

# Kunnat kovilla

Kuntien menot pyrkivät myös tulevaisuudessa kasvamaan niiden tuloja enemmän. Kunnallisten hyvinvointipalvelujen kysyntä kasvaa väestön ikääntyessä ja niiden reaali hinnat nousevat sitä nopeammin, mitä hitaammin tuottavuus paranee.

Pekka Parkkinen  
Tutkimuspäällikkö  
VATT  
pekka.parkkinen@vatt.fi

**K**untien menoista valtaosa on terveydenhuolto-, sosiaali- ja koulutuspalvelujen eli työväestön hyvinvointipalvelujen kustannuksia. Näissä palveluissa reaali ansiot ovat pitkällä aikavälillä nousseet saman verran kuin muilla aloilla, mutta työn tuottavuus on kohonnut olennaisesti hitaammin ja jopa ajoittain alentunut. Näiden

palvelujen tuotantokustannukset ovat siksi kohonneet nopeasti, jolloin kuntien reaaliomenot ovat kasvaneet vuosi vuodelta.<sup>1</sup>

Kunnallisten palvelujen tarve kasvaa väestön ikääntymisen takia suuresti. Kuntien menoista yli puolet koostuu sosiaali- ja terveystalouden eli hoiva- ja hoitopalvelujen nettokustannuksista. Väestön ikääntyminen lisää juuri näiden palvelujen kysyntää. Kunnallisten hoiva- ja hoitopalvelujen määrä kasvaa valtavasti, jos näitä palveluja käytetään tulevaisuudessa asukasta kohti ikäryhmittäin saman verran kuin nyt.

Vanhan menon jatkuessa kunnat ovat kovilla. Niiden järjestettäväksi säädettyjen palvelujen kulutus kasvaa merkittävästi samaan aikaan, kun näiden palvelujen yksikkökustannukset nousevat nopeasti. Jos näin käy, kunnat kiristävät verotustaan, anovat lisää valtionapua ja huonontavat palveluitaan. Suomalaisen hyvinvointivaltion tulevaisuus ei näytä valoisalta.

## Kuntataloutta ei pelasta edes kohtuullinen talouskasvu

Väitöskirjani (Parkkinen 2007b) mukaan ikääntyvän väestön oloissa kuntatalouden tulevaisuus ei näytä valoisalta edes nopeahkon talouskasvun jatkuessa. Kak-

<sup>1</sup> Olkoon kunnallisten hyvinvointipalvelujen tuotannon määrä  $Y$ , työn määrä näissä palveluissa  $L$  ja työn reaalihintana  $w$ , jolloin  $w$  tarkoittaa reaaliensioita ja työnantajien sosiaaliturvamaksuja työpanosta kohti kiintein hinnoin. Silloin reaaliset yksikkötyövoimakustannukset ovat  $w \cdot L / Y = w / (Y/L)$ , missä suhdetta  $Y/L$  kutsutaan työn tuottavuudeksi. Kun kunnallisissa hyvinvointipalveluissa työn reaalihintana nousee, mutta työn tuottavuus ei, kohoaa hyvinvointipalvelujen reaalihintana. Näin kuntien reaaliomenot lisääntyvät jopa silloin, kun kuntalaisille järjestettyjen hyvinvointipalvelujen määrä ei kasva.

## Kunnallisveron tuotto riittää kattamaan ainoastaan sosiaali- ja terveystoimen nettokustannukset.

si kuntaa kolmesta ajautuisi lähivuosikymmeninä pahoihin talousvaikeuksiin, vaikka taloudellinen kasvu ylittäisi liki kolmeen prosenttiin vuodessa. Näinkään erinomaisella kansantalouden kehityksellä kuntien tulot eivät riitä menojen kattamiseen niiden nykyisillä tulo- ja menoperusteilla.

Jos talouskasvu jäisi puoleentoista prosenttiin vuodessa, vain muutama kunta selviytyisi menoistaan nykyisillä tuloperusteillaan. Juuri tämänkaltaiseksi on viime aikoina arvioitu kansantalouden kehitys pitkällä aikavälillä esimerkiksi valtiovarainministeriössä (2008) ja Eläketurvakeskuksessa (Biström ym. 2007). Kummankaan julkaisun mukaan maassamme ei yllätä edes hallituksen tavoittelemaan työikäisen väestön 75 prosentin työllisyysasteeseen. Näissä raporteissa myös työn tuottavuuden kasvuvauhdin arvioidaan jäävän lähivuosikymmeninä Suomessa olennaisesti pienemmäksi kuin viime vuosina.

Suomen kuntajärjestelmä on tehtäviltään ainoalaatuinen maailmassa. Meillä nimenomaan kunnat – eivätkä pohjoismaiseen tapaan maakunnat – ovat vastuussa hyvinvointipalvelujen eli sosiaali-, terveydenhuolto-, koulutus- ja kulttuuripalvelujen järjestämisestä kansalaisille. Näihin palveluihin Suomen kuntatalous käyttää peräti seitsemäsosan bruttokansantuotteesta (Valtiovarainministeriö 2008, 28).

Pelkästään sosiaali- ja terveystoimen nettokustannukset ovat kunnissa ja kun-

tayhtymissä yhtä suuret kuin kunnallisveron tuotto. Nettokustannuksilla tarkoitetaan asiakasmaksuilla, palvelujen myyntituloilla ja muilla käyttötalouden tuloilla vähennettyjä käyttötalouden menoja, joissa ovat mukana myös pääoman kulumiskustannukset eli poistot.

Kunnat rahoittavat menonsa kunnallis- ja muilla veroilla, valtionavulla, liikelaitosten ylijäämillä sekä rahoitus- ja muilla tuloilla. Ilman käyttötalouden tuloja lasketuista kuntien tuloista verotulot ovat viime vuosina muodostaneet kolme viidesosaa ja valtionavut kolme kymmenesosaa. Muut tulot koostuvat kunnallisten liikelaitosten ylijäämistä sekä korko- ja muista rahoitus- ja satunnaistuloista.

Kuntatalouteen voi tuoda pientä helpotusta hyvätuloisten ja hyväkuntoisten eläkeläisten lukumäärän kasvu. Tällaiset harmaapantterit käyttävät kulutuksestaan muuta väestöä selvästi suuremman osan elintarvikkeisiin, asumiseen ja muihin paikallistuotteisiin. Paikallistuotteiden tuotannosta ja jakelusta syntyvät palkka- ja muut tulot ovat yleensä veronalaista tuloa eläkeikäisen asuinkunnassa. Kuntien saamisen verotulojen määrä voi viime vuosien tavoin kasvaa eläkeläisten tuloista jopa nopeammin kuin palkkatuloista. Eläkkeiden ostovoiman parantumisesta yhä useammasta eläkkeestä joudutaan maksamaan veroa kunnalle, vaikka silloin tällöin korotettaisiin kansaneläkkeeseen sidottua eläketulovähennystä.

Hyvätuloinen harmaa panteri, joka ei kuluta kunnan palveluja, on kuntataloudelle siunaus eikä kirous. Kuntien kannalta ikävämpi asia on kuitenkin se, että keskivertovanhus käyttää kunnallisia palveluja huomattavasti enemmän kuin tuo kuntaan tuloja.

## Työn tuottavuus paremmaksi

Virallisten tilastojen mukaan hoiva-, hoito- ja muissa hyvinvointipalveluissa työn tuottavuus ei ole parantunut viime vuosikymmenen alun suurta lamaa välittömästi edeltävistä vuosista. Kuviossa 1 työn tuottavuutta on mitattu kansantalouden tilinpidon (Tilastokeskus 2008) tilastoja käyttäen hyvinvointipalvelujen määrän ja työllisten lukumäärän välisellä suhteella. Hyvinvointipalveluihin on luettu niin julkiset kuin yksityisetkin koulutus-, terveydenhuolto- ja sosiaalipalvelut eli kansantalouden tilinpidon toimialat M ja N. Kunnat järjestävät kuntalaisille hyvinvointipalveluja ostamalla niitä myös muilta tuottajilta. Näin kun-

nat rahoittavat veroilla ja valtionavulla merkittävän osan myös yksityisistä hyvinvointipalveluista.

Ennen suurta lamaa maahamme rakennettiin pohjoismaista hyvinvointivaltiota, joka tarjosi kansalaisille laadukkaita palvelut. Hoiva-, hoito-, koulutus- ja kulttuuripalvelujen tarjontaa lisättiin huomattavasti joka puolella maata. Silloin näissä palveluissa työn tuottavuus parani keskimäärin prosentilla vuodessa, kun huonosti toimivia palveluyksiköitä korvattiin paremmilla ja kustannuksia säästävää uusinta teknologiaa otettiin käyttöön suuressa määrin. Hyvinvointipalveluissa työn tuottavuus on kuvion mukaan kohonnut vuodesta 1975 lähtien keskimäärin puoli prosenttia vuodessa.

Työn tuottavuuden verkkainen kasvuvauhti on näkynyt hyvinvointipalvelujen jatkuvana kallistumisena. Niiden yksikkökustannukset ovat nousseet yleistä hintatasoa selvästi nopeammin. Tämä on lisännyt kuntien reaaliarvoja ja kiristänyt kunnallista verotusta. Taloustieteilijät kutsuvat tätä ilmiötä keksijänsä mukaan Baumolin taudiksi (Baumol 1967).

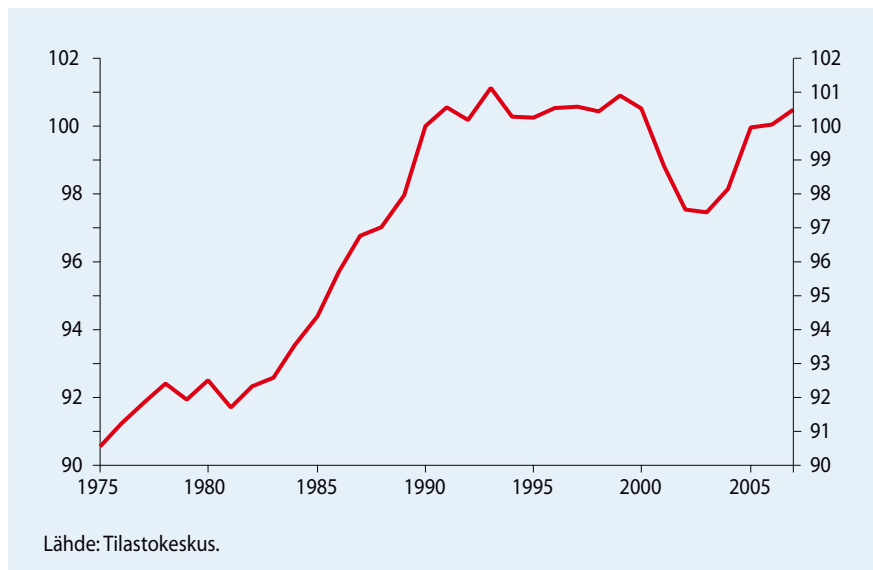
Hyvinvointipalvelujen kustannusten kohtamisen maksavat pääosin kunnat, jotka perivät hyvinvointipalvelujen tuotantokustannuksista vain pienen osan palvelujen käyttäjiltä. Juuri tällä tavoin Baumolin tauti näkyy kuntataloudessa.

Jos työn tuottavuus ei lainkaan parani hyvinvointipalveluissa, hoiva- ja hoitopalveluihin tarvittaisiin väestöpainelaskelmien mukaan vuonna 2040 peräti 200 000 työllistä nykyistä enemmän (Kangasharju 2007, 3). Hoivaikäinen eli 80 vuotta täyttänyt väestö nimittäin liiki kolminkertaistuu tuohon mennessä. Henkilöstön lisätarve jäisi sataantuhanteen, jos työn tuottavuus näissä palveluissa parani puoli prosenttia vuodessa (Kangasharju 2007, 4). Siten yhden prosentin työn tuottavuuden vuotuisen kasvun toteutuessa näissä palveluissa pärjättäisiin ilman henkilöstön lisäystä.

Työn tuottavuuden yhden prosentin vuotuisen kasvu hyvinvointipalveluissa näyttää ensi silmäyksellä helpolta tavoitteelta. Muussa tuotannossahan työn tuottavuus työllistä kohti on kohonnut vuodesta 1960 lähtien keskimäärin kolmella ja vuodesta 1975 lähtien keskimäärin kahdella ja puolella prosentilla vuodessa. Todellisuudessa on kuitenkin erittäin hankalaa parantaa työn tuottavuutta hyvinvointipalveluissa. Lääkäreiden ja opettajien työn korvaaminen muilla tuotantopanoksilla palvelun laatua heikentämättä ei ole mikään helppo tehtävä. Jos hoiva-, hoito- ja koulutuspalveluissa vähennetään henkilökuntaa, useasti myös palvelut huononevat.

Erilaisten tuottavuusohjelmien tuloksena hyvinvointipalveluissa kyllä säädetään työtä, mutta samalla palvelujen laatu usein kärsii. Jos tuotannon laaturajattu määrä supistuu, työn tuottavuus ei todellisuudessa paranekaan. Mikäli kuntien välinen yhteistyö on laaja-alaista ja tuloksellista, kuntien yhdistämisellä ei välttämättä paranneta tuottavuutta. Kuntaliitokset ovat todellinen

Kuvio 1. Työllistä kohti laskettu työn tuottavuus hyvinvointipalveluissa kansantalouden tilinpidon mukaan vuosina 1975–2007, indeksi (1990)=100.



Pekka Parkkisen mielestä kunnallisten päättäjiä ikävät työt jatkuvat myös tulevilla valtuustokaudella. Kunnan taloutta on todella vaikea saada tasapainoon ilman kunnallisten verojen ja maksujen korotuksia ja valtionapujen lisäämistä.

taitolaji, jossa on osattava rakentaa paremmat kunnalliset palvelut aidosti uuden suuremman kunnan lähtökohdista. Kuntaliitoksesta saattaa koitua kuntalaisille jopa enemmän haittaa kuin hyötyä, jos yhdistyvien kuntien palvelurakenteet jätetään ennalleen.

Työn tuottavuuden parantaminen hyvinvointipalveluissa näyttää kovin vaikealta. Siitä huolimatta kunnissa kannattaa panostaa paremman tuottavuuden aikaansaamiseksi. Tulevaisuudessa työ kallistuu varmasti hyvinvointipalveluissa, sillä reaaliensiot nousevat talouskasvun mukana kaikilla aloilla. Kallistuvaa työtä kannattaa yrittää korvata esimerkiksi ottamalla käyttöön uutta viestintä- ja muuta teknologiaa. Työn tuottavuuden verkkainekin kohoaminen hyvinvointipalveluissa näkyisi aikaa myöten kuntataloudessa huomattavina säästöinä.

### Hoiva- ja hoitotarve myöhemmäksi

Suomessa siirrytään eläkkeelle keskimäärin 60-vuotiaana. Tämänikäisten elinajanodote pitenee virallisuonteisen väestöennusteen (Tilastokeskus 2007) mukaan viidellä vuodella vuoteen 2040 mennessä. Jos eläkeikäisten hoivan ja hoidon tarve myöhentyisi saman verran, vuonna 2040 hoiva- ja hoitopalveluihin tarvittaisiin 70 000 työllistä nykyistä enemmän, vaikka näissä palveluissa työn tuottavuus ei lainkaan paranisi. Tällä ajanjaksolla eläkeikäisten hoiva- ja hoitopalvelujen myöhentyminen viidellä vuodella säästäisi sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluissa



vuoteen 2040 mennessä peräti 130 000 henkilön työpanoksen.

Eläkeikäisten toimintakyky on kuluneina vuosikymmeninä tuntuvasti parantunut. Suomalaisen elinajan pidentyminen on merkinnyt nimenomaan toimintakykyisiä eikä raihnaisia vuosia lisää elämään (Sihvonen ym. 2003). Näin saattaa jatkua tulevaisuudessa, mikäli eläkeikäisten elinajanodote todella pitenee Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaisesti.

Hoivan ja hoidon tarve voi siirtyä elinajan pidentymisen mukana, kuten myös suomalaisissa tutkimuksissa on havaittu (Häkkinen ym. 2007). Hoiva- ja hoitotarve kasautuu kuolemaa välittömästi edeltäviin vuosiin, jolloin näiden palvelujen tarve riippuu enemmän vanhuksen jäljellä olevasta elinajasta kuin iästä. Eläkeikäisten hoiva- ja hoitopalvelujen kulutuksen myöhentyminen näyttää mahdolliselta.

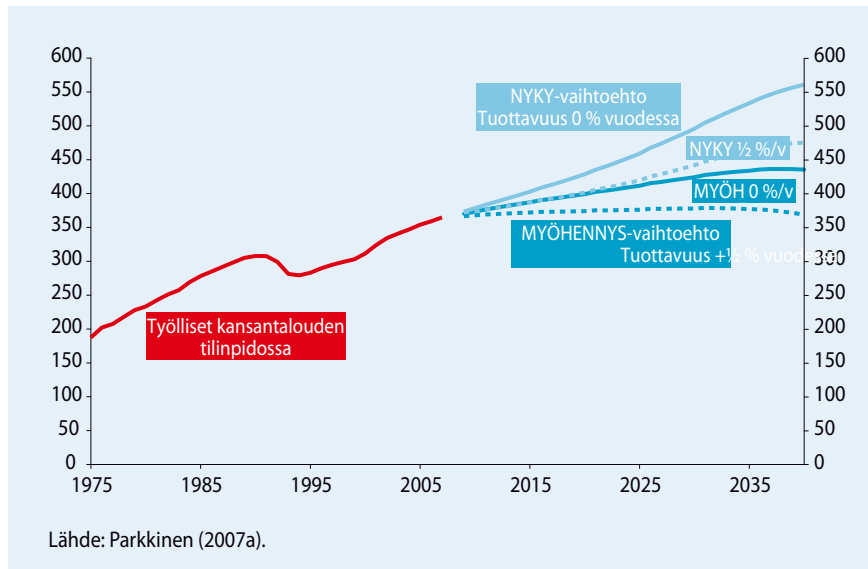
Vanhusten intensiivisen hoivan ja hoidon myöhentyminen tulevaisuudessa on perusteltavissa myös muilla kuin terveyteen liittyvillä seikoilla. Valtaosa tulevaisuuden vanhuksista asuu taajamissa, joissa uusinta viestintä- ja muuta teknologiaa käyttäen he voivat elää heikkokuntoisinkin kotonaan hyvien avopalvelujen varassa. Ennakoitu miesten elinajan pidentyminen naisia enemmän saattaa myöhentää voimaperäisen hoivan ja hoidon tarvetta, sillä kaksi vanhusta selviää toistaan tukien paremmin kotonaan kuin yksinäinen. Omaishoidon yleistyminen parantaisi varmasti kuntataloutta.

### Kuntatalouden synkkä tulevaisuus

Jos nykyinen jatkuisi, runsaan kolmen vuosikymmenen kuluttua hoiva- ja hoi-

**Kuntatalouden nykyisen jatkuminen on pitemmän päälle mahdotonta.**

Kuvio 2. Työllisten lukumäärä sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluissa vuodesta 1975 sekä vaihtoehtoisissa NYKY ja MYÖHENNYS työn tuottavuuden vuotuisella muutoksella 0 ja ½ prosenttia vuoteen 2040, 1 000 työllistä.



Lähde: Parkkinen (2007a).

topalveluihin tarvittaisiin henkilökuntaa siis 200 000 henkeä nykyistä enemmän. Näin kävisi, mikäli suomalaiset käyttäisivät näitä palveluja silloin ikäryhmittäin asukasta kohti saman verran kuin nyt eikä työn tuottavuus lainkaan kohenisi näissä palveluissa. Tällainen synkkä työllisyyslaskelma on esitetty kuviossa 2 vaihtoehtona NYKY työn tuottavuuden muutoksella nolla prosenttia vuodessa. Tässä vaihtoehtossa hoiva- ja hoitopalveluihin tarvittaisiin vuonna 2040 peräti neljännes Suomen kaikista työllisistä, mikäli ikäryhmittäiset työllisyysasteet jäävät tulevaisuudessa koko maassa muuttumattomiksi. On selvää, ettei tämä vaihtoehto voi toteutua.

Jos vaihtoehtossa NYKY työn tuottavuus paranisi puolen prosentin vuosivauhdilla, sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluihin pitäisi runsaassa kolmessa vuosikymmenessä löytää satauhatta työllistä nykyistä enemmän. Mikäli näiden palvelujen käyttö myöhentyisi elinajanodotteen pitenemisen mukana, näihin palveluihin riittäisi

70 000 hengen lisääminen, vaikka työn tuottavuus jäisi nykyiselleen. Jos tässä vaihtoehtossa MYÖHENNYS lisäksi onnistuttaisiin parantamaan työn tuottavuutta puolen prosentin vuosivauhdilla, ei näihin palveluihin tarvittaisi kuvion 2 mukaan lainkaan lisää henkilökuntaa.

Vaihtoehtossa MYÖHENNYS puolen prosentin työn tuottavuuden parantamisella hoiva- ja hoitopalvelujen osuus maamme kaikista työllisistä kohoaisi vain prosenttiyksikön vajaan 16 prosenttiin. Työikäisen väestön supistuminen nimittäin vähentää Suomessa työllistä työvoimaa, elleivät työllisyysasteet tulevaisuudessa tuntuvasti kohoaa. Kuntatalouden kannalta tämäkään vaihtoehto ei ole ongelmaton. Hoiva- ja hoitopalvelut maksaisivat runsaan kolmen vuosikymmenen kuluttua reaalisesti viidenneksen nykyistä enemmän, vaikka reaaliensiot kohoaisivat vain kaksi prosenttia vuodessa.

Hyvinvointivaltiota arvostavien kansalaisten kannattaa kunnallisvaalivuonna muistaa, että kuntatalouden vai-

keudet on valitettavan usein ratkaistu kunnallisia palveluja heikentävillä säästöillä. Tämän menon jatkuessa yhä useampi kohtuuton kansalainen lopettaa kunnallisten palvelujen käytön ja hankkii palveluseteleillä ja yhteiskunnan muulla tuella hyvinvointipalvelut markkinoilta. Ääritapauksessa kunnan palvelut kelpaavat vain köyhille ja muille huono-osaisille. Vaikka tällöin kunnallisten palvelujen ylikysyntä vähenisi, jatkautuisi kansa kahteen ryhmään. Silloin ei enää olisi tasa-arvoa lisäävää suomalaista hyvinvointivaltiota. ■

KIRJALLISUUS

- Baumol, W. (1967), *Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis*, *American Economic Review*, 57, 415–426.
- Biström, P. & Elo, K. & Klaavo, T. & Risku, I. & Sihvonen, H. (2007), *Lakisääteiset eläkkeet. Pitkän aikavälin laskelmat 2007*, *Eläketurvakeskuksen raportteja 2007:2*.
- Häkkinen, U. & Martikainen, P. & Noro, A. & Nihtilä, E. & Peltola, M. (2007), *Aging, Health Expenditure, Proximity of Death and Income in Finland*, *Stakes, Discussion Papers 1/2007*.  
<http://www.stakes.fi/verkkojulkaisut/papers/DP1-2007-VERKKO.pdf>
- Kangasharju, A. (toim.) (2007), *Hyvinvointipalvelujen tuottavuus: Tuloksia opintien varrelta*, *VATT-julkaisuja 46*.
- Parkkinen, P. (2007a), *Riittääkö työvoima terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluihin? VATT-keskustelualoitteita 433*.
- Parkkinen, P. (2007b), *Väestön ikääntymisen vaikutukset kuntatalouteen*, *VATT-tutkimuksia 136*.
- Sihvonen, A-P. & Martelin, T. & Koskinen, S. & Sainio, P. & Aromaa, A. (2003): *Sairastavuus ja toimintakykyinen elinikä*, teoksessa Heikkinen, E. & Rantanen, T. (toim.), *Gerontologia*, 48–59, Helsinki: Kustannus Oy Duodecim.
- Tilastokeskus (2007), *Väestöennuste 2007–2040*.  
<http://www.tilastokeskus.fi/til/vaenn/index.html>
- Tilastokeskus (2008), *Kansantalouden tilinpito 1975–2007\**. Aikasarjat, Tilastokeskus 10.7.2008.
- Valtiovarainministeriö (2008), *Talouspolitiikan strategia 2008. Kuntatalouden haasteet*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 22/2008.