

Katsauksia ja keskustelua

Talouden ennustaminen kunnissa lamavuosina*

LASSE OULASVIRTA

HTT, tutkija

Tampereen yliopisto

Johdanto

Talouden ennustamisen merkitys on kasvanut yhteiskunnassa. Ennusteita tehdään monilla eri menetelmillä, mutta viime vuosina ovat yleistyneet erilaiset mielipidetiedusteluihin perustuvat tilannekartoitukset ja ennustukset, joita on alettu kutsua barometreiksi. Myös Suomen Kuntaliitto ja sen edeltäjäjärjestöt ovat vuodesta 1991 lähtien koonneet vuosittain kunnallistalouden barometrin, jossa pyydetään kunnanjohtajilta arvioita kunnan talouden ja kunnan talousympäristön kehityksestä. Lähes 80 prosenttia kunnista on vuosittain vastannut kyselyyn. Vastaajina ovat olleet pääosin kunnanjohtajat, mutta myös muita talouden johtavia viranhaltijoita on ollut kunnan puolesta vastaajina.

Miten hyvin vastaajat ovat arvioineet tai ennustaneet oman kuntansa talouden kehityksen? Tätä tutkittiin vertaamalla vastaajien arvioita

toteutuneeseen kehitykseen kussakin kunnassa. Kysymyksessä oli siis barometriennusteiden kuntakohtaisen osuvuuden tutkiminen.

Barometrikyselyn kysymykset tuottavat joko piste-ennusteita (arvio esim. kunnan kateluvusta seuraavana vuonna) tai järjestysasteikollisia arvioita (kunnan kate paranee merkittävästi, jonkin verran jne.). Oikeaan ennustamisen kriteerit vaihtelivat eri muuttujien kohdalla sen mukaan, mikä arvioitiin kohtuudella siksi ennustevirheen rajaksi, jonka ylittämisen jälkeen ei enää voi sanoa että ennuste on oikeaan osunut. Piste-ennusteissa laskettiin kuntien ennustevirheiden itseisarvojen ja ennustevirheiden neliöiden keskiarvojen lisäksi ennustevirheiden itseisarvojen prosenttimääriäisten suuruuksien keskiarvot eri vuosina ja vielä kuntien eri koluokille. Tässä yhteydessä on lisättävä, että käytettävissä olivat barometrit vuosilta 1991-1994, ts. ennusteet ajoittuivat juuri Suomen tähänastisen historian syvimpään lamaan. Näin ollen tutkimuksen perusteella voidaan tehdä lähinnä johtopäätöksiä siitä, miten barometriennusteet onnistuivat vaikeassa suhdanne-

* Kirjoitus perustuu tutkimukseen Hartikainen-Oulasvirta (1996)

tilanteessa. Tässä tutkimuksen pohjalta tehdys-
sä artikkelissa keskitytään ennusteisiin, jotka
koskivat kuntien veropohjaa ja vuosikatetta.
Nämä molemmat muuttujat ovat tärkeitä teki-
jöitä arvioitaessa kunnan talouden lähtökohtaa
ja tilaa.

1 Kunnan veropohjan ennustaminen

Syksyllä 1991 elettiin jo kansantalouden pahan
kriisin ja nopeasti pahenevan työttömyyden il-
mapiiirissä. Ahon hallitus epäonnistui kansallisen
sopeuttamisohjelman läpisaamisessa ja
Suomen oli pakko devalvoida marraskuussa
1991. Kuntien veropohja alkoi monissa kunnis-
sa supistua vuonna 1992 verrattuna vuoteen
1991. Vastaajien ennustus vuodelle 1992 oli
ennustevirheen osalta painottunut hiukan negatiiviseen
suuntaan eli veroäyrikehitys arvioitiin
useammin toteutunutta huonommaksi kuin to-
teutunutta paremmaksi. Sen sijaan keväällä
1992 vastaajat yliarvioivat selvästi veropohja-
kehityksen vuodelle 1993. Jos yli kuuden pro-
sentin vähennys veräyrimäärässä voidaan tulki-
ta olennaiseksi pienentymiseksi, niin näin voi-
makkaan vähennyksen kohtasi 70 prosenttia
Suomen kunnista. Vastaajista taas vain 5 pro-
senttia uskoi kuntansa veroäyrimäärän pienent-
yvän olennaisesti vuonna 1993 verrattuna vuo-
teen 1992. Keväällä 1993 vastaajien arviot oli-

vat jo huomattavasti lähempänä toteutunutta
kuin vuotta aiemmin.

Äyrikehitys 1991-92 osoittautui siis vähem-
män negatiiviseksi kuin monessa kunnassa
pelättiin. Toisaalta vastaajat ennakoivat vuosien
1992-93 äyrikehitystä selvästi liian optimisti-
sesti. Huonosta äyrikehityksestä huolimatta
kunnat tekivät kuitenkin hyviä tilinpäätöksiä
vuonna 1993. Kunta-alan henkilöstöä vähen-
nettiin ja palkkakustannuksia alennettiin pai-
kallisin sopimuksin. Tämä näkyi katteiden pa-
rantumisena.

2 Kunnan katteen ennustaminen

Kate on vakiintunut keskeiseksi kunnan talou-
den tunnusluvuksi. Kate kertoo kuntien käyttö-
taloudesta "yli" jäävän rahan, joka on käytettä-
vissä investointeihin ja /tai lainojen lyhentämi-
seen. Barometrikyselyssä kate-ennuste on ky-
sytty kunnanjohtajilta joko järjestysasteikollisena
(kate paranee- pysyy ennallaan-heikkenee
jne.) tai valmiiksi luokiteltuna vaihtoehtona
(kate yli 2 p, 0-2 p, -2-0 p tai pienempi kuin -2
p). Vastausvaihtoehdot ja toteutuma rinnasteti-
tiin tutkimuksessa tietyllä tavalla.

Katteen paranemiseen uskoi syksyllä 1991
vastaajista vain 11 prosenttia, kun toteutunut
kehitys oli selvästi suotuisampi. Keväällä 1992
ja 1993 vastaajien arviot vuoden lopun tilan-

Taulukko 1. Kate-ennusteiden toteutuminen kunnissa

Ennuste	katemuutos 1991-92		kate vuoden lopulla 1992		katemuutos 1992-93		kate vuoden lopulla 1993	
	Ennusteajankohta	syksy 1991	kevät 1992	kevät 1992	kevät 1992	kevät 1993		
	N	%	N	%	N	%	N	%
Oikein ennustaneet	93	27,1	170	47,6	84	23,4	167	44,9
Katteen yliarvioineet	46	13,4	36	10,1	18	5,0	9	2,4
Katteen aliarvioineet	204	59,5	151	42,3	257	71,6	196	52,7
Yhteensä	343	100,0	357	100,0	359	100,0	372	100,0

teen mukaisesta katteesta tai seuraavan vuoden katteesta olivat edelleen pessimistiset eli tilinpäätöksen mukainen kate osoittautui usein suuremmaksi kuin arvio. Katteen paranemiseen esimerkiksi vuonna 1993 uskoi vain 14 prosenttia vastaajista, kun tosiasiaassa kate parani vuonna 1993 reilussa 2/3 kuntia !

Kuntien vastaajat ennustivat katettaan paremmin vakavaraisuutensa. Vakavaraisuustunnusluvun yksi komponenttihan on kunnan talousarviolainakanta, jonka kunnanjohtajat pystyivät erikseen ennustamaan hyvin saman vuoden lopulle. Kunnanjohtajat ovat hyvin selvillä myös vakavaraisuustunnusluvun toisesta komponentista eli kunnan rahastojen ja varausten kehityksestä.

Kunnanjohtajien osalta on huomattava, että he pystyvät omalla talouspoliittisella johtamisellaan vaikuttamaan omien katearvioidensa toteutumiseen. Se, että kunnat ovat päätyneet parempiin katteisiin kuin ennustettuihin, voidaan tulkita myös kunnan talousjohdon odotettua paremmaksi onnistumiseksi taloudenhoidossa. Toinen syy voi olla se, että kunnan ulkopuoliset tekijät ovat tuoneet positiivisia yllätyksiä. Yksi tällainen tekijä oli vuoden 1993 valtionapu-uudistus, joka joillekin kunnille antoi huomattavasti lisää nk. verotulojen täydennystä parantaen katteita. Vuonna 1994 katteita paransi perhetuki-uudistus, joka poisti lapsivähennyksiä kunnallisverotuksesta.

3 Johtopäätökset

Tutkimuksessa johtopäätös oli, että lamavuosi-
na ennustaminen kunnissa oli epävarmalla pohjalla sekä keskeisten kunnan itsensä ei-kontrolloitavissa olevien tekijöiden kuin suuremmin kunnan itsensä vaikutettavissa olevien tekijöiden suhteen. Toisaalta ei ole mikään ihme, että kuntien ennusteet johtivat harhaan, kun makro-

tasollakin tehdyt taloudellisten ennustelaitosten ja hallituksen ennusteet menivät niin huomattavasti pieleen kuin menivät. Käytännössähän kunnat käyttävät omissa ennusteissaan apuna myös makrotasolla tehtyjä ennusteita kansantalouden ja julkisen talouden kehityksestä.

Barometriennusteiden osuvuuden tutkiminen kuntien eri kokoluokissa paljasti myös sen, että mikään kuntien asukasluvulla mitattu kokoluokka ei osoittautunut muita systemaattisesti paremmaksi eri vuosina ennusteissaan. Vastaajien ennusteiden osuvuus vaihteli huomattavasti eri muuttujien kohdalla. Koko kuntajoukosta löytyi vain muutama kunnanjohtaja, joka osui ennusteissaan oikeaan useana vuonna ja useamman muuttujan kohdalla.

Ennusteilla ja johdon käsityksillä organisaatioidensa lähitulevaisuuden taloudellisesta tilasta on varmasti vaikutuksia johtamiseen. Jälkikäteen arvioiden kunnissa tehtiin vuosina 1991-93 henkilöstösäästöpäätöksiä liian pessimististen kate-ennusteiden vallitessa. Hyvät tilinpäätökset ja kovat katteet vuonna 1993 antoivat valtiolle myös perusteen myöhemmin leikata kuntien valtionaputuloja. Kuntasektorin henkilöstömäärän säilyttäminen lamaa edeltäneellä tasolla olisi pehmentänyt työttömyyskehitystä ja osaltaan estänyt työmarkkinoilta syrjäytymistä. Kuntasektorin työyhteisöjä koskevat viimeaikaiset tutkimukset ovat osoittaneet monien työyhteisöjen kunnissa kriisiytyneen. Kuntasektorilla on edelleen olemassa erilaisia mahdollisuuksia työn tuottavuuden nostamiseen, mutta toisaalta sektorilla on kiistatta monia työyhteisöjä, jotka ovat asiakkaiden ja käyttäjien kannalta alimiehitettyjä. Tässä yhteydessä on muistettava, että Suomen kuntasektori on tehtäväjakoerotkin huomioiden henkilöstömäärältään selvästi pienempi kuin Tanskassa ja Ruotsissa (sekä absoluuttisesti että suhteellisesti) tai jopa Norjassa (ks. Niskanen -

Salminen 1995).

Jotkut kunnat pyrkivät parhaillaan tulovero-prosenttiensa alentamiseen elvyttämistarkoituksessa. Keskiwertokunta on kuitenkin aivan liian pieni ja avoin talous, jotta veronalennuselvitys ei "vuotaisi" kunnasta ulos. Toisaalta voimme kysyä, eikö koko kansantalouden kannalta tarpeellinen elvytysvaikutus olisi saata- vissa myös vakaalla henkilöstöpolitiikalla ja li- sätyöllistämällä? Tästä näkökulmasta Kunta- liiton jokin aika sitten tekemä ehdotus lisäval- tionapuleikkausten vaihtamisesta kuntien työl- listämisinvestointeihin oli erinomainen ehdo- tus.

Kirjallisuus

Hartikainen J. ja Oulasvirta L. (1996): Kuntata- louden ennusteet – syteen vai saveen?, *Suo- men Kuntaliiton Acta-sarja*, nro 59.

Niskanen J. ja Salminen A. (1995): Personnel Cutback in the Finnish Local Government in a Comparative Perspective, *Kunnallistieteel- linen Aikakauskirja*, nro 4, 296-302.