

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 28/2006 vp

Ministeriön selvitys kuntien taloudellisista mahdollisuuksista huolehtia asianmukaisesti tehtävistään ja velvoitteistaan

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallintovaliokunta on 12 päivänä marraskuuta 2004 pyytänyt sisäasiainministeriöltä selvityksen kuntien taloudellisista mahdollisuuksista huolehtia asianmukaisesti tehtävistään ja velvoitteistaan.

Sisäasiainministeriö on 15 päivänä maaliskuuta 2005 toimittanut valiokunnalle selvityksen (MINS 1/2004 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- alue- ja kuntaministeri Hannes Manninen
- ylijohtaja Cay Sevón, hallitusneuvos Arto Sulonen ja neuvotteleva virkamies Markku Nissinen, sisäasiainministeriö

- valtiosihteeri Raimo Sailas, budjettineuvos Raija Koskinen ja neuvotteleva virkamies Tuomo Mäki, valtiovarainministeriö
- kansliapäällikkö Markku Linna, opetusministeriö
- kansliapäällikkö Markku Lehto, sosiaali- ja terveysministeriö
- presidentti Pekka Hallberg, korkein hallinto-oikeus
- maaherra Rauno Saari, Länsi-Suomen lääninhallitus
- maaherra Eino Siuruainen, Oulun lääninhallitus
- toimitusjohtaja Risto Parjanne ja johtaja Martti Kallio, Suomen Kuntaliitto
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

HALLINTOVALIOKUNNAN SELVITYSPYYNTÖ JA SISÄASIAINMINISTERIÖN SELVITYS

Hallintovaliokunnan selvityspyyntö

Hallintovaliokunta on kuntavaliokuntana pyytänyt perustuslain 47 §:n 2 momentin nojalla sisäasiainministeriöltä kirjallisen selvityksen siitä, mitkä ovat kuntakentän — mukaan lukien yksittäisen kunnan — taloudelliset mahdollisuudet selviytyä asianmukaisesti tehtävistään ja velvoitteistaan. Selvityksessä on tullut arvioida mainittua asiakokonaisuutta ainakin kuntien

päätösmääräyksiä ja ottaen huomioon laskennalliseen valtiosuunnitelmaan siirtymisen jälkeen kunnille annetut uudet ja muuttuneet tehtävät, nykyiset tehtävät, eri tehtävistä kunnille aiheutuneet todelliset kustannukset sekä kustannuskehitysnäkymät mukaan lukien kuntien rahoitusapainon turvaaminen. Selvityksessä tulee arvioida myös kunnallisen itsehallinnon toteutumista tilanteissa, joissa kunta katsoo, että

siltä puuttuvat tosiasialliset edellytykset hoitaa perusoikeusuudistuksessa tarkoitettuja tai muita tehtäviä ja velvoitteita. Lisäksi selvityksessä tulee arvioida kunta-valtiosuhteen yleistä kehittymistä ja peruspalveluiden rahoituksen lisäksi kokemuksia peruspalveluohjelman laadintaprosessista sekä siitä, miten eri hallinnonalat ovat sitoutuneet peruspalveluohjelman noudattamiseen.

Kirjallinen selvitys on pyydetty toimittamaan hallintovaliokunnalle vuoden 2005 tammikuun loppuun mennessä. Määräaikaa on sittemmin jatkettu 15.3.2005 saakka.

Sisäasiainministeriön selvitys

Kuntien taloudellisiin mahdollisuuksiin huolehtia asianmukaisesti tehtävistään ja velvoitteistaan vaikuttavat useat tekijät: kunnan omat päätökset, valtion päätökset koskien kuntien tehtäviä ja rahoitusta sekä näiden lisäksi yleinen taloudellinen toimintaympäristö. Sitä, mikä tekijä kulloinkin ratkaisevimmin vaikuttaa kuntien toimintaedellytyksiin, on vaikea yksiselitteisesti arvioida.

Kuntien taloudelliset mahdollisuudet huolehtia tehtävistään ja velvoitteistaan koostuvat rahoituksen kokonaisuudesta. Verotulot kattavat koko tulorahoituksesta lähes puolet, vuonna

2005 arviolta noin 47 prosenttia. Tästä johtuu, että verotuloilla on ratkaisevin merkitys kuntatalouden kokonaistasapainon kannalta.

Ministeriön selvitys on rajattu koko maan tasolla koskemaan kuntien tehtävien ja rahoituksen kehitystä vuodesta 1993 vuoteen 2004, josta ovat käytettävissä viimeisimmät tilinpäätösten ennakotiedot.

Ajanjakson pituus ja aihealueen laajuus ei ole mahdollistanut selvityksen kohdistamista yksityiskohtaiseen kuntien talouskehityksen taustatekijöiden analysointiin. Vuoden 2004 ennakkolisten tilinpäätöstietojen pohjalta on laadittu alueellinen ja kuntaryhmittäinen tarkastelu, jota on sisäasiainministeriön kuntaosaston kuntien talouden ennakkointimallin pohjalta jatkettu vuoteen 2006.

Tilinpäätöstiedot, joita selvityksen pohjana on pääasiassa käytetty, eivät kerro palvelujen tasosta, tarpeesta, laadusta, saavutettavuudesta tai palvelujen käyttäjien tyytyväisyydestä. Tilinpäätöstietojen ja taloutta koskevien tunnuslukujen perusteella on kuitenkin mahdollista päätellä, minkä tyyppisissä kuntaryhmissä tai alueilla palvelujen järjestämismahdollisuudet ovat heikoimmat tai parhaimmat — taloudellisten edellytysten asettamissa rajoissa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallintovaliokunta toteaa tyydytyksellä, että sisäasiainministeriö on antanut asiassa laajan, liitteineen 62 sivua sisältävän, ansiokkaan selvityksen. Selvitykseen on sisällytetty yleisten näkökohtien ohella sosiaali- ja terveydenhuollon, opetus- ja kulttuuritoimen sekä kuntien muita tehtäviä ja niiden rahoitusvastuuta koskeva osio. Lisäksi selvityksessä on selostettu kuntien talouteen vaikuttaneet valtion toimenpiteet vuosina 1993—2005 sekä laskennalliseen valtionosuusjärjestelmään siirtymisen jälkeen kunnille annetut uudet ja muuttuneet tehtävät. Selvityksessä on arvioitu kunnallisen itsehallinnon to-

teutumista tilanteessa, jossa kunta katsoo, että siltä puuttuvat tosiasialliset edellytykset hoitaa perusoikeusuudistuksessa tarkoitettuja tai muita tehtäviä ja velvoitteita. Selvitykseen sisältyy myös arviointia kunta-valtiosuhteen yleisestä kehityksestä, peruspalvelujen rahoitusta ja kokemuksia peruspalveluohjelman laadintaprosessista sekä kokemuksia eri hallinnonalojen sitoutumisesta peruspalveluohjelman noudattamiseen sisältävä osio, kustannuskehitysnäkymät ja kuntien rahoitustasapainon turvaaminen sekä kuntien talouskehitys vuosina 1993—2004 sekä arvio vuoteen 2005.

Valiokunta toteaa, että maamme kunnat ovat voimavaroiltaan, asukasmääriltään, pinta-aloiltaan, toimintaympäristöiltään ja hoitamiltaan tehtäviltä erilaisia. Kuntayhtymissä ja seudullisen yhteistyön puitteissa hoidetaan myös monenlaisia tehtäviä. Lisäksi on kunnallisia liikelaitoksia ja kuntien omistamia osakeyhtiöitä. Moninaisesti organisoituneella kuntakentällä on poikkeuksellisen suuri merkitys yhteiskunnassa, koska kunnallishallinto vastaa noin kahdesta kolmasosasta julkisen sektorin tehtävistä.

Kaikkien kuntien tulee periaatteessa tuottaa asukkailleen samat peruspalvelut. Käytännössä kunnan toimintaympäristö ja olosuhdetekijät vaikuttavat siihen, minkä tasoisia palvelut kyettään tuottamaan. Kunnat ovat joutuneet ja joutuvat jatkuvasti etsimään uusia tapoja julkisten peruspalvelujen tuottamiseen ja järjestämiseen. Kuntahallinnon rooli on muuttunut ainakin osittain palvelujen tuottajasta niiden tuottamisesta vastaavaksi järjestäjäksi. Erityisesti hyvinvointipalvelujen turvaamiseksi on jo pitkään tarvittu ylikunnallista yhteistyötä.

Kuntatalouden tilan voidaan arvioida pysyvän vastaisuudessaakin kireänä. Kuntien rahoitustasapainossa on huomattavia kuntakohtaisia, alueellisia ja kuntaryhmittäisiä eroja. Vuosikate näyttää jäävän kehyskaudella 2007—2009 nettoinvestointeja pienemmäksi, mikä lisää kuntien velkaantumista. Negatiivisen vuosikatteen kuntien määrä on korkealla tasolla. Huolestuttavinta on kuitenkin kuntien toimintamenojen kasvu, joka on vuonna 2005 ollut yli 5 prosentin tasolla. Menokehitys on kuntatalouden kestävyyskannalta liian voimakasta, vaikka esimerkiksi viime vuonna verotulot ja valtionosuudet kasvoivat. Kustannuspaineita lisää erityisesti väestön ikääntymisestä johtuva lisääntyvä palvelujen tarve. Samalla kuntaryhmittäiset ja alueelliset erot uhkaavat syventyä.

Hallintonselonteon (VNS 2/2005 vp) mukaan tavoitteena on kunnallisten peruspalvelujen saatavuuden ja laadun turvaaminen koko maassa kohtuullisella vero- ja maksurasituksella. Selonteon johdosta antamassaan mietinnössä valiokunta toteaa, että kunnallisten peruspalvelujen asianmukaiseksi järjestämiseksi on huolehditta-

va ainakin kuntien vastuulla olevien palvelujen palvelurakenteesta, toimintatapojen uudistamisesta, toimivasta kuntarakenteesta, tietojärjestelmien yhtenäistämisestä ja palvelujen kestävästä rahoituksesta (HaVM 2/2006 vp).

Valtaosa kuntatalouden menoista painottuu sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä opetustoimeen. Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa korostuukin saumattomien palveluketjujen ja sähköisten tietojärjestelmien nykyistä olennaisesti laajempi hyödyntäminen. Esimerkiksi kansallisessa terveyshankkeessa on kehitetty suomalaista terveydenhuoltoa muun muassa näistä lähtökohdista. Hyvää kehitystä, joka palvelee nimenomaan terveystalouden käyttäjää, on tapahtunut lyhyessä ajassa. Maaliskuussa 2005 voimaan tullut ns. hoitotakuulainsäädäntö on parantanut hoidon saatavuutta ja lisännyt tasa-arvoa terveystalouden saamisessa. Osassa kansallisen terveysprojektin erillisiä hankkeita vaikuttavuus on kuitenkin jäänyt vielä vaatimattomaksi taloudellisista panostuksista huolimatta. Lisäksi valiokunta toteaa, että sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuudessa myös ennalta estävän työn merkitys nousee entistä tärkeämpään rooliin. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota yleisemminkin hyvän ennakkosuunnittelun ja toteutuksen merkitykseen paikallistason uudistustyössä. Näin kustannuskehitys ja tulevaisuuden palvelutarpeet kyettään hoitamaan julkisen talouden sietokyvyn rajoissa. Menojen hallinta edellyttää eri toimijoiden vastuullista otetta tulosten aikaansaamiseksi.

Maan sisäisen muuttoliikkeen vuoksi yhdyskuntarakenne tiivistyy ja väestön kasvu keskittyy ensisijaisesti harvoihin kasvukeskuksiin. Kuntien erot sekä taloudessa että huoltosuhteissa kasvavat. Väestörakenne pysyy tasapainoisena vain niillä alueilla, joissa asukasluku kasvaa. Muuttoliike, työssäkäyntiliikenne ja tarve kuntien välisen yhteistyön tehostamiselle vähentävät kuntarajojen merkitystä.

Väestön vanhenemisesta aiheutuva ikärakenteen muutos heijastuu myös työvoiman saatavuuteen. Kilpailu osaavasta työvoimasta kiristyy suurten ikäluokkien siirtyessä eläkkeelle. Työvoiman niukkuus heikentää entisestään pal-

velujen saatavuutta rahoitusongelmien lisäksi. Sosiaali- ja terveydenhuollossa, missä kustannuspaineet ovat suurimmat, työvoiman saatavuusongelmat näkyvät jo nykyisin. Esimerkiksi koulutettua hoitohenkilökuntaa on yhä vaikeampaa saada alalle, kun ansiotasokin on alhainen. Työperäinen maahanmuutto kasvaa ilmeisesti myös asukkaita menettävillä alueilla, ja keskukset monikulttuuristuvat vieraskielisen väestön kasvaessa.

Helsingin seutu on poikkeuksellisen merkityksellinen muun muassa taloudellisen volyyminsä vuoksi sekä koko kuntatalouden että kansantalouden näkökulmasta. Valiokunta on pitänyt hallintoselontekoon liittyvässä mietinnössään HaVM 2/2006 vp välttämättömänä maamme kehityksen kannalta, että Helsingin seudun kansainvälistä kilpailukykyä maamme ainoana metropolialueena vahvistetaan. Tämä edellyttää yhtenäistä ja yhteistä kaavoitus-, maa-, asunto-, liikenne-, elinkeino- sekä tutkimus-, koulutus- ja kulttuuripolitiikkaa.

Valiokunta pitää esittämänsä selvityspyynnön ja käsiteltävänä olevan sisäasiainministeriön selvityksen merkittävimpänä vaikutuksena sitä, että hallitus on päättänyt käynnistämään kunta- ja palvelurakennemuutoksen (PARAS-hanke). Hankkeen, jonka määräaika on jatkettu 30.9.2006 saakka, tavoitteena on, että kuntien vastuulla olevat palvelut saavat riittävän vahvan rakenteellisen ja taloudellisen perustan niiden järjestämisen ja tuottamisen turvaamiseksi tulevaisuudessa. Samanaikaisesti palveluiden laatu

ja vaikuttavuus, saavutettavuus ja tehokkuus sekä teknologinen kehittäminen otetaan huomioon. Valiokunta korostaa, että kunta- ja palvelurakennemuutoksen jatkotyöhön kuuluu olennaisena osana kunta-valtiosuhteessa ratkaista kuntien tehtävien ja velvoitteiden rahoitusvastuuseen sekä muutoinkin kestävästä kuntatalouden kokonaisuuteen liittyvät rahoituskysymykset

Valiokunta toteaa hallintoselonteosta antamansa mietinnön tavoin, että kuntien palvelurakenteiden uudistamisen tarpeellisuudesta on yleisesti vahva yhteisymmärrys. Julkisen talouden tasapainovaatimukset kansainvälistyvän kilpailun toimintaympäristössä kohtaavat paikallistasolla kiristyvän kuntatalouden ja palvelujen laajan järjestämisvastuun. Väestö vanhenee ja sen myötä palvelutarpeet kasvavat erityisesti hoiva- ja hoitoalalla. Vastaavasti lasten ja oppilasikäluokkien määrä vähenee. Palvelujen käyttäjien koulutustason ja varallisuuden kasvaessa palveluihin kohdistuvat vaatimukset kasvavat. Palveluiden monimuotoiset ja tehostuvat tuotantotavat ja -mallit, joissa apuna käytetään myös yksityisen ja kolmannen sektorin tarjoamia palveluita ja malleja, edellyttävät uutta osaamista.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta esittää,

että valtioneuvosto ottaa huomioon, mitä edellä on lausuttu.

Helsingissä 16 päivänä kesäkuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Esko Kurvinen /kok
vpj.	Veijo Puhjo /vas	Kari Kärkkäinen /kd (osittain)
jäs.	Sirpa Asko-Seljavaara /kok	Heli Paasio /sd
	Nils-Anders Granvik /r	Mauri Salo /kesk
	Lasse Hautala /kesk	Satu Taiveaho /sd
	Rakel Hiltunen /sd	Ahti Vielma /kok
	Hannu Hoskonen /kesk	Tuula Väättäinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.