

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen lähtökohdista ja tavoitteista

Veli Laine

Erikoistutkija

Talous- ja suunnitteluosasto, Sosiaali- ja terveysministeriö

1. Johdanto

Sisäasiainministeriö asetti kunta- ja palvelurakennemuutoshankkeen toukokuussa 2005. Hankkeen tavoitteena on turvata nykyisin kuntien vastuulla olevien palvelujen rakenteellinen ja taloudellinen perusta. Hankkeen tarkoituksena on parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua sekä luoda edellytyksiä kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiseksi.

Kuntien toimintaympäristö muuttuu lähivuosikymmeninä voimakkaasti väestön vanhenemisen, palvelukysynnän kasvun, sisäisen muuttoliikkeen, henkilöstön eläkkeelle siirtymisen, työvoiman niukkuuden ja julkisen talouden paineiden vuoksi.

Väestön vanhenemisen vuoksi palvelutarpeet kasvavat erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa. Koulutuksessa lasten määrä ja oppilaskäluokkien koko alenee. Palveluiden käyttäjien koulutustason ja varallisuuden kasvaessa palveluihin kohdistuvat vaatimukset kasvavat. Palveluiden tehostuvat tuotantotavat ja -mallit, joissa apuna käytetään myös yksityisen ja kolmannen sektorin tarjoamia palveluita ja malleja, edellyttävät uutta osaamista.

Maan sisäisen muuttoliikkeen vuoksi yhdyskuntarakenne tiivistyy ja väestön kasvu keskittyy ensisijaisesti kasvukeskuksiin. Kuntien erot sekä taloudessa että huoltosuhteessa kasvavat. Muuttoliike, työssäkäyntiliikenne ja tarve kuntien välisen yhteistoiminnan tehostamiselle vähentävät kuntarajojen merkitystä. Väestön vanhenemisesta aiheutuva ikärakenteen muutos heijastuu myös työvoiman saatavuuteen. Kilpailu osaavasta työvoimasta kiristyy suurten ikäluokkien siirtyessä eläkkeelle ja työikäisten määrän vähentyessä.

Kuntien toimintaympäristön muutokset edellyttävät kunta- ja palvelurakenteen muuttamista. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen tarkoituksena on, että kuntien vastuulla olevien palvelujen saatavuus ja laatu turvataan myös tulevaisuudessa. Palvelurakenteita vahvistetaan kokoamalla yhteen palveluja, jotka vaativat kuntaa laajempaa väestöpohjaa ja lisäämällä kuntien yhteistoimintaa.

Tämä kirjoitus pohjautuu lakiesitykseen kunta- ja palvelurakennemuutuksesta. Kirjoituksessa esitetyt näkemykset eivät välttämättä vastaa Valtioneuvoston kantaa.

Taulukko 1. Väestötekijöiden vaikutus peruspalvelujen kysyntään (Ind. 2005 = 100)

Menoerä	Menot v. 2004 milj. euroa	2005	2010	2020	2006– 2010 Muutos prosenttia	2011– 2020 vuodessa
KOULUTUSPALVELUT	5532	100	97	95	-0,5	-0,3
– esiopetus	67	100	99	102	-0,1	0,3
– peruskoulu	3207	100	93	92	-1,4	-0,2
– lukio	534	100	104	92	0,8	-1,2
– ammatillinen koulutus	1204	100	102	92	0,3	-0,9
– ammattikorkeakoulu	520	100	102	92	0,3	-0,9
TERVEYSPALVELUT	7038	100	104	117	1,0	1,0
– erikoissairaanhoido	4518	100	104	109	0,6	0,6
– perusterveydenhuolto	2520	100	105	130	1,7	1,7
SOSIAALIPALVELUT	4615	100	111	135	2,1	1,9
– lasten päivähoito	1949	100	99	101	-0,2	0,2
– vanhusten laitoshuolto	776	100	116	149	2,9	2,6
– kotipalvelut	558	100	113	139	2,5	2,1
– palveluasuminen	1332	100	109	128	1,7	1,6

Lähde: STM, 2005.

2. Väestötekijöiden vaikutus kuntapalveluihin

Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan työikäisen väestön määrä kääntyy laskuun vuoden 2009 jälkeen ja supistuu 200 000 henkilöllä vuoteen 2020 mennessä. Ennusteen mukaan 65 vuotta täyttäneiden osuus Suomen väestöstä kasvaa vuoden 2005 reilusta 800 000 asukkaasta noin 600 000:lla vuoteen 2035 mennessä. Vuonna 2035 heitä arvioidaan olevan yli 1 400 000, joka on noin neljäsosa Suomen ennakoidusta asukasluvusta. Lisäksi yli 75- ja 85-vuotiaiden osuus kasvaa voimakkaasti lähimpinä vuosikymmeninä.

Kuntien eläkevakuutuksen tutkimuksen mukaan vuosina 2006–2020 eläkkeelle siirtyy 223 000 kunta-alan työntekijää eli lähes puolet nykyisestä henkilöstömäärästä. Vuosittain eläkkeelle siirtyvien määrä on vuodesta 2006 lukien

noin 12 000 henkilöä. Vuonna 2014 eläkkeelle siirtyy 16 000 henkilöä, jonka jälkeen eläkkeelle siirtyy vuosittain noin 15 000 henkilöä (Halmeenmäki 2005).

Vuoteen 2010 mennessä sosiaali- ja terveyspalveluista jää noin neljännes nykyhenkilöstöstä eli 55 000 ihmistä eläkkeelle. Väestön ikääntyessä ja jäädessä eläkkeelle uusia sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisia on houkuteltava alalle aikaisempaa pienemmistä ikäluokista.

Väestötekijöiden vaikutusta kuntatalouteen voidaan kuvata olettamalla palvelutason sekä palvelujen käyttäjien osuuden eri-ikäisessä väestössä pysyvän ennallaan. Kuntien menoihin vaikuttaa tällöin vain väestön määrän ja ikärakenteen muutos. Taulukko 1 havainnollistaa näitä vaikutuksia¹.

¹ Tässä kirjoituksessa esitetyt STM:n laskelmat ja kuviot on tehty SOME-mallilla, ks. tarkemmin STM (2002).

Erityisesti hoiva- ja hoitoalalla palvelutarpeet tulevat kasvamaan. Väestön ikärakenteen takia terveydenhuoltomenot kasvavat lähivuosina noin prosentin vuosivauhtia, jos eri-ikäiset käyttävät jatkossakin terveyspalveluja kuten vuonna 2005. Kaikista nopein menojen kasvupaine aiheutuu vanhusten tarvitsemista palveluista. Menojen kasvu on nopeaa jo lähivuodet ja nopeutuu edelleen vuoden 2020 jälkeen. Lapsiin kohdistuvat menot, kuten päivähoitomenot supistuvat vuoteen 2010 asti, tämän jälkeen menot nousevat ikärakenteen vaikutuksesta vain hieman, peruskoulutuksessa menojen arvioidaan jopa hieman laskevan. Lukion, ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulutuksen menot lisääntyvät vielä lähivuosina, mutta vuosikymmenen vaihteen jälkeen laskevat selvästi. Suuri riski on kuitenkin, että yksikömenojen kasvu jatkuu nopeana menneiden vuosien tapaan myös tulevaisuudessa ikäluokkien pienentyessäkin.

Toisaalta on huomioitava, että useiden tutkimusten mukaan vanhusväestön määrän kasvu ei ole johtanut eikä johda kustannusten kasvuun läheskään samassa suhteessa. Myös Suomen terveydenhuoltoa koskevassa OECD:n arviointiraportissa todetaan, että teknologian muutos tulee jatkossakin olemaan terveyspalvelujen kysyntään eniten vaikuttava tekijä.

On todennäköistä, että väestön terveyden tilan kohentuminen jatkuu myös tulevaisuudessa, ja vanhuksat pystyvät selviytymään itsenäisesti entistä pidempään. Ikääntyvän väestön terveyden ja toimintakyvyn paranemisen lisäksi monet muutkin tekijät voivat lieventää väestörakenteen muutoksesta aiheutuvia palvelutarpeita. Lasten määrän supistuminen mahdollistaa lähinnä lasten päivähoitoon käytettyjen voimavarojen siirtämistä ikääntyvien ihmisten

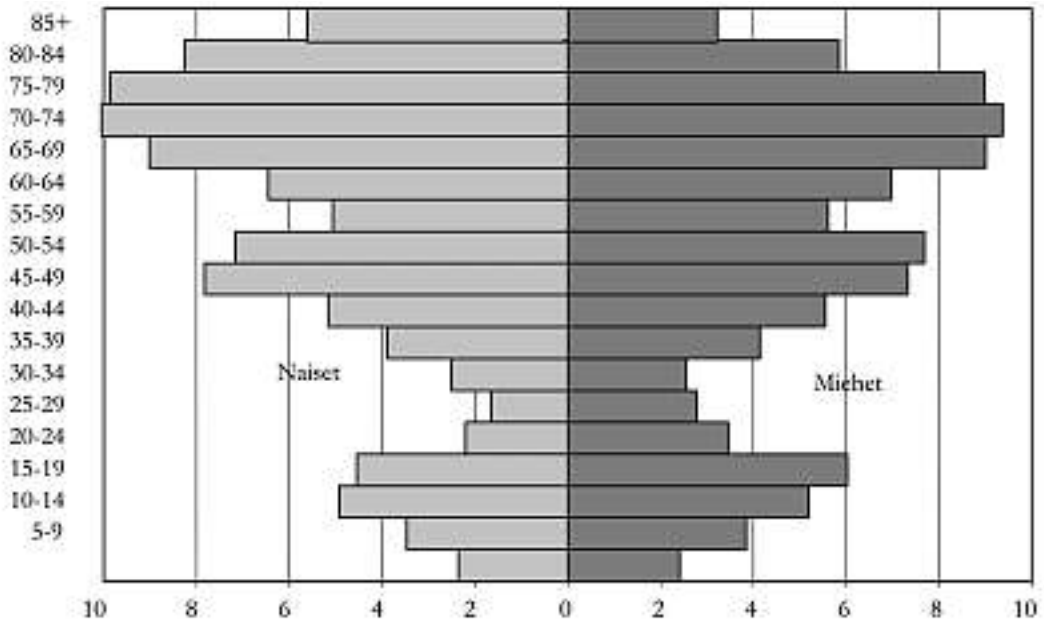
palveluihin. Elinolojen parantuminen lieventää kasvavaa palvelutarvetta.

Väestön ikääntyminen tuntuu voimakkaasti myös yksittäisissä kunnissa. Vuonna 2003 vain kahden kunnan väestöstä oli yli 30 prosenttia 65 vuotta täyttäneitä. Suurimmalla osalla kunnista osuus oli 10–20 prosenttia. Tilastokeskuksen ennusteen mukaan 65 vuotta täyttäneiden osuus muuttuu vuoteen 2020 mennessä rajusti. Silloin 65-vuotiaiden osuus ylittää 30 prosenttiin tai sen yli jo 162 (vuoden 2003 kuntarakenteen mukaisessa) kunnassa, yhdessä jopa yli 40 prosenttiin. Väestön ikääntyminen koskettaa koko maata, vaikka alueellisesti suurin ikääntyneen väestön suhteellinen osuus tulee olemaan Itä-, Pohjois- ja Keski-Suomessa. Esimerkiksi Kainuussa työikäisen väestön vähyys tekee tulevaisuudessa palvelujen järjestämisen ja rahoituksen hyvin ongelmalliseksi (Kuvio 1).

Väestörakenteen muutoksen keskeisillä osatekijöillä eli lasten ja työikäisten määrän vähenemisellä sekä ikääntyneiden määrän kasvulla on välittömiä vaikutuksia palvelutarpeisiin. Väestökehityksen vaikutukset kuntien talouteen ja toimintaan syntyvät eri ikäryhmien määrän muutosten ohella myös alueiden väestörakenteiden eriytymisen kautta. Ikääntyneiden osuus väestöstä jatkaa kasvuaan kaikilla alueilla, mutta kun siihen liittyy työikäisen väestön erilainen vähenemismuutos, väestöllisten huoltosuhteiden erot kasvavat entisestään. Väestörakenteet ovat jo nyt hyvin eriytyneitä ja prosessi jatkuu sekä luonnollisen väestökehityksen että muuttoliikkeen kautta. Väestörakenteen muutos vaikuttaa lisäksi alueiden elinvoimaisuuteen, työmarkkinoihin ja taloudellisiin edellytyksiin tuottaa palveluja.

Yli 75-vuotiaiden sosiaali- ja terveyspalvelumenot ovat moninkertaiset nuorempiin ikä-

Kuvio 1. Kainuun väestörakenne vuonna 2030



Lähde: Nivalainen, Volk (2002).

luokkiin verrattuna, ja kasvavat iän myötä yhä korkeammiksi. Esimerkiksi 85-vuotiaan sosiaali- ja terveyspalvelumenot ovat nelinkertaiset 0–5-vuotiaaseen ja lähes kahdeksankertaiset työikäiseen verrattuna.

Kustannusten kasvu iän myötä yhdistettynä väestön voimakkaaseen ikääntymiseen tulee nostamaan erityisesti terveyden- ja vanhustenhuollon kokonaismenoja lähivuosikymmeninä. On tosin odotettavissa, että väestön terveydentilan ja toimintakyvyn kohentuminen lieventää tulevia kustannuspaineita.

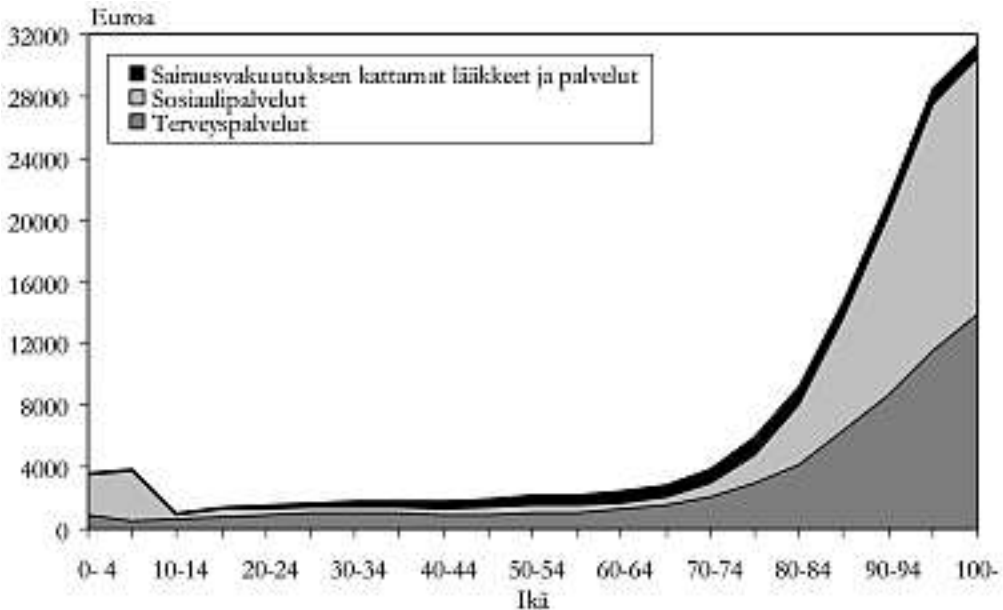
Väestön ikääntyminen ja suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtyminen yhdistettynä sosiaali- ja terveyspalveluiden kysynnän kasvuun vaikeuttaa kuntien mahdollisuuksia palkata riittävästi pätevää henkilökuntaa. Pulaa henkilöstöstä tulee olemaan varsinkin erityisosaamis-

ta edellyttävissä ammateissa. Jos julkisella sektorilla olisi vuonna 2020 yhtä paljon henkilöstöä kuin nykyisin, pitäisi julkisen sektorin palkata vuosittain työmarkkinoille tulevasta uudesta työvoimasta noin 70 prosenttia, mikä ei ole kansantaloudellisesti kestävä. Kuntien tuleekin tehostaa toimintaansa nykyisestä olennaisesti, jotta työvoimavaltaiset kunnalliset palvelut voidaan turvata. Tämä ei ole mahdollista nykyisellä pirstoutuneella kunta- ja palvelurakenteella.

3. Kuntakoon vaikutus palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen

Palvelujen järjestäminen taloudellisemmin edellyttää kunnissa nykyistä suurempaa väestöpohjaa. Asukaskohtaisilla menoilla arvioituna

Kuvio 2. Sosiaali- ja terveystalouden etuusmuodon mukaan vuonna 2004



Lähde: STM, 2005.

kuntien optimaalinen koko vaihtelee palveluittain siten, että nykyisillä palvelurakenteilla ja palvelujen järjestämistavoilla sosiaalipalveluissa tehokkain kuntakoko on n. 10 000 asukasta ja terveydenhuollossa n. 30 000 asukasta. Yleishallinnon keskimääräiset kustannukset ovat sitä pienemmät mitä suurempi kunta, lukuun ottamatta kaikkein suurimpia kuntia, joissa hallintokustannukset jälleen kääntyvät kasvuun. Optimaalista kuntakokoa on viime vuosina arvioitu mm. Tanskassa, jossa eri palvelujen väliset optimaalisen kuntakoon erot olivat saman suuntaiset. Tanskassa taloudellisuuden kannalta kunnan vähimmäiskooksi arvioitiin 20 000–30 000 asukasta (Luoma ja Moisio, 2005).

Yksikkökohtainen tehokkuusvertailu ei kuitenkaan riitä eri palvelujärjestelmien ja -ra-

kenteiden tehokkuuden ja taloudellisen kestävyuden arvioimiseksi. Taloudellista kestävyyttä ja tehokkuutta parantavat uudet toimintamallit ja rakenteet sekä teknologian hyödyntäminen voivat edellyttää huomattavasti suurempia kokonaisuuksia kuin nykyisiin rakenteisiin perustuvat arviot osoittavat.

Suurempien palvelukokonaisuuksien muodostaminen kuntien vapaaehtoisen yhteistyön kautta on osoittautunut ongelmalliseksi. Väestön kannalta tarpeellisten kuntien alueellista yhteistyötä edellyttävien muutosten toteuttaminen on ollut vaikeaa, koska yksittäisen kunnan lyhyen aikavälin etu ohittaa usein seutukunnan kuntien yhteisen pitkän aikavälin edun.

Kuntatalouden liikkumavara tulee jatkossakin olemaan vähäinen ja kuntien väliset erot suuret. Vaikeimmassa taloudellisessa asemassa

ovat pienet alle 6 000 asukkaan kunnat sekä erityisesti kunnat Pohjois- ja Itä-Suomessa.

Yhteistoiminnan lisäämisen lisäksi kuntien on myös tehostettava omaa palvelutuotantoaan. Palvelutuotannon tehostamiseksi kunnat ovat kehittäneet muun muassa markkinasuuntautuneita ja markkinaehtoisia tuotantotapoja esimerkiksi tilaaja-tuottaja -mallin ja vastaavien mallien pohjalta.

Tilaaja-tuottaja -mallien käyttöönotto ja hyötyjen saavuttaminen edellyttävät palvelujen monipuolista hankintaosaamista kuten palvelutarpeen arviointia, palvelujen tuotteistamista, kehittyntä kustannuslaskentaa, laadun valvontaa ja myös organisaatorakenteiden, johtamisen ja ohjauksen uudistamista. Toimivat palvelumarkkinat ja kilpailu vaativat lisäksi useita palvelujen tarjoajia, mikä on mahdollista vain maan tiheimmin asutuilla alueilla. Tilaaja-tuottaja -mallin edellyttämässä osaamisessa on vielä merkittäviä puutteita sekä kunta- että tuottajatahoilla. Aito todellisen vaihtoehdon julkiselle tuotannolle tarjoava yksityinen sektori on vasta muotoutumassa. Lisäksi tilaaja-tuottaja -mallin mukaiset tilaajan ja tuottajan roolit ovat myös usein epäselvät.

4. Kuntien tulorahoitus ja kuntatalous

Vuosikatteen perusteella arvioitu kuntatalouden tila on viime vuosina vaihdellut voimakkaasti. Vuosina 2001 ja 2002 kehitys oli hyvä, mutta heikkeni vuosina 2003 ja 2004. Vuonna 2005 heikkeneminen pysähtyi. Muutokset ovat johtuneet erityisesti kuntien verotulojen ja toimintamenojen vuosittaisesta vaihtelusta. Kuntien velkaantuminen on myös viime vuosina kasvanut. Tämä johtuu ennen muuta korkealla pysyneestä investointitasosta. Osa kunnista on

velkaantunut myös käyttötalouden epätasapainon seurauksena. Vuoteen 2011 mennessä kuntatalouden arvioidaan koko maan tasolla selvästi paranevan, vaikka kuntien väliset erot pysyvät edelleen suurina. Vuosikatteen arvioidaan jo vuodesta 2007 riittävän nettoinvestointien rahoitukseen.

Kuntien keskimääräinen tuloveroprosentti on kasvanut tasaisesti ja sen voidaan ennakoida kahden seuraavan valtuustokauden kuluessa saavuttavan lähes 20 prosentin tason.

Vaikka valtionosuusjärjestelmä tasoittaa kuntien kustannus- ja tulopohjaeroja tehokkaasti, yksittäisten kuntien talouskehityksessä on huomattavia eroja. Talousongelmat ovat tyypillisiä asukasluvultaan pienissä kunnissa, vaikka myös tässä kuntaryhmässä on kuntia, joiden talouden tunnusluvut ovat hyvät. Talousongelmien taustalla on yleensä korkea kustannustaso, tulopohjan alhaisuus ei sinänsä välttämättä muuta kunnan talouden tunnuslukuja heikoiksi.

Talousongelmat johtuvat rakenteellisista tekijöistä kuten epäedullisesta väestörakenteesta, syrjäisestä sijainnista ja väestön vähenemisestä. Lisäksi ne johtuvat usein siitä, että kunta ei liian pienen väestöpohjan johdosta ole pystynyt varautumaan ennalta arvaamattomiin kertaluonteisiin menoihin. Erityisesti suurimpien kaupunkikeskusten ympäristökuntien ongelmana on voimakkaasta väestönkasvusta aiheutuva rahoituksen riittämättömyys, menot ja palvelujen kysyntä kasvavat nopeammin kuin väestönkasvusta viiveellä syntyvä tulojen kasvu.

Talousongelmat ovat käytännössä olleet keskeisin pienten kuntien peruste kuntaliitokseen asukasluvultaan suuremman naapurikunnan kanssa. Tällöin kunnan pienestä koosta johtuvat ongelmat ovat poistuneet. Näillä pe-

rusteilla tehtyjä kuntaliitoksia on myös tapahtunut, mutta voidaan arvioida, että tarpeeseen ja nykyistä toimivamman kuntarakenteen aikaansaamiseksi tämä liitoskehitys on ollut liian hidasta. Esimerkiksi työssäkäyntialueeseen pohjautuvia useamman kuin kahden kunnan liitoksia on tapahtunut liian vähän, vaikka ne erityisesti kuntien talouden kehityksen vakauttamiseksi olisivat olleet perusteltuja.

Myös voimakkaan väestönkasvun synnyttämien talousvaikeuksien johdosta kuntaliitoksiin alueellisen keskuskunnan ja sitä ympäröivien kuntien välillä on päädytty varsin harvoin, vaikka liitokset näissäkin tapauksissa kunnan talousongelmien, palvelujen tuotannon rakenteen ja kuntarajat ylittävän maankäytön suunnittelun näkökulmasta olisivat olleet välttämättömiä. Sama koskee kuntien osa-alueliitoksia.

Lasten ja työikäisten määrän väheneminen ja ikääntyneiden määrän kasvu vaikuttaa jo lähivuosina kuntien talouden rakenteeseen. Tämä rakennemuutos vähentää menoja ja valtionosuuksia opetuksessa, mutta menonvähennykset eivät ilman kunta- ja palvelurakenteen muutosta riitä kattamaan väestön ikääntymisestä johtuvia menonlisäyksiä. Palvelurakenteen muutostarvetta lisää se, että työikäisen väestön määrä vähenee kuntakohtaisesti eri voimakkuuksin.

Talouden tasapainottamisen ongelmat keskittyvät kuntiin, jotka eivät pysty riittävästi omin päätöksin varautumaan menokehityksensä ja joissa väestön väheneminen tai kasvu on erityisen voimakas. Myös voimakas työpaikkarakenteen muutos aiheuttaa tarpeen uudistaa kunta- ja palvelurakennetta niin, että kuntien taloudellisia toimintaedellytyksiä sekä väestö- ja työpaikkakehitystä tarkastellaan yhtä tai kahden kuntaa laajemmin aluekokonaisuuden tarpeista.

5. Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmä

Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmä on monimutkainen ja vaikeasti hallittava kokonaisuus. Sen keskeiset elementit, verotusjärjestelmä ja kuntien valtionosuusjärjestelmä, muodostuvat useista eri tekijöistä, jotka vaikuttavat toisiinsa. Kunnat eivät pysty riittävästi itse arvioimaan vuosittaisten valtionosuuksiensa kehitystä eikä järjestelmä ole läpinäkyvyydeltään tyydyttävä.

Kunnat päättävät itse kunnallisesta tuloveroprosentista. Ennen vuotta 2006 toteutetut kunnallisen tuloveron kevennykset vähensivät kuitenkin kunnallisveron tuottoa. Vähennykset ovat johtaneet siihen, että kunnassa päätetty tuloveroprosentti ei kuvaa oikealla tavalla kunnallisveron todellista tuottoa. Kun keskimääräinen painotettu veroprosentti oli kunnissa 18,4 vuonna 2005, todellinen veroaste oli kuitenkin vain 14,4 prosenttia. Kunnat ovat nostaneet veroprosenttejaan, mutta kunnallisveron tuotto on vähennysten johdosta kasvanut hietaasti.

Vaikka kuntien valtionosuudet ovat kuntien näkökulmasta yleiskatteellista korvamerkitsemätöntä rahaa, jonka käytöstä kunnat päättävät itsenäisesti, valtionosuusjärjestelmään sisältyy vielä paljon ennen vuotta 1993 sovelletun menoperusteisen valtionosuusjärjestelmän elementtejä.

Valtionosuudet voivat sosiaali- ja terveydenhuollossa ja opetustoimissa muodostua joidenkin kuntien osalta myös negatiiviseksi, jolloin asianomainen ministeriö perii kunnalta maksettavaksi tulevan osuuden, vaikka kunnan kokonaisvaltionosuus onkin positiivinen.

Kuntien verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasausjärjestelmä ei ole neutraali

valtion ja kuntien välisen kustannusten jaon kannalta. Tasauserien määrä riippuu laissa säädettyjen tasausrajojen lisäksi vuosittain kuntien verotulojen ja keskimääräisen kunnallisveroprosentin kehityksestä.

Valtionosuuksien määräytymisperusteet ovat monimutkaiset ja perusteita on lukuisa määrä. Määräytymisperusteet ovat käytännössä muodostuneet esteeksi toteuttaa kuntaliitoksia, vaikka kuntaliitosten aiheuttamia valtionosuuksien menetyksiä onkin osittain kompensoitu viiden vuoden ajan kuntaliitoksen voimaantulo vuodesta.

6. Ehdotus laiksi kunta- ja palvelurakenteen uudistamiseksi

Tämä kirjoitus pohjautuu vuoden 2006 syyskuun alun tilanteeseen lainvalmistelutyössä. Lopullisesti uudistuksesta päättää eduskunta hallituksen esityksen pohjalta.

Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta luo suuntaviivat ja puitteet kunta- ja palvelurakennemuutokselle. Lain perusteella käynnistettäisiin mittava uudistuksen käytännön toteuttamisen edellyttämä lainsäädännöllinen ja hallinnollinen uudistustyö. Ehdotettu laki edellyttää siten laajaa lainvalmistelutyötä eri ministeriöissä ja suuria hallinnon ja palveluiden uudelleenjärjestelyitä kunnissa ja kuntayhtymissä. Tämä työ on tarkoitus toteuttaa vuoden 2009 loppuun mennessä.

Uudistuksen edellyttämät muutokset kuntarakenteeseen tulisivat voimaan vuoden 2007 alusta ja niitä sovellettaisiin ensimmäisen kerran jo vuoden 2008 alusta voimaan tuleviin kuntajaon muutoksiin.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen puitelakiehdotuksen mukaan kuntien yhteistoiminnan vahvistamiseksi kunnat voivat perustaa

yhteistoiminta-alueita, jotka muodostuisivat toiminnallisesta kokonaisuudesta. Kunnassa tai mainitulla yhteistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalitoimen tehtävistä, olisi oltava vähintään noin 20 000 asukasta. Ammatillisen koulutuksen järjestämisessä asukasmäärän olisi oltava vähintään noin 50 000. Kuntien tulisi ryhtyä toimenpiteisiin mainittujen väestöpohjavaatimusten toteuttamiseksi tekemällä kuntaliitoksia, perustamalla kuntien yhteistoiminta-alueita tai antamalla tehtävät laajaa väestöpohjaa edellyttävistä palveluista vastaavalle kuntayhtymälle.

Kuntaliitoksessa mahdollisesti realisoituvat valtionosuuksien menetykset ehdotetaan kompensoitavaksi täysimääräisesti viiden vuoden ajalta. Kuntajaon muutosten yhteydessä maksettavasta investointi- ja kehittämishankkeiden tuesta luovuttaisiin.

Kuntajaon muutosten yhteydessä myönnettäviä yhdistymisavustuksia myönnettäisiin kuntaliitoksiin, jotka toteutetaan vuosien 2008–2013 alusta. Vuosien 2008 ja 2009 alusta toteutettavissa kuntaliitoksissa avustus maksettaisiin kaksinkertaisena. Yhdistymisavustusten rakenne ja mitoitus määriteltäisiin siten, että avustukset kannustavat useita kuntia liittymään väestömäärältään merkittävästi nykyistä suuremmiksi kunniksi. Yhdistymisavustuksia porrastettaisiin yhdistyvän uuden kunnan kokonaisasukasmäärän, muiden kuin suurimman kunnan asukasmäärän ja kuntaliitoksessa mukana olevien kuntien lukumäärän perusteella. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan osalta maksettaisiin korotettua yhdistymisavustusta vuosien 2008 ja 2009 alusta toteutettavissa kuntaliitoksissa. Yhdistymisavustusta maksettaisiin nykyisen viiden vuoden sijasta kolmen vuoden ajalta.

Myös kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää on tarkoitus uudistaa. Uudistuksessa päättäisiin kuntien verotulopohjan vahvistamisesta siirtämällä verovähennyksiä valtion rasi-
tukseksi sekä poistettaisiin kuntien rahoitusjärjestelmään liittyvät kuntien yhdistymisen ja yhteistyön esteet.

Esityksessä ehdotetaan eräiden tehtävien järjestämis- tai rahoitusvastuun siirtämistä kunnilta valtiolle. Tällaisia tehtäviä olisivat kulutajaneuvonta, elatustuki, holhoustoimen edunvalvonta, ulkomailla asuvien terveydenhuolto, lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvät selvitykset ja oikeuspsykiatriset selvitykset.

Toiminnan tuottavuutta ehdotetaan parannettavaksi tehostamalla kuntien toimintaa palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa sekä vahvistamalla pääkaupunkiseudun ja muiden yhdyskuntarakenteellisesti ongelmallisten kaupunkiseutujen toimintaedellytyksiä. Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan kaupunkien tulisi laatia suunnitelma siitä, miten maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista sekä palvelujen käyttöä kuntarajat ylittäen parannetaan seudulla. Maakuntakeskuskaupunkien tulisi laatia vastaava suunnitelma yhdessä niihin rajoittuvien ja niihin yhdyskuntarakenteellisesti kiinteästi kuuluvien kuntien kanssa.

Lisäksi puitelaissa säädettäisiin yhteispalvelun sekä valtion ja kuntien yhteisestä tietojär-

jestelmien kehittämistyöstä. Valtioneuvoston tulisi vuoden 2009 aikana antaa eduskunnalle selonteko kunta- ja palvelurakennemuutoksen toteutuksesta ja uudistukselle säädettyjen tavoitteiden toteutumisesta. □

Kirjallisuus

- Halmeenmäki, T. (2005), *Kunta-alan eläkepoistuma 2006–2020*, Kuntien eläkevakuutuksen monistetta 1/2005.
- Hujanen, T., Mikkola, H., Pekurinen, M., Häkkinen, U. ja Teitto, E. (2004), *Terveydenhuollon menot ikä- ja sukupuoliryhmittäin vuonna 2002*, Stakes-aiheita 24/2004.
- Konttinen, M. (toim.) (2005), *Tilaa tuottajamalli terveydenhuollossa. Stakesin asiantuntijoiden näkemyksiä*, Stakes työpapereita 10/2005.
- Luoma, K. ja Moisio, A. (2005), *Kuntakoko, kuntien menot ja palvelujen tuotannon tehokkuuserot*, VATT-muistioita 69.
- Nivalainen, S. ja Volk, R. (2002), *Väestön ikääntymisen ja hyvinvointipalvelut: alueellinen tarkastelu*, Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen raportteja N:o 181.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2002), *Sosiaalimenojen kehitys pitkällä aikavälillä. SOMERA-toimikunnan taustaraportti*, STM-julkaisu 2002:21.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2006), *Sosiaaliturvan suunta 2005–2006*, STM:n julkaisu 2006:1.