

SUOMEN KUNTATALOUDEN KEHITYS:

MITEN TÄHÄN ON TULTU?

Kuntien takauskeskukselle tehty raportti

18.6.2010

Laatineet: Heikki A. Loikkanen* ja Henna Nivalainen**

*** Kaupunkitalouden professori Helsingin yliopisto & VATT**

**** Kauppatieteiden maisteri, Jyväskylän yliopisto**

ESIPUHE

Kuntien takauskeskuksen toimitusjohtaja Heikki Niemeläinen kutsui joulukuussa 2009 koolle joukon ekonomisteja pohtimaan miten saataisiin aikaan kuntasektorin taloutta pitkällä aikavälillä kuvaava raportti. Raportin yhtenä tarkoituksena olisi saada peruskuvausta asiasta paitsi suomalaisille, erityisesti ulkomaisille tahoille, jotta heillä olisi oikeata perustietoa Suomen kuntasektorin luonteesta. Tässä vaiheessa tätä tarkoitusta raportissa palvelee tiivistelmä, joka on samalla työn johtopäätösosa. Siitä on myös englanninkielinen versio.

Ensitapaamisen jäljiltä perustettiin asiantuntijaryhmä, jonka puheenjohtajana toimi professori Heikki A. Loikkanen Helsingin yliopistosta*. Jäseninä ryhmässä olivat johtaja Jaakko Kiander Palkansaajien tutkimuslaitoksesta, neuvotteleva virkamies Pekka Tiainen Työ- ja elinkeinoministeriöstä ja pääekonomisti Juhani Turkkila Suomen Kuntaliitosta. Asiantuntijapalaveriisiin osallistuivat myös Kuntien takauskeskuksen toimitusjohtaja Heikki Niemeläinen ja johtaja Tuukka Salminen. Tutkijaksi hankkeeseen palkattiin KTM Henna Nivalainen Jyväskylän yliopistosta. Hän sai käyttää Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tarjoamaa työtilaa väitöskirjatyönsä lisäksi myös tähän hankkeeseen. Nivalainen kokosi aineistoa ja työskenteli Loikkasen ohjauksessa. Hän sai ohjausta ja aineistoa myös asiantuntijaryhmän muilta jäseniltä sekä kokouksissa että niiden ulkopuolella.

Aineiston karttuessa Nivalaisen ohella myös Loikkanen alkoi kirjoittaa raportin tekstiä ja liitti siihen lisämateriaalia. Lopputulos on kirjattu Loikkasen ja Nivalaisen tekemäksi, mutta suuri ansio työssä on myös asiantuntijaryhmän jäsenillä. Ryhmän jäsenistä Pekka Tiainen kirjoitti raporttiin luvun tuottavuudesta. Erillinen raportti kuntien tilinpidon kehitystarpeista saatiin Leif-Erik Forsbergilta. Hyödyllistä materiaalia hankkeeseen saatiin myös Kianderilta ja Turkkilalta.

Työn sisällöstä ja siinä esitetyistä näkemyksistä vastaavat sen kirjoittajat, jotka luovuttavat työn Kuntien takauskeskukselle.

Helsingissä 18.6.2010

Heikki A. Loikkanen Henna Nivalainen

* Vuoden 2010 alusta Loikkasen professuuria rahoittaa Helsingin yliopiston lisäksi VATT.

ASiantuntijaryhmä:

Raportin laatijat:

Heikki A. Loikkanen, Helsingin yliopisto & VATT, Kaupunkitalouden professori, VTT,
heikki.loikkanen@helsinki.fi, puh. +358 (0)9 1912 8722, gsm +358 (0)40 501 0156

Henna Nivalainen, Jyväskylän yliopiston jatko-opiskelija, KTM,
henna.nivalainen@jyu.fi, gsm +358 (0)50 325 6473

Muut jäsenet:

Jaakko Kiander, Palkansaajien tutkimuslaitos, johtaja, VTT,
jaakko.kiander@labour.fi, puh. +358 (0)9 2535 7340

Heikki Niemeläinen, Kuntien takauskeskus, toimitusjohtaja, YTT,
heikki.niemelainen@kuntientakauskeskus.fi, puh. +358 (0)9 6227 2880, gsm +358 (0)40 589 8348

Tuukka Salminen, Kuntien takauskeskus, johtaja, YTM,
tuukka.salminen@kuntientakauskeskus.fi, puh. +358 (0)9 6227 2880, gsm +358 (0)40 705 4824

Pekka Tiainen, Työ- ja elinkeinoministeriö, neuvotteleva virkamies, VTT,
pekka.tiainen@tem.fi, puh. +358 (0)10 604 8072

Juhani Turkkila, Suomen Kuntaliitto, pääekonomisti, VTM,
juhani.turkkila@kuntaliitto.fi, puh. +358 (0)9 771 2095, gsm +358 (0)50 667 47

SISÄLTÖ

1	JOHDANTO	1
2	SUOMEN TALOUDEN JA ALUERAKENTEEN KEHITYS 1900-LUVULTA LÄHTIEN	3
	2.1 Suomen taloudellinen kehitys ja kaupungistuminen.....	3
	2.2 Väestö, sen rakenne, muuttoliike ja alue-erot Suomessa.....	5
	2.3 Tuotanto ja käytettävissä olevat tulot alueittain.....	16
	2.4 Kuntien tarjoamat hyvinvointipalvelut kotitalouksien näkökulmasta	19
3	SUOMEN KUNNAT JA JULKINEN SEKTORI MENOTALOUDEN NÄKÖKULMASTA..	22
	3.1 Kunnat osana kansantaloutta ja julkista sektoria	22
	3.2 Kuntien menorakenne	24
	3.3 Demografia ja kuntien menopaineet jatkossa	27
4	KUNTIEN TYÖLLISET	31
5	KUNTIEN TULORAKENNE	37
6	KUNTIEN TALOUDEN TASAPAINO JA VELKAANTUMINEN	44
7	KUNTARAKENNE JA PALVELUTARJONNAN ORGANISOINTI	46
	7.1 Kuntarakenne	46
	7.2 Palvelutarjonnan organisointi	48
8	TUOTTAVUUSKEHITYS KUNTAPALVELUISSA VUOSINA 1975–2008 SEKÄ KEHITTÄMISKYSYMYKSIÄ.....	52
	LÄHTEET.....	57
	LIITTEET 1-7	

SUOMEN KUNTATALOUDEN KEHITYS: MITEN TÄHÄN ON TULTU?

TIIVISTELMÄ

Suomen julkinen sektori on kaksitasoinen ja sen muodostavat valtio ja kunnat. Useimmissa Länsi-Euroopan yhtenäisvaltioissa valtion lisäksi on useampi kuin yksi itsehallinnollinen taso vaaleilla valittuine päätöksentekuelimineen, tehtävineen ja rahoitusmuotoineen. Suomen kuntasektori on kansainvälisessä vertailussa poikkeuksellinen, sillä sen tehtävät ovat erittäin laajat. Suomen kuntasektorin osuus julkisista kulutusmenoista on lähes 70 prosenttia. Tämän lisäksi kuntasektorin kulutusmenojen osuus Suomen bruttokansantuotteesta on noin 15 prosenttia ja osuus työvoimasta lähes 20 prosenttia.

Suomen kuntien asemaa ei voi ymmärtää suppeasta kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta, jonka mukaan kunnan tehtävät painottuvat paikallisten maksuttomien julkishyödykkeiden (infrastruktuuri yms. palvelut), maksullisten sähkö-, kaasu-, vesi- ja jätehuoltopalvelujen tarjontaan sekä suppeaan valikoimaan muita julkisia palveluita. Suomessa näiden tehtävien rooli jää vähemmälle huomiolle siksi, että kunnat toimivat ennen kaikkea valtion (eduskunnan) tasolla päätetyn hyvinvointipolitiikan toteuttajana. Niinpä kuntien kolme suurinta tehtäväaluetta kautta aikojen ovat olleet terveydenhuolto, sosiaalipalvelut ja koulutus, joiden yhteenlaskettu osuus on noin 70–80 prosenttia kuntien menoista. Yhteiskunnan ja kuntarakenteen muutoksen seurauksena näiden kolmen tehtäväluokkien painopisteet ovat vaihdelleet ajassa. 1900-luvun alkupuolella kunnat panostivat erityisen paljon koulutukseen, mutta 2000-luvulle tultaessa painopiste on siirtynyt terveys- ja sosiaalipalveluihin.

Siinä missä paikallinen itsehallinto korostaa paikallisten olosuhteiden huomioon ottamista ja kuntien erilaisuuden sallimista, valtakunnallinen hyvinvointipalvelupolitiikka korostaa universaaliperiaatetta, jonka mukaan hyvinvointipalveluiden tulee olla saatavilla kaikkialla mahdollisimman samanlaisina. Tämä luo jännitteen kuntien ja valtion näkökulmien välille. Käytännössä hyvinvointipalvelujen suuri merkitys kuntatasolla on johtanut siihen, että kuntasektorin rakenne- ja rahoitusratkaisuja pohditaan niiden (erityisesti terveydenhuollon) eikä kuntien omien tehtävien näkökulmasta.

Tavanomaisen näkemyksen mukaan kuntien tehtävien ja samalla niiden rahoituksen tulisi olla vakaalla pohjalla. Kuntien talouden tasapainoa korostava näkemys pitää sisällään sen, että suhdanteita tasaamaan pyrkivä politiikka yli- ja alijäämiseen kuuluu valtiolle eikä kunnille. Suomessa kuntasektorin tulot koostuvat verotuloista, valtionavuista ja toimintatuloista (mm. käyttömaksut ja myyntitulot) sekä muista tuloista. Paikallisverotuksessa kunnallinen tuloverotus on ollut avainasemassa. 1990-luvun alun veroreformien tuloksena kuntatason tuloverotus on rajoitettu ansiotuloverotukseen, kiinteistöverotus on verraten lievästi otettu käyttöön ja lisäksi kunnat saavat osan yhteisöveron tuotosta. Rahoituksen riittävyys, jonkinasteinen epävakaus ja vaikea ennustettavuus tekevät kuntien taloudenpidosta haasteellisen tehtävän. Kuntien rahoituksen kehityssuuntana viime vuosina on ollut painopisteen siirtyminen valtionosuuksiin sekä käyttömaksuihin ja muihin tuloihin, sillä kuntien verotulot ovat pienentyneet. Verotulojen supistumiseen ovat osaltaan vaikuttaneet väestön ikärakenne ja muuttoliike väestöään menettävissä kunnissa.

Valtionosuusjärjestelmällä on rahoitettu osin kuntien järjestämää hyvinvointipalvelujen tarjontaa. Aiemmista kantokykyluokittain ja tehtävittäin määräytyvistä menoperusteisista valtionosuuksista on pääosin siirrytty laskennallisiin könttäsumatukiin. Niiden käyttötarkoitusta ei ole sidottu, vaikka

valtionapu (könttä) määräytyykin toimialakohtaisesti palvelutarve- ja kustannustekijöiden perusteella laskettujen osakokonaisuuksien summana. Siirtymällä uuteen järjestelmään valtio on luopunut pyrkimyksestä ohjata taloudellisin kannustein kuntien valintoja kunnan eri toimialojen kesken määrittelemällä eri toimialoille toisistaan poikkeavia valtionosuusprosentteja. Kaikki toimialat (pois lukien koulutussektori), mukaan lukien aiemmin valtionosuutta saaneet ja sitä saamattomat, ovat nyt samalla viivalla sikäli, että palvelutarjonnan kasvattaminen tai supistaminen ei vaikuta valtionavun määrään. Uusi järjestelmä kannustaa kuntia kustannustehokkuuteen, koska tehostamisen avulla saadut säästöt eivät vähennä valtionapua. Järjestelmän muutos on lisännyt periaatteessa kuntien mahdollisuutta tehdä itsenäisiä menopäätöksiä koska valtionavun käyttö ei ole sidottu toimialoittain. Toisaalta valtiovallan suunnalta normipolitiikka on osittain kiristynyt ja kansalaisten subjektiivisia oikeuksia on lisätty, joten kuntien valinnan varan lisääntyminen on osin näennäistä.

Valtion rahoittaman valtionosuusjärjestelmän yhtenä osana toimii kuntien veropohjan tasausjärjestelmä, jonka avulla heikoimman tulopohjan kunnat nostetaan 90 prosentin tasolle siitä henkeä kohti lasketusta verotulomäärästä, joka saavutetaan koko maassa keskimääräisiä veroprosentteja soveltaen. Järjestelmässä tasausta saavien kuntien tuki rahoitetaan maksumiehinä toimivien kuntien tasausmaksuilla. Valtionosuusjärjestelmän ja veropohjan tasauksen yhteisvaikutuksen tuloksena kuntien kokonaistulot per asukas vaihtelevat verraten vähän eri puolilla Suomea, vaikka veropohjissa on suuria eroja. Näin on luotu rahoituksen suunnalta edellytykset verraten yhtäläiselle hyvinvointipalvelujen saatavuudelle koko maassa.

Väestön kokonaismäärä maassa ja sen alue- ja ikärakenne sekä tulotaso vaikuttavat kuntien järjestämien hyvinvointipalvelujen kysyntään. Vaikka ikääntyminen on kansainvälinen ilmiö, Suomessa väestö ikääntyy lähivuosina muita Euroopan maita nopeammin. Sodanjälkeisen ajan maastamuutto sekä alentunut syntyvyys, ovat vaikuttaneet Suomen väestökehitykseen sekä välittömästi että pitkällä aikavälillä. Ne selittävät osaltaan Suomen useimmista muista maista poikkeavaa väestön ikärakennetta joka ilmenee kuntatasollakin.

Suomi on ollut pitkään peruselinkeinovaltainen maa. Sen väestöstä poikkeuksellisen suuri osuus asui maaseudulla vielä viime sodan jälkeisenä aikana verrattuna muihin Länsi-Euroopan maihin. Suomen sisäinen muuttoliike on kasvattanut alueiden välisiä eroja väestön määrässä ja ikärakenteessa. Suomen väestö on, tuotannon ja työpaikkojen ohella, keskittynyt viimeisten kolmenkymmenen vuoden aikana yhä enenevässä määrin maan etelä-osaan. Tällä hetkellä Suomessa on lähes 5,4 miljoonaa asukasta, joista puolet asuu Etelä-Suomessa, neljäsosa Länsi-Suomessa ja loput väestöstä on jakautunut Itä- ja Pohjois-Suomeen. Auerakenteen muutoksen toinen piirre on kaupunkiväestön osuuden kasvu. Aiemmin jokseenkin kaikkien kaupunkien väestö kasvoi taloudellisen kasvun myötä. Viime vuosikymmeninä taloudellisen aktiviteetin ja väestön kasvu on painottunut kuitenkin puoleen tusinaan yliopistokaupunkiseutuja.

Auerakenteen muutos synnyttää paineita kuntien talouteen sekä palvelukysynnän muutoksen että rahoituksen kautta. Väestöään menettävissä kunnissa palvelukysyntä pienenee ja sen rakenne muuttuu muun muassa väestön ikääntymisen seurauksena. Palveluverkoston sopeuttamisvaikeuksien tuloksena yksikkökustannukset ovat korkeita. Muuttoliike syö toisaalta veropohjaa, jolloin syntyy helposti ongelmia rahoituksessa. Kasvavissa kunnissa on päinvastainen ongelma: palvelukysyntä kasvaa ja lisäkapasiteetin rakentaminen aiheuttaa osin vaikeasti hallittavia menopaineita vaikka veropohja kasvaakin.

Auerakenteen muutoksessa on syytä kiinnittää huomiota myös siihen että kuntien sisällä ja esimerkiksi seutukuntien tasolla suomalaiset yhdyskunnat ovat hajanaisia, jolloin palveluverkostot

koostuvat joko useista toimipisteistä tai sitten kuntalaiset joutuvat matkustamaan palveluiden perään. Hajautunut hyvinvointipalvelujen verkosto on vaikeasti hallittava kokonaisuus ja hallinnan vaikeus korostuu aluerakenteen muutoksessa. Meneillään olevan kunta- ja palvelurakennemuutoksen yksi haaste onkin siinä, että kuntarajoja on helpompi muuttaa kuin asutusrakenteita ja palvelukysynnän alueellista profiilia. Tämä ongelma ei koske ainoastaan maaseudulla olevia kuntia vaan myös pääkaupunkiseutua, jonka on todettu olevan hajautunut kansainvälisessä vertailussa. Yhdyskuntien rakenne korostaa kuntien yhtä keskeistä päätehtävää eli maankäyttörakenteista päättämistä niiden kaavoitusmonopolin avulla. Tämän tehtävän tärkeyttä korostetaan nykyään entistäkin enemmän, sillä yksityisen sektorin tuottavuuden on havaittu riippuvan sekä yritystoiminnan että väestön alueellisesta tiheydestä. Tosin sanoen läheisyydellä on väliä myös kaupunkialueiden ja muiden yhdyskuntien sisällä. Kuntien hyvinvointipalvelutarjonnan yksi keskeinen haaste on tuottavuuden lisääminen ja aluerakennenäkökulmasta katsoen osa vastuusta tuottavuuden kehittämisessä on maa- ja kaavoituspolitiikassa, sillä se ratkaisee palveluverkostojen rakenteen ja mahdollisuudet saada tuottavuushyötyä toimintaympäristössään.

Kuntien palvelutarjonnan organisointi on muuttunut. Vielä muutama vuosikymmen sitten kunnat tarjosivat lähes kaikki palveluistaan omana tuotantona, jonka rinnalla palvelutarjontaa järjestettiin kuntayhtymien avulla. Nykyisin palveluita ostetaan paitsi muilta kunnilta ja kuntayhtymiltä myös yksityiseltä ja niin sanotulta kolmannelta sektorilta. Kuntien ulkoistetut palvelut ovat kasvaneet erityisesti 2000-luvulla, ja varsinkin yksityisten ostopalveluiden käyttö on lisääntynyt. Samalla kuntien toimintoja on entistä enemmän yhtiötetty. Tämä muutossuunta on tärkeä muun muassa palvelusektorin kilpailun näkökulmasta. Kuntaliitosten myötä kuntien välinen kilpailu vähenee, jos asukkaat eivät asuinpaikan valinnassaan voi vertailla naapurikuntien tarjoamia verotuksen ja palveluiden paketteja. Kilpailun puute voi vaikuttaa kuntien palvelutarjonnan suuntautumiseen ja tehokkuuteen (yksikkökustannuksiin) negatiivisella tavalla. Useiden tarjontavaihtoehtojen olemassaolo ja markkinamekanismien taitava käyttö palveluittain voi kompensoida kuntien välistä kilpailua, edistää tehokkuutta ja kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia yksilöllisten hyvinvointipalvelujen tapauksessa. Korostettakoon, että kunnallisten monopolien muuttaminen yksityisiksi monopoleiksi ei tuo ole toimiva ratkaisu, vaan tarvitaan aitoa kilpailua ja kilpailuttamista.

Toimiva kilpailu, siellä missä se on tarkoituksenmukaista synnyttää, ja palveluiden tuotantotapojen muutos edellyttää toimivan kustannuslaskennan aikaan saamista. Nykyinen kunta-alan kirjanpito- ja tilinpäätöskäytäntö on säädetty vuonna 1997. Kuntien kirjanpitoa on sen jälkeen kehitetty, mutta se vaatii edelleen täydentämistä. Uudistustarve kohdistuu ensisijaisesti tilaaja–tuottaja –toimintatavan parantamiseen budjetoinnissa ja kustannusvaikuttavuuden mittaamisessa. Keskeinen haaste on läpinäkyvyyden puuttuminen kuntien henkilökustannuksissa ja käytetyn henkilöstön määrässä. Kuntien sisäistä valvontaa tulisi myös lisätä seuraamalla henkilöstön työn tehokkuutta ja puuttumalla tehottomiin ratkaisuihin.

Monilla kuntatason investoinneilla aikaansaavat palvelut ovat maksuttomia tai voimakkaasti subventoituja. Lisäksi niillä on (tai niillä väitetään olevan) joko positiivisia tai negatiivisia ulkoisvaikutuksia. Jos palvelun markkinat puuttuvat tai ulkoisvaikutuksilla (esimerkiksi ympäristövaikutuksilla) on merkittävä rooli, investointiprojektien arvioinnissa tarvitaan yhteiskunnallisen kustannushyötyanalyysin soveltamista, sillä liiketaloudellinen kannattavuusarvio ei sovellu tällaisiin tapauksiin. Jotta hyvät investointikohteet tulisivat hyväksytyiksi ja huonot hylätyiksi projektien arviointikäytäntöjä tulisi kehittää kuntasektorilla sen lisäksi että kustannuslaskentaa ja kirjanpitoa uudistetaan.

ECONOMIC DEVELOPMENT OF FINNISH MUNICIPALITIES: FROM PAST TO PRESENT

SUMMARY

Finland is a unitary state with a public sector that has two-levels: the state and a single tier of local government i.e. municipalities. In other Scandinavian states and most of the West European countries, the public sector has three-levels: the state and two tiers of local governments. Due to the many tasks assigned to municipalities, the overall economic importance of the Finnish municipal sector is considerable. Municipalities cover 70 per cent of the public consumption expenditures, and consumption expenditure of municipalities as a share of GDP is around 15 per cent. In addition, municipalities employ roughly 20 per cent of the total workforce in Finland.

Finnish municipalities are self-governing entities by constitution, but despite their self-governing status, the provision of many public services (merit goods) has been delegated from central government to the municipal sector. Municipalities are not only responsible for providing local public goods, such as basic environment and technical infrastructure services, and electricity and water supply services, but also social welfare, health care and most of the education and culture services. Therefore, the most important services of the Finnish municipalities are education, healthcare and social welfare services, which comprise approximately 70-80 % of total municipal expenditure. Historically, there has been a change of focus, since in the early 1900s municipalities contributed to building the Finnish educational system. Since the 1960s the main focus has become healthcare and social services.

The principle of local government emphasizes the importance of taking local circumstances into account and accepts diversity of municipalities. On the other hand, national public service policies in Finland are based on universal service principle: they must be similarly available throughout the country. This setting creates a tension between the view-points of local governments and the central government. In practice, the importance of merit good type public services (education, health and social services) at local level has led to a situation where all local government reforms are considered primarily from the view-point of these (especially health) services. Basic local government tasks have a minor role in these reforms.

The demand for services at local level is usually expected to be rather stable. Accordingly, also revenue sources of municipalities should be stable, and the stabilization function related to business cycles should be predominantly a central government responsibility. In Finland, municipal finances are based on tax revenues, user fees and sales incomes as well as grants from central government. The main source of revenue is the local tax on personal income. Municipalities also receive a share of corporate tax revenues, which is sensitive to business cycles, and since early 1990s, they also receive property tax revenue. Uncertainty and unpredictability of revenues creates a challenge to municipal finance. Aging of population and domestic migration change the tax base and service needs in Finnish municipalities. The grant system in addition to user fees and sales proceeds have become more important sources of revenues during the last years at the expense of local tax revenues.

The merit good type public services supplied by municipalities are financed partly by the central government grant system. Previously, transfers from central government to municipalities were based on a matching grant system, where the subsidy rates varied by the type of service. They also depended on a fiscal capacity scale with ten levels. The subsidy rates of fiscally weakest municipalities were higher than the subsidy rates of stronger ones within the same service. In early

1990s a lump-sum type grant system was gradually adopted. As a result of this change, the central government no longer tried to affect the choice of service mix at local level by economic incentives based on varying subsidy rates. The biggest change took place between merit goods and traditional local public goods. The latter were not usually eligible for grants during the matching grant era and needed to be fully financed by local governments' own revenues. After the reform, the marginal costs of all services must be fully covered by own revenue sources as the lump-sum grant does not depend on the amount of services delivered in any sector. Thus, the new system motivates municipalities to improve cost efficiency because savings gained by effectiveness do not reduce grants. By delivering an untied lump-sum grant, the central government has in principle increased the independence of local decision making. However, at the same time, there has been an increase in the number and tightness of service norms. Since quite a few municipal tasks are nowadays regulated in detail by central government legislation, and the number of subjective service rights of citizens has increased, the municipalities have rather little room to operate independently.

Part of the central government grant system is a revenue equalisation system, which guarantees to all municipalities the 90 per cent level of the average per capita tax revenues. The municipalities whose tax revenue is below this threshold receive the difference as a supplement to their grants. In contrast to government grants, the equalisation system is totally financed by the municipalities. Because of the government grant and equalisation system, there are only small differences between municipalities in total revenues per capita, even though the differences in tax revenues are large. This has provided the financial basis for relatively equal availability of public services throughout the whole country.

The demand for public services at local level depends on the size of population, its regional and age structure, and on citizens' income level. Albeit aging is international phenomenon, the Finnish population is aging faster than in other European countries. The reason behind this is that from the 1940s to 1970s emigration from Finland was at a high level and at same time the birth rate fell rapidly. These factors have influenced the Finnish population structure both in short and long term. They also explain to great extent why the working age population in Finland is just now decreasing faster than in most other countries. This change is not only a national phenomenon, as its impacts are also visible at local level.

Finland was for a long time a natural resource and agriculture based economy with a large rural population compared to other European countries. Since 1960s Finland has urbanized fast catching up partly countries which are at the same income level. More recently emigration and domestic migration have shaped regional differences in population and age structure. Population and jobs have concentrated to southern parts of Finland. Nowadays, half of the 5.4 million people live in the Southern Finland, one fourth in the Western Finland and the rest in Eastern and Northern Finland. Earlier all cities, small and big, tended to gain from mobility. However, during the last decades, only half a dozen biggest cities with universities have increased in population.

The change of regional structure creates pressures to local finance both from the service demand side and the financing side. In municipalities which are losing population, the demand for public services decreases and the structure of demand changes, for instance, because of aging population. Because adjusting the service infrastructure is difficult, unit costs of service production tend to become high. On the other hand, out-migration diminishes the tax base and creates difficulties in financing expenditures. In municipalities, which are gaining from mobility, an opposite type of problem emerges: service demand increases and building of additional capacity creates financing pressures although the tax base increases.

As for the change in regional structures, attention must also be paid to the fact that inside Finnish municipalities and regions, the settlement structures are scattered. As a result of this, several service points are needed, or alternatively citizens need to travel a lot. A sprawled structure is difficult to manage efficiently and these difficulties increase when there is mobility. In the ongoing municipality reform in Finland, a key challenge is that it is easier to change municipality borders than the spatial structure of people and related demand for public services. This problem does not only concern the rural or sparsely populated country-side municipalities. Also, the capital city region is sprawled in international comparison.

These facts highlight the importance of local and regional land use policy, which is a key policy area of municipalities. In Finland municipalities have land use planning monopoly, which should enable them to have a great impact of spatial structures. In practice, municipalities have not used their land policy tools very extensively. In the future, this could be motivated by recent research, which has emphasized the connection between density of employment and population with productivity in the private sector. Accordingly, spatial structures both in urban and other types of areas matter. One of the challenges facing public service provision is how to increase productivity in related sectors. Part of the solution is to affect spatial structures by land use policies, because the nature of service networks and the possibilities of getting productivity gains from near-by activities depends on them.

The service provision system in Finnish municipalities has changed over time. Some decades ago municipalities produced themselves the services delivered or arranged provision of services by participating in municipal joint organizations. Nowadays, non-profit organizations and the private sector are used more than earlier as producers of services. Especially after the turn of the millennium, outsourcing has increased among Finnish local governments. On the other hand, more services than earlier are now produced by joint stock companies owned by municipalities. These changes are also important from the view-point of competition. As a result of mergers, competition among municipalities diminishes if residents cannot choose between competing combinations of public services and taxation in their own region. This lack of competition may affect both the type of services available and the efficiency of provision in a negative way. The availability of various supply alternatives can compensate for the lack of competition among municipalities, enhance productivity and improve the quality of services. It is worth pointing out that reforms which only make public monopolies private ones do not help.

True competition among alternative suppliers of services is possible and useful only if their cost accounting and book keeping practices are comparable. The latest book-keeping reform of municipalities took place in 1997. Since then, cost accounting and book-keeping practices have been modified but they still need supplementation. The existing system does not suit well to new circumstances, where alternative producer-provider models are available. In addition, a central challenge is the lack of transparency in cost accounting, especially in the staff costs and the amount of staff used. Internal supervision should also be enhanced by monitoring labour efficiency and interfering into inefficient solutions.

Quite a few services produced (or provided) as a result of local government investments are either free of charge or highly subsidized. Furthermore, they often have (or are claimed to have) either positive or negative external effects. In cases, where markets for services do not exist or external effects are important, societal cost benefit analysis is needed to evaluate investment projects. Private sector criteria cannot either be applied or they are misleading in these cases. In order to get good projects accepted and bad projects rejected, there is also a need to enhance the use of applied cost-benefit analysis at local government level and in the whole public sector more generally.

1 JOHDANTO

Suomi on yhtenäisvaltio, jolla on kaksitasoinen julkinen sektori. Sen muodostavat valtio ja kunnat. Useimmissa Länsi-Euroopan yhtenäisvaltioissa valtion lisäksi on useampi kuin yksi itsehallinnollinen taso vaaleilla valittuine päätöksentekuelimineen, tehtävineen ja rahoitusmuotoineen (liite 4). Myös liittovaltioissa, osavaltioiden sisällä on yleensä useampia kuin yksi itsehallinnollinen taso. Myös Pohjoismaiden kesken Suomen kaksitasoinen järjestelmä on ollut enemmänkin poikkeustapaus. Islantia lukuun ottamatta kaikissa muissa Pohjoismaissa sekä useimmissa Euroopan maissa julkinen sektori on ollut kolmitasoinen eli osa julkisen sektorin tehtävistä on hajautettu väliportaana hallinnolle (Laakso & Loikkanen 2004). Tanskan vuoden 2007 kuntareformissa aiemmasta väliportaasta kuitenkin luovuttiin, mutta samalla kuntien yläpuolelle tuli uusi taso.

Kuntatason merkitys yhteiskunnassa riippuu sen tehtävien laajuudesta. Jos kuntien tehtävä rajoittuu verovaroin rahoitettavien paikallisten julkishyödykkeiden (tiet, puistot, palokunta, kirjastot yms.) tarjontaan sekä maksurahoitteisten vesi-, sähköhuollon palveluihin, sen kansantaloudellinen merkitys ei ole kovin suuri. Jos valtion (tai osavaltion) taholta kunnille määrätään lisätehtäviä ja annetaan niiden hoitamiseksi rahoitusta, kuntasektorista voi tulla merkittävä kokonaisuus sekä julkisen sektorin sisällä että koko talouden tasolla. Suomen kuntasektori on kansainvälisessä vertailussa poikkeuksellinen myös siksi, että sillä on erittäin laajat tehtävät.

Suomessa kunnilla on kahdenlaisia tehtäviä: lakisääteisiä ja vapaaehtoisia tehtäviä. Lakisääteisiä tehtäviä ovat peruspalveluiden järjestäminen, joista tärkeimpiä ovat sosiaali- ja terveydenhuolto sekä opetus- ja sivistystoimi. Lisäksi kunta vastaa alueensa maankäytön suunnittelusta ja kaavoituksesta. Vapaaehtoisia tehtäviä puolestaan ovat esimerkiksi urheilu- ja vapaa-aikapalvelut eli kaikki ne palvelut, joita ei ole säädetty laissa, mutta kunta haluaa asukkailleen tarjota.

Kunnista puhuttaessa on syytä muistaa, että usein sillä tarkoitetaan laajaa kunnallista sektoria, joka koostuu kunnista, kuntayhtymistä ja kuntien liikelaitoksista. Kunta voi järjestää palvelujensa tuottamisen monin eri tavoin, ja usein palvelut on taloudellisinta tuottaa yhteistoiminnassa muiden kuntien, yhteisöjen tai yritysten kanssa. Kuntayhtymät ovat usean kunnan yhteistyötä jollakin tehtäväalueella, joista yleisin on terveydenhuolto. Nykyään kolme neljäsosaa kuntayhtymien menoista aiheutuu terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä. Kuntayhtymiä on Suomessa 184,

joista merkittävimpiä ovat 19 maakuntien liitto, 19 sairaanhoitopiiriä, 38 kansanterveystyön kuntayhtymää, 13 erityishuoltopiirien kuntayhtymää sekä 43 koulutuskuntayhtymää. (Kuntaliitto, kuntien yhteistoiminta.) Kunnalliset liikelaitokset puolestaan ovat kuntien omistuksessa olevia yritystyyppisiä yksiköjä, jotka useimmiten huolehtivat kuntien energia- ja vesihuollosta, ylläpitävät satamia ja tuottavat joukkoliikennepalveluja. Lisäksi kunnat ovat mukana osakeyhtiöissä, joiden muotoon mm. aiempaa liikelaitostoimintaa on siirretty.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on antaa kuvaus Suomen kuntasektorista, sen talouden pitkän aikavälin kehityksestä, nykytilanteesta sekä haasteista tulevaisuudessa. Pää tarkoitus on saada esille kansantalouden tilinpidon ja muiden tilastotietojen avulla kuntien kansantaloudellinen merkitys niin pitkältä ajalta kuin se on mahdollista. Aikajänteet tulevat kuitenkin vaihtelevaan. Pisimmät tiedot lähtevät 1800-luvun puolelta, osa kattaa sodanjälkeisen ajan ja eräistä aihealueista on vai verraten viimeaikaista tietoa saatavilla. Esityksen pääpaino on taloudellisissa tekijöissä eikä lainsäädännön ja instituutioiden ja niiden toiminnan esittelyssä.

Kirjoitus etenee seuraavasti. Aluksi kuvataan Suomen kansantalouden ja sen aluerakenteen kehitystä 1900-luvun alusta lähtien (luku 2). Kuntasektorin koko ja tehtävät ilmenevät niiden hoidosta aiheutuvien menojen BKT-osuuden ja menorakenteen kautta (luku 3). Kuntien työllisten määrän ja rakenteen kehitystä tarkastellaan sekä osana julkista sektoria että koko talouden tasolla (luku 4). Kuntien rahoitus ja sen jakautuminen omiin rahoituslähteisiin (verot ja maksut) sekä valtionapuihin on esillä luvussa 5, jonka jälkeen kuntien pääomaa ja velkaantumista käsitellään erikseen (luku 6). Paikallistasolla palvelutarjontaa hoitaessaan kunnat voivat joko tuottaa palvelut itse, olla yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa tai ostaa niitä julkisen sektorin ulkopuolisilta tahoilta. Kuntien rakenneratkaisuilla ja palvelutarjonnan organisointitavalla (luku 7) ja monella muulla tavalla pyritään vaikuttamaan kuntasektorin tuottavuuteen (luku 8), jolla on keskeinen merkitys koko kuntasektorin kehitykselle sekä aiemmin että tulevaisuudessa. Kirjoituksen liitteissä esitetään kansainvälistä vertailutietoa eri maiden kuntarakenteista sekä kuntien tulo- ja menorakenteista (liite 4) ja käsitellään kunnallista kirjanpitoa (liite 5). Lisäksi liitteessä 6 on esitelty historiaa Suomen maalaiskuntien ja kaupunkien meno- ja tulorakenteista.

Kirjoituksen johtopäätökset on koottu tiivistelmään, joka on kirjoituksen alussa.

2 SUOMEN TALOUDEN JA ALUERAKENTEEN KEHITYS 1900-LUVULTA LÄHTIEN

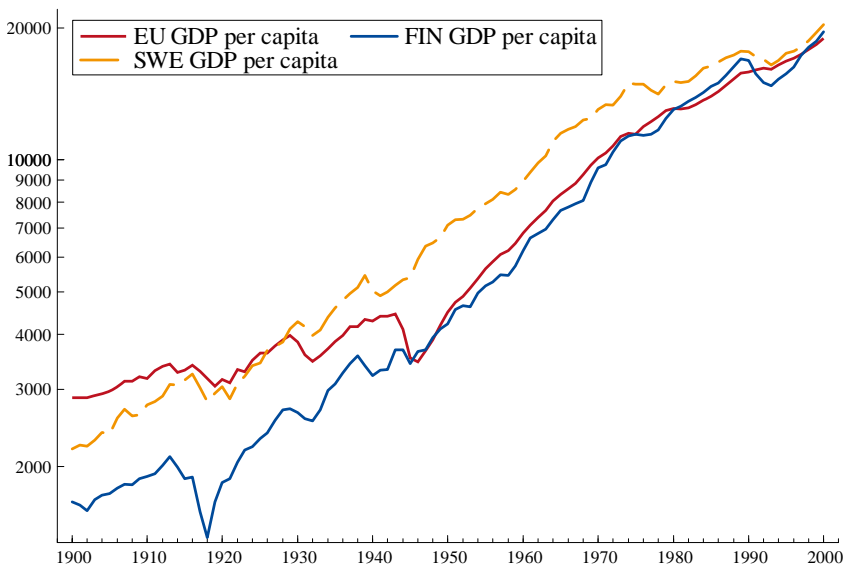
2.1 Suomen taloudellinen kehitys ja kaupungistuminen

Teollistuminen ja sen mukanaan tuoma talouskasvu sai alkunsa Suomessa Euroopan maita myöhemmin. Suomen teollistuminen alkoi jo ennen itsenäistymistä, mutta sotien vuoksi se ei päässyt kunnolla vauhtiin. Vasta sotavuosien jälkeen, vuodesta 1945 lähtien, varsinainen suurteollisuuden kausi sai alkunsa Suomessa (Suomen taloushistoria 2).

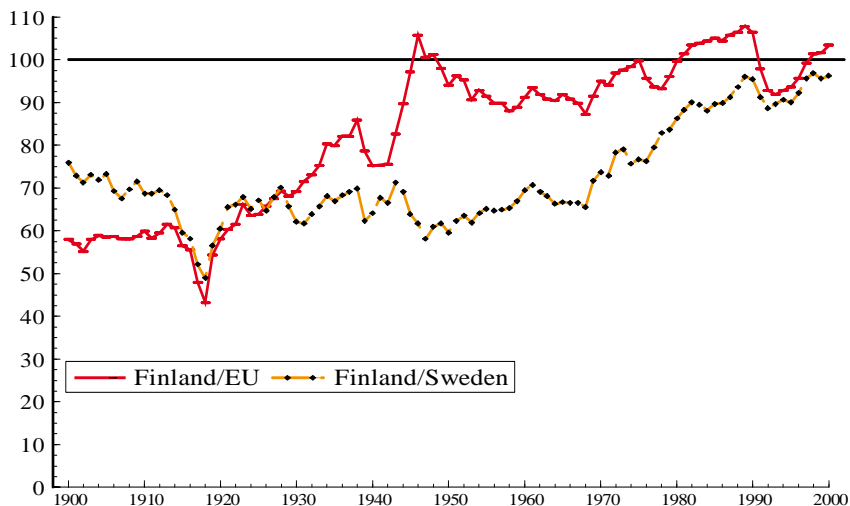
Viime vuosisadan aikana Suomi on onnistunut kuromaan kiinni Euroopan maiden taloudellisen hyvinvoinnin etumatkaa. Taloudellista kasvua on tapahtunut siinä määrin, että jo 1940-luvulla Suomi on likimain saavuttanut Länsi-Euroopan maiden (nykyiset EU15-maat) henkeä kohti lasketun bruttokansantuotteen (kuvio 1A ja 1B). Itse asiassa 1980-luvulta lähtien, 1990-luvun lamaa lukuun ottamatta, Suomi on ohittanut EU-maat taloudellisessa hyvinvoinnissa¹. 2000-luvulle tultaessa Suomi on päässyt myös hyvin lähelle Ruotsin taloudellista tasoa. Vuosien 1900–2000 aikana Suomen bruttokansantuote henkeä kohti on yli 10-kertaistunut.

Taloudellisen kehityksen mukanaan tuoma tulotason nousun myötä kotitalouksien kulutus rakenne muuttuu. Välttämättömyyshyödykkeiden kuten ruoan osuus kulutuksesta pienenee, kun taas erilaisten kestokulutustavaroiden ja palveluiden osuus kasvavat. Elintason nousun myötä sivistys- ja kulttuuripalvelujen sekä sosiaali- ja terveystaloudellisten kysyntä kasvaa nopeammin kuin tulotaso. Kun julkinen sektori ottaa tällaisten hyvinvointipalvelujen tarjonnan (ja pääosin tuotannonkin) hoitaakseen tästä aiheutuvat menot kasvavat koko talouden kasvua nopeammin. Jos lisäksi valtiotasoa (eduskunta) hajauttaa hyvinvointipalvelujen tarjonnan hoidon aina kuntatasolle asti, kuten Suomessa, niin taloudellinen kasvu johtaa kuntasektorin voimakkaaseen kasvuun.

¹ Ensimmäisellä ja toisella maailmansodilla sekä 1930-luvun lamalla oli vaikutuksensa sekä EU-maiden, Ruotsin että Suomen talouskasvuun. Sen sijaan 1990-luvun lama kosketti erityisen syvästi ainoastaan Suomea. Laman aikana henkeä kohti laskettu bruttokansantuote aleni EU-maissa, mutta ei läheskään yhtä paljon kuin Suomessa.

Kuvio 1A Bruttokansantuote henkeä kohti Suomessa, Ruotsissa ja EU15-maissa vuosina 1900–2000¹

Kuvio 1B Suomen bruttokansantuote henkeä kohti suhteessa Ruotsiin ja EU15-maihin vuosina 1900–2000, prosenttia.



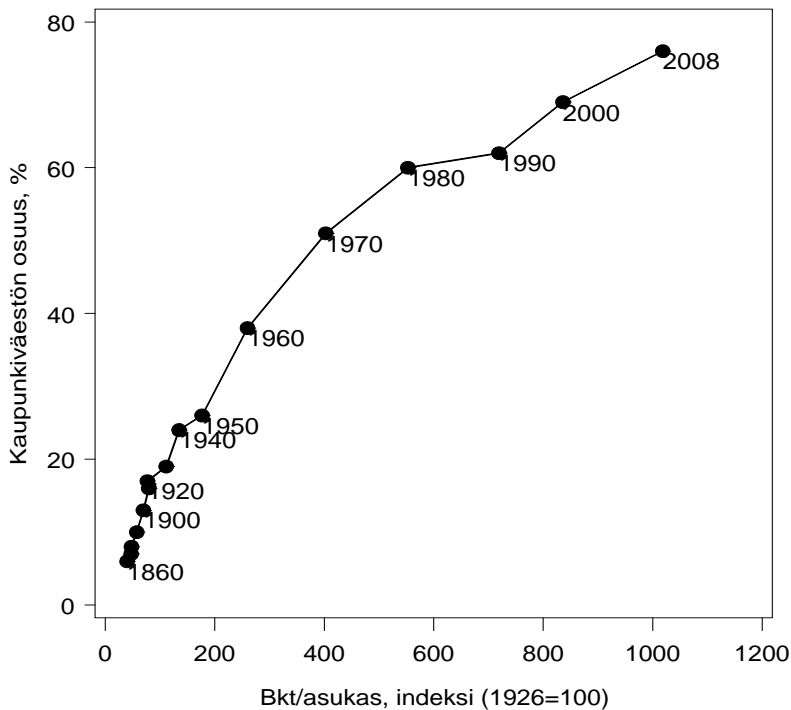
¹logaritminen asteikko, 1990 Geary-Khamis dollareina (ks. liite 1)

Lähde: Riitta Hjerppe & Jukka Jalava (2006)

Teollistuminen ja elinkeinorakenteen muutos 1900-luvulla ovat vauhdittaneet kaupunkien kasvua. Varsinainen kaupungistuminen alkoi Suomessa ensimmäisen maailmasodan jälkeen, mutta erityisesti 1960-luvulta lähtien kaupungistuminen on ollut nopeaa (kuvio 2). Väestö on muuttoliikkeen myötä kasautunut yhä enenevässä määrin kaupunkiin, samalla kun maaseutu on kärsinyt muuttotappioista. Maaseudulta kaupunkiin suuntautuva muutto on ollut pääasiassa työperäistä; maaseudun koneellistuminen teki pientilat kannattamattomiksi, kun kaupunkien teollisuus ja palveluelinkeinot tarjosivat paljon työpaikkoja. 1970-luvulta lähtien enemmistö

suomalaisista on ollut kaupunkilaisia, ja vuonna 2000 kaupunkiväestön osuus on ollut jo liki 70 prosenttia.

Kuvio 2 Kaupungistumisaste ja bruttokansantuote henkeä kohti (indeksi, 1926=100) Suomessa



Lähde: Laakso & Loikkanen (2004), päivitetty vuoteen 2008.

Kaupungistumisella on nykyäänkin merkittävä vaikutus aluerakenteiden eriytyvään kehitykseen. Kaupungit ja suuret keskukset kasvattavat väestöään, samalla kun maaseudulla väki vähenee ja vanhenee. Tämä kehitys on kasvattanut maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen liittyvien palvelujen kysyntää kaupungeissa, kun taas väestöään menettävien alueiden kunnissa perusongelmana on ollut palvelutarjonnan ylläpitoon tai supistumiseen ja rahoitukseen liittyvät ongelmat.

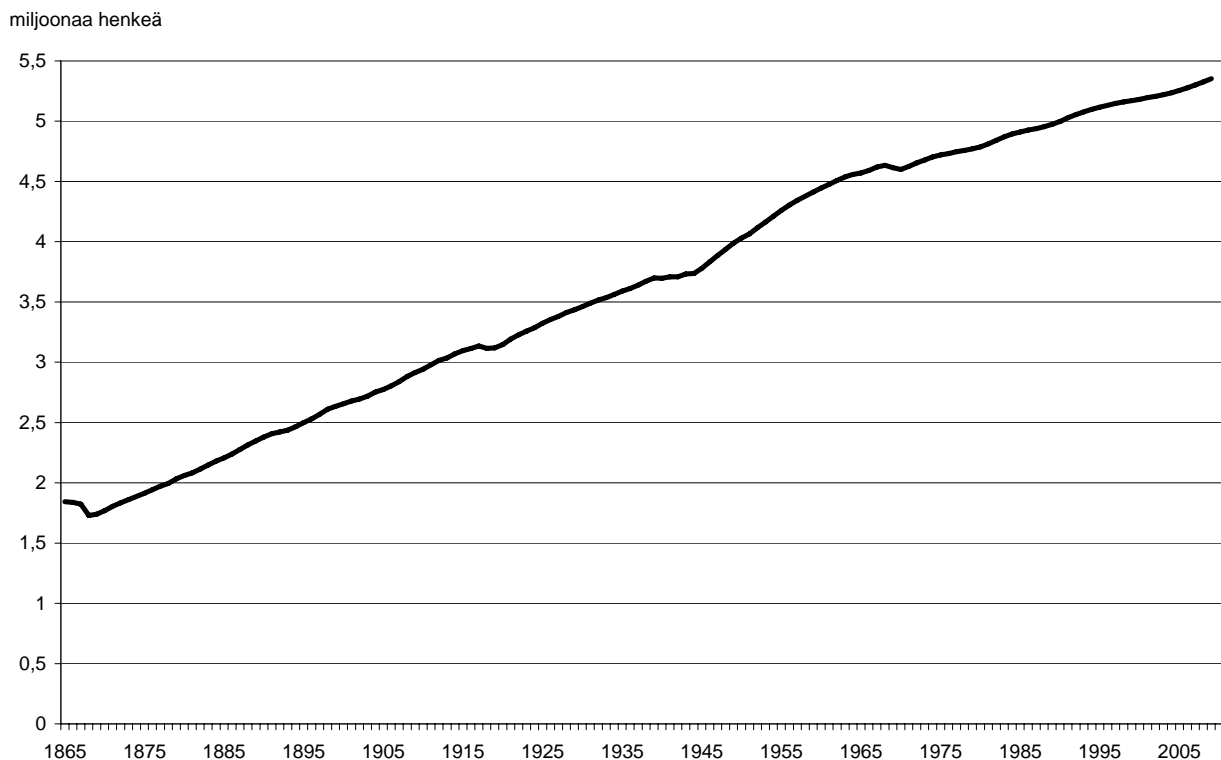
2.2 Väestö, sen rakenne, muuttoliike ja alue-erot Suomessa

Kun hyvinvointipalvelujen tarjonnan järjestäminen hajautetaan kunnille, on huomattava, että tulotason ohella väestön kokonaismäärä maassa ja sen alue- ja ikärakenne vaikuttavat palvelukysyntään. Toisaalta elinkeinorakenne ja työkäisten määrä vaikuttavat kuntien tulopohjaan, josta palvelutarjonnan rahoitus saadaan paikallisverotuksen osalta hoidetuksi. Muuttoliike vaikuttaa

väestömäärään ja sen rakenteeseen, ja näin ollen palvelukysyntään ja kuntien menoihin. Rahoituksen suunnasta katsoen muuttoliike vaikuttaa kuntien tulopohjaan.

Suomen (suurruhtinaskunnan) **väkiluku** oli 1865 noin 1,8 miljoonaa, kahden miljoonan rajapyykki saavutettiin 1880-luvulla, kolme miljoonaa 1910-luvulla, neljä miljoonaa 1950-luvulla ja viisi miljoonaa 1990-luvun alussa (kuvio 3). Nykyinen väestömäärä on noin 5,4 miljoonaa henkeä. Väestömäärän kasvu on ollut liki lineaarista. Väliaikaisia pudotuksia väkilukuun ovat tuoneet 1860-luvun ruttoepidemia, sota-ajat sekä 1960-luvun lopun siirtolaisuusaalto, joka suuntautui pääasiassa Ruotsiin.

Kuvio 3 Suomen väkiluku vuosina 1865–2009, miljoonaa henkeä

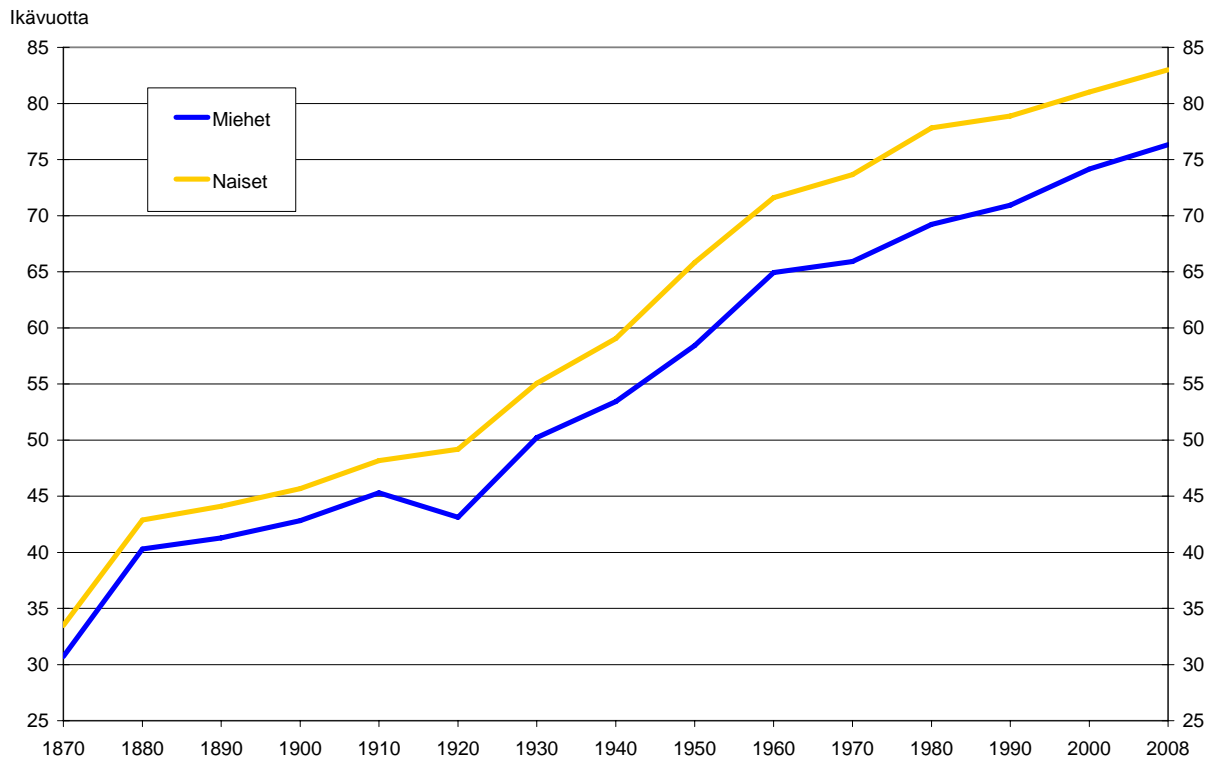


Lähde: Tilastokeskus, väestötilastot

Väestömäärän kasvua vielä merkittävämpi muutos on tapahtunut suomalaisten eliniässä. Vastasyntyneiden **eliniän odote** oli vuonna 1870 sekä naisilla että miehillä alle 35 vuotta (kuvio 4). Vuonna 1930 naisten eliniän odote oli noussut 55 vuoteen ja miesten 50 vuoteen. Vuonna 2008 naisten eliniän odote oli 83 vuotta ja miesten 76 vuotta. Yksi keskeinen eliniän odotetta nostanut tekijä on lapsikuolleisuuden lasku. 1800-luvun loppupuolella lapsikuolleisuuden luku Suomessa oli

yli 150 eli toista sataa lasta tuhannesta kuoli ennen ensimmäistä ikävuottaan. Vuonna 2009 lapsikuolleisuusluku oli vain 2,6.

Kuvio 4 Miesten ja naisten elinajanodote (0-vuotiaana) vuosina 1870–2008



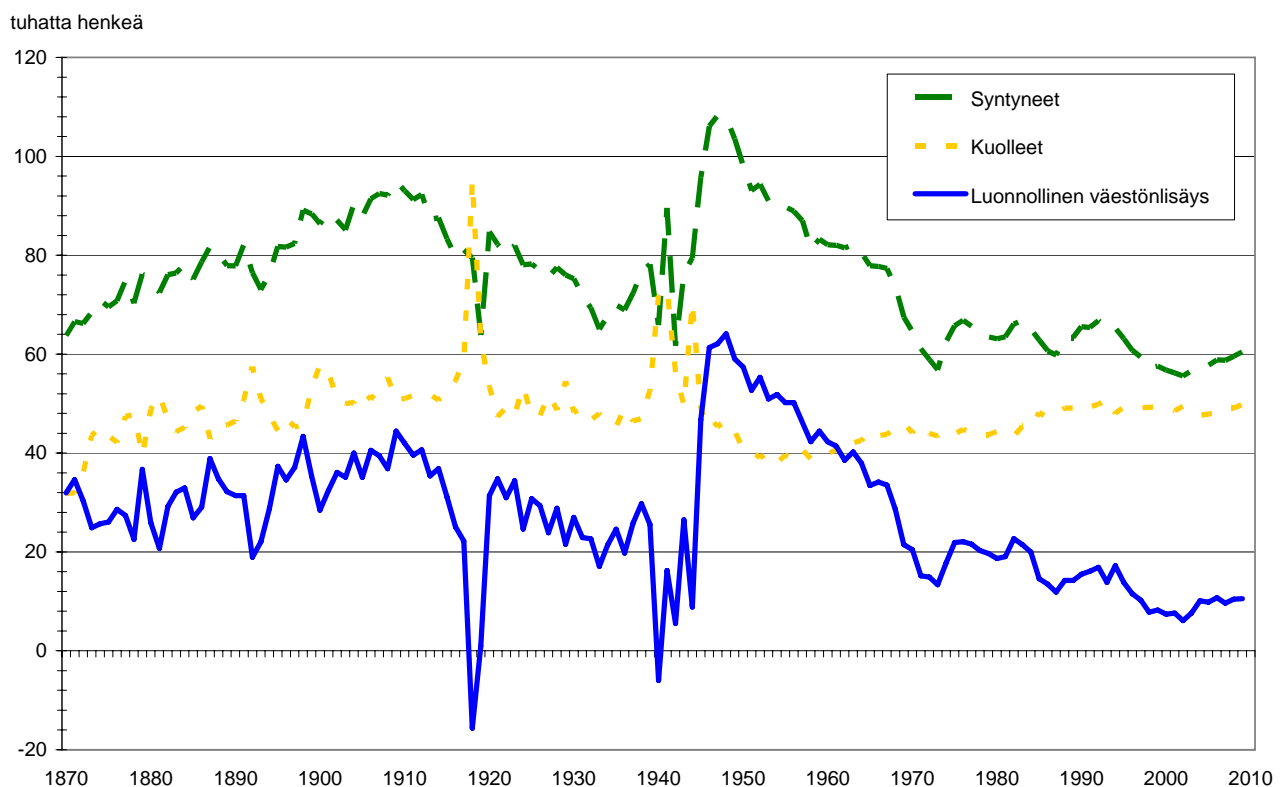
Lähde: Tilastokeskus, väestötilastot

Suomen **luonnollinen väestönkasvu**, syntyneiden ja kuolleiden välinen erotus, on vaihdellut huomattavasti ajassa. Vuodesta 1870 aina sotavuosiin² saakka 1940-luvulle, lukuun ottamatta vuoden 1918 Sisällissodan väestötappioita, vuotuinen väestönlisäys on ollut noin 20 000–40 000 henkeä vuodessa (kuvio 5). Sotavuosien jälkeen, vuosina 1946–1956, Suomessa oli poikkeuksellisen korkea syntyvyyden kausi, jolloin syntyneiden lasten määrä muutamina vuosina ylitti jopa 100 000 henkeä. Sotavuosien jälkeen syntyneitä ikäluokkia kutsutaankin yleisemmin ”suuriksi ikäluokiksi”, koska syntyneet muodostavat suuren sukupolven. Sotavuosien ”vauvabuumin” jälkeen syntyvyys ja luonnollinen väestönkasvu ovat alkaneet tasaisesti laskea.

² Talvisota Neuvostoliittoa vastaan käytiin vuosina 1939–40 sekä siihen liittyvä Jatkosota vuosina 1941–44. Saksalaisjoukkojen ajamiseksi pois Suomesta käytiin Lapin sota vuosina 1944–45.

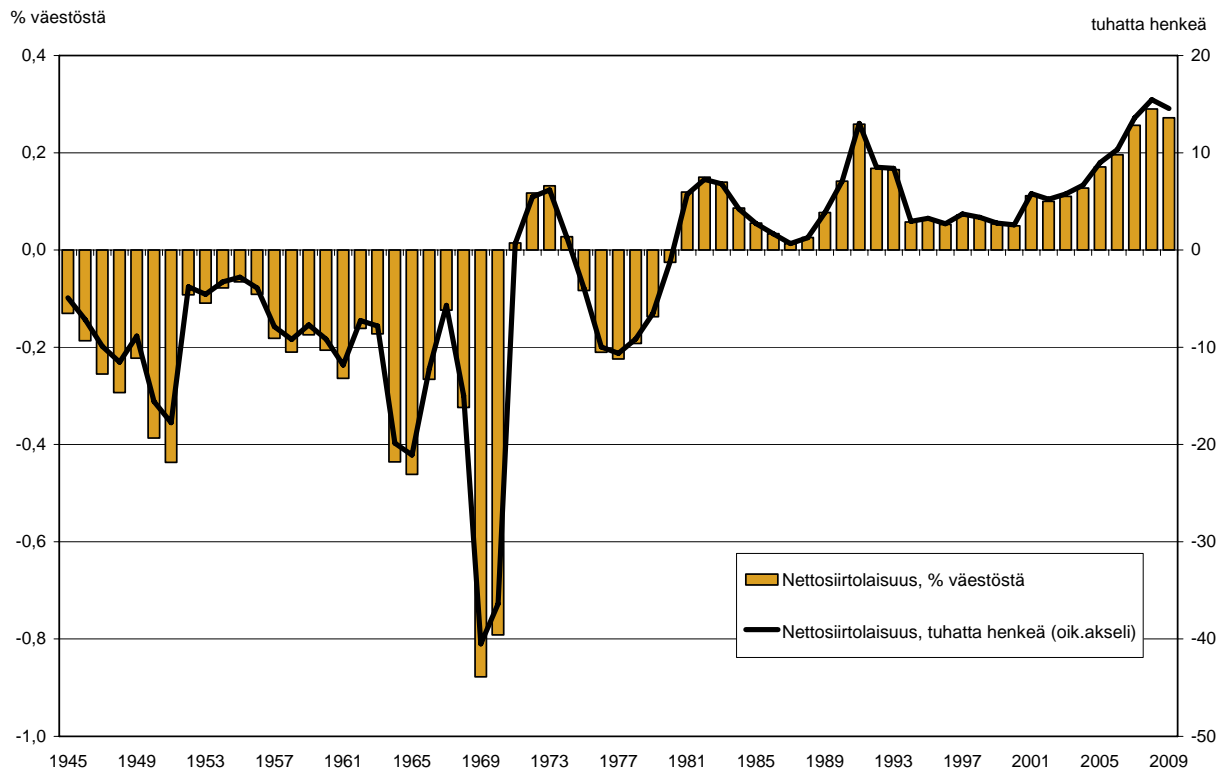
Luonnollisen väestönkasvun lisäksi Suomen väestön kehitykseen on vaikuttanut merkittävästi **siirtolaisuus**. Vuodesta 1945 lähtien aina 1970-luvun alkupuolelle saakka nettosiirtolaisuus on ollut negatiivista, jonka tuloksena Suomen väkiluku on pienempi ja ikärakenne vinoutuneempi kuin tapauksessa, jossa nettosiirtolaisuus olisi ollut nolla kaiken aikaa (kuvio 6). Loikkasen ja Parkkisen (1999) laskelmien mukaan maasta muuttaneiden ja heidän jälkeläistensä vuoksi Suomen väestönmenetys vuosina 1946–1997 on ollut lähes 400 000 henkeä eli noin 7 prosenttia Suomen väestöstä. Vaikka nettosiirtolaisuus onkin ollut 1980-luvulta lähtien positiivista, sillä ei ole pystytty korjaamaan menneiden vuosikymmenien kehitystä, jonka tuloksena työikäinen väestö vähenee poikkeuksellisen nopeasti eläkkeelle siirtymisen tuloksena 2010-luvun alusta lähtien. 2000-luvulla väestön vuotuinen kasvu Suomessa on ollut vain noin 20 000 henkeä, josta noin puolet on aiheutunut luonnollisesta väestönkasvusta ja puolet positiivisesta nettosiirtolaisuudesta.

Kuvio 5 Syntyneiden, kuolleiden ja luonnollinen väestönkasvun kehitys Suomessa vuosina 1870–2009



Lähde: Tilastokeskus, väestötilastot

Kuvio 6 Nettosiirtolaisuus Suomessa vuosina 1945–2009



Lähde: Tilastokeskus, väestötilastot

Väestön ikärakennetta tarkasteltaessa käytetään usein jakoa lapsiin, työikäisiin ja sitä vanhempiin. Työikäisten eli 15–64-vuotiaiden osuus väestöstä on ollut 1900-luvun alkuun asti suhteellisen tasaisesti noin 60 prosenttia, minkä jälkeen osuus on kasvanut aina 1990-luvulle saakka, lukuun ottamatta sotavuosien aiheuttamaa 1950–60 -luvun notkahdusta (kuvio 7). Korkeimmillaan työikäisten osuus on ollut 1980-luvulla, lähes 70 prosenttia, mutta 1990-luvulta lähtien työikäisten osuus on hieman laskenut. Vuonna 2008 15–64-vuotiaiden osuus väestöstä oli noin 66 prosenttia, ja väestöennusteiden mukaan vuosien 2009–2060 aikana työikäisten osuus väestöstä laskee noin 10 prosenttiyksiköllä.

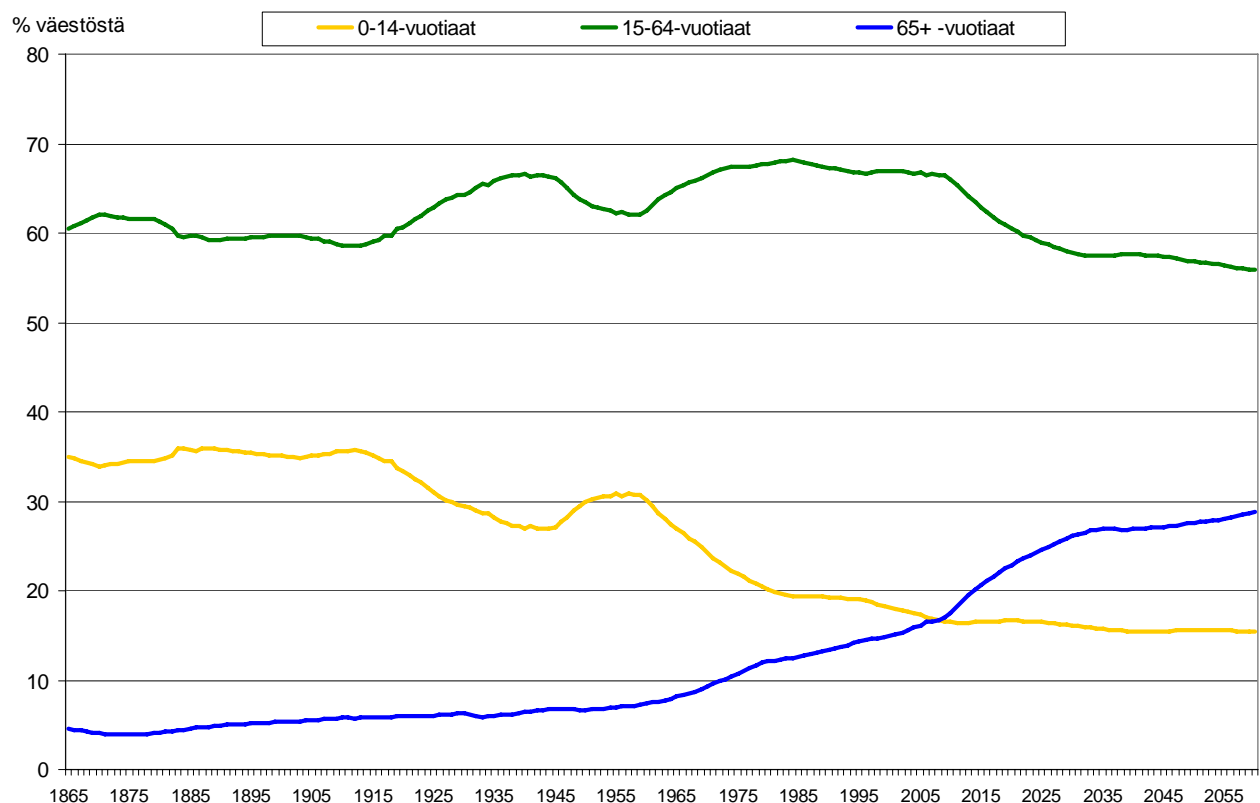
Lasten ja nuorten osuus Suomen väestöstä on laskenut huomattavasti 1900-luvun alusta lähtien. Vielä 1910-luvun alussa 0-14-vuotiaiden osuus väestöstä oli noin 35 prosenttia, kun vuonna 2008 vastaava osuus oli enää 17 prosenttia. Poikkeuksen laskutrendiin tekee ainoastaan sotavuosien jälkeiset “suuret ikäluokat” 1950–60 -luvun vaihteessa, jolloin Suomessa syntyi poikkeuksellisen paljon lapsia. Erityisesti 1960-luvulta lähtien lasten osuus väestöstä on alkanut tasaisesti laskea.

Ennusteiden mukaan vuonna 2060 0-14-vuotiaiden osuus Suomen väestöstä olisi vain noin 15 prosenttia.

Ikääntyneiden eli yli 65-vuotiaiden osuus väestöstä on pysynyt suhteellisen tasaisesti alle 10 prosentissa aina 1960-luvulle saakka, minkä jälkeen osuus lähtenyt kasvuun. Suurten ikäluokkien ja ikärakenteen vinoutuminen on havaittavissa ikääntyneiden voimakkaana kasvuna vuosien 2008–2060 aikana. Vuonna 2008 ikääntyneiden osuus oli noin 17 prosenttia väestöstä, kun vuonna 2060 sen ennustetaan olevan jo liki 30 prosenttia.

Viime vuosina vuotuinen maahanmuutto Suomeen on ollut yli 10 000 henkeä, joista suurin osa on parhaassa työiässä olevia perheellisiä 20–34-vuotiaita (ks. esim. Myrskylä 2006). Tilastokeskuksen vuoden 2009 väestöennusteessa maahanmuuton on oletettu olevan 15 000 henkeä vuodessa. Ilman positiivista nettosiirtolaisuutta Suomen väestörakenne olisi entistä vinoutuneempi tulevaisuudessa (ks. esim. Volk & Nivalainen 2009).

Kuvio 7 Suomen väestön ikärakenteen kehitys vuosina 1865-2060*



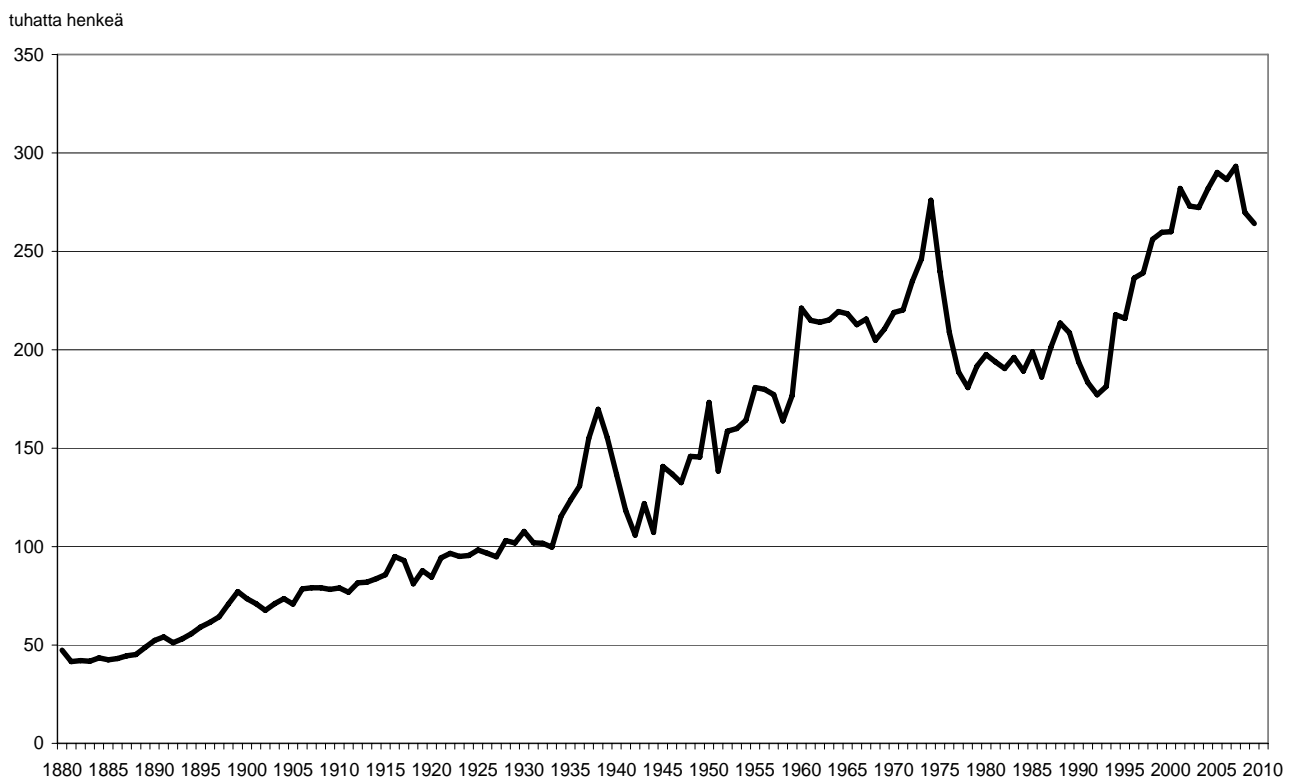
*vuodet 2009–2060 ennuste

Lähde: Tilastokeskus, väestötilastot

Maan sisäisellä muuttoliikkeellä on ollut huomattava vaikutus alueiden ikärakenteen kehitykseen. Kuntien välinen muuttoliike, eli pysyvän asuinpaikan vaihtaminen toiseen kuntaan, on kasvanut 1800-luvun loppupuolelta nykypäivään saakka, mikä on kasvattanut alueiden välisiä eroja väestön määrässä ja ikärakenteessa (kuvio 8). Huomattava osa kuntarajan ylittävistä muutoista ylittää myös seutukunnan ja maakunnan rajan. Nykyään vuosittain noin 5 prosenttia väestöstä muuttaa kunnasta toiseen, josta noin 60 prosenttia vaihtaa samalla asuinseutukuntaa ja 50 prosenttia maakuntaa (kuvio 9). Pitkiä muuttoliiketietoja tarkasteltaessa on syytä muistaa, että kuntien lukumäärä on muuttunut aikojen kuluessa. Toisaalta viime sodan tuloksena menetettiin Karjala ja sen väestö siirtyi itsenäiseksi jääneen Suomen alueille, mikä näkyy muuttopiikkinä kuvassa 8.

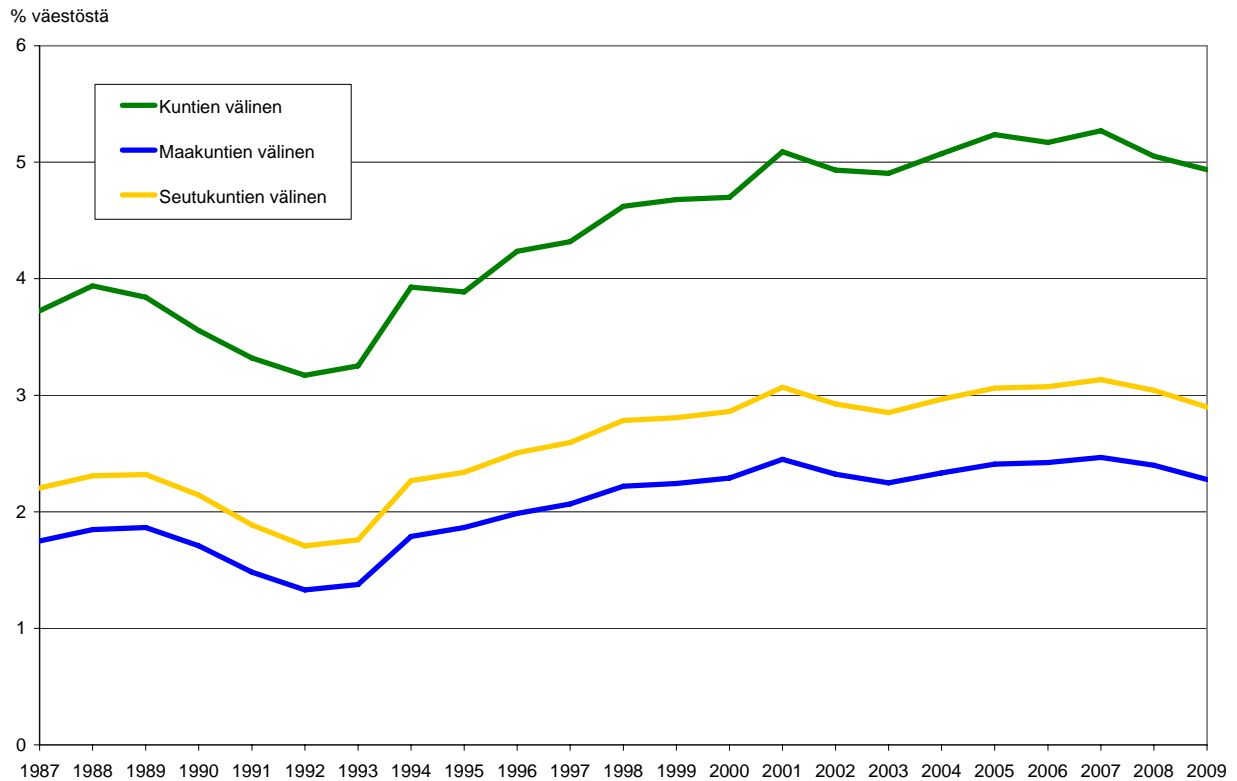
Muuton syyt vaihtelevat henkilöiden ominaisuuksien, iän ja elämänvaiheen mukaan. Suurimmalla osalla 18–50-vuotiailla suomalaisista muuton taustalla on joko opiskeluun tai työhön liittyvät tekijät (Virtanen 2003). Tuotannon ja työpaikkojen sekä koulutuspaikkojen sijoittuminen Etelä-Suomeen ja suurimpiin kaupunkeihin on lisännyt alueiden välisiä eroja entisestään. Muita tärkeimpiä muuton motiiveja ovat asuminen ja sosiaaliset syyt, joiden merkitys korostuu yli 50-vuotiaiden kohdalla.

Kuvio 8 Kuntien välinen muutto Suomessa vuosina 1880–2009, tuhatta henkeä



Lähde: Tilastokeskus, väestötilastot

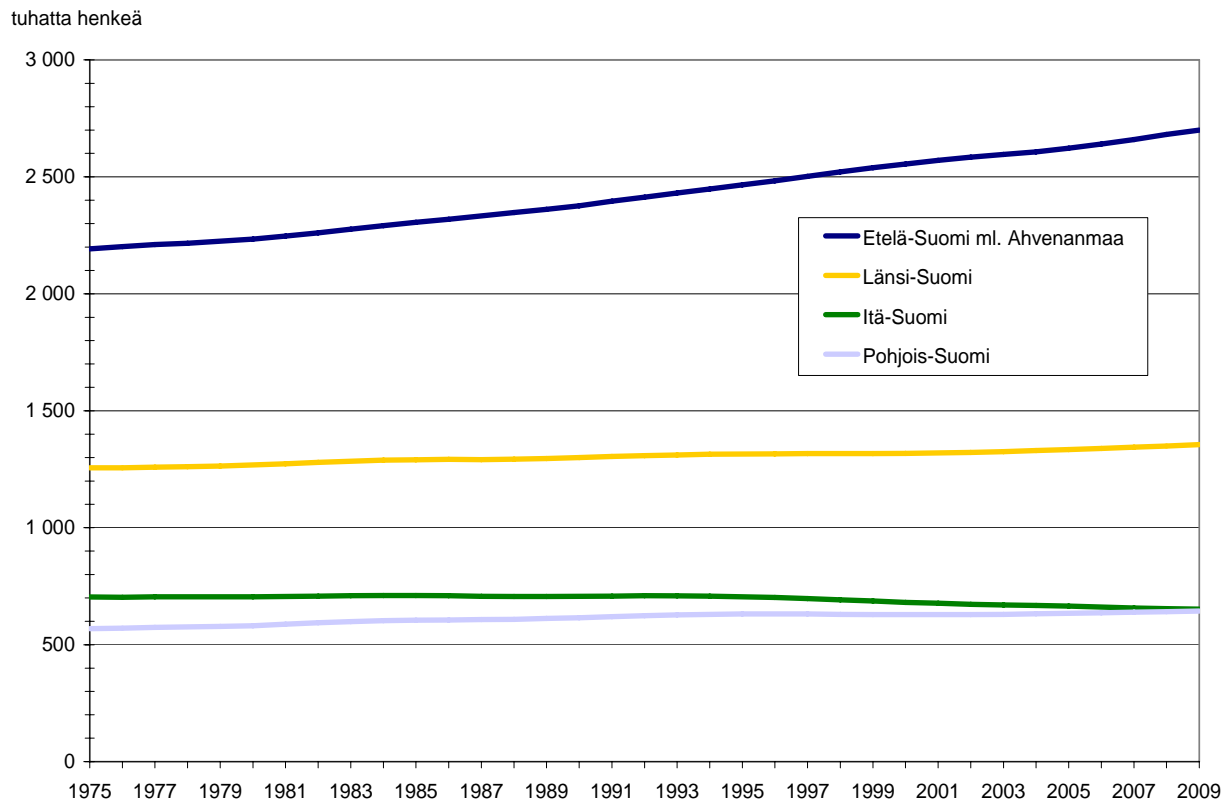
Kuvio 9 Kuntien, seutukuntien ja maakuntien välinen muutto Suomessa vuosina 1987–2009, prosenttia väestöstä



Lähde: Tilastokeskus, väestötilastot

Suomen **aluerakennetta** ajatellen, sen väestö on, tuotannon ja työpaikkojen ohella, keskittynyt viimeisten kolmenkymmenen vuoden aikana yhä enenevässä määrin maan etelä-osaan. Erityisesti Itä-Suomi on menettänyt väestöään (kuvio 10). Vuosien 1975–2009 aikana väestön suhteellinen muutos on ollut positiivinen kaikilla muilla suuralueilla paitsi Itä-Suomessa, joka on menettänyt noin 7 prosenttia väestöstään. Tällä hetkellä Suomessa on lähes 5,4 miljoonaa asukasta, joista puolet asuu Etelä-Suomessa, neljäsosa Länsi-Suomessa ja loput väestöstä on jakautunut Itä- ja Pohjois-Suomeen.

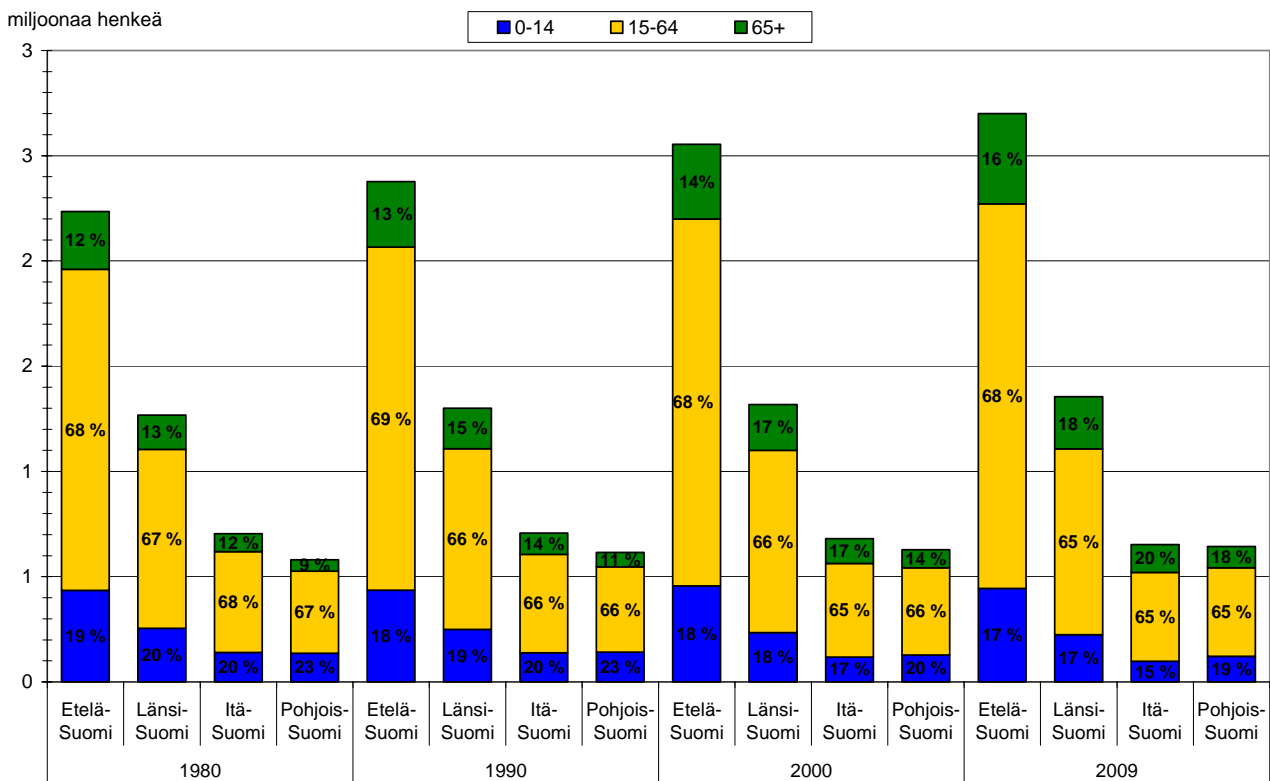
Kuvio 10 Suomen väestö suuralueittain (NUTS2) vuosina 1975–2009, tuhatta henkeä



Lähde: Tilastokeskus, väestötilastot

Muuttoliikkeen seurauksena väestön ikääntymisen vaikutukset ovat korostuneet tietyillä alueilla. Etelä-Suomessa työikäisen väestön osuus on pysynyt suhteellisen tasaisena vuosien 1980–2009 aikana, kun Länsi-, Itä- ja Pohjois-Suomessa osuudet ovat laskeneet (kuvio 11). Samoilla alueilla myös ikääntyneiden osuudet ovat lisääntyneet huomattavasti, kun eteläisessä Suomessa ikääntymisen vaikutukset ovat olleet maltillisemmat. Erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomessa ikääntyneiden osuudet ovat lähes kaksinkertaistuneet viimeisten 30 vuoden aikana. Lasten ja nuorten väestöosuudet puolestaan ovat pienentyneet kaikilla suuralueilla, mutta huomattavinta muutos on ollut Itä-Suomessa, jossa vuonna 2009 0-14-vuotiaita oli jopa viisi prosenttiyksikköä vähemmän kuin yli 65-vuotiaita. Muilla kolmella suuralueella lasten ja ikääntyneiden osuudet ovat viime aikoina olleet suurin piirtein samaa luokkaa, mutta ikääntyneiden osuuksien oletetaan ohittavan lasten osuudet lähivuosina.

Kuvio 11 Väestön ikärakenne suuralueittain (NUTS2) Suomessa vuosina 1980–2009, miljoonaa henkeä



Lähde: Tilastokeskus, väestötilastot

Väestön tarkastelu suuralueitasolla antaa jonkinlaisen kuvan alueiden eriytyvästä kehityksestä. On kuitenkin syytä muistaa, että suuralueet kätkevät sisälleen maakuntien, seutukuntien ja kuntien väliset erot, jotka usein ovat huomattavan suuria. Esimerkiksi Pohjois-Suomen suuralue sisältää Pohjois-Pohjanmaan maakunnan, jossa lasten osuus väestöstä on ollut yli ajan huomattavan suuri (v. 2009 21 %) ja ikääntyneiden osuus puolestaan keskimääräistä alhaisempi (v. 2009 14 %).

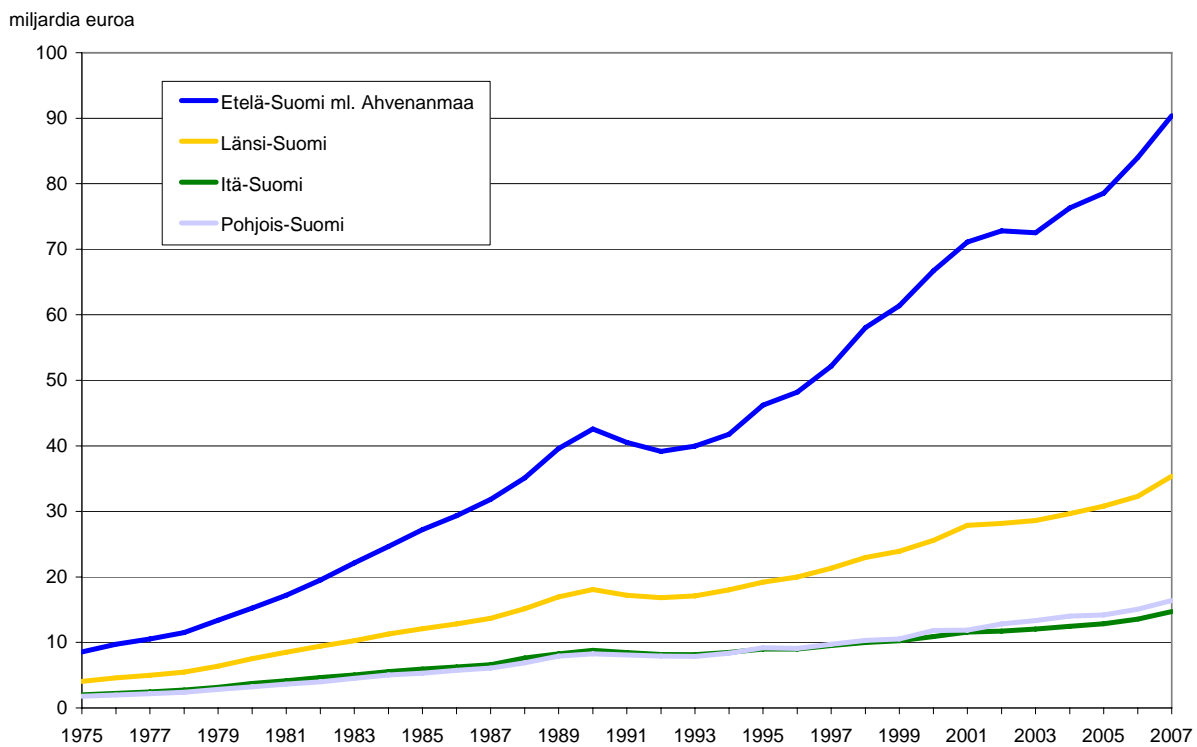
Kuvion 12 vasemman puoleisessa kartassa esitetään toteutunut **työikäisen väestön muutos seutukunnittain** vuosina 1975–2010 ja tilastokeskuksen ennuste vastaavaksi muutokseksi vuosina 2010–2040. Niiden avulla saadaan suuralueita tarkempi kuva väestörakenteen toteutuneesta alueellisesta kehityksestä ja sen tulevaisuuden näkymistä.

2.3 Tuotanto ja käytettävissä olevat tulot alueittain

Taloudellinen kehitys on kaikkialla maailmassa ollut alueellisesti epätasapainoista (World Bank 2009). Peruselinkeinojen osuuden pienetessä koko taloudessa teollisuuden ja muiden elinkeinojen yrityksillä on ollut taipumus kasautua sellaisiin paikkoihin missä on parhaat sijaintiedut tuotannossa ja suhteessa markkinoihin. Suomessa yritystoiminta ja työpaikat ja niiden mukana väestö on kasvavassa määrin sijoittunut maan eteläosiin ja toisaalta kaupunkialueille, joista tärkeimmäksi on muodostunut pääkaupunkiseutu.

Aluetason tuotantotietojen puuttuessa pidemmältä ajanjaksolta tarkastellaan vuoden 1975 jälkeistä aikaa (kuvio 13). Jakamalla Suomi pohjois-etelä suunnassa neljään NUTS2 -alueeseen (liite 2A ja 2B), voidaan havaita, että Etelä-Suomessa tuotannon kokonaismäärä on kasvanut huomattavasti nopeammin kuin muualla. Syrjäisempien sijaintien ja itärajan vaikutuspiirissä olevat Pohjois- ja Itä-Suomi ovat tuotannon kasvuvauhdissa jääneet jälkeen paitsi Etelä-Suomesta myös Länsi-Suomesta.

Kuvio 13 Suomen bruttokansantuote tuottajahintaan suuralueittain (NUTS2) vuosina 1975–2007, miljardia euroa



Lähde: Tilastokeskus, aluetilinpito

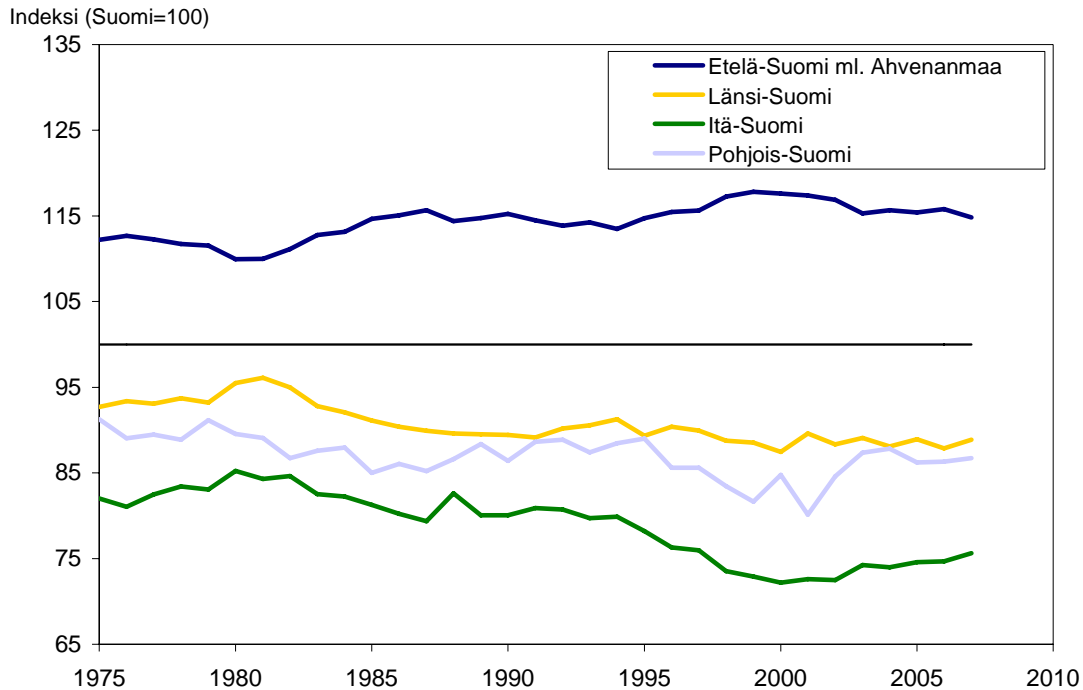
Kun tuotannon ja työvoiman sekä väestön aluerakenne on muuttunut, herää kysymys mitä on samalla tapahtunut henkeä kohti lasketulle tuotannolle ja tuloille. Kuviossa 14 koko maan henkeä kohti lasketun tuotannon arvoa on merkitty 100:lla kaikkina vuosina. NUTS-2 aluejakoa soveltaen henkeä kohti lasketun tuotannon arvon alue-erot kaventuivat vuodesta 1975 seuraavan vuosikymmenen vaihteeseen. Poikkeuksena oli Pohjois-Suomi, jonka suhteellinen asema säilyi jokseenkin ennallaan. 1980-luvun alkupuolella alue-erot kasvoivat selvästi, mutta vuosikymmenen jälkipuolella erot pysyivät jokseenkin samoina 1990-luvun lamavuodet mukaan lukien, jolloin tuotanto romahti samassa suhteessa kaikkialla. Talouden uudessa lamanjälkeisessä nousussa alue-erot alkoivat jälleen kasvaa vuosituhannen loppuun saakka. Sen jälkeen henkeä kohti lasketun tuotannon alue-erot ovat kaventuneet sikäli, että Etelä-Suomi on hieman heikentynyt suhteelliselta asemaltaan kun taas Pohjois- ja Itä-Suomi ovat parantaneet asemaansa.

Alueellisten erojen kehityskuva riippuu jossain määrin siitä, mitä käsiteitä käytetään. Kuviossa 14 mitattiin henkeä kohti laskettua tuotannon arvoa. Hyvinvoinnin alueellista jakautumista ajatellen luontevinta on vertailla käytettävissä olevia tuloja (markkinatulot + tulonsiirrot – välittömät verot) henkeä kohti. Käytettävissä olevat tulot sisältävät eriä, jotka voivat olla peräisin toisilta alueilta tai menevät pois alueelta, esimerkkinä pääomatulot. Toisaalta käytettävissä oleviin tuloihin vaikuttavat tulonsiirrot ja välittömät verot, joilla vaikutetaan myös eri alueilla asuvien ihmisten tuloihin eri tavalla alueesta riippuen.

Kuviossa 15 sovelletaan NUTS-2 aluejakoa ja tarkastelujakso on 1976–2007. Kyse ei kuitenkaan ole alkupään osalta vuosittaisista havainnoista, vaan tiedot ovat kotitaloustiedustelujen perusteella 1976, 1981, 1985 ja vasta vuodesta 1990 alkaen kyse on vuositason aikasarjoista. Alueellisten henkeä (kulutusyksikköä) kohti laskettujen käytettävissä olevien tulojen alue-erojen on arvioitu kaventuneen ennen 1960-luvun puolivälistä 1980-luvun alkuun (Loikkanen ym. 2007). Yllä olevan kuvan perusteella nämä erot ovat sen jälkeen pysyneet jokseenkin samoina, mukaan lukien 1990-luvun alun lama, jolloin absoluuttinen tulotaso laski kaikilla alueilla jokseenkin saman verran.

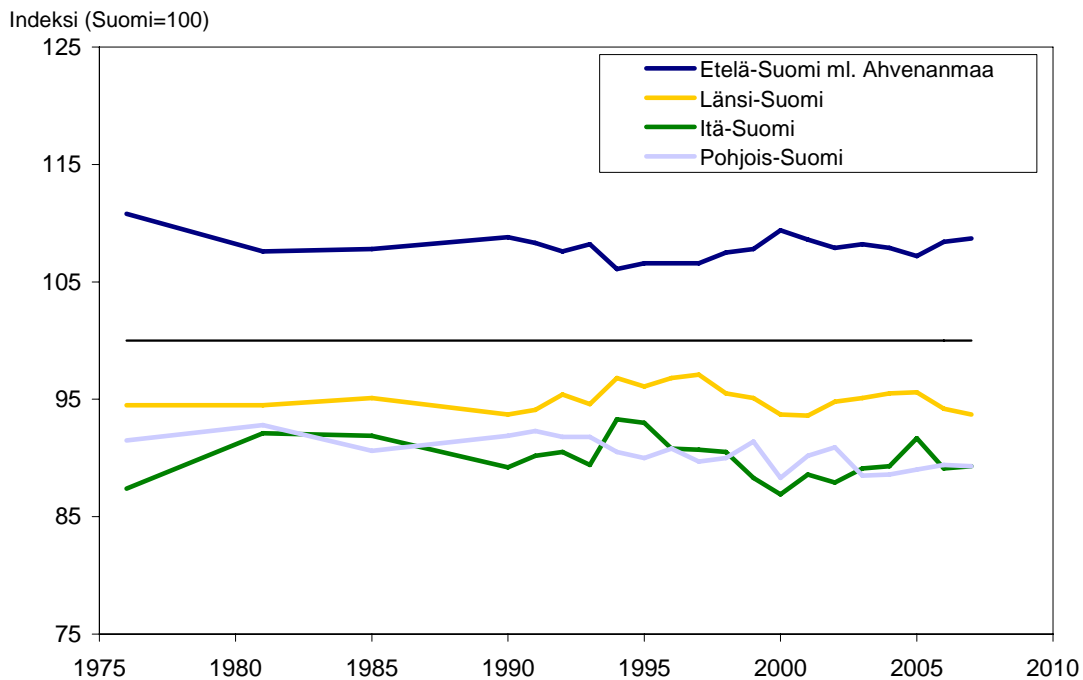
Vertaamalla kuvioita 14 ja 15 voi päätellä, että tulonsiirrot ja verotus pienentävät alue-eroja. Tarkastelujakson alkupäässä tämä vaikutus oli pienempi kuin sen loppupuolella.

Kuvio 14 Bruttokansantuote (tuottajahintaan) henkeä kohti suuralueittain (NUTS2) Suomessa vuosina 1975–2007, indeksi (Suomi=100)



Lähde: Tilastokeskus, aluetilinpito ja väestötilastot

Kuvio 15 Keskimääräinen käytettävissä oleva tulo henkeä (ekvivalenttia aikuista) kohti suuralueittain (NUTS2) Suomessa vuosina 1976–2007, indeksi (Suomi=100)



Lähde: Loikkanen, Riihelä, Sullström (2007), päivitetty

2.4 Kuntien tarjoamat hyvinvointipalvelut kotitalouksien näkökulmasta

Ihmisten ja kotitalouksien hyvinvoinnin indikaattorina käytettävissä olevat tulot (tai yksityiset kulutusmenot) jättää huomiotta maksuttomat tai subventoidut palvelut, jotka rahoitetaan verovaroin. Osa näistä on puhtaan julkishyödykkeen kaltaisia palveluja, kuten yleinen hallinto, turvallisuus, maanpuolustus ja infrastruktuurin rakentaminen. Ne ovat kaikille jokseenkin samanlaisia, eikä niitä voi kohdentaa yksilö- tai perhetasolle.

Toinen osa palveluista on yksilöllisiä hyvinvointipalveluja, joista merkittävimpiä tällaisia palveluja ovat koulutus-, terveys- ja sosiaalipalvelut. Niiden tarjonnasta vastaavat pääasiassa kunnat, joille palvelutarjonnan hoito on hajautettu eduskunnan säätämien lakien, asetusten ja normien puitteissa³. Julkisten hyvinvointipalvelujen tarjonta ja saatavuus perustuu Suomessa niin sanottuun universaaliperiaatteeseen, eli kaikilla kotitalouksilla on tulotasosta riippumatta yhtäläinen oikeus käyttää näitä palveluita. Palvelujen käytöstä saatavan etuuden arvo, riippuu kuitenkin sekä niiden käytöstä että maksupolitiikasta, johon sisältyy joiltakin soin tulosidonnaisuuksia (esimerkiksi päivähoitomaksut).

Kansantalouden tilinpidon termein mainittuja hyvinvointipalveluja kutsutaan *luontaismuotoisiksi sosiaalisiksi etuuksiksi* (social benefits in kind). Kun näiden etuuksien (ja eräiden muiden vastaavien erien) arvo lisätään kotitaloustasolla käytettävissä olevaan tuloon, saadaan kokonaistulo (oikaistu käytettävissä oleva tulo)⁴. Kotitalouksien saamien luontaismuotoisten sosiaalisten tulonsiirtojen keskimääräisillä tuotantokustannuksilla määritelty kokonaisarvo vuonna 2006 oli keskimäärin 6100 euroa kotitaloutta kohti. Sen osuus kotitalouksien kokonaistulosta oli noin neljännes. Näin on pitemmälläkin aikavälillä eli 1980-luvun lopulta, josta asti on vastaavan kaltaisia tietoja olemassa. Syvä lamakaan 1990-luvun alussa ei juuri muuttanut tuota kuvaa. Vaikka laman aikana kotitalouksien tulo- ja kulutustaso reaalisesti laski keskimäärin noin 10 prosenttia, palvelujen osuus säilyi suunnilleen samana. Nämä tiedot kuvaavat kuntien palvelutarjonnan merkitystä kotitalouksien tulonmuodostuksessa ja osana kulutusta. Yksilöllisistä hyvinvointipalveluista suurin

³ Kuntien ohella hyvinvointipalveluja tarjoavat myös valtio sekä voittoa tavoittelemattomat yhteisöt. Esimerkiksi valtio rahoittaa yliopistojen toimintaa, ja esimerkkinä voittoa tavoittelemattomat yhteisöistä mainittakoon Invalidiliitto ja Suomen Punainen Risti. Kuitenkin suurin osan koulutus-, terveys- ja sosiaalipalveluista on kuntien tarjoamaa.

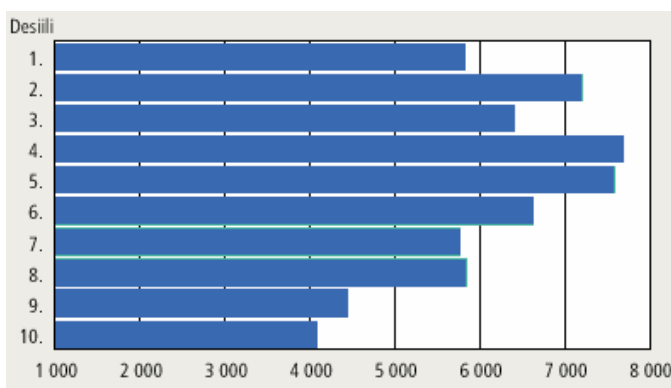
⁴ Kansantalouden tilinpidossa kotitalouksien saamat luontaismuotoiset sosiaaliset tulonsiirrot (social transfers in kind) sisältää saadut luontaismuotoiset sosiaalietuudet (social benefits in kind) sekä saadut yksilölliset markkinattomia tavaroita ja palveluja vastaavat tulonsiirrot (transfers of individual non-market goods and services). Nämä lisätynä kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin saadaan oikaistu käytettävissä oleva tulo (adjusted disposable income).

arvo-osuusvuonna 2006 oli koulutuspalveluilla (47,9 %), seuraavana olivat terveyspalvelut (40,5 %) ja loput (11,6 %) olivat sosiaalipalvelujen osuutta. (Lindqvist 2008.)

Koska palvelujen käytöstä saatava etuus ei jakaannu tasaisesti kotitalouksien kesken, on tällä myös vaikutusta kotitalouksien väliseen tulonjakoon. Eri-ikäiset ja eri tuloiset henkilöt käyttävät palveluita toisistaan poikkeavissa määrin. Esimerkiksi nuoret ja lapsiperheet käyttävät ja hyötyvät eniten julkisesta koulutus- ja päivähoitopalvelujen tarjonnasta. Terveyspalvelujen käyttö on koulutuspalveluita tasaisempaa läpi elinkaaren.

Jotta saataisiin kuva hyvinvointipalvelueteuden jakautumisesta kotitalouksien tulotason mukaan, jaetaan ne kymmeneen yhtä suureen ryhmään (desiiliin) niin, että ensimmäisessä ryhmässä ovat pienituloisimmat ja kymmenennessä suurituloisimmat kotitaloudet. Toiseen, neljänteen ja viidenteen tuloryhmään kuuluvat kotitaloudet selvästi keskimääräistä enemmän absoluuttisesti hyötyä palvelujen käytöstä - yli 7 000 euroa vuodessa (kuvio 16). Näistä neljänteen ja viidenteen desiiliin kuuluvia voidaan luonnehtia keskituloisiksi, kun taas toiseen desiiliin kuuluvat kotitaloudet ovat jo suhteellisen pienituloisia. Vanhustalouksien osuus on tässä ryhmässä suhteellisesti suurin, mutta myös yhden huoltajan talouksia on suhteellisesti paljon. Myös kolmannen ja kuudennen kymmenyksen taloudet hyötyvät keskimääräistä enemmän palveluiden käytöstä. (Lindqvist 2008.)

Kuvio 16 Hyvinvointipalveluista saatava hyöty tulodesiileittäin vuonna 2006. Desiilit muodostettu kulutusyksikköä kohden lasketuista käytettävissä olevista tuloista, euroa.



Lähde: Kulutustutkimus 2006, Tilastokeskus ja Lindqvist (2008)

Keskimääräistä hieman vähemmän, mutta kuitenkin lähes 6 000 euroa kotitaloutta kohti, saavat etuutta hyvinvointipalveluista ensimmäinen (pienituloisin), seitsemäs ja kahdeksas tuloryhmä. Ensimmäisessä desiilissä on paljon yhden hengen talouksia kuten opiskelijatalouksia ja

vanhustalouksia ja yhden huoltajan talouksistakin noin 15 prosenttia kuuluu tuohon joukkoon. Seitsemänteen ja kahdeksanteen kymmenykseen kuluvat taloudet ovat jo suhteellisen hyvätuloisia. Näihin tuloryhmiin kuuluu suhteellisesti eniten kahden huoltajan lapsiperheitä ja lapsettomia pariskuntia.

Kaikkein suurituloisimmille (9. ja 10. desiili) kohdentuu etuusia 4 000-4 500 euroa vuodessa eli selvästi vähemmän kuin muihin tulokymmenyksiin. Tämä johtuu siitä, että näihin desiileihin kuuluu niin eniten lapsettomia, työkäisiä pariskuntia, jotka käyttävät vain vähän julkisia koulutus- ja sosiaalipalveluja ja vain jossain määrin julkisia terveyspalveluja.

Jos maksuttomien tai subventoitujen palvelujen etuuden arvoa tarkastellaan suhteellisesti joko tuloihin tai menoihin verrattuna, on niiden merkitys alimmissa tuloryhmissä suurin (taulukko 1). Pienituloisimmassa desiilissä palvelujen etuuden arvo on jopa yli 50 prosenttia tuloista. Vielä keskimmaisissa tulokymmenyksissä palvelujen arvo on 20-30 prosenttia tuloista tai kulutuksesta. Suurituloisimmilla palveluiden merkitys vähenee niin absoluuttisesti kuin suhteellisesti mitattuna.

Taulukko 1 Kotitalouksien keskimääräiset käytettävissä olevat tulot, kulutusmenot ja hyvinvointipalveluista saatu etuus desiileittäin vuonna 2006

Desiili	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.
Käytettävissä olevat tulot	10 700	17 500	21 500	25 200	29 600	34 400	37 200	44 800	50 300	82 800
Yksityiset kulutusmenot	13 800	18 700	21 300	24 600	27 500	30 600	33 100	37 900	42 200	52 900
Etuus	5 800	7 200	6 400	7 700	7 600	6 600	5 800	5 800	4 500	4 100
- osuus tuloista, %	54	41	30	30	26	19	16	13	9	5
-osuus kulutusmenoista, %	42	39	30	31	28	22	17	15	10	8

Lähde: Kulutustutkimus 2006, Tilastokeskus ja Lindqvist (2008)

Julkisten hyvinvointipalvelujen tarjonta on edellä esitetyn perusteella osa tulonjakopolitiikkaa, jonka seurauksena erot kotitalouksien välisessä hyvinvoinnissa ovat merkittävästi pienempiä, kuin ne muuten olisivat. Vaikka valtio rahoittaa hyvinvointipalvelujen tarjontaa valtionosuusjärjestelmän kautta, kunnilla on merkittävä rooli tarjonnan toteuttamisessa ja ne osallistuvat myös sen rahoitukseen omalla panoksellaan.

3 SUOMEN KUNNAT JA JULKINEN SEKTORI MENOTALOUDEN NÄKÖKULMASTA

3.1 Kunnat osana kansantaloutta ja julkista sektoria

Tulotason kasvun, väestörakenteen muutoksen ja teknologisen kehityksen myötä paikallisten julkishyödykkeiden, mutta erityisesti kuntien hoidettavaksi yhä enemmän määrättyjen hyvinvointipalvelujen kysyntä on kasvanut. Samalla kuntasektorin merkitys osana julkista sektoria ja kansantaloutta on korostunut ajan myötä Suomessa. Kuntasektorin kulutusmenot suhteessa bruttokansantuotteeseen ovat kasvaneet suhteellisen tasaisesti alle 2 prosentista 15 prosenttiin vuosien 1860–2008 aikana (kuvio 17A). Samalla tapaa kuntasektorin osuus julkisista (valtion ja kuntien) kulutusmenoista on kasvanut yli ajan, jopa kolminkertaistunut (kuvio 17B). Poikkeuksena tasaisessa kasvussa ovat olleet ainoastaan osuuksien laskut vuoden 1918 Sisällissodan sekä 1940-luvun sotavuosien aikana, jolloin valtion menot kasvoivat. Talvisodan, Jatkosodan, ja Lapin sodan aikana vuosina 1939–1945 myös kuntien normaali toiminta ja kunnallistalous vähenivät johtuen lähinnä työvoiman ja tarvikkeiden puutteesta (Soikkanen 1966).

1940-luvun sotien jälkeen kuntien tehtävät kasvoivat, niiden tarjoamat palvelut lisääntyivät ja talous laajeni. Vielä vuonna 1950 julkiset kulutusmenot olivat jakautuneet tasan kuntien ja valtion kesken, mutta tämän jälkeen kuntasektorin osuus julkisista menoista on ohittanut valtion osuuden. Kunnallistalouden kehitykseen ovat vaikuttaneet Suomen hyvinvointivaltion rakentaminen ja taloudellinen kasvu, jonka edellytyksenä on ollut maan teollistuminen ja elinkeinorakenteen muutos maatalousvaltaisesta palveluvaltaiseen 1950-luvulta lähtien. Suomen hyvinvointivaltion rakentaminen, jonka mukanaan tuomia lakiuudistuksia ovat olleet muun muassa sairausvakuutus, eläkejärjestelmä, peruskoulu-uudistus sekä lasten päivähoito, on korostanut kuntien asemaa julkisten palveluiden tuottajana. Vuoteen 2008 tultaessa kuntasektorin osuus julkisista kulutusmenoista on lähes 70 prosenttia, mikä kuvastaa julkisten palvelujen keskittymisestä pääasiassa kuntien vastuulle (kuvio 17B).

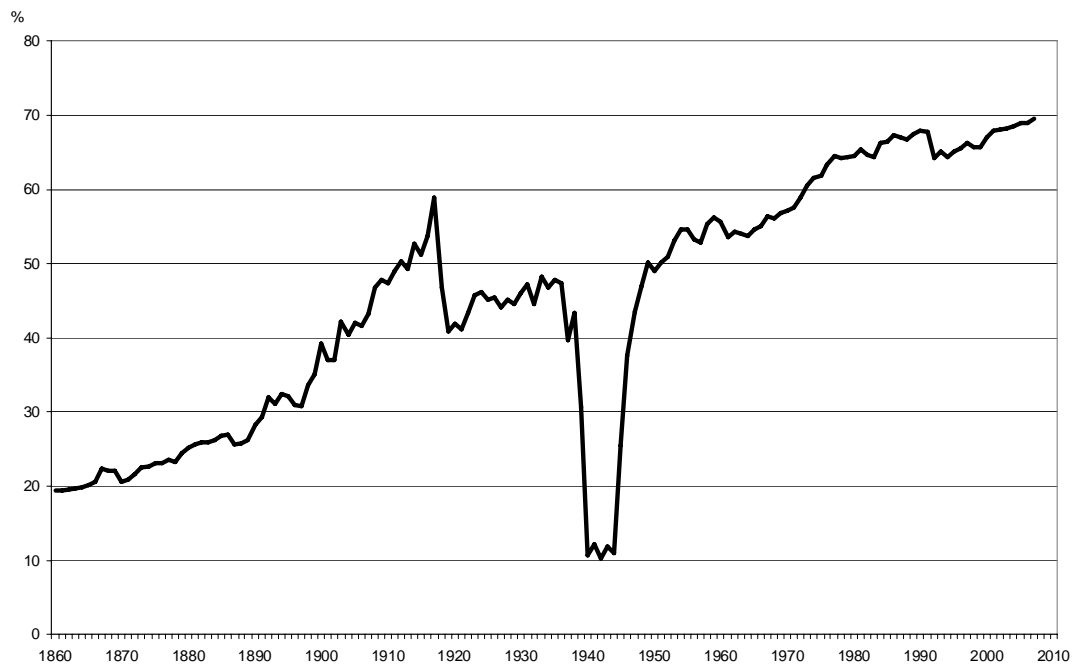
Useimmissa Euroopan kunnilla ei ole nykyään yhtä mittavaa palvelutarjontatehtävää kuin Suomessa. Muualla osa tehtävistä on siirretty joko väli- tai aluetasolle, määrättyä tehtävää hoitamaan perustetuille elimille tai valtion tehtäväksi. Tässä mielessä Suomen julkinen sektori on

poikkeuksellisessa määrin hajautettu kuntien vastuulle vaikka valtio osallistuikin rahoitukseen valtionapujärjestelmällä (Laakso & Loikkanen 2004).

Kuvio 17A Suomen kuntasektorin kulutusmenot suhteessa bruttokansantuotteeseen vuosina 1860–2008, prosenttia bruttokansantuotteesta.



Kuvio 17B Suomen kuntasektorin osuus julkisista kulutusmenoista vuosina 1860–2007, prosenttia julkisista kulutusmenoista



Lähde: Tilastokeskus, kansantalouden tilinpito ja historialliset sarjat

3.2 Kuntien menorakenne

Kuntien tehtävien kuvaaminen menotalouden näkökulmasta kertoo kuntien palvelurakenteen muutoksesta eli siitä, mihin hallinnon alaan kunakin ajanjaksona taloudellisia voimavaroja on keskitetty. Kolme suurinta tehtäväaluetta kautta aikojen ovat olleet terveydenhuolto, sosiaalipalvelut ja koulutus, joiden yhteenlaskettu osuus on noin 70–80 prosenttia kuntien menoista (kuvio 18A ja 18B). Yhteiskunnan ja kuntarakenteen muutoksen seurauksena näiden kolmen tehtäväluokkien painopisteet ovat vaihdelleet ajassa. Kuntien palvelurakenteen tarkasteleminen kokonais- ja kulutusmenojen avulla antaa hieman erilaisen kuvan kehityksestä. Kokonaismenot sisältävät kaikki kunnan menot, kulutusmenot vain lähinnä palveluiden tuottamisesta aiheutuvat työ- ja palkkauskustannukset⁵.

1900-luvun alkupuolella kunnat panostivat erityisen paljon koulutukseen. Vuonna 1921 Suomessa säädettiin laki oppivelvollisuudesta, jonka mukaan jokaiseen kuntaan oli rakennettava riittävä määrä kansakouluja, niin ettei koulumatkan pituus ylittänyt viittä kilometriä (Kaukovalta 1940). 1920-1930-luvulla kunnat keskittivätkin taloustoimiaan tämän oppivelvollisuuden toteuttamiseksi. Sodan jälkeen opetustoimintaa myös tehostettiin. Oppilasryhmien kokoa rajoitettiin ja kunnat velvoitettiin palkkaamaan erityisopettajia kuten talous- ja käsityöopettajan (Soikkanen 1966). 1950-luvulla myös koulutuksen rakennetta uudistettiin, jolloin kunnallisia keskikouluja perustettiin etenkin maaseudulle. Vuosina 1972–77 Suomessa toteutettiin peruskoulu-uudistus, jossa kaksihaarisesta koulutusjärjestelmästä luovuttiin ja siirryttiin yhtenäiskouluideaan⁶.

Koulutusmenojen osuus on 2000-luvulle tultaessa laskenut selvästi. Vuonna 1930 koulutuksen osuus kuntien kokonaismenoista oli 36 prosenttia, kun vuonna 2008 vastaava osuus oli enää 19 prosenttia. Painopisteen siirtyminen koulutuksesta sosiaali- ja terveystalouteen on tapahtunut vähitellen, mutta selkeää se on ollut 1970-luvulta lähtien. Uusien ikäluokkien vähittäinen pieneneminen ja väestön ikääntyminen on osaltaan supistanut koulutusmenojen osuutta.

⁵ Kokonaismenoihin kuuluvat välituotekäyttö, palkansaajakorvaukset, tukipalkkiot, omaisuusmenot, sosiaalietuudet, tulonsiirrot, pääomansiirrot, investoinnit ja maan ym. nettohankinnat. Kulutusmenoihin kuuluvat palkkausmenot ym. työkustannukset, laskennallinen korko ja poistot, korjaus- ja kunnossapitokustannukset sekä palvelujen ostojen ja myyntien erotus.

⁶ Suomen koulutusjärjestelmä oli ollut autonomian ajoista lähtien kaksihaarainen. Ensimmäiset neljä vuotta oppilaat kävivät yhteistä kansankoulua, jonka jälkeen osa ikäluokasta siirtyi oppikouluun. Oppikoulu puolestaan jakaantui kahteen osaan: viisivuotiseen keskikouluun ja kolmevuotiseen lukioon. Peruskoulu-uudistuksen tarkoituksena oli taata kaikille tasa-arvoiset lähtökohdat koulutukseen, ja tätä ajoi myös peruskoulutuksen ilmaisuus.

Erityisesti sotien jälkeisenä aikana kunnat ovat panostaneet terveyden- ja sairaanhoidon järjestämiseen. Kokonaismenojen osalta terveyshuollon osuus on lähes kolminkertaistunut vuosien 1930–2008 aikana, mutta kulutusmenoissa osuus on pysynyt melko tasaisena. Vuonna 1939 säädettiin laki yleisestä lääkärihoidosta, jonka mukaan joka kunta yksin tai yhdessä muiden kuntien kanssa oli velvollinen ylläpitämään kunnanlääkärin virkaa, sillä noin 200 kunnalta sellainen puuttui (Kaukovalta 1940). Vuodesta 1944 lähtien kunnat olivat lisäksi velvollisia ylläpitämään terveystieteiden ja kättilöiden virkoja sekä äitiys- ja lastenneuvoloita (Soikkanen 1966).

1950-luvun lopulla ja 1960-luvun alussa suomalainen sairaalalaitos laajeni voimakkaasti ja kunnat joutuivat ponnistelemaan sairaanhoidon palvelusten parantamiseksi. Tälle ajanjaksolle osuivat myös koulutusjärjestelmän uudistusten mukanaan tuomat velvoitteet koululääkärien ja -hammaslääkärien ylläpidosta jokaisessa kunnassa. Vuonna 1963 säädetyllä sairausvakuutusjärjestelmällä haluttiin taata terveyspalvelut kaikille kansalaisille, ja vuoden 1972 kansanterveyslailta kunnallisiksi tehtäviksi määriteltiin terveysneuvonta-, sairaankuljetus- ja sairaanhoitopalvelut sekä työterveyden- ja hammasterveydenhuolto (Kansanterveyslaki 28.1.1972/66). Samalla kunnansairaaloista ja -lääkäreistä siirryttiin kunnallisiin terveyskeskuksiin.

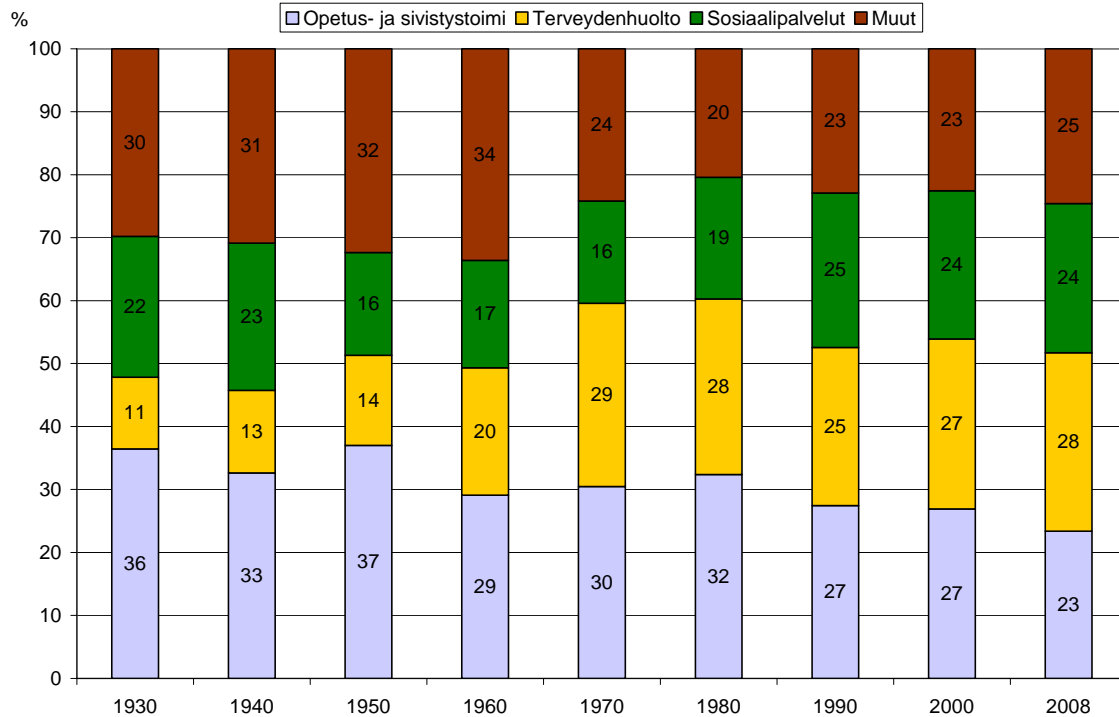
Terveydenhuollon kokonaismenojen kasvuun 1960-luvulta lähtien on vaikuttanut myös väestön ikääntyminen. Väestön ikääntyessä ja terveyspalveluiden kustannusten kasvaessa, kunnat ovat pyrkineet kehittämään korvaavia ja taloudellisesti edullisempia hoitomuotoja laitoshoidolle. 1980-luvulta lähtien kunnat ovat lisänneet vanhusten avopalveluja eli palveluasumista, kotisairaanhoitoa, kotipalveluja (Vaarama & Noro 2005). Erityisesti 1990-luvulla laitoshoidon on vähentynyt ja palveluasuminen lisääntynyt.

Itsenäisyyden alkuaikoina Suomi uudisti lähes kaikki sosiaalilait. Esimerkiksi vuonna 1922 säädettiin laki köyhäinhoidosta, jonka määräsi kunnat rakentamaan kunnalliskoteja ja työlaitoksia sekä tehostamaan mielisairaanhoitoa (Kaukovalta 1940). 1920–1930-luvuilla säädettiin myös muun muassa laki ammattien tarkastamisesta, laki työnvälitystoimistoista, lastensuojelulaki sekä irtolaislaki, joiden kaikkien toteuttaminen oli lähinnä kuntien vastuulla. Osaltaan myös väestön ikääntyminen, erityisesti 1970-luvulta lähtien, on vaikuttanut sosiaalimenojen kasvuun. Kyseisenä ajanjaksona sosiaalipalveluiden osuus kuntien kulutusmenoissa onkin lähes kaksinkertaistunut⁷.

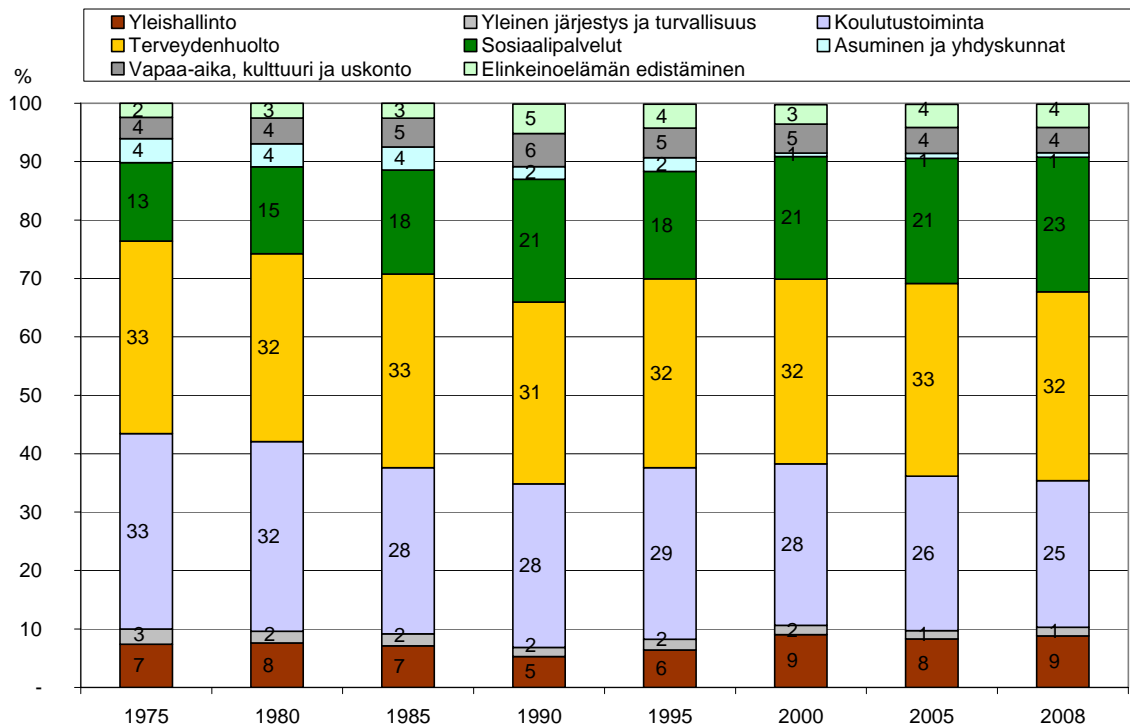
⁷ Sosiaalipalveluiden osuus kulutusmenoista on ollut kautta aikojen pienempi kuin osuus kokonaismenoista. Syynä tähän on kotitalouksille maksetut sosiaaliavustukset ja muut tulonsiirrot sekä kansaneläkelaitokselle maksetut osuudet eläkkeiden rahoitukseen.

Menojen kasvuun on osaltaan vaikuttanut myös laki lasten kunnallisesta päivähoidosta vuonna 1973.

Kuvio 18A Tehtäväluokkien suhteelliset osuudet kuntasektorin kokonaismenoista vuosina 1930–2008, prosenttia (pääomamenot sisältyvät v.1990–2008)



Kuvio 18B Tehtäväluokkien suhteelliset osuudet kuntasektorin kulutusmenoista vuosina 1975–2008, prosenttia



Lähde: Suomen taloushistoria 3; Käär (1988) & Tilastokeskus, julkinen talous

Kaupunkien ja maalaiskuntien menojen rakenne on ollut hieman erilainen kautta aikojen (liite 6, taulukko 7). 1930- ja 1960- luvuilla sosiaalisten tehtävien ja varsinkin opetus- ja sivistystoimen menojen osuudet ovat olleet kaupungeissa (ja kauppaloissa) hieman pienemmät verrattuna maalaiskuntiin. Sen sijaan kaupungeissa oikeudenhoito, järjestys- ja suojelutehtäviä sekä yleisiä töitä on ollut suhteessa enemmän kuin maalaiskunnissa.

3.3 Demografia ja kuntien menopaineet jatkossa

Kuntasektorin toiminnan laajuus ja rahoitustarpeet tulevaisuudessa riippuvat ratkaisevasti hyvinvointipalvelutarjonnan kasvusta. Näiden palvelujen kysyntä tulee kasvamaan jo pelkästään tulotason nousun vuoksi, mutta väestön määrän ja rakenteen muutoksella voi myös olla vaikutusta palvelukysyntään. Koska viimeaikaisessa julkisessa keskustelussa on korostettu väestörakenteen muutoksen vaikutuksia, seuraavassa tarkastellaan mikä on pelkän demografisen muutoksen vaikutus eri palveluista aiheutuville menoille.

Ennusteen pohjana ovat kuntien vuoden 2003 tehtäväkohtaiset menot henkeä kohti 5-vuotiskäyryhmittäin erikseen naisille ja miehille (Kunta- ja palvelurakennemuutoshanke). Näiden tietojen ja Tilastokeskuksen väestöennusteen avulla on laskettu ennuste tehtäväkohtaisten menojen kehityksestä vuosille 2009–2060. Toisin sanoen palvelumenot ikäryhmittäin on vakioitu vuoden 2003 tasolle ja ainoastaan ikäryhmien muutokset vaikuttavat menokehitykseen.

Liitteessä 3 on esitetty laskelmassa käytetyt kuntien terveys-, sosiaali- ja koulutuspalveluiden eri ikäryhmien ja sukupuolten menot. Koulutuksessa menot sijoittuvat 5-24 ikävuoden välille ja eroja sukupuolten välillä ei ole. Sosiaali- ja terveyspalveluissa puolestaan menot kasvavat iän myötä, mutta varsinaisesti vasta 60 ikävuoden ylittyessä. Lisäksi, menot naisille ovat miehiä suuremmat sosiaalipalveluissa, mutta terveydenhuollossa tilanne on päinvastainen. Osittain eroja naisten ja miesten välille syntyy erilaisten elinajanodotteiden vuoksi, joka vuonna 2008 oli naisilla 83 ikävuotta ja miehillä 76 ikävuotta.

Kuviossa 19 on esillä sekä toteutunut menokehitys vuosin 1960-2008 että laskelman avulla tehdyt tehtäväkohtaiset ennusteet vuosille 2009-2060, molemmat vuoden 2003 hintatasossa. On huomattava, että menneeseen kehitykseen on vaikuttanut kaikki tekijät (tulotason nousu,

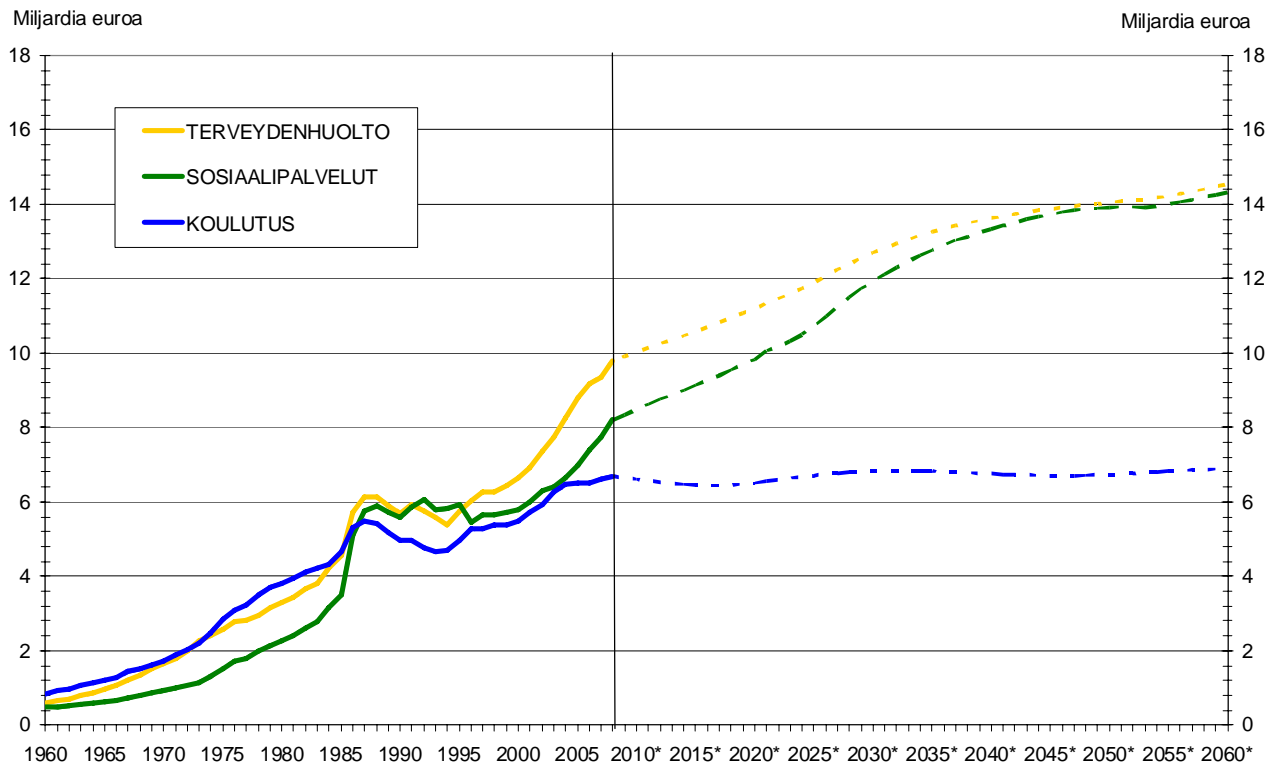
demografian muutos jne.), mutta ennusteeseen vaikuttaa vain väestön määrän ja sen rakenteen muutos. Väestön ikärakenteen muutos ennusteperiodilla ilmenee edellä esitetystä kuviosta 7.

Laskelman perusteella kuntasektorin terveydenhuollon ja erityisesti sosiaalipalveluiden menojen ennustetaan kasvavan nopeasti vuoteen 2045 saakka, jonka jälkeen kasvu hieman loivenee (kuvio 19). Koulutusmenot eivät juuri muutu tulevaisuudessa vaan pysyvät vuoden 2008 tasolla. Kuntasektorin terveydenhuolto- ja sosiaalipalvelumenot ovat molemmat vuonna 2060 noin 14 miljardia euroa ja koulutusmenot lähes 7 miljardia euroa. Demografisen muutoksen aiheuttama terveydenhuoltomenojen kasvu seuraavina 50 vuotena on noin 45 prosenttia ja sosiaalimenojen tapauksessa noin 75 prosenttia. Koulutusmenot pysyvät ennallaan. Laskelma osoittaa, että demografialla on kyllä merkitystä, mutta sen vaikutus on pieni verrattuna vuodesta 1960 toteutuneeseen kehitykseen, jota ei myöskään voi selittää pelkillä väestötekijöillä.

Tulotason nousu on vaikuttanut menneisyydessä palvelumenoihin huomattavasti (tulouusto yli yksi) ja sen huomioon ottamisella olisi myös tätä ennustetta selvästi nostava vaikutus. Toisaalta teknologinen muutos voi joko alentaa sitä tai kasvattaa sitä. Lopputulos riippuu siitä, syntykö ensisijaisesti sellaisia innovaatioita, jotka lisäävät terveystalouden kysyntää (kuten uudet hoitomuodot) vai korvautuvatko aiemmat kalliit hoidot halvemmilla.

Kuviossa 20 on esitetty kuntien terveys-, sosiaali- ja koulutuspalveluiden kokonaismenot suhteutettuna Suomen bruttokansantuotteeseen, jonka ei ole oletettu kasvavan vuosien 2009–2060 aikana, jotta saatiin esille demografisen muutoksen puhdas vaikutus. Kuvion perusteella kuntasektorin sosiaali- ja terveystalouden osuus bruttokansantuotteesta kasvaa aina vuoteen 2060 saakka, vaikkakin kasvu hieman loivenee vuoden 2045 jälkeen. Sen sijaan koulutuksessa meno-osuudet eivät juuri kasva tulevaisuudessa, vaan niiden ennustetaan pysyvän vuoden 2008 tasolla. Vuonna 2008 kuntasektorin terveydenhuoltomenot olivat lähes 6 prosenttia ja sosiaalipalvelu- ja koulutusmenot vajaat 5 prosenttia bruttokansantuotteesta. Vuonna 2060 BKT-osuuksien ennustetaan nousevan demografisen muutoksen tuloksena terveydenhuollossa ja sosiaalipalveluissa noin 8,5 prosenttiin ja koulutuksessa pysyvän noin 5 prosentissa.

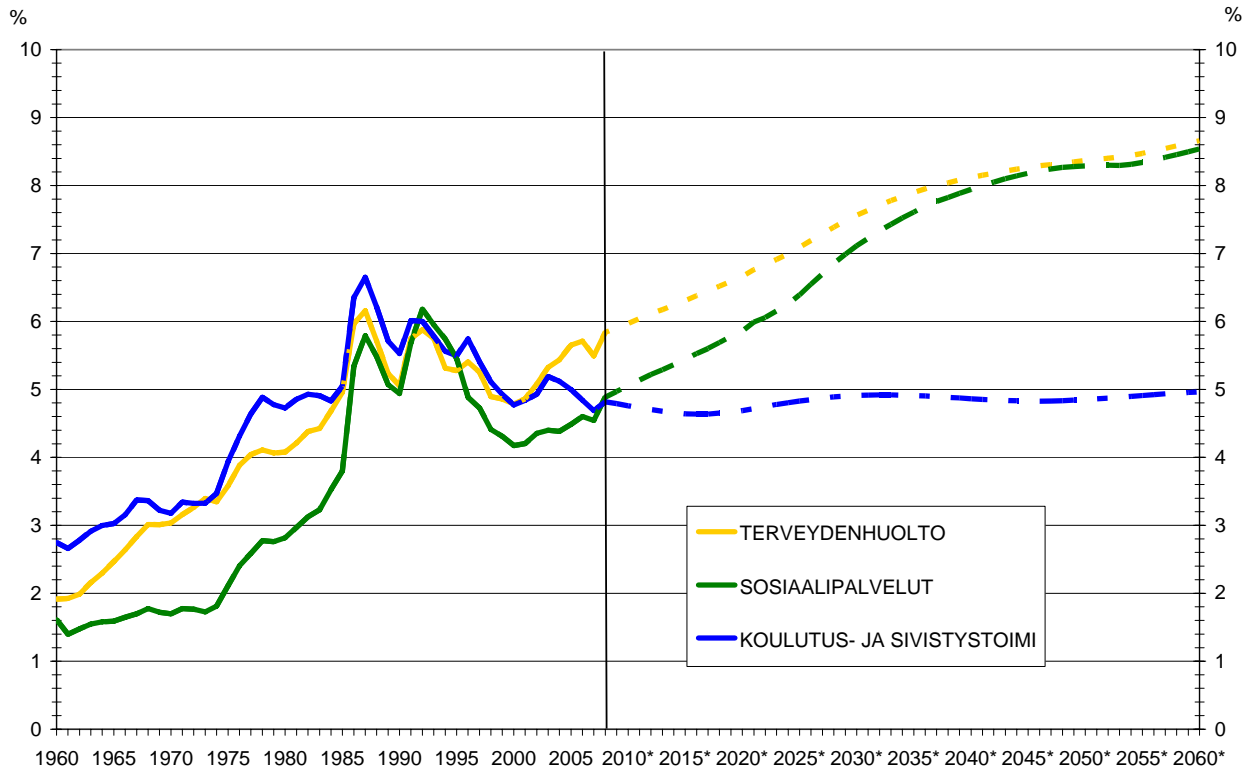
Kuvio 19 Kuntien terveys-, sosiaali- ja koulutussektorien kokonaismenot vuosina 1960–2008 (vuoden 2003 hinnoin) sekä ennuste puhtaan ikärakenteen muutoksen synnyttämistä menopaineista vuosina 2009–2060, miljardia euroa



Lähde: Kunta- ja palvelurakennemuutostushanke; Käär 1988; Tilastokeskus, julkinen talous ja väestöennuste 2009

Kuvion 20 laskelma keskittyy tarkastelemaan pelkästään demografisesta muutoksesta aiheutuvia kuntien menopaineita olettaen tulotaso (BKT) ja ikäryhmittäiset menot kiinnitetyiksi vuoden 2003 tasolle. Koulutusta lukuun ottamatta väestön määrällä ja sen rakenteen muutoksella oli selvä menoja ja BKT-osuutta nostava vaikutus, mutta se ei sittenkään ole kovin suuri verrattuna aiempaan tehtäväkohtaisten menojen toteutuneeseen nousuun. Tämä selittyy sillä, että vuodesta 1960 lähtien tapahtunut hyvinvointipalvelumenojen ja niiden BKT-osuuden kasvu ei ole perustunut kuin osin väestön ikärakenteen muutokselle, ja tärkein nousua selittävä tekijä on ollut reaalisen tulotason (BKT:n) kasvu. Samoin jatkossa tulotason (BKT:n) kasvu tulee kasvattamaan menoja siksi, että palvelukysyntä kasvaa tulotason ja palveluinnovaatioiden myötä. Toisaalta tulotason nousu vaikuttaa myös yksikkökustannuksiin, jos työvaltaisella alalla, kuten sosiaali- ja terveydenhuollossa, palkat nousevat jatkossakin enemmän kuin tuottavuus.

Kuvio 20 Kuntien terveyst-, sosiaali- ja koulutussektorien kokonaismenojen BKT-osuudet vuosina 1960–2008 (vuoden 2003 hinnoin) sekä ennuste puhtaasti ikärakenteeseen muutoksen synnyttämistä menopaineista vuosina 2009–2060, prosenttia Suomen bruttokansantuotteesta¹



¹bruttokansantuotteen ei ole oletettu kasvavan vuosina 2009–2060

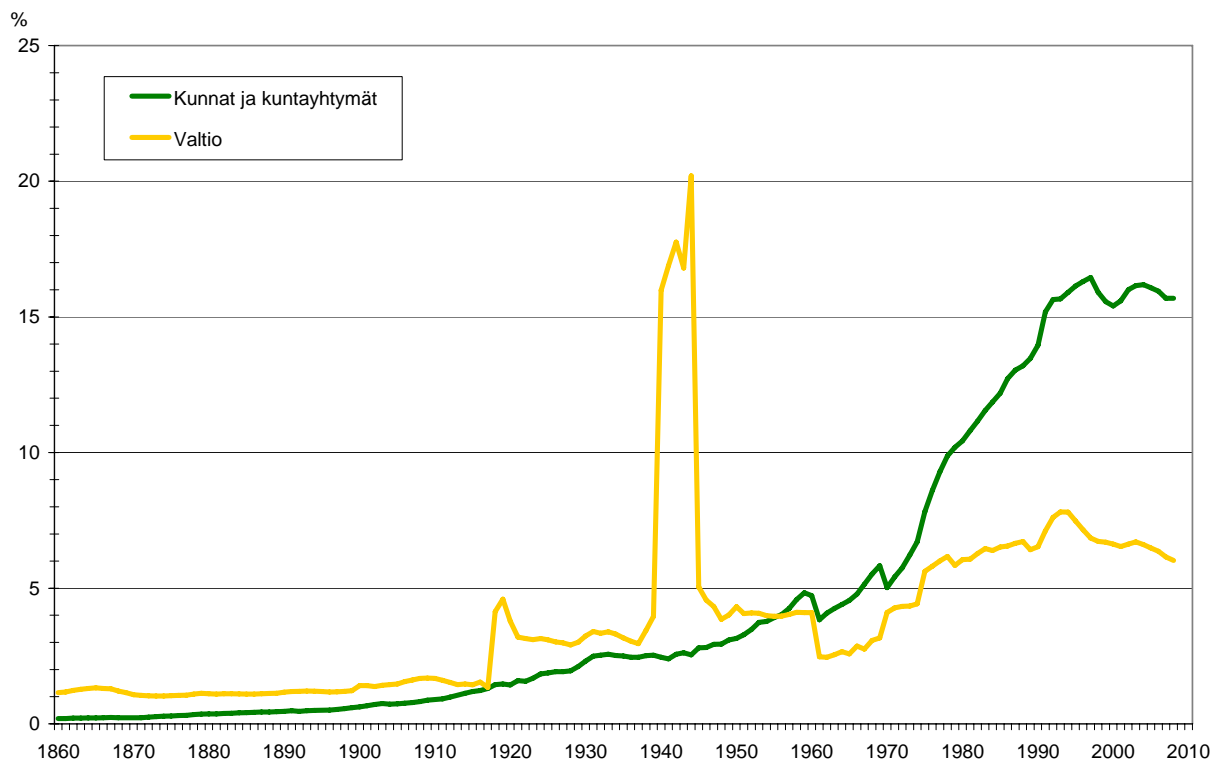
Lähde: Kunta- ja palvelurakennemuutostushanke; Käär 1988; Tilastokeskus, julkinen talous ja väestöennuste 2009

Jos tulevaisuudessa odotetaan tapahtuvan BKT:n (ja tulotason) kasvua, mutta sen ei oletettaisi (aiemmin toteutuneesta kehityksestä poiketen) vaikuttavan palvelukysyntään eikä heijastuvan ikäryhmittäisiin palvelumenoihin (ne pysyvät vuoden 2003 tasolla), niin silloin tehtäväkohtaisten menojen BKT-osuus laskee sitä enemmän kuvan 20 ennusteesta mitä suurempi on BKT:n kasvu. Liitteessä 7 tämä ilmenee kun BKT:n kasvuksi on oletettu 1 prosentti ja 1,5 prosenttia.

4 KUNTIEN TYÖLLISET

Itsenäistymistä edeltävinä vuosikymmeninä kuntasektorin osuus työllisistä (työtunneista) oli selvästi valtiota pienempi. Kunnat saavuttivat valtion noin yhden prosentin osuuden itsenäistymisen aikaan, mutta valtiollisten instituutioiden perustaminen aiheutti hyppäyksen valtion osuudessa. Kuntasektorin osuuden kasvu pysähtyi 1930-luvulla, mutta se jatkui sodan jälkeen. 1960-luvun työtuntitiedot puuttuvat, mutta kuviosta 21 nähdään, että hyvinvointivaltion palvelujärjestelmän rakentaminen kuntien varaan 1970-luvun alusta lähtien johti voimakkaaseen työllisyyden kasvuun. Se taittui vasta 1990-luvun laman jälkeen. Vuoteen 2008 tullessa kuntien osuus on noin 16 prosenttia ja valtion 6 prosenttia Suomen työllisistä.

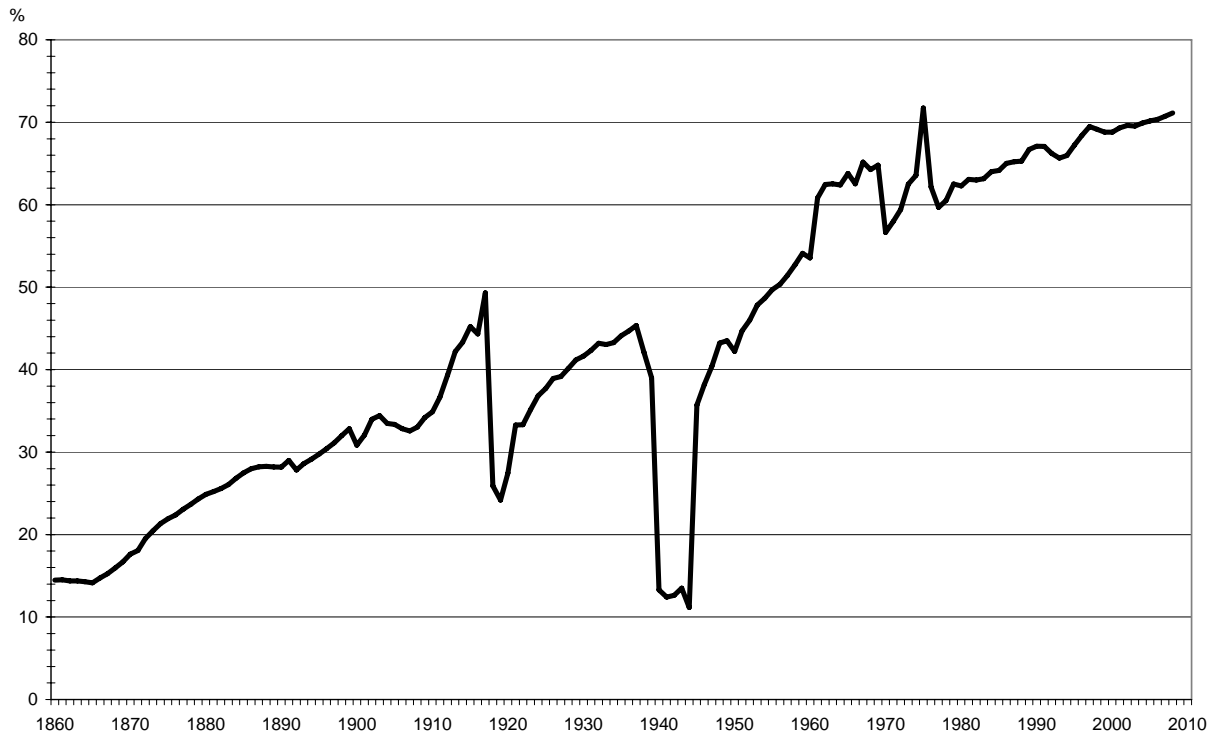
Kuvio 21 Kuntien ja valtion osuudet Suomen työllisistä vuosina 1860-2008*, prosenttia (laskettu työtunneista)



*vuodet 1961–1969 arvio työllisten määrän perusteella, koska tilastotiedot työtunneista puuttuvat
Lähde: Tilastokeskus, kansantalouden tilinpito ja historialliset sarjat

Kuntasektorin osuus julkisen sektorin työllisistä (työtunneista) on kasvanut tasaisesti ajassa. Poikkeuksena ovat ainoastaan itsenäistymisen ja sotavuosien notkahdukset ja 1970-luvun alun piikki ylöspäin (kuvio 22). 1900-luvun alussa kuntien osuus oli noin 15 prosenttia julkisen sektorin työllisistä, kun vuonna 2008 vastaava osuus oli 70 prosenttia.

Kuvio 22 Kuntasektorin osuus julkisen sektorin työllisistä vuosina 1860-2008*, prosenttia (laskettu työtunneista)



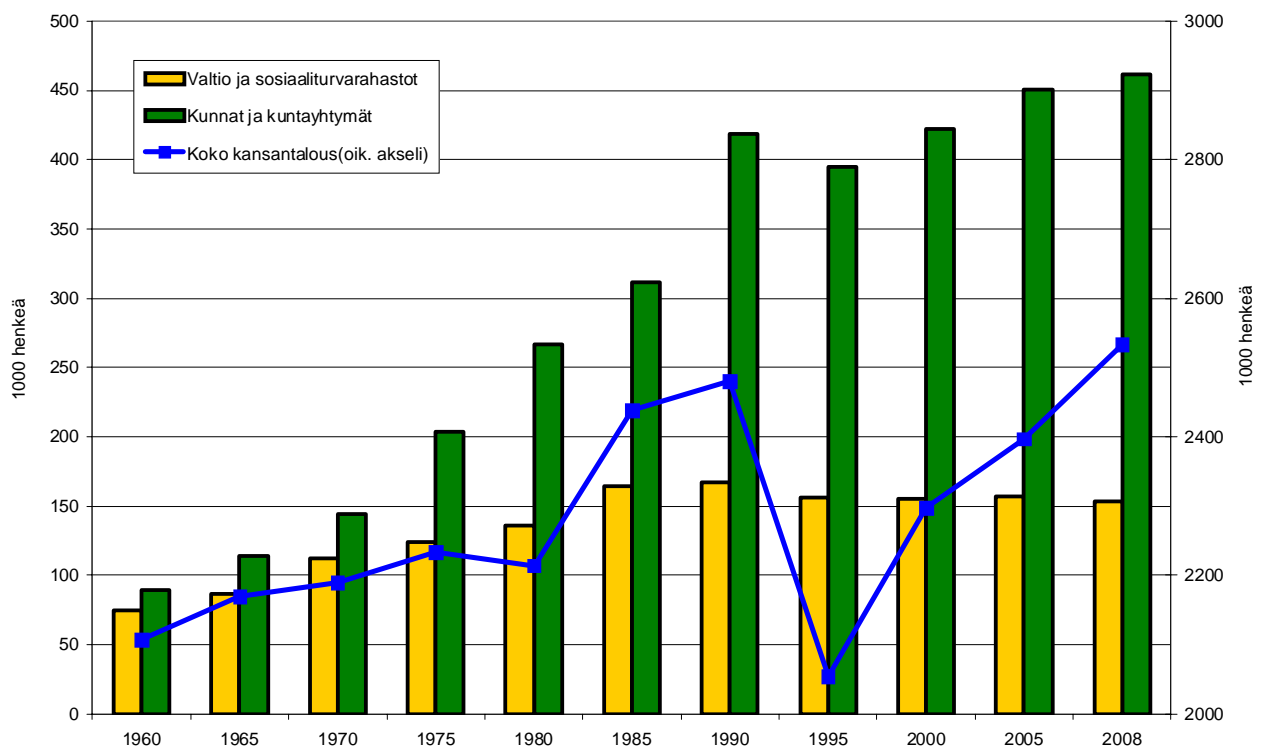
*vuodet 1961–1969 arvio työllisten määrän perusteella, koska tilastotiedot työtunneista puuttuvat
Lähde: Tilastokeskus, kansantalouden tilinpito ja historialliset sarjat

Kuntasektorin työllisten määrä on kasvanut noin 100 000 työntekijästä 450 000 työntekijään vuosien 1960–2008 aikana (kuvio 23). 1990-luvun alkuvuosina kuntien työllisten määrä laski reilut 5 prosenttia, mutta on sen jälkeen jatkanut kasvuaan. Sen sijaan koko maan työllisten määrä väheni vuosien 1990–1995 aikana lähes 20 prosentilla. Tämän lisäksi vuotta 1990 vastaava koko maan työllisten taso on saavutettu uudestaan vasta 2000-luvun lopulla, kun se kuntasektorilla saavutettiin jo ennen 2000-lukua.

Kuntatyöntekijöiden määrän kasvun taustalla on julkisen sektorin hoitaakseen ottamien hyvinvointipalvelujen kysynnän kasvu. Eduskunta on säätänyt lakeja palvelutarjonnan kasvattamiseksi, tarjonnut lisää rahoitusta ja siirtänyt vastuuta hyvinvointipalveluista kunnille.

Uusien lakien tuloksena kuntiin perustettiin uusia virkoja. Esimerkiksi vuoden 1950 sosiaalitoimen laki määräsi, että yli 4 000 asukkaan kuntaan tuli perustaa sosiaalijohtajan tai sosiaalisihteerin virat (Soikkanen 1966). Samaten kuntainliittojärjestelmän rakentaminen 1960-luvulta alkaen ja valtion aikaisemmin tuottamien terveydenhuoltopalveluiden siirtyminen lähes kokonaan kuntasektorille kasvattivat työvoimatarvetta kunnissa. Palvelukysynnän kasvun vastuiden siirtymisen rinnalla keskeinen syy kuntasektorin työntekijämäärän kasvuun on palvelutoiminnan työvaltaisuus ja alhainen tuottavuuskehitys, jota tarkastellaan erikseen luvussa 8.

Kuvio 23 Työlliset (palkansaajat ja yrittäjät) Suomessa vuosina 1960–2008, tuhatta henkeä



Lähde: Turkkila 1984 & Tilastokeskus, kansantalouden tilinpito

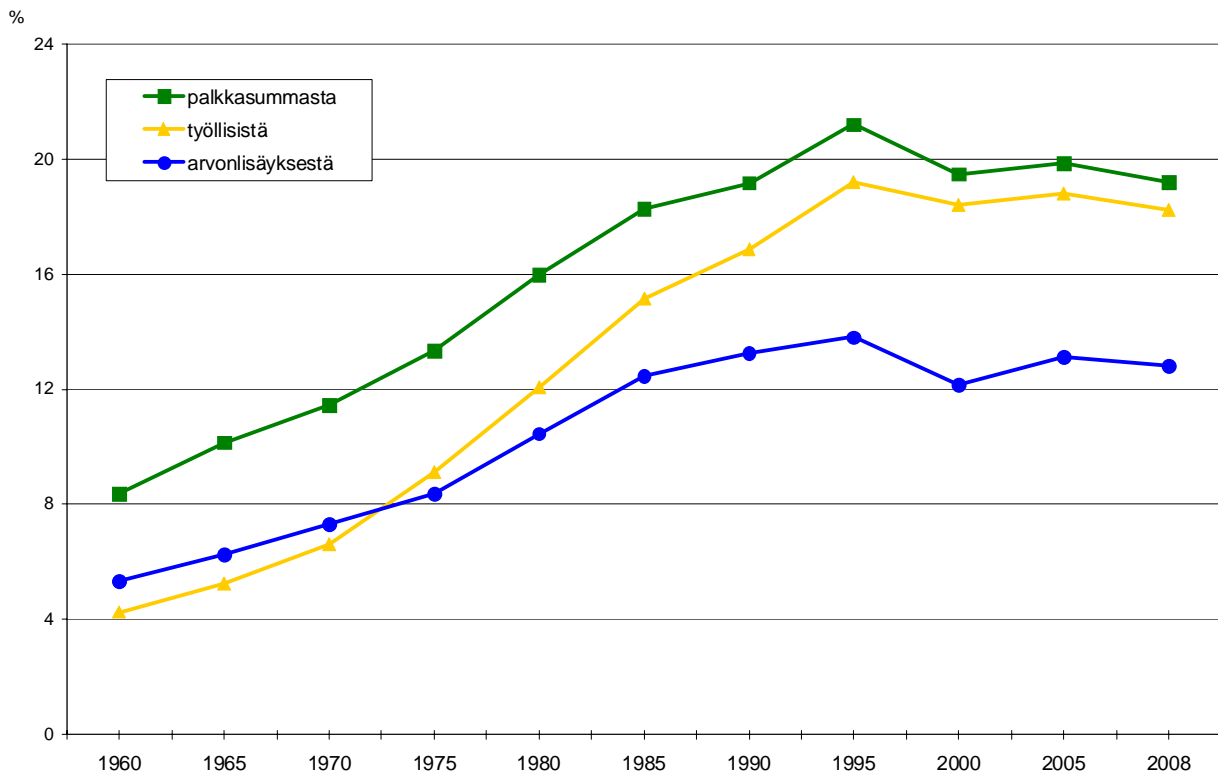
Kuntasektori on yksi maamme suurimmista työllistäjistä; koko maan työllisistä lähes joka viides tekee töitä kunnallisissa palveluissa. Kuntasektorin henkilöstö keskimääräistä varttuneempaa: kokoaikaisen kuukausipalkkaisen henkilöstön keski-ikä vuonna 2008 oli 45 vuotta (Kunnallinen työmarkkinalaitos, tilastoja henkilöstöstä).

Kuntasektorin osuus kansantalouden työllisistä on kasvanut nopeammin kuin osuus kansantalouden palkkasummasta tai arvonlisäyksestä vuosien 1960–2008 aikana (kuvio 24). Vuonna 1970

perustettiin kunnallinen työmarkkinalaitos palkkauksen yhtenäistämiseksi, mikä on omalta osaltaan vaikuttanut kuntasektorin palkkasumman ja työllisten osuuden lähentymiseen 1970-luvulta lähtien.

Kuntasektorin osuus kansantalouden palkkasummasta on suurempi kuin osuus työllisistä. Syynä tähän on kuntasektorin työntekijärakenne (matalapalkkaiset ammatit palvelualalla, yksityisen ja julkisen sektorin ero palkoissa).

Kuvio 24 Kuntasektorin osuus kansantalouden palkkasummasta, bruttoarvonlisäyksestä ja työllisistä vuosina 1960–2008, prosenttia



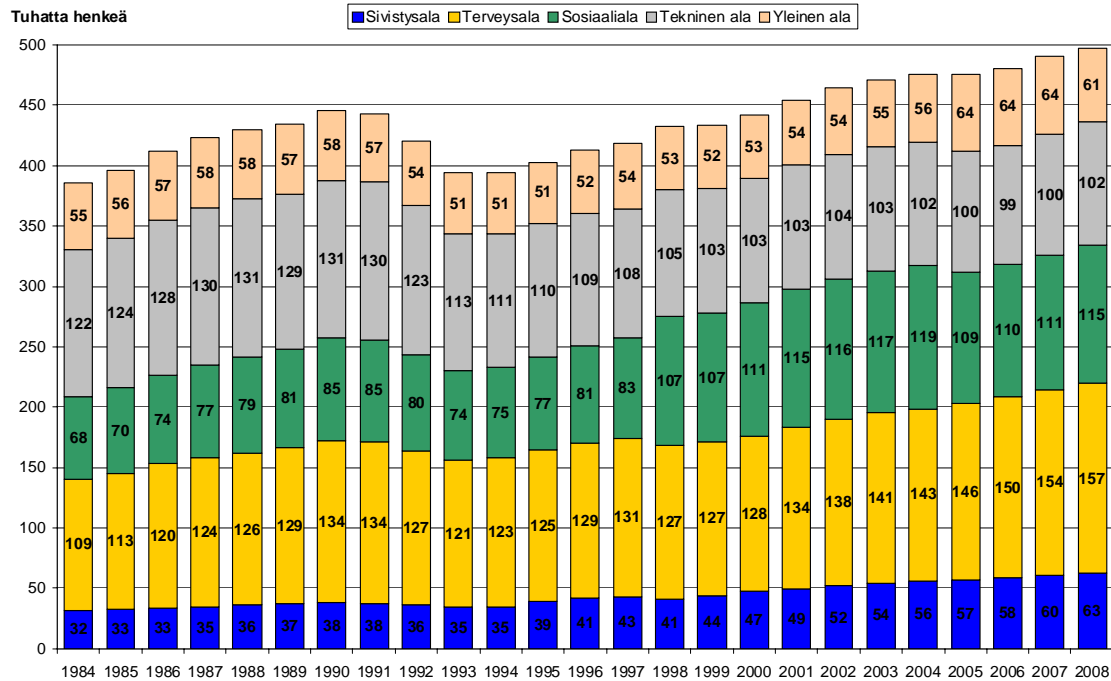
Lähde: Turkkila (1984); Käär (1988) & Tilastokeskus, kansantalouden tilinpito

Kuntasektorin kaikkien toimialojen, lukuun ottamatta teknistä alaa, työntekijämäärät ovat kasvaneet tarkastelujaksolla, mutta osuudet sen sijaan ovat vaihdelleet (kuviot 25A ja 25B). Sosiaali-, terveys- ja sivistysalan työntekijöiden osuudet ovat tasaisesti kasvaneet, kun vastaavasti teknisen ja yleisen alan työntekijöiden osuudet ovat pienentyneet. Erityisesti teknisellä alalla muutos on ollut huomattava, osuus on laskenut 10 prosenttiyksikköä viimeisen 15 vuoden aikana.

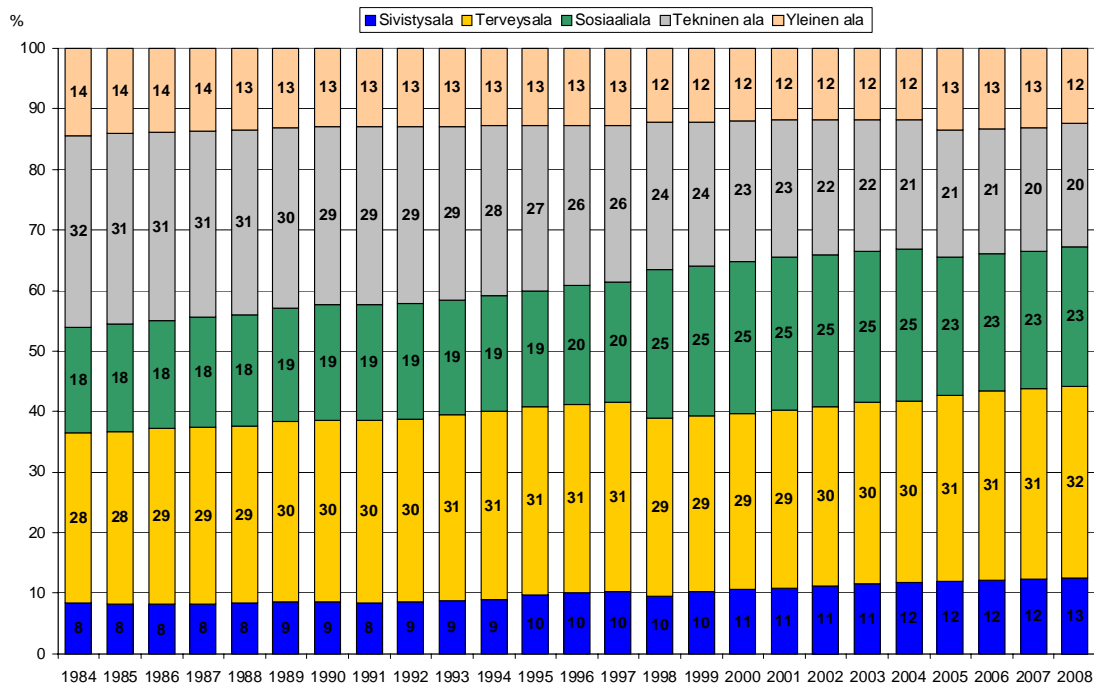
Kuntien työntekijöiksi on luettu kaikki osa- ja määräaikaiset kunnallisen eläkelain (KuEL) mukaan vakuutetut työntekijät. KuEL-vakuutettujen osuus on noin 90 prosenttia kunta-alan tai kuntien

työntekijöistä. Suuri osa peruskoulujen ja lukioden opettajista kuuluu Valtion eläkelain piiriin, mutta muuten KuEL kattaa kuntien työntekijät.

Kuvio 25A Kuntasektorin työntekijöiden* määrä toimialoittain vuosina 1984–2008, tuhatta henkeä



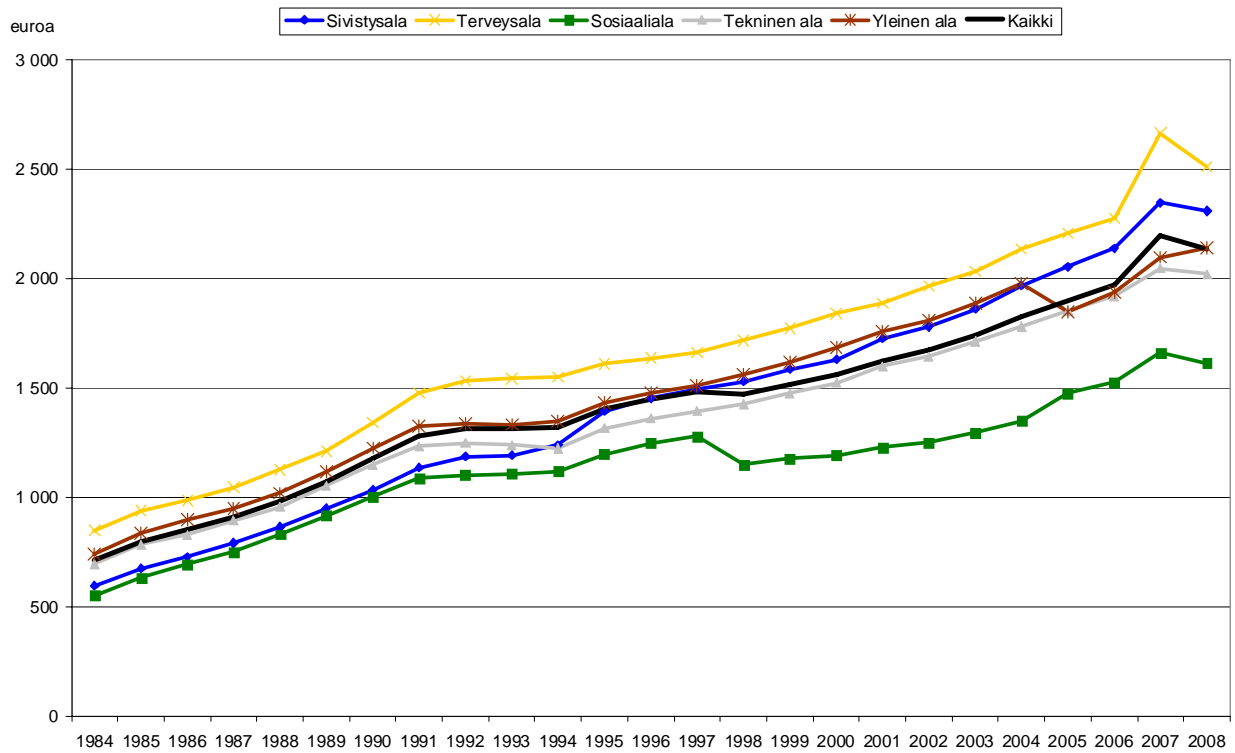
Kuvio 25B Kuntasektorin työntekijöiden* jakauma toimialoittain vuosina 1984–2008, prosenttia



*KuEL-vakuutetut, mukana myös osa- ja määräaikaiset; toimialat muodostettu ammattien mukaan
Lähde: Kuntien eläkevakuutus

Kuntasektorin keskimääräiset kuukausiansiot ovat nousseet kaikilla aloilla, mutta sosiaalialan keskipalkkojen kehitys on ollut muita aloja hitaampaa erityisesti vuoden 1997 jälkeen (kuvio 26). Vuonna 2009 alhaisimmat keskimääräiset kuukausiansiot ovat sosiaalialalla (n.1600 €kk) ja vastaavasti korkeimmat terveysalalla (n. 2500 €kk) ja sivistysalalla (n. 2300 €kk).

Kuvio 26 Kuntasektorin työntekijöiden* keskimääräiset kuukausiansiot toimialoittain vuosina 1984–2008, euroa

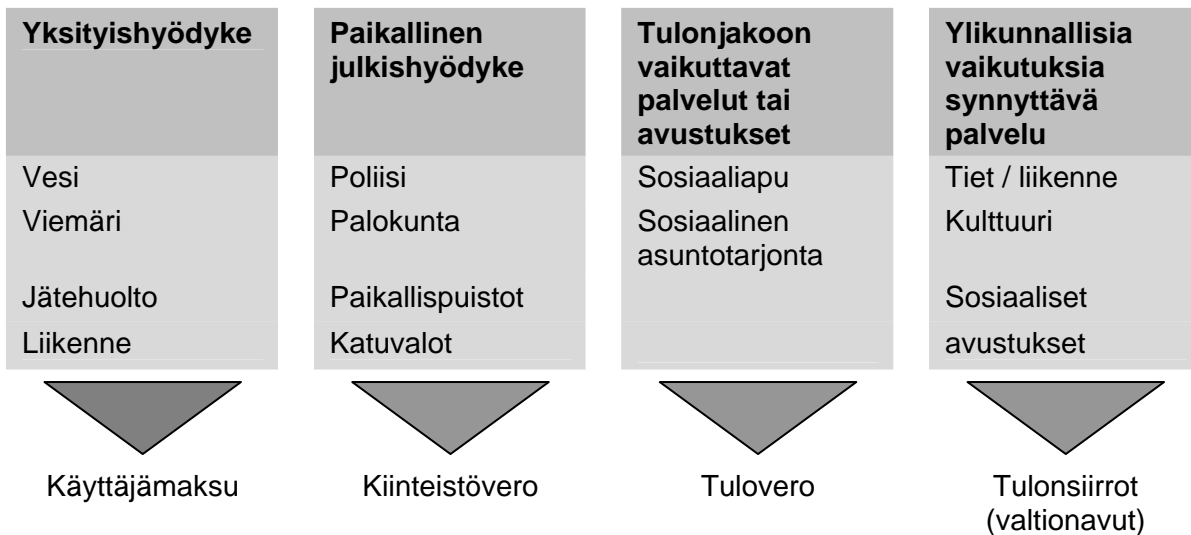


*KuEL-vakuutetut, mukana myös osa- ja määräaikaiset; toimialat muodostettu ammattien mukaan
Lähde: Kuntien eläkevakuutus

5 KUNTIEN TULORAKENNE

Kuntasektorin tulot koostuvat pääasiassa verotuloista, valtionavuista ja toimintatuloista (mm. käyttömaksut ja myyntitulot) sekä muista tuloista. Tämä kuntien rahoituksen perusrakenne on ollut voimassa jo 1800-luvun loppupuolella (ks. esim. liite 6, taulukko 2). Rahoituksen muotojen keskinäinen painotus ja sisältö riippuvat kuntien tehtävistä ja niiden hoidon vaatimasta rahoituksesta. Jo 1800-luvun loppupuolella kunnan tehtäviin sisältyi muun muassa koulutoimen ja terveydenhuollon tehtäviä paikallisten julkishyödykkeiden (esim. palotoimi) ohella (liite 6, taulukko 1). Noihin aikoihin rahoitus koostui erilaisista veroista (esim. manttaalivero, tulovero, koiravero ja tanssivero) ja maksuista (esim. henkilömaksut, perunkirjoitusmaksut, lainojen takaisin maksut) ja lisäksi kunnat saivat valtionapuja (liite 6, taulukot 2 ja 4). On syytä muistaa, että kaupunkien ja maalaiskuntien rahoitusrakenteet ovat kautta aikojen olleet hieman erilaiset. 1900-luvun alussa kunnallisveroilla katettiin suuri osa maalaiskuntien menoista. Kaupungeissa tilanne oli toisenlainen, sillä kaupungeilla oli käytettävissään enemmän tulo-rahoitusta liikelaitoksistaan (liite 6, taulukko 3).

Kaavio 27 Eri rahoitusmuodot erityyppisille palveluille



Lähde: Loikkanen (2009)

Kansainvälisessä julkisen talouden kirjallisuudessa kuntien tehtävät nähdään verraten suppeina ja tämä heijastuu myös suosituksissa rahoittaa kuntien toimintaa. Tämä ilmenee esimerkiksi YK:n alaisen UN-Habitatin suosituksissa kuntien rahoittamiseksi, joka ilmenee kaaviosta 27 (UN-

HABITAT 2009). Siinä suositellaan yksityishyödykkeiden rahoitusta käyttäjämaksuin, paikallisten julkishyödykkeiden rahoitusta kiinteistöverolla ja tulonjakoon vaikuttavia palveluita ja avustusten rahoitusta tuloverolla. Jos palvelulla on ylikunnallisia vaikutuksia, rahoitukseen sopivat valtionavut. Taustafilosofiana kaaviossa on hyötyjä maksaa –periaatteen soveltaminen, pyrkimys välttää tulonjakoon vaikuttavia tehtäviä kuntatasolla ja kuntatason tehtävien ja rahoitusmuotojen vakaus. Viimeksi mainittu pyrkimys lähtee siitä, että suhdannepolitiikka, epävakaat tehtävät ja rahoituksen muodot sopivat paremmin valtiolle kuin kunnille.

Suomessa rahoituksen määrälliset tarpeet ovat olleet tällaista näkemystä suuremmat niin kauan kuin kuntien tehtävät ovat olleet laajat. Tämä on heijastunut myös sovellettuihin rahoituksen muotoihin, jotka ovat painottuneet eri lailla kuin kaavio 27 suosittelee.

Suomessa valtio päättää kuntien käytettävissä olevista veromuodoista ja niiden veropohjista, kun taas kunnilla itsellään on joko rajoittamaton tai rajoitettu oikeus määrätä veroasteet. Verotulot puolestaan koostuvat vuoden 1993 veroreformin jälkeen kunnallisesta tuloverosta, yhteisöverosta ja kiinteistöverosta. Reformin yhteydessä kunnallisen tuloveron pohja rajoitettiin ansiotuloihin eli pääomatulot ovat sen ulkopuolella. Toisaalta käyttöön otettiin kunnille maksettava yhteisövero-osuus, joka on altis suhdanteille (määräytyy yritysten voittojen perusteella). Uutena veromuotona otettiin vasta nyt käyttöön myös kiinteistövero, jota tavanomaisen näkemyksen mukaan pidetään kunnille soveliaimpana verona, koska se on vakaa ja toteuttaa hyötyjä maksaa periaatetta paikallisten julkispalvelujen osalta. Tämä perustuu siihen että siellä missä on hyvät (huonot) palvelut (saavutettavuus jne.) myös kiinteistöjen hinnat ja maksettava kiinteistöverokin ovat korkeat (matalat). Kunnat voivat päättää kunnallisen tuloveron veroprosentista vapaasti, mutta valtio päättää vähennyksistä. Kiinteistöveron tapauksissa valtio päättää vaihteluvälistä, jonka sisällä kunnat voivat valita veroprosentin.

Verotulojen osuus tuloista on vaihdellut ajassa. Vuoteen 1975 saakka kuntien verotulojen osuus kasvoi 48 prosentista 57 prosenttiin, mutta sen jälkeen laski pysähtyen 40 prosentin tuntumaan (kuvion 27A). Vuodesta 1993 lähtien verotulojen osuus on jälleen kasvanut 43 prosentista 58 prosenttiin, mutta vuoden 2001 jälkeen kehityssuunta on ollut laskeva (kuvion 28B).

Valtionosuusjärjestelmä on toiminut Suomessa jo 1860-luvulta lähtien (Soikkanen 1966). Järjestelmän alkuvaiheessa valtionavut olivat kaikille kunnille samat ja ne oli lähinnä tarkoitettu kannustamaan kuntien palvelutuotantoa. Nykypäivästä poiketen niiden tarkoitus ei ollut tasoittaa

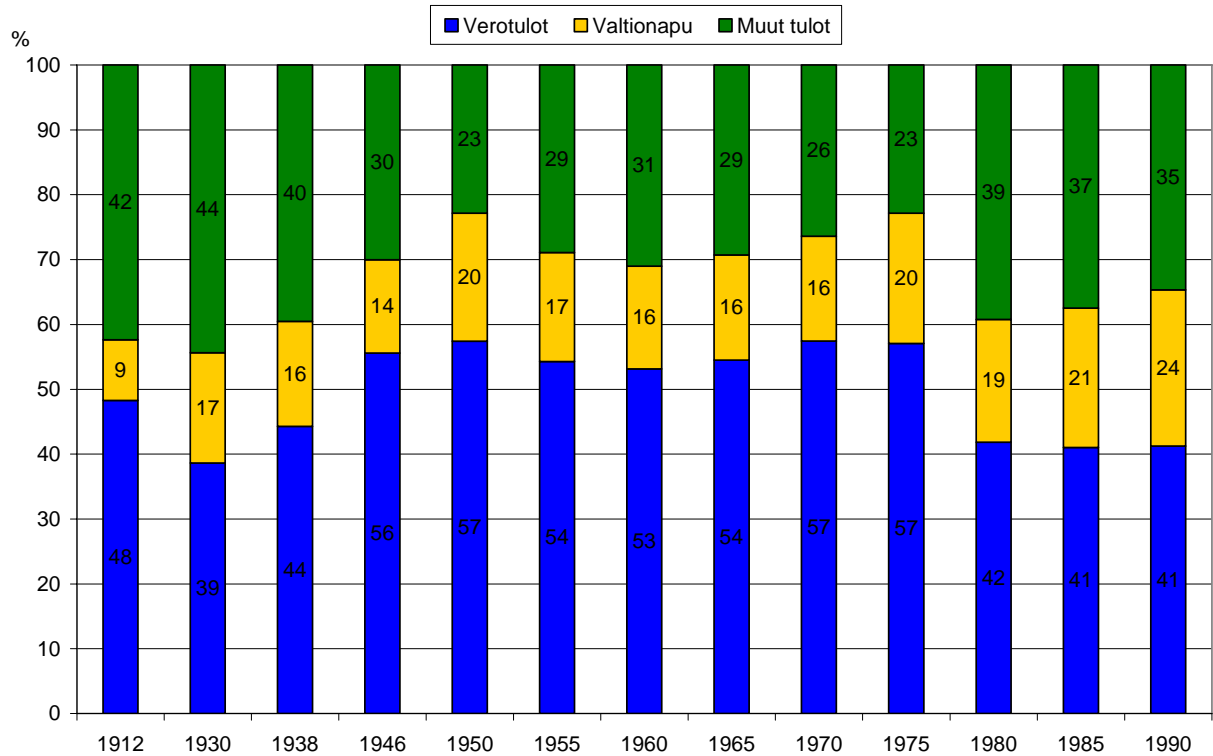
kuntien välisiä taloudellisia eroja. Valtio osallistui esimerkiksi kuntien kansakouluopettajien ja kunnanlääkäreiden palkkamenojen kattamiseen sekä sairaaloiden ja mielisairaaloiden perustamiseen ja ylläpitoon.

1900-luvun alkupuoliskolla valtionosuudet oli porrastettu kuntamuodon mukaan, jossa maalaiskunnat saivat suhteellisesti enemmän valtionapua kuin kauppalat ja kaupungit (Oulasvirta 1996). 1960-luvulla Suomessa otettiin käyttöön kuntien kantokykyluokitus, jossa kunnat saivat sektorikohtaista valtionapua menojensa mukaisesti. Tämä oli huomattava parannus kuntamuodon mukaisiin valtioapuihin, sillä kuntien erilaiset taloudelliset lähtökohdat pystyttiin ottamaan paremmin huomioon. Kantokykyluokitukseen perustuvat valtionavut olivat voimassa vuoteen 1993 saakka. Järjestelmä korvattiin asteittain 1990-luvulla könttäsomma –tyyppisillä valtionavuilla, joiden kokonaismäärä ei riipu kunnan menokäyttäytymisestä vaan sen laskennallisista palvelutarpeista ja kustannuksista toimialakohtaisesti. Järjestelmän muutoksella valtio luopui pyrkimyksestä ohjata taloudellisin kannustein kuntien valintoja kunnan eri toimialojen kesken määrittelemällä eri toimialoille toisistaan poikkeavia valtionosuusprosentteja. Kaikki toimialat (pois lukien koulutussektori), mukaan lukien aiemmin valtionosuutta saaneet ja sitä saamattomat, ovat nyt samalla viivalla sikäli, että palvelutarjonnan kasvattaminen tai supistaminen ei vaikuta valtionavun määrään. Uusi järjestelmä kannustaa kuntia kustannustehokkuuteen, koska tehostamisen avulla saadut säästöt eivät vähennä valtionapua. Järjestelmän muutos on lisännyt periaatteessa kuntien mahdollisuutta tehdä itsenäisiä menopäätöksiä. Toisaalta valtiovallan suunnalta normipolitiikka on osittain kiristynyt ja kansalaisten subjektiivisia oikeuksia on lisätty. Esimerkiksi alle kouluikäisten subjektiivinen oikeus päivähöitoon tuli voimaan vuonna 1996 ja 2000-luvulla kuusivuotiaat lapset pääsivät puolipäiväisen sekä maksuttoman esiopetuksen piiriin (Kallio 2010). Lisäksi terveydenhuollon hoitotakuu, jolla kiireettömille hoidoille ja tutkimuksille määrättiin tietyt määräajat, tuli voimaan vuonna 2005. Normipolitiikan kiristymisen ja subjektiivisten oikeuksien lisääntymisen johdosta kuntien valinnan varan lisääntyminen on ollut osin näennäistä.

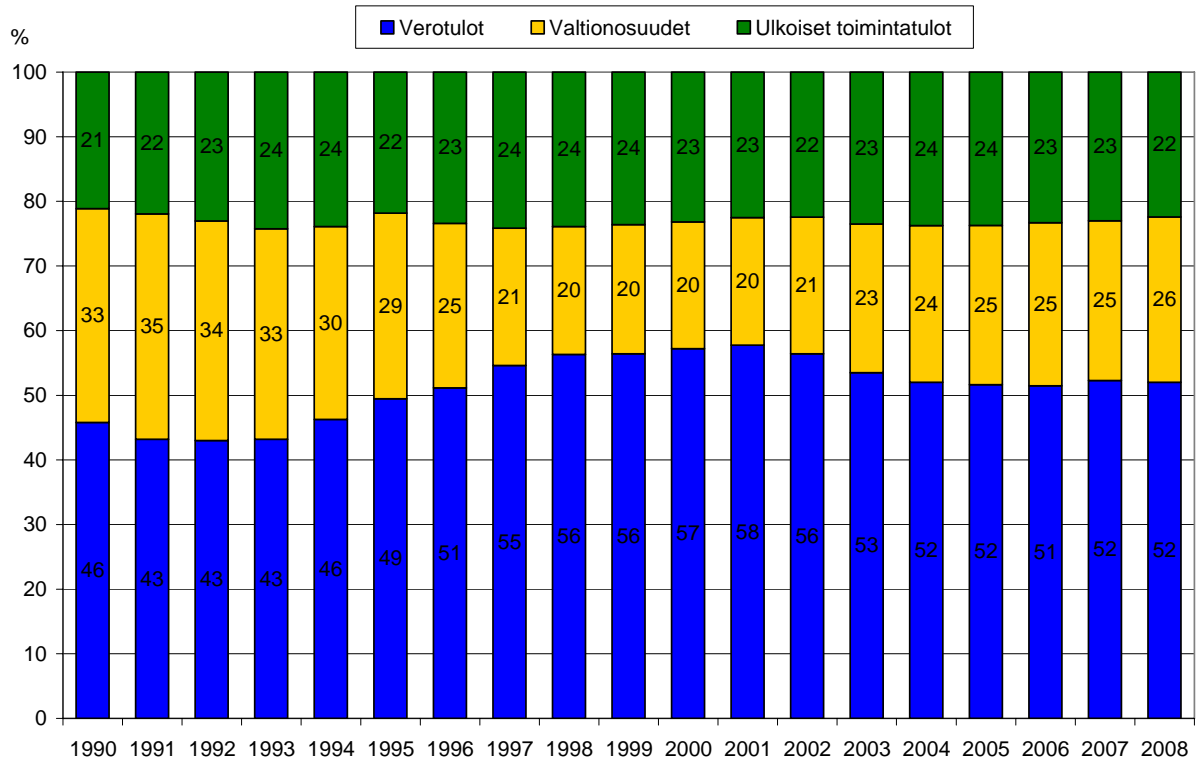
Valtionosuuksien merkitys kuntien rahoituslähteenä on ollut yleensä vastakkainen verotuloihin nähden. Vuosien 1912–1985 aikana valtionosuudet ovat vaihdelleet 9-21 prosentin välillä kokonaistuloista (kuvio 28A). Vuosien 1990–2008 välillä valtionosuudet ovat vaihdelleet 33 prosentista 26 prosenttiin (kuvio 28B). 1990-luvun laman jälkeen valtionosuuksien osuus tuloista pieneni vuosituhaten vaihteeseen asti, jonka jälkeen niiden merkitys on kasvanut.

Kuvio 28 Kuntasektorin rahoitusrakenne A) vuosina 1912–1990 ja B) vuosina 1990–2008

A) Lähde: Oulasvirta (1996)



B) Lähde: Kuntaliitto/Tilastokeskus



Käyttömaksut ovat vaihdelleet huomasti vuosien 1912–1985 aikana (suurimmillaan 44 % v.1930 ja alhaisimmillaan 23 % v.1950 ja v.1975). 1990-luvulta lähtien toimintatulojen osuus on ollut melko tasaisesti reilut 20 prosenttia. Kuntien rahoituksen kehityssuuntana viime vuosina on ollut painopisteen siirtyminen valtionosuuksiin sekä käyttömaksuihin ja muihin tuloihin, sillä kuntien verotulot ovat pienentyneet. Verotulojen supistumiseen ovat osaltaan vaikuttaneet väestön ikärakenne ja muuttoliike.

Maalaiskuntien osalta kunnallisverotus alkoi nykyisessä muodossaan jo vuonna 1865 säädetyllä kunnallisasetuksella, mutta tuloverotus määriteltiin kunnallisverotuksen perustaksi vasta vuonna 1898 (Nykänen 1994). Kunnallisverotus oli kuitenkin ensimmäinen veromuoto, jossa tuloverotus vakiintui. Valtiolla pysyvä tuloverotus alkoi vasta vuonna 1919. Tuultaessa 1930-luvun loppupuolelle kunnallisverotusta koskevaan lainsäädäntöön tehtiin lisäksi kaksi muuta merkittävää uudistusta. Toinen niistä oli vuoden 1919 laki tulojen ilmoitusvelvollisuudesta kunnallisverotusta varten ja toinen oli vuoden 1922 laki vuoden 1898 kunnallisasetuksen muuttamisesta. Vuoden 1922 uudistuksella tehtiin esimerkiksi tarkennuksia verovelvollisuuteen, nostettiin verotettavan tulon alarajaa, uudistettiin maa- ja metsätalouden verotusta sekä ilmoitusvelvollisuuslakia.

Taulukko 2 Kuntasektorin verotulot vuosina 1975–2009, prosenttia verotuloista yhteensä

	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2009
Henkilöiden tulovero	89,9	92,6	91,1	90,7	85,2	74,1	86,7	87,6
Yhteisöjen tulovero	9,9	7,2	7,9	8,3	10,2	21,5	8,1	6,7
Pakolliset sosiaaliturvamaksut	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,1
Omaisuusverot	0,0	0,0	1,0	0,9	4,5	4,2	5,1	5,5
Tavaroista ja palveluista maksetut verot	0,2	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0

Lähde: Tilastokeskus, julkinen talous

Kuntien käytettävissä olevien veromuotojen merkitys on jonkin verran muuttunut 1970-luvun puolivälin jälkeen. Luonnollisten henkilöiden tulovero on säilynyt tärkeimpänä kuntien veromuotona, vaikka sen osuus on hieman laskenut huippulukemistaan (taulukko 2). Aiempimuotoinen yhteisöjen tulovero ennen vuoden 1993 veroreformia oli verraten vakaa. Reformin jälkeen suhdannetilanne heijastuu yhteisöverokertymään ja siitä kunnille tulevaan

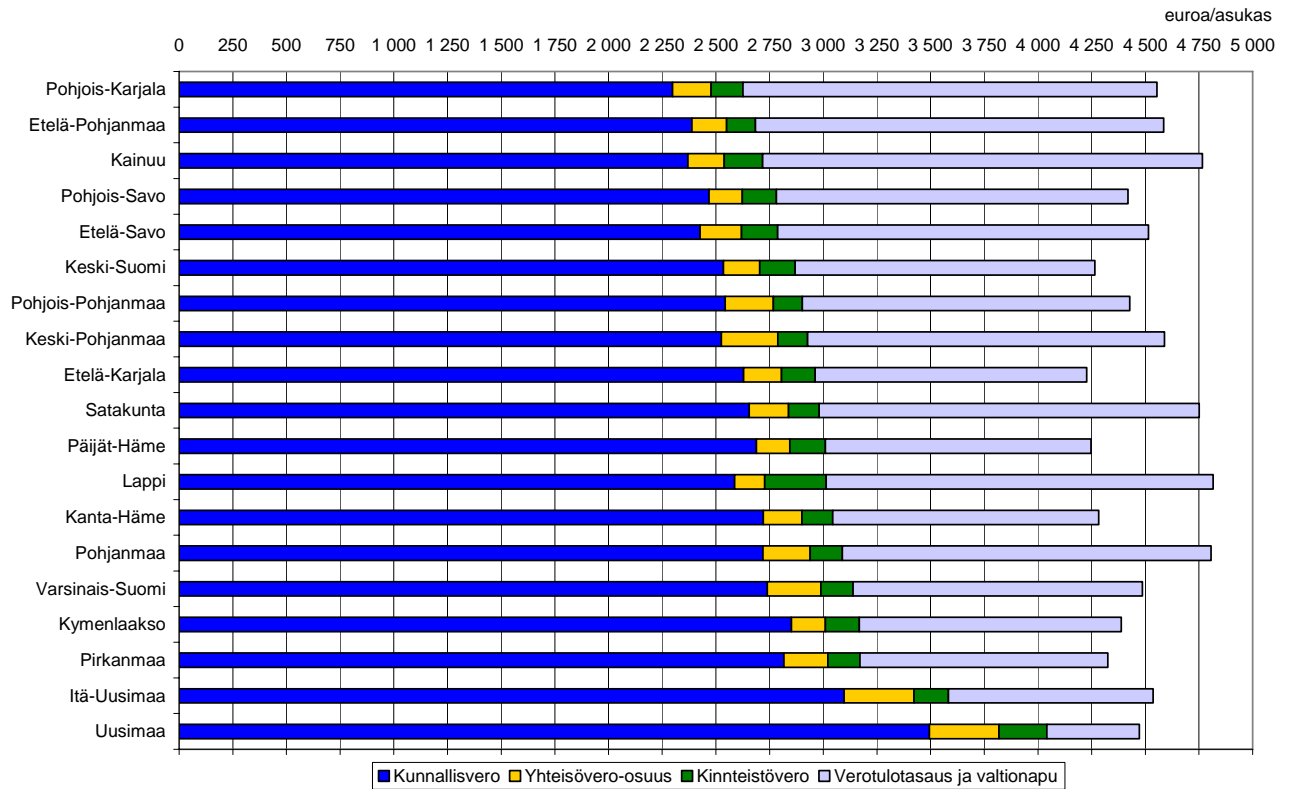
osuuteen, joka on esillä taulukossa. Korkeasuhdannevuonna 2000 sen tuoton osuus verotuloista oli yli kaksinkertainen muihin vertailuvuosiin nähden. Kiinteistöveron käyttöönotto vuonna 1993 näkyy sen osuuden kasvuna kaikista verotuloista.

Valtion rahoittaman valtionosuusjärjestelmän yhtenä osana toimii kuntien veropohjan tasausjärjestelmä, joka on ollut käytössä vuodesta 1993 lähtien. Järjestelmässä tasausta saavien kuntien tuki rahoitetaan maksumiehinä toimivien kuntien tasausmaksuilla. Veropohjan tasausjärjestelmän avulla heikoimman tulopohjan kunnat nostetaan nykyään 90 prosentin tasolle siitä henkeä kohti lasketusta verotulomäärästä, joka saavutetaan koko maassa keskimääräisiä veroprosentteja soveltaen. Ennen tasausjärjestelmää, 1970-luvun loppupuolelta vuoteen 1992 saakka, Suomessa oli käytössä valtion rahoittama kuntien verotulojen täydennysjärjestelmä, jossa verotulojen täydennystä myönnettiin kunnille niiden asukastiheyden perusteella⁸.

Valtionosuusjärjestelmän ja veropohjan yhteisvaikutuksen tuloksena kuntien kokonaistulot per asukas vaihtelevat verraten vähän eri puolilla Suomea, vaikka veropohjissa on suuria eroja. Näin on luotu rahoituksen suunnalta edellytykset verraten yhtäläiselle hyvinvointipalvelujen saatavuudelle koko maassa. Tämä ilmenee kuviosta 29, jossa on kuntien tulopohja verotuksen, valtionapujen ja verotulotasauksen jälkeen maakunnittain vuonna 2008. Asukasta kohti laskettujen verotulojen perusteella parhaiten menestyviä alueita ovat Uusimaa sekä Itä-Uusimaa, ja heikoiten menestyviä puolestaan Pohjois-Karjala, Etelä-Pohjanmaa, Kainuu sekä Savon maakunnat. Valtionapujen ja verotulotasauksen jälkeen alueiden väliset erot supistuvat, ja suurimman tulopohjan alueiksi nousevat Kainuu, Satakunta, Lappi ja Pohjanmaa.

⁸ Verotulojen täydennystä myönnettiin kunnalle, jonka verotulot asukasta kohti alittivat sille sen asukastiheyden perusteella määrätyn tasoitusrajan. Mikäli asukkaita neliökilometriä kohti oli kunnassa alle 1.0, oli tasoitusraja 80 % kaikkien kuntien keskimääräisestä veroäyrimäärästä. Tasoitusraja oli 76 % kunnilla, joissa asukastiheys oli 1.0–1.9 ja 73 % kunnilla, joissa asukastiheys oli 2.0–6.9. Muilla kunnilla tasoitusraja oli 70 %. (Laki kuntien yleisestä valtionosuudesta ja rahoitusavustuksista 1273/1988)

Kuvio 29 Kuntien tulopohja verotuksen, valtionapujen ja verotulotasauksen jälkeen maakunnittain vuonna 2008 (euroa per asukas)



Lähde: Kuntaliitto

6 KUNTIEN TALOUDEN TASAPAINO JA VELKAANTUMINEN

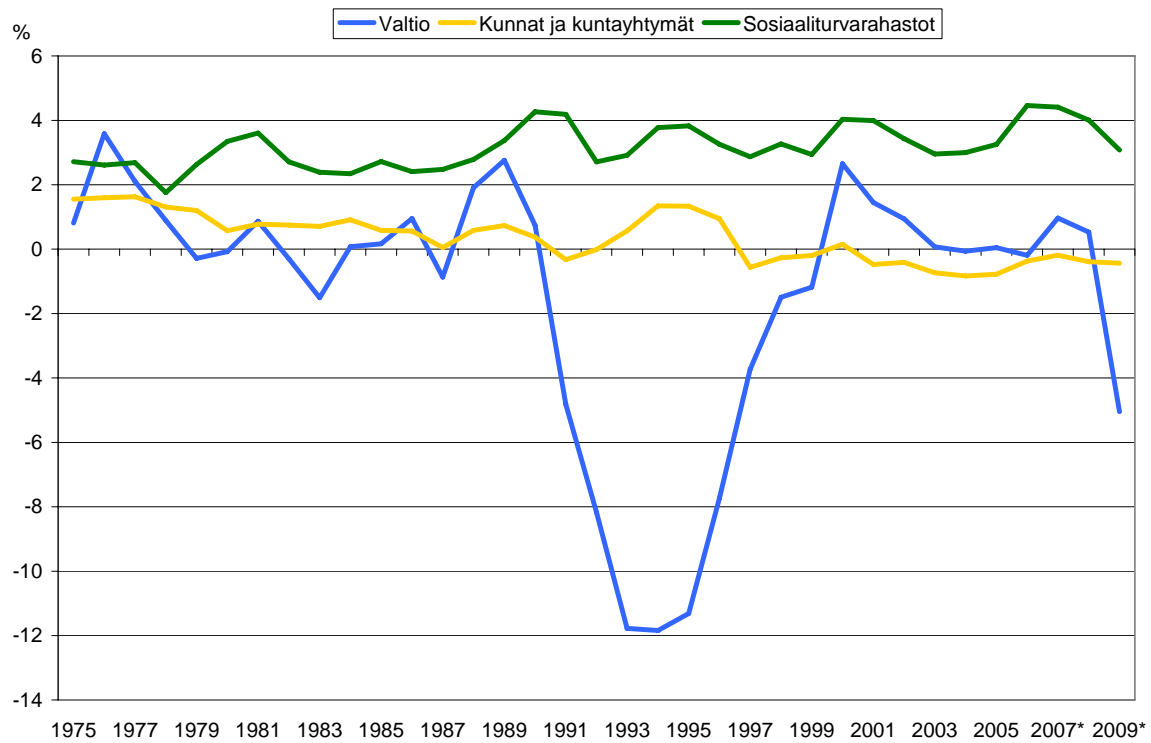
Julkisen talouden tasapainon vaihtelut ovat valtaosin peräisin valtiontaloudesta, joka vastaanottaa ja pyrkii tasoittamaan suhdannevaihtelut. Valtion rahoitusjäämä onkin vaihdellut voimakkaasti 1970-luvulta lähtien. 1990-luvun laman aikana valtion nettoluotonanto suhteessa bruttokansantuotteeseen on ollut vahvasti negatiivinen, jolloin rahaa jouduttiin lainaamaan muilta sektoreilta. Tällä vuosikymmenellä valtiontalous on ollut hieman ylijäämäinen, mutta vuonna 2009 nettoluotonannon odotetaan kääntyvän jälleen negatiiviseksi. Sosiaaliturvarahastojen nettoluotonannon osuus on ollut selvästi ylijäämäinen lähinnä rahastoivan työeläkejärjestelmän ansiosta (Talouden rakenteet 2009).

Kuntasektorin talous on viimeisten 35 vuoden aikana ollut suhteellisen tasapainoinen nettoluotonannolla mitaten, mutta siinä on havaittavissa jonkinasteista trendimäistä heikkenemistä (kuvio 30)⁹. Kuntien ja kuntayhtymien nettoluotonanto suhteessa bruttokansantuotteeseen oli positiivista aina 1990-luvun loppupuolelle saakka, jolloin rahaa on ollut muiden sektorien lainattavissa. Tämän jälkeen nettoluotonanto on kääntynyt negatiiviseksi. Alhaisimmillaan kuntasektorin nettoluotonanto on ollut 2000-luvun laskusuhdanteen aikana. Hämmästyttävää kyllä, nettoluotonanto oli puolestaan korkeimmillaan 1990-luvun laman aikana, jolloin valtiontalouden tasapainon järkkäminen lamassa johti ennätysmäiseen velkaantumiseen.

Kuntasektorin bruttovelka ollut noin 3-5 prosenttia Suomen bruttokansantuotteesta vuodesta 1975 viime vuosiin asti (kuvio 31). Valtion bruttovelka oli vuonna 1975 samaa suuruusluokkaa kuntasektorin kanssa, mutta se kasvoi moninkertaiseksi kuntiin nähden jo 1980-luvun puoliväliin mennessä, notkahti hieman rahoitusmarkkinoiden vapauttamisen synnyttämän buumin aikana ja lähti voimakkaaseen nousuun seuranneen laman yhteydessä. Yksistään 1990-luvun laman aikana valtion bruttovelka kasvoi 10 prosentista 53 prosenttiin. Vuoteen 2008 mennessä valtion velka oli saatu laskettua noin 30 prosenttiin bruttokansantuotteesta, mutta vuonna 2009 valtion velka on jälleen lisääntynyt.

⁹ Nettoluotonanto kuvaa talousyksikön tai sektorin rahoitukseen saatavilla olevaa rahan määrää (nettoluotonanto positiivinen) tai määrää, jonka talousyksikkö tai sektori on pakotettu lainaamaan muilta sektoreilta (nettoluotonanto negatiivinen). Toisin sanoen, sektorit ovat pakotettuja lainaamaan muilta rahaa, kun niiden talous on alijäämäinen ja vastaavasti voivat lainata rahaa muille sektoreille, kun talous on ylijäämäinen.

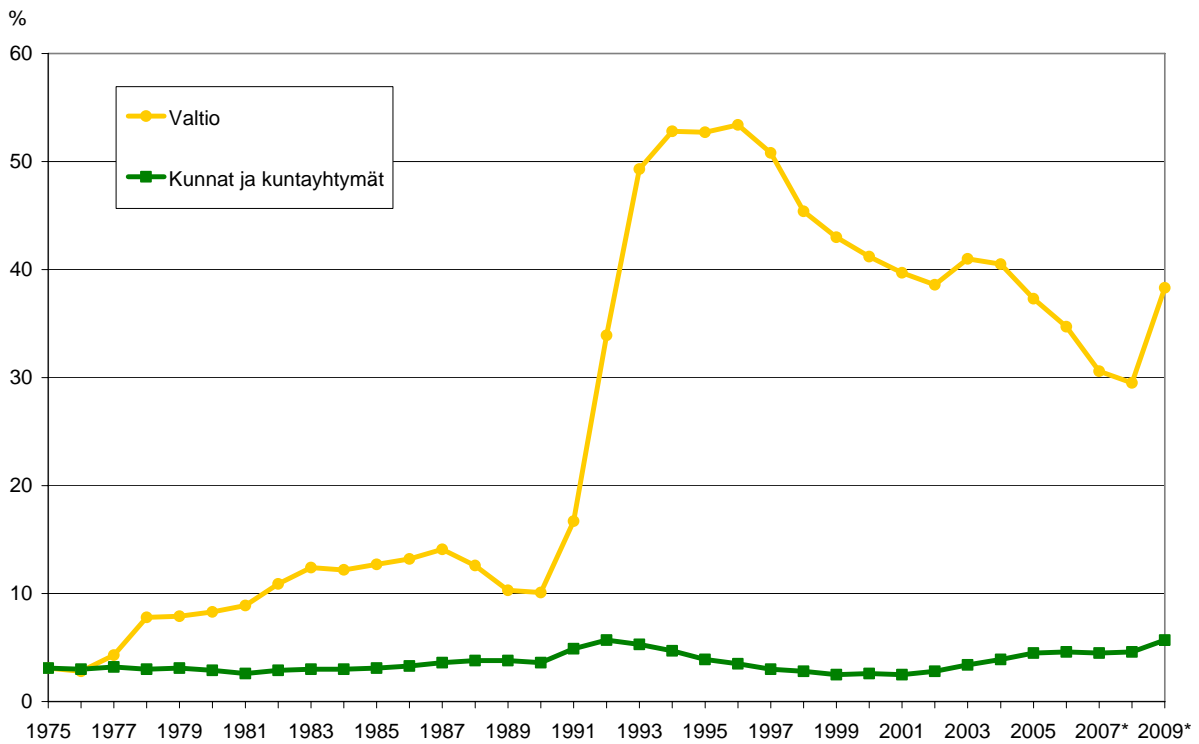
Kuvio 30 Julkisen sektorin nettoluotonanto vuosina 1975-2009*, prosenttia bruttokansantuotteesta



*vuodet 2007–2009 ennakkotietoja

Lähde: Tilastokeskus, kansantalouden tilinpito

Kuvio 31 Julkisen sektorin bruttovelka vuosina 1975-2009*, prosenttia bruttokansantuotteesta



* vuodet 2007–2009 ennakkotietoja

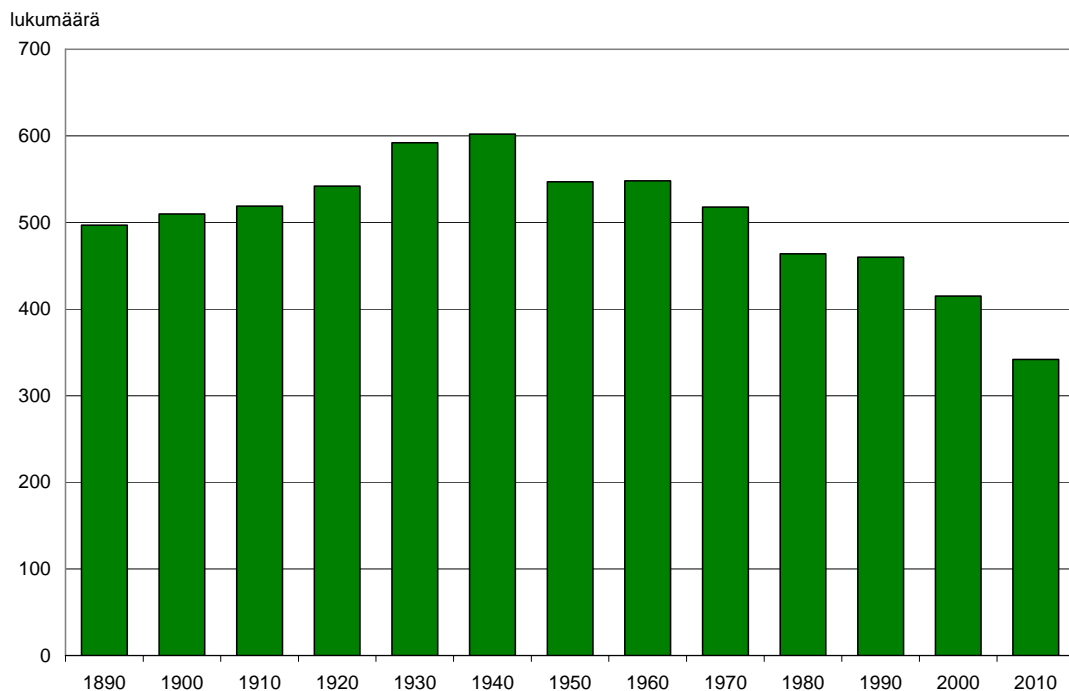
Lähde: Tilastokeskus, julkinen talous

7 KUNTARAKENNE JA PALVELUTARJONNAN ORGANISOINTI

7.1 Kuntarakenne

Suomen kuntajaotuksen perusteena voidaan pitää 1800-luvun lopun kaupunkeja ja seurakuntia. 1900-luvun alussa Suomessa suosittiin pientä kuntakokoa liikenteellisten olosuhteiden, lähinnä kirkkomatkojen edullisuuden, ja kansainvälisen vaikutuksen johdosta. Kansainvälistä mallia kuntarakenteisiin haettiin lähinnä Pohjoismaista ja Keski-Euroopasta (Soikkanen 1966). Tästä syystä kuntien lukumäärä oli vuonna 1890 noin 500, minkä jälkeen niiden lukumäärä kasvanut vuoteen 1940 saakka noin 600 kuntaan (kuvio 32).

Kuvio 32 Kuntien lukumäärän kehitys vuosina 1890–2010



Lähde: Kuntaliitto & Tilastokeskus

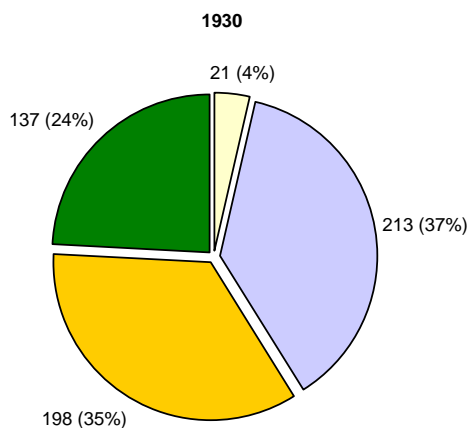
Sotien jälkeisinä vuosina käsitys kuntien ihanteellisesta koosta muuttui. Suomessa ryhdyttiin puhumaan niin sanotusta pienten kuntien muodostamasta ongelmasta, jonka mukaan pieniä kuntia olisi pyrittävä yhdistämään. Syynä suurten kuntien suosimiseen oli muun muassa kuntien tehtävien

lisääntyminen ja niiden tehokas toteuttaminen. Esimerkiksi kansalaiskoulu oli jokaisessa kunnassa järjestettävä säännölliseksi päiväkouluksi vuoteen 1970 mennessä (Soikkanen 1966). 1950-luvulta lähtien kuntien lukumäärä Suomessa, kuten myös muissakin Euroopan maissa, on laskenut tasaisesti. Osaltaan kuntien lukumäärän laskuun on myös vaikuttanut sotien jälkeiset alueluovutukset Venäjälle, yhteiskunnan muutos sekä kuntaliitokset erityisesti 2000-luvulla. Vuonna 2010 Suomessa on enää 342 kuntaa.

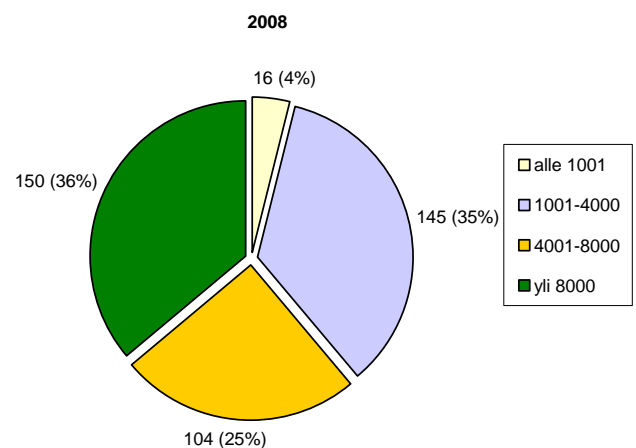
Yhteiskunnan ja kuntarakenteen muutos (väestökasvu, kaupungistuminen ja suurten kuntien suosiminen) Suomessa on havaittavissa kuntien lukumäärän jakautumisesta asukasluvun perusteella. Vuonna 1930 noin 35 prosenttia oli 4001-8000 asukkaan ja vain 24 prosenttia yli 8000 asukkaan kuntia, kun vuonna 2008 vastaavat luvut olivat 25 ja 36 prosenttia (kuvio 33).

Kuvio 33 Kuntien lukumäärän jakauma asukasluvun perusteella vuosina A) 1930 ja B) 2008

A)



B)



Lähde: Kaukovalta 1940; Suomen kaupunkilaitoksen historia, tilasto-osa; Tilastokeskus, väestötilastot

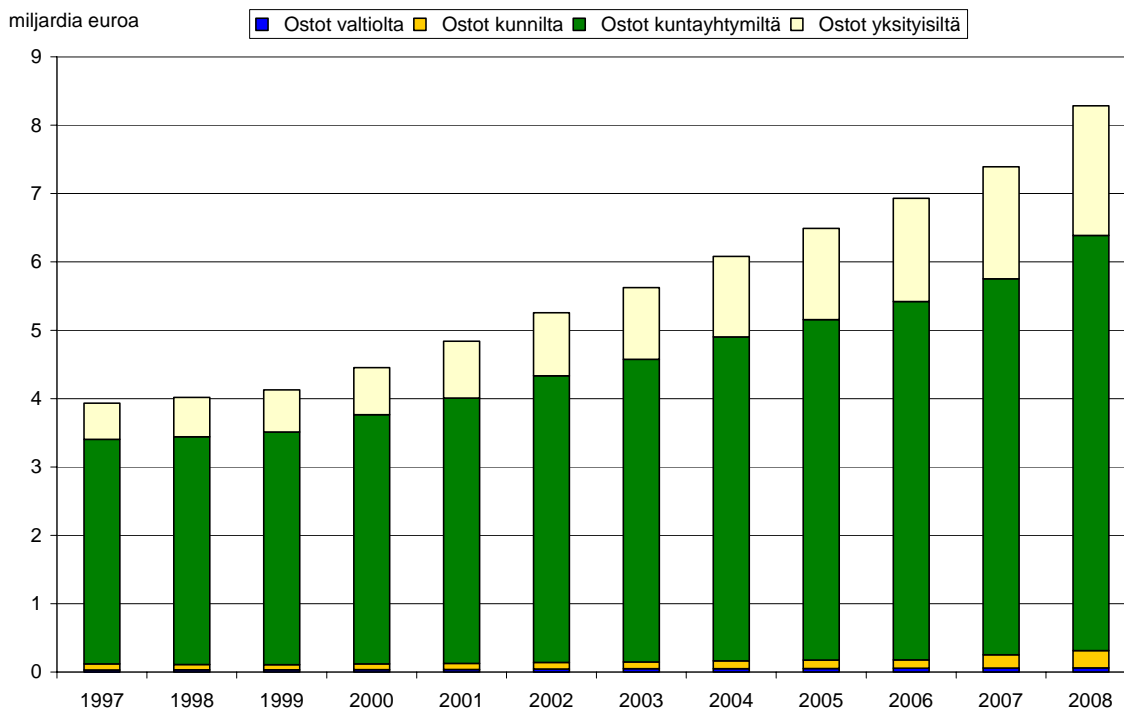
Kuntien sisällä, ja esimerkiksi seutukuntien tasolla, suomalaiset yhdyskunnat ovat hajanaisia, jolloin palveluverkostot koostuvat joko useista toimipisteistä tai sitten kuntalaiset joutuvat matkustamaan palveluiden perään. Hajautunut hyvinvointipalvelujen verkosto on vaikeasti hallittava kokonaisuus ja hallinnan vaikeus korostuu aluerakenteen muutoksessa. Meneillään olevan kunta- ja palvelurakennemuutoksen yksi haaste onkin siinä, että kuntarajoja on helpompi muuttaa kuin asutusrakenteita ja palvelukysynnän alueellista profiilia. Tämä ongelma ei koske ainoastaan maaseudulla olevia kuntia vaan myös pääkaupunkiseutua, jonka on todettu olevan hajautunut

kansainvälisessä vertailussa (EEA 2006). Yhdyskuntien rakenne korostaa kuntien yhtä keskeistä päätehtävää eli maankäyttörakenteista päättämistä niiden kaavoitusmonopolin avulla. Tämän tehtävän tärkeyttä korostetaan nykyään entistäkin enemmän, sillä yksityisen sektorin tuottavuuden on havaittu riippuvan sekä yritystoiminnan että väestön alueellisesta tiheydestä (The World Bank 2009). Tosin sanoen läheisyydellä on väliä myös kaupunkialueiden ja muiden yhdyskuntien sisällä. Kuntien hyvinvointipalvelutarjonnan yksi keskeinen haaste on tuottavuuden lisääminen ja aluerakennäkökulmasta katsoen osa vastuusta tuottavuuden kehittämisessä on maa- ja kaavoituspolitiikassa, sillä se ratkaisee palveluverkostojen rakenteen ja mahdollisuudet saada tuottavuushyötyä toimintaympäristössään.

7.2 Palvelutarjonnan organisointi

Palvelutarjonnan organisoinnista on systemaattisempaa tietoa käytettävissä vasta 15 viimeisen vuoden ajalta. Kyse on yhtäältä siitä missä määrin kunnat tarjoavat palvelut omana tuotantona, ostot palveluita muilta kunnilta ja kuntayhtymiltä, ja missä määrin niitä ostetaan yksityiseltä sektorilta. Toisaalta oma tuotantokin voidaan hoitaa paitsi hallinnon sisällä, liikelaitoksissa tai kunnallisissa osakeyhtiöissä.

Kuvio 34 Kuntasektorin asiakaspalvelujen ostot vuosina 1997–2008, miljardia euroa



Lähde: Kuntaliitto & Tilastokeskus, julkinen talous

Kuntien ulkoistetut palvelut eli asiakaspalveluostot ovat kasvaneet, erityisesti 2000-luvulla, noin neljästä kahdeksaan miljardiin (kuvio 34). Ulkoistetuista palveluista suurin osa ostetaan kuntayhtymiltä tai yksityiseltä sektorilta (kuvio 35A). Vain noin 3-4 prosenttia palveluista ostetaan joko valtiolta ja muilta kunnilta.

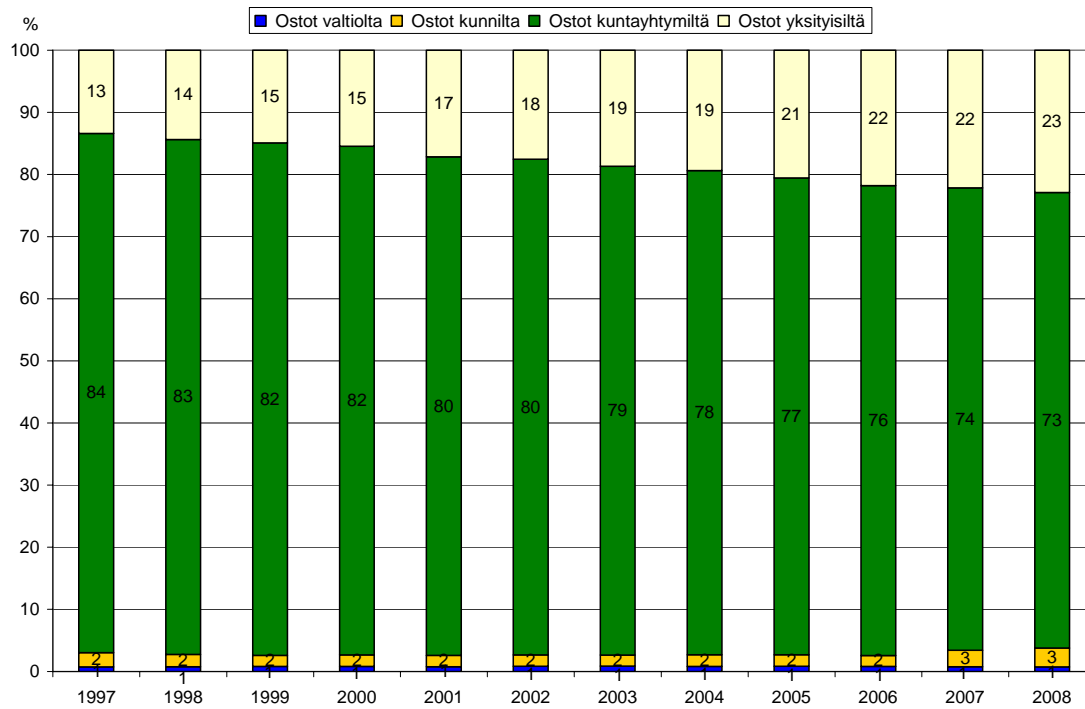
2000-luvulla on siirrytty yhä enenevässä määrin käyttämään yksityisiä palveluntuottajia kuntayhtymien sijaan. Vuonna 1997 ostot kuntayhtymiltä kattoivat 84 prosenttia ja yksityiseltä sektorilta 13 prosenttia asiakaspalveluostoista. Vastaavat luvut vuonna 2008 olivat 73 prosenttia ja 23 prosenttia (kuvio 35A).

Kuntien toimintamenojen kasvun myötä 2000-luvulla asiakaspalveluostojen osuus toimintamenoista on kasvanut 22 prosentista 26 prosenttiin (kuvio 35B). Yksityiseltä sektorilta ostettujen palvelujen osuus toimintamenoista on kasvanut 3 prosentista 6 prosenttiin muiden osuuksien pysyessä suhteellisen tasaisena. Suurin osa ulkoistetuista palveluista ostetaan kuntayhtymiltä ja niiden osuus toimintamenoista on vajaa 20 prosenttia. Valtiolta ja muilta kunnilta ostetut palvelut ovat yhteensä noin prosentin kulutusmenoista.

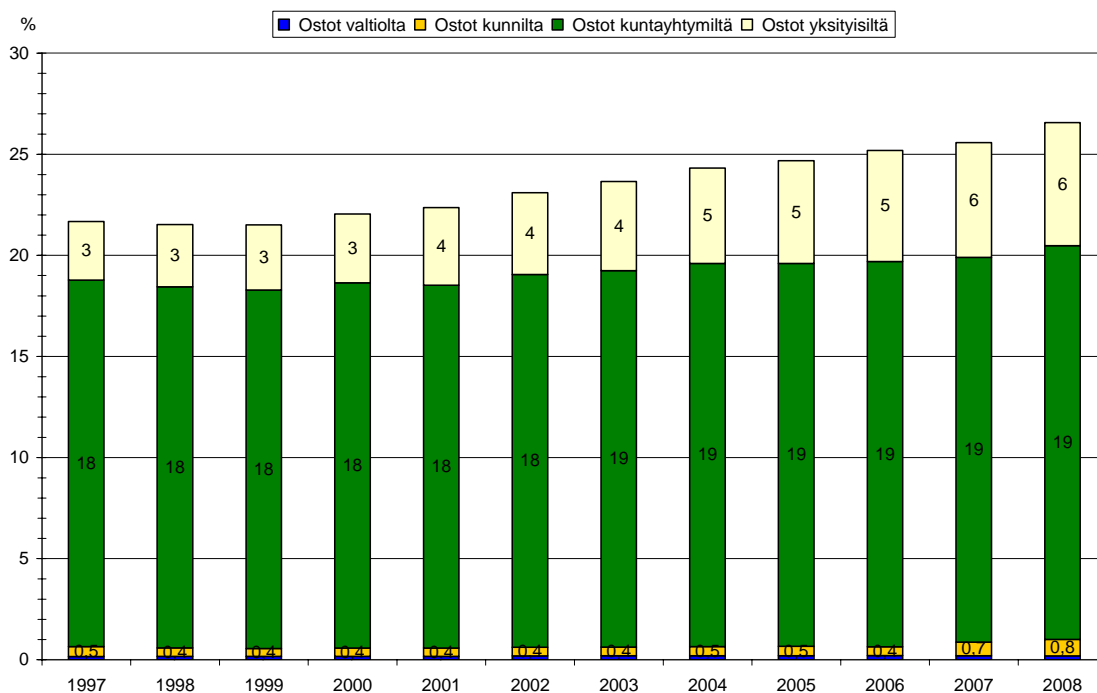
Kuntien palvelutarjonnan organisoinnin muuttuminen on tärkeää palvelusektorin kilpailun näkökulmasta. Kuntaliitosten myötä kuntien välinen kilpailu vähenee, jos asukkaat eivät asuinpaikan valinnassaan voi vertailla naapurikuntien tarjoamia verotuksen ja palveluiden paketteja. Kilpailun puute voi vaikuttaa kuntien palvelutarjonnan suuntautumiseen ja tehokkuuteen (yksikkökustannuksiin) negatiivisella tavalla. Useiden tarjontavaihtoehtojen olemassaolo ja markkinamekanismien taitava käyttö palveluittain voi kompensoida kuntien välistä kilpailua, edistää tehokkuutta ja kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia yksilöllisten hyvinvointipalvelujen tapauksessa. Korostettakoon, että kunnallisten monopolien muuttaminen yksityisiksi monopoleiksi ei tuo ole toimiva ratkaisu, vaan tarvitaan aitoa kilpailua ja kilpailuttamista.

Kuntien palvelutarjontavaihtoehtojen monipuolistuminen ja kilpailuneutraalisuus edellyttävät muun muassa sitä, että eri tarjoajien kustannuslaskenta ja kirjanpito ovat samalla perustalla. Tätä aihetta käsitellään liitteessä 5.

Kuvio 35A Kuntasektorin asiakaspalvelujen ostot vuosina 1997–2008, prosenttia ostoista yhteensä



Kuvio 35B Kuntasektorin asiakaspalvelujen ostot vuosina 1997–2008, prosenttia toimintamenoista



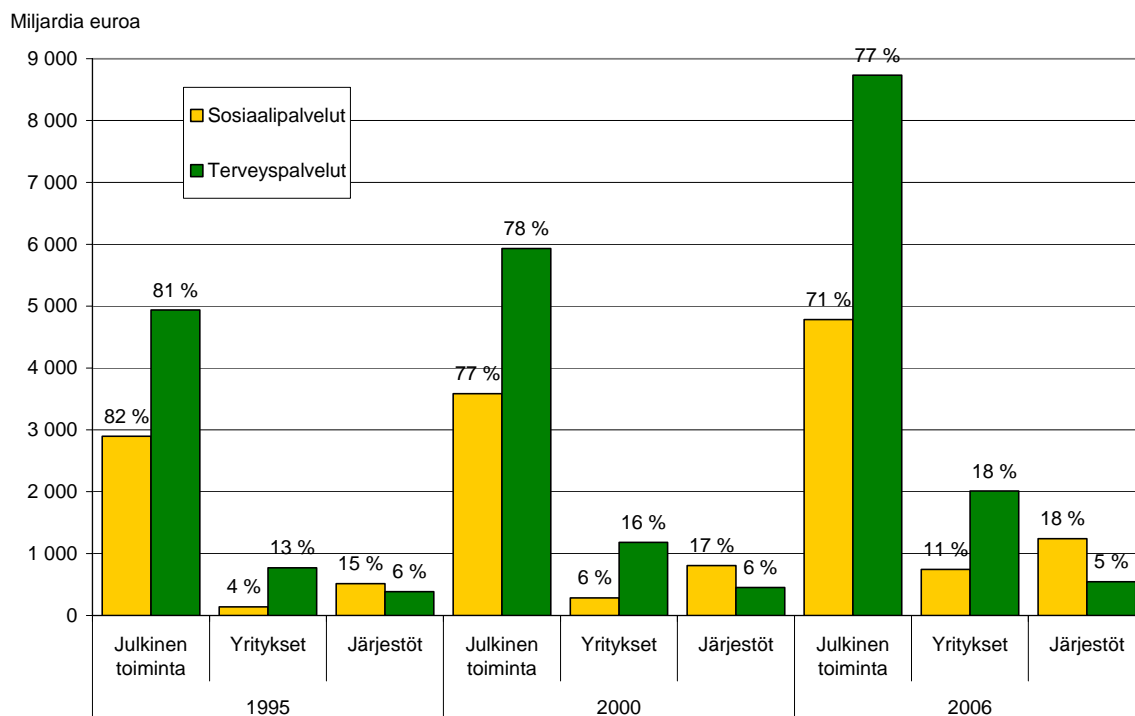
Lähde: Kuntaliitto & Tilastokeskus, julkinen talous

Edellä on käsitelty palvelutarjonnan organisointia aggregaattitasolla. Palvelutuotantoa voidaan tarkastella myös sektoreittain kuvion 36 tapaan. Siitä ilmenee, että yksityisen toiminnan osuus sosiaali- ja terveystalouden tuotannossa on kasvanut merkittävästi. Näin on käynyt erityisesti

sosiaalipalveluissa, jossa yksityisen toiminnan kasvu on ollut terveystalviteuilla nopeampaa ja se on tapahtunut julkisen toiminnan kustannuksella. Esimerkiksi vuonna 1995 yritysten ja järjestöjen yhteenlaskettu osuus palvelutuotannosta oli sekä sosiaali- että terveystalviteuilla noin 19 prosenttia, kun vastaava osuus vuonna 2006 oli sosiaalipalveluissa 29 prosenttia ja terveystalviteuilla vain 23 prosenttia. Yksityinen toiminta eroaa alojen välillä siinä, että terveydenhuollossa yrityksiä on enemmän palveluntuottajina ja sosiaalipalveluissa puolestaan järjestöjä.

Vaikka yrityksiä toimii enemmän terveydenhuollossa kuin sosiaalipalveluissa, on yritysten määrä viime vuosina kasvanut huomattavasti enemmän sosiaali- kuin terveystalviteuilla (Kallio 2010). Esimerkiksi vuonna 1997 yksityisten sosiaalipalveluntuottajien määrä Suomessa oli alle 2000, kun vastaava luku vuonna 2005 oli noin 3500. Samalla tapaa terveystalviteuilla tuottajien määrä on kasvanut 1990-luvun lopun noin 2300 yrityksestä 2000-luvun puolivälin yli 3000 yritykseen.

Kuvio 36 Sosiaali- ja terveystalviteuilla tuotos (tuotettujen palvelujen arvo) sektoreittain sekä osuus palvelutuotannosta vuosina 1995, 2000 ja 2006.



Lähde: Kallio (2010)

Viimeaikainen palvelurakenteen muutos on siis kasvattanut yritysten ja järjestöjen osuutta kuntien palvelutarjonnassa. Tähän liittyen on hyvä muistaa, että 1800-luvun loppupuolelta lähtien monet palvelut tuotettiin alun perin kirkon tai yksityisen sektorin toimesta, mutta ne siirtyivät vaiheittain kunnalliseksi toiminnaksi. Nyt on otettu muutamia askeleita takaisinpäin.

8 TUOTTAVUUSKEHITYS KUNTAPALVELUISSA VUOSINA 1975–2008 SEKÄ KEHITTÄMISKYSYMYKSIÄ¹⁰

Kuntapalveluiden kokonaistuottavuuden lisäys on ollut vähäistä kansantalouden tilinpidon perusteella laskettuna. Ajanjaksolla 1975–2008 lisäys on ollut 0,1 prosenttia vuodessa ja keskimääräinen lisäys on ollut suunnilleen tätä tasoa eri vuosikymmenillä. Samoihin tuloksiin päädytään, vaikka tuotoksen mittausta parannetaan niin, että se ei perustu yksinomaan panoksiin.

Kokonaistuotos oli lisääntynyt vuosina 1975–2008 keskimäärin 2,8 prosenttia vuodessa ja kokonaispanos mukaan lukien palkansaajakorvaukset, välituotekäyttö ja kiinteän pääoman kuluminen on lisääntynyt keskimäärin 2,5 prosenttia vuodessa. Lisäys tuotoksessa ja panoksissa oli 1970-luvun lopulla yli kaksinkertaista tarkastelujakson keskimääräiseen verrattuna ja 1980-luvulla puolitoistakertaista, mutta 1990-luvun lama hyydytti 1990-luvun keskikasvun lähes kokonaan. 2000-luvun puolella palattiin puolentoista prosentin keskikasvulukemiin.

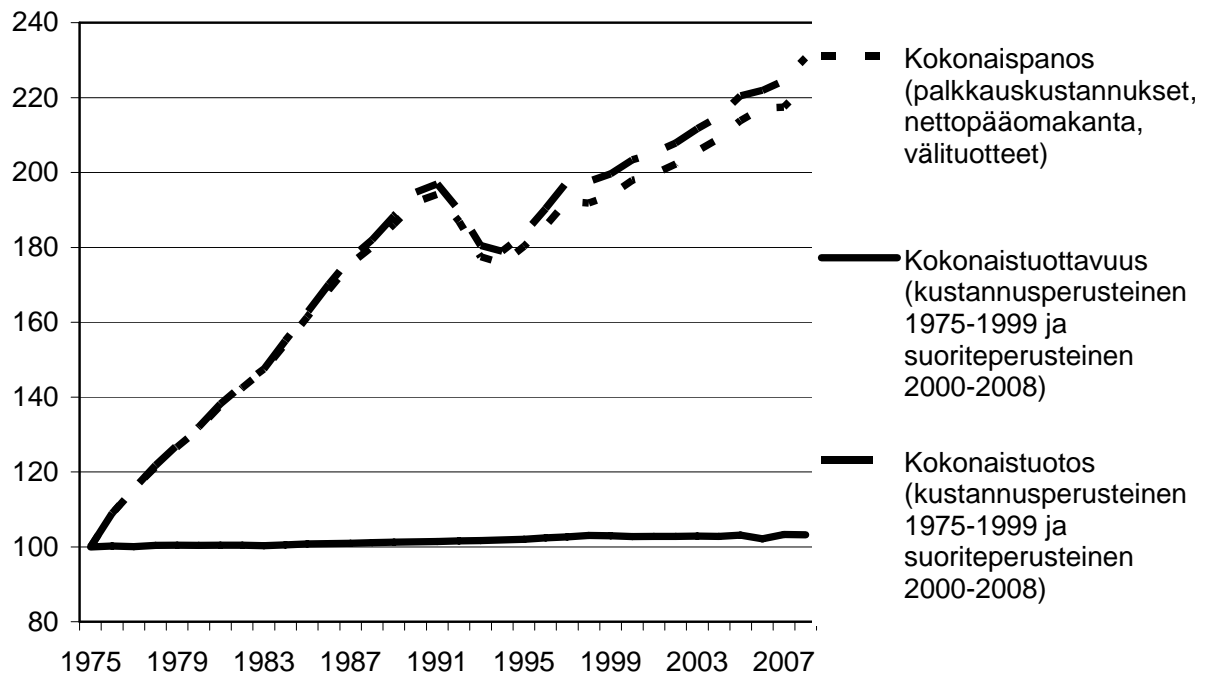
Kehityksen tuloksena kokonaistuotos on kuntapalveluissa vuosina 1975–2008 2,3 kertaistunut ja kokonaispanos 2,2 kertaistunut (kuvio 37).

Kokonaistuottavuus mittaa tuotoksen ja panosten suhdetta ja kokonaistuottavuuden nostamisen merkitys on, että tietyillä panoksilla saadaan aikaan suurempi tuotos. Toinen lähestymistapa tähän on kustannuslähtöinen, jossa tietty tuotos pyritään saamaan aikaan mahdollisimman pienillä panoksilla ja kustannuksilla. Se voi johtaa sellaisten asioiden jäämiseen liian vähälle kuin palveluiden laadun parantaminen tai kasvavien tarpeiden kattaminen tuottavuutta nostamalla.

Julkisten hyödykkeiden kohdalla on tavanomaista, että niitä ei tuoteta markkinaehtoisesti, koska niiden tuottajalle koituvat kustannukset, mutta hyödyt leviävät laajemmalle. Tällaisessa tilanteessa yhteiskunnallinen tuottavuus nousee korkeammaksi kuin tuottajakohtaisten hyötyjen perusteella mitattu tuottavuus. Silloin kun tuottavuusmittareihin ei saada mukaan näitä hyötyjä, tällaisten palveluiden kokonaisyödyt tulevat aliarvioiduiksi. Tällainen yhteiskunnallinen tuottavuus on tarpeen ottaa huomioon palveluiden mitoittamisessa.

¹⁰ Tarkastelu perustuu yksityiskohtaisempaan erittelyyn Tiainen, Pekka (2010): Tuottavuuskehitys kuntapalveluissa vuosina 1975–2008 sekä kehittämiskysymyksiä.

Kuvio 37 Kuntapalveluiden kokonaispanos, kokonaistuotos ja kokonaistuottavuus pois lukien taloudellisesti-sosiaalinen vaikuttavuus vuosina 1975–2008, indeksi (1975=100)*



*Törnqvist-Jorgenson indeksi-sovellutus

Lähde: Kansantalouden tilinpidon perusteella Pekka Tiainen

Tuottavuusmittauksen rinnalla tarvitaan vaikuttavuusmittaamista, jossa otetaan huomioon toiminnan yhteiskunnan tavoitteiden kannalta tärkeitä hyötyjä, mutta myös kustannuksia ja haittoja muille ja positiivisia ja negatiivisia ulkoisvaikutuksia, joiden käsittelyyn tarvitaan kustannus-hyöty-tarkastelua. Kun tuottavuuskäsite laajennetaan yhteiskuntataloudellisen tuottavuuden mittaamiseen, rajanveto vaikuttavuuteen ei käytännössä ole välttämättä täysin selvä. Näin käsitteiden välillä on kuitenkin periaatteellinen ero, sillä tuottavuuden mittaus lähtee tuotoksen ja panosten suhteesta. Yhteiskunnallisessa tuottavuudessa tuotoksen käsitettä laajennetaan ottamaan huomioon sellainen tuotos, joka ei tule tuottajan, vaan muiden hyödyksi.

Kokonaistuottavuuskäsite tarvitaan siksi, että jos rajaudutaan työn tuottavuuteen, pääoman tehokkuus ja tuotannontekijöiden yhteiskäyttö jäävät sivuun ja toimet kohdistuvat ainoastaan henkilöstörationalisointiin. Tuotoksen mittausvaikeuksien takia julkisella puolella toimet silti painottuvat helposti kustannuksiin.

Kokonaistuottavuuteen vaikuttavien tekijöiden selvittämiseksi on tarpeen tarkastella erikseen työn tuottavuuden, pääomantuottavuuden ja kokonaistuottavuuden kuten myös välituotteiden merkitystä. Työn tuottavuuden mittaustapa, jossa bruttoarvonlisäys jaetaan palkansaajakorvauksilla, johtaa siihen, että työn tuottavuus on kasvanut 0,2 prosenttia vuodessa. Tämän saa aikaan se, että pääomavaltaituminen on kasvattanut pääoman kulumista ja se on nostanut bruttoarvonlisäystä työpanosta nopeammin. Jos suoritemittarit mittaisivat tuotosta paremmin, se nostaisi bruttoarvonlisäystä ja työn tuottavuutta. Bruttoarvonlisäys työtuntia kohden lasketulla mittarilla työn tuottavuus on kuitenkin laskenut 0,4 prosenttia vuodessa. Ero johtuu siitä, että reaalinen työkustannus on kasvanut työtuntien määrä hitaammin.

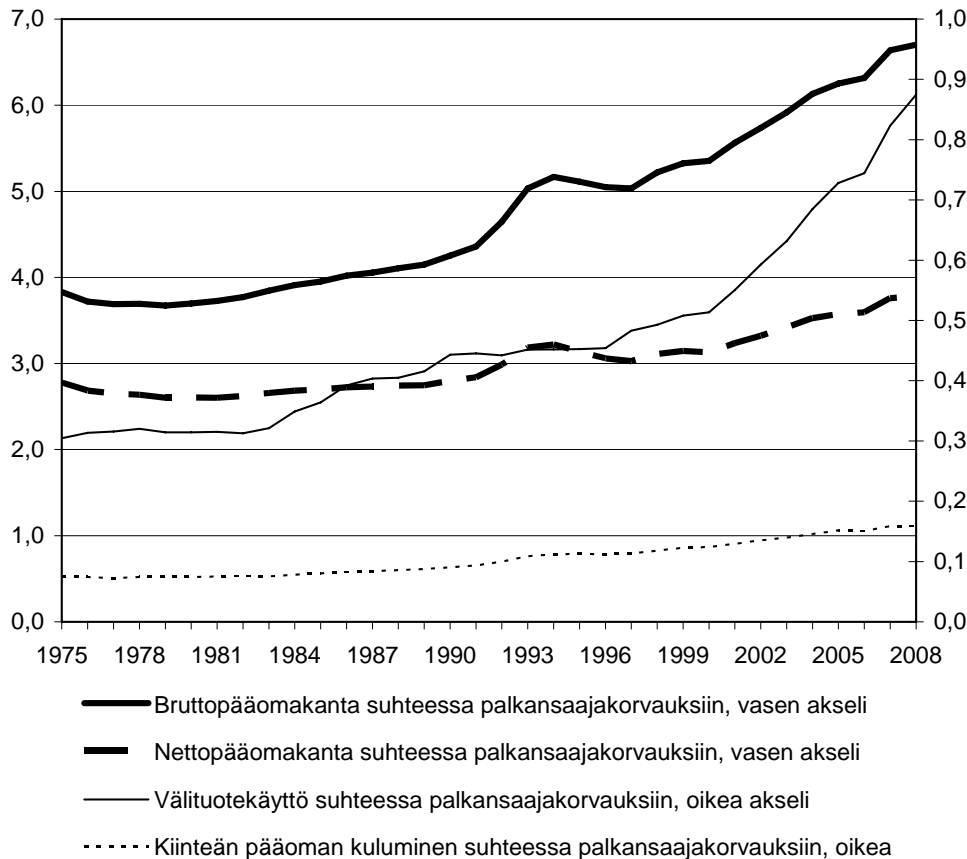
Reaalista palkansaajakorvausta työntekijää kohden on alentanut se, että henkilöstö on kaksinkertaistunut vuosina 1975–2008 ja lisäys on painottunut suorittaviin kuntapalveluiden. Siten palkkausmielessä palkkarakenteen aiempaan keskitasoon ja sitä alempaan palkkaukseen on rekrytoitu suhteellisesti enemmän ja vaikka yksittäisten palkansaajien palkkatason on reaalisesti noussut eri tehtävissä, henkilöstörakennemuutos on hillinnyt keskimääräistä ansiokehitystä ja vaikuttanut siihen reaalitasolla alentavasti. Vaikutusta on myös sillä, että osa paremmin palkatuista hankkii tuloja yksityisesti, ja ulkoistamisen valikoitumisella on merkitystä, koska paremmin kannattavammat osat ovat helpompi ulkoistaa.

Tuottavuuden osatekijöiden selvittämisessä keskeistä on tarkastella myös työn ja pääoman tuottavuutta ja näiden suhdelukua, pääomaintensiteettiä pääoman ja työn suhdetta, jolloin välttyään tuotoksen mittaamiseen liittyviltä ongelmilta. Silloin, kun työn tuottavuus nousee, mutta pääoman tuottavuus laskee, kehitystä voidaan luonnehtia ekstensiiviseksi ja kun sekä työn että pääoman tuottavuus nousevat, intensiiviseksi. Pääomanintensiteetin nousun tai laskun ratkaisee tällöin, kumpi nousee enemmän. Pääoman tuottavuus laski 0,7 prosenttia vuodessa ajalla 1975–2008. Kun tuotos jaetaan yhdistetyllä pääoman kulumisella ja välituotekäytöllä, saadaan pysyvän pääoman tuottavuus, joka laski 1,8 prosenttia vuodessa (kuviot 37 ja 38). Tässä tulee esille keskeinen kysymys kuntapalveluiden pääomavaltaitumisesta, mikä tulee esille myös kun tarkastellaan eri pääomamittareiden ja välituotteiden suhdetta reaaliin palkansaajakorvauksiin. Nämä suhdeluvut nousevat ja siten pääomaintensiteetti nousee ja lisäksi tässä tapauksessa myös pääoman tuottavuus laskee, joten kehitys on ekstensiivistä.

Merkitystä on sillä, että toiminta on kuitenkin niin työvaltaista, että vaikka pääoman tuottavuus laskee, pääoman kulumisen ja välituotteiden osuus arvonlisäyksessä on alhainen verrattuna

esimerkiksi teollisuuden toimintaan. Silti nettopääomakannan suhde työkorvauksiin on liki nelinkertainen ja bruttopääoman kannan liki seitsemänkertainen ja molemmat suhdeluvut ovat kasvavia. Lisäksi bruttopääomakannan suhde nettokannan suhteen on kasvava, mikä kuvaa sitä, että sellaista pääomaa ei poisteta, joka on arvomielessä kulunut.

Kuvio 38 Pysyvä pääoma suhteessa palkansaajakorvauksiin kuntapalveluissa vuosina 1975–2008, vuoden 2000 hinnoin



Lähde: Kansantalouden tilinpidon perusteella Pekka Tiainen

Kun etsitään keinoja tuottavuuden nostamiseen, nämä ovat ydintekijöitä, joita on tarpeen käsitellä. Pääoman käytön hinta on laskenut suhteessa työn hintaan 35 prosenttia vuodesta 1975 vuoteen 2008 ja noin prosentin vuodessa. Alenema suhteessa palkkoihin ilman työnantajan sosiaaliturvamaksuja on vajaa kolmannes, koska työnantajan sosiaaliturvamaksut ovat nousseet palkkoja nopeammin. Näin on tapahtumassa myös tulevaisuudessa.

Toimenpidemahdollisuuksissa tuottavuuden kehittämisessä erittely nostaa erääksi keskeiseksi kysymykseksi, miten pääoman tuottavuutta voidaan nostaa ja pääomakannan kasvua hallita

tilanteessa, jossa ikääntyvien määrä ja palvelutarve kasvaa. Tällöin keskeisiä kysymyksiä ovat, miten tilojen tyhjäkäyttöä eri vuorokauden ja vuoden aikoina saadaan vähemmäksi, miten tilojen käytön tarkoituksenmukaisuutta ja tehokkuutta voidaan parantaa, voidaanko uudentyypisillä ratkaisuilla saada parannusta tilojen käyttöön ja miten laitteiston käyttö saadaan parhaaksi mahdollisuudeksi. Työaikajärjestelyt ja muut työn järjestelyt tarjoavat tässä mahdollisuuksia.

Tärkeän kehityssuunnan tarjoaa myös avopalveluiden osuuden kasvattaminen ja palvelurakenteen kehittäminen niin, että ihmiset, myös ikääntyvät, ovat mahdollisimman pitkälle omissa kodeissaan ja palveltu tuodaan kotiin ja tässä hyödynnetään uutta informaatio- ja terveydenhoitoteknologiaa ja kehitetään toimivia lähipalvelutiloja ja liikkuvia palveluita. Tämän kaltainen suuntautuminen on erityisen tärkeä siksi, että vanhuspalvelutarpeiden voimakas nousuvaihe on 20-30 vuoden mittainen. Kun pääomakustannuksissa saadaan säästöä, se antaa suuremman tilan henkilöstön palveluille. Lisäksi on tarpeen hyödyntää yritystoiminnan tuoman joustavuuden, omatoimisuuden, yhteistoiminnan, omaishoidon ja kolmannen sektorin tarjoamat mahdollisuudet.

LÄHTEET

EEA (2006): Urban sprawl in Europe. The ignored challenge. European Environment Agency, Copenhagen.

Forsberg, L.-E. (2010): Kuntien tilinpidon kehitystarpeista. KPMG Julkishallinnon Palvelut Oy, Helsinki.

Hjerppe, R. and Jalava, J. (2006): Economic Growth and Structural Change - A Century and Half of Catching-up. In Ojala J., Eloranta, J. and Jalava, J. (ed.): The Road to Prosperity - An Economic History of Finland. Suomalaisen kirjallisuuden seura, Helsinki.

Holm, P., Nivalainen, S. ja Volk, R. (2008): OSA1 - Työvoiman alueellisen liikkuvuuden kannustavuus. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2008: Työvoiman alueellisen liikkuvuuden esteet ja kannustimet. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki.

Kallio, J. (2010): Hyvinvointipalvelujärjestelmän muutos ja suomalaisten mielipiteet 1996–2006. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuksia 108. KELA, Helsinki.

Kansanterveyslaki 28.1.1972/66.

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1972/19720066> (Viitattu 28.4.2010)

Kaukovalta, K.V. (1940): Suomen maalaiskuntien kunnallisen itsehallinnon historia. Maalaiskuntien liiton julkaisuja 1. Maalaiskuntien liitto, Helsinki.

Kulutustutkimus 2006. Tilastokeskus.

Kunnallinen työmarkkinalaitos. Tilastotietoja kunta-alalta.

<http://www.kuntatyonantajat.fi/tilastot> (Viitattu 18.3.2010)

Kunta- ja palvelurakennemuutoshanke. Aluevaiheen materiaalit XI.

http://www.kainuu.fi/fi_tied04/KUNTA_Aluvaiheen_materiaalit_XI%20ennakointimalli.pdf (Viitattu 29.3.2010)

Kuntaliitto. Kuntien yhteistoiminta.

http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;102942;486;496;29563 (Viitattu 1.4.2010)

Kuntaliitto. Valtionosuusjärjestelmä vuoteen 2009 saakka.

http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;347;93748;385;80523 (Viitattu 1.4.2010)

Käär, E.-J. (1988): Kunnallistalouden kasvu ja rakenne. Sarja B 57. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos (ETLA), Helsinki.

Laakso, S. ja Loikkanen, H.A. (2004): Kaupunkitalous. Johdatus kaupungistumiseen, kaupunkien maankäyttöön sekä yritysten ja kotitalouksien sijoittumiseen. Gaudeamus.

Laki kuntien yleisestä valtionosuudesta ja rahoitusavustuksista 1273/1988.

<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1988/19881273> (viitattu 20.5.2010)

Lindqvist, M. (2008): Julkisten hyvinvointipalvelujen arvo kotitalouksille. Hyvinvointikatsaus 4/2008.

Loikkanen, Heikki A.: Kuntien verot ja maksut YK:n ohjeiden mukaisiksi. Artikkeliteoksessa Alaja, A.(toim.): Oikeudenmukainen verotus – mistä rahat yhteiseen hyvinvointiin? Gummerus kirjapaino Oy, Jyväskylä 2009.

Loikkanen, H.A. ja Parkkinen, P. (1999): Omavaraisen väestön Suomi. VATT-keskustelualoitteita 195. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.

Loikkanen, H.A., Riihelä, M. ja Sullström, R. (2007): Tuloerot ja tulonjako alueittain: jakautuiko Suomi 2000-luvulla? Taimio, H. (toim.): Talouskasvun hedelmät – kuka sai ja kuka jäi ilman?

Myrskylä, P. (2006): Muuttoliike ja työmarkkinat. Työpoliittinen tutkimus 321. Työministeriö, Helsinki.

Nykänen, P. (1994): Maalaiskuntien kunnallisverotuksenkehityksestä. Vero-oikeuden tutkielma. Julkisoikeuden laitos, Tampereen yliopisto.

Oulasvirta L. (1996): Kuntien valtionapujärjestelmä. Vertaileva arviointitutkimus kahdesta valtionapujärjestelmästä. Väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis ser A vol. 494. Tampereen yliopisto.

Soikkanen H. (1966): Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta. Maalaiskuntien itsehallinnon historia. Maalaiskuntien liitto.

Suomen kaupunkilaitoksen historia: Osat 1-3 + Tilasto-osa. Tommila, P. 1984 (päätoim.). Suomen kaupunkiliitto.

Suomen taloushistoria 3. Historiallinen tilasto. Vattula K. 1983 (toim.). Tammi.

Suomen taloushistoria 2. Teollistuva Suomi. Ahvenainen, J., Pihkala, E. ja Rasila, V. 1982 (toim.). Tammi.

Suomen tilastollinen vuosikirja 1923. Tilastollinen päätoimisto, Helsinki. Valtioneuvoston kirjapaino.

Talouden rakenteet 2009. Ilmakunnas, S., Kröger, O. ja Rauhanen, T. (toim.). VATT-julkaisut 55. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.

The World Bank (2009): Reshaping Economic Geography. World development report 2009.

Tiainen, P. (2010): Tuottavuuskehitys kuntapalveluissa vuosina 1975–2008 sekä kehittämiskysymyksiä. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki.

Turkkila, J. (1984): Kunnallistalouden kehityksestä. Taloudellinen katsaus 1984:2. KOP.

UN-HABITAT (2009): Guide to Municipal Finance. The Human Settlements Financing Tools and Best Practices Series. Nairobi.

Vaarama, M. ja Noro, A. (2005): Vanhusten palvelut. Aromaa A., Huttunen J., Koskinen S., Teperi J., (toim.): Suomalaisten terveys. Kustannus Oy Duodecim, Helsinki.
http://www.terveyskirjasto.fi/terveyskirjasto/tk.koti?p_artikkeli=suo00058#s2 (Viitattu 28.4.2010)

Virtanen, V. (2003): Valta- ja vastavirtaan. Selvitys maassamuuttajien elinoloista, uuteen kiinnittymisestä ja arvotaustasta Suomessa. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 14/2003. Sisäasiainministeriö, Helsinki.

Volk, R. ja Nivalainen, H. (2009): Väestön ikääntymiseen varautuminen – alueellinen näkökulma. Valtioneuvoston kanslian raportteja 4/2009. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki.

LIITTEET

LIITE 1 KÄSITTEISTÖÄ

Arvonlisäys markkinattomassa tuotannossa sisältää palkansaajakorvaukset, kiinteän pääoman kuluminen ja mahdolliset tuotannon ja tuonnin verot.

Bruttovelkaan (EMU-kriteeri) luetaan julkisyhteisöjen kansantalouden muilta sektoreilta ja ulkomailta saamat velkakirjalainat, joukkovelkakirjalainat, lyhytaikaiset arvopaperit, muut lyhytaikaiset lainat sekä käteisraha.

Geary-Khamis dollari (tai kansainvälinen dollari) on hypoteettinen valuuttayksikkö, jolla on sama ostovoima kuin Yhdysvaltain dollarilla Yhdysvalloissa tietyinä ajankohtana.

Kokonaismenot sisältävät välituotekäytön, palkansaajakorvaukset, tukipalkkiot, omaisuusmenot, sosiaalietuudet, tulonsiirrot, pääomansiirrot, investoinnit sekä maan ym. nettohankinnat.

Kuntien (julkiset) kulutusmenot ovat menot tavaroiden ja palveluiden tuottamisesta, joihin luetaan palkkausmenot ym. työkustannukset, laskennallinen korko ja poistot, korjaus- ja kunnossapitokustannukset sekä tavaroiden ja palvelujen ostojen ja myyntien erotus. Kulutusmenot ovat esimerkiksi kuntien kustantamia koulutus-, terveys-, sosiaali- ja hallintopalveluja.

Luonnollinen väestönkasvu kuvaa syntyneiden ja kuolleiden välistä erotusta.

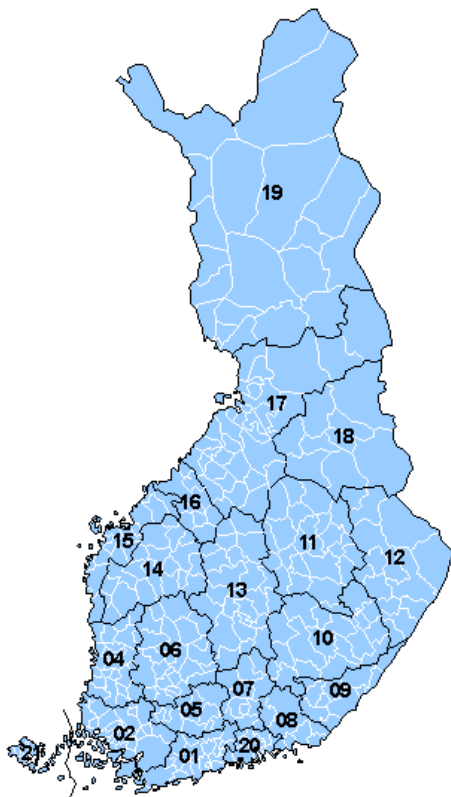
Maan sisäinen muuttoliike tarkoittaa pysyvää asuinpaikan vaihtamista eli muuttajan siirtymistä vakinaisesta asuinpaikastaan toiseen asuinpaikkaan, jolloin muuttajan vakinainen kotipaikka muuttuu. Yleensä maan sisäisellä muuttoliikkeellä tarkoitetaan kuntien/seutukuntien/maakuntien välistä muuttoliikettä, jossa muuttaessa kunnan/seutukunnan/maakunnan raja ylittyy.

Nettoluotonanto/ -otto vastaa talousyksikön tai sektorin muiden talousyksiköiden tai sektoreiden rahoitukseen saatavilla olevaa rahan määrää tai määrää, jonka talousyksikkö tai sektori on pakotettu lainaamaan muilta talousyksiköiltä tai sektoreilta.

Nettosiirtolaisuus on maahanmuuton ja maastamuuton erotus.

Kuntien palkkasumma tarkoittaa kuntien maksamien bruttomääräisten palkkojen summaa.

LIITE 2A SUOMEN MAAKUNTIEN ALUEJAKO VUONNA 2009



- 01 Uusimaa
- 20 Itä-Uusimaa
- 02 Varsinais-Suomi
- 04 Satakunta
- 05 Kanta-Häme
- 06 Pirkanmaa
- 07 Päijät-Häme
- 08 Kymenlaakso
- 09 Etelä-Karjala
- 10 Etelä-Savo
- 11 Pohjois-Savo
- 12 Pohjois-Karjala
- 13 Keski-Suomi
- 14 Etelä-Pohjanmaa
- 15 Pohjanmaa
- 16 Keski-Pohjanmaa
- 17 Pohjois-Pohjanmaa
- 18 Kainuu
- 19 Lappi
- 21 Ahvenanmaa

Lähde: Tilastokeskus

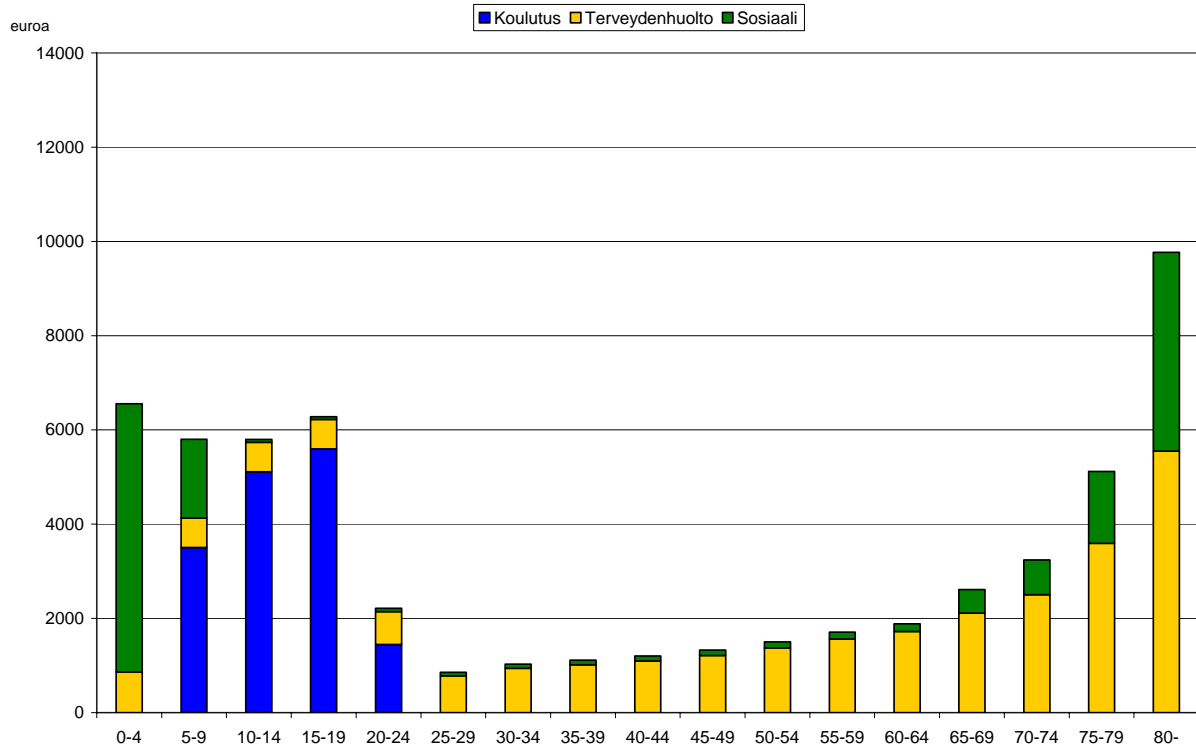
LIITE 2B KÄYTETTY SUURALUEJAKO (NUTS2) MAAKUNTIEN POHJALTA

Etelä-Suomi (ml. Ahvenanmaa)	Länsi-Suomi	Itä-Suomi	Pohjois-Suomi
01 Uusimaa	04 Satakunta	10 Etelä-Savo	16 Keski-Pohjanmaa
20 Itä-Uusimaa	06 Pirkanmaa	11 Pohjois-Savo	17 Pohjois-Pohjanmaa
02 Varsinais-Suomi	13 Keski-Suomi	12 Pohjois-Karjala	19 Lappi
05 Kanta-Häme	14 Etelä-Pohjanmaa	18 Kainuu	
07 Päijät-Häme	15 Pohjanmaa		
08 Kymenlaakso			
09 Etelä-Karjala			
21 Ahvenanmaa			

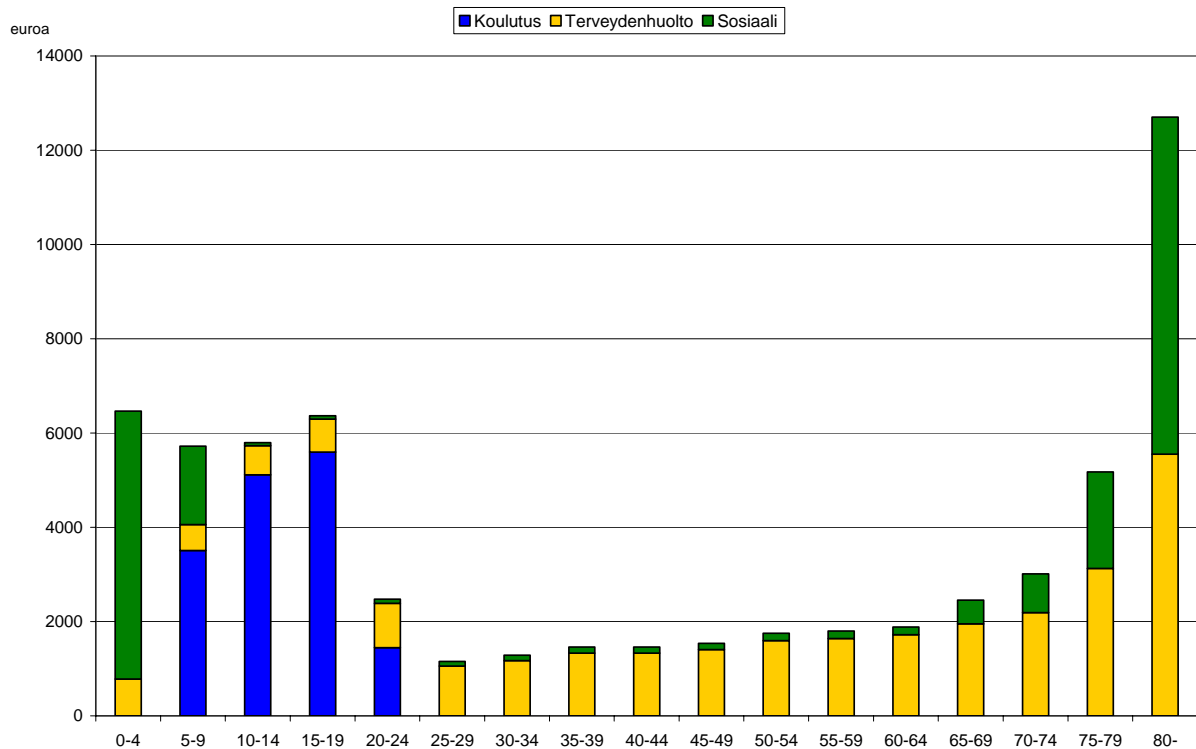
Lähde: Tilastokeskus

LIITE 3 KUNTIEN TERVEYS-, SOSIAALI- JA KOULUTUSSEKTORIEN KUSTANNUKSET HENKEÄ KOHTI IKÄRYHMITTÄIN A) MIEHILLE JA B) NAISILLE

A) Miehet



B) Naiset



Lähde: Kunta- ja palvelurakennemuudistushanke

LIITE 4 SUOMEN KUNNAT KANSAINVÄLISESSÄ VERTAILUSSA (TAULUKOITA JA KUVIA)

Taulukko 1 Alue- ja paikallishallinto kansallisine nimityksineen eräissä Euroopan maissa vuonna 2009 (tai edeltävänä vuonna)

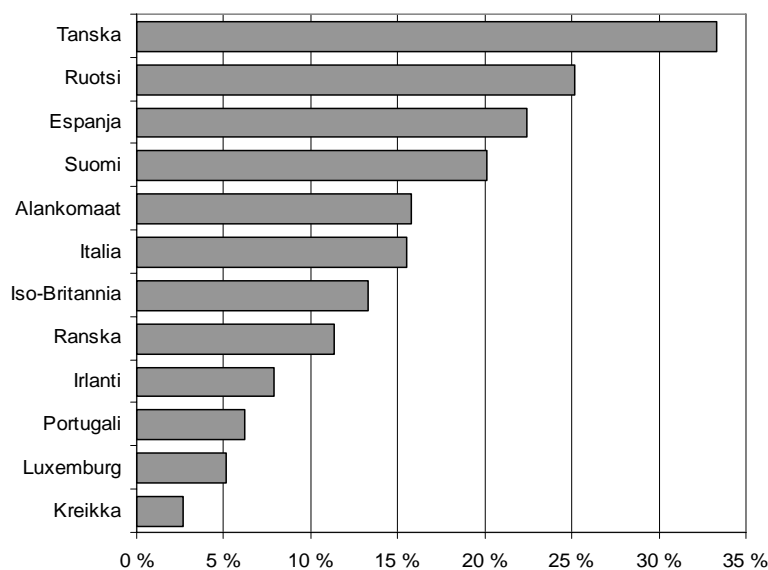
Maa	Aluehallinto ¹	Väliportaan hallinto	Paikallishallinto
Yhtenäisvaltiot			
Tanska		5 counties	98 kommuner
Suomi			348 kuntaa
Ranska	26 regions	100 departements	36 682 communes
Irlanti		8 counties	114 municipalities
Italia	20 regions	103 provinces	8 102 comuni
Kreikka		54 prefectures	1 034 municipalities
Luxemburg			116 communes
Alankomaat		12 provinces	441 gemeenten
Norja*		19 fylkeskommuner	430 kommuner
Portugali	2 auton.regions		308 municipalities
Espanja	17 regions	50 provinces	8 115 municipalities
Ruotsi		20 counties	290 kommuner
Iso-Britannia	3 regions	28 counties	406 districts
Liittovaltiot			
Itävalta	9 länder		2 357 gemeinde
Belgia	6 regions	10 provinces	589 communes
Saksa	16 länder	301 kreise	12 339 gemeinde
Sveitsi*	26 cantons		2 740 municipalities

¹ sisältää ne aluehallinnot, joilla vaaleilla valitut päätöksentekuelimet sekä omat verotulolähteet.

*tiedot vuodelta 2005 (Loikkanen & Laakso 2004)

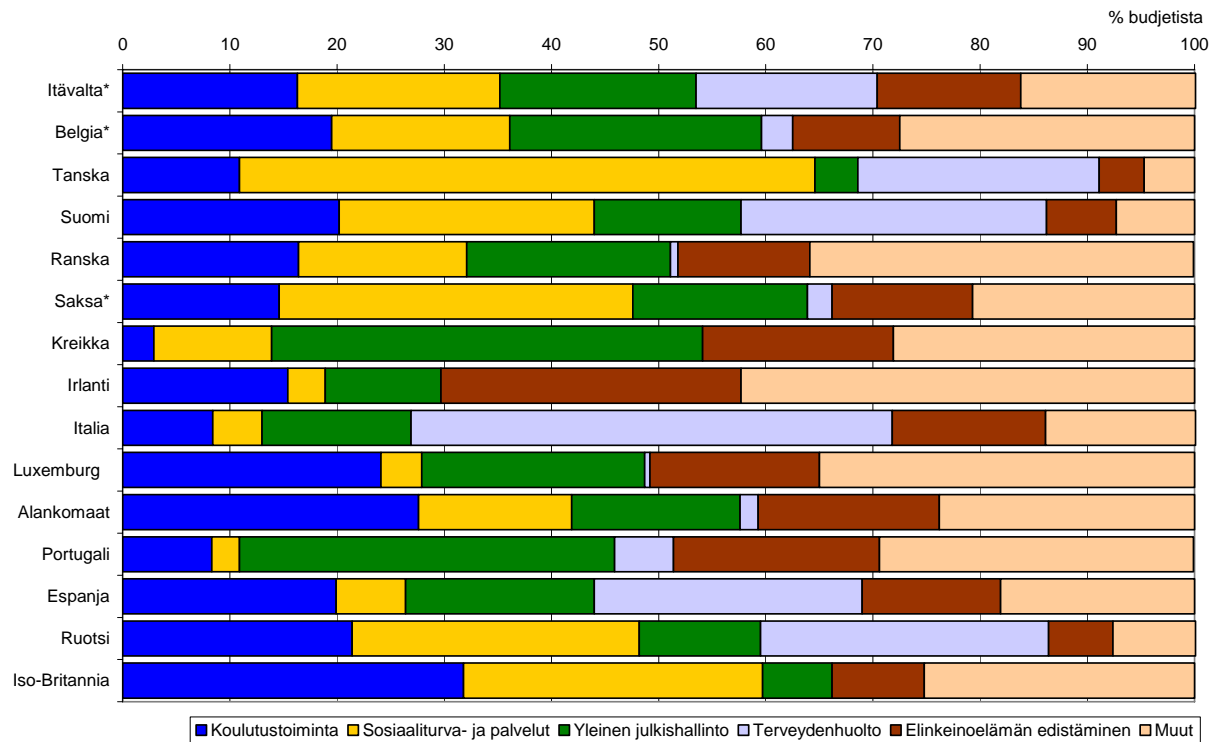
Päälähde: CEMR-Dexia

Kuvio 1 Paikallishallinnon koko mitattuna kokonaistulojen BKT-osuuksilla eräissä yhtenäisvaltioissa vuonna 2008, prosenttia



Lähde: CEMR-Dexia: EU sub-national governments - 2008 key figures.

Kuvio 2 Paikallissektorin (mahdolliset välitasot mukaan lukien) menojen jakauma toimialoittain EU15-maissa vuonna 2007



*liittovaltioista vain paikallissektori mukaan lukien

Lähde: CEMR-Dexia: EU sub-national governments - 2008 key figures.

Taulukko 2 Alue- ja kuntatason rahoitusrakenne (prosenttia juoksevista tuloista) sekä kokonaistulojen BKT-osuus vuonna 2005 (tai edeltävänä vuonna)

Maa	Verot	Valtionavut	Käyttömaksut ja muut tulot	Kokonaistulot %: ia BKT:sta
Alankomaat	9,8	66,6	23,6	15,6
Espanja	80,5	0,0	19,5	13,4
Irlanti	9,4	54,3	36,3	6,9
Iso-Britannia	13,6	69,2	17,2	12,8
Italia	46,0	40,4	13,5	14,8
Kreikka	11,2	3,2	85,6	2,0
Luxemburg	33,8	44,9	21,4	5,2
Norja	45,3	36,7	18,0	12,8
Portugali	36,9	46,1	17,0	5,6
Ranska	45,7	28,2	26,1	11,1
Ruotsi	63,6	20,4	16,0	25,7
Suomi	47,7	28,3	24,0	19,1
Tanska	52,8	37,4	9,8	31,5

Lähde: OECD Revenue Statistics 2007

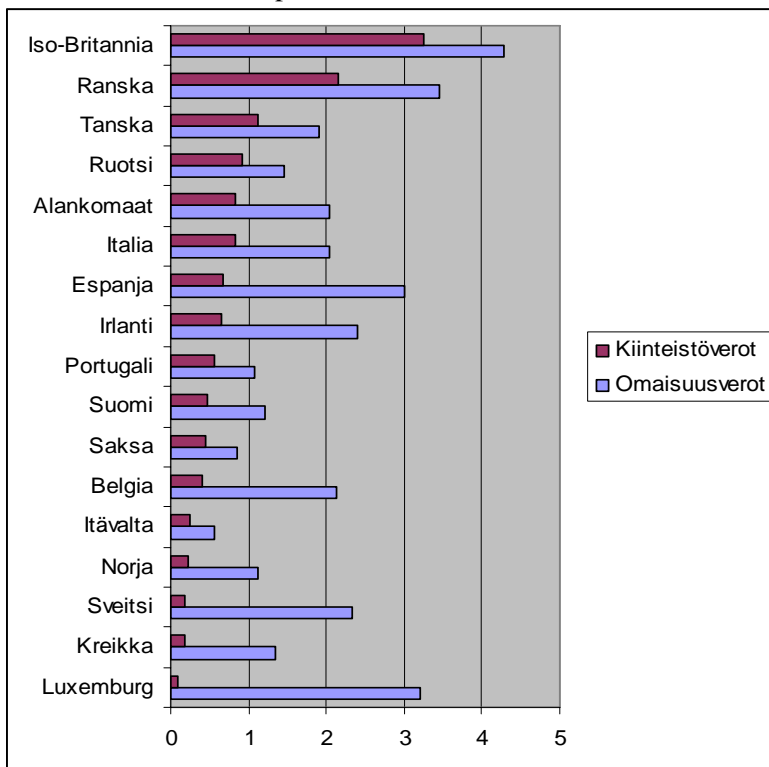
Taulukko 3 Alue- ja kuntatason verotulojen rakenne vuonna 2005, prosenttia verotuloista

Maa	Henkilöiden tulovero	Yhteisö-vero	Omaisuus-vero ¹	Kulutus-erot	Hyödykkeiden erikoisverot	Veroluonteiset maksut	Muut verot
Alankomaat	-	-	55,6	-	1,6	42,8	-
Espanja	23,3	1,8	27,5	24,3	16,0	5,8	1,1
Irlanti	-	-	100,0	-	-	-	-
Iso-Britannia	-	-	100,0	-	-	-	-
Italia	17,4	1,7	13,9	4,8	12,8	7,7	41,6
Kreikka	-	-	66,6	3,7	25,7	3,9	-
Luxemburg	-	91,1	7,0	-	1,4	0,2	0,4
Norja	88,9	-	9,1	-	-	2,0	-
Portugali	7,7	16,1	44,6	17,5	9,0	3,9	1,1
Ranska	-	-	51,4	-	13,8	2,8	31,9
Ruotsi	100,0	-	-	-	-	-	-
Suomi	86,7	8,1	5,1	-	0,0	0,0	0,2
Tanska	90,9	2,3	6,8	-	0,1	-	-

¹ Sisältää kiinteistöveron ohella muut omaisuuden kohdistuvat verot

Lähde: OECD Revenue Statistics 2007

Kuvio 3 Kaikkien omaisuusverojen ja niihin sisältyvän kiinteistöverokomponentin tuotto vuonna 2005, prosenttia BKT:sta



Lähde: OECD Revenue Statistics 2007, maakohtaisten taulukoiden tietojen perusteella

LIITE 5 KUNTIEN TILINPIDON KEHITYSTARPEISTA¹¹

Kuntien kirjanpitoa uudistettiin viimeksi vuonna 1997, jolloin kassaperusteisesta kirjanpidosta siirryttiin suoriteperusteiseen liikekirjanpitoon. Suurimpia muutoksia olivat käyttöomaisuuden arvostaminen ja siirtyminen suunnitelman mukaisiin poistoihin, varautuminen kertyneisiin palkkoihin ja lomapalkkoihin sivukuluineen velkakirjauksilla, lainojen käsitteleminen pitkäaikaisina velkoina ja kertyneiden korkokulujen kirjaaminen velaksi ja monien varausten purkaminen.

Julkishallinnossa suurimpia kehityskohteita on toimivan kustannuslaskennan aikaan saaminen. Kustannuslaskentaa ei juurikaan ennen tarvittu. Nyt liikelaitosten ja palvelukeskusten aikaan, kun palvelut tulee tuottaa ja hinnoitella, tieto tuotettavien palveluiden kustannuksista puuttuu. Usein lasketaan pelkästään muuttuvia henkilöstökuluja sivukuluineen eikä laskentaan sisällytetä tilakuluja, siivous- ja ylläpitokustannuksia tai pääomakuluja kuten korkokuluja ja poistoja. Tämän kaltainen laskenta johtaa usein siihen, että omat kustannukset näyttävät olevan muiden tuottajien veloituksia selvästi alhaisempia. Voimakkaasti tämä tulee vastaan terveydenhuollon ja sosiaalipalveluiden hinnoittelussa, jossa kunnan oman terveyskeskuksen kulut arvioidaan vastaavia palveluita tuottavan osakeyhtiön veloituksia pienemmiksi. Puutteellinen tieto oman palvelutuotannon kustannuksista johtaa helposti virheisiin päätöksenteossa.

Kuntien kirjanpito on kuitenkin kehittynyt ja kunnista löytyy paljon osaavia kirjanpitäjiä. Kunnissa siirtyminen palvelukeskuksiin, joka viimeisen vuosikymmenen aikana on yleistynyt, on keskittänyt osaamista, parantanut keskinäistä vuorovaikutusta ja tarjoaa varamiesjärjestelmän, johon ei aiemmin ollut mahdollisuutta.

Kyse ei ole kuitenkaan yksistään kuntien tilinpidosta vaan myös sisäisen valvonnan toimivuudesta. Henkilöiden työn tehokkuutta ja heidän tekemiä hankintoja tulisi seurata sekä puuttua tehostumisiin ja kallisiin ratkaisuihin. Keskeinen haaste onkin läpinäkyvyyden puuttuminen kuntien henkilökustannuksissa ja käytetyn henkilöstön määrässä. Usein kuntien talouslukujen ja toiminnan tehokkuutta kuvaavien mittareiden julkaisu jää tilinpäätöksen ja talousarvion varaan eikä tietoa työvoiman tehokkaasta käytöstä ja muista henkilöstön tunnusluvuista aina löydy. Henkilöstön tunnusluvut ovat kuitenkin erityisen tärkeitä, kun kunta joutuu kilpailemaan osaavasta työvoimasta ja miettimään työnantajaimagoaan. Tosin henkilöstökertomukset ovat yleistymässä ja antavat

¹¹ Perustuu yksityiskohtaisempaan selvitykseen: Forsberg, Leif-Erik (26.4.2010), Kuntien tilinpidon kehitystarpeita.

täydentävää tietoa. Lisäksi kuntien ja kuntayhtymien liikelaitosten avulla läpinäkyvyyttä saadaan lisää, koska liikelaitokset hinnoittelevat palvelunsa. Palveluiden kilpailuttaminen myötävaikuttaa kustannustietoisuuteen ja on omiaan lisäämään kustannustehokkuutta.

Julkishallinnon palkitsemisjärjestelmät ovat vasta kehittymässä eivätkä ne sellaisinaan kannusta riittävästi sitovien tavoitteiden saavuttamiseen. Tosin kuntien monitoimialoilla ei ole helppoa löytää yhtä oikeudenmukaista palkitsemisjärjestelmää, joka ottaa huomioon toimialojen erityispiirteet.

Monissa kunnissa on tänä päivänä käytössä palvelukeskuksia, joihin kirjanpito, laskentatoimi, palkanlaskenta ja tilinpäätösten laadinta on keskitetty. Menossa on useita hankkeita kuntien toimintojen tehostamiseksi, muun muassa tietojärjestelmäkeskuksen ja erilaisten muiden palvelukeskusten perustaminen, joissa on kyse yli kuntarajojen toimivista tietojärjestelmä- ja palvelukeskuksista. Tulevina vuosina selviää onnistutaanko näiden hankkeiden käynnistämisessä.

Eräänä kysymyksenä on, tulisiko kuntien luopua raskaista talousarvio- ja tilinpäätöskäytännöistään ja korvata ne yritysmäisemmällä selkeästi kevyimmillä käytännöillä? Tulisiko kuntien keskittää enemmän voimavaroja ohjaustoimintoihin kuten kustannusten seurantaan, kustannuslaskentaan, kannattavuuden ylläpitoon ja tehokkuuden, tuottavuuden ja vaikuttavuuden tunnuslukujen kehittämiseen?

LIITE 6 HISTORIAA KAUPUNKIEN, (KAUPPALOIDEN) JA MAALAIS- KUNTIEN MENO- JA TULORAKENTEESTA

Taulukko 1 Ruskealan¹ kunnan talousarvio vuodelta 1876

Kansakoulurahaa	80 penniä hengeltä
Silta- ja muihin tarpeisiin	400 mk
Rokottajalle	700 mk
Vanginvartijalle	62 mk
Paloapua	1400 mk
Pappilan rakennusrahaa	400 mk
Kirkkoviinikassaan	25 penniä hengeltä
Vaivaisrahaa loisilta ja torppareilta	120 penniä miehiltä ja 60 penniä naisilta
Lääkerahaa	10 penniä hengeltä
Petoeläin tapporahaa	6 penniä ”ruokaloilta” (jokaiselta, jolla oli kotieläimiä)
Kellonsoittorahaa	5 penniä hengeltä
Pitäjäntuvan rakennukseen	1400 mk
Kirkon rakennukseen	600 mk

¹ Ruskealan kunta kuului entiseen Viipurin lääniin ja oli osa sodan jälkeisistä alueluovutuksista Venäjälle.
Lähde: Kaukovalta (1940)

Taulukko 2 Maalaiskuntien tulojen jakautuminen vuonna 1910, prosenttia

Tulolaji	%
Tuloverot	37,0
Manttaaliluvun mukaan menevät maksut	18,7
Henkilömaksut	4,3
Perunkirjoitusmaksut	0,2
Muut verot	0,9
Erinäiset maksut	0,5
Korot	1,9
Kunnan antamien lainojen pääomalyhennykset ja takaisin maksut	2,4
Kiinteistötulot	2,6
Valtionavut	15,0
Muut tulot	3,1
Kunnan vuoden aikana ottamat lainat	13,1
Yhteensä	100,0

Lähde: Nykänen (1994)

Taulukko 3 Kaupunkien tulojen jakautuminen vuonna 1910, prosenttia

Tulolaji	%
Tuloverot	24,8
Henkilö- ja perunkirjoitusmaksut sekä muut verot	2,5
Liikennettä rasittavat maksut	10,5
Maista ja vesistä saadut tulot	4,9
Kaupungin omista liikeyrityksistä saadut tulot	14,1
Valtionavut	4,2
Muut tulot	19,3
Lainat	19,9
Yhteensä	100,0

Lähde: Suomen tilastollinen vuosikirja 1923

Taulukko 4 Maalaiskuntien verotulojen jakautuminen erilaisten verojen kesken vuonna 1891¹, prosenttia

Verolaji	%
Manttaalivero	29,9
Savuvero	1,3
Muu maavero	0,6
Henkivero	14,9
Tulo- ja äyrivero	43,2
Muut henkilöverot	6,6
Liike- ja elinkeinovero	2,5
Perintö- yms. pienemmät verolajit	
Tanssivero	yht. 1,0
Koiravero	
Yhteensä	100,0

¹ kyseisenä vuonna nämä verotulot kattoivat 62,6 % maalaiskuntien kaikista tuloista
Lähde: Nykänen (1994)

Taulukko5 Kaupunkien verotulojen jakautuminen tuloryhmittäin vuosina 1938 ja 1960, prosenttia verotuloista

Tuloryhmä	1938	1960
Kiinteistötulot	10,1	5,0
Elinkeino- eli liiketulot	24,9	19,7
Palkkatulot	64,6	75,3
Yhteensä	100,0	100,0

Lähde: Suomen kaupunkilaitoksen historia 3

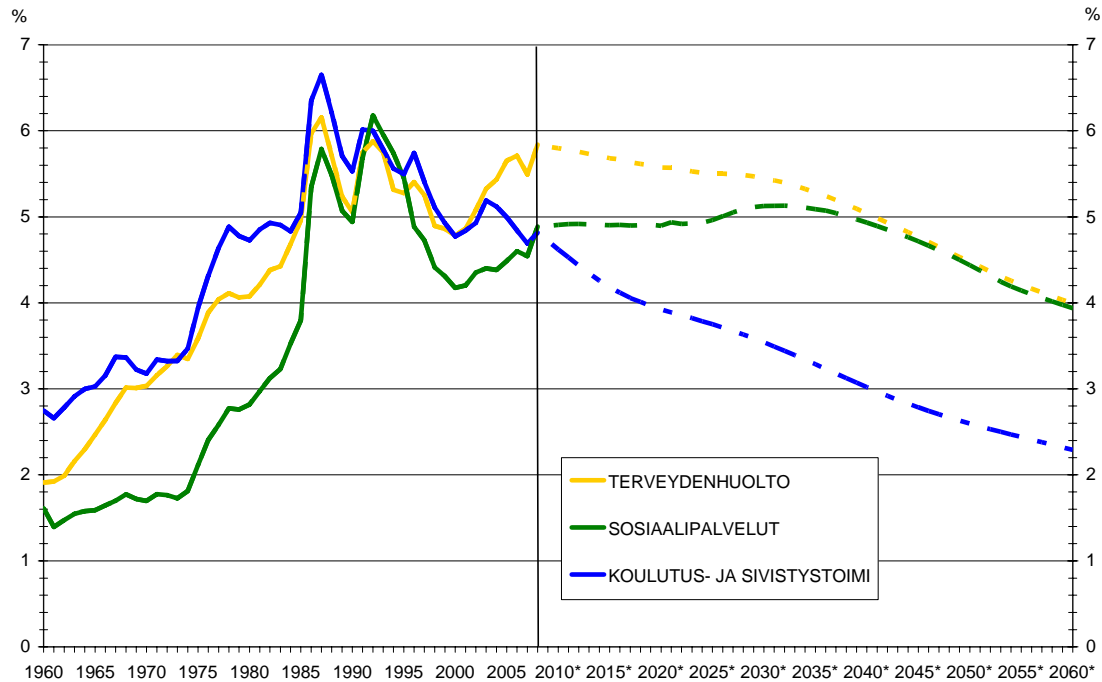
Taulukko 6 Kaupunkien, kauppaloiden ja maalaiskuntien menojen ja tulojen jakautuminen vuosina 1938 ja 1960, prosenttia (Suomen taloushistoria 3)

MENOT	1938			1960		
	Kaupungit	Kauppalat	Maalaiskunnat	Kaupungit	Kauppalat	Maalaiskunnat
Yleinen kunnallishallinto	-	-	3	-	-	5
Oikeudenhoito, järjestys- ja suojelutehtävät	5	2	2	4	2	2
Terveystenhoito	8	6	5	10	8	10
Sosiaaliset tehtävät	10	15	19	12	11	14
Opetus- ja sivistystoimi	11	19	33	14	21	33
Yleiset työt	11	15	2	14	16	7
Kiinteistöt	-	-	6	-	-	7
Rahoitusmenot	22	9	8	5	6	6
Pääomamenot	23	24	21	23	22	18
Muut menot	11	10	1	18	14	0,03
Yhteensä	100	100	100	100	100	100
TULOT	Kaupungit	Kauppalat	Maalaiskunnat	Kaupungit	Kauppalat	Maalaiskunnat
Valtionapu ¹			26			27
Kiinteä omaisuus	10	9	7	7	6	9
Satamien ylijäämä	4	-	-	4	-	-
Liikelaistosten ylijäämä	8	-	-	5	-	-
Rahoitustulot	39	55	49	58	67	51
- siitä verotulot ja maksut	34	52	45	49	59	49
Pääomatulot	25	14	13	13	10	9
- siitä lainat	17	-	5	5	-	5
Terveystenhoito	-	2	-	-	2	-
Sosiaaliset tehtävät	-	4	-	-	3	-
Opetus- ja sivistystoimi	-	9	-	-	9	-
Muut tulot	13	6	6	13	3	3
Yhteensä	100	100	100	100	100	100

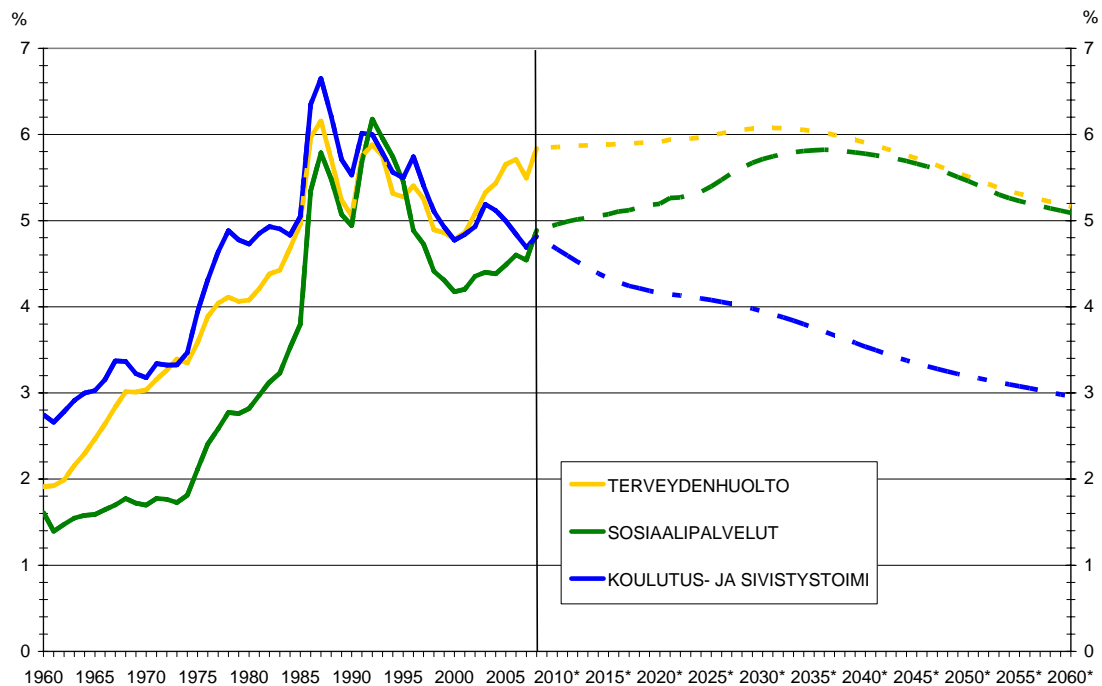
¹ Vuosina 1938 ja 1960 myös kaupungit ja kauppalat saivat valtionapua, mutta tieto tästä puuttuu. Tiedetään kuitenkin, että valtionavun osuus tuloista on ollut kaupungeissa huomattavasti pienempi verrattuna maalaiskuntiin ja kauppaloihin. Suomen kaupunkilaitoksen historian (osa 3) mukaan valtionavun osuus on ollut sekä vuonna 1938 että vuonna 1960 kaupungeissa noin 6 % tuloista ja kauppaloissa vastaava osuus on ollut kaksinkertainen kaupunkien nähden.

LIITE 7 KUNTIEN TERVEYS-, SOSIAALI- JA KOULUTUSSEKTORIEN
KOKONAISMENOJEN BKT-OSUDET VUOSINA 1960–2008
(VUODEN 2003 HINNOIN) SEKÄ ENNUSTE PUHTAAN IKÄRAKEN-
TEEN MUUTOKSEN SYNNYTTÄMISTÄ MENOPAINAINEISTA
VUOSINA 2009–2060, % BKT:STA

A) Bruttokansantuotteen kasvuvauhti 1,5 % vuodessa 2009–2060



B) Bruttokansantuotteen kasvuvauhti 1 % vuodessa 2009–2060



Tilastoaineistojen lähde: Kunta- ja palvelurakennemuutostushanke; Käär 1988; Tilastokeskus, julkinen talous ja väestöennuste 2009