

TOIMENPIDEALOITE 103/2005 vp

Pysyvästi velkaantuneiden kuntien tulevaisuus

Eduskunnalle

Kuntatalouden heikkeneminen jatkui viime vuonna, tosin edellisvuotta lievempänä. Toimintakulut kasvoivat 5 prosenttia, verorahoituksen lisäys jäi 3,5 prosenttiin ja kuntien yhteenlaskettu vuosikate supistui 12 prosentilla. Edellisenä vuonna vuosikatteet supistuivat 37 prosentilla. Kuntayhtymiä talouden kiristyminen ei koskenut, vaan niiden vuosikatteet pysyivät edellisen vuoden tasolla. Nämä ilmenevät Tilastokeskuksen julkaisemista kuntien ja kuntayhtymien taloustilaston tiedoista.

Tilinpäätösten mukaan kuntien toimintakulut kasvoivat 1,1 miljardilla ja toimintatuotot 300 miljoonalla eurolla. Toimintakatteiden 800 miljardin euron heikkenemisestä voitiin verotulojen lisäyksellä kattaa 170 miljoonaa, valtionosuuksien kasvulla 450 miljoonaa sekä osinko- ja muiden rahoitustulojen kasvulla runsaat 30 miljoonaa euroa, joten vuosikatteiden vähennykseksi tuli 145 miljoonaa euroa. Kuntien yhteenlaskettu vuosikate oli 1 098 miljoonaa ja kuntayhtymien 331 miljoonaa euroa.

Talouden heikkeneminen koski taajaan asuttuja kuntia ja maaseutumaisia kuntia. Kaupunkimaisten kuntien yhteenlaskettu vuosikate kasvoi parin prosentin verran. Kaupunkimaisissa kunnissa vuosikate oli 295 euroa asukasta kohti ja taajaan asutuissa kunnissa ja maaseutumaisissa kunnissa 72 euroa asukasta kohti. Kaupunkimaisissa kunnissa vuosikate kattoi 92 prosenttia poistoista ja taajaan asutuissa kunnissa 38 prosenttia sekä maaseutumaisissa kunnissa 42 prosenttia. Kuntayhtymien vastaava luku oli 115 prosenttia. Kun vuosikate jää poistoja pienem-

mäksi, kunnan on otettava velkaa, myytävä omaisuuttaan tai vähennettävä toimintapääomaansa pitääkseen palvelujen tuotantovälineet toimintakunnossa.

Kaikkiaan 137 kunnan ja 26 kuntayhtymän vuosikate jäi miinukselle. Negatiivisten katteiden summa oli -75 miljoonaa euroa. Vuotta aiemmin tällaisia kuntia oli 64 ja kuntayhtymiä 23, ja niiden vuosikatteitten summa oli -41 miljoonaa euroa.

Tuloslaskelmien mukaan kuntien toimintakulut olivat vuonna 2004 yhteensä 23,6 miljardia euroa ja toimintatuotot 6,2 miljardia euroa. Verotuloja kunnat saivat 13,6 miljardia ja valtionosuuksia 4,7 miljardia euroa. Kuntayhtymien toimintakulut olivat 6,9 miljardia ja toimintatuotot 7,3 miljardia euroa.

Investointeihin kunnat ja kuntayhtymät käyttivät viime vuonna 3,2 miljardia euroa, joka on yhtä paljon kuin vuotta aiemmin. Käyttöomaisuutta myytiin 590 miljoonalla eurolla. Tämä on 80 miljoonaa euroa vähemmän kuin vuonna 2003.

Kunnat ja kuntayhtymät lyhensivät pitkäaikaisia lainojaan runsaalla 0,8 miljardilla eurolla ja ottivat uutta lainaa lähes 1,8 miljardia euroa. Vuoden lopussa lainakanta oli asukasta kohti kaupunkimaisissa kunnissa 1 229 euroa, taajaan asutuissa kunnissa 1 098 euroa ja maaseutumaisissa kunnissa 1 063 euroa. Koko maan keskiarvo oli 1 173 euroa asukasta kohti.

Kaupunkimaisia ovat kunnat, joiden väestöstä vähintään 90 % asuu taajamissa tai suurimman taajaman väkiluku on vähintään 15 000.

Taajaan asuttuja ovat kunnat, joiden väestöstä vähintään 60 % mutta alle 90 % asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on vähintään 4 000 mutta alle 15 000.

Maaseutumaisia ovat kunnat, joiden väestöstä alle 60 % asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on alle 15 000, sekä kunnat, joiden väestöstä vähintään 60 % ja enintään 90 % asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on alle 4 000.

Valtio ei voi välttää vastuusta, kun arvioidaan avoimesti syitä, jotka ovat johtaneet kunnat talousvaikeuksiin. Valtionosuuksien indeksitarkistukset on jätetty tekemättä, ja ansiotulovähennykset on otettu kuntien pussista.

Ansiotulovähennykset ovat leikanneet kuntien verotuloja kovalla kädellä. Efektiivinen tuotto on käytännössä keskimäärin 14 prosenttia. Vuosina 1997—2004 toteutetuista verotulokevennyksistä kunnille on jäänyt kompensoimatta yli 800 miljoonaa euroa.

Myös valtionosuuksien romahdus vuodesta 1993 lukien on vaikeuttanut oleellisesti kuntien tehtävien rahoitusta. Ennen kuntien syöksymistä lamaan vuonna 1993 valtionosuudet kunnille olivat yhteensä 6,91 miljardia euroa ja vuonna 2004 yhteensä 5,92 miljardia euroa. Rahoitusvajeesta olisi saatettu jotenkin selvitä, ellei samaan aikaan olisi valtiolta säilytetty runsaasti uusia tehtäviä ja subjektiivisia oikeuksia kuntien maksettaviksi. Näitä lisätehtäviä on kertynyt lähes 30.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uusista tehtävistä aiheutunut menolisäys on ollut 1,5 miljardia euroa, josta kunnille on säilyttynyt yli miljardi euroa. Opetuspuolen osalta ei ole ollut käytettävissä vastaava laskelmaa, mutta useista sadoista miljoonista euroista joka tapauksessa kuntien osalta puhutaan. Lisäksi kustannustason nousun edellyttämät indeksitarkistukset vuosien 2001–2005 aikana ovat jääneet valtiolta puolittiehen. Menetykset kunnille ovat olleet yhteensä 920 000 euroa.

Suomen ja sen kuntien tulevaisuuteen vaikuttavia vahvoja signaaleja ovat alueellinen erilaistuminen, globaali talous, ikääntyminen ja muuttoliike, päihdehaittojen voimakas kasvu, työvoiman tarjonta ja työvoimapula. Oma merkityksen-

sä on myös EU:n alueella tapahtuva verotuksen harmonisointi, joka Suomelle merkitsee kansalaisten verotuksen kevenemistä, mutta kunnille verotulojen supistumista, koska tuskin valtio niitä kompensoi.

Suomi on todennäköisesti jäämässä muun Euroopan kanssa altavastajaksi maailmantalouden kasvun painopisteen siirtyessä yhä vahvemmin Kiinaan ja tulevaisuudessa Intiaan. Tuotannollinen työ siirtyy sinne, missä kasvukin tapahtuu, lähelle asiakasta. Yhdysvaltain kaksoisvaje muodostaa ison riskin. Venäjä on Suomelle toisaalta iso mahdollisuus.

Vähemmän julkishallintoon perehtynyt voi perustellusti ihmetellä, miksi valtakunnallisen kasvukeskuksen ydinkunnat tuskailevat talousongelmiensa kanssa. Pääosin ongelmat ovat ulkoisten tekijöiden aiheuttamia, mutta niissä on myös sisäsyyntä tehottomuutta, päällekkäisyyttä ja turhaa byrokratiaa. Myös ylihuolehtiminen, avuttomuuteen kannustaminen ja epäolennaisten tarpeiden tyydyttäminen syö resursseja.

Valtion suunnalta tuskin on odotettavissa myönteisiä signaaleja. Verotulojen kasvukaan ei muodostu pelastukseksi. Kilpailukykyimme kehittäminen edellyttääkin panostusten voimakasta supistamista, niiden osin uudelleen kohdentamista ja osuvuuden parantamista, mikä onnistuu vain vahvasti sitoutuneen, johdonmukaisen ja päämäärätietoisin politiikan tekemisen kautta.

Maailman muutos pakottaa arvioimaan uudelleen myös kuntien tehtäviä ja tuotantotapoja. On voitava vastata kysymykseen, miten turvata kuntalaisille enemmän yhä laadukkaampia kuntapalveluita ja samalla pitää kuntien menojen kasvu hallinnassa.

Viimeaikainen keskustelu on kuitenkin ajautunut sivuraiteille. On syntynyt kilpailu siitä, kuka keksii esittää suurempia kuntakokoja, kun uudet kuntarajat piirretään kartalle. Esillä on ollut useita vaihtoehtoja, mm. 40, 70 ja 100 kuntaa. Tällaiset "peruskuntamallit" tuntuvat nimenä turvalliselta, mutta samalla se tarkoittaisi yli 300 kunnan häviämistä ja lähidemokratian heikentymistä. Tämä ei ole oikea tie. Tuhon tie olisi myös lähteä ajamaan maakunnan kattavaa aluekuntamallia. Sen alapuolelle jäisi joukko kuntia, joi-

den tehtävänä olisi lähinnä päättää maitolaitureiden ja matonpesupaikkojen sijainnista sekä tanhukurssien ja kahvinkeiton järjestelyistä. Mitä tehtävää tällaisilla "leikkikunnilla" on, kun niillä ei olisi lailla määrättyjä tehtäviä tai verotusoikeutta? Mistä oikein saataisiin rahat lähikuntien kehittämiseen?

Jähmettymättä esitettiin kolmeen keskusteluvaihtoehtoon olisi avoimesti katsottava, mitkä jokaisen kunnan vastuulla olevista tehtävistä voitaisiin siirtää koko maakunnan tasolla hoidettaviksi.

Erikoissairaanhoidon, koko toisen asteen koulutus, monet sosiaalitoimen tehtävät, psykiatrinen sairaanhoidon ja osa muustakin perusterveydenhoidosta ovat muutamia esimerkkejä palveluista, joiden järjestämisvastuun tulisi olla maakuntatasolla eikä kunnilla. Eihän niihin nytään yksityinen kunta voi juurikaan vaikuttaa. Menettely tarjoaisi parempia mahdollisuuksia palvelutuotannon kilpailuttamiseen, parantaisi tuottavuutta ja säästäisi kuntakentän menoja.

Taloudeltaan ja toiminnoiltaan terveiden kuntien yhteneväisyyttä on vaikea löytää esimerkiksi kunnan koosta tai asukasmäärästä. Suomesta löytyy lukuisia hyvin menestyviä pienkuntia, jotka ovat olleet valmiita avoimeen yhteistyöhön muiden kuntien kanssa ja samalla järjestäneet monia kuntalaisten tarvitsemia palveluita ja niiden tuotantoa taloudellisesti järkevälle pohjalle.

Miten tulisi sitten toimia niiden kuntien kanssa, jotka painivat vuodesta toiseen samojen taloudellisten ongelmien kanssa ja joissa kiihtyvällä tahdilla otetaan lisää syömävelkaa? Tällaisissa kunnissa vaikuttaa poliitikoiltakin kadonneen tulevaisuuden ja toivon näköalat, eikä ole valmiuksia tehdä rakenteellisia uudistuksia. Niinpä valtion tulisi kannustaa taloudellisesti esimerkiksi ns. porkkanarahoilla vuosikautia toisensa perään vuosikatteeltaan heikkoja kuntia tekemään rakenneuudistuksia ja hakemaan yhteistyötä lähikuntien kanssa eri hallinnonaloilla. Samalla kuntien yhdistymisavustukset tulee lopettaa, koska niiden merkityksenä on ollut vain pelkkä harhautus lisärahan toivossa tapahtuviin kuntaliitoksiin, joissa vanhat rakenteet jäävät uuden yhdistyneen kunnan pysyväksi rasitteeksi.

Kuntarakennekeskustelun rauhoittamiseksi tulee turha keskustelu kuntien määrästä ja niiden oikeasta koosta lopettaa ja antaa toimintakykyisille kunnille ja niiden päättäjille mahdollisuus hoitaa kuntansa asioita menestyksekkäällä ja parhaalla mahdollisella tavalla.

Vuosikatteeltaan toistuvasti negatiivisia kuntia on velvoitettava lainsäädännön kautta käymään läpi kaikki mahdollisuudet palvelutuotannon uudelleen järjestämiseen. Jos palvelutuotannon osalle ei voida löytää rakenteellisia ratkaisuja ja tilanne on edelleen toivoton kunnan tulevaisuuden osalta niin, että kunnan kassatilanne ja maksukyky ovat kriisiytyneet pysyvästi, on kunta otettava toistaiseksi valtion haltuun. Valtion tulee nimetä riippumaton selvitystyöryhmä, joka osoittaa tällaiselle kunnalle riittävät toimenpiteet talouden tasapainottamiseksi.

Kunnallista päätöksentekoa ja päätöksentekijöiden vastuullisuutta koskevaa lainsäädäntöä tulee myös uudistaa siten, että edesvastuuttomien päätösten estämiseksi ja vastuuvollisuuden varmistamiseksi tulee ennakkoon laatia aiheellinen korvausvelvollisuuspykälä. Jos kunnassa, jonka vuosikate on ollut pitkään negatiivinen, tehdään vähemmän välttämättömiä investointeja, tulee nämä päättäjät ja päätösten toimeenpanijat saattaa henkilökohtaisesti niistä vastuuseen.

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että hallitus ryhtyy lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin erityisesti niiden kuntien tulevaisuuden turvaamiseksi, joiden vuosikate on pitkään toistuvasti ollut negatiivinen, ja ryhtyy samalla valmistelemaan kunnallista päätöksentekoa ja päätöksentekijöiden tulosvastuullisuutta koskevaa lainsäädäntöä edesvastuuttomien päätösten estämiseksi ja vastuuvollisuuden varmistamiseksi laatimalla ennakkoon aiheellisen korvausvelvollisuuspykälän, ja että hallitus samalla huolehtii siitä, että valtio tukee ja antaa työrauhan hyvinvoivien kuntien toiminnan jatkamismahdollisuuksille.

TPA 103/2005 vp — Seppo Lahtela /kesk

Helsingissä 28 päivänä lokakuuta 2005

Seppo Lahtela /kesk