 2002*	22,6	25,6	23,9	23,0	24,3	23,9
vuonna 2003	23,1	29,5	24,3	24,4	24,8	24,3
odotettu taso v. 2003		26,3				
* Palkkaperusteinen maksu vuonna 2002 ei kaikille sama kuten vuonna 2003. Kaupunkien suhteellisen maksutason erot tältä osin vuonna 2002 vähäisiä, prosenttiyksikön sadasosia. (Kuntien eläkevakuutus 17.5.2006)						

Varsinainen syy sosiaali- ja terveystoimen eläkevakuutusmaksujen huomattavaan kirjanpidolliseen kasvuun jäi käytetyillä tietolähteillä selvittämättä¹. Mielenkiintoisempaa kuin syyn edelleen etsintä olikin vastata kysymykseen, vaikuttiko kirjanpidollinen kasvu myös vuoden 2003 sosiaali- ja terveystoimen käyttötalouden nettokustannuksiin ja sitä kautta mahdollisiin tehokkuusvertailuihin.

Aiempina vuosina oli muun muassa havaittu muuttuneiden kirjanpitokäytäntöjen vuotuista käyttökustannustasoa heilauttava vaikutus. Esimerkiksi terveysviraston vuoden 2001 tilinpäätöstietoihin perustuvan toimintakertomuksen (terveysvirasto 2002, 25) perusteella tiedettiin, että Helsingin kaupungin terveyspalvelujen kustannusten noususta vuonna 2001 osa oli johtunut puhtaasti teknisistä syistä; siitä, että kaikki tilikaudella ansaitut palkat oli alettu maksuajankohdasta riippumatta jaksottaa tilikaudelle kuuluviksi.

Jatkoselvityksen perusteella voitiin todeta, ettei vuoden 2003 kirjanpidollisella eläkevakuutusmaksujen kasvulla ollut vaikutusta sosiaali- ja terveystoimen nettokustannuksiin. Tämä johtui siitä, että kohtaan muut sosiaalivakuutusmaksut kuin eläkevakuutusmaksut oli Tilastokeskuksen tiedostossa kirjattu vastaavasti odotettua vähemmän sosiaaliturvarahastoille meneviä suoritteita. Palkkoihin suhteutettuina ne olivat runsaat kolme prosenttiyksikköä pienemmät kuin maksutason normiperusteisten muutosten perusteella olisi voinut odottaa (ks. liite 9). Koska Tilastokeskuksen tilastoima lakisääteisten sosiaalivakuutusmaksujen yhteissumma oli odotetun kaltainen, Helsingin poikkeuksellinen eläkevakuutusmaksujen kirjaaminen ei lisännyt käyttötalouden asukaskohtaisia kustannuksia (ks. taulukko 5.2).

Taulukko 5.2 Kirjanpidolliset eläkevakuutusmaksut ja muut sosiaalivakuutus(sova)maksut prosenttia palkasta yli 100 000 asukkaan kaupunkien sosiaali- ja terveystoimessa v.2002-2003 Tilastokeskuksen kokoaman tilinpäätöstilaston mukaan (Tilastokeskus, Altika 2044)

Kaupunki	Palkat ja palkkiot, milj. €		Eläkev. maks.		Muut sova-maks.		Sova-maksut yht.	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Espoo	147	146	22,6	23,1	6,5	6,6	29,1	29,7
Helsinki	504	494	25,6	29,5	8,2	4,5	33,8	34,1
Oulu	82	87	23,9	24,3	7,8	7,6	31,7	31,9
Tampere	149	156	23,0	24,4	8,7	8,6	31,7	33,0
Turku	150	158	24,3	24,8	7,4	7,3	31,7	32,1
Vantaa	114	120	23,9	24,3	7,4	7,3	31,3	31,6

1. Helsingin eläkemaksuja, niiden kirjaamisen ja ennakoiden perimisen tapaa tiedusteltiin keväällä 2005 muun muassa Helsingin kaupungin talous- ja suunnittelukeskuksesta (Kari Kallio, Tuija Larjomaa ja Pia Talponen) sekä henkilöstökeskuksesta (Leena Mattheiszen). Tilastokeskuksen kuntien käyttötaloustiedoston eläkevakuutusmaksujen tilastointiperiaatteita erityisesti Helsingin kaupungin osalta tiedusteltiin Tilastokeskuksesta (Salme Röksä).

5.3. Eläkemaksujen kirjaamista koskevat suositukset ja eläkemenoon perustuvan maksun palkkayhteys

Suomen kuntaliiton (9.3.2006) mukaan kunnat jakoivat kirjanpidossaan eläkemenoonsa perustuvia KuEL-maksuja vuoteen 2006 saakka virastoille ja laitoksille pääsääntöisesti palkka-perusteisten maksujen tavoin eli maksettujen palkkojen suhteessa. Eräitä omavastuumaksuja kirjattiin puolestaan useimmiten sinne, missä niiden perusteena olevat varhaiseläkkeetkin olivat syntyneet. Maksujen ajallisessa kohdentamisessa tuli omavastuumaksujenkin osalta noudattaa suoriteperusteista kirjaamiskäytäntöä (Kirjanpitolausakunnan kuntajaosto 1999).

Kuntaliiton ohjeistuksen mukaan eläkemenoon perustuvaa maksua ei tulisi vuodesta 2006 alkaen kohdentaa kirjanpidossa entiseen tapansa maksettujen palkkojen suhteessa vaan niihin virastoihin ja laitoksiin, missä eläkemenokin on syntynyt. Maksujen ajallisessa kohdentamisessa tulisi noudattaa maksuajankohdan mukaista kirjaamiskäytäntöä. Sama ohjeistus koskee myös uutta, kuntoutustuista ja aiemmista omavastuumaksuista koostuvaa varhaiseläkemenoperusteista maksua. Liitto perustelee aiheuttamisperiaatteeksi kutsumaansa kirjanpitokäytäntöä valtionosuuksilla. (Suomen Kuntaliitto 9.3.2006.)

Aiheuttamisperiaatteen mukainen kustannusten kohdistaminen on perusteltua erityisesti valtionosuustehtävissä, sillä eläkemaksut ovat valtionosuuspohjaan kuuluvia menoja (Suomen Kuntaliitto 9.3.2006).

Eläkemenoperusteisen maksun virasto- ja laitokohtainen kohdentaminen ottaa aiempaa paremmin huomioon maksutason nimenomaan valtionosuustehtävissä, mutta vain valtakunnallisesti. Uusi valtionosuuslainsäädäntö ei tuonut tältä osin muutosta aiempaan käytäntöön (ks. edellä s.19-20 viite 1).

Eläkemaksujen kirjaamiskäytäntöjä koskevat Suomen kuntaliiton suositukset olivat reagoivia Kuntien eläkevakuutuksen tekemisiin päätöksiin ja maksun budjetointia koskeviin suosituksiin. Kuntien eläkevakuutus suositteli aiemmin antamassaan maksujen budjetointia koskevassa yleiskirjeessä eläkemenoon perustuvan maksun irrottamista palkkasummasta (Keva 2005:2). Suositus liittyi eläkelaitoksen valtuuskunnan päätökseen rajoittaa eläkemenoperusteinen maksu ennen vuotta 2005 karttuneisiin eläkkeisiin.

Kun eläkemenoperusteinen maksu perustuu vuodesta 2005 alkaen vain ennen vuotta 2005 karttuneisiin eläkkeisiin, palkkoihin ei enää liity sivukululuonteisesti myöhemminkään realisoituvaa eläkemenoperusteista maksua... Tämän johdosta eläkelaitos suosittaa maksuun varauduttavaksi euromääräisenä summana, joka ei ole yhteydessä vuoden 2006 palkkoihin. (Keva 2005:2)

Eläkelaitos korostaa suositustensa perusteluissa lähtökohtaisesti eläkemaksujen vakuutusluonteista palkkayhteyttä ja toteaa myös tuon palkkayhteyden eläkemenoperusteisen maksun osalta lopullisesti katkenneen. Viimeisenkin palkkayhteyden päättyminen teki maksun perusteena myös tulevaisuudessa olevasta eläkemenosta kuntatyönantajan ei-vaikutettavissa olevaa veromenopohjaa. Esteitä maksujen tasauksiin ei tältä osin ole.

Loppusanat

Tutkimuksessa tarkasteltiin 1990-luvun puolivälissä toteutettua kuntien menotalouteen kohdistuvaa, myös verotukseen liittyvää uudistusta. Tutkimuksen kohteena oli kuntien eläkejärjestelmän rahoitusperiaatteissa tuolloin toteutettu merkittävä muutos.

Kunnallisen eläkelain (KuEL) mukaisia työeläkkeitä rahoitetaan työnantajan, osin myös palkansaajan maksuilla. Osa maksuista rahastoidaan. Rahastoitavaa rahamäärää ei ole kiinnitetty työntekijäkohtaisiin eläkevastuisiin. Rahastoinnilla on pyritty luomaan ainoastaan väliaikainen kollektiivinen puskuri, josta eläkemaksujen kasvua voidaan tasata suurten ikäluokkien eläkkeelläoloaikana. Sijoitusten tuottoja ei ole vielä eläkkeisiin käytetty, vaan vuosittain maksetut eläkkeet rahoitetaan saman vuoden eläkemaksuilla. Järjestelmää hallinnoi Kuntien eläkevakuutus. Se myöntää eläkkeet, tilittää ne eläkkeensaajille ja kokoaa tarvitsemansa eläkemaksut jäsenyhteisöiltään. Jäsenyhteisöjä ovat kaikki kunnat ja kuntayhtymät ja muut työnantajat, jotka ovat palkansaajilleen kunnallisen eläketurvan järjestäneet. Tämä on hakemuksesta ollut mahdollista lähinnä kunnallisille yhdistyksille ja kuntaomisteisille osakeyhtiöille, nykyisin myös kunnallisessa määräysvallassa oleville osakeyhtiöille ja säätiöille mikäli eräät lisäedellytykset täyttyvät. Yhdistykset, osakeyhtiöt ja säätiöt voivat aina vakuuttaa palkansaajansa vaihtoehtoisesti myös yksityisissä työeläkeyhtiöissä.

Vuonna 1995 maksujen kokomaistavassa tapahtui merkittävä muutos. Kun kuntien eläkelaitos oli aiemmin jakanut eläkemaksut jäsenyhteisöjensä kesken niiden maksamien palkkojen suhteessa, osa maksuista alettiinkin nyt jakaa niiden palvelussuhteesta syntyneiden eläkkeiden perusteella. Tämä niin sanottu eläkemenoperusteinen maksu koskee ennen vuotta 2005 ansaittuja eläkkeitä. Siihen saakka karttuneet eläkkeet ovat yksittäisen kuntatyönantajan maksujen perustaa ja realisoituvat aikanaan yksittäisen kuntatyönantajan maksuiksi.

Eläkemenoon perustuvan järjestelmän toimintaperiaatteiden mukaan maksujen viime käden maksajana on aina peruskunta. Peruskunnat vastaavat maksuillaan ensinnäkin kaikista omiin palvelussuhteisiinsa perustuvista eläkkeistä. Myöskään toimintojen uudelleenorganisointi ei ole vapauttanut peruskuntaa eläkemaksuista. Niinpä esimerkiksi yhtiöitetyn toiminnan eläkemeno jää peruskunnalle. Tämän lisäksi oman toiminnan eläkemenoperusteiseen maksuosuuteen vaikuttavat kunnan vastuulle mahdollisesti siirretty kunnan osuus lopettaneen kuntayhtymän tai muun lopettaneen jäsenyhteisön eläkemenosta tai sen vastuulle siirtynyt eläkemeno sen erottua kuntayhtymästä.

Eläkemenoperusteisen maksun käyttöönoton syinä olivat yhtiöittämisen, yksityistämisen ja kilpailullisen toimintaympäristön maksujen palkkaperustalle ja palkkaperusteiselle maksutasolle asettamat haasteet. Kun osa kuntien palkkaan suhteutettuna yksityissektoria korkeammista eläkemaksuista on jaettu kuntatyönantajille eläkemenon perusteella, varsinaisen palkkaperusteinen maksu on voitu pitää lähellä yksityisen työeläkejärjestelmän tasoa. Uudistus madalsi kunnallisten osakeyhtiöiden KuEL-maksutasoa. Uudistuksen ensisijaisena tavoitteena olikin kunnallisten osakeyhtiöiden Kuntien eläkevakuutuksessa pitäminen.

Eläkemenoperusteisen maksun perustelut vakuuttavat, mutta maksuun liittyy myös ongelmia. Eläkemenon suhde palkkasummaan ja asukasluukuun on menneisyyden tarpeiden ja mahdollisuuksien suhde nykypäivän tarpeisiin ja mahdollisuuksiin. Ne ovat muuttuneet kunnilla varsin eri tavoin. Eläkemeno jakautuu kuntien kesken palkkasummaa epätasaisesti ja siihen perustuva maksu asettaa kunnat palvelutuotannossaan eriarvoiseen asemaan. Lisäksi eläkemenoperusteisten maksujen taso on ollut kasvava. Tämä ei ole johtunut niinkään eläkemenon kasvusta vaan kuntatalouden muuttuneiden toimintaedellytysten, yksityistämisen ja kilpailullisen toimintaympäristön kuntien eläkejärjestelmälle asettamista paineista. Kun palkkaperusteisten maksujen nostovara on kilpailullisista syistä johtuen ollut pieni, rahoitusvajetta on katettu muun muassa korottamalla eläkemenoon perustuvan maksun osuutta.

Kuntien eläkejärjestelmä on hyvinvointivaltion rakentajien ja toteuttajien eläkejärjestelmä, ja sen eläkemenoon perustuvan maksun oletettiin olevan lähtökohtaisesti nimenomaan kaupunkien, erityisesti vanhojen kaupunkien maksua. Toisaalta sen oletettiin olevan kuihtuvien kuntien maksua.

Kuntien eläkevakuutuksesta saadulla vuoden 2003 tilannetta kuvaavalla aineistolla tehdyt vertailut vahvistivat tehtyjä oletuksia. Eläkemenoperusteisten maksujen sekä asukaslukuun että palkkaan suhteutettu taso korreloi kuntien vuosien 1975-2003 väestönkasvuun käänteisesti ja suhteellisen voimakkaasti. Väestönkasvun vakioiminen paljasti puolestaan kaupungistumisasteen ja maksutason selkeän riippuvuuden: palkkaan suhteutettu maksutaso nousi kaupungistumisasteen kasvaessa. Kun Tilastokeskuksen luokitusten mukaista kaupunkien ja kaupunkimaisten kuntien ryhmää pilkottiin kaupunkikoon ja hallintohistorian mukaan, maksu osoittautui suurten, yli 50 000 asukkaan kaupunkien sekä erityisesti vanhojen kaupunkien maksuksi. Tutkimuksen tilastolliset vertailut tehtiin vuoden 2003 kuntajaolla ja koskivat Manner-Suomen kuntia.

Helsingin maksut olivat kuuden suurimman kaupungin vertailussa korkeinta tasoa, ja uudistus useiden 1990-luvulla ja sen jälkeen toteutettujen verouudistusten tavoin Helsingin kaupungille, erityisesti sen omalle tuotannolle epäsuotuisa. Helsingin korkeampi maksutaso oli myös uusi lisäselitys kaupungin usein ei-vaikutettavissa olevista tekijöistä johtuvaan korkeampaan palvelutuotannon kustannustasoon.

Eläkemenoperusteinen maksu osoittautui erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomen sekä vanhojen kaupunkien maksuksi. Itä- ja Pohjois-Suomen kuntien maksutaso oli yhteydessä niiden muita heikompaan väestö- ja työllisyyskehitykseen. Itä- ja Pohjois-Suomen maakunnat todettiin kuntatyöstä riippuviksi alueiksi, joissa kunta-alan työllisten lukumäärä oli vähentynyt vuosina 1991-2003 väestömäärää - ja palvelutarpeita - selvästi voimakkaammin. Eläkemenoperusteinen maksu saattaakin olla näillä alueilla etenkin tulevaisuudessa paitsi heikomman työllisyyskehityksen seurausta myös syy siihen.

Kun Tilastokeskuksen kaupungeiksi ja kaupunkimaisiksi kunniksi luokittelemia kuntia vertailtiin toisiinsa, osoittautui, että myös vanhojen kaupunkien muita vertailuryhmän kuntia korkeampi palkkaan suhteutettu eläkemenoperusteinen maksutaso oli yhteydessä niiden heikompaan väestö- ja työllisyyskehitykseen. Myös kuntien asukaskohtaisten verotulojen muutos vuosina 1985-2003 oli ollut vanhoissa kaupungeissa muita kaupungeja ja kaupunkimaisia kuntia heikompa. Vanhojen kaupunkien korkeamman palkkaan suhteutetun eläkemaksutason tulkittiinkin olevan yhteydessä pikemminkin palkkojen kehitykseen kuin eläke-etuuksien, hallintohistorian ja varhaisemman hyvinvointipalvelutuotannon synnyttämään eläkemenoon.

Vuonna 1996 käyttöön otettu kuntien verotulojen tasausjärjestelmä on kollektivisoinut kuntien verotuloja. Järjestelmällä on pyritty yhdessä sektorikohtaisten valtionosuuksien kanssa siihen, että eri kuntien asukkaiden palvelutaso ja siitä kuntalaisille koitua verohinta olisi kaikkialla mahdollisimman samanlainen. Palkkaperusteista työeläkemaksua korvaavan eläkemenoperusteisen maksun käyttöönotto on vaikuttanut toiseen suuntaan. Muutos on merkinnyt lakisääteisen pakollisen eläketurvan rahoitukselle ominaisen kollektiivisuuden rapautumista, vuotuisen eläkemenon osittaista siirtymistä yksittäiselle kunnalle ja kuntien palvelutuotantomahdollisuuksien erilaistumista.

Eläkemenoperusteinen maksu kohdistuu kuntien menotalouteen, mutta sen todettiin liittyvän myös verotukseen. Koska eläkemenoperusteista maksua voidaan pitää verona ja kuntien asukaskohtaisia verotuloja tasataan, tutkimuksessa tehtiin ajatuskokeita myös asukaslukuun suhteutetun eläkemenoperusteisen maksun tasaamiseksi.

Tarkasteltavia perusvaihtoehtoja oli kaksi, peruskuntamalli, jossa tasaus koskee kunnille nykyjärjestelmässä kuuluvia maksuja sekä laajennettu peruskuntamalli, jossa tasaus koskisi myös kuntien vastuulla kuntayhtymissä olevia maksuja. Kuntayhtymien maksut siirtyisivät tässä perusvaihtoehdossa kuntiin, ja tasaus tehtäisiin peruskuntien tasolla. Kysymys siitä, mitkä kuntayhtymät tasauksen piiriin kuuluisivat, jätettiin avoimeksi. Laajennettua peruskuntamallia koskevat tasauskokeilut tehtiin teknisistä syistä johtuen pelkästään kansanterveystyön ja sairaalakuntayhtymien maksuilla.

Molemmista malleissa oli viisi maksun tasattavan osuuden mukaan määräytyvää lisävaihtoehtoa. Tasauksen suuruus vaihteli malleissa 50 prosentista sataan prosenttiin Manner-Suomen asukaslukuun suhteutetusta eläkemenoperusteisesta maksusta.

Mikäli tasausjärjestelmä olisi otettu käyttöön vuonna 2003, suurista, yli 50 000 asukkaan kaupungeista Helsinki, Pori ja Kotka olisivat kuuluneet uudistuksesta eniten hyötyvään Manner-Suomen kuntakymmenykseen, olisipa tasaus koskenut sitten pelkästään peruskunti-

en tai myös kansanterveystyön ja sairaalakuntayhtymien eläkemenostaan maksamia eläkemaksuja. Muista kaupungeista tähän ryhmään olisivat tasauksen kohdentamiskäytännöistä riippumatta kuuluneet Kemi, Hanko, Loviisa ja Varkaus. Pelkästään peruskuntiin kohdistettu tasaus suosii kaupunkeja; tällöin ryhmään olisivat kuuluneet muun muassa Turku ja Tampere sekä Hamina, Tammisaari, Imatra ja Mänttä.

Suurimpien tasaushyötyjen kunnat olisivat olleet pääsääntöisesti väestö- ja muuttotappiokuntia ja sijainneet enimmäkseen Itä- ja Pohjois-Suomessa. Uudistuksen maksajia olisivat vastaavasti olleet väestöään vuosina 1975-2003 lisänneet kunnat, pääsääntöisesti Etelä- ja Länsi-Suomesta. Tasauksen käyttöönotto olisi hyödyttänyt keskimääräistä enemmän myös vanhoja kaupunkeja.

Helsingin tasaushyödyt olisivat peruskuntamallissa suuremmat kuin laajennetussa peruskuntamallissa. Jos tasaus olisi toteutettu vuonna 2003 vaikkapa 90 prosentin suuruisena, peruskuntavaihtoehto olisi tuottanut kaupungille 24, laajennettu peruskuntavaihtoehto 18 miljoonaa euroa. Edellinen olisi merkinnyt Helsingille noin neljäsosaa, jälkimmäinen viidesosaa yhden kunnallisen tuloveroprosentin tuotosta.

Kuntayhtymiin ulotettu tasausjärjestelmä todettiin kuitenkin peruskuntamallia neutraalimmaksi vaihtoehdoksi toimintojen järjestämistapojen suhteen. Se ottaisi lähtökohtaisesti paremmin huomioon myös kuntien väestö- ja aluekehityksen eroja: kansanterveystyön ja sairaalakuntayhtymien eläkemenoperusteisten maksujen taso noudatti useimmiten sitä alueellista ja väestökehitykseen liittyvää vaihtelua, mikä peruskuntien eläkemenoperusteisessa maksutasossa havaittiin. Lisäksi laajennettu peruskuntamalli asettaisi tasauksen piiriin tulevat kuntayhtymät kunnan päätöksenteossa tosiasiallisestikin tasavertaiseen asemaan yksityis-sektoriin nähden: vaihtoehto merkitsisi käytännössä sitä, että tasauksen piiriin kuuluvat kuntayhtymät vapautuisivat eläkemenoperusteisista maksuistaan.

Jos eläkemenoperusteisen tasauksen suuruutta määriteltäessä mittapuuna pidetään verotulotasausten jälkeisten asukaskohtaisten verotulojen jakaumatietoja, ideaalisen tasauksen todettiin asettuvan 85 prosenttiin. Jos tämänsuuruinen tasaus olisi toteutettu vuonna 2003 ja ulotettu koskemaan sekä peruskuntien että terveydenhuollon kuntayhtymien maksuja, Helsingin saama kokonaishyöty olisi ollut arvion mukaan runsaat 17 miljoonaa euroa ja edelleen lähes viidesosan yhden kunnallisveroprosentin tuotosta.

Tutkimuksessa keskityttiin vaihtoehtoisten mallien tuottamien rahallisten hyötyjen ja menetysten kohdentumiseen. Mallien työllisyys- ja taloudellisia vaikutuksia tai vaikutuksia kuntien palvelutuotantoon, yksityistämiseen tai ylipäätään eläkejärjestelmän palkkaperustaan ei arvioitu. Ne kaipaavat lisäselvitystä.

Mitä yksityistämisen ja kuntien eläkejärjestelmän palkkaperustan välisiin yhteyksiin tulee, todettakoon kuitenkin, että kun kilpailuttamistilanteessa kuntasektorin eläkemaksusta tulisi ottaa huomioon ainoastaan palkkaperusteinen maksu, tilanteen kannalta on yhdentekevää onko eläkemenoon perustuva maksu nykymuotoinen vai tasattu. Ongelmallista tietenkin on, että kunnan yhtiöittämisen toiminnan maksussa oleva ja myös karttunut tuleva eläkemenoo jää peruskuntaan samalla kun palkat sieltä poistuvat. Tästä ei kuitenkaan järjestelmään tehtyjen muutosten jälkeen välttämättä seuraa sen kummemmin eläkemenon kuin palkkojenkaan perusteella työnantajille jaetun maksun kohoamista, eikä siten mahdollisessa tasausjärjestelmässä syntyvää vapaamatkustajaongelmaa. Vuoden 2007 alusta aiempaa useamman osakeyhtiön on mahdollista liittyä Kuntien eläkevakuutukseen järjestelmän palkkasummaa kartuttamaan. Kun aiemmin eläkelaitoksessa saattoivat olla jäsenenä ainoastaan kuntasektorin 90 prosenttisesti omistamat osakeyhtiöt, siihen ovat vuoden 2007 alusta voineet liittyä muun muassa sellaiset kuntasektorin määräysvallassa olevat osakeyhtiöt, joiden työntekijöiden enemmistö on välittömästi ennen osakeyhtiön perustamista kuulunut kunnallisen eläkelain mukaisen eläketurvan piiriin. Myös järjestelmän houkuttelevuutta on lisätty: vuonna 2005 tai sen jälkeen perustetut jäsenyhtiöt eivät maksa eläkemenoon perustuvaa maksua lainkaan.

Nykymuotoinen eläkemenoon perustuva KuEL-maksu ei ota huomioon kuntien menneisyyden ja nykypäivän tarve- ja voimavaroissa havaittua epäsuhtaa, vaan päinvastoin myötäilee sitä. Tutkimuksessa esiteltyjen maksua koskevien tasausvaihtoehtojen ensisijaisena tavoitteena oli korjata tätä epäkohtaa. Vertailukohtana mallien rakentamisessa käytettiin verotulojen tasausjärjestelmää. Asukaskohtaisten verotulotasausten ja niiden perusteena olevien kunnallisten verotulojen kuntakohtaiset jakaumatiedot tarjosivat puolestaan peilin elä-

kemenoon perustuvan maksun tasausprosentin etsimiseen. Eситetyn 85 prosentin tasaukseen perustuvan maksun valinta tehtiin tällä perusteella. Kiinnitettiin tasausprosentti mille tasolle tahansa tai vallittiin perusvaihtoehdoista kumpi tahansa, tasausjärjestelmän käyttöönotto vähentäisi nykykäytännön mukaisessa eläkemenoon perustuvassa maksujärjestelmässä havaittuja perusongelmia.

Slutkläm

I föreliggande undersökning analyserades den reform i de kommunala utgifterna som gjordes i medlet av 1990-talet, en reform som även hänger samman med beskattningen. Föremålet för undersökningen var den betydande förändring som då gjordes i principerna för finansieringen av kommunanställdas pensioner.

De kommunala pensionerna (KomPL) finansieras genom avgifter som uppbärs av arbetsgivarna och (till en liten del) arbetstagarna. Den del av de uppburna avgifterna som inte omedelbart används för att betala ut pensioner överförs till pensionsansvarsfonden. Det penningbelopp som överförs till fonden är inte bundet till pensionsansvaret för enskild löntagare. Syftet med fonderingarna har enbart varit att skapa en tillfällig, kollektiv buffert för att utjämna den ökning i pensionsutgifter som kommer att infalla när de stora ålderklasserna blir pensionerade. Tillsvärdare har alla intäkter av placeringsverksamhet återfonderats. De kommunala pensionsutgifterna har alltså hittills täckts med avgifter som uppburits samma år. Systemet sköts av pensionsanstalten Kommunernas pensionsförsäkring, som beviljar och utbetalar pensioner och uppbär erforderliga avgifter för detta av sina medlemssamfund, dvs. de kommunala arbetsgivarna. Sistnämnda omfattar primärkommunerna och samkommunerna men också övriga arbetsgivare som tillhandahåller kommunal pensionstrygghet åt sina löntagare. Dylika övriga arbetsgivare kan vara t.ex. kommunala föreningar och aktiebolag, nuförtiden också på vissa villkor sådana aktiebolag eller stiftelser där den kommunala myndigheten har avgörande inflytande. Dessa föreningar, aktiebolag och stiftelser kan ändå alternativt teckna en arbetspensionsförsäkring hos ett privat arbetspensionsbolag.

År 1995 skedde en betydande förändring i sättet att uppbära avgifterna: Mot att tidigare ha uppburit pensionsavgifter av arbetsgivarna i proportion till de löner dessa utbetalat, började Kommunernas pensionsanstalt nu uppbära en del av avgifterna i proportion till de pensionsutgifter som under finansåret betalats på basis av anställningar hos respektive medlemssamfund. Denna så kallade pensionsutgiftsbaserade pensionsavgift gäller pensioner som intjänats före år 2005. De pensioner som anhopats före det tjänar som utgångspunkt för enskilda kommunarbetsgivares avgifter och realiserar med tiden som avgifter betalda av de kommunala arbetsgivarna.

Principen för det pensionsutgiftsbaserade systemet är att primärkommunen (dvs. de enskilda kommunerna) alltid är den som i sista hand betalar avgifterna. Kommunerna tar genom de pensionsutgiftsbaserade avgifter de betalar ansvar för det första för pensionerna åt sina egna anställda. Att systemet omorganiserades har alltså inte befriat kommunerna från skyldigheten att betala pensionsavgifter. Detta gäller även bolagiserad verksamhet. Kommunerna ansvarar också till vissa delar för de avgifter som skall betalas av nedlagda samkommuner eller dylika kommunala sammanslutningar.

Att man övergått till en pensionsutgiftsbaserad avgift beror på de konsekvenser som bolagisering, privatisering och konkurrensutsättning har lett till för lönesumman och den lönebaserade avgiftsnivån inom KomPL-systemet. I och med att en del av de pensionsavgifter inom kommunsektorn, som i förhållande till lönen varit högre än inom den privata sektorn, nu istället börjat uppbäras på grundval av pensionsutgifterna har man kunnat hålla den egentliga lönebaserade avgiften nära nivån för den privata sektorns arbetspensionspremier. Efter förändringen har aktiebolagen betalat mindre KomPL-avgifter än tidigare. Ett primärt syfte med reformen var ju uttryckligen att få de kommunala aktiebolagen att hållas kvar inom det kommunala pensionsförsäkringssystemet, dvs. hos Kommunernas pensionsförsäkring.

Motiveringarna för att övergå till ett pensionsutgiftsbaserat system är övertygande, men en del problem kvarstår. Pensionsutgiftens förhållande till lönesumman och folkmängden har med åren förändrats mycket olika i olika kommuner - liksom deras behov och resurser. Kommuner emellan varierar de pensionsutgiftsbaserade avgifterna mera än de lönebaserade avgifterna, vilket innebär en relativ nackdel för kommunernas serviceproduktion. Dessutom har de avgifter som baserat sig på pensionsutgift tenderat växa. Detta har inte berott så mycket på växande pensionsutgifter som på de förändrade verksamhetsbetingelserna inom kommunsektorn, dvs. privatiseringen och konkurrensutsättningen. Då det i ett konkurrensutsatt läge funnits bara små möjligheter att höja de lönebaserade avgifterna har man

kompenserat finansieringsunderskottet bl.a. genom att höja den del av avgiften som utgår enligt pensionsutgifterna.

Pensionssystemet för kommunerna är till för dem som byggt upp välfärdsstaten, och den avgift som byggde på pensionsutgiften antogs a priori vara en avgift uttryckligen för städer, i synnerhet gamla städer. Samtidigt antogs den vara en avgift för kommuner på tillbakagång.

De jämförelser som gjordes bestyrker vissa antaganden. Det föreligger en relativt stark invers korrelation mellan dels kommunernas folkökning åren 1975-2003 och nivån på de pensionsutgiftsbaserade avgifterna (oavsett de relateras till folkmängd eller lön). Då folkökningen standardiseras (dvs. görs konstant) ser man ett klart samband mellan urbaniseringsgrad och avgifternas storlek: de lönerelaterade pensionsbaserade avgifterna stiger i takt med högre urbaniseringsgrad. Då den grupp av kommuner som av Statistikcentralen klassas som städer och urbana kommuner spjälkades upp enligt storlek och förvaltningsbakgrund, visade sig avgiften vara en avgift som betalats av stora städer på mer än 50 000 invånare och i synnerhet av gamla städer. De statistiska jämförelserna gällde kommunerna på det finländska fastlandet. De gjordes utgående från ett material från Kommunernas pensionsförsäkring om läget år 2003 och enligt de kommungränser som gällde samma år.

I en jämförelse mellan de sex största städerna hade Helsingfors högsta avgifterna, och reformen var ofördelaktig för Helsingfors – liksom många skattereformer under 1990-talet och senare – i synnerhet för dess egen serviceproduktion. Att avgifterna är högre i Helsingfors blev ytterligare en förklaring till att kostnaderna för serviceproduktion är högre i Helsingfors – ofta p.g.a. faktorer som staden inte kan påverka.

Den pensionsutgiftsbaserade avgiften visade sig vara en avgift betald av i synnerhet kommuner i östra och norra Finland, och av gamla städer. Avgifternas storlek i östra och norra Finland hängde samman med att de hade sämre befolknings- och sysselsättningsutveckling än andra kommuner. Landskapen i östra och norra Finland konstaterades vara beroende av de kommunala arbetsplatserna. Men åren 1991-2003 minskade de kommunala jobben där klart snabbare än befolkningen och servicebehovet. Därför kan en pensionsutgiftsbaserad kommunal pensionsförsäkringsavgift vara inte bara följden av utan även orsaken till ett sämre sysselsättningsläge i dessa områden.

Då de kommuner som av Statistikcentralen klassificeras som städer eller urbana kommuner jämfördes sinsemellan, visade det sig, att det fanns ett samband mellan att också äldre städer betalade högre lönerelaterade pensionsutgiftsbaserade avgifter och att de hade sämre befolknings- och sysselsättningsutveckling än de övriga kommunerna i jämförelsen. Likaså hade förändringen år 1985-2003 i kommunernas skatteintäkter per invånare varit ofördelaktigare i de äldre städerna än i övriga städer och urbana kommuner. Saken tolkades så, att de högre lönerelaterade pensionsbaserade avgifterna i gamla städer snarare hängde samman med löneutvecklingen än med de pensionsutgifter som kommit sig av pensionsförmåner, förvaltningshistoria och tidigare välfärdsserviceproduktion.

Det system för utjämning av skatteintäkter kommuner emellan som infördes år 1996 har kollektiviserat de kommunala skatteintäkterna. Syftet har varit att servicenivån och det pris kommuninvånarna betalar för den skall vara så lika som möjligt överallt. De sektorinriktade statsandelarna har också tjänat detta syfte. Att man infört en pensionsbaserad pensionsförsäkringsavgift i stället för en lönebaserad avgift har verkat i helt motsatt riktning. Förändringen har inneburit att den kollektivisering som kännetecknat finansieringen av det lagstadgade obligatoriska pensionsskyddet har försvagats, att de årliga pensionsförsäkringskostnaderna allt mera överförts på de enskilda kommunerna och att de enskilda kommunernas möjligheter att erbjuda kommunal service har blivit allt mer olika.

Den pensionsutgiftsbaserade avgiften handlar ju om kommunala utgifter, men den konstaterades också hänga samman med beskattningen. Eftersom en pensionsutgiftsbaserad avgift kan ses som en skatt och kommunernas skatteintäkter per invånare utjämnas, gjordes vissa tankeexperiment för att utjämna även den pensionsutgiftsbaserade avgift som kommunen betalar per invånare.

Det handlade om två grundläggande alternativ, dvs. dels primärkommunmodellen, där utjämningen gäller de avgifter som kommunerna betalar idag, dels en utvidgad primärkommunmodell, där utjämningen skulle gälla även de avgifter som betalas inom samkom-

muner. I det senare alternativet skulle samkommunernas avgifter betalas av de enskilda kommunerna, och utjämningen skulle sedan alltså göras kommuner emellan. Frågan vilka samkommuner som skulle ingå i utjämningsystemet skulle lämnas öppen. De utjämningsexperiment som gällde den utvidgade primärkommunmodellen gjordes p.g.a. tekniska orsaker bara beträffande avgifter från folkhälsoarbetet och sjukhussamkommuner.

Vardera modellen innehöll fem tilläggsalternativ som bestämdes av hur stor del av avgiften som utjämnades. Andelen varierade mellan 50 och 100 procent. Det gällde alltså den folkmängdsrelaterade pensionsutgiftsbaserade avgiften i de finländska fastlandskommunerna.

Ifall utjämningen hade tagits i bruk år 2003 skulle tre stora städer, nämligen Helsingfors, Björneborg och Kotka, ha varit bland den tiondel av kommuner som hade fått största nyttan av reformen, oavsett utjämningen gällt bara de avgifter som betalats av primärkommuner eller även avgifterna från samkommuner för folkhälsoarbete eller sjukhus. Bland övriga städer skulle denna grupp oavsett utjämningen omfattat Kemi, Hangö, Lovisa och Varkaus. En utjämning som omfattar enbart primärkommuner ger en fördel åt städer; i så fall skulle bl.a. Åbo och Tammerfors, samt Fredrikshamn, Ekenäs, Imatra och Mänttä ha ingått.

De kommuner som skulle ha fått största nyttan av utjämningen var i huvudsak avfolkningskommuner i synnerhet i östra och norra Finland. De som s.a.s. skulle ha betalat kalaset, reformen, låg främst i södra och västra Finland och hade haft folkökning åren 1975-2003. Om utjämningen hade tagits i bruk skulle den mera än i genomsnitt ha gagnat även de gamla städerna.

För Helsingfors del hade primärkommunmodellen givit större fördelar än den utvidgade primärkommunmodellen. Om utjämningen hade gjorts år 2003 t.ex. till 90 procent, skulle primärkommunalalternativet ha givit staden 24 miljoner euro, mot 18 miljoner genom den utvidgade primärkommunmodellen. Relaterad till intäkterna av stadens inkomstskatteprocent skulle det ha handlat om en fjärdedel resp. en femtedel av en procentenhets avkastning.

Den utvidgade primärkommunmodellen, alltså det utjämningsystem som omfattade även samkommuner, var ett neutralare alternativ än primärkommunmodellen. Det skulle a priori bättre beakta även skillnaderna i folk- och regionutveckling kommuner emellan: de pensionsutgiftsbaserade avgifterna för samkommuner (folkhälsoarbete och sjukhus) kunde följa den genomsnittliga variationen i pensionsutgiftsbaserade avgifter i primärkommuner emellan. Dessutom skulle den utvidgade primärkommunmodellen de facto ge de samkommunerna en jämlik ställning med den privata sektorn: i praktiken skulle det innebära att de samkommuner som berörs av utjämningen skulle befrias från sina pensionsutgiftsbaserade avgifter.

Då kommunens skatteintäkter per invånare efter skatteintäktsutjämningen togs som måttstock för en pensionsutgiftsbaserad utjämning, konstaterades en idealisk utjämning ligga vid 85 procent. Om en så stor utjämning hade gjorts år 2003 och omfattat både primärkommuner och samkommuner (för folkhälsoarbete och sjukhus) skulle den fördel Helsingfors fått ha varit uppskattningsvis 17 miljoner euro, alltså fortfarande ca. en femtedel av avkastningen av en inkomstskatteprocentenhet.

I föreliggande rapport lades fokus på de fördelar och nackdelar i pengar som de alternativa modellerna innebar. Det gjordes ingen bedömning av hur modellerna påverkade sysselsättning, näringsliv eller serviceproduktion, ej heller privatiserandet eller de löner som pensionssystemet har att bygga på. Dessa kräver mera forskning.

Beträffande sambandet mellan privatiseringarna och det kommunala pensionssystemet får man ändå konstatera att då man i inom kommunsektorn i en konkurrensutsättningsituation borde beakta bara den lönebaserade delen av pensionsavgiften, så gör det detsamma om den del av avgiften som bygger på pensionsutgift är utjämnad eller inte. Det som är problematiskt är att det vid en bolagisering är kommunen som blir sittande med ansvaret för pensionerna medan lönerna flyttar bort med privatiseringen. Men härav följer inte nödvändigtvis att pensionsförsäkringsavgifterna skulle stiga, vare sig de bygger på pensionsutgifter eller på lön. De problem med fripassagerare som bolagisering i ett eventuellt utjämningsystem kan tänkas orsaka kan därmed undvikas bättre än tidigare. Från och med början av år 2007 kan allt flera aktiebolag ansluta sig till Kommunernas pensionsförsäkrings system och

sålunda öka systemets lönesumma och därmed delta i dess finansiering. Förr krävde KP 90 procents kommunal ägo, men nu räcker det att minst hälften av de anställda i kommunsektoraktiebolaget varit kommunanställda, rättare sagt ingått i KP:s system, omedelbart innan de övergått i aktiebolagets tjänst. Dessutom har systemet gjorts mera attraktivt: bolag som bildats 2005 eller senare betalar ingen pensionsutgiftsbaserad avgift alls.

Den nuvarande KomPL-avgiften, dvs. premien, beaktar inte obalansen mellan kommunernas behov och resurser förr och nu, utan ger snarare efter för den. Det primära syftet med de olika utjämningsmodellerna var uttryckligen att rätta till denna obalans. Jämförelsen mellan modellerna utgick från ett system för utjämning av skatteintäkter. Uppgifterna om kommuners skatteintäkters fördelning och om intäktsutjämnningen per invånare erbjöd en möjlighet att försöka pejla fram hur stor procentandel av de pensionsutgiftsbaserade avgifterna som det är lämpligt att utjämna. På dessa grunder fastställdes utjämnningen till 85 procent. Men oberoende av vilken utjämningsprocent och vilken utjämningsmodell man väljer skulle införandet av ett utjämningsystem minska de problem som nu rådande pensionsavgiftssystem innebär.

Liiteluettelo

- 1. Arvio yksityisiltä ostettujen asiakaspalvelujen vaikutuksista eläkemenoperusteisen maksun tasoon yli 50 000 asukkaan kaupungeissa ja muissa taajama-asteeltaan erilaisissa kunnissa kunnan asukasluvun muutoksen mukaan. s. 87*
- 2. Arvio yksityisiltä ostettujen asiakaspalvelujen vaikutuksista kuntien oman tuotannon KuEL-palkkaan ja eläkemenoperusteisen maksun tasoon maakunnittain (alle 4 000 asukkaan maaseutumaiset kunnat, painotetut keskiarvot) . s. 88*
- 3. Taloudellinen huoltosuhde vuonna 2002 sekä sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudet (pl. verotulojen tasaus) vuonna 2002. s. 89*
- 4. Verorahoituksen osatekijät ja niiden kehitys maakunnittain (painotetut keskiarvot) s.90*
- 5. Nimellinen yhteisöveroprosentti, kuntien ja Helsingin jako-osuudet yhteisöverosta sekä kuntien ja Helsingin jako-osuudet nimellisiksi yhteisöveroprosenteiksi muutettuina s. 91*
- 6. Luonnollisten henkilöiden pääomatuloina verotettavat pääomatulot prosentteina kaikista valtionveronalisista tuloista sekä euroina asukasta (31.12.2002) kohti vuonna 2002 maakunnittain sekä kunnan taajama-asteen ja asukasluvun mukaan muodostetuissa kuntaryhmissä, Manner-Suomi s..92*
- 7. Yhtiöverojen jako-osuuksien muutokset ja niiden kompensointi s. 93*
- 8. Verotulojen tasaukset vuodelle 2005 – aineisto ja sen käsittely s.94*
- 9. Helsingin ja muiden yli 100 000 asukkaan kaupunkien oman toiminnan sosiaalivakuutusmaksuja sosiaali- ja terveystoimessa Tilastokeskuksen kokoaman tilinpäätöstiedoston mukaan sekä eräiden sosiaalivakuutusmaksujen määräytymisperiaatteita vuosina 2002 ja 2003. s. 96*

LIITE 1. Arvio yksityisiltä ostettujen asiakaspalvelujen¹ vaikutuksista eläkemenoperusteisen maksun tasoon yli 50 000 asukkaan kaupungeissa ja muissa taajama-asteeltaan erilaisissa kunnissa kunnan asukasluvun muutoksen mukaan

Eläkemenoperusteiset maksut % KuEL-palkasta peruskunnissa, toteutunut käytäntö v.2003.

Kunnan asukasluvun muutos v. 2003-1975	Yli 50 000 asukkaan kaupungit			Muut kngit ja kaupunkim. kunnat			Taajaan asutut kunnat			Maaseutumaiset kunnat			Kaikki kunnat		
	Kh.	Ka.	N	Kh.	Ka.	N	Kh.	Ka.	N	Kh.	Ka.	N	Kh.	Ka.	N
As. luku 2003 / as. luku 1975															
0,5623-0,7875	*	*	0	*	*	0	0,9	7,0	4	2,2	6,8	82	2,2	6,8	86
0,7876-0,8705		*	0	1,6	8,7	5	1,2	5,9	6	1,2	5,6	75	1,4	5,8	86
0,8706-0,9900	1,3	6,4	2	1,3	6,9	11	0,8	5,9	14	1,2	5,2	59	1,3	5,5	86
0,9901-1,1357	1,4	6,1	5	1,0	5,9	12	1,6	5,3	24	1,1	4,5	45	1,4	5,0	86
1,1358-2,8274	0,5	5,2	7	1,2	4,6	25	0,7	4,3	25	1,1	4,0	29	1,1	4,3	86
Yhteensä	1,1	5,7	14	1,8	5,8	53	1,4	5,2	73	1,8	5,5	290	1,7	5,5	430

Yksityiseltä sektorilta ostetut asiakaspalvelut % käyttötalouden palkoista v. 2003²

Kunnan asukasluvun muutos v. 2003-1975	Yli 50 000 asukkaan kaupungit			Muut kngit ja kaupunkim. kunnat			Taajaan asutut kunnat			Maaseutumaiset kunnat			Kaikki kunnat		
	Kh.	Ka.	N	Kh.	Ka.	N	Kh.	Ka.	N	Kh.	Ka.	N	Kh.	Ka.	N
As. luku 2003 / as. luku 1975															
0,5623-0,7891	*	*		*	*		1	7	4	7	9	82	7	9	86
0,7892-0,8760	*	*		5	14	5	8	11	6	5	9	75	5	9	86
0,8761-0,9930	6	8	2	12	14	11	4	10	14	6	7	59	7	9	86
0,9931-1,1390	6	13	5	5	15	12	16	13	24	6	8	45	10	11	86
1,1391-2,8274	4	13	7	5	12	25	5	12	25	15	13	29	10	12	86
Yhteensä	5	12	14	7	13	53	10	12	73	8	9	290	8	10	430

Eläkemenoperusteiset maksut % KuEL-palkoista peruskunnissa, jos asiakaspalvelujen ostoja yksityisiltä ei olisi ollut lainkaan, ja KuEL-palkkojen osuus ostopalvelujen euromääräisistä kustannuksista olisi ollut 54,6% (= palkkojen osuus sosiaalipalvelujen kokonaistuotannosta voittoa tavoittelemattomalla sektorilla vuonna 2000 kansantalouden tilinpidon mukaan).³

Kunnan asukasluvun muutos v. 2003-1975	Yli 50 000 asukkaan kaupungit			Muut kngit ja kaupunkim. kunnat			Taajaan asutut kunnat			Maaseutumaiset kunnat			Kaikki kunnat		
	Kh.	Ka.	N	Kh.	Ka.	N	Kh.	Ka.	N	Kh.	Ka.	N	Kh.	Ka.	N
As. luku 2003 / as. luku 1975															
0,5623-0,7891	*	*		*	*		0,8	6,8	4	2,0	6,4	82	2,0	6,4	86
0,7892-0,8760	*	*		1,5	8,1	5	1,1	5,5	6	1,1	5,4	75	1,3	5,5	86
0,8761-0,9930	1,1	6,1	2	0,8	6,4	11	0,8	5,6	14	1,1	5,0	59	1,1	5,3	86
0,9931-1,1390	1,2	5,7	5	0,8	5,5	12	1,1	4,9	24	1,0	4,3	45	1,1	4,7	86
1,1391-2,8274	0,5	4,9	7	1,1	4,3	25	0,7	4,0	25	1,1	3,7	29	1,0	4,1	86
Yhteensä	0,9	5,3	14	1,6	5,4	53	0,2	4,9	73	1,7	5,2	290	1,6	5,2	430

1. Asiakaspalvelujen yksityisostot = tässä kuntien käyttötaloustilaston (Tilastokeskus Altika 2044) luokka "asiakaspalvelujen ostot muilta" eli muilta kuin valtiolta, muilta kunnilta ja kuntayhtymiltä.

2. Myös KuEL-järjestelmään kuuluvien perhehoitajien palkat kirjataan yksityisiltä ostettuihin asiakaspalveluihin.

3. Lähde kansantalouden tilinpidon osalta: Kansantalous 2003:2, 103.

LIITE 2. Arvio yksityisiltä ostettujen asiakaspalvelujen¹ vaikutuksista kuntien oman tuotannon KuEL-palkkaan ja eläkemenoperusteisen maksun tasoon maakunnittain (alle 4 000 asukkaan maaseutumaiset kunnat, painotetut keskiarvot)

	KuEL-palkka milj.€	Yksityisiltä ostetut asiakaspalvelut % käytötalouden palkoista ²	Eläkemenoperust. maksu % KuEL-palkasta toteutunut käytäntö	Eläkemenoperusteinen maksu % KuEL-palkasta ilman yskityissektorilta ostettuja asiakaspalveluita, arvio ³
Kainuu	20,4	9,6	8,3	7,9
Pohjois-Karjala	14,9	14,8	7,2	6,6
Etelä-Savo	21,5	8,7	6,6	6,3
Pohjois-Savo	40,3	7,1	6,6	6,4
Lappi	30,1	4,8	6,2	6,0
Pirkanmaa	28,3	9,4	5,8	5,5
Päijät-Häme	14,5	7,4	5,8	5,6
Kanta-Häme	16,3	6,8	5,5	5,3
Kymenlaakso	9,7	13,2	5,5	5,4
Itä-Uusimaa	14,5	10,5	5,5	5,1
Uusimaa	2,9	12,2	5,3	4,9
Keski-Suomi	34,1	7,2	5,3	5,1
Varsinais-Suomi	60,3	10,0	5,2	4,9
Etelä-Karjala	7,9	9,4	5,2	4,9
Etelä-Pohjanmaa	40,2	8,2	5,0	4,8
Pohjois-Pohjanmaa	58,8	8,6	4,9	4,7
Satakunta	39,7	6,4	4,7	4,6
Keski-Pohjanmaa	27,7	4,9	3,7	3,7
Pohjanmaa	14,6	1,4	3,0	2,9
Kaikki 186 kuntaa	496,8	8,1	5,5	5,2

1. Asiakaspalvelujen yksityisostot = tässä kuntien käyttötaloustilaston (Tilastokeskus, Altika, 2044) luokka ”asiakaspalvelujen ostot muilta” eli muilta kuin valtiolta, muilta kunnilta ja kuntayhtymiltä .

2. Myös KuEL-järjestelmään kuuluvien perhehoitajien palkat kirjataan yksityisiltä ostettuihin asiakaspalveluihin.

3. Eläkemenoperusteiset maksut % KuEL-palkoista, jos asiakaspalvelujen ostoja yksityisiltä ei olisi ollut lainkaan, ja KuEL-palkkojen osuus ostopalvelujen euromääräisistä kustannuksista olisi ollut 54,6% (= palkkojen osuus sosiaalipalvelujen kokonaistuotannosta voittoa tavoittelemattomalla sektorilla vuonna 2000 kansantalouden tilinpidon mukaan; Kansantalous 2003:2, 103).

Liite 3. Taloudellinen huoltosuhde¹ vuonna 2002 sekä sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudet (pl. verotulojen tasaus) vuonna 2002 [Lähde: Tilastokeskus(huoltosuhde); Suomen Kuntaliitto 15.5.2003; Suomen Kuntaliitto 10.1.2003]

Maakunta 2005	Taloudellinen huoltosuhde v. 2002	Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudet €/asukas v. 2002 (pl.verotulojen tasaus)			Asukkaita 31.12.2002	Kuntia v. 2003
		Keskiarvo (painotettu)	Keskiarvo (aritm.)	Keskiahajonta		
Kainuu	1,90	644	775	148	87 371	10
Pohjois-Karjala	1,75	631	742	194	169 722	19
Lappi	1,70	585	682	186	187 777	22
Etelä-Savo	1,64	639	764	172	163 276	22
Pohjois-Savo	1,61	617	768	162	251 976	25
Etelä-Karjala	1,54	576	684	151	136 694	14
Pohjois-Pohjanmaa	1,51	523	645	169	369 974	40
Keski-Suomi	1,51	535	711	193	265 078	30
Etelä-Pohjanmaa	1,49	604	678	148	194 105	27
Satakunta	1,49	572	638	171	235 416	28
Kymenlaakso	1,47	571	603	137	186 111	12
Keski-Pohjanmaa	1,45	504	534	112	70 674	12
Päijät-Häme	1,39	492	558	154	190 365	12
Kanta-Häme	1,34	572	596	110	165 886	16
Pirkanmaa	1,32	489	614	180	453 978	33
Pohjanmaa	1,30	582	638	130	173 006	18
Varsinais-Suomi	1,27	513	608	224	458 691	56
Itä-Uusimaa	1,16	444	546	155	90 934	10
Uusimaa	1,01	320	403	178	1 329 004	24
Ahvenanmaa	0,98	*	*	*	26 257	16
Manner-Suomi	*	493	643	191	5 180 038	430
Koko maa	1,32	*	*	*	5 206 295	446

1. Taloudellinen huoltosuhde on ei-työllisen väestön määrä jaettuna työllisten määrällä. Ei-työllinen väestö koostuu työttömistä (jotka ovat työvoimaan kuuluvia) ja työvoiman ulkopuolisista (0-14 -vuotiaat, koululaiset, opiskelijat, eläkeläiset, varusmiehet ja muut työvoimaan kuulumattomat esim. kotiäidit).

Liite 4. Verorahoituksen osatekijät ja niiden kehitys maakunnittain (painotetut keskiarvot)
 [Lähde: Tilastokeskus, Altika 0201 (väestömuutokset ja asukasluokitiedot); 2003, 2005; 2043
 (verotiedot). SM 19.12.2002 (tasaus 2003); SM 24.1.2005 (tasaus 2005); Tilastokeskus, Altika
 2014 (vuoden 1993 valtionosuuksien osalta); Suomen Kuntaliitto 21.11.2003 (vuoden
 2002 valtionosuuksien osalta)]

Maakunta	Verotulot €/per asukas V.1985	Asukasta kohti laske- tun verotu- lon muutos 1985-2003		Valtion rahoittamat asukaskohtaiset laskennalliset val- tionosuudet v.2002 ¹		Tasauslisäykset ja -vähennykset euroa / asukas vuodelle		Asukas- luvun muutos % 1985 - 2003
		%	€/asukas	% v:den 2003 vero- tuloista	muutos 1993-2002 €/asukas	2003	2005	
Uusimaa	2674	23	611	23	-310	-438	-403	23
Varsinais-Suomi	2062	22	451	38	-427	-63	-41	9
Satakunta	1963	18	345	46	-503	143	84	-5
Kanta-Häme	1999	18	355	44	-425	91	42	5
Pirkanmaa	1931	28	546	37	-413	-7	-28	10
Päijät-Häme	1947	22	419	39	-465	79	42	2
Kymenlaakso	2020	26	532	39	-373	-32	-51	-6
Etelä-Karjala	1950	26	502	40	-458	-24	-11	-4
Etelä-Savo	1740	24	415	55	-574	312	244	-7
Pohjois-Savo	1797	21	372	55	-651	292	219	-2
Pohjois-Karjala	1683	22	377	61	-698	395	322	-5
Keski-Suomi	1845	27	492	46	-661	181	132	7
Etelä-Pohjanmaa	1620	25	401	58	-718	449	376	-3
Pohjanmaa	2000	25	493	48	-542	61	81	0
Keski-Pohjanmaa	1724	27	469	53	-696	358	265	0
Pohjois-Pohjanmaa	1723	34	588	53	-692	214	167	12
Kainuu	1693	26	448	62	-715	364	288	-13
Lappi	1856	27	504	59	-766	223	132	-7
Itä-Uusimaa	2253	21	467	35	-467	-56	-92	11
Manner-Suomi	2059	26	532	39	-514	-10	-29	7

1. Valtionosuuksissa mukana yleiset valtionosuudet, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen valtionosuudet ilman verotulotasauksia. Tilinpäätöksen mukaisiin opetustoimen valtionosuuksiin vuonna 2002 lisätty muille tuottajille ohjautuvat vastaavat osuudet. Vuoden 2002 laskennalliset valtionosuudet suhteutettu ao. vuoden viimeisen päivän päivän asukasluukuun. Vuoden 1985 verotiedot ja muutos 1985-2003 vuoden 2003 hintatasossa, kerroin 1.995, valtionosuudet 1993 vuoden 2002 hinnoin, kerroin 1.169 (Tilastokeskus, indeksit a ja b). Vuoden 1985 verotiedot suhteutettu vuoden 1985 keskväkilukuun, vuoden 2003 verotulot sekä tasaukset vuosille 2003 ja 2005 vuoden 2003 keskväkilukuun

Liite 5. Nimellinen yhteisöveroprosentti, kuntien ja Helsingin jako-osuudet yhteisöverosta sekä kuntien ja Helsingin jako-osuudet nimellisiksi yhteisöveroprosenteiksi muutettuina (Lähde: Helin 2003:19, 29 ja 2004:24, 15-16; Tuloverolaki 1992/1535 124§ muutoksineen, vuoden 2005 muutos Sääd. kok. 2004/1276)

Vuosi	Nimellinen yhteisöveroprosentti	Kuntien osuus kaikista yhteisöveroista,%	Kuntien "laskennallinen" yhteisöveroprosentti	Helsingin osuus kuntien yhteisöveroista,%	Helsingin "laskennallinen" yhteisöveroprosentti
1993	25	44,80	11,20	28,76	3,20
1994	25	44,80	11,20	28,76	3,20
1995	25	44,80	11,20	28,76	3,20
1996	28	44,80	12,54	28,76	3,61
1997	28	44,80	12,54	28,76	3,61
1998	28	40,00	11,20	28,76	3,22
1999	28	40,00	11,20	27,81	3,12
2000	29	36,39	10,55	26,52	2,80
2001	29	35,29	10,23	20,77	2,13
2002	29	23,22	6,73	24,82	1,67
2003	29	19,75	5,73	22,06	1,26
2004	29	19,75	5,73	19,95	1,14
2005	26	22,03	5,73	18,73	1,07

LIITE 6. Luonnollisten henkilöiden pääomatuloina verotettavat pääomatulot prosentteina kaikista valtionveronalaisista tuloista sekä euroina asukasta(31.12.2002) kohti vuonna 2002 maakunnittain sekä kunnan taajama-asteen ja asukasluvun mukaan muodostetuissa kunta-ryhmissä, Manner-Suomi.[Lähde: Tilastokeskus, Altika 0201(väestö); 1210 (tulot)]¹

	Luonnollisten henkilöiden pääomatulot vuonna 2002 (pl. yrittäjätulon pääomatulo-osuus)		Yrittäjätulon pääomatulo-osuus vuonna 2002	
	% kaikista valtionveronalaisista tuloista	euroa / asukas	% kaikista valtionveronalaisista tuloista	euroa / asukas
Maakunta				
Itä-Uusimaa	10,1	1778	1,0	167
Uusimaa	8,3	1698	0,4	74
Etelä-Pohjanmaa	9,4	1342	1,9	264
Varsinais-Suomi	7,3	1193	0,9	148
Pohjanmaa	7,2	1127	1,2	187
Päijät-Häme	6,4	973	0,9	137
Pirkanmaa	6,2	987	0,8	122
Etelä-Savo	6,0	835	1,4	195
Kanta-Häme	5,6	875	0,9	144
Satakunta	5,5	827	1,1	158
Keski-Pohjanmaa	5,2	713	1,7	233
Etelä-Karjala	5,1	771	1,0	153
Keski-Suomi	5,4	782	0,9	130
Pohjois-Karjala	5,5	735	1,3	175
Pohjois-Savo	5,0	708	1,4	190
Pohjois-Pohjanmaa	5,0	719	1,0	143
Kymenlaakso	4,3	683	1,0	165
Lappi	3,9	549	1,0	140
Kainuu	3,6	484	1,0	139
Taajama-aste				
Kaupunkimaiset kunnat	6,9	1215	0,5	79
Taajaan asutut kunnat	6,0	899	1,2	184
Maaseutumaiset kunnat	7,1	962	2,0	269
Asukasluku				
alle 2000	7,3	991	2,3	305
2001-6000	7,3	993	2,0	273
6000-10000	6,5	947	1,5	213
10000-20000	6,0	899	1,2	177
20000-40000	5,3	862	0,6	102
40000-100000	5,4	853	0,6	87
yli 100000	8,2	1614	0,3	61
josta Helsinki	10,3	2215	0,3	57
Espoo	8,8	2027	0,3	67
Turku	7,3	1214	0,4	59
Tampere	6,5	1090	0,4	69
Oulu	5,2	876	0,4	67
Vantaa	4,0	724	0,3	53
Manner-Suomi yhteensä	6,8	1107	0,8	137

1. Jaettuihin yrittäjätuloihin sisällytetty tässä Tilastokeskuksen (2004:6, 10) tavoin tulot yhtymästä, elinkeinotoiminnasta sekä maa- ja porotaloudesta. Tilastokeskus käyttää jaetuista yrittäjätuloista nimitystä jaettu yritystulo. Jos yritys ei nimittäin ole yhteisö (yritysmuodoltaan yleensä rekisteröity osakeyhtiö tai osuuskunta) vaan yhtymä (esimerkiksi avoin tai kommandiittiyhtiö) tai yksityisen elinkeinonharjoittajan perustama toiminimi, yrityksen tulosta ei veroteta erillisenä yritystulona vaan yrittäjän tai osakkaiden pääoma- ja ansiotuloina. Jako verotuksellisiin tulomuotoihin on tehty yrityksen nettovarallisuuden perusteella. (Ks. myös Taipale & Arhippainen 2003.) Vuonna 2002 ansiotuloina verotettujen yrittäjä- ja pääomatulojen osuus kaikista valtionveronalaisista tuloista 4,9%.

LIITE 7. Yhtiöverojen jako-osuuksien muutokset ja niiden kompensointi (Lähde: SM 2004:52 ”Esitys kuntien rahoitus- ja valtionosuusperusteiden tarkistamiseksi”, 18-19)

Vuoden 1998 alusta valtion, kuntaryhmän ja seurakuntaryhmän väliset jako-osuudet muutettiin vastaamaan 25 %:n yhteisöverokannan mukaista tilannetta siten, että aiemmin vuonna 1996 toteutettu verokannan kolmen prosenttiyksikön (28 %) korotus ohjattiin kokonaisuudessaan valtiolle.

Vuoden 2000 alusta kuntien osuutta alennettiin valtionosuuksien indeksikorotusten maksamiseksi täysimääräisinä ja kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten korotuksen rahoittamiseksi kyseessä olevana vuonna sekä verokannan yhden prosenttiyksikön (29 %) korotuksen ohjaamiseksi kokonaisuudessaan valtiolle. Kunnan osuutta alennettiin väliaikaisesti vuodeksi 2000 eduskunnan toimesta erinäisten kunnallisten toimenpiteiden rahoittamiseksi.

Vuoden 2001 alusta tulivat voimaan verontilityslain mukaiset jako-osuudet ilman väliaikaista kuntien osuuden muutosta. Näitä osuuksia muutettiin valtiovarainministeriön asetuksella sen mukaan kuin vuoden 1999 alusta voimaan tullut yksittäisten kuntien yhteisöveron jako-osuusjärjestelmän uudistus muutti valtion ja kuntien välistä rahoitusasemaa verotuloihin perustuvassa valtionosuuksien tasauksessa; 1,96 prosenttiyksikön alennus kuntien osuuteen (37,25 %) ja vastaava korotus valtion osuuteen (61,12 %).

Vuoden 2002 alusta uudistettiin kuntien arvonlisäveron palautusten takaisinperintäjärjestelmää siten, että luovuttiin kunnille palautettavan arvonlisäveron takaisinperinnästä valtiolle, mikä kompensoitiin alentamalla kuntien osuutta 12,03 prosenttiyksiköllä ja korottamalla valtion osuutta vastaavasti. Lisäksi kuntien ja valtion väliseen rahoitussuhteen muutokseen liittyen kuntien osuutta alennettiin 1,13 prosenttiyksiköllä. Rahoitussuhteen muutokseen vaikuttivat mm. kuntatyöntäjän kansaneläkemaksun alentamisen ja ansiotulovähennyksen korotuksen mitoitus. Valtiovarainministeriön asetuksella kuntien jako-osuutta alennettiin 0,87 prosenttiyksiköllä ja valtion osuutta korotettiin vastaavasti johtuen verotuloihin perustuvien valtionosuuksien tasausten muutoksesta kuten vuonna 2001.

Vuoden 2003 alusta kuntien arvonlisäveron palautusten takaisinperintäjärjestelmän uudistamisesta johtuva yhteisöveron jako-osuusmuutos säädettiin pysyväksi. Kuntien jako-osuutta alennettiin 3,45 prosenttiyksiköllä. Lisäksi kuntien jako-osuutta alennettiin laissa verotuloihin perustuvien valtionosuuksien tasausten muutoksen johdosta 0,87 prosenttiyksiköllä sekä 0,5 prosenttiyksiköllä kuntatyöntäjän kansaneläkemaksun alentamisen johdosta. Valtion osuutta korotettiin vastaavasti.

Ryhmäosuuksien muutokset alensivat kuntien yhteisöveron kasvua vuosina 1998 ja 2000. Vuosina 2001 ja 2002 edellä esitetyistä syistä johtuen kuntien ryhmäosuuden alentamisen lisäksi yhteisöveron tuotto pieneni suhdanteista johtuen.

LIITE 8. Verotulojen tasaukset vuodelle 2005 – aineisto ja sen käsittely

Vuodelle 2005 osoitetut verotulojen tasaukset perustuvat vuoden 2003 verotuksen maksuunpanon mukaisiin tietoihin. Päätös verotuloihin perustuvasta valtionosuuksien tasauksesta vuodelle 2005 tehtiin 22.12.2004 (SM-2004-03543/Ha-43). Tuolloin tehtyyn päätökseen sisältynyt virhe - yhteisövero-osuudesta puuttui kuusi miljoonaa euroa – on sittemmin korjattu kuntakohtaisiin laskelmiin. Tässä on käytetty korjattuja laskelmia. (SM 24.1.2005.)

Tässä julkaisussa verotulojen tasaukset vuodelle 2005 on kohdennettu kuntiin vuoden 2003 kuntajakoa käyttäen. Verotulotasauksia koskevissa sisäministeriön laskelmissa kuntaliitokset on sen sijaan otettu huomioon, eli ne on tehty vuoden 2005 kuntajaolla. Vuosina 2004 ja 2005 poistui kaikkiaan 14 kuntaa. Vuonna 2004 kuntien lukumäärä väheni kahdella kun Jäppilä, Pieksämäen maalaiskunta ja Virtasalmi muodostivat Pieksänmaan. Muut kunnat yhdistyivät vuoden 2005 alusta.

Koska tietoa kuntakohtaisista eroista ei haluttu kadottaa ja havaintojen lukumäärää pienentää, vuoden 2005 verotulotasauksia tarkasteltiin vuoden 2003 kuntajaolla. Kaikkiaan arvioitiin 25 kunnan asukaskohtaiset verotulotasaukset. Arvio perustui vuosiksi 2003, 2004 ja 2005 valtionosuuksiin kirjattavista kuntakohtaisista verotulojen tasauksista (SM 19.12.2002; SM 6.11.2003; SM 24.1.2005). Nämä Suomen kuntaliiton kotisivuillaan julkaisemat tiedostot sisälsivät tiedot laskennallisista verotuloista, tasausrajasta, asukasluvusta, tasauskertymistä sekä tasauksista asukasta kohti.

Vuonna 2005 yhdistyneiden kuntien asukaskohtaiset tasaukset ja tasauskertymät arvioitiin seuraavasti.

Vertailemalla verotulojen asukaskohtaisia tasauksia vuodelle 2004 ja 2005 vuoden 2005 kuntajaolla, voitiin havaita, että tasaukset olivat vuonna 2005 edellistä vuotta pienemmät. Ennusteen lähtökohdaksi otettiin ne kunnat, joiden kuntajako oli säilynyt samana vuosina 2003 -2005. Tällaisia kuntia oli kaikkiaan 405. Lopullisen ennusteen havaintojoukkona olivat vain ne kunnat, joiden tasauslisäykset vuodelle 2005 olivat vähintään 0 euroa. Ennuste perustui 320 kunnalle tehtyyn lineaariseen regressiomalliin. Selitettävänä (Y) olivat vuoden 2005 valtionosuuksiin kuuluvat verotulojen tasauslisäykset suhteessa vuodenvaihteen 2002/2003 asukaslukuun (31.12.2003). Selittäjinä olivat vuoden 2004 valtionosuuksiin kirjattujen verotulotasauksien perustana olevat laskennalliset kunnallisverot (X1) ja laskennalliset kiinteistöverot (X2) suhteutettuna vuodenvaihteen 2002/2003 asukaslukuun (31.12.2002) sekä yhteisöverojen prosenttiosuus kaikista laskennallisista veroista (X3). Muuttujien välillä vallitsi seuraava yhteys.

$$Y = 2356.74\text{€} + (-1.071 * X1) + (-1.022 * X2) + (-13.695 * X3).$$

Mallissa vakion t-arvo oli 134.46 (P=0.0000); X1:n t-arvo 111.00 (P=0.0000) ; X2:n t-arvo -33.12 (P=0.0000) ja X3:n t-arvo -19.74 (P=0.0000). Malli selitti Y:n vaihtelusta noin 98 prosenttia ($R^2=0.977$). (F-arvo: 4373.24 (P=0.0000), Anderson-Darling 0.490 (P=0.222)

Kun tiedettiin vuoden 2005 kuntaliitoksissa mukana olleiden kuntien asukasluku vuodenvaihteessa 2002/2003, kaavaa soveltamalla voitiin ennustaa niiden asukaskohtaiset tasauslisäykset ja tasauskertymät vuoden 2005 verotulotasauksissa. Jos yhdistyneiden ja tasauslisää saaneiden kuntien ennusteeseen perustuvat yhteenlasketut tasauskertymät ja niiden suhde yhteenlaskettuun asukaslukuun poikkesi toteutuneesta, mahdollinen jäännöserä (negatiivinen tai positiivinen) jaettiin kuntien kesken asukaskohtaista tasaustasoa vastaavasti niin, että kertymät toteutuivat. Tasausvähennyskuntien (joita oli kussakin kuntaliitoksessa vain yksi) tasaukset määriteltiin uutta kuntaa koskevien todellisten tasaus- ja asukaslukutietojen ja menetelmällä saatujen muiden kuntien asukaslukutietojen ja ennusteiden jäännöseränä. Mainittakoon, että tällaisissa kuntaliitoksissa tasauslisää saava kunta oli aina pienempi, usein huomattavasti pienempi kuin tasausvähennystä tehnyt kunta. Arviointitavan aiheuttama virhe esimerkiksi Kuopion tasausvähennyksille on olematon. Siihen liittyneen Vehmersalmen asukasluku vuodenvaihteessa 2002/2003 oli yhdistyneen Kuopion asukasluvusta 2,3 prosenttia. Lisäksi asukaskohtaisia tasauslisää varten luotu ennustemalli toimi verrattain hyvin.

Vuonna 2004 Pieksänmaaksi yhdistyneiden Jäppilän, Pieksämäen maalaiskunnan ja Virtasalmen verotulotasauksien kertymät ja asukaskohtaiset tasaukset vuodelle 2005 arvioitiin Pieksänmaan sekä sen muodostaneiden kolmen kunnan aiempien tasaustietojen perusteella.

Vuoden 2003 tasauksia koskevat erot painotettiin vuoden 2005 tasauskertymiä ja vuoden 2003 asukaslukutietoja vastaaviksi.

Valtionosuuksien tasaus perustuu vuonna 2003 maksuun pantuun kunnallisveroon, yhteisöveroon ja kiinteistöveroon. Yksittäisen kunnan yhteisöveron jako-osuus perustuu vuosien 2000 ja 2001 jako-osuuksien keskiarvoon (kunnalle toimitetun yhteisöveron tilityserittelyn mukainen veronsaajan osuus vuonna 2003). (Ks. esim. Kuntatalous 2005: 1, 10 – 11.)

Liite 9. Helsingin ja muiden yli 100 000 asukkaan kaupunkien oman toiminnan sosiaalivakuutusmaksuja sosiaali- ja terveystoimessa Tilastokeskuksen kokoaman tilinpäätöstiedoston mukaan sekä eräiden sosiaalivakuutusmaksujen määrätymisperiaatteita vuosina 2002 ja 2003

Helsingin kaupungin eläke- ja muut sosiaalivakuutus(sova)maksut % palkoista (ja palkkioista) sosiaali- ja terveystoimessa Tilastokeskuksen kokoaman tilinpäätöstiedoston mukaan vuosina 2002 ja 2003. Lähde: Tilastokeskus, Altika, 2044.

	Eläkevak.mak.		Muut sova-m.		Sova-maksut yht.	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Sosiaali- ja terveystoimen hallinto	24,9	29,4	8,4	4,4	33,3	33,8
Lasten päivähoidon hoito	25,6	29,9	8,6	4,4	34,2	34,3
Muu lasten päivähoito	25,3	29,5	8,5	4,4	33,8	33,9
Esiopetus (sosiaalitoimessa)	25,5	30,0	8,5	4,4	34,0	34,4
Lasten ja nuorten laitoshuolto	25,5	29,3	8,4	4,3	33,9	33,7
Muut lasten ja perheiden palvelut	29,5	34,0	8,1	4,3	37,6	38,3
Vanhusten laitospalvelut	25,2	29,3	8,3	4,3	33,5	33,6
Vammaishuollon laitospalvelut	25,4	29,0	8,3	4,3	33,7	33,3
Suojatyö ja kehitysvammatoiminta	25,1	28,6	8,0	4,3	33,1	32,9
Kotipalvelut	25,3	29,5	8,4	4,3	33,7	33,9
Muut vanhusten ja vammaisten palv.	28,4	31,0	7,4	6,7	35,8	37,7
Päihdehuolto	25,1	29,2	8,5	4,3	33,6	33,5
Perusterveydenhuolto pl. hammash.	25,3	29,2	8,0	4,4	33,3	33,6
Perusterveydenhuollon hammash.	25,2	29,1	8,0	4,3	33,2	33,4
Erikoissairaanhoidon hoito	25,3	29,4	8,0	4,8	33,3	34,2
Ympäristöterveydenhuolto	23,6	28,5	11,7	6,7	35,3	35,2
Muu sosiaali- ja terveystoimi	24,8	27,4	8,3	4,8	33,1	32,2
Sosiaali- ja terveystoimi yht. (pain.)	25,6	29,5	8,2	4,5	33,8	34,1
Palkat ja palkkiot, milj. €	504	494	504	494	504	494

Muut sosiaalivakuutusmaksut kuin eläkevakuutusmaksut prosenttia palkasta vuosina 2002 ja 2003 voimassa olleiden säännösten mukaan (Lähde: STM:n asetus 2001:1104, 2002:1038; VN:n asetus 2001:1206, 2002:30, 2003:24; Kuntatalous 2003:4, liite 4)

	2002	2003
Sotu-maksu: kansaneläke	2,59 ¹	2,40
Sotu-maksu: sairausvakuutus	1,60	1,61
Työttömyysvakuutusmaksut ²	2,70	2,45
Muut (toteuma kunnissa keskimäärin) ³	1	1
Yhteensä	7,9	7,5

1. Vuoden 2002 normiperusteisen kansaneläkemaksun keskiarvo.

Maksu oli 28.2. saakka 3,15%, sen jälkeen 2,4% palkasta.

2. (Kunta)työnantajan työttömyysvakuutusmaksun määrätymisperusteet:

vuosi 2002: 0,7% palkasta 840940 euron palkkasummaan saakka, sen jälkeen 2,70%

vuosi 2003: 0,6% palkasta 840940 euron palkkasummaan saakka, sen jälkeen 2,45%

3. Ryhmähenkivakuutusmaksu eli taloudellisen tuen maksu n. 0,1 % palkasta (kunnissa keskimäärin) sekä lakisääteinen tapaturmavakuutusmaksu, joka määräytyy lähinnä työn riskialttiuden, suurissa kunnissa lähinnä kunnan yksilöllisen vahinkotilaston mukaan (ks. Enberg 2002). Sen tasovaihtelu muihin maksuihin verrattuna Helsingissä vähäinen, ennakkomaksu vuosina 2004 ja 2005 noin 0,7 prosenttia palkasta.

Lähteet

- Alasuutari 2004. Alasuutari, Pertti: Suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen. Miten muutos oli ideologisesti mahdollinen? Yhteiskuntapolitiikka Vol 69. 2004:1, s. 3 – 16.
- Alesina & Perotti 1997 Alesina, Alberto & Perotti, Roberto: The Welfare State and Competitiveness. American Economic Review 87 (1997) 5 (Dec.), 921-939
- Altika. ks. Tilastokeskus, Altika.
- Blomster 2004a. Blomster, Peter: Eläkeiät osana kunnallisen eläketurvan historiaa. Teoksessa: Forma et al 2004. Artikkeleita kunnallisesta eläkejärjestelmästä. Kuntien eläkevakuutus, Helsinki 2004, s. 11 – 29.
- Blomster 2004b. Blomster, Peter: Kunnallisen eläketurvan historia. Kuntien eläkevakuutus 1964-2004. Kuntien eläkevakuutus, Porvoo 2004.
- Daugaard 2002, Daugaard, Steen: Enhancing Expenditure Control With a Decentralised Public Sector in Denmark. Economics Department Working Papers 320. OECD 2002.
- Enberg 2002. Enberg, Mikael: Kuntien riskienhallinta. Suomen Kuntaliitto 2002.
- Etera 2004. TaEL-soveltaminen. Etera (on line) 2004
- ETK 2004. Eläketurvakeskuksen toimintakertomus 2004.
- Forma et al 2004. Forma, Pauli & Halmeenmäki; Tuomo & Blomster, Peter & Peltonen, Helena & Tiilikka, Teemu 2004: Artikkeleita kunnallisesta eläkejärjestelmästä. Kuntien eläkevakuutus, Helsinki 2004.
- Forma & Halmeenmäki 2000. Forma, Pauli & Halmeenmäki, Tuomo: Alueelliset erot eläkkeelle siirtymisessä KVTEL-järjestelmässä 1990-luvulla. Teoksessa Loikkanen, Heikki & Saari, Juho (toim.) Suomalaisen sosiaalipolitiikan alueellinen rakenne, Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, Helsinki 2000, 212-239
- Hallipelto 1995. Hallipelto, Aatos: Kunnan ja kuntayhtymän kirjanpito – perusteet ja lainsäädäntö. Oy Audiator Ab, Vaasa 1995.
- Halmeenmäki 2004. Halmeenmäki, Tuomo: KuEL-väki 1984 – 2000. Teoksessa: Forma et al 2004. Artikkeleita kunnallisesta eläkejärjestelmästä. Kuntien eläkevakuutus, Helsinki 2004, s. 31 – 46.
- Harjula & Prättälä 1996. Harjula, Heikki & Prättälä, Kari: Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1996.
- Helin 2002:1. Helin, Heikki: Kallis Helsinki. Suurten kaupunkien palvelukustannukset vuonna 2000. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuksia 2002:1. Helsinki 2002.
- Helin 2003:9. Helin, Heikki: Ahdinkoon ajettu Helsinki. Suurten kaupunkien tilinpäätökset 2002 Helsingin kaupungin tietokeskuksen verkkojulkaisuja 2003:9. sivu 9
- Helin 2003:19. Helin, Heikki: Helsingin kaupungin talous vuosina 1990–2002. Helsingin ja koko maan keskeisten talouden tunnuslukujen kehityksen tarkastelua. Helsingin kaupungin tietokeskuksen verkkojulkaisuja 2003: 19.
- Helin 2004:24. Helin, Heikki: Suurten kaupunkien verotulojen hidas kehitys 1990–2004. Helsingin kaupungin tietokeskuksen verkkojulkaisuja 2004: 24.
- Helin 2005:1. Helin, 2005. Helsinki kiristi vyötään. Suurten kaupunkien palvelukustannukset 2003. Helsingin kaupungin tietokeskus, tutkimuksia 2005:1, Helsinki 2005
- Helin & Oulasvirta 2000. Helin, Heikki & Oulasvirta, Lasse: Kuntien talouden ja valtionapujärjestelmän kehitys ja muutokset 1990-luvulla. Teoksessa: Loikkanen & Saari 2000 (toim.). Loikkanen, Heikki & Saari, Juho: Suomalaisen sosiaalipolitiikan alueellinen rakenne. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. Helsinki 2000, s. 108-138

- Helsingin kaupunginhallituksen mietinnöt 2004:16. Helsingin kaupunginvaltuuston asiakirjat. Talousarvio vuodeksi 2005 ja taloussuunnitelma vuosiksi 2005 – 2007.
- Helsingin kaupunki, terveyskeskus 2004. Helsingin terveydenhuollon toimintaympäristön analyysi terveyskeskuksen strategian 2005-2007 valmistelun pohjaksi. Helsingin kaupunki, terveyskeskus. Terveyslautakunta 25.05.2004
- Helsingin kaupunki Tp 2002. Helsingin kaupunki. Tilinpäätös 2002
- Helsingin kaupunki Tp 2003. Helsingin kaupunki. Tilinpäätös 2003.
- Hemmings & Turner & Parviainen 2003. Hemmings, Philip & Turner, David & Parviainen, Seija: Enhancing the Effectiveness of Public Spending in Finland. OECD, 17.6.2003. Economic Department Working Papers No 358
- Hernesniemi 1987. Hernesniemi, Hannu: Harkintaverotuksen vaikutus yritysten tilinpäätöspolitiikkaan ja kunnallisverokertymään Suomessa. Teoksessa Kanninen, Vesa (toim.) Osakemarkkinat, pääomatulojen verotus ja investoinnit Suomessa. ETLA B 55. Helsinki 1987, 231-249.
- Heuru 2000. Heuru, Kauko: Kunnan päätösvallan siirtyminen. Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa. Acta Universitatis Tamperensis 760. Acta Electronica Universitatis Tamperensis 48. Tampereen yliopisto, Tampere 2000. Tampereen yliopisto 2000.
- Hjerpe, Reino & Kari, Seppo & Kiander, Jaakko & Poutvaara, Panu: Verokilpailu ja Suomen verojärjestelmä. WSOY, Vantaa 2003.
- Hujanen & Pekurinen & Häkkinen 2005. Terveystaloustieteen keskus CHES, STAKES. www.stakes.fi/ches 4.2.2005
- Häkkinen et al 2001. Häkkinen Unto et. al. Tutkimus sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuskriteereistä. Stakes, Aiheita 33. Helsinki 2001.
- Johanson & Tattari 1984. Johanson, L.O. & Tattari, Veikko: Kaupunkien yhteistoiminta, kaupungit ja valtiovalta, kaupunkien ulkomaiset suhteet. Teoksessa: Tommila, Päiviö 1984 (toim.): Suomen kaupunkilaitoksen historia 3. Itsenäisyyden aika. Suomen kaupunkiliitto, Vantaa 1984, 509-545.
- Johansson 1989. Johansson, L. O.: Kunnallisen eläkejärjestelmän 25-vuotistaipaleelta. Kirjassa Kunnallinen eläkelaitos 25 vuotta, 41-60. Jyväskylä 1989.
- Joumard & Kongsrud 2003. Joumard, Isabelle & Kongsrud, Per Mathis: Fiscal Relations Across Government Levels. OECD Economic Studies No. 36, 2003/1
- Joumard & Suyker 2002. Joumard, Isabelle & Suyker, Wim: Enhancing the Effectiveness of Public Expenditure in Norway. Economics Department Working Papers 343. OECD 2002.
- Jylhäsaari 2004 (2001). Jylhäsaari, Jussi: Perusterveydenhuollon toimintamallit ja strategiset valinnat. Kunta-Suomi 2004 –tutkimuksia: 29. Vaasan yliopisto, Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2001.
- Kalleus-hanke 2005. Helsingin kaupungin sekä Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin terveydenhuollon palvelutuotannon tehostaminen ja kustannusten alentaminen. ”Kalleus-hanke”. Loppuraportti 31.1.2005.
- Kallio et al 2005. Kallio, Olavi & Martikainen, Jukka-Pekka & Meklin, Pentti & Oulasvirta, Lasse: Talousjohtamisen kehityspolkuja. Tutkimus kuntien talousjohtamisesta 1996–2003. Kunta-Suomi 2004 -tutkimuksia nro 53. Acta 2005: 175.
- Kansantalous 2003:2. Kansantalouden tilinpito 1995 – 2001. Kansantalous 2003:2. Tilastokeskus, Helsinki.
- Kansantalous 2004 2A. Kansantalouden tilinpito Aikasarjat 1975-2002 Osa I. Uudistetut taulukot 1989-2002. Tilastokeskus 2004

Kauppinen & Niskanen 2003. Kauppinen, Sari & Niskanen, Tapio: Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (STAKES), Raportteja 274, Saarijärvi 2003.

Kemin kaupungin henkilöstötilinpäätös 2003.

Keva 2005:2 KuEL-maksusuudet vuonna 2005. Yleiskirje (2005:2) Kuntien eläkevakuutuksen jäsenyhteisöille. Keva 22.6.2005.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 1999. Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston lausunto (nro 40) työkyvyttömyyseläkkeiden omavastuumaksujen kirjaamisesta. 19.10.1999.

Kirjeenvaihto 2005. Kirjeenvaihto Levo-Kivirikko, Anneli - Leena Mattheiszen Helsingin kaupungin henkilöstökeskus; Pia Taponen ja Tuija Larjomaa, Talous- ja suunnittelukeskus, Taloushallintopalvelu, Helsingin kaupunki

Koskela & Pirttilä & Uusitalo 2004. Koskela, Erkki & Pirttilä, Jukka & Uusitalo, Roope: Verotuksen vaikutus työllisyyteen. Valtioneuvoston julkaisusarja 2004:13. Helsinki 2004.

Kröger 1996. Kröger, Teppo: Kunnat valtion valvonnassa. Teoksessa: Sipilä et al. 1996. Sosiaalipalvelujen Suomi. WSOY, Porvoo, Helsinki, Juva 1996, s. 23 - 91.

Kröger 1997. Kröger, Teppo: Hyvinvointikunnan aika. Acta Universitatis Tamperensis 561. Tampere 1997.

KuEL:n tilastollinen vuosikirja 2003. (Kunta-alan eläkkeet 2003). Kuntien eläkevakuutus 2004.

Kunnalliskomitean mietintö 1993:33: Kuntalaki.

Kunta-alan työeläkemaksut 2005 Kuntien eläkevakuutus.www.keva.fi.
http://www.keva.fi/table_pict/cid2/news_txt/id719/kunta_alan_tyoelakemaksut.pdf

Kuntaliiton hallituksen pöytäkirja, 8.12.2004 [www-sivu](http://www.kunnat.net):
http://www.kunnat.net/k_kuntaliitto_perussivu.asp?path=1;184;276;832;29359;56978;73736#108

Kuntamuodon muutokset. Kunnat.net - Kuntamuodon muutokset.
http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;348;4827;4892;4893

Kuntatalous 2002:6
Kuntatalous 2003:1, 3, 5
Kuntatalous 2004:6
Kuntatalous 2005:1, 3, 4

Suomen Kuntaliitto http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;347;11319

Kunta-alan eläkkeet 2003. ks. KuEL:n tilastollinen vuosikirja 2003.

Kuntien eläkevakuutus 3.3. 2005. Kuntien eläkevakuutuksen jäsenyhteisöjen maksusuudet vuonna 2003. Excel-taulukko jäsenyhteisöittäin.

Kuntien eläkevakuutus 29.4.2005 Varhaiseläkemenoperusteinen maksu ja muutos eläkemenoperusteisessa maksussa. Kuntien eläkevakuutuksen yleiskirje 2005:1.

Kuntien eläkevakuutus 8.6.2005.

A. Vastuu vuoden 2003 eläkemenoperusteisesta maksusuudesta. Helsingin kaupunki. Omat palvelussuhteet ja vastuu siirtyneistä palvelussuhteista. Excel-laskentataulukko. Kuntien eläkevakuutus, talousosasto.

B. Vastuu vuoden 2005 eläkemenoperusteisesta maksusuudesta. Helsingin kaupunki. Omat palvelussuhteet ja vastuu siirtyneistä palvelussuhteista. Excel-laskentataulukko. Excel laskentataulukko. Kuntien eläkevakuutus, talousosasto.

C. Työnantajan maksun jako laskun saajille. Vuoden 2003 maksusuus. Hyks-kuntayhtymä. Excel-laskentataulukko. Kuntien eläkevakuutus, talousosasto.

D. Työnantajan maksun jako laskun saajille. Vuoden 2003 maksusuus. Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä. Excel -laskentataulukko. Kuntien eläkevakuutus, talousosasto.

- Kuntien eläkevakuutus 15.7.2005 Vuoden 1990 maksuosuustietoja. Helsinki ja koko maa. Excel las-
kentataulukko.
- Kuntien eläkevakuutus 3.4.2006 (on line) Kunnat ulkoistavat palveluitaan. Miten käy työeläkkeiden.
Palvelujen ulkoistaminen 2005. Päivitetty 3.4.2006
- Kuntien eläkevakuutus 17.5.2006. Yli 100 000 asukkaan kaupungin KuEL-maksuja ja KuEL-palkkoja
vuodelta 2002. 17.5.2006 saadun (Jarmo Helminen) sähköisen kirjeen liitetiedosto.
- Kuntien eläkevakuutus 4.8.2006. (on line) Kunnat ulkoistavat palvelujaan. Miten käy työeläkkeiden.
Palvelujen ulkoistaminen 2006. Päivitetty 4.8.2006
- Kuntien eläkevakuutus 7.9.2006. Oma ja siirtynyt vastuu vuoden 2005 eläkemenoperusteisesta mak-
susta. Helsingin kaupunki. Ajopvm. 7.9.2006.
- Kuntien eläkevakuutus. Vuosikertomus 2002.
Kuntien eläkevakuutus. Vuosikertomus 2003.
Kuntien eläkevakuutus. Vuosikertomus 2005.
- Kuntien eläkevakuutus 2007. Kunnallinen eläkeopas 2007.
- Kuntien talous- ja toimintatilasto vuodelta 2002. Tilastokeskus, Altika.
- Kuntien talous- ja toimintatilasto vuodelta 2003, Tilastokeskus, Altika.
- Laakso & Loikkanen 2004. Laakso, Seppo & Loikkanen, Heikki A.: Kaupunkitalous. Johdatus kau-
pungistumiseen, kaupunkien maankäyttöön sekä yritysten ja kotitalouksien sijoittumiseen. Gaudea-
mus, Helsinki 2004.
- Laasanen 1999. Laasanen, Juhani. Valtionapulasoitus. Acta Universitatis Tamperensis 705. Tamper-
een yliopisto, Tampere 1999.
- Lane 1997. Lane, Jan-Erik: Public Sector Reform in the Nordic Countries. Teoksessa Lane (toim.):
Public Sector Reform. Rationale, Trends and Problems. Sage Publications Ltd. 1997, 188-208.
- Lane 2002. Lane, Jan-Erik: The Economics of Metropolitan Policy-making: Policy convergence but
overall cost efficiency differences exist. International Journal of Organization Theory and Behavior.
Vol. 5 (2002): 3-4, 201-213.
- Lappalainen 1983. Lappalainen, Pertti 1983. Suomen sairaalahallinnon kehityksestä ja toimivuudesta
sekä Keski-Suomen, Vaasan ja Kainuun sairaanhoitopiirien muotoutumisesta. Tampereen yliopisto.
Hallintotieteiden laitos, julkaisusarja A 1983:3.
- Larjomaa 2005. Larjomaa, Tuija. Puhelinkeskustelu 2005. Helsingin kaupunki, Talous- ja suunnitte-
lukeskus, taloushallintopalvelu. Helsingin kaupunki.
- Lehtonen & Moisio 2007. Lehtonen, Sanna & Moisio, Antti: Kuntien valtionosuusjärjestelmä Suo-
messä ja Ruotsissa. VATT-keskustelualoitteita 413. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki
2007.
- Levo-Kivirikko & Uusitalo 1999. Levo-Kivirikko, Anneli & Uusitalo, Paavo 1999. Työllistävä vero-
tus. Työllisyys, yritysverotus ja sosiaaliturvan rahoitus. Yliopistopaino, Helsinki 1999.
- Linna et al 2004. Linna, Miika & Häkkinen, Unto & Vitikainen, Kirsi & Teitto, Eija: Opetuksen ja
tutkimuksen aiheuttamat kustannukset sairaaloille 1998-2002. Stakes, Aiheita 2004:15.
- Loikkanen & Riihelä & Sullström 2000. Loikkanen, Heikki & Riihelä, Marja & Sullström, Risto:
Kaupunkien, taajamien ja maaseudun väliset ja sisäiset tulo- ja kulutuserot. VATT-keskustelualoitteita
213. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki 2000.
- Loikkanen & Saari 2000 (toim.). Loikkanen, Heikki & Saari, Juho: Suomalaisen sosiaalipolitiikan
alueellinen rakenne. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. Helsinki 2000.

- Loikkanen & Susiluoto 2005. Loikkanen, Heikki A. & Susiluoto, Ilmari: Paljonko verorahoilla saa? Kuntien peruspalvelutarjonnan kustannustehokkuuden erot ja niitä selittävät tekijät vuosina 1994–2002. Kunnallissalan kehittämissätiö, tutkimusjulkaisut 2005:50. Pole-kuntatieto Oy, Vammala 2005.
- Louekoski 2005. Louekoski, Matti: Työeläkevakuutusyhtiölain uudistamistarpeet. Selvityshenkilön väliraportti. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 2005.
- Mattheiszen 2.2.2004. Eläkkeiden omavastuumaksut vuodelta 2003. Leena Mattheiszen. Helsingin kaupunginkanslia, henkilöstöosasto. Allekirjoitetun asiakirjan sähköinen versio. 2.2.2004.
- Moisio 2003. Moisio, Antti: Kuntatalouden rahoitus. Teoksessa: Hjerppe, Reino & Kari, Seppo & Kiander, Jaakko & Poutvaara, Panu: Verokilpailu ja Suomen verojärjestelmä. WSOY, Vantaa 2003.
- Moisio 2004. Moisio, Antti: Julkisen rahan liikkeet Uudenmaan ja muun Suomen välillä. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT-keskustelualoitteita 330. Helsinki 2004.
- Moisio & Kangasharju & Ahtonen 2001. Moisio, Antti & Kangasharju, Aki & Ahtola, Sanna-Mari: Menestyksen mitta? Vaihtoehtoisia mittareita aluetalouden kehitykselle. Vatt-tutkimuksia 84. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki 2004.
- Myrskylä 2004. Myrskylä, Pekka: Väestö- ja työpaikkakehitys 1997 – 2003. Teoksessa: Rakennemuutoskatsaus 2004. Suomen Kuntaliitto (Tilastokeskus). Verkkojulkaisu osoitteessa <http://www.kunnat.net/>
- Niemelä 1989. Niemelä, Heikki: Kunnallisen eläkejärjestelmän synty. Kirjassa Kunnallinen eläkelaitos 25 vuotta., s. 9-40. Jyväskylä 1989.
- Niemi 2004. Niemi, Erkki: Alueellinen kehitys 1975 – 2002. Teoksessa: Rakennemuutoskatsaus 2004. Suomen Kuntaliitto (Tilastokeskus). Verkkojulkaisu osoitteessa <http://www.kunnat.net/>
- Nukari 2007. Nukari, Irma: Helsingin ja koko maan kiinteistöverot vuonna 2003 maksuunpanotietojen mukaan. Uudenmaan verohallinto, tieto 2007.
- Näsi 1999. Näsi, Salme: Turha uudistus kuntasektorilla?. Polemiikki:1999:2.
- Näsi & Keurulainen 1999. Näsi, Salme & Keurulainen, Juha. Kunnan kirjanpituudistus. Kunnallissalan kehittämissätiön tutkimusjulkaisut 1999:22. Kunnallissalan kehittämissätiö, 1999.
- OECD 2004. Revenue Statistics 1965 – 2003 (2004 Edition). OECD, Paris 2004.
- OECD National Accounts Vol 2/ Vol II. OECD Annual National Accounts. Vol. 2, 1970-2004 (detailed aggregate) in OECD National Accounts Vol II, Detailed Tables, Main Aggregates database. Source OECD database
- OECD National Accounts Vol IV. General government accounts, detailed tables. Source-OECD database.
- Ooghe & Schokkaert & Flechet 2003. Ooghe, Erwin & Schokkaert, Erik & Flechet, Jef: The Incidence of Social Security Contributions: An Empirical Analysis. *Empirica* 30 (2003) 2, s. 81-106
- Oulasvirta & Ohtonen & Stenvall 2002. Oulasvirta, Lasse & Ohtonen, Jussi & Stenvall, Jari: Kuntien Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:19.
- Peruspalveluohjelma 2006-2009. Peruspalveluohjelmaa valmisteleva ministerityöryhmä 14.3.2005. (On line)
- Pulma 1994. Pulma, Panu: Valtio ja kunta – osin toimiva parisuhde. Teoksessa Ari Mölsä: Tuntematton valtionhallinto – miehet kertovat. Jyväskylä. Kunnallissalan kehittämissätiö, 1994, 11-18.
- Pusa 1998. Pusa, Olli: Kunnallinen eläkejärjestelmä hyvinvointivaltion murroksessa. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 53. Kuopion yliopisto, sosiaalitieteiden laitos, Kuopio 1998.

- Rakennemuutoskatsaus 2004. Suomen Kuntaliitto (Tilastokeskus). Verkkojulkaisu osoitteessa <http://www.kunnat.net/>
- Rasila Viljo 1984. Sosiaalitoimi ja terveyshuolto. Teoksessa: Tommila, Päiviö 1984 (toim.): Suomen kaupunkilaitoksen historia 3. Itsenäisyyden aika. Suomen kaupunkiliitto, Vantaa 1984, . 407- 460
- Rasinmäki 1997. Rasinmäki, Jorma: Yksityistäminen kunnallishallinnossa. Hallinto-oikeudellinen tutkimus yksityistämisen oikeudellisista taustoista, edellytyksistä, ajoituksista muodosta ja vaikutuksista. Kauppakaari oy, Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1997.
- Roseveare 2002, Roseveare Isabelle, Steen: Enhancing the Effectiveness of Public Expenditure in Sweden. Economics Department Working Papers 345. OECD 2002.
- Scharpf & Schmidt 2000. Scharpf, Fritz & Schmidt, Vivien (ed): Welfare and Work in the Open Economy. Volume I: From Vulnerability to Competitiveness. Oxford University Press, New York 2000.
- Sipilä et al. 1996. Sipilä, Jorma & Ketola, Outi & Kröger, Teppo & Rauhala, Pirkko-Liisa: Sosiaalipalvelujen Suomi. WSOY, Porvoo, Helsinki, Juva 1996.
- Sisäasiainministeriö 19.12. 2002. Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus vuonna 2003. Sisäasiainministeriö
- Sisäasiainministeriö 2003:1. Arviointia ja laskelmia kuntien rahoitusjärjestelmän kehittämiseksi Kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunta. Valtionosuusjaosto. Sisäasiainministeriö, kuntaosaston julkaisu 2003:1. [www.intermin.fi/intermin/bulletin.nsf/bydate/E9E65C9E1508F7ADC2256B5F0050C10B/\\$file/alusmietinto.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/bulletin.nsf/bydate/E9E65C9E1508F7ADC2256B5F0050C10B/$file/alusmietinto.pdf)
- Sisäasiainministeriö 2004. Esitys kuntien rahoitus- ja valtionosuusperusteiden tarkistamiseksi. Sisäasiainministeriön julkaisuja 2004:52. Sisäasiainministeriö, Helsinki 2004.
- Sisäasiainministeriö 2006. Kuntakonserni- ja liikelaitostyöryhmän mietintö. Sisäasiainministeriön julkaisuja 2006:9. Sisäasiainministeriö, Helsinki 2006.
- SM 19.12. 2002. Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus vuonna 2003.
- SM 2003. Peruspalvelujen saatavuus ja rahoituksen riittävyys 2000-2002. Sisäasiainministeriö Excel-tiedosto, joulukuu 2003.
- SM 16.5.2003. Sisäasiainministeriö, kuntaosasto. Ansiotulovähennyksen korotuksen ja sen kompensoinnin vaikutus kuntien tuloihin vuoden 2003 tasolla. [http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/8814627CDEA0CFD8C2256D32002D8A4E/\\$file/Ansiotulov%20E4hennys+ja+kompensaatio+2003+tasolla%2C+osa+III.xls](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/8814627CDEA0CFD8C2256D32002D8A4E/$file/Ansiotulov%20E4hennys+ja+kompensaatio+2003+tasolla%2C+osa+III.xls)
- SM 6.6.2003. Sisäasiainministeriö, kuntaosasto. [http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/794831B1E5451FA1C2256D800029EF82/\\$file/Ansiotulov%20E4hennys+ja+kompensaatio+2003+tasolla,+osa+III.xls](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/794831B1E5451FA1C2256D800029EF82/$file/Ansiotulov%20E4hennys+ja+kompensaatio+2003+tasolla,+osa+III.xls)
- SM 6.11.2003. Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus vuonna 2004.
- SM 24.1.2005. Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus vuonna 2005. SM/Kuntaosasto 2005. Julkaistu Suomen kuntaliiton [www-sivuilla](http://www.kuntaliitto.fi).
- SM 2004:52. Esitys kuntien rahoitus- ja valtionosuusperusteiden tarkistamiseksi. Sisäasiainministeriön julkaisuja 2004:52. Sisäasiainministeriö 15.12.2004.
- Sokka 2006. Sokka, Jari: Yhtiöt ja säätiöt kunnallisessa eläkejärjestelmässä. Kuntamarkkinat 6.9.2006. Kuntien eläkevakuutus 2006 (on line)
- Sotka (Stakes). Sotka-tilastotietokanta. Stakes.
- Sosiaali- ja terveysministeriö 2001. Erityistason sairaanhoidon järjestäminen. Sosiaali- ja terveysministeriön ohje (20.6.)2001:2).

Sosiaalivirasto 2004. Helsingin sosiaaliviraston henkilöstöraportti 2003, Helsingin kaupunki, sosiaalivirasto.

Stakes 2001:5. Tutkimukseen perustuva ehdotus sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuskriteereiksi. Stakes, tiedotteita 24.1.2001 online. Päivitetty 7.2.2002. Viestintä@Stakes.

STM 2002:367. Työeläkevakuutusmaksut nousevat vuonna 2003. Sosiaali- ja terveystieteiden tiedote 2002:367, 18.12.2002

STM 2002:386. LEL-, TaEL- ja MEL-maksut vuonna 2003. Sosiaali- ja terveystieteiden tiedote 2002:386, 30.12.2002.

Summers et al 1993. Summers, L. & Gruber, J. & Vergara, R. : Taxation and the Structure of Labour Markets: The Case of Corporatism. Quarterly Journal of Economics 108 (1993)2 (May), 385-411.

Suojarinteen yhtymävaltuusto 21.06.2004. <file:///c:/webs/www.suojarinne.fi/pkirjat/yv040621.htm>

Suomen Kuntaliitto 10.1.2003. Kuntien valtionosuudet vuonna 2002 hallinnonaloittain. http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;347;385;11930

Suomen Kuntaliitto 15.5.2003. Tilastokeskuksen lähteisiin perustuva tieto huoltosuhteesta julkaistu kunnittain, maa- ja seutukunnittain Suomen kuntaliiton 15.5.2003 luomassa Excel-tiedostossa.

Suomen Kuntaliitto 21.11.2003. Kuntien verotulot ja käyttötalouden valtionosuudet vuonna 2002 (pl. Ahvenanmaa). Lähteenä Tilastokeskus ja Opetusministeriö. Excel-tiedosto Suomen Kuntaliitto 21.11.2003/pukkihe

Suomen Kuntaliitto 2004. Kunnan efektiivinen veroaste vuonna 2004.

<http://www.kunnat.net/binary.asp?path=1;29;347;93748;11319;59417;80485&field=FileAttachment&version=3>.

Suomen Kuntaliitto 9.3.2006. Suositus KuEL-maksun eri osien käsittelystä budjetoinnissa ja kirjanpidossa. http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;347;93749;11349;94905 Päivitetty 9.3.2006.

Suomen Kuntaliitto 17.3.2006. Kuntatyöntekijän sosiaalivakuutusmaksuja (on line). 17.3.2006CJ.Turkkila

Suomen Kuntaliitto ktky. Kansanterveystyön kuntayhtymiin kuuluvat kunnat.

Kansanterveystyön kuntayhtymien jäsenkunnat ja niissä sosiaalihuollosta vastaavat toimielimet. Excel-tiedosto päivitetty 31.12.2003 tilanteen (kunnan asukasluvu) mukaan. Suomen Kuntaliitto/sahalhe.

Suomen Kuntaliitto (sisäasiainministeriö) 13.9.2006. Kuntien verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus 1996 - 2007. Suomen Kuntaliitto. 13.9.2006/hp (sisäasiainministeriön lähteeseen perustuva) julkaistu Suomen kuntaliiton www-sivuilla

[http://www.kunnat.net/binary.asp?path=1;29;374;36984;11320;30820;31184;32382&field=FileAttachment&version=44#266,10,Kuntien ja kuntayhtymien verotulot ja valtionosuudet tilinpäätösten mukaan, mrd. euroa](http://www.kunnat.net/binary.asp?path=1;29;374;36984;11320;30820;31184;32382&field=FileAttachment&version=44#266,10,Kuntien%20ja%20kuntayhtymien%20verotulot%20ja%20valtionosuudet%20tilinpäätösten%20mukaan,mrd.%20euroa)

Suomen Kuntaliitto (Tilastokeskus, OPM) 15.11.2004 . Kuntien verotulot ja käyttötalouden valtionosuudet vuonna 2003 (pl. Ahvenanmaa) Sis. myös vuodet 1998-2002. Suomen Kuntaliitto 15.11.2004/hp Lähteenä Tilastokeskus ja Opetusministeriö.

<http://www.kunnat.net/binary.asp?path=1;29;347;93750;11320;30823;32800;32801&field=FileAttachment&version=3>

Tahvanainen 2004. Tahvanainen, Aarno. Terveyspolitiikkaa Helsingissä ja Uudellamaalla. Tutkimus Helsingin ja Uudenmaan alueen terveyspolitiikasta ja sairaanhoitopiirin hallinnollisista muutoksista, niihin johtaneista syistä sekä toiminnan järjestämisestä. Acta Universitatis Tamperensis 1040. Tampereen yliopistopaino Oy, Tampere 2004. Acta Electronica Universitatis Tamperensis 387. <http://acta.uta.fi>

Taipale & Arhippainen 2003. Taipale, Marko & Arhippainen, Max: Ansiotulovähennys, jaettavat yritystulot ja kuntien veropohja. Kunnallissalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu 37.

TELA 2005. Työeläke ja muu sosiaalivakuutus 2005. Työeläkevakuuttajat TELA.

TELA 2006. Työeläke ja muu sosiaalivakuutus 2006. Työeläkevakuuttajat TELA.

Temmes & Kiviniemi 1997. Temmes, Markku & Kiviniemi, Markku: Suomen hallinnon muuttuminen 1985 – 1995. Helsinki 1997.

Terveysvirasto. Helsingin terveystietokeskuksen henkilöstöraportti 2003. Helsingin kaupunki, terveystietokeskus.

Terveystietokeskus 2002. Terveystietokeskuksen toimintakertomus vuodelta 2001. Helsingin kaupunki, terveystietokeskus 6.3.2002.

Tiilikka 2004. Tiilikka, Teemu: 1990-luku toi omavastuumaksun. Teoksessa Forma et al. Artikkeleita kunnallisesta eläkejärjestelmästä. Kuntien eläkevakuutus, Helsinki 2004.

Tilastokeskus. Altika (Altika-tietokanta). Taulukko n:o

0201.	Väestö. Väkiluku 1975-2003.
0204.	Työllinen työvoima vuosina 1970, 1975, 1980, 1985 ja 1987
0205.	Väestö 1970,1975,1985. Väestö/Työllinen työvoima
1210.	Luonnollisten henkilöiden tulot (1000 euroa) 1998-2003
2003.	Kuntien tulot momenteittain 1975-1992.
2005.	Kuntien tunnusluvut 1985-1993
2014.	Kuntien rahoituslaskelma 1993-1997.
2043.	Tunnuslukuja kunnista 2002-2003.
2044.	Kuntien toimintamenot ja tulot. Kuntien käyttötalous 2002-2004
9731.	Työllisyys. Työllinen työvoima 1970,1975,1980.
9743.	Työllinen työvoima 31.12.2000
ma7503.	Tuotanto ja työllisyys maakunnittain 1975-2003.

Tilastokeskus 1987. Kuntien talous 1985 – kunnittaiset tiedot. Sarja julkisyhteisöt; JT 1987:5.

Tilastokeskus 14.11.2003. Kuntien palvelutuotannon kustannuksia vuonna 2002. Sairaanhoidopiirien jäsenkuntien nettokustannuksia vuonna 2002.

Tilastokeskus 10.6.2004. Ennakkotietoja kuntayhtymien tilinpäätöksistä 2003. Tilastokeskus. Julkinen talous/ML Excel-tiedosto, tekijä Lainema

Tilastokeskus 2004:6. Tulo- ja varallisuustilasto 2002. Tulot ja kulutus 2004:6. Tilastokeskus.

Tilastokeskus 2005. Julkisten menojen hintaindeksi 2000=100, kuntatalous ja valtionosuus. Menetelmäseloste, syyskuu 2005. Tilastokeskus 2005.

Tilastokeskus 8.3.2005. Kuntayhtymien (ml. liikelaitokset) talousarviot vuodelle 2005. Taloudelliset olot/Julkinen talous. Tilastokeskus 8.3.2005/ML Excel-laskentataulukko.

Tilastokeskus 22.3.2005. Kuntayhtymät 1987-2005. Tilastokeskus. 22.3.2005/SLP ky8705.xls, tekijä: piippsi

Tilastokeskus 2.8.2005. Tilastokeskuksen kokoamiin tilinpäätöstietoihin perustuva 2.8.2005 päivätty sisäasiainministeriön julkaisema Excel-tiedosto ”Kuntien tulorakenne ja verotulot – tilinpäätökset 1998-2004. Julkaistu sisäasiainministeriön kotisivuilla <http://www.intermin.fi/>

Tilastokeskus 1.3.2006. Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastot Osat I ja II. Käyttö- ja täyttöohjeita. Tilastokeskus. 1.3.2006

Tilastokeskus (huoltosuhte) ks. Suomen Kuntaliitto 15.5.2003.

Tilastokeskus, indeksit a. Julkisten menojen hintaindeksin 2000=100 kuntatalouden vanhat indeksit, 1985=100. Kuntatalous yhteensä 2003 I-IV=1.995. Tilastokeskus, Excel-laskentataulukko. Korjattu taulukko 14.2.2005.

Tilastokeskus, indeksit b. Julkisten menojen hintaindeksi. 1995=100, kunnallistalouden hintaindeksi menolajeittain. Kokonaisindeksi ilman liiketoimintaa 1993=0.968, 2002=1.132

Tilastokeskus. Kuntien talous- ja toimintatilasto vuodelta 2003, taulu 01, käyttötalous Tommila 1984.

Tilastokeskus StatFin-tilastotietokanta. Taulukko Bruttokansantuote 1975 –

Tommila, Päiviö: Suomen kaupunkilaitoksen kehityslinjat. Teoksessa: Tommila, Päiviö 1984 (toim.): Suomen kaupunkilaitoksen historia 3. Itsenäisyyden aika. Suomen kaupunkiliitto, Vantaa 1984, 547-597

Tommila, Päiviö 1984 (toim.): Suomen kaupunkilaitoksen historia 3. Itsenäisyyden aika. Suomen kaupunkiliitto, Vantaa 1984.

Tossavainen 2001. Tossavainen, Pekka: IT-alan työllisyys on erilaista. Hyvinvointikatsaus 2001:1, 13-16.

Verohallinto 2003. Vuoden 2002 kunnallisverot ja yhteisövero-osuudet. Verovuosi 2002. Verohallinto 4.11.2003.

Verohallinto 2004. Vuoden 2003 kunnallisverot ja yhteisövero-osuudet. Verovuosi 2003. Verohallinto 5.11.2004.

VNK 2002:5. Verotus kansainvälisessä toimintaympäristössä. Työryhmäraportti. Valtioneuvoston kanslia, talousneuvosto. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2002 : 5.

VNK 2004:13. Verotuksen vaikutus työllisyyteen. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2004:13. Helsinki 2004.

Viherkenttä 2003. Viherkenttä, Timo: Ostopalvelut ja eläkkeiden rahoitus. Kuntatyönantaja 2003:4.

VNK 1996. Kannustinloukkutyöryhmä 1996. Kannustinloukkutyöryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1996:5. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki 1996

VVM 2003. Valtio ja kunnallisen toiminnan rahoitus. Valtiovarainministeriö, työryhmäraportti 14.2.2003.