

Esitelmää

Kuntien talous totuuden edessä*

RAIMO SAILAS

1. Talouden ulkoinen velkaantuminen pysäytettävä

Talouttamme vaivaa paha ulkoinen tasapainottomuus. Vaihtotaseen alijäämä on suuri, ja kansantalouden ulkomaisen nettovelan suhde bruttokansantuotteeseen kasvaa nopeasti. Tämä suhdeluku oli viime vuoden lopussa 21,5 prosenttia. Ulkomaisen velan nettokorot olivat viime vuonna 9,8 mrd. mk eli 38 prosenttia vaihtotaseen alijäämästä. Useimpien arvioiden mukaan ulkoinen tasapainottomuus on luonteeltaan rakenteellista ja sen korjaaminen vaatii sen vuoksi usean vuoden työn.

Kansantalouden ulkoinen tasapainottomuus heijastelee avoimen sektorin riittämättömyyttä tulonluontikykyä. Avoin sektori on liian kapea ja heikko pitämään yllä voimakkaasti paisunutta ja kustannuksiaan nopeasti lisännyttä suljettua sektoria.

Suljetun sektorin sisällä on — tosin laajemmin vasta viime vuosina — alettu kiinnittää huomiota nopeasti paisuneeseen kunnallissektoriin. Kunnallistalous sai pitkään paisua ilman, että julkinen keskustelu tai edes ekonomistit kiinnittivät asiaan paljon huomiota. Kunnallistaloutta on pidetty vähemmän kiinnostavana »jäännöseränä». Eihän maassa ole vielääkään edes vakinaista kunnallistalouden professuuria.

Muun muassa valtiovarainministeriössä ja

Suomen Pankissa tehdyt laskelmat osoittavat yhtäpitävästi, että julkisten menojen kasvuvauhdin olennainen hidastaminen on välttämätöntä, jos tavoitellaan talouden ulkoisen velkaantumisen pysäyttämistä keskipitkällä aikavälillä. Valtiovarainministeriön huhtikuussa 1991 julkistaman *Talouspolitiikan linja* -selvityksen mukaan tavoitteeksi tulisi asettaa valtion menojen reaalisen kasvun pysäyttäminen usean vuoden ajaksi ja kuntien menojen reaalisen kasvuvauhtin hidastaminen keskimäärin 1 ½ prosenttiin. Tämä olisi radikaali muutos 1980-lukuun verrattuna, jolloin julkisten menojen reaalinen kasvuvauhti oli keskimäärin nelisen prosenttia vuodessa.

2. Miksi kuntien menot kasvavat?

Kuntien ja kuntainliittojen menot kasvoivat 1980-luvulla reaalisesti keskimäärin 4 prosenttia vuodessa ja nimellisesti 12,5 prosenttia vuodessa. Kuntien työvoimaosuus kohosi samanaikaisesti 5 prosenttiyksiköllä 20 prosenttiin vuonna 1990. Kuntien ja kuntainliittojen palveluksessa on puoli miljoonaa henkeä.

Kunnallistalouden menoja kasvattivat muun muassa seuraavat syyt:

- kuntien tehtäviä lisäävät uudistukset
- kuntien omat toimenpiteet (vähimmäistasoa paremmat palvelut, investoinnit mm. vapaa-ajan- ja liikuntasektoreille, kunta-kohtaiset erityislisät)
- erityisesti sosiaali- ja terveystoimen valta-

* Esitelmä Kansantaloudellisen Yhdistyksen kokouksesta 23. 4. 1991.

- kunnallisiin suunnitelmiin sisältyneet palvelujen laajentamistavoitteet ja henkilöstön lisäys
- tehtävien siirrot valtiolta kunnille (tehtäviä tosin siirrettiin myös tosinpäin)
- kuntien eläkevastuun kasvu ja eläkkeiden rahastoinnin aloittaminen
- väestön vanhenemisesta aiheutuva sosiaali- ja terveyspalvelujen kysynnän kasvu
- kunnallisten palvelujen heikko tuottavuuskehitys, tosin hajanaisten ja puutteellisten tietojen valossa arvioituna.

Uusista lakisääteisistä tehtävistä merkittävimpiä on vuosina 1985—1988 voimaantullut lasten kotihoidontuki, jota monet kunnat ovat »parannelleet» kuntakohtaisilla lisillä. Myös kunnallista toimeentulotukea kehitettiin huomattavasti. Niinpä kuntien kotitalouksille maksamat tulonsiirrot kasvoivat vuosikymmenen jälkipuoliskolla nimellisesti keskimäärin 20 prosenttia vuodessa.

Muita lakisääteisten menojen lisäyksiä aiheutui lähinnä työllisyyslaista, opintososiaalisten etujen laajentamisesta ja vammais- palvelulaista.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten suunnitelmien toteuttaminen on ratkaisevasti laajentanut kuntasektoria ja lisännyt kuntien palveluksessa olevan työvoiman määrää. Sosiaali- ja terveyshuollon henkilöstön määrä on lisääntynyt peräti 40 prosenttia vuosikymmenen aikana. Suurimman menojen ja virkojen lisäyksen aiheutti lasten päivähoito. Hoitopaikat lisääntyivät 84 000:lla noin 217 000:een. Terveyspalveluista lisääntyivät eniten ns. avopalvelut. Menot ja henkilöstön määrä kasvoivat nopeimmin terveyskeskuksissa.

Yleissivistävän opetuksen tärkeimmät uudistukset toteutettiin jo 1970-luvulla. Peruskoulujen ja lukioiden henkilöstömäärät lisääntyivät kuitenkin runsaasti vielä 1980-luvullakin, vaikka oppilaiden määrä ei mainittavasti muuttunut. Menoja kasvattivat muun muassa opintososiaaliset edut, oppimateriaalimenot ja tuntikehyksen muuttuminen. Kunnallisen ammattikoulutuksen oppilasmää-

rä lisääntyi keskimäärin 3 prosentin vuosivauhtia opetuksen painopisteen siirtyessä kunnallisiin oppilaitoksiin. Myös opiskeluaajat pidentyivät.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetuksen henkilöstön yhteenlaskettu määrä kasvoi keskimäärin 3 prosenttia vuodessa. Kuntasektorin työvoimasta (pl. liikelaitokset) noin 80 prosenttia on näillä sektoreilla, näyttää yli puolet kuntien menojen reaalkasvusta selittyvän näiden sektoreiden henkilöstön määrän lisäyksellä.

Kuntien palkkaperusteiset maksut olivat vuonna 1980 yhteensä 16,1 prosenttia palkoista. Vuonna 1990 vastaava luku oli 26,9 prosenttia. Nopeimmin kohosi kunnallinen eläkemaksu joka vuonna 1980 oli 7,59 prosenttia ja vuonna 1990 17,83 prosenttia palkoista. Vuonna 1988 aloitettiin kuntien eläkkeiden rahastointi. Eläkemaksu kohosikin vuodesta 1987 vuoteen 1990 yhteensä 7,5 prosenttiyksikköä, mikä vastaa lähes 3 mrd. markan lisäystä kuntien bruttomenoihin.

Työajan lyhentämisen arvioidaan vastanneen noin 8 500 hengen vuotuista työpanosta.

Kuntien menot suhteessa bruttokansantuotteen suhteeseen ovat paisuneet myös sen vuoksi, että kuntien menojen hintakomponentti nousee yleensä selvästi nopeammin kuin bruttokansantuotteen hinta. Viime vuosikymmenellä kuntien menojen hinnat nousivat keskimäärin 9 prosentin ja bruttokansantuotteen hinta hieman yli 7 prosenttia.

Lähivuosina kuntien menojen kasvupainetta ylläpitävät pääosin samat syyt kuin 1980-luvullakin. Sosiaali- ja terveyspalvelujen kysyntä kasvaa väestön ikääntyessä. Valtakunnalliset viisivuotissuunnitelmat onkin mitoitettu niin, että työvoiman kasvu jatkuu edelleen nopeana. Myös investoinnit olisivat suuria eikä maksupolitiikan tehostamista näy sosiaali- ja terveysministeriön suunnitelmissa. Menojen kasvua aiheutunee myös siitä, ettei voimavaroja kyetä joustavasti siirtämään lasten hoidosta vanhusten huoltoon. Jo nyt on monissa kunnissa päivähoitossa ylikapasiteettia, jonka purkaminen ei varmaankaan ole helppoa.

Myös kuntien eläkemenot ja kunnallinen eläkemaksu nousevat lähivuosina edelleen nopeasti. Eläkemaksun pitäisi periaatteessa vähentää palkankorotusmahdollisuuksia, mutta käytännön työ- ja virkaehtosopimusneuvotteluissa tämä näkökohta pyrkii unohtumaan. Työvoimakustannuksia lisää myös vuonna 1992 voimaantuleva arkipyhäratkaisu, joka lyhentää työaikaa edelleen.

Ainakin alustavasti on vireillä uusien subjektiivisten oikeuksien säätämisehdotuksia (koskien muun muassa asuntopolitiikkaa), jotka toteutuessaan lisäävät kuntien menoja arvaamattomalla tavalla.

Viime aikoina on valmistunut eräitä selvityksiä kunnallisten palvelujen tuottavuuskehityksestä. Esimerkiksi *Markku Pekurinen* ja *Ilkka Vohlonen* ovat selvittäneet sairaaloiden tuottavuuskehitystä ja havainneet, että sairaaloiden tuottavuus laski vuosina 1981—1986 sekä kokonaistuottavuudella että työvoiman tuottavuudella mitattuna. On myös valmistunut selvityksiä, jotka osoittavat sairaaloiden välillä olevan suuria eroja yksikkökustannuksissa, vaikka palvelujen laadussa yms. olevat erot vakioitaisiinkin.

3. Kunnallissektorin tulot 1980-luvulla

Kunnilla on kolme keskeistä tulolähdettä menojen kattamiseen (arviot vuodelta 1990):

- kunnallisvero (48,3 mrd. mk),
- valtionavut (36,6 mrd. mk) ja
- maksut (18,5 mrd. mk).

Kunnallisveron tuotto kehittyi 1980-luvulla kuntien kannalta myönteisesti, kun reaali-palkkasumma ja reaalin eläkesumma jatkuvasti lisääntyivät. Myös useiden sosiaalietuuksien saattaminen verotettavaksi tuloksi lisäsi äyrimääriä. Vuosikymmenen alkupuolella veroäyrin hinnan korotuksia olikin vähän. Veroäyrin keskimääräinen hinta nousi vuodesta 1980 vuoteen 1985 15,86 pennistä 15,99 penniin. Menojen kasvuvauhti kiihtyi vuosikymmenen

lopulla, ja vuonna 1990 kuntien veroäyrin keskimääräinen hinta oli jo 16,48 penniä. Lisäys vuosikymmenen aikana oli 0,62 penniä.

Kuntien *valtionavuille* katetaan yhä suurempi osa kuntien menoista. Kun valtionavut vastasivat vielä vuonna 1980 9,74 pennin veroäyrin hintaa, vuonna 1990 valtionavut nousivat ennakkolaskelmien mukaan jo 12,38 veroäyripenniin. Lisäys vuosikymmenen aikana oli 2,64 penniä eli 2 penniä enemmän kuin kuntien veroäyrin lisäys samana aikana. Näin mitattuna valtion kunnille asettamat lisävelvoitteet ovat tulleet varsin hyvin valtion tuen piiriin.

Asiakasmaksuilla on merkitystä kunnallistaloudessa vain sosiaali- ja terveydenhuollossa. Esimerkiksi opetustoimen alueella asiakasmaksuja ei peritä lainkaan ja muillakin alueilla asiakasmaksutulojen määrä jää pieneksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuilla koottiin kuntasektorille vuonna 1990 noin 3 mrd. mk eli noin 1 pennin veroäyrituloja vastaava summa. Sosiaalipalveluissa asiakasmaksuilla katetaan noin 10 prosenttia menoista ja terveydenhuollossa noin 6 prosenttia menoista. Maksut ovat valtion sääntele-miä.

Erityisesti 1970-luvulla asiakasmaksujen suhteellinen osuus kunnallissektorin tuloista pieneni. Maksujen korotukset ovat 1980-luvulla seuranneet paremmin kuntien menojen kehitystä. Yleisten sosiaalietujen — kuten lapsilisien, kotihoidontuen, sairauspäivärahojen ja eläkkeiden — vähintään kuluttajahintaindeksin nousuja vastaavia korotuksia pidetään itsestäänselvyyksinä. Saman periaatteen soveltaminen palveluista perittyihin maksuihin näyttää kuitenkin olevan erittäin vaikeaa puhumattakaan siitä, että yleisen tulotason nousu mahdollistaisi suuremmat maksujen korotukset tai maksuttomien palvelujen muuttamisen maksullisiksi. Palvelujen tuotantokustannukset nousevat sitä paitsi nopeammin kuin kuluttajahintaindeksi.

Muut kuntien perimät maksut ja korvaukset ovat pääosin tuloja liikelaitosten toiminnasta ja palvelujen myymisestä muille kunnille.

4. Miten menojen kasvu saadaan kuriin?

Nykyinen valtion normiohjaus on kangistanut kunnallisen toiminnan sellaiseksi, että kuntien itsenäinen päätöksenteko on rajoittunut tai miltei kokonaan estynyt. Lisäksi menosidonaiset valtionavut jättävät kuntien taloudellisen vastuun eräissä tapauksissa hyvin pieneksi. Kunnilta puuttuu riittävä insentiivi taloudellisesti järkipäraseen toimintaan. Kuntien ja valtion välisiä suhteita on perusteellisesti uudelleenarvioitava.

Pidän seuraavia toimenpiteitä välttämättöminä, mikäli julkisia menoja halutaan tosimelessä karsia ja estää verotuksen kiristymisen:

- kuntien valtionosuusuudistus
- laajamittaiset kuntaliitokset
- kuntien vapaaehtoisen yhteistyön radikaali lisääminen
- hallinto-organisaatioiden karsinta sekä valtion että kuntien hallinnossa (Tähän liittyy organisaatiotasojen vähentäminen.)
- subventioiden ja vastaavien verotukien laaja karsinta
- monien yksityisten valtionapuyhteisöjen tuen karsinta
- maksupolitiikan tehostaminen
- tiukkojen kelpoisuusehtojen purkaminen
- erilaisten tuntikehys- ja ryhmäkokosääntösten purkaminen
- opettajien eläkekustannukset kuntien rahoitettavaksi samalla tavoin kuin muutkin kunnalliset eläkkeet
- ohjaus-, budjetti- ja palkkausjärjestelmän muuttaminen tulosohjauksen, tulosbudjetoinnin ja tulospalkkauksen suuntaan
- julkisen omaisuuden hallinnan tehostaminen ja sen tuoton lisääminen
- julkisen ja yksityisen sektorin tehtävien kriittinen rajankäynti
- ns. subjektiivisten oikeuksien osittain purkaminen ja pidättyminen uusista.

Kuntien valtionapu-uudistus lisäisi huomattavasti liikkumatilaa monien edellä lueteltujen

toimenpiteiden toteuttamiselle. Tämän johdosta on syytä kerrata uudistuksen valmisteluvaiheet ja keskeiset periaatteet.

5. Valtionapu-uudistus aikaansaattava

Vuoden 1989 alusta saatiin voimaan ns. pienten valtionapujen uudistus, jossa 14 valtionapua koottiin yhteen ja muutettiin laskennallisiksi valtionosuuksiksi ja verotulojen täydennyksiksi. Vaikka uudistuksen piirissä oli vain noin 3 prosenttia kaikista kuntien valtionapuista, tämä uudistus sisälsi periaatteellisen kannan tulevien valtionapu-uudistusten linjoista.

Valtiosihteeri *Teemu Hiltunen* sai tammi-kuussa 1989 tehtäväkseen laatia ehdotuksen kuntien ja kuntainliittojen opetustoimen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon sellaisesta valtionosuus- ja -avustusjärjestelmän uudistuksesta, jossa valtionosuudet ja -avustukset määräytyvät laskennallisin perustein. Ehdotus valmistui saman vuoden joulukuussa.

Hiltusen mallissa oli seuraavat kuusi keskeistä periaatetta:

- *Vähennetään kuntien menotukea ja tasaataan enemmän kuntien tuloeroja.* Tämä toteutettaisiin tasaamalla opetustoimesta sekä sosiaali- ja terveydenhuollosta korkeat, kuntien kantokykyluokitukseen perustuvat valtionosuudet ja lisäämällä vastaavasti kuntien vapaasti käytettäviä verotulojen täydennyksiä ja yleisiä valtionosuuksia.
- Muutetaan opetustoimen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon *valtionosuudet laskennallisiksi* siten, ettei valtio enää tue yksittäisten kuntien epätaloudellista toimintaa. Valtionosuudet maksettaisiin asukasmäärän, ikärakenteen ja eräiden muiden kuntaa kuvaavien objektiivisten tekijöiden perusteella sekä käyttäen kustannustietoina valtakunnallisia »keskiarvokustannuksia».
- *Poistetaan valtionosuuksien »välikädet».* Valtionosuudet maksettaisiin aina kunnalle; kuntainliittojen ja yksityisten yhteisö-

- jen valtionosuudet poistettaisiin. Kunnat korvaisivat täysimääräisesti muilta kunnilta, kuntainliitoilta, yksityisiltä yhteisöiltä tai valtiolta ostamansa palvelut.
- Maksetaan laskennalliset valtionosuudet *hakemuksetta*. Tämä vähentäisi kunnallishallinnon ja valtion hallinnon byrokratiaa sekä henkilökunnan tarvetta yhteensä noin 2.000 työvuodella.
 - Kuntien omaa toimintaa rajoittavia *normeja vähennetään*. Lähinnä vapaakuntakokeilun yhteydessä esille tulleita maksu-, kelpoisuus-, ryhmäkoko- yms. normeja karsittaisiin olennaisesti.
 - Kuntien toiminnan *laajennuksista sovitaan* vuosittain tulo- ja menoarvion yhteydessä. Kuntien ja valtion välistä *kustannustenjakoa ei muuteta*. Siirtymäkauden aikana yksittäisille kunnille maksettaisiin tarvittaessa valtionavustusta.

Opetusministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö olivat valmistelleet omia valtionapu-uudistuksia ja katsoivat, että Hiltusen malli poikkesi liian paljon heidän tavoitteistaan. Yhteensovittamistehtävä annettiin virastoavaltuutettu *Pekka Ojalan* työryhmälle.

Valtioneuvosto teki kesäkuussa 1990 Ojalan työryhmän esityksen mukaisesti periaatepäätöksen uudistuksen valmistelusta. Valtiosihteeri *Matti Korhosen* johtoryhmän johdolla ministeriöt valmistelivat uudistuksen lakiluonnokset ja laskelmat viime vuoden joulukuun alkuun mennessä.

Uudistuksen peruseriaatteet olivat edelleen samat kuin Hiltusen mallissa. Valtionosuus-siirrot opetusministeriöltä ja sosiaali- ja terveysministeriöltä sisäasiainministeriölle olisivat olleet Hiltusen esittämää pienemmät. Opetustoimen valtionosuudet maksettaisiin asukasmäärän sijasta oppilasmäärän perusteella, yksityiset koulut saisivat edelleen suoraan valtionosuutta ja uudistukseen otettaisiin mukaan myös muita sivistustoimen tehtäviä. Kuntien ja valtion välinen kustannustenjaon säilyminen turvattaisiin määrääjain tehtävillä seurakuntalaskelmilla. Normiohjauksen purkamista jatkettaisiin.

Kuten tunnettua, riittävää valmiutta lakiesitysten antamiseen ei ollut. Virkamiesvalmistelu on kuitenkin jatkunut. Tavoitteena on, että uusi hallitus voisi antaa mahdollisimman pian eduskunnalle uudistusta koskevat lakiesitykset.

Pohjoismaisessa vertailussa uudistuksen perusajatuksot toteutettiin ensimmäisenä Tanskassa 1970-luvun lopulla. Norjassa otettiin mallia Tanskasta ja uudistus toteutettiin viisi vuotta sitten. Ei ole mikään salaisuus, että Hiltusen mallissa on käytetty hyväksi Norjan uudistuksen kokemuksia. Ruotsissa kuntien keskusjärjestöt tekivät noin puolitoista vuotta sitten Norjan mallia myötäilevän uudistusehdotuksen. Suomessa valtionapu-uudistuksen valmistelu on teknisesti pitemmällä kuin Ruotsissa, sillä vuosi sitten asetettu valtionapu-uudistuskomitea ei ole tehnyt vielä minäänlaisia ehdotuksia.

6. *Kestääkö julkisiin palveluihin nojautuva hyvinvointivaltio Suomessa?*

Julkiset menot ovat suhteessa bruttokansantuotteeseen meillä selvästi pienemmät kuin muissa Pohjoismaissa. Ne ovat kasvaneet kuitenkin 1980-luvulla erittäin nopeasti. Kasvupaineet ovat edelleen suuret. Työeläkejärjestelmä on vasta kypsymässä ja väestön ikääntyminen lisää eläkemenojen ohella myös sosiaali- ja terveysmenoja ilman, että mitään uusia menoja lisääviä päätöksiä tarvitsee tehdä.

Eläkeikäisten määrän kasvu yhdessä julkisen sektorin palveluksessa olevan työvoiman määrän lisääntymisen kanssa on tehnyt poliittisen päätöksenteon yhä riippuvammaksi näiden ryhmien tuesta. Julkisen sektorin palveluksessa olevat ovatkin sekä eduskunnassa että kunnallisessa päätöksenteossa — tosin demokraattisen valinnan tuloksena — yleensä reilusti »yliedustettuina». Ruotsin kokemusten valossa on todennäköistä, että tämä heijastuu myös päätöksissä. Suomen talous onkin vaarassa ajautua Ruotsin ja Tanskan ta-

päiseen kehitykseen, missä julkisen hyvinvointipalvelujen paisuttaminen uhkaa — paradoksaalisesti kylläkin — kyseenalaistaa koko pohjoismaisen hyvinvointivaltion idean sitomalla teollisuuden kehittämisen. Näin käy, ellei pian saada julkisten menojen kasvuvauhtia pysyvästi hidastumaan ja toteuteta välttämättömiä perusreformejä: kuntien valtionosuus uudistusta, kuntajaotuksen muuttamista ja maksupolitiikan tehostamista.