

Kuntien ja väli- portaan asema ja rahoitus: julkistalouden opit ja pohjoismainen käytäntö

Julkistalouden teorian valtavirtanäkemyksen mukainen perinteinen työnjakomalli esittää, mitkä julkisen sektorin päätehtävät tulisi keskittää ja mitkä hajauttaa alueellisesti (osavaltioille, väliportaille ja kunnille) ja toisaalta miten eri aluekokonaisuuksien tulisi rahoittaa tehtävien hoidosta aiheutuvat menot. Artikkelissa verrataan Suomen kuntien tehtäviä ja rahoitusta muiden Pohjoismaiden tilanteeseen ja näitä kaikkia suhteessa työnjakomallin rahoitusta koskevaan näkemykseen.

Heikki A. Loikkanen
Professori
Helsingin yliopisto
Antti Moisio
Ekonomisti
VATT

Suomessa kunnat ja kuntayhtymät vastaavat kahdesta kolmasosasta kaikista julkisista kulutus- ja investointimenoista. Paikallistason keskeinen rooli palvelutuotannossa on yhteistä kaikille Pohjoismailla, joissa se toteuttaa



Heikki Loikkasen ja Antti Moisioin mielestä kuntien rahoitusjärjestelmiä ja reformeja kannattaa ainakin peilata julkistalouden teoriaa vasten, vaikkei kaikkia sen suosituksia omaksuta. Selvää on ainakin se, että kuntien talouden vakaus riippuu paitsi rahoitusjärjestelmästä myös valtion toimenpiteistä. Tulisi siis välttää jatkuvia uudistuksia toisensa perään.

mm. opetukseen, sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja infrastruktuuriin liittyvien peruspalvelutehtävien lisäksi valtakunnallisia ohjelmia, jotka liittyvät tulonjakoon ja jopa talouden vakauttamiseen. Pohjoismaat eroavatkin tässä selvästi esimerkiksi Keski- ja Etelä-Euroopan EU-maista, joissa alue- ja kuntatason tehtävät ovat suppeampia. Myös paikallistason rahoitus poikkeaa muista EU-maista. Pohjoismaissa näet pääosa verotuloista koostuu ansioverotuloista, kun taas useimmissa muissa EU-maissa pääosa rahoituksesta perustuu valtionapuihin ja käyttäjämaksuihin tai (anglosaksisissa maissa) kiinteistöverotukseen.

Yhteiskuntien samankaltaisuudesta johtuen Pohjoismaat ovat Suomelle kohtuullisen hyvä vertailukohta, mutta näidenkin maiden välillä on merkittäviä paikallisen julkisen sektorin rakenteeseen ja rahoitukseen liittyviä eroja. Suomessa kuntien vastuu on laajin, koska Tanskassa, Ruotsissa ja Norjassa tehtäviä on jaettu kahden paikallishallintotason (kunnat ja maakunnat) kesken.

Julkisen sektorin tehtäväjako ja paikallistason rahoitusjärjestelmä

Vakiintuneen musgravelaisen näemyksen¹ mukaan julkisella sektorilla on kolme perustehtävää: kansantalouden vakauden takaaminen (stabilisaatio), tulonjako (redistributio) ja voimavarojen kohdentaminen (allokaatio). Vakaudesta huolehtimisen ja tulonjaon katsotaan kuuluvan yksinomaan keskusvaltan tehtäviksi. Sekä paikallis- että keskustasolle sopiviksi on katsottu voimavarojen kohdentamiseen liittyvät tehtävät eli tuotannon ja kulutuksen rakenteeseen sekä investointeihin vaikuttaminen.

Varsinaisten palvelutehtävien lisäksi paikallistaso täydentää Pohjoismaissa kuitenkin jossain määrin myös keskusvallan harjoittamia vakauttamistoimen-

piteitä. Esimerkiksi toimeentulotukijärjestelmä toimii ns. automaattisena vakauttajana paikallistasolla. Toisaalta kunnat ovat toteuttaneet työllisyyden edistämistoimia siten, että valtio on osallistunut niiden rahoittamiseen. Alue- ja paikallistasolle hajautettu, vakauttamiseen tähtäävä finanssipolitiikka – budjettien meno- ja tuloperusteiden muuttaminen – on kuitenkin verrattain tehotonta: esimerkiksi kunta-kohtaisten veronalennusten käyttö taantumissa vaikuttaa vain vähäisessä määrin paikallistalouteen, kun alueen kulutuksen kasvu johtaa pääasiassa tuonnin ja vähemmässä määrin paikallisen tuotannon kasvuun.

Pohjoismaissa paikallishallinto vaikuttaa tulonjakoon maksamalla asukkaille jossain määrin kunnittain vaihtelevia tukia kuten esimerkiksi lasten kotihoidon kuntalisää. Lisäksi ainakin Suomessa osa kuntien perimistä palvelumaksuista on tulosidonnaisia. Näissä tehtävissä kuntien mahdollisuudet toimia itsenäisesti ovat tosin vähäiset, koska valtio säätelee useimpia tukia ja maksuja. Pääosin tulonjakoon vaikuttaaankin valtakunnallisella vero- ja tulonsiirtopolitiikalla, jolloin tähtäimessä ei ole erityisesti jonkun alueen sisäinen tulonjako.

Kun vakauttamis- ja tulonjakotehtävät ovat keskitettäviä, alueille ja kun-

nille sopiviksi hajautettaviksi tehtäviksi jää paikallisten julkishyödykkeiden (kovan infrastruktuurin) ja hyvinvointipalvelujen (pehmeän infrastruktuurin) tarjonnasta huolehtiminen. Niihin kohdistuva kysyntä riippuu väestömäärästä ja sen rakenteesta, tulokehityksestä sekä ko. palvelujen hinnasta (käyttäjämaksuina ja veroina). Tämä kysyntä vaihtelee vähemmän kuin voimakkaasti suhdanneriippuvien tehtävien (erityisesti työttömyyden) hoito. Jos paikallishallinnon tulot kehittyvät suhteellisen vakaasti, myös

Paikallisten julkishyödykkeiden ja hyvinvointipalvelujen tarjoaminen on sopivaa hajauttaa kunnille samalla kun niiden tulokehitys pidetään vakaana.



Antti Moisio'n väitöskirja kuntien taloudesta tarkastetaan 30.11. Jyväskylän yliopistossa, ja se ilmestyy VATT:n tutkimuksia-sarjassa.

rahoituksen vakaa kehitys ja suhteellisen tasapainoisen budjetin ylläpito on mahdollista. Niinpä julkistaloutta käsittelevässä kirjallisuudessa hyvän paikallishallinnon rahoitusjärjestelmän keskeisenä periaatteena pidetäänkin verotulojen vakautta ja ennustettavuutta. Epävakaat tulo- ja menoerät samoin kuin suuret budjetin yli- ja alijäämät

sekä niihin liittyvän julkisen velan hoito sopivat paremmin keskitettävissä valtiolle.

Julkistalouden teorian perinteisen valtavirtanäkemyksen mukaan paikallistasolle parhaina rahoitusmuotoina pidetään asuin-, liike-, teollisuus- ja kiinteistöille määrättyjä kiinteistöveroja sekä erilaisia hyöty- ja kustannusvastaavuuteen perustuvia maksuja. Kiinteistöveroja perustellaan mm. sillä, että kunnan palvelutarjonnan kasvassa kiinteistöjen arvot nousevat ja että ko. veromuoto tehostaa kiinteistömarkkinoiden toimintaa. Kansainvälisesti on nähtävissä kiinteistöveron käytön laajentuminen, mutta trendi ei ole kovin voimakkas.

Valtionosuuksia perustellaan sillä, että alueellinen hyötyjä maksaa-periaate ei toteudu esimerkiksi koulutuspalvelujen kohdalla muuttoliikkeen vuoksi. Jotteivät ylikunnalliset ”vuodot” johtaisi ali-investointeihin koulutuksessa, tarvitaan valtionosuuksia paikallisen rahoituksen tueksi.

Suomessa kuntien lukumäärä on pienentynyt vähiten kaikista Pohjoismaista.

Kiinteistövero on ehkä vakain verotulojen lähde, koska kiinteistöjen verotusarvo määritellään yleensä harvoin. Henkilöiden tulojen verotuksen – etenkin kunnallisesti eriytetyn ja progressiivisuudeltaan vaihtelevan paikallisen tuloveron – ei katsota sopivan paikallistasolle varsinkaan silloin, kun kunnia on paljon ja siirtyminen toiseen kuntaan on vaivatonta, esimerkiksi samalla työssäkäyntialueella. Liikevaihto- tai arvonlisäveron alueellisen eriyttämisen katsotaan myös kannustavan tehoton ostokäyttäytymiseen ja johtavan kilpailun vääristymiseen. Yhteisöveron ja henkilöiden tuloverotuksesta ainakin sen progressiivisen osan katsotaan julkistalouden valtavirtanäkemyksen mukaan olevan keskitettäviä verotuksen muotoja vastapainona suhdanne-riippuville menoille. Niiden avulla korkeasuhdanteissa syntyvät ylijäämät ovat taantumissa syntyvien alijäämien rahoituksen pohjana.

Useimmissa maissa pidetään tavoitteena valtakunnallisen tulonjakopolitiikan rinnalla keskeisten hyvinvointipalvelujen verotuksen yhtäläistä ja edullista (subventoitua) saatavuutta maan kaikissa osissa niiden taloudellisista edellytyksistä riippumatta. Valtionosuuksien rinnalla alueellisesti tasoitettua palvelutarjonnan rahoituksen sopivina välineinä pidetään alueellisia veropohjan tasausmekanismeja.

Paikallishallinnon rakenne, tehtävät ja rahoitus Pohjoismaissa

Suomea lukuun ottamatta Pohjoismaissa on käytössä kolmen hallintotason järjestelmä, jossa keskusvalta tuottaa valtakunnallista merkitystä omaavat palvelut, välitaso (maakunta) useiden kuntien alueella vaikuttavat palvelut ja kuntataso selvemmin paikalliset palvelut. Kaikilla tasoilla on verotusoikeus. Kaksitasoisessa järjestelmässä kuten

Taulukko 1. Kuntien lukumäärän muutos Pohjoismaissa 1950–1999.

Maa	1950	1999	Absoluuttinen muutos	Suhteellinen muutos, prosenttia
Suomi	547	452	-95	-17
Ruotsi	2 281	289	-1992	-87
Norja	744	435	-309	-42
Tanska	1 387	275	-1 112	-80

Lähde: S. Laakso & H.A. Loikkanen, Kaupunkitalous (tulossa).

Taulukko 2. Paikallistason tulorakenteen kehitys Pohjoismaissa (luvut tulojen prosenttiosuuksia kaikista tuloista).

Maa	Verotulot			Valtionavut			Muut tulot		
	1980	1990	1998*	1980	1990	1998*	1980	1990	1998*
Suomi	45,1	46,5	55,0	32,6	35,1	22,7	22,3	18,5	22,4
Ruotsi	57,0	66,0	74,4	25,3	19,7	20,4	17,7	14,3	5,3
Norja	54,0	47,3	43,7	38,0	40,2	38,0	8,0	12,5	18,3
Tanska	38,8	47,0	50,9	51,8	42,8	40,3	9,3	10,2	8,8

Lähde: OECD Revenue Statistics 1994, 1999 ja 2001.

* Tilastointimuutoksista johtuen vuoden 1998 luvut eivät ole täysin vertailukelpoisia aiempien vuosien kanssa.

Suomessa kuntien vastuulla on enemmän palveluja, ja kuntien välinen yhteistyö pyrkii ainakin osittain kompensoimaan väliportaan puuttumista.

Pohjoismaiden kuntarakenne muuttui merkittävästi 1900-luvun jälkipuoliskolla (taulukko 1). Ruotsissa kuntien lukumäärä väheni peräti 87 %, Tanskassa 80 % ja Norjassa 42 %. Suomessa kuntien lukumäärä laski varsin vähän vuosien 1950 ja 1999 välisenä aikana (17 %). Kuntien nykyinen lukumäärä on selvästi suurempi ja keskimääräinen kuntakoko väkiluvulla mitattuna olennaisesti pienempi kuin Ruotsissa ja Tanskassa, vaikka niissä on väliporras.

Pohjoismaissa palvelujen järjestämistä hallinnon eri tasoilla vaihtelee. Koulutuksen osalta erot ovat tosin melko pieniä. Kuntatasolla peruskoulutus järjestetään kaikissa Pohjoismaissa mutta lukiokoulutus vain Suomessa ja Ruotsissa. Ammatillinen koulutus järjestetään Norjaa lukuun ottamatta kuntatasolla. Kaiken kaikkiaan Suomessa ja Ruotsissa kunnat vastaavat koulutuksesta kaikkein kattavimmin.

Enemmän eroja Pohjoismaiden väliltä löytyy terveydenhuoltopalveluiden järjestämisessä. Ruotsissa näet kunnat eivät hoida mitään terveyspalveluja, vaan ne kuuluvat välitason tehtäviin, kun taas muissa Pohjoismaissa perusterveydenhuolto on kuntien vastuulla. Sairaalatason palveluja hoitavat useimmin välitaso ja valtio, mutta kunnat

ovat Suomessa mukana näissäkin palveluissa. Kunnat hoitavat yleensä sosiaalipalvelut yhdessä välihallinnon kanssa, tai tehtävät on jaettu. Ruotsissa ja Tanskassa kunnat vastaavat käytännössä kokonaan sosiaalipuolen tehtävistä ja tuista, vaikka rahoitus tukiin tuleeekin valtaosin valtiolta. Suomessa kuntien rooli ulottuu palvelupuolen lisäksi myös toimeentulo- ym. tukiin.

Paikallistason rahoitusrakenteesta voidaan todeta, että Pohjoismaissa verotulojen merkitys kuntien tulonlähteenä on Norjaa lukuun ottamatta jatkuvasti kasvanut (taulukko 2). Ruotsissa verotulojen osuus kokonaistuloista on suurin, lähes kolme neljäsosaa. Norjaa lukuun ottamatta kaikissa Pohjoismaissa valtionosuuksien merkitys paikallistason rahoituslähteenä on pienentynyt. Kaikissa Pohjoismaissa on 1990-luvulla siirrytty korvamerkitsemättömiin könttäsumma-valtionapuihin, joskin niiden rinnalla lähinnä koulutussektorilla on suoritettuihin perustuvia valtionosuuksia. Täl-

tä osin on siirrytty pois julkistalouden valtavirtanäkemyksen suosittelemista sektorikohtaisista valtionosuuksista, joita motivoitiin hyvinvointipalvelujen ylikunnallisilla vaikutuksilla. Kaikissa Pohjoismaissa on myös erillinen verotulotasaus, jolla tasoitetaan kuntien välisiä eroja tulopohjassa. Tässä sekä valtionapujärjestelmissä on kuitenkin eroja maiden välillä mm. siksi, että portaiden lukumäärä vaihtelee.

Pohjoismaissa paikallis- ja välitason verotulot painottuvat voimakkaasti ansiotuloveroihin, joiden osuus on lisäksi Norjaa lukuun ottamatta kasvanut vuoden 1980 jälkeen (taulukko 3). Kun tämä kehitys ei vastaa julkistalouden valtavirtanäkemyksestä, lienee niin, että alueellista veropohjan liikkuvuutta ei ole koettu merkittäväksi ongelmaksi Pohjoismaissa.⁵ Sekä valtio että kunnat verottavat ansiotuloja. Valtio määrää veropohjan, ja erityisesti sen



Heikki Loikkanen on useissa kirjoituksissaan esitellyt taloustieteilijöiden perusnäkömääriä kuntien tehtävistä ja rahoituksesta ja vertaillut eri maiden järjestelmiä.

Taulukko 3. Verotulojen jakautuminen vuonna 1999, prosenttia verotuloista.

Maa	Ansiotulo	Yhteisö	Kiinteistö	Hyödykkeet ja palvelut	Yleiset verot	Muu
Suomi	78,2	17,3	4,3	–	–	0,1
Ruotsi	100,0	0,0	0,0	–	–	0,0
Norja	90,6	0,0	7,6	–	–	1,8
Tanska	90,6	2,1	6,6	–	–	0,7

Lähde: OECD Revenue Statistics 2001.

määrittelemät vähennykset tekevät myös kuntien ansiotuloverotuksesta progressiivisen. Julkistalouden valtavirtanäkemyksen suosittelemalla kiinteistöverotuksella on verraten pieni merkitys Pohjoismaissa, ääripäänä Ruotsi, missä kunnat ja välitaso verottavat ainoastaan ansiotuloja. Näin Ruotsi on Norjan ohella ”puhdasoppinen” sikäli, että siellä ei yhteisöverotus ole käytössä paikallistasolla, toisin kuin Tanskassa ja Suomessa, missä aiempi verotus vakaa mutta osin mielivaltainen, paljolti harkintaverotukseen perustuva kunnallinen yhteisöverotus korvattiin 1993 nykyisellä kuntien yhteisövero-osuusjärjestelmällä. Kaikkiaan Pohjoismaissa yhteenlasketut ansio- ja yhteisöverotulot muodostavat yli 90% paikallistason verotuloista.

Eroja Pohjoismaiden kesken on myös kokonaisverotulojen jakautumisessa valtion ja paikallistason välillä. Suomessa ja Norjassa kaikista verotuloista paikallishallinto kerää noin viidenneksen, kun Ruotsissa ja Tanskassa vastaava osuus on kolmasosa. Yhteistä kaikille Pohjoismaille on, että valtio kerää suurimman osan verotuloista siten, että suurin osuus on Tanskassa (64 prosenttia) ja pienin Suomessa (53 prosenttia). Sosiaaliturvarahastojen osuus on puolestaan Suomessa suurin (25 prosenttia) ja pienin Tanskassa (4 prosenttia).

Ehkä suurimmat Pohjoismaiden väliset erot paikallistason rahoituksessa liittyvät itsemääräämisoikeuteen verotuksessa. Vaikka ansiotulojen verotus

on aivan keskeisessä asemassa kaikissa Pohjoismaissa, ne poikkeavat sekä kiinteistöveron (Ruotsissa valtion, muualla kuntien vero) että yhteisöverotuksen (käytössä vain Suomessa ja Tanskassa) suhteen. Ansiotuloveropohjan määrittää kaikissa maissa valtio, mutta kunnat ja välitaso voivat ainakin periaatteessa itsenäisesti päättää veroprosenteistaan. Suomi on ainoa Pohjoismaa, jossa valtio ei ole millään tavalla puuttunut kuntien tuloveroprosentin määräytymiseen. Ruotsissa

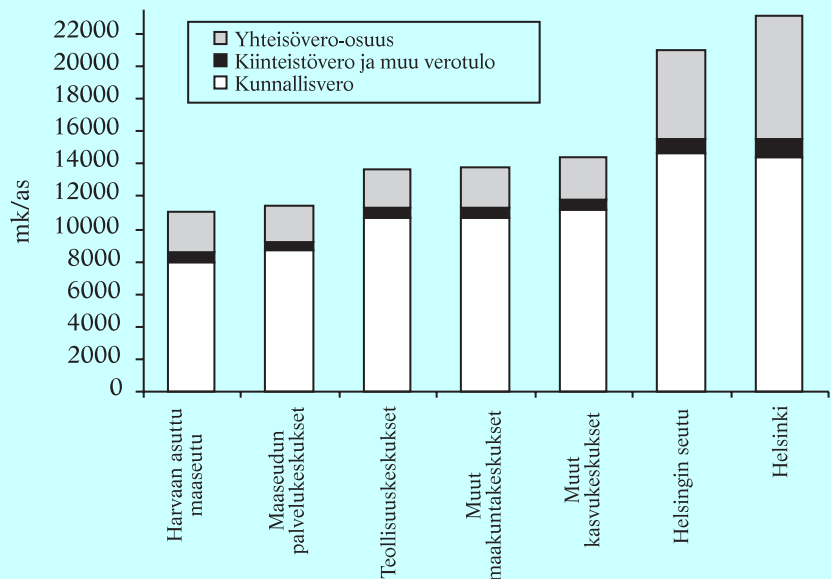
1990-luvulla valtio usein rajoitti tätä oikeutta tilapäisin määräyksin, Norjassa valtio määrää tuloveroprosenteille ylärajat, Tanskassa niitä koskeva päätöksenteko on sidoksissa paikallishallinnon ja valtion neuvottelumenettelyyn, jossa sovitaan julkisen talouden kokonaiskehyksistä, ja Suomessa valtio päättää vähennyksistä.

Kiinteistövero on Ruotsissa valtion vero. Norjassa kiinteistöveroa saavat kerätä kaupunkialueet, mutta tällöin valtio määrää ylärajan. Tanskassa ja Suomessa valtio määrää kiinteistöveroille ylä- ja alarajat.

Suomen kuntien tulojakauma kuntatyyppittäin

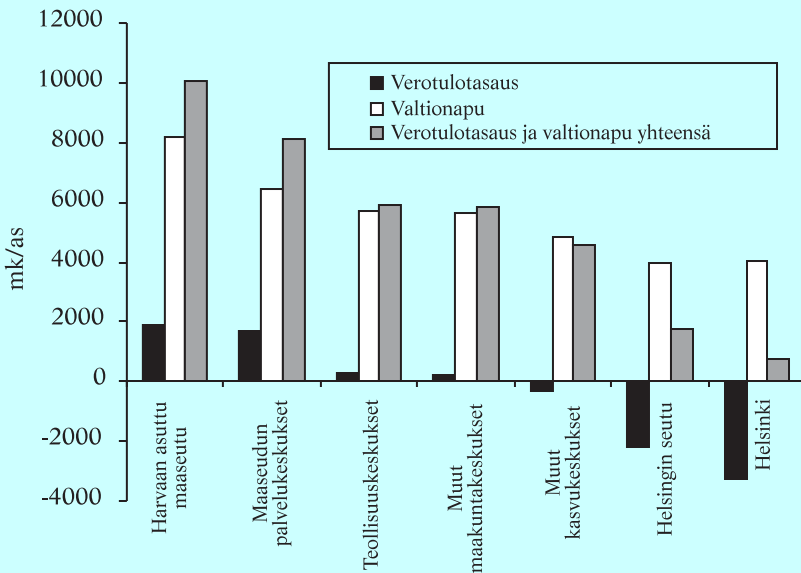
Suomessa meno- ja tulo rakenteet eroavat sekä samantyyppisten kuntien kesken että kuntatyyppien välillä. Seuraavassa annetaan peruskuva siitä, miten kuntien ja kuntayhtymien tulo puolen pääkomponentit poikkeavat erityyppisissä kunnissa, kun ne luokitellaan kaupunkimaisuuden perusteella

Kuvio 1. Kuntien verotulot asukasta kohti kuntatyyppin mukaan 2000.



Lähde: Tilastokeskus, Kuntien talous ja toiminta 2000, ennakkotilasto; Suomen Kuntaliiton tunnuslukutiedosto.

Kuvio 2. Valtionavut asukasta kohti kuntatyyppin mukaan 2000.



Lähde: Tilastokeskus, Kuntien talous ja toiminta 2000, ennakkotilasto; Suomen Kuntaliiton tunnuslukutiedosto; Verotulotasauksen lähde on sisäministeriö.

toisena ääripäänä Helsinki ja toisena ääripäänä harvaan asuttu maaseutu.⁴

Helsinki ja koko Helsingin seutu saavat asukasta kohti laskettuna kaikkia verotulotyyppisiä muita enemmän (kuvio 1). Omien verotulojen suhteen heikoimmassa asemassa ovat harvaan asuttu maaseutu ja pienet palvelukeskukset. Eniten suhdanteisiin sidottu komponentti on yhteisövero-osuuden tuotto, joka oli vuonna 2000 talouden voimakkaassa nousussa merkittävä ja painottui erityisesti Helsingin ja ympäristö kuntien suuntaan. Suhdannekäyttötymiseltään toista ääripäätä vastaavan kiinteistöveron osuus on pieni.

Kuntien veropohjien eroja tasataan verotulontasauksella, joka siirtää verotuloa Helsingin seudulta ja muilta kasvukeskuksilta veropohjaltaan heikoimmassa asemassa olevien suuntaan (kuvio 2). Toinen tasaava elementti ovat valtionavut⁵, jotka sektorikohtaisesta määräytymistavastaan huolimatta jaetaan pääsääntöisesti yhteenlaskettuna konttäsummuna kunnille käyttötarkoitukseen sitomattomina tulonsiirtoina. Valtionavut asukasta kohti ovat harvaan asutulla maaseudulla kaksinker-

taisia pääkaupunkiseutuun verrattuna. Kun verotulontasaus otetaan lisäksi huomioon, tasaavien elementtien net-

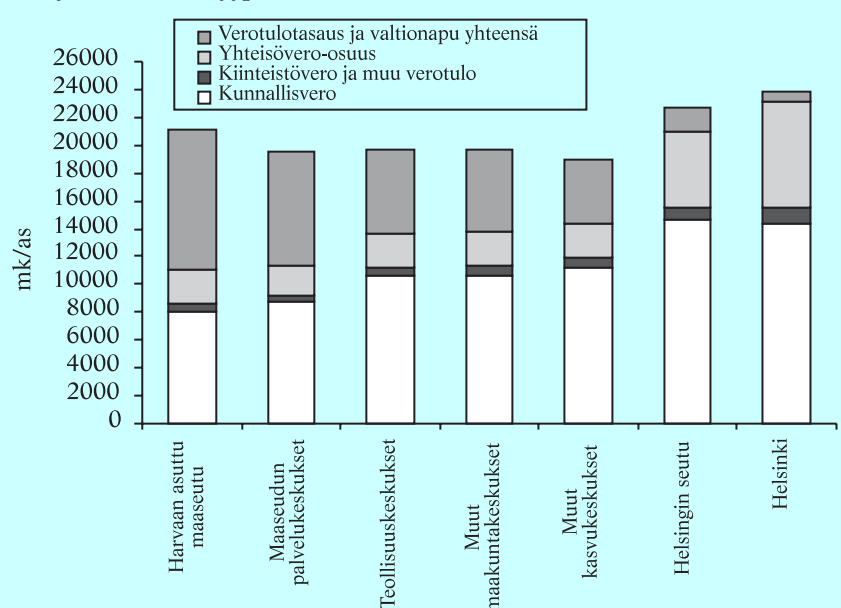
tovaikutus on maksimissaan 10 000 mk/asukas ja minimissään 2 000 mk/asukas.

Kun verotulot ja tasaavat elementit otetaan molemmat huomioon, päädytään asetelmaan (kuvio 3), jossa suurimmat kokonaisresurssit ovat pääkaupunkiseudulla. Harvaan asuttu maaseutu on tasaavien elementtien tuloksena muita kuntaryhmiä paremmassa asemassa ennen kaikkea saamiensa valtionapujen tuloksena, joiden määrä heijastaa sekä ko. kuntien väestön menotarpeita että osin palvelutuotannon korkeaa asukaskohtaista kustannustasoa haja-asutusalueilla.

Käytäntö ei vastaa julkistalouden oppeja

Aiempi OECD-maat kattava tarkastelu⁶ osoitti, että erot Pohjoismaita laajemmassa maajoukossa ovat vielä suuremmat sekä paikallistason tehtävien laajuuden että niiden rahoituksen osalta. Oli vaikea osoittaa mitään selvää lähentymistä eri maiden järjestelmien

Kuvio 3. Kuntien tulopohja verotuksen, valtionapujen ja verotulotasauksen jälkeen kuntatyypeittäin 2000.



Lähde: Tilastokeskus, Kuntien talous ja toiminta 2000, ennakkotilasto; Suomen Kuntaliiton tunnuslukutiedosto; Verotulotasauksen lähde on sisäministeriö.

välillä. Historia näyttää hallitsevan rakenteita, esimerkkinä anglosaksisten maiden pysyminen kiinteistöveropohjaisissa järjestelmissä ja muiden maiden vain vähäinen muutos samaan suuntaan. Toisaalta eri maiden paikallisen julkistalouden rahoitusjärjestelmien ei voi sanoa vastaavan julkistalouden valtavirtanäkemyksen periaatteita kovinkaan suuressa määrin, ja muutos niiden omaksumisen suuntaan on parhaimmillaankin ollut lievää tai suunta on ollut peräti vastakkainen. Esimerkiksi sopii valtionapujärjestelmä, jonka tapauksessa kaikki Pohjoismaat ovat menneet könttäsumatukien suuntaan, vaikka valtavirtanäkemyksen mukaan sektorikohtaiset suoriteperustaiset (eikä aiemmat kustannusperustaiset), ylikunnallisia ulkoisvaikutuksia korjaavat valtionosuudet ovat hyvin perusteltavissa.

Historiarippuvuudestaan huolimatta eri maiden paikallistason palvelu- ja rahoitusjärjestelmissä tapahtuu myös muutoksia, joita on helpointa saada toteutetuksi kriisiajankohtina. Nämä muutokset ja niiden seuraamukset ovat osin sellaisen epävakauden aiheuttajia, että paikallisen julkistalouden toiminnalle tärkeä (suhteellinen) vakaus jää toteutumatta.

Suomessa kunnat ovat 1990-luvulla joutuneet sopeutumaan moniin muutoksiin ja uudistuksiin. Tällaisia ovat olleet jo edellä mainittujen valtionosuusjärjestelmän uudistusten lisäksi mm. valtionosuuksien leikkaukset vuosina 1993–1998, kuntalain uudistus v. 1995, kuntien kirjanpitojärjestelmän uudistus v. 1997 ja yhteisöverotuksen uudistukset v. 1993 ja v. 1999. Jatkuvat uudistukset ovat aiheuttaneet kuntatalouteen epävarmuutta. Siten valtion toimenpiteet ja kuntien tulorakenne aiheuttavat yhdessä tilanteen, jonka ei voi sanoa täyttävän paikallistaloudelle tavoiteltavaa vakaata tulopohjaa ja toimintaympäristöä.

VIITTEET

¹ Esimerkiksi useimmat paikallistason julkistaloutta käsittelevät oppikirjat lähtevät liikkeelle tästä alun perin Richard Musgraven vuonna 1959 esittelemästä asetelmasta. Ks, esim. S. Bailey (1999), *Local Government Economics: Principles and Practice*, Basingstoke: Palgrave Macmillan; R. Fisher (1996), *State and Local Public Finance*, Second edition, Chicago: Richard D. Irwin; D. King (1984), *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*, London and Boston: G. Allen & Unwin; ja D. Wildasin (1986), *Urban Public Finance*, New York: Harwood.

² Ks. L. Oulasvirta (2000), *Kommunernas inkomst- och kostnadsutjämningsystem i Sverige, Finland, Norge och Danmark*, Stockholms stad: USK.

³ Ks. myös L. Söderström (1998), *Fiscal Federalism: The Nordic Way*, teoksessa J. Rattsø (toim.), *Fiscal Federalism and State-Local Finance. The Scandinavian Perspective*, Cheltenham: Edward Elgar.

⁴ Kuviot 1–3 perustuva S. Laakson ja H.A. Loikkasen tulossa olevan Kaupunkitalous -kirjan esitykseen. Vastaavaa aluejakoa, mutta ilman Helsinkiä erillään, koskevia tietoja on esitetty tutkimuksessa A. Moisio & A. Kangasharju & S.-A. Ahtonen (2002), *Menestyksen mitta? Vaihtoehtoisia mittareita aluetalouden kehitykselle*, VATT-tutkimuksia 84.

⁵ Valtionavut sisältävät tässä tehtävässä tarkastelussa työllistämistuet ja muut valtion maksamat tuet ja avustukset.

⁶ S. Kurri & H.A. Loikkanen (1998), *Kuntien rahoitus: periaatteita ja kansainvälinen vertailu*, VATT Keskustelualoitteita 177.

Valtioavut ja verotulojen tasaus huomioon ottaenkin kuntien kokonaistulopohja on korkein pääkaupunkiseudulla.