

# Esseitä Suomen kuntien rahoituksesta ja valtionosuusjärjestelmästä\*

Antti Moisio  
KTT, ekonomisti

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

## 1. Johdanto

Perinteisen, niin sanotun musgravelaisen julkistalouden työnjakomallin mukaan valtion tehtävä on huolehtia talouden vakaudesta ja tulonjaosta ja kuntien tehtävä on huolehtia paikallisten peruspalvelujen järjestämisestä.

Suomessa kuntasektorilla, ts. kunnilla ja kuntayhtymillä, onkin laaja vastuu peruspalveluista. Kuntasektori tuottaa ja järjestää mm. perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen sekä opetus- ja kulttuuri-toimen palvelut.

Kunnat huolehtivat Suomessa myös muista kuin peruspalvelutehtävistä. Kunnat esimerkiksi toimivat keskusvallan vakauttamistoimpiteiden välineenä mm. toimeentulotukijärjestelmän hoitamisessa. Eräänlaista paikallista vakauttamistehtävää kunnat toteuttavat myös sil-

loin, kun ne velkaantuvat huonoina aikoina ja säästävät rahastoihin hyvinä aikoina. Kunnat ovat myös mukana tulonjakotehtävissä, koska ne maksavat erilaisia tukia kuntalaisille ja toisaalta jotkut kuntien perimät palvelumaksut ovat tulosidonnaisia.

Voidaankin sanoa, että kuntien tehtävät ovat Suomessa osittain laajentuneet perinteisen työnjakomallin ulkopuolisiin tehtäviin. Tilanne on samankaltainen kaikissa Pohjoismaissa, kuitenkin sillä erotuksella, että Suomessa kuntien vastuu on laajin, koska muissa Pohjoismaissa on kuntien ja valtion lisäksi käytössä välitaso, joka hoitaa osan palvelujen tuottamisesta. Kuntien toimintamenot olivat Tilastokeskuksen tilinpäätöstietojen mukaan v. 2000 yhteensä noin 20 miljardia euroa. Kuntayhtymien vastaavat menot olivat 5.2 miljardia euroa. Kuntien toiminnan laajuutta Suomessa konkreettisesti esimerkiksi se, että vuonna 2000 kunta-sektorin osuus koko julkisen sektorin tuotan-

\* *Lectio praecursoria* Jyväskylän yliopistossa 30. marraskuuta 2002 väitöskirjan "Essays on Finnish Municipal Finance and Intergovernmental Grants" tarkastustilaisuudessa.

nosta ja työvoimasta oli noin kaksi kolmasosaa. Noin joka viides työssäkäyvä on kuntasektorin palveluksessa.

Kuntatalouden kehitystä 1980-luvulta 1990-luvun loppuun on kuvattu vuoristoratamaiseksi. Pitkään jatkunut suotuista taloudellinen kehitys katkesi 1990-luvun alun syvään lamaan, josta kuitenkin jo vuosikymmenen lopulla oli kokonaisuutena toivuttu. Keskimääräinen kehitys kätkee kuitenkin taakseen huomattavat kuntakohtaiset erot, verrattiinpa kuntia menojen, tulojen tai sosioekonomisten ominaisuuksien perusteella.

Kuntien valtionosuusjärjestelmä uudistettiin perusteellisesti vuonna 1993. Tällöin luovuttiin kustannussidonnaisista tehtäväkohtaisista valtionosuuksista ja otettiin käyttöön laskennalliset korvamerkitsemättömät valtionosuudet. Samalla kuntien toimintavapaus palvelujen järjestämisessä kasvoi, koska valtion ohjausta ja kontrollia vähennettiin. Kuntien toimintavapautta lisättiin myös vuonna 1995 toteutetulla kuntalain uudistuksella. Valtionosuusjärjestelmää tarkistettiin vielä vuonna 1997, mutta tuolloin oli kyse huomattavasti pienemmästä muutoksesta.

Vuosina 1993–1998 toteutettiin myös valtion rahoitusvaikeuksista johtuvat kuntien valtionosuuksien leikkaukset, jotka vähensivät kuntien valtionosuuksia noin 14 miljardia markkaa.

Kaiken kaikkiaan voidaan sanoa, että monet kuntatalouden reformit, talouslama ja valtionosuusleikkaukset ovat vaikuttaneet kuntien toiminnan tehostumiseen, kun mittarina käytetään tuotettuja palveluja ja niihin kulutettua rahamäärää. Muutokset heikensivät toisaalta kuitenkin kuntasektorin toimintaympäristön vakautta.

## 2. Tutkimuksen lähtökohdat ja rakenne

Väitöskirjatutkimukseni tavoitteena on ekonometrisin menetelmin selvittää kuntien menojen vaihteluun vaikuttavia tekijöitä ja kuntien menojen ja tulojen välistä ajallista riippuvuutta. Tutkimuksen kantava teema on kahden erilaisen valtionosuusajanjakson vertailu. Kuten edellä jo totesin, siirryttiin vuonna 1993 kerralla lähes puhtaasta kustannussidonnaisesta valtionosuusjärjestelmästä kokonaan toisenlaiseen, laskennallisiin korvamerkitsemättömiin valtionapuihin perustuvaan järjestelmään. Muutos oli poikkeuksellisen merkittävä ja siten tutkijalle hyvin mielenkiintoinen.

Metodologian osalta tutkimus nojautuu paikallisen julkistalouden olemassa oleviin teorioihin. Tutkimuksen keskeisenä lähtökohtana on siten *Musgraven* esittämät näkemykset paikallistason ja valtion välisestä työnjaosta, *Oatesin* teoria fiskaalisesta federalismista sekä myöhemmin mm. *Bergströmin* ja *Goodmanin* esittämä teoria paikallisten julkishyödykkeiden kysynnästä. Tutkimus ei siis pyri luomaan uutta teoriaa paikallistason päätöksenteosta vaan testaa olemassa olevia teorioita suomalaisella aineistolla pyrkien ottamaan huomioon ns. pohjoismaisen hyvinvointivaltion eroavuudet anglosaksisten maiden paikallistason järjestelmiin.

Väitöskirjan ensimmäinen luku on johdatus paikallisen julkistalouden teoreettisiin kysymyksiin. Toisessa luvussa analysoidaan kuntien menojen vaihtelua käyttäen useita taloudellisia ja demografisia muuttujia selittävinä tekijöinä. Kolmannessa luvussa selvitetään avoimuuden yleistymisen vaikutuksia kuntien vanhustenhuollon menoihin sekä Kansaneläkelaitoksen menoihin. Neljännessä luvussa tarkas-

tellaan kuntien kokonaismenojen, omien tulojen, valtionosuuksien ja lainanoton välistä ajallista riippuvuutta. Viidennessä luvussa laajennetaan luvussa neljä esitelty analyysi koskemaan kuntaryhmiä, jotka on muodostettu käyttäen asukaslukua ja taloudellista liikkumavaraa. Seuraavassa esittelen väitöskirjani neljän empiirisen luvun keskeiset tulokset johtopäätöksineen.

### 3. Tutkimustulokset

Tutkimukseni toisessa luvussa käsitellään seuraavia kysymyksiä: Millaiset tekijät nykyisin selittävät kuntien menojen vaihtelua? Onko tilanne muuttunut verrattuna 1980-luvulla vallinneeseen kustannussidonnaisen valtionosuusjärjestelmän aikaan? Onko kuntien kahden keskeisen tulonlähteen, valtionosuuksien ja verotettavan tulon, vaikutuksissa eroa? Onko laskennallisen valtionosuuden vaikutuksella eroa eri menoluokkien välillä?

Luvussa käytetyn aineiston muodostavat kaikki Manner-Suomen kunnat. Tarkastelun ajanjakso jakautuu kahtia: kustannussidonnaisen valtionosuusjärjestelmän kahdeksan viimeistä vuotta (1985–1992) ja laskennallisen järjestelmän seitsemän ensimmäistä vuotta (1993–1999). Selvityksen kohteena on seitsemän asukaskohtaista menoa: kokonaiskäyttömenot, sosiaali- ja terveystoimi, opetus- ja kulttuuritoimi, yleishallinto, kirjastot, peruskoulut ja lukiot. Menoihin vaikuttavina tekijöinä testataan tulo- ja hintamuuttujia, työttömyysastetta, poliittisia voimasuhteita, taajama-astetta, ikärakennetta ja muuttoliikettä. Tutkimustulosten mukaan kustannussidonnaiset valtionosuudet olivat 1980-luvun lopulla menettäneet osan tehostaan, sillä korkeammasta hintasubventiosta huolimatta kunnat vähensivät joitakin me-

nojaan. Erityisesti näin näyttää olleen opetus- ja kulttuuritoimessa, jossa menojen kasvu hidastui selvästi 1980-luvun puolivälin jälkeen hintasubvention jatkumisesta huolimatta. Tätä poikkeuksen teki sosiaali- ja terveystoimi, jossa hintasubventio lisäsi kunnan menoja. Näyttääkin siltä, että jo hyvissä ajoin ennen lama-aikaa kunnat alkoivat siirtää resursseja opetustoimesta sosiaali- ja terveystoimeen.

Nykyisen valtionosuusjärjestelmän ajanjaksosta saatiin kaksi päätulosta. Ensinnäkin valtion-osuuksilla on selvästi verotettavia tuloja suurempi vaikutus kuntien menoihin. Esimerkiksi opetus- ja kulttuuritoimessa valtionosuudella on 20-kertainen menovaikutus verotettavaan tuloon nähden. Kokonaiskäyttömenoissa valtionosuudella on neljä kertaa suurempi vaikutus kuin verotettavalla tulolla ja sosiaali- ja terveystoimessa vaikutus on viisinkertainen.

Toiseksi opetus- ja kulttuuritoimen menot reagoivat valtionosuuksiin herkemmin kuin sosiaali- ja terveydenhuollon menot. Tulos liittyy nähdäkseni siihen, että opetustoimessa valtionosuudet määräytyvät eri tavalla kuin sosiaali- ja terveystoimessa. Opetustoimen valtionosuusjärjestelmässä on mm. käytössä kriteereitä, joihin kunta voi itse omilla toimenpiteillään vaikuttaa, mikä on omiaan lisäämään kunnan menoja. Lisäksi opetustoimessa valtionosuudet ovat suoriteperusteisia toisin kuin sosiaali- ja terveystoimessa, mikä myös lisää valtionosuuksien menovaikutusta.

Tutkimuksen kolmannessa luvussa keskeinen kysymys on: ovatko kunnat ja koko julkinen sektori saaneet taloudellista säästöä siitä, että vanhustenhuollossa on 1990-luvulla voimakkaasti lisätty avohuoltoa?

Tähän kysymykseen pyrin vastaamaan selvittämällä laitoshoidossa olevien yli 75-vuotiaiden määrän muutosten vaikutusta paitsi kun-

tien vanhustenhuollon menoihin, myös Kansaneläkelaitoksen eläke-, lääkekorvaus- ja asumistukimenoihin. Saamieni tulosten mukaan vanhustenhuollon nettomääräinen säästö on pelkästään vuonna 1997 ollut laskentatavasta riippuen 30–76 miljoonaa markkaa (5–12 miljoonaa euroa), kun myös Kansaneläkelaitoksen menojen avoimuudesta johtuva kasvu otetaan huomioon. Vanhustenhuolto on siis taloudellisessa mielessä selvästi tehostunut, kun on siirrytty laitoshoidosta avohoitoon ja kunnilla on ollut aikaisempaa suurempi vapaus päättää palvelujen järjestämisestä.

Väitöskirjani neljäs ja viides luku käsittelevät kuntien menojen ja tulojen välistä ajallista riippuvuutta. Molempien lukujen lähtökohtana on neljä julkisia menoja ja tuloja koskevaa hypoteesia:

- a) ”verota ja kuluta” -hypoteesin mukaan julkiset menot sopeutuvat aina kerättyihin verotuloihin, eli jonakin vuonna saadut tavalista korkeammat verotulot kulutetaan aina, eikä niitä hyvitetä esimerkiksi alempien verojen muodossa veronmaksajille.
- b) ”kuluta ja verota” -hypoteesin mukaan menopäätös tapahtuu ennen verotuspäätöstä.
- c) Kolmas vaihtoehto olisi, että menoista ja tuloista päätetään samassa yhteydessä. Tätä pidetään yleensä tehokkuuden kannalta toivottavimpana vaihtoehtona.
- d) Neljäs ja kaikkein epätoivottavin vaihtoehto olisi tilanne, jossa julkisilla menoilla ja tuloilla ei olisi mitään syy-seuraussuhdetta.

Kaikkia neljää edellä kuvattua hypoteesia yhdistää kysymys siitä, toimiiko julkistaloudellinen päätöksenteko yleensäkin pidemmän aikahorisontin huomioiden, vai onko budjettiin liittyvä päätöksenteko ainoastaan sopeutumista kulloiseenkin tilanteeseen.

Jos paikallisen julkistalouden havaitaan käyttäytyvän jollakin edellä kuvatulla tavalla, on se kiinnostava asia myös keskushallinnon päätöksentekijöille, koska tällöin päätöksenteossa voitaisiin käyttää yhtä päätösmuuttujaa vaikuttamaan toiseen. Tällöin valtio voisi esimerkiksi vaikuttaa kuntien menoihin säätämällä veroja. Joka tapauksessa jo tieto mahdollisista ajallisten riippuvuuksien suunnista auttaisi tehostamaan julkisen talouden päätöksentekoa.

Toinen tärkeä asia koskien politiikkasuosituksia on kuntien taloudellisen päätöksenteon pitkäjänteisyys. Jos kunnat päättävät asioista ottamalla huomioon pitkällä aikavälillä vaikuttavat tekijät, ei valtiolla olisi juurikaan mahdollisuuksia vaikuttaa kuntien taloudelliseen käyttäytymiseen tilapäisillä ja määräaikaisilla toimenpiteillä, kuten määräaikaisilla verosäädöksillä ja määräaikaisilla valtionosuuksilla.

Tutkimukseni neljännessä luvussa testasin edellä kuvattuja hypoteeseja käyttäen aineistona kaikkia Manner-Suomen kuntia. Viidennessä luvussa tarkastelin kolmenlaisia alaryhmiä, joita olivat a) asukaskoon perusteella, b) taloudellisen liikkumavaran ja c) sekä asukaskoon että taloudellisen liikkumavaran perusteella jaetut ryhmät. Kuntakoon vaikutuksen testaamista varten kunnat jaettiin suuruusjärjestyksessä neljään yhtä suureen ryhmään. Taloudellisen liikkumavaran perusteella samaten kunnat jaettiin neljään yhtä suureen ryhmään. Kohdan c) ryhmittelyä varten luotiin ristikkäiset ryhmät, joista ensimmäisessä olivat pienet ja taloudellisesti heikot ja toisessa ääripäässä suuret ja taloudellisesti vahvat kunnat.

Tutkimustulosten mukaan kunnat tekevät päätöksensä tulojen ja menojen välisistä yhteyksistä pidemmällä kuin yhden vuoden aikahorisontilla. Kunnat eivät siis pääsääntöisesti toimi budjetti kerrallaan, kuten usein ajatel-

laan, vaan ne ovat aidosti eteenpäin katsovia toimijoita. Tämä tulos pätee sekä suurille että pienille kunnille. Tutkimushavainto tukee käsitystä, jonka mukaan valtion tilapäiset kuntien talouteen kohdistuvat rajoitukset ovat tehotomia, koska kunnat sopeuttavat talouttaan pitkän aikavälin tulevaisuudennäkymien perusteella.

Tulokset osoittivat myös, että kuntaryhmien välillä on selkeitä eroja taloudellisessa päätöksenteossa. Asukasluvultaan suuret kunnat poikkesivat pienistä erityisesti vanhan valtionosuusjärjestelmän aikana. Suuret kunnat ovat myös eniten muuttaneet toimintatapaansa siirtäessään uuteen valtionosuusjärjestelmään. Taloudellinen päätöksenteko näyttää muuttuneen varovaisemmaksi, etenkin asukaskooltaan keskimääräistä suuremmissa kunnissa. Tämä päätelmä perustuu tutkimustulokseen, jonka mukaan vanhan kustannussidonnaisen valtionosuusjärjestelmän aikana pienten kuntien osalta havaittiin ”verota ja kuluta” -yhteys, kun taas suurten kuntien päätöksenteko näytti noudattavan ”kuluta ja verota” -hypoteesia. Edelleen, nykyisin käytössä olevan laskennallisen valtionosuusjärjestelmän aikana havaittiin pienten kuntien osalta edelleen ”verota ja kuluta” -yhteys, kun taas suurten kuntien osalta havaittiin siirtyminen päätöksentekomenettelyyn, jossa menot ja tulot määräytyvät samanaikaisesti. Tämä tarkoittaa, että valtionosuusjärjestelmää riippumatta pienet kunnat toimivat aina varovaisesti, kun taas suuret kunnat ovat joutuneet muuttamaan päätöksentekoaan varovaisempaan suuntaan. Tuloksella, jonka mukaan

pienet kunnat toimivat taloudellisia riskejä karttaen, on kuntatalouden kannalta positiivinen puolensa, mutta toisaalta jatkuva riskien karttaminen voi johtaa myös kunnan palvelurakenteen rapistumiseen.

Saatuja tuloksia tukee mielestäni kolme kuntien taloutta koskevaa havaintoa. Ensinnäkin, pienissä kunnissa velanotto on 1990-luvulla ollut selvästi vähemmän käytetty instrumentti laman aiheuttamiin tulomuutoksiin sopeutumisessa. Pienissä kunnissa lainoja on myös lyhennetty nopeammin lamasta toivuttaessa.

Toiseksi, pienten kuntien mahdollisuus sopeuttaa menotasoaan on ollut selvästi heikompi kuin suurilla kunnilla. Tämä ilmenee esimerkiksi siten, että suuret kunnat ovat vuodesta 1992 alkaen supistaneet menojaan jatkuvasti niin, että ne ovat indeksillä mitattuna vuonna 1999 jo lähellä vuoden 1985 tasoa, kun taas pienissä kunnissa käyttömenot on kyetty alentamaan vasta vuoden 1997 jälkeen.

Kolmanneksi, kuntien omien tulojen rooli menojen rahoituksessa on suurten kuntien tapauksessa selvästi merkittävämpi, vaikkakin valtionosuuksien supistuessa niiden merkitys on luonnollisesti kasvanut myös pienissä kunnissa. Oman tulopohjan yhä merkittävämällä painoarvolla on varmasti ollut vaikutusta myös kuntien budjettikäyttäytymiseen. Talusteorian ja empiiristen tutkimusten – myös tässä väitöskirjassa saatujen tulosten – perusteellahan tiedetään, että oma veroeuro käytetään lähes aina tarkemmin ja varovaisemmin kuin valtionosuuseuro. □