

Puheenvuoro: Kuntien talous uusille urille*

MATTI VIRÉN

On erinomaisen hyvä asia, että Kansantaloudellinen yhdistys on ottanut kunnallistaloutta koskevan keskustelun ohjelmaansa. Kuntien talous on ollut asia, johon sen paremmin tutkimuksessa kuin talouspoliittisessa keskustelussakaan ei ole liiemmästi satsattu. Kuitenkin kunnallistalous on kaiken aikaa voimakkaasti kasvanut samalla kun kuntien talouden hoitoon liittyvät ongelmat ovat selvästi lisääntyneet. Eli jos joku ekonomisti etsii hyvää tutkimusaihetta, kuntasektorista niitä kyllä löytyy!

Budjettipäällikkö *Sailaksen* esitelmä toi esiin joukon kuntien talouden kasvuun liittyviä ongelmia. Tässä yhteydessä en puutu niihin sen enempää. Yhtä vähän minulla on sanottavaa näiden ongelmien syistä. Tarkoitani tällä lähinnä keskustelua siitä, mistä syystä kuntien menot ovat viime vuosina voimakkaasti paisuneet. Tähän teemaan liittyvä keskustelu on osoittautunut verraten hedelmättömäksi kinasteluksi siitä, onko valtio sälyttänyt liikaa uusia tehtäviä kuntien hoidettavaksi ja onko valtio korvannut riittävästi näiden tehtävien aiheuttamista kustannuksista. Ehkä paras tapa päästä eteenpäin on todeta, että valtionkaan jauhot eivät ole aivan puhtaat. Jos ei muuten, niin valtio on ainakin näyttänyt kyseenalaista esimerkkiä menojen kasvattamisessa. Esimerkiksi uusien läänien perustamishankkeet, oopperatalot sekä ympä-

ristö- ja kuluttajahallinnon yhä paisuvat byrokraatit ovat viestittäneet siitä, että rahasta ei ole pulaa.

Mutta tässä yhteydessä keskustelun painopiste on syytä kohdistaa kysymykseen, miten menojen paisuminen saadaan pysäytetyksi. *Sailaksen* 13 kohdan ohjelma tarjoaa varmasti riittävästi ammuksia tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Itse asiassa tavoite on pitkälle saavutettavissa pelkästään kuntien valtionosuusjärjestelmää muuttamalla. Toisaalta ilman valtionosuusjärjestelmän muuttamista muista toimenpiteistä ei ole sanottavaa hyötyä.

Nykyinen — tai toivon mukaan voi sanoa »vanha» — valtionosuusjärjestelmä on selvästikin yksi heikoiten toimivista talouden järjestelmistämme, voisi jopa sanoa yksi suurimmista virheistä, joita on tehty taloudessamme. Järjestelmä on ehkä niin sanotun tasa-arvönäkökulman kannalta ollut lähes idioottivarma, mutta insentiivinäkökohtien kannalta tulos on ollut kaikkea muuta kuin onnistunut. Olennaisinta on ollut se, että menojen kasvattamisesta aiheutunut raskaus on tehty kunnille pieneksi, joskus jopa olemattomaksi. Kun valtionosuusprosentin ja kunnallisveroäyrin yhteenlaskettu arvo on tyypillisesti yli 50 prosenttia ja joskus jopa yli 100 prosenttia, on vaikea löytää järjellisiä syitä sille, että kunnat pyrkisivät kynsin hampain säästämään menoissaan. Asiaa on osaltaan vielä pahentanut kuntien kantokykyluokitus, joka ei ole suinkaan palkinnut »laihialaisittain» toimivia kuntia. *Hiltusen* mallin mukainen uudistus

* Kommenttipuheenvuoro Kansantaloudellisen Yhdistyksen kokouksessa 23. 4. 1991.

toisi mukanaan selvän säästämissensitiivin ja tätä on pidettävä kaavaillon uudistuksen tärkeimpänä positiivisena puolena.

Valtionosuusjärjestelmää uudistettaessa ei kuitenkaan ole kysymys pelkästään kuntien säästämisalukkuuden lisäämisestä tai yleensä byrokratian vähentämisestä. On nimittäin muistettava, että yksi koko nykyisen valtionosuusjärjestelmämme keskeisiä piirteitä on juuri pyrkimys ns. alueelliseen tasa-arvoon. Käytännössä tämä on tarkoittanut massiivista tulonsiirtoa Etelä-Suomesta muualle Suomeen. Olisi ehkä paikallaan pysähtyä hetkeksi pohtimaan sitä, miten järkevää tällainen tulonsiirtopolitiikka on. Mihin sillä loppujen lopuksi pyritään? Onko mitään hyötyä siitä, että vuosien kuluessa poltetaan kymmeniä miljardeja markkoja valtionosuusrahoja maaseudun autioitumisen estämiseksi, jos yhteiskunta joka tapauksessa urbanisoituu ja väestö keskittyy Etelä-Suomeen? Toisaalta voi kysyä, olisiko esimerkiksi kehitysalueiden kannalta järkevämpää, että valtiovalta satsaisi niiden elinkeinoelämän kehittämiseen kuin, että satsaus kohdistuu voittopuolisesti vain kunnallisiin palveluihin.

Hiltusen malli ei varsinaisesti ota kantaa valtionosuuksien yleiseen tasoon, tältä osin kysymys on eräänlaisesta *status quo* -ratkaisusta. Sen sijaan eri kunnat kokevat Hiltusen mallin joko parannuksena tai heikennyksenä. Tässä yhteydessä esiintyy varmasti ongelmia. Jotkut kunnat jatkavat palveluidensa (ja byrokratiensa) kasvattamista vanhaan malliin — ehkä luottaen siihen, että valtio viime kädessä maksaa viulut. Seurauksena voi olla aiempaa suurempia veroäyrien hintojen nousuja. Voi olla, että jotkut kunnat onnistuvat pääsemään superkalleusluokkaan maksujen ja kunnallisveroäyrien hinnan suhteen. Mahdollista on myös, että Suomessakin törmätään *New York City* -tyyppisiin ongelmiin. Erityisesti isojen kaupunkien tulot alkavat ehtyä, menojen kasvu sen sijaan jatkuu entisellään — tai ehkä vain kiihtyy — ja veronmaksajat kaikkoavat muihin kuntiin. Jotta näin ei kävisi, olisi kunnallisten päättäjien omattava poikkeuksellisen paljon kaukonäköisyyttä ja

kykyä vastustaa erilaisten »paratiisin rakentajien» esityksiä. Pelkään kuitenkin, että kunnallisen demokratian valta- ja vastuukysymykset on siten rakennettu, että kunnallisten kassa- tai talouskriisien ongelmilta ei vältytä.

Ehkä olisi jo ajoissa pohdittava sitä, miten valtiovalta voisi estää todella suuret kunnalliset talouskriisit. Mielestäni olisi syytä harkita esimerkiksi kuntien lainanottomahdollisuuksien rajoittamista. Mahdollisuus velkaantua tekee kuntien menojen kasvattamisen huomattavasti helpommaksi kuin silloin, kun kukin menoerä on saman tien katettava kunnallisilla veroilla tai maksuilla. Siksi toiseksi, jos jotkut kunnat todella velkaantuvat rajusti, on jo periaatteellisella tasolla vaikea sanoa, kuka on viime kädessä vastuussa: ns. kunnalliset päättäjätkö, valtioko, kunnan asukkaatko tai pitäisikö sanoa, kuntaan jäävät asukkaatko? Mielestäni ulkomaisia esimerkkejä kuntatason taloudellisesta kriisistä on riittävästi, jotta meidänkin olisi syytä tehdä selväksi, millä tavoin tällaiset episodit voitaisiin ennalta välttää. Ilmeistä joka tapauksessa on, että valtiovalle on taattava tarvittavat intervenointimahdollisuudet.

Tässä yhteydessä en malta olla viittaamatta siihen vilkkaaseen keskusteluun ja aktiiviseen tutkimustoimintaan, joka on Euroopan yhteisön piirissä kohdistunut kysymykseen, miten veroja ja veroluontoisia maksuja pitäisi harmonisoida, jotta huippukorkeat verot eivät johtaisi uudentyypisiin kansainvaelluksiin. Riippumatta siitä, mikä on meidän asemamme yhdentyvässä Euroopassa, selvää on, että integraatio asettaa uusia rajoituksia koko verojärjestelmällemme. Viidenkymmenen vuoden kuluttua ei ehkä ole niinkään tärkeää, onko verotus esimerkiksi Turussa ankarampaa kuin Kaarinassa, tärkeämpää voi olla jo se, onko verotuksen taso olennaisesti erilainen kuin esimerkiksi Lyypekkissä tai Rostockissa.¹

Edellä esitetyt arviot kuntien taloudellisista vaikeuksista, eivät tarkoita suinkaan sitä, että kunnallisilta talouskriiseiltä vältyttäisiin

¹ Ks. esim. Sinn, H.-W. »Tax Harmonization or Tax Competition in Europe, *European Economic Review* 34, 1990, 489—504.

nykyisen valtionosuusjärjestelmän puitteissa. Näin ei varmaan ole asian laita. Olennaisinta on kuitenkin se, että nykyjärjestelmä johtaa ajan mittaan talouden sellaisiin makro-ongelmiin, joista budjettipäällikkö Sailas juuri puhui. Näistä ongelmista olemme sitä paitsi juuri saaneet havainto-opetusta esimerkiksi Ruotsista. Ongelma Suomen kannalta on siinä, että ulkomaan posti menee hyvin hitaasti perille. Tästä kertovat utopistiset kaavailut perusoi-

keuksien ja perusturvan »parantamiseksi». Joidenkin mielestä ainoa tärkeä asia kuntien taloudessa on se, että kunnallisten palvelusten taso säilyy vähintään entisellään ja että palvelusten näennäistä tasoa voidaan tarkasti valvoa kaiken aikaa. Ehkä olisi aiheellista kiinnittää yhtä paljon huomiota siihen, säilyykö myös veronmaksajien elintaso vähintäänkin entisellään ja onko kuntalaisilla enää varaa näihin palveluihin.