



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

# Kunta- politiikan linja



43/2010

Kunnat





VALTIOVARAINMINISTERIÖ

---

## Kuntapolitiikan linja

---

VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO  
Puhelin 09 16001 (vaihde)  
Internet: [www.vm.fi](http://www.vm.fi)  
Taitto: Pirkko Ala-Marttila/VM-julkaisutiimi



441 002  
Painotuote

Helsinki 2010

## Kuvailulehti

<b>Julkaisija ja julkaisuaika</b>	Valtiovarainministeriö, syyskuu 2010	
<b>Tekijät</b>	Kuntastrategiatiimi (pj. ylijohdaja Päivi Laajala)	
<b>Julkaisun nimi</b>	Kuntapolitiikan linja	
<b>Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot</b>	Julkaisu on saatavissa osoitteesta <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a>	
<b>Asiasanat</b>	kuntapolitiikka, peruspalvelut, rahoitus, tuottavuus, kuntien menot	
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Valtiovarainministeriön julkaisuja 43/2010	
<b>Julkaisun myynti/jakaja</b>	Valtiovarainministeriö, julkaisutiimi, s-posti: <a href="mailto:vm-julkaisutiimi@vm.fi">vm-julkaisutiimi@vm.fi</a>	
<b>Painopaikka ja -aika</b>	Julkaistu ainoastaan sähköisessä muodossa	
<b>ISBN</b> 978-952-251-117-1 (PDF) <b>ISSN</b> 1797-9714 (PDF)	<b>Sivuja</b> 62	<b>Kieli</b> Suomi
	<b>Hinta</b>	

### Tiivistelmä

Kuntapolitiikan linja on valtiovarainministeriössä virkamiestyönä valmisteltu näkemys kuntapolitiikan tulevaisuuden haasteista ja ehdotus toimenpiteistä haasteisiin vastaamiseksi. Työ on jatkoa valtiovarainministeriön Julkinen talous tienhaarassa -raportille, jossa laaja-alaisesti tarkasteltiin kuntatalouden ongelmia ja tulevia haasteita osana koko julkista taloutta. Kunta-asiat (kuntastrategia) on määritelty yhdeksi valtiovarainministeriön viidestä painopistealueesta lähivuosina.

Kuntatalouden linja sisältää ehdotuksia kuntapolitiikan ohjauksen vahvistamiseksi, kuntien rahoitusjärjestelmän vakauden vahvistamiseksi, tuottavuuden parantamiseksi kuntapalveluissa sekä tietojärjestelmien ja tilastoinnin toteuttamisen vauhdittamiseksi.

## Presentationsblad

<b>Utgivare och datum</b>	Finansministeriet, september 2010	
<b>Författare</b>	Kommunstrategiteamet (ordf. överdirektör Päivi Laajala)	
<b>Publikationens titel</b>	Kommunalpolitiska linjen	
<b>Publikationens andra versioner</b>	Publikationen finns på finska på <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a>	
<b>Nyckelord</b>		
<b>Publikationsserie och nummer</b>	Finansministeriet publikationer 43/2010	
<b>Beställningar/distribution</b>	Finansministeriets publikationsteam, e-post: <a href="mailto:vm-julkaisutiimi@vm.fi">vm-julkaisutiimi@vm.fi</a>	
<b>Tryckeri/tryckningsort och -år</b>	Finns endast i elektronisk form	
<b>ISBN</b> 978-952-251-117-1 (PDF) <b>ISSN</b> 1797-9714 (PDF)	<b>Sidor</b> 62	<b>Språk</b> Finska
	<b>Pris</b>	

### Sammandrag

Kommunalpolitiska linjen är en uppfattning om kommunalpolitikens framtida utmaningar och ett förslag till åtgärder för mötande av utmaningarna som beretts som tjänstemannauppdrag vid finansministeriet. Arbetet utgör fortsättning till finansministeriets rapport Den offentliga ekonomin i ett vägska, som innehöll en omfattande översikt om kommunalekonomins problem och kommande utmaningar som en del av hela den offentliga ekonomin. Kommunärendena (kommunstrategin) har identifierats som en av finansministeriets fem tyngdpunkter under de närmaste åren.

Kommunalekonomiska linjen innehåller förslag till förstärkning av kommunalpolitiska styrningen, förstärkning av stabiliteten hos kommunernas finansieringssystem, förbättring av produktiviteten hos den kommunala servicen samt påskyndande av förverkligandet av informationssystem och statistikföring.

## Description page

<b>Publisher and date</b>	Ministry of Finance, September 2010	
<b>Author(s)</b>	Local government strategy team (Chaired by Ms Päivi Laajala, Director General)	
<b>Title of publication</b>	Policy Approach to Local Government	
<b>Parts of publication/ other versions released</b>	The publication is available in Finnish at <a href="http://www.vm.fi">www.vm.fi</a>	
<b>Keywords</b>		
<b>Publication series and number</b>	Ministry of Finance publications 43/2010	
<b>Distribution and sale</b>	Ministry of Finance, publications team, e-mail: <a href="mailto:vm-julkaisutiimi@vm.fi">vm-julkaisutiimi@vm.fi</a>	
<b>Printed by</b>	Available in electronic form only	
<b>ISBN</b> 978-952-251-117-1 (PDF) <b>ISSN</b> 1797-9714 (PDF)	<b>No. of pages</b> 62	<b>Language</b> Finnish
	<b>Price</b>	
<b>Abstract</b> <p>This policy approach to local government is a proposition drawn up by public officials at the Ministry of Finance on future challenges in local government, including proposals on how to respond to such challenges. This publication is a follow-up to the Ministry report 'Finland's Public Finances at a Crossroads', which was a comprehensive study on existing problems in local government finances and future challenges in the context of overall public finances. Issues related to local government (local government strategy) have been specified as one of the five medium-term core areas of focus for the Ministry of Finance.</p> <p>This publication consists of proposals on ways to strengthen steering in local government policy, secure a stable financial system in local government, boost productivity in local services, and expedite the implementation of information systems and statistical activities.</p>		





## Sisältö

<b>Johdanto</b> .....	11
<b>1 Kuntatalouden haasteet, tavoitetila ja tarvittavat toimenpiteet</b> ....	13
Kuntataloudessa kestävyiden, vakauden ja ohjauksen ongelma .....	13
Tavoitetila vuonna 2020: Kestävä ja vakaa kuntatalous - toimiva ja tehokas kunta- ja palvelurakenne .....	15
<b>2 Toimenpiteet tavoitetilan saavuttamiseksi</b> .....	17
<i>I Kuntapolitiikan ohjauksen vahvistaminen</i> .....	17
Julkisen hallinnon kokonaisuus .....	18
Kuntasektorin kehysmenettely.....	18
Kuntien sisäinen kehysmenettely käyttöön .....	18
Kuntalain kokonaisuudistus.....	18
Tutkimustiedon parempi hyödyntäminen.....	19
<i>II Rahoitusjärjestelmän vakauden vahvistaminen</i> .....	19
Veropohjaa vakauttavat toimet .....	19
Valtionosuusjärjestelmää uudistetaan .....	19
Maksujen osuutta lisätään.....	20
<i>III Tuottavuuden parantaminen kuntapalveluissa</i> .....	20
Kuntapalveluille asetetaan konkreettiset tuottavuustavoitteet .....	20
Kuntarakennetta vahvistetaan.....	21
Yhteistoimintarakenteita selkiytetään ja palveluja kehitetään.....	22
<i>IV Tietojärjestelmien ja tilastoinnin toteuttamisen vauhdittaminen</i> .....	23
Kuntien tietojärjestelmiä kehitetään .....	23
Kuntatilastot kuudessa kuukaudessa .....	23
<b>3 Keskeiset muutostekijät</b> .....	25

<b>4</b>	<b>Kehittämistarpeet</b> .....	27
4.1	Kuntapolitiikan ohjauksen vahvistaminen .....	27
4.1.1	Hallituksen politiikka-asiakirjat ja kuntien tehtävät .....	27
4.1.2.	Peruspalveluohjelmamenettely ja kunnille annettavat velvoitteet.....	28
4.1.3	Kuntapolitiikan koordinaation vahvistaminen .....	30
4.1.4	Normien purkaminen .....	31
4.1.5	Kuntalain kokonaisuudistuksen tarve .....	32
4.1.6	Arvioinnin tarve ja tutkimustiedon hyödyntäminen.....	33
4.2	Rahoitusjärjestelmän vakauden vahvistaminen .....	33
4.2.1	Kuntien verotus.....	34
4.2.2	Valtionosuusjärjestelmän uudistaminen.....	39
4.2.3	Valtion ja kuntien välisen tehtäväjaon tarkistukset.....	43
4.2.4	Maksupolitiikka .....	45
4.3	Tuottavuuden parantaminen kuntapalveluissa .....	46
4.3.1	Tuottavuuden edistäminen ja sille asetettavat tavoitteet ..	47
4.3.2	Rakenteellisten uudistusten jatkaminen ja tehostaminen	49
4.3.3	Palvelujen laadun ja saatavuuden turvaaminen tuottavuutta edistämällä.....	53
4.3.4	Kaupunkiseudut ja metropolipolitiikka.....	55
4.4	Tietojärjestelmien ja tilastoinnin toteuttamisen vauhdittaminen	57
4.4.1	Kustannusten seurannan ja ennakkoinnin tiedonhallinta	57

## Johdanto

Kuntapolitiikan linja on valtiovarainministeriössä virkamiestyönä valmisteltu näkemys kuntapolitiikan tulevaisuuden haasteista ja ehdotus toimenpiteistä haasteisiin vastaamiseksi. Tämä työ on jatkoa valtiovarainministeriön Julkinen talous tienhaarassa raportille, jossa laaja-alaisesti tarkasteltiin kuntatalouden ongelmia ja tulevia haasteita. Kunta-asiat (kuntastrategia) on määritelty yhdeksi valtiovarainministeriön viidestä painopistealueesta lähivuosina. Tämän johdosta ministeriön osastopäällikkökokous antoi lokakuussa 2009 tehtäväksi koota kuntaosaston johdolla ehdotus toimenpiteistä kuntapolitiikan vahvistamiseksi.

Kuntapolitiikan linja -raporttia on valmistellut tiimi, johon ovat kuuluneet Päivi Laajala kuntaosastolta puheenjohtajana, Rainer Alanen kuntaosastolta, Teemu Eriksson hallinnon kehittämisosastolta, Raija Koskinen budjettiosastolta, Tuomo Mäki kansantalousosastolta, Elina Pylkkänen vero-osastolta, Arto Sulonen (2.7.2010 saakka) kuntaosastolta sekä sihteerinä Anne-Marie Välikangas kuntaosastolta. Vesa Lappalainen on kesäkuun ajan toiminut Alasen sijaisena tiimissä. Lisäksi useat henkilöt ministeriöstä, erityisesti kuntaosastolta, ovat tuottaneet tekstejä strategiaa varten. Strategian laadinnassa on huomioitu ministeriön osastojen osastopäällikkökokouksen toimeksiannon perusteella elokuussa 2010 antamat lausunnot.



# 1 Kuntatalouden haasteet, tavoitetila ja tarvittavat toimenpiteet

## Kuntataloudessa kestävyiden, vakauden ja ohjauksen ongelma

Kuntien velvoitteet ovat Suomessa poikkeuksellisen laajat. Käytännössä koko julkinen sosiaali- ja terveystoimi ja opetustoimi yliopistoja lukuun ottamatta ovat kuntien järjestämisvastuulla monien muiden, kulttuuriin, infrastruktuuriin ja elinkeinojen tukemiseen liittyvien palvelujen ohella. Kuntien velvoitteet ja tehtävät säädetään suurelta osin lainsäädännössä. Kuntien menot ovat noin 40 prosenttia julkisen talouden kokonaismenoista. Kuntapalvelujen järjestäminen on työvoimavaltaista; kunta-alalla työskentelevät noin 460 000 henkilöä vastaavat lähes 20 prosenttia koko kansantalouden työllisistä.

Kunnat rahoittavat palvelunsa suurelta osin keräämillään verotuloilla, ja niillä on verotuksellinen autonomia kunnallis- ja osin kiinteistöveron osalta. Toisaalta kunnat ovat kokonsa ja sosioekonomisten rakenteittensa osalta erittäin heterogeenisiä, ja niillä on hyvin erilaiset mahdollisuudet rahoittaa itse niille säädetyt, lähtökohtaisesti samat palveluvelvoitteet. Tämän vuoksi kuntien rahoitusmahdollisuuksia on täydennetty ja tasattu valtionosuusjärjestelmän avulla. Kuntatalouden erityispiirteet, valtion osallistuminen kuntatalouden rahoitukseen ja jatkuva kuntien lakisääteisten tehtävien ja velvoitteiden lisääntyminen ovat näkyneet kuntien ja valtion välisinä jännitteinä ja näkemyseroina kunta-asioiden valmistelussa. Julkinen talous on kuitenkin kokonaisuus, jossa valtiolla on vastuu yleisestä talouspolitiikasta, julkisen talouden tasapainosta ja kestävydestä. Valtiolla on myös vastuu lainsäädännöllä kunnille annettavien tehtävien ja velvoitteiden tasapainosta suhteessa kuntatalouden kestävyys-teen. Väestön ikääntymiseen liittyvien menojen kehityksen kannalta kunnilla on keskeinen merkitys.

Kuntien taloutta on koko 2000-luvun leimannut tulo- ja menokehityksen suhdanteita myötäilevä yhteys sekä toisaalta kokonaistuottavuuden heikko

kehitys, jonka käänköpuolena kuntien menojen kasvu on ollut muuta kansantaloutta nopeampaa ja kuntien henkilöstön määrä on noussut jatkuvasti. Kuntatalouden tila on pysynyt kroonisesti kireänä, nimellinen kunnallisveroaste on kohonnut vuosittain ja kuntien lainakanta on viimeisen 10 vuoden aikana 2,5 -kertaistunut.

Jatkossa väestön ikärakenteen muutos aiheuttaa julkisen talouden rahoitukselle mittavia haasteita. Valtionvarainministeriössä 2010 laaditun 'Julkinen talous tienhaarassa' - raportin mukaan ikäsidonnaisten julkisten menojen BKT-osuus kohoaa 2030-luvun puoliväliin mennessä 6 prosenttiyksiköllä, jos palvelutarpeen kasvu toteutuu arvioidun mukaisena. Samalla julkisen talouden verotulojen kasvunäkymät heikkenevät, kun työvoiman vähetessä talouskasvu on yksinomaan kansantalouden tuottavuuskasvun varassa.

Lähi vuosikymmeniksi arvioidusta ikäsidonnaisten julkisten palvelujen kasvupaineesta liki puolet kohdistuu kuntien järjestelyvastuulla oleviin hoito- ja hoivapalveluihin, mikä lisää kuntatalouden rahoitus- ja ohjausjärjestelmien jännitteitä merkittävästi. Kuntatalous on julkisen talouden kestävyysongelman kannalta keskeisessä asemassa erityisesti julkisen palvelujärjestelmän tuottavuuskehityksen mutta myös julkisen talouden laajuuden sekä sen vastuiden ja rahoitusmahdollisuuksien välisen tasapainon näkökulmasta.

Ilman peruspalvelujen tuottavuuden merkittävää kohenemistä ja kuntien lakisääteisten tehtävien ja velvoitteiden kasvun pysäyttämistä ja toisaalta niiden määrän vähentämistä kuntatalous ajautuu edellä kuvatuilla menopaineilla negatiiviseen kehityskierteeseen ja mittaviin veronkorotuksiin. Tämä puolestaan aiheuttaisi jatkuvan paineen kokonaisveroasteeseen, jolla olisi vakavia vaikutuksia muutoinkin hidastuvaan talouskasvuun. Väestörakenteen muutos aiheuttaisi samalla paineita tuottavuuskehitykselle, kun supistuvan työvoiman oloissa kuntien rekrytoinnit imisivät kasvavan osuuden uusista työmarkkinoille tulevista. Kuntakentässä kuntien väliset erot repeäisivät sekä palvelujen rahoitusmahdollisuuksien, palvelujen tasapuolisen saatavuuden että kuntalaisten verorasituksen suhteen.

Kuntatalouden rahoitukseen liittyy ongelmallisia piirteitä, joiden haitat ovat omiaan korostumaan ikärakenteen muutokseen liittyvän rahoitustarpeiden kasvun myötä. Epävakaa tulopohja on vakava ongelma, joka kiihdyttää menojen kasvua, vaikeuttaa taloussuunnittelua ja peruspalvelujen vakaata tuotantoa sekä kärjistää kuntatalouden ja valtiontalouden kestävyysongelmaa.

Julkinen talouden kestävyys turvaaminen kansantalouden kantokykyyn sopeutetulla tavalla on viime kädessä valtion vastuulla. Valtion kuntiin kohdistuvia toimenpiteitä ja niiden taloudellisia vaikutuksia on tarkasteltava entistä tehokkaammin kokonaisuutena valtioneuvostotasolla. Kun kestävyysongelmat toisaalta ilmenevät menojen nousupaineena lähinnä eläkejärjestelmässä ja kuntataloudessa, merkitsee tämä myös sitä, että valtion on tukeuduttava kestävyyttä turvaavissa toimissaan välillisiin ratkaisuihin. Kuntatalouden osalta kyse on ensi sijassa valtionosuusjärjestelmän koko kuntataloutta ohjaavan vaikutuk-

sen tehostamisesta, mutta myös kuntalain kautta toteutettavan kuntatalouden sisäisen ohjauksen terävöittämisestä.

## Tavoitetila vuonna 2020: Kestävä ja vakaa kuntatalous - toimiva ja tehokas kunta- ja palvelurakenne

Kuntapolitiikan linja tähtää seuraavilla kahdella hallituskaudella kestävään ja vakaaseen kuntatalouteen. Kestävä kuntatalous turvaa rahoituksellisen liikkumavaran ja reagoitakyvyn mittaviinkin vanhenevan väestön palvelutarpeisiin horjuttamatta kunnan rahoituksellista vakautta. Vakaassa kuntataloudessa rahoitus on sekä kuntakohtaisesti ja koko kansantalouden tasolla vakaata ja ennustettavaa myös talouden eri suhdannevaiheissa. Resurssiltaan vahvoilla ja vakailla kunnilla on toiminnalliset ja taloudelliset edellytykset vastata palvelujen järjestämisestä asukkaille ikääntyvässä Suomessa.

Tavoitteena on elinvoimainen, toimintakykyinen ja eheä kuntarakenne, jota tukee kattava, taloudellinen ja voimavarojen tehokkaan käytön mahdollistava palvelurakenne. Kuntien lukumäärän tulisi vähentyä huomattavasti nykyisestä (2010: 342 kuntaa). Nykyinen kuntarakenne, yhteistyöalueet, yhdyskuntarakenne ja työssäkäyntialueet huomioiden on päästävässä rakenteeseen, jossa kuntia on noin 250. Tavoiteltava kuntamäärä pidemmällä aikavälillä tulisi olla tätäkin pienempi. Kuntien yhdistymisiä tarvitaan erityisesti kaupunkiseuduilla sekä ns. reikäleipäalueilla, joilla kunta ympäröi joko kokonaan tai pääosin toisen kunnan. Palvelurakenteet uudistetaan vastaamaan uutta kuntarakennetta siten, että palvelut tuotetaan toiminnan ohjauksen ja johtamisen kannalta riittävän laajoissa toiminnallisissa kokonaisuuksissa.

Toimenpiteet kunta- ja palvelurakenteiden uudistamiseksi ja palvelujen taloudellisuuden ja tuottavuuden parantamiseksi ovat kiireellisiä. Kuntapalvelujen tuottavuuden kasvu on avaintekijä kestävyiden kannalta. Kuntapalvelujen tuottavuuden nostaminen kiteytyy kunnissa erityisesti henkilöstön määrän kasvun hillintään. Kuntasektorille tulisi asettaa tuleville vuosille selkeät tavoitteet resurssien käytön vähentämiseksi. Tämä on mahdollista kunta- ja palvelurakennetta sekä tietojärjestelmiä rohkeasti uudistamalla ottaen huomioon teknologisen kehityksen, henkilöstön koulutustason nousun ja lähivuosina kuntasektorilla tapahtuvan poikkeuksellinen suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtymisen.

Kuntasektorin henkilöstömäärän sopeutus on kuntatalouden ja julkisen talouden kestävyiden kannalta välttämätöntä. Henkilöstömäärän kasvuun ovat vaikuttaneet väestökijöistä johtuvan palvelutarpeen lisäksi erityisesti veloitteiden määrän lisääntyminen, hintojen ja kustannusten nousu ja alhainen tuottavuus. Kuntasektorin henkilöstötarpeen sopeuttaminen 2000-luvun alun tasolle on mahdollista esimerkiksi hallintoa karsimalla ja tuki- ja oheispalveluja, tietohallintoa, laboratorio- ja röntgentoimintoja sekä hankintoja keskittä-

mällä. Näillä toimenpiteillä voidaan tulevina vuosina jo hyvin pitkälle vastata kasvavaan palvelutarpeeseen sosiaali- ja terveystaloudessa. Kuntatalouden kestävyden turvaamiseksi nämä toimenpiteet eivät kuitenkaan riitä, vaan tarvitaan myös tässä asiakirjassa luvussa 2 todettuja toimenpiteitä. Toimenpiteillä ei kuitenkaan saa vaarantaa erityistä hoivaa ja huolenpitoa tarvitsevien väestöryhmien palvelujen saatavuutta.

Kuntatalouden kestävyden kannalta on tarpeen, että valtion kuntiin kohdistuvia toimenpiteitä ja niiden taloudellisia vaikutuksia tarkastellaan entistä tehokkaammin kokonaisuutena valtioneuvostotasolla. Kuntapalvelujen rahoitusjärjestelmän ennakoitavuuden ja vakauden parantaminen on myös keskeisessä asemassa tavoitteen saavuttamisen kannalta.

Kestävyden turvaaminen edellyttää myös sekä valtionosuusjärjestelmään perustuvan kuntatalouden ohjauksen että kuntatalouden sisäisen ohjauksen tiukentamista. Ottaen huomioon kuntatalouden haasteet, on ilmeistä, että ilman riittävän konkreettisia tavoitteita ja niitä tukevaa sitovaa kehysmenettelyn tapaista monivuotista suunnitelmaa kuntatalouden haasteisiin vastaaminen on vaikeaa.



## 2 Toimenpiteet tavoitetilan saavuttamiseksi

Seuraavaan on koottu ehdotetut toimenpiteet. Toimenpide-ehdotusten taustoitukset ja perustelut on kuvattu luvussa 4.

### *1 Kuntapolitiikan ohjauksen vahvistaminen*

Uusille tehtäville kehykset hallitusohjelmaan

- 1) *Hallitusohjelmassa määritellään katto lainsäädännöstä aiheutuvalle uusien ja laajenevien tehtävien aiheuttamalle kuntien menojen kasvulle. Hallitus sitoutuu toteuttamaan hallitusohjelman mukaisia kuntiin kohdistuvia toimenpiteitä vain siinä määrin kuin se tämän katon puitteissa on mahdollista. Katon ylityksen välttämiseksi ensisijaisesti tarkistetaan lainsäädäntöä menojen kasvua alentavaan suuntaan.*

Hallitusohjelman kuntapolitiikkaosioon kootaan kuntien vastuulla olevien palveluiden lainsäädäntöä edellyttävät kehittämissuunnitelmat ja kustannusarvioinnit.

Edellä kuvatulla uudella toimintamallilla parannetaan valtion kuntiin kohdistamien toimenpiteiden taloudellisten vaikutusten etukäteisarviointia poliittisessa päätöksenteossa.

- 2) *Tehdään kattava kartoitus kunnille säädetyistä tehtävistä ja velvoitteiden sisällöstä ja arvioidaan velvoitteiden vähentämismahdollisuus.*

Kunnille ei lähtökohtaisesti säädetä uusia velvoitteita tai olemassa olevien velvoitteiden laajennuksia. Mikäli uusia velvoitteita kunnille säädetään, uudet tehtävät ja tehtävien laajennukset arvioidaan euromääräisten kustannusarvioiden lisäksi suhteessa kuntatalouden kokonaistilanteeseen valtakunnallisesti ja mahdollisuuksien mukaan myös kuntaryhmittäin.

Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukuntaan perustetaan jaos tukemaan ja koordinoimaan säädös- ja muun ohjauksen valmistelijoita kuntavaikutusten arvioinnissa.

- 3) *Laatu- ja muita suosituksia annettaessa tulee ottaa huomioon kuntien erilaiset olosuhteet ja paikalliset tarpeet. Suositusten tarve ja taloudelliset vaikutukset tulee arvioida tarkoin. Suositukset tulee pitää suosituksen roolissa.*

### **Julkisen hallinnon kokonaisuus**

- 4) *Kuntia kehitetään entistä enemmän osana koko julkista hallintoa. Valtion, kuntien ja Kelan toimintoja kehitetään entistä enemmän yhteentoimiviksi hallinnonaloista ja organisaatorajoista riippumatta.*

### **Kuntasektorin kehysmenettely**

- 5) *Selvitetään miten kehysmenettely voidaan ottaa käyttöön kuntasektorilla.*

### **Kuntien sisäinen kehysmenettely käyttöön**

- 6) *Kuntien talouden menokehityksen hallitsemiseksi ja valtakunnan tason kehysmenettelyn tukemiseksi esitetään, että valtuustot päättävät toimikaudelleen menokehyksestä, jota ne sitoutuvat noudattamaan. Jäsenkunnat asettavat kuntayhtymille ja muille kuntien yhteistoimintaorganisaatioille rahoituskehykset, jotka määrittävät kuntien maksuosuudet. Tämä tulee ottaa huomioon kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä.*

### **Kuntalain kokonaisuudistus**

- 7) *Kuntalakeja uudistetaan*

Kuntalakeja uudistetaan kuntahallinnon yleislakina, jossa kunnallista itsehallintoa ja paikallista demokratiaa uudistetaan osana julkishallinnon kokonaisuutta. Uudistuksessa tulee tarkastella esimerkiksi kunnan talouden sisäistä ohjausta ja kuntien johtamista, kuntalain ja erityislakien välistä suhdetta, konserniohjausta, kunnallisten palveluiden järjestämisen demokraattista ohjausta sekä kunnanosa-ahtamista.

Kuntalakeja valmistelevaan asetetaan parlamentaarinen komitea.

## Tutkimustiedon parempi hyödyntäminen

- 8) *Systemaattista tutkimusta ja arviointitietoa tulee tuottaa ja hyödyntää kunta- ja palvelurakenteiden uudistamisen lisäksi myös vaaleista, äänestämisestä ja kansalaisyhteiskunnan kehityssuunnista sekä kuntademokratiasta.*

## II Rahoitusjärjestelmän vakauden vahvistaminen

### Veropohjaa vakauttavat toimet

- 9) *Kuntien tulokehitystä vakautetaan siirtämällä suhdanneherkkä kuntien yhteisövero valtiolle kokonaan kustannusneutraalisti osaksi muuta kuntien rahoitusjärjestelmää ja minimoimalla siirtymävaiheessa kuntakohtaiset rahoituksen muutokset.*
- 10) *Kiinteistöveron painoarvoa kuntien tulonlähteenä lisätään asteittain korottamalla veroprosenttien rajoja. Lisäksi selvitetään kiinteistöveron ulottaminen maa- ja metsätalousmaahan.*

Maapohjan ja rakennuksen veroperusteiden eriyttäminen tulee selvittää. Lisäksi tulee pyrkiä verotusarvojen nykyistä parempaan vastaavuuteen käypien arvojen kanssa ja yhdenmukaisempaan arvostamiskäytäntöön.

### Valtionosuusjärjestelmää uudistetaan

- 11) *Valtion ja kuntien välisessä kustannustenjaon tarkistuksessa tulee ottaa huomioon julkisen talouden kokonaistilanne. Tarkistus jaksotetaan tarvittaessa useammalle vuodelle.*

Tarkistuksessa otetaan huomioon julkisen talouden kehitys, kuntatalouden kehitys, kuntien kustannusten kohoamiseen vaikuttaneet seikat, kuntatalouden kehittämistarpeet sekä palveluiden turvaamiseen liittyvät seikat. Lisäksi valtionosuusprosenttia määrättäessä tulee asettaa kunnallisten palveluiden tuottavuuden parantamiseen liittyviä tavoitteita.

- 12) *Valtionosuusjärjestelmän kannustavuutta kuntapalvelujen tehokkaaseen ja taloudelliseen järjestämiseen parannetaan laajentamalla tuloksellisuuteen perustuvan rahoituksen osuutta ja muuttamalla määräytymisperusteiden painorakenteita halutun tavoitteen edistämiseksi.*

- 13) *Valtionosuusjärjestelmää selkeytetään mm. vähentämällä erillisten kriteereiden lukumäärää, poistamalla kriteereiden päällekkäisyyksiä ja korjaamalla ali- tai ylikompensoivia perusteita.*

Uudistusta jatketaan hyödyntäen tutkimustyötä ja nykyjärjestelmän kokemuksia. Uudistuksessa huomioidaan väestön ikääntymisen aiheuttama palvelukysynnän muutos, mahdollisuus painottaa tulopohjan tasausta nykyistä enemmän ja perusteiden neutraalisuuden tarve kuntien yhdistyessä.

Lisäksi ikärakenteen muutoksesta johtuvien automaattisten ope-  
tuksen valtionosuusmenojen säästöjen annetaan toteutua ja luovutaan näin syntyvien säästöjen kohdentamisesta muihin menoihin.

Selvitetään,

- voidaanko suoraan kuntayhtymille ja yksityisille koulutuksen järjestäjille maksettava toisen asteen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen valtionrahoitus maksaa ylläpitäjyhteisön jäsenkunnille. Tämä vahvistaisi kuntien kokonaisuudesta palvelujen kokonaisuusmitoitukseen.

- 14) *Selvitetään, tulisiko ammattikorkeakoulutuksen järjestämis- ja rahoitusvastuu siirtää kunnilta valtiolle.*

### **Maksujen osuutta lisätään**

- 15) *Maksujen osuutta kuntien tulorahoituksesta lisätään oikeudenmukaisuusnäkökohdat huomioon ottaen. Maksujen ohjausvaikutusta parannetaan maksuperusteita ja maksujen painorakenteita muuttamalla. Kuntien maksutulojen kasvu ei vaikuta kuntien valtionosuuksiin.*

## **III Tuottavuuden parantaminen kuntapalveluissa**

### **Kuntapalveluille asetetaan konkreettiset tuottavuustavoitteet**

- 16) *Kunnille ja kuntayhtymille asetetaan tuottavuuden parantamista koskevat valtakunnalliset tavoitteet. Tavoitteet asetetaan budjettivuositain ja taloussuunnitelmakaudelle annetaan suositus toimintamenojen enimmäismäärästä. Tavoitteiden ja suositusten toteutumista seurataan myös kunnittain ja kuntayhtymittäin.*

- 17) *Kuntasektorin henkilöstömäärän kehitykselle asetetaan eläkepoistuman ja toiminnan tehostamisen mahdollistamat vuosittaiset tavoitteet. Kunta- ja palvelurakenteiden eheytyksen, kuntien tietojärjestelmien uudistamisen sekä toiminnan tehostamisen avulla kuntasektorin resurssien käyttöä tulee merkittävästi vähentää. Kuntasektorin henkilöstötarve sopeutetaan ennen ikäsidonnaisten palvelujen tarpeen voimakkainta kasvuvaihetta 2000-luvun alun tasolle.*

Kuntien tuottavuustavoitteen toimeenpanon tukemisessa ja tuottavuuskehityksen seurannassa käytettävien mittareiden määrittelyssä hyödynnetään 20 suurimman kaupungin kanssa tehtävää työtä.

### **Kuntarakennetta vahvistetaan**

- 18) *Rakennemuutosten tulee perustua erityisesti kuntarakenteen vahvistamiseen. Nykyinen kuntarakenne, yhteistyöalueet, yhdyskuntarakenne ja työssäkäyntialueet huomioiden on päästävässä rakenteeseen, jossa kuntia on noin 250. Tavoiteltava kuntamäärä pidemmällä aikavälillä tulisi olla tätäkin pienempi.*

Samanaikaisesti eheytetään ja yhtenäistetään yhteistoiminta-alueiden palvelurakenteita ja palvelukokonaisuuksia.

- 19) *Valtioneuvostolle tulee säätää mahdollisuus päättää kuntaliitoksesta vastoin kunnan tahtoakin, jos kunta on ollut erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia koskevassa arviointimenettelyssä ja valtioneuvosto sen perusteella katsoo, ettei kunta pysty yksin turvamaan asukkailleen lainsäädännössä edellytetyjä palveluja.*

Vastaava oikeus tulee säätää myös, mikäli toteutetut tai esitetyt kuntajaon muutokset pirstovat alueellisesti eheää kuntarakennetta tai jos olemassa olevaa kuntarakennetta ei voida pitää toimivana ja tarkoituksenmukaisena selvästi sisäkkäisten tai muutoin epätarkoituksenmukaisten kuntarajojen johdosta.

- 20) *Vuoden 2014 alusta ja sen jälkeen toteutettavissa kuntaliitoksissa liitoksesta aiheutuva valtionosuuksien väheneminen korvataan viiden vuoden sijasta kolmen vuoden ajalta.*
- 21) *Yhdistymisavustuksen maksamista kuntaliitoskunnille jatketaan puitelain voimassaolon päättymisen jälkeenkin. Yhdistymisavustusten taso ja myöntämisperusteet sidotaan tuottavuutta edistäviin rakenteellisiin uudistuksiin. Myöntämisperusteet pidetään edelleen pääosin laskennallisina.*

- 22) Viiden vuoden irtisanomissuojaa ei tule enää ulottaa vuoden 2014 alusta ja sen jälkeen voimaan tuleviin kuntaliitoksiin.
- 23) Kuntaliitosten johdosta tulee käynnistää maakuntien rakenteen ja määrän tarkastelu ottaen huomioon kuntien määrä ja maakunnan koko sekä maakunnan yhteistoiminta-alueet.

### **Yhteistoimintarakenteita selkiytetään ja palveluja kehitetään**

- 24) Laajaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja keskitetään väestöpohjaltaan riittävän laajoihin kokonaisuuksiin ottaen huomioon tuleva kuntarakenne. Kuntien yhteistoimintajärjestelyjä tulee vähentää merkittävästi nykyisestä.
- 25) Palvelut tuotetaan toiminnan ohjauksen ja johtamisen kannalta riittävän laajoissa toiminnallisissa kokonaisuuksissa. Yhteistoiminta-alueiden palvelukokonaisuuksia vahvistetaan, eheytetään ja yhtenäistetään.
- 26) Kainuun hallintokokeilun kaltainen järjestelmä mahdollistetaan myös muilla erikseen päätettävillä vanhenevan ja vähenevän väestön ja pitkien etäisyyksien alueilla. Tähän kootaan yhteen kuntien vastuulla olleet sosiaali- ja terveystalvet sekä toisen asteen koulutuksen järjestäminen ja alueen kehittämistoiminta ja jota ohjaa vaaleilla valittu valtuusto.
- 27) Yhteistoiminta-alueiden rahoitusjärjestelyitä tulee kehittää siten, että kuntien rahoitukseen liittyvä satunnaisvaihtelu vähenee. Luovutaan järjestelmästä, jossa yhteistoiminta-alueen kunnan maksuosuus kuntien yhteistoimintaorganisaation menoista perustuu palveluiden käyttöön. Kuntien yhteistoimintajärjestelyt sisällytetään kunnalliseen kehysmenetelyyn kohdassa 6 esitetyllä tavalla.
- 28) Metropolialueen yhteistyötä vahvistetaan yhteisillä rakenteilla siten, että varmistetaan sujuva ja läpinäkyvä koko aluetta koskeva päätöksenteko maankäytössä, asumisessa, liikenteessä ja rajat ylittävissä palveluissa.
- 29) Suurten kaupunkiseutujen kehityksen turvaamiseksi säädetään nykyistä puitelakia sitovammat velvoitteet maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamiseksi ja palvelujen kuntarajat ylittävän käytön järjestämiseksi.

Aiesopimusmenettely ulotetaan suurille kaupunkiseuduille, jotka on mainittu kaupunkipolitiikan periaatepäätöksessä.

## *IV Tietojärjestelmien ja tilastoinnin toteuttamisen vauhdittaminen*

### **Kuntien tietojärjestelmiä kehitetään**

- 30) *Tietojärjestelmiä ja niiden yhteensopivuutta sekä sähköisiä palveluja kehitetään määrätietoisesti valtion ohjauksessa.*

### **Kuntatilastot kuudessa kuukaudessa**

- 31) *Keskeisten kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastotietojen sekä tuottavuustietojen tuottamisen nopeuttaminen kuuteen kuukauteen.*

Kuntatilastotiedolle luodaan yhteinen tietopankki, johon kootaan yhteen paikkaan eri tilastontuottajien keskeistä avaintietoa kunnista. Tietojen saannin nopeuttamisen ja niiden vertailukelpoisuuden parantamisen lisäksi tietojen jakelua tulee kehittää ja monipuolistaa sekä tietojen käytettävyyttä parantaa.





## 3 Keskeiset muutostekijät

Väestön ikääntyminen ja sen myötä palvelutarpeiden muutokset ovat suuri haaste kunnille. Lasten ja työikäisten määrän väheneminen sekä ikääntyneiden määrän kasvu vaikuttavat paitsi peruspalvelujen tarpeeseen myös kuntien ja alueiden elinvoimaisuuteen, taloudellisiin edellytyksiin ja tulopohjien kehitykseen sekä näiden kautta myös peruspalvelujen rahoitusmahdollisuuksiin.

Peruspalveluohjelmassa vuosille 2011 - 2014 on kuvattu väestörakenteen muutosten vaikutuksia peruspalvelujen kysyntään ja työvoiman saatavuuteen. Ohjelmassa on todettu, että Tilastokeskuksen väestöennusteen perusteella arviotuna lasten ja nuorten palvelujen tarve pysyy keskimäärin nykytasolla seuraavan 20 vuoden aikana. Pienimpien lasten palvelujen tarpeen arvioidaan kasvavan 2010-luvulla, peruskoululaisten määrän hiukan nousevan ja lukioikäisten määrän huomattavasti pienenevän. Terveyspalveluissa ja vanhusten tarvitsemisissa palveluissa palvelutarve kasvaa nopeasti alkaneella ja seuraavalla vuosikymmenellä.

Jos palvelutarpeen kasvu toteutuu arvioidun mukaisena ja kuntien palveluvaihtoehdot sekä samalla palvelumenetelmät ja -prosessit ja niiden myötä työn tuottavuus pysyvät ennallaan, vanhusväestön tarvitsemiin hoito- ja hoivapalveluihin suunnattujen julkisten menojen bkt-osuus kasvaa vuoteen 2030 mennessä lähes 2½ prosenttiyksikköä. Jos näiden palveluiden rahoitusvastuun määräytyminen pysyy ennallaan ja kunnat rahoittavat oman osuutensa pelkästään kunnallisverotusta kiristämällä, nousee kunnallisveroprosentin korotuspaine valtiovarainministeriön laskelmien mukaan vuoteen 2020 mennessä 3 prosenttiyksikköä ja vuoteen 2030 mennessä jopa 7 prosenttiyksikköä. Tämä merkitsisi kuntien välisten erojen huomattavaa kasvua rahoitusmahdollisuuksissa ja veroprosenteissa. Tällainen kehitys nostaisi kokonaisveroastetta, heikentäisi kansalaisten ostovoimaa ja kiristäisi erityisesti työn verotusta, jolla puolestaan olisi epäsuotuisia vaikutuksia talouskasvuun.

Ikääntyminen vaikeuttaa myös työvoiman saatavuutta. Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan työikäisen väestön määrä kääntyy laskuun vuonna 2010 ja supistuu liki 150 000 henkilöllä vuoteen 2020 mennessä. Samalla kuitenkin väestörakenteen muutoksen pohjalta laskettu palvelutarpeen nousu merkitsisi vuoteen 2020 mennessä runsaan 40 000 työntekijän nettolisätarvetta kuntapalveluihin.

Julkisen talouden kestävyuden kannalta on välttämätöntä, että kuntien toimintamenojen kasvu hidastuu selvästi ja pysyvästi viime vuosiin verrattuna. Kuntien toimintamenot kasvoivat Tilastokeskuksen julkaisemien tilinpäätöstiетоjen mukaan 4,23 prosenttia vuodesta 2008 vuoteen 2009. Vuonna 2008 kasvu oli 8,4 prosenttia. Tänä ja ensi vuonna menojen arvioidaan kasvavan maltillisemmin.

Toimintamenojen kehityksen kannalta keskeinen tekijä on kuntien henkilöstömäärän kehitys. Kansantalouden tilinpidon mukaan kunta-alalla työskentelee noin 460 000 henkilöä. Suurimmillaan henkilömäärä on ollut viime vuosina ja 1980- ja 1990 -lukujen vaihteessa. Tulevien vuosien suurena haasteena on sovittaa yhteen menokehityksen hillintä, palvelutarpeen kasvu, mittava eläkepoistuma ja kiristynvä kilpailu työvoimasta. Suurimmillaan eläkepoistuma on vuosina 2014 ja 2015. Kuntien eläkevakuutuksen ennusteen mukaan vuoteen 2020 mennessä eläkkeelle siirtyy kolmasosa kaikista kunta-alan työntekijöistä, vuonna 2030 nykyisistä kuntatyöntekijöistä eläkkeellä on yli 60 prosenttia.

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisemassa Suomen aluekehittämissstrategiassa 2020 on arvioitu alueiden välisiä eroja taloudellisen ja muun kehityksen osalta. Maakuntien väliset erot taloudellisen tilanteen, ikääntymisen, työvoiman tarjonnan ja palvelutarpeiden muutosten osalta ovat suuria. Yksittäisten kuntien tai seutukuntien välillä erot ovat vielä voimakkaampia.

Työikäisen väestön määrä on vähentynyt voimakkaimmin Itä-Suomessa ja Lapin itäosissa. Demografinen huoltosuhde heikkenee koko maassa, heikoimmassa asemassa ovat Tilastokeskuksen ennusteen mukaan Pohjois- ja Itä-Suomi, jossa maakuntien keskimääräinen huoltosuhde ylittää kahdeksankymmentä 2030 -luvulla. Vanhusväestön osuus tulee olemaan vuonna 2020 korkein erityisesti Pohjois-Karjalassa ja Kaakkois-Suomessa.

Ikääntyminen koskettaa myös kaupunkeja, joissa muutos tapahtuu nopeasti ja eläkeikäisen väestön määrän arvioidaan kolminkertaistuvan vuoteen 2040 mennessä. Nuorten ikäluokkien osuus on alhainen erityisesti monilla Lapin, Pohjois-Karjalan, Pohjois-Savon ja Etelä-Savon alueilla suurimpia kaupunkiseutuja lukuun ottamatta. Lasten ja työikäisten määrän väheneminen on etenkin harvaan asutun maaseudun ja saaristoalueiden suuri ongelma.

Työvoiman saatavuus vaikuttaa talouden ja yritystoiminnan elpymiseen. Mahdollisuus monipuolisen työvoiman saatavuuteen on todennäköisempää suurilla seutukunnilla. Etenkin pitkälle erikoistunut yritystoiminta ja palvelut pyrkivät keskittymään suuriin kasvukeskuksiin ja korkeakoulupaikkakunnille. Julkisen sektorin rooli työllisyyden kannalta on keskimääräistä suurempi vähenvän väestökehityksen alueilla Itä- ja Pohjois-Suomessa.

## 4 Kehittämistarpeet

Julkisen talouden kestävyysaasteiden sekä kunta- ja palvelurakenteiden muutosten perusteella kuntapolitiikan kehittämistarpeet tulevana vuosina kohdistuvat neljään kokonaisuuteen, jotka ovat:

- kuntapolitiikan ohjauksen vahvistaminen,
- rahoitusjärjestelmän vakauden vahvistaminen,
- tuottavuuden parantaminen kuntapalveluissa sekä
- tietojärjestelmien ja tilastoinnin toteuttamisen vauhdittaminen

### 4.1 Kuntapolitiikan ohjauksen vahvistaminen

#### 4.1.1 Hallituksen politiikka-asiakirjat ja kuntien tehtävät

Tärkein hallituksen politiikkaa ohjaava asiakirja on hallitusohjelma. Tämän lisäksi keskeisiä hallituksen politiikka-asiakirjoja ovat kahtena viime hallituskautena hallituskauden puolivälissä tehdyt politiikkariihen kannanotot sekä vuosittain kehys- ja budjettiriihessä osana valtion talousarviomenettelyä tehtävät päätökset. Kuntien kannalta keskeinen on valtion talousarviomenettelyyn kuuluva kuntalakiin perustuva peruspalveluohjelmamenettely, johon kuuluvat vuosittain seuraavaa nelivuotiskautta varten laadittava peruspalveluohjelma ja vuosittainen peruspalvelubudjettitarkastelu. Peruspalveluohjelma on osa valtiontalouden kehysmenettelyä ja peruspalvelubudjetti sisältyy vuosittain valtion talousarvion yleisperusteluihin.

Hallinnonalakohtaisiin kehittämissuunnitelmiin, erityisesti koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaan sekä sosiaali- ja terveydenhuollon kansalliseen kehittämissuunnitelmaan (KASTE), sisältyy runsaasti kuntien talouteen ja hallintoon vaikuttavia kehittämishankkeita. Käytännössä näitä sektorisuunnitelmia toteutetaan valtiontalouden kehysten rajoissa. Koska peruspalveluohjelma on osa valtiontalouden kehysmenettelyä, otetaan peruspalveluohjelmaan sektorisuunnitelmiin sisältyviä kehittämissuunnitelmia vain kehysten rajoissa. Näin ollen peruspalveluohjelman asema suhteessa sektorisuunnitelmiin on jo tällä hetkellä vahva.

Hallituksen linjaukset kunnille annettavista uusista tai laajentuvista tehtävistä sekä näihin tehtäviin osoitettavista resursseista sisältyvät edellä mainittuihin politiikka-asiakirjoihin. Perustuslain 121 §:n mukaisesti kunnille annettavista tehtävistä puolestaan säädetään lailla. Näin ollen politiikka-asiakirjat ohjaavat kuntia koskevaa lainvalmistelua ministeriöissä.

Kunnille annettavista uusista ja laajentuvista tehtävistä päätetään käytännössä pitkälti hallitusohjelmassa, joka ohjaa muiden politiikka-asiakirjojen laadintaa. Muut asiakirjat, kuten peruspalveluohjelma täsmentävät hallitusohjelmaan sisältyviä ratkaisuja. Ristiriitatilanteissa hallitus yleensä toimii ohjelmansa mukaisesti ja muut kannanotot väistyvät.

Koska päätökset eri hallinnonalojen kehittämishankkeista tehdään usein jo hallitusohjelman yhteydessä, tulisi valtion kuntiin kohdistamien toimenpiteiden taloudelliset vaikutukset arvioida jo tässä vaiheessa. Hallitusohjelma on nykyisin rakennettu palvelusektoreittain ilman arviota kuntiin kohdistuvien kehittämishankkeiden kokonaisvaikutuksista.

#### 4.1.2. Peruspalveluohjelmamenettely ja kunnille annettavat velvoitteet

Peruspalveluohjelmamenettelyllä toteutetaan valtion ja kuntien yhteistä kuntapolitiikkaa ja edistetään kuntatalouden kokonaisuuden hallintaa poliittisessa päätöksenteossa. Kuntalain mukaan peruspalveluohjelmamenettely on osa valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä ja valtion talousarvion valmistelua. Valtiontalouden kehysten yhteydessä laadittavassa peruspalveluohjelmassa ja valtion talousarvion yleisperusteluihin sisältyvässä peruspalvelubudjettitarkastelussa arvioidaan kuntien tulojen ja menojen kehitystä sekä kuntatalouden tilaa osana julkista taloutta sekä valtion toimenpiteiden vaikutuksia kuntatalouteen.

Palveluiden rahoituksen kannalta ongelma on, että päätettäessä hallitusohjelmaan sisällytettävistä kuntiin kohdistuvista uusista velvoitteista toimialoittein toimenpiteiden kokonaisvaikutusta kuntien talouteen ja kantokykyyn ei riittävästi selvitetä. Tällainen poikkihallinnollinen tarkastelu sisältyy vasta hallituksen ensimmäisen kehyspäätöksen yhteydessä valmisteltavaan peruspalveluohjelmaan ja valtion talousarvioesitykseen sisältyvään peruspalvelubudjettitarkasteluun.

Hallitusohjelmissa sen sijaan päätetään valtiontaloudellisista reunaehdoista varsin tarkasti. Matti Vanhasen toisen hallituksen ohjelmassa todetaan mm. seuraavaa:

”Hallitus sitoutuu siihen, että kehyksen piiriin kuuluvat valtion menot ovat vuonna 2011 enintään 1,3 miljardia suuremmat kuin 8.3.2007 päätetyssä valtiontalouden kehyksessä. ... Hallitus sitoutuu noudattamaan asettamaansa menosääntöä ja siihen perustuvaa ensimmäistä kehyspäätöstä. Hallitusohjelman mukaisia toimenpi-

teitä toteutetaan siinä määrin kuin se on kehyspääatöksen puitteissa mahdollista.”

Valtiontalouden kehyspääatös rajoittaa siten mahdollisuutta lisätä kuntien tehtäviä tavalla, joka johtaisi kehyspääatöksen ylittäviin valtionosuusmenoihin. Tällä tavalla valtiontalouden kehykset välillisesti rajoittavat myös mahdollisuuksia lisätä kuntien menoja.

Peruspalveluohjelman perusidea on, että kuntien tehtävien ja niiden rahoituksen kokonaisuutta tarkastellaan hallinnonrajat ylittäen ottaen huomioon sekä valtion että kuntien taloudellinen kantokyky. Kuntien taloutta tulee tarkastella valtakunnallisesti, alueellisesti ja kuntaryhmittäin. Tämä tarkastelu muodostuu pitkälti toteavaksi, koska peruspalveluohjelmamenettelyssä ei käytännössä puututa hallitusohjelmassa päätettyihin valtiontalouden kehyksiin sovitettuihin toimenpiteisiin. Näin ollen peruspalveluohjelmamenettelyn taloudelliset ohjauskeinot suhteessa sektoriministeriöihin ovat varsin rajoitetut. Kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain 11 §:n mukaan peruspalveluohjelman mukaisia taloudellisia ohjauskeinoja tulisi kuitenkin kehittää nykyistä tehokkaammiksi.

Hallitusohjelmaan sisältyvät kuntien uudet tehtävät tai tehtävien laajennukset toteutetaan käytännössä lainsäädännöllä, joka valmistellaan sektoriministeriöissä. Näitä lakeja koskeviin hallituksen esityksiin sisältyvät esitysten vaikutukset sekä valtion että kuntien talouteen. Valtiontaloudellisia vaikutuksia arvioitaessa kiinnitetään erityisesti huomiota siihen, että uudistus mahtuu ao. ministeriön määrärahahekyksiin. Kunnallistaloudellisten vaikutusten arvioiminen rajoittuu käytännössä euromääräiseen arvioon kuntien menojen lisäyksestä valtakunnallisella tasolla. Kuntien tehtäviä koskevissa hallituksen esityksissä ei sen sijaan arvioida, miten ne vaikuttavat kuntien talouden kokonaisuuteen. Eri tehtävien kokonaisvaikutukset kuntatalouteen arvioidaan peruspalveluohjelmamenettelyssä.

Peruspalveluohjelmamenettelyn suunnitteluvaiheessa esillä oli mahdollisuus, että jokaisessa kuntien tehtäviä koskevissa hallituksen esityksissä olisi tullut arvioida esitystä myös suhteessa kuntien taloudelliseen kantokykyyn kokonaisuudessaan. Mahdollisuudet tähän parantuvat olennaisesti, kun valtaosa kuntien valtionosuuksista on vuoden 2010 alusta yhdistetty samalle valtionvarainministeriön valtionosuusmomentille.

Kuntatalouden tasapainottamisen tähtääviä toimenpiteitä tarvitaan sekä valtioneuvostotasolla että yksittäisissä kunnissa. Peruspalveluohjelmassa ja peruspalvelubudjettitarkastelussa arvioidaan valtion toimenpiteiden vaikutuksia koko kuntatalouteen ja edistetään kuntatalouden kokonaisuuden hallintaa valtioneuvoston päätöksenteossa. Kuntalain mukaan peruspalveluohjelmaan sisältyy myös ohjelma tulojen ja menojen tasapainottamisen edellyttämistä toimenpiteistä. Kuntatalouden tasapainon edistämiseksi ja ohjausvaikutuksen tehostamiseksi on lisäksi esitetty, että kunnille ja kuntayhtymille asetetaan

tuottavuuden parantamista koskevat valtakunnalliset tavoitteet. Tavoitteita koskevaa valmistelua tehdään parhaillaan tuottavuusohjelmatyössä yhdessä 20 suurimman kaupungin kanssa. Kunkin kunnan oman toiminnan kannalta olennaista on lisäksi se, miten kunta ohjaa sisäisesti omaa talouttaan. Kunnan menokehityksen hallitsemiseksi olisi tarkoituksenmukaista, että valtuustot asettaisivat toimikaudelleen talouden kehyspääatöksen, jota ne sitoutuvat noudattamaan. Kunnan talouden sisäistä ohjausta on tarpeen selvittää tarkemmin kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Peruspalveluohjelman yhteydessä on laadittu joka toinen vuosi Peruspalvelujen tila -raportti, joka tarjoaa kansallisen tason päätöksentekijöille tietoja peruspalvelujen tilasta ja jolla kehitetään peruspalveluohjelman informaatio-ohjausta kuntiin. Tila-raporttiin kootaan arviointitietoa kuntien järjestämien peruspalvelujen taloudellisuudesta, saatavuudesta, laadusta, vaikuttavuudesta ja tuottavuudesta. Peruspalvelujen tila-raportin valmistelee Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan arviointijaosto.

#### 4.1.3 Kuntapolitiikan koordinaation vahvistaminen

Viimeiset kaksi hallitusta ovat pyrkineet toiminnassaan kokoamaan ja vahvistamaan kuntapolitiikan kokonaisuuden näkökulmaa. 1990 -luvulla toteutetut toimenpiteet hallinnon hajauttamiseksi, normien purkamiseksi ja valtionosuusjärjestelmän muuttamiseksi laskennalliseksi ovat 2000 -luvulla saaneet seurakseen poikkihallinnollisen kunnallisia palveluita ja niiden rahoitusta koskevan peruspalveluohjelmamenettelyn, kuntataloutta koskevien asioiden keskittämisen valtiovarainministeriöön ja valtionosuuksien keskittämisen merkittävässä määrin valtiovarainministeriöön vuoden 2010 alusta. Kehityksen myötä on luotu rakenteita, jotka aikaisempaa paremmin mahdollistavat yhtenäistää ja jäsentää kuntiin kohdistuvaa ohjausta.

Eri hallinnonalojen valtionosuuksia koskevan lainsäädännön valmistelun, valtionosuuksien budjetoinnin ja valtionosuuksien myöntämisen keskittäminen valtiovarainministeriöön on olennaisesti parantanut edellytyksiä arvioida koordinoitusti palveluiden ohjausta ja sen vaikutuksia kuntiin ja kuntatalouteen. Vaikka eri palvelusektoreita koskeva toiminnallinen lainsäädäntö ja sen taloudelliset vaikutukset edelleenkin valmistellaan sektoriministeriöissä, tulevat eri ministeriöiden lainsäädännön yhteisvaikutukset valtion ja kuntien talouteen arvioitavaksi valtiovarainministeriössä kokonaisuutena valmisteltaessa yhden putken valtionosuuksien valtion talousarviomomenttia. Alustavien arvioiden tulee olla tiedossa jo valmisteltaessa valtiontalouden kehyksiä seuraavalle neljälle vuodelle, eli aikaisemmassa vaiheessa kuin nykyisin. Tätä kokonaisuutta käsitellään keväällä kunnallistalouden ja hallinnon neuvottelukunnassa ja peruspalveluohjelman ministeriryhmässä.

Kuntien ohjauksen yhdenmukaisuuden ja koordinaation turvaaminen tulisi saattaa elimelliseksi osaksi edellä kuvattua menettelyä. Vaikka keskitetysti hal-

linnoitavat valtionosuudet eivät katakaan kaikkia kuntien velvoitteita, ovat järjestelmän ulkopuolelle jäävät rahoituskanavat, kuten toisen asteen koulutus ja ammattikorkeakoulut, kuitenkin osa peruspalveluohjelmamenettelyä ja siten liitettävissä menettelyyn.

Kuntiin kohdistuvan säädös- ja muun ohjauksen valmistelussa on edistettävä ministeriöiden välistä yhteistyötä eri vaikutusalueiden tasapainoisen arvioinnin edistämiseksi sekä hyödynnettävä systemaattisemmin kuntien toimintaa koskevaa arviointi- ja tutkimustietoa. Ohjauskeinoja suunniteltaessa ja valmisteltaessa kuntanäkökulman on oltava luonteva ja välttämätön osa valmisteluprosessia.

Valtioneuvostotason ohjauksen koordinaation parantaminen edellyttää pysyvää yhteistyöjärjestelyä ministeriöiden kesken. Tätä varten voitaisiin perustaa erillinen kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan jaos, joka voisi mm. tukea ja koordinoida säädös- ja muun ohjauksen valmistelijoita kuntavaiikutusten arvioinnissa sekä arvioida valmisteilla olevaa ohjausta rahoitusperiaatteen toteutumisen ja tuottavuuden näkökulmasta.

Ministeriöiden tai muun valtion keskushallinnon ohjaustarkoituksessa antaman informaatio-ohjauksen sisältöä tulee terävöittää ja ohjausvastuita selkeyttää. Informaatio-ohjauksen valmistelussa tulee noudattaa soveltuvin osin samoja periaatteita kuin sitovien normien valmistelussa. Nykyinen menettely on johtanut kunnissa informaatiotulvaan, jolloin suurta määrää priorisoimatonta informaatiota ei pystytä tarkoituksenmukaisesti hyödyntämään.

Käytettäessä laatusuosituksia tulee lähtökohdaksi ottaa huomioon kuntien erilaiset olosuhteet ja paikalliset tarpeet, ja suositusten tarve ja taloudelliset vaikutukset tulee arvioida tarkoin. Suositukset tulee valmistella vuorovaikutteisessa menettelyssä. Laatu- ja muut suositukset tulisi myös pitää suosituksen roolissa, eikä niiden tule saada tulkintaohjeen asemaa oikeusprosesseissa ja kantelutapauksissa tai eri tahojen arviointimenettelyissä.

#### 4.1.4 Normien purkaminen

Valtiovarainministeriön asettama normihanke, jonka tehtävänä on kartoittaa, uudistaa ja tarvittaessa purkaa kuntien tuottavuuden parantamista haittaavia normeja, jatkaa toimintaansa vuoden 2010 loppuun saakka. Hankkeessa ei puututa normeihin, jotka säätävät kansalaisten oikeuksista palveluihin ja kuntien velvollisuuksista järjestää palveluita. Hankkeessa valmistellaan myös säädöspoliittinen viitekehys, joka arvioi tällä hetkellä käytössä olevien normien, kannustimien ja informaatio-ohjauksen vaikutuksia kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien määräysvallassa olevien palveluntuottajien toimintaan, talouteen ja tuottavuuteen. Arviota voidaan käyttää kaikissa ministeriöissä ja keskusvirastoissa apuna lainvalmistelussa sekä suunniteltaessa kuntien tehtäviin kohdistuvia kannustimia, tulos- ja tavoiteohjelmia taikka informaatio-ohjausta.

Kunnille säädettyjä tehtäviä ja veloitteiden sisältöä tulisi tarkastella kriittisesti ja arvioida mahdollisuutta veloitteiden vähentämiseen. Palvelujen turvaamisen kannalta tarpeelliseen priorisointikeskusteluun liittyy esimerkiksi harkinta siitä, onko tarpeen lasten päivähoidon subjektiivisen oikeuden rajaaminen koskemaan osapäivähoitoa. Kokopäivähoidon piirissä olevien lasten, joiden vanhemmista vähintään toinen on kotona ja joiden kokopäivähoidolle ei ole lastensuojelullista perustetta, päivähoidosta aiheutuu suurimmille kunnille usean miljoonan euron lisäkustannukset.

Ahvenanmaalla maakuntahallitus on maaliskuussa 2010 antanut maakuntapäiville esityksen uudeksi päivähoitolainsäädännöksi, jossa päivähoiton subjektiivista oikeutta esitetään rajattavaksi. Esityksen mukaan kolme vuotta täytäneillä lapsilla olisi oppivelvollisuuden alkamiseen asti oikeus päivähoidon 25 tuntia viikossa. Päivähoitoa voisi saada myös sinä aikana, kun vanhempi on työssä, opiskelee tai on työnhakijana. Jos alle kolmevuotiaan lapsen vanhempi ei ole työssä, opiskelee tai ole työnhakijana, ei päivähoito-oikeutta olisi. Alle kolmevuotiaalla lapsella olisi kuitenkin oikeus osa-aikaiseen päivähoidon sen ajan, jolta huoltajalle maksetaan nuoremasta sisaruksesta äitiyspäivärahaa. Erityistä tukea tarvitsevalle lapsella olisi oikeus päivähoidon siinä laajuudessa kuin sen katsotaan olevan lapsen edun mukaista. Myös erilaisista perhetilanteista johtuvat syyt, esimerkiksi useamman lapsen samanaikainen syntyminen, perheenjäsenen vamma tai sairaus tai muut vastaavat syyt, antaisivat lapselle oikeuden päivähoidon siksi ajaksi, kun päivähoiton katsotaan olevan lapselle välttämätöntä.

#### 4.1.5 Kuntalain kokonaisuudistuksen tarve

Jo 15 vuoden ikään ehtinyt kuntalaki on kokonaisuudistuksen tarpeessa. Lakiin on vuosien mittaan tehty lukuisia osittaisuudistuksia, jotka ovat heikentäneet lain johdonmukaisuutta. Olosuhteiden, kunta- ja palvelurakenteiden sekä palveluiden järjestämis- ja tuotantotapojen muutokset myös edellyttävät kuntalain kokonaisuudistusta. Uudistamista kaipaavat esimerkiksi kunnan talouden sisästä ohjausta ja kuntien johtamista koskevat säännökset. Myös kysymykset kuntalain ja erityislakien suhteesta sekä konserniohjauksesta kaipaavat päivittämistä.

Kuntalaissa tulisi nykyistä paremmin ottaa huomioon meneillään olevaan kunta- ja palvelurakennemuutokseen liittyvä kuntien erilaistuminen sekä markkinoiden vaikutus kuntien toimintaan. Kunnallisten palveluiden järjestämisen demokraattista ohjausta ja kuntalaisten osallisuutta tulisi vahvistaa mm. parantamalla sähköisten palveluiden hyödyntämistä. Kunnanosahallintoa koskevia säännöksiä tulisi täsmentää ottaen huomioon toteutettavat seudulliset monikuntaliitokset. Näiden lisäksi laissa on monta muutakin läpi käyntiä edellyttävää asiaa.



Kuntalakia tulee uudistaa kuntahallinnon yleislakina, jossa kunnallista itsehallintoa ja paikallista demokratiaa uudistetaan osana julkishallinnon kokonaisuutta. Kunta- ja palvelurakenteista ja niiden kehittämisestä sen sijaan säädetään erikseen, ei kuntalaissa.

Kuntalain uudistamista valmistelemaan on tarkoituksenmukaista asettaa parlamentaarisesti kokoonpantu komitea.

#### 4.1.6 Arvioinnin tarve ja tutkimustiedon hyödyntäminen

Kuntien toimintaympäristö, kunta- ja palvelurakenteet ja henkilöstörakenteet ovat voimakkaassa muutoksessa, jolloin arvioinnin ja tutkimuksen merkitys lainsäädännöllisiä uudistuksia ja valtakunnallisia kehittämislinjauksia valmisteltaessa on erityisen suuri.

Kunta- ja palvelurakennemuutostusta on arvioitu ja seurattu systemaattisesti sekä kokonaisuutena että kuntien toimenpiteiden tasolla. Arviointia on tehty sekä virkatyönä että ulkopuolisina arviointitutkimuksina. Suomen Kuntaliitto on käynnistänyt yhteistyössä keskeisten ministeriöiden ja kuntien kanssa laajan Paras -arviointitutkimusohjelman (ARTTU), joka toteutetaan vuosien 2008 — 2012 aikana. Ohjelmassa arvioidaan uudistuksen vaikutuksia demokratian, johtamisen, kunta- ja aluetalouden, tasa-arvon, kielellisten oikeuksien, yhdyskuntarakenteen kehittymisen, kuntalaisten sekä henkilöstön näkökulmasta.

Paras -arviointitutkimusohjelman ohella on tarpeen varmistaa se, että käytävissä on riittävästi tutkimustietoa esimerkiksi kuntarakenteiden uudistamisen vaikutuksista, kuntien tuottavuuden osatekijöistä sekä kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän eri asiakokonaisuuksista sekä siitä, millaisilla rakenteellisilla ratkaisuilla on pystytty järjestämään toiminnallisesti ja taloudellisesti parhaat palvelut.

Hallituksen alkuvuonna 2010 hyväksymän demokratiapoliittisen periaatepäätöksen mukaan tulee demokratian ja kansalaisyhteiskunnan kehitystä seurata systemaattisesti ja pitkäjänteisesti. Toisin kuin muissa Pohjoismaissa, Suomessa ei ole toistaiseksi systemaattisesti toteutettu laaja-alaisia demokratian tilaa ja tulevaisuutta koskevia tutkimushankkeita. Demokratian ja kansalaisyhteiskuntaan liittyvät tutkimushankkeet ovat hajanaisia eikä selkeätä kokonaiskuvaa kansalaisten yhteiskunnallisesta osallistumisesta, kansalaisten ja hallinnon välisestä vuorovaikutuksesta tai kansalaisyhteiskunnan toiminnasta ole helppoa muodostaa.

## 4.2 Rahoitusjärjestelmän vakauden vahvistaminen

Kuntapalvelujen rahoitusjärjestelmän tulee olla vakaa ja muutoksiltaan ennakoitavissa. Sen tulee kannustaa kuntia kustannustehokkuuteen ja hillitä paineita kunnallisveroasteen nousuun ja veroaste-erojen kasvuun kuntien välillä.

Tulevaisuudessa järjestelmän on pystyttävä reagoimaan palvelujen kysynnän rakenteelliseen muutokseen: sosiaali- ja terveyspalvelujen kysynnän kasvuun ja opetuspalvelujen kysynnän vähenemiseen.

Kuntien tulopohja muodostuu verotuloista, valtionosuuksista ja maksuista. Järjestelmän perusedellytys on vakaus. Kunnallisveron, kiinteistöveron, valtionosuuksien ja maksujen kehitys on vakaata. Poikkeuksena on yhteisövero, joka on sekä kuntakohtaisesti että koko kansantalouden tasolla epävakaa ja sen vuosivaihtelut saattavat olla huomattavan jyrkät. Yhteisöveroa lukuun ottamatta järjestelmää voidaan pitää vakaana ja palvelujen rahoituksen kannalta ennakoitavana.

Valtionosuusjärjestelmässä pääpaino (90 %) on kuntien välisessä palvelukustannusten erojen huomioimisessa. Valtionosuusjärjestelmä reagoi kunnan verotulon muutokseen vain noin kymmenen prosentin painolla. Pääasiassa kustannuserot huomioiva järjestelmä on monimutkainen, joskin se ottaa verotulojen eroja paremmin huomioon kunnista riippumattomia olosuhdetekijöitä, jotka lisäävät kustannuksia. Tästä seuraa myös olosuhdetekijöiden suuri lukumäärä ja osittainen päällekkäisyys valtionosuuksien määräytymisperusteissa sekä järjestelmän monimutkaisuus.

#### 4.2.1 Kuntien verotus

Kuntien menot ovat luonteeltaan tasaisesti kehittyviä suhteessa bruttokansantuotteeseen, mutta yksittäisten kuntien menoilla on taipumus määrittyä vuosittaisten tulojen mukaan. Talouden nousukaudella menot pyrkivät kasvamaan tulojen noustessa, sitä vastoin talouden laskusuhdanteessa menoja on vaikeampi pakottaa tulojen mukaiselle tasolle. Jos kuntien tulot määrittävät niiden menot, olisi kuntien tulojen oltava mahdollisimman vakaat, jottei kuntatalous omalta osaltaan voimistaisi lisää kansantalouden suhdannevaihteluja.

Tällä hetkellä kunnat rahoittavat menoistaan noin puolet omilla verotuloilla, vajaat 30 prosenttia maksuilla ja muilla toimintatuloilla, hieman alle viidenneksen valtionosuuksilla ja loput lainanotolla. Kuntien tuloista vakaimpia ja ennustettavimpia ovat kunnallisvero, kiinteistövero ja toimintatulot.

Kuntien tulopohjan vahvistamiseksi on eri tahoilla esitetty ehdotuksia kuntien veropohjan laajentamisesta. Kuntien veropohjan laajentaminen sellaisten verojen tuottoon, joiden veroasteeseen kunta ei voi vaikuttaa, joiden vaihtelut ovat suuria ja joiden kuntakohtaiselle jakamiselle ei ole selkeitä perusteita, ei ole tarkoituksenmukaista. Tämänkaltaisten verojen tuoton jakaminen kunnille yleisten kriteerien perusteella olisi päällekkäistä valtionosuusjärjestelmän kanssa ja lisäksi tulopohjan epävakautta.

Verotulon ja kunnan saaman valtionosuuden välistä rajaa on pyritty tämentämään esimerkiksi seuraavin jakokriteerein (OECD):

- Kantaako kunta kokonaan veron tuottoon liittyvän riskin?
- Onko verotulo korvamerkitty tiettyyn velvoitteeseen vai onko se vapaasti kunnan käytettävissä?
- Veron jako-osuuksien vakaus (voiko valtio esimerkiksi muuttaa yksipuolisesti jako-osuuksia kesken vuoden)
- Perustuuko veron tuotto tiukasti kussakin kunnassa syntyvään tulopohjaan (kunta saa pitää alueeltaan kertyvän tulon ja siihen ei sisälly horisontaalista tasausta)

### Ansiotulojen verotus

Kuntien tuloista suurimman erän muodostaa kunnallinen ansiotulovero, jonka osuus on lähes puolet kaikista tuloista. Kunnat saavat koko ansiotuloveron tuotosta noin kaksi kolmasosaa ja valtio noin kolmanneksen. Suurimman osan ansiotulon veropohjasta muodostavat palkka- ja eläketulot.

Hyvästä taloudellisesta suhdanteesta huolimatta keskimääräinen kunnallisveroaste on viime vuosina tasaisesti noussut. Suurin nousu ajoittuu 1990-luvun alkupuolelle, jolloin Suomi ajautui syvään talouslamaan.

Kuntien itsemääräämisoikeuteen liittyy se, että jokainen kunta voi itse määrätä kunakin vuonna soveltamansa ansiotuloveroprosentin. Kuntien tuloveroasteella on suuri painoarvo kokonaisveroasteen suuruuteen ja on sen vuoksi myös poliittisesti tärkeä kysymys. Kunnallisveroasteen tasolla on suuri merkitys myös työllisyyteen, koska veropolitiikassa tehtävät esim. työntarjonnan lisäämistä kannustavat muutokset valtion tuloverotuksessa eivät saavuta kohdettaan aiotulla tavalla jos kunnallisveroa samanaikaisesti korotetaan. Sen lisäksi veroasteiden suuret erot kuntien välillä luovat horisontaalista epätasa-arvoa verovelvollisten välille (esim. Veronmaksajat 2010). Työntarjontaan vaikuttaa kielteisesti myös se, että mitä korkeampi kunnallinen ansiotuloveroaste on, sitä jyrkemmäksi verotuksen progressio muodostuu yhdessä valtion ansiotuloveroasteikon kanssa.

### Kiinteistövero

Kiinteistövero on maailmalla yleisimmin käytössä oleva paikallistason rahoitusmuoto. Kiinteistövero täyttää parhaiten kaikki soveltuvuuskriteerit paikallistason veroksi (benefit tax). Verovelvollisia ovat kaikki kiinteistöjen omistajat kunnan alueella, eivät ainoastaan kotitaloudet vaan myös yritykset, yhteisöt ja julkisen sektorin toimijat. Vero toteuttaa hyötyjä maksaa -periaatetta kun julkisten palvelujen käyttö on suhteessa kiinteistön arvoon tai kun julkisten palvelujen laatu on pääomittunut kiinteistöjen hintoihin. Kiinteistöverolla on lisäksi suotuisia kannustinvaikutuksia kuntien omille satsauksille, koska paikallishallinnon ponnistukset vaikuttavat kiinteistöjen hintoihin. Veropohja on sitä paitsi (melkein) liikkumaton ja verokilpailu varsin vähäistä. Veropohja

on taloudellisiin suhdanteisiin nähden stabiili, koska uustuotannon osuus on pieni olemassa olevaan rakennuskantaan verrattuna. Kiinteistöjen verotusarvot eivät myöskään heilahtele lyhyellä aikavälillä markkinahintojen mukana.

Kiinteistöverotus soveltuu siten hyvin kuntien vastuulla olevien palveluiden rahoitukseen. Veron tuotto on vakaa ja vero määräytyy kaavamaisin perustein, mikä tekee siitä hyvin ennakoitavan tulolähteen kuntatalouteen. Kiinteistöverotus on myös hallinnollisesti kustannustehokas ja selkeä verotusmuoto, koska siihen liittyy vain harvoin tulkintaongelmia. Veroa ei myöskään voi helposti välttää eikä kiertää.

Suomessa kiinteistövero on vielä suhteellisen matalalla tasolla verrattuna esim. anglosaksisiin maihin tai muihin Euroopan maihin. Kiinteistöveron tuotto muodostaa vain noin viisi prosenttia kuntien verotuloista, kun se esimerkiksi Tanskassa ja Islannissa tuottaa lähes 15 prosenttia paikallishallinnon verotuloista. Kiinteistöveron merkitys vaihtelee kuntakohtaisesti paljon. Sen merkitys on suurin kasvukeskuksissa sekä kunnissa, joissa on voimallaitoksia tai paljon kesämökkejä. Vastaavasti merkitys on pienin muuttotappio- ja maaseutumaisissa kunnissa.

Koska työn verotusta ei haluta kiristää työllisyyden edistämisen vuoksi, joudutaan kiinteistöveron osuutta vahvistamaan entisestään kuntien tulolähteenä. Samalla on syytä kuitenkin kehittää kiinteistöjen arvostusperusteita, joihin ei ole tehty muutoksia koko kiinteistöveron voimassaolon aikana. Verotusta voidaan myös eriyttää rakennusten käyttötarkoituksen mukaan ja taloudellisesti kannustavaan suuntaan esim. siten, että veron korottaminen ei hillitsisi rakentamista, vaan että pikemminkin vero kohdistuisi maapohjaan.

### Pääomatulojen verotus

Kuntaliitto on esittänyt toiveita, että myös pääomatuloverojen tuottoa pitäisi osoittaa kunnille. Perusteluksi mainitaan se, että pääomatuloverotuksen tuotto menee kokonaisuudessaan valtiolle, vaikka myös pääomatuloja pääasiassa saavilla henkilöillä on yhtäläinen oikeus käyttää kunnan palveluja kuin kunnallista ansiotuloveroa maksavalla henkilöllä. Ongelmaa on lisännyt se, että verosuunnittelun nimissä ansiotuloja (progressiivinen verotus) pyritään tietoisesti muuntamaan pääomatuloksi (suhteellinen verotus) yrityspuolella, jolloin kuntien ansiotuloveropohja pienenee.

Tulolähteenä pääomatuloverojen tuotto on yhtä suhdanneherkkä ja vaikeasti ennustettavissa kuin yhteisöveronkin tuotto. Lisäksi myös pääomatulot vaihtelevat epäsystemaattisesti kunnittain. Pääomatuloverotuksen piiriin kuuluvien luovutusvoittojen määrä vaihtelee voimakkaasti vuodesta toiseen ja toisaalta syntyneitä tappioita voidaan vähentää seuraavien kymmenen verovuoden pääomatulosta.

Taulukossa 1. esitetään, kuinka veronalaiset pääomatulot jakautuvat työtulojen mukaan luokiteltuina eri tulotasoilla oleville henkilöille vuonna 2008. Vaikka pääomatuloja on myös alimmilla tulotasoilla, korreloi pääomatulojen määrä positiivisesti työtulojen kanssa. Tämä tarkoittaa sitä, että eniten ansiotuloeroa maksavilla on myös keskimäärin eniten pääomatuloa.

**KUVIO 1. Veronalaisten pääomatulojen jakautuminen työtulojen määrän mukaisiin tulodesiileihin jaettuna.** Lähde: Verohallinto.

Työtulodesiili	Työtulo keskimäärin	Pääomatulo keskimäärin
1. desiili	4 200	4 663
2. desiili	11 551	1 559
3. desiili	17 725	1 369
4. desiili	22 538	976
5. desiili	25 962	918
6. desiili	29 122	931
7. desiili	32 762	1 228
8. desiili	37 665	1 382
9. desiili	45 509	1 902
10. desiili	75 757	6 116
<b>Yhteensä</b>	<b>30 279</b>	<b>2 105</b>

Vuoden 2010 alusta voimaantulleet yksityisten elinkeinon- ja maatalouden harjoittajien ansio- ja pääomatulojakoa koskevat säännökset lisäävät jaettavan yritystulon ansiotulo-osuutta. Lain mukaan jaettava yritystulo voidaan verovelvollisen vaatimuksesta verottaa kokonaan ansiotulona. Tämä mahdollisuus on verotuksellisesti edullisin vaihtoehto aina matalilla ja keskiansiotasoilla, jolloin ansiotulojen veroaste on pääomatuloveroastetta matalampi. Lainmuutoksen seurauksena kuntien verotuottojen arvioitiin kasvavan noin 10 miljoonalla eurolla ja vastaavasti vähentävän valtion verotuottoa noin 25 miljoonalla eurolla vuonna 2010.

Ministeri Kataisen asettamassa verotyöryhmässä tehdään parasta aikaa linjauksia verotuksen kokonaisuudistukseksi. Alustavien linjausten mukaan uudistuksessa halutaan vähentää em. tulonmuunto-ongelmaa, jolloin taloudelliset kannusteet ansiotulojen muuntamiseen pääomatuloksi pienenevät. Työryhmän linjauksissa tullaan esittämään yhtäältä pääomatulooverokannan nostamista ja toisaalta ylimpien marginaaliveroasteiden alentamista ansiotuloerotuksessa, jolloin monissa tapauksissa yritysten voittojen nostaminen ansiotulona olisi kannattavin tapa yrittäjille. Aina lähes ylimmille tulotasoille saakka omistajayrittäjien kannattaa siten nostaa yritystulo palkkatulona eikä pääomatulona. Toisaalta verotyöryhmän ehdotus osinkoverotuksen osalta lisäisi pääomatulona

verotettavien osinkojen osuutta, koska kaikki osingot verotettaisiin pääomatulona ehdotuksen mukaan.

### Yhteisövero

Yhteisövero ei ole luonteeltaan itsehallinnollinen vero, koska kunta ei voi määrätä veroprosenttia. Koska veron vuosivaihtelu voi olla jopa 20- 40 %, vero ei ole peruspalvelujen rahoittamiseksi vakaa. Veron nopea kasvu saattaa kasvattaa pysyvästi käyttömenoja, rakennetta on vaikea veron tuoton vähentyessä purkaa. Seurauksena voi olla muiden verojen kiristyminen ja velkaantumisen kasvu. Vero on riski yhden toimialan tai vientiyritysten kunnissa. Vero on altis kansainväliselle verokilpailulle. Tämä synnyttää valtiolle kompensatiopaineita, kuten myös veron voimakas aleneminen. Näin on myös tapahtunut. Lisäksi se synnyttää epätervettä kilpailua yritysten sijoittumisesta ja haittaa sekä kuntien yhteistoimintaa että kuntien yhdistymishalukkuutta. Yhteisövero voidaan säilyttää kuntaverona vain, jos kunnat aidosti ja pysyvästi ottavat riskin tuoton romahtamisesta eikä valtio kompensoi verotulojen vähennystä.

### Jätevero

Jätehuollon järjestäminen on kuntien vastuulla ja toiminnan kustannukset katetaan palveluja käyttäviltä tahoilta jätemaksuilla.

Jäteveroa suoritetaan yleiselle kaatopaikalle toimitettavasta jätteestä. Jäteveron tuotto on noin 60 miljoonaa euroa vuodessa ja veronsaajana on valtio. Verovelvollisia ovat yleisiä kaatopaikkoja ylläpitävät kunnat. Jäteveron suuruus määräytyy kaatopaikalle tuotavan jätteen painon tai tilavuuden perusteella. Sitä vastoin yksityiset kaatopaikat eivät ole jäteverolain mielessä kaatopaikkoja eivätkä siten verovelvollisia, mikä rikkoo kilpailuneutraliteettia vastaan (Kilpailuviraston lausunto).

Jätevero on erityinen ympäristövero, joka kohdistetaan tuotetulle jätemäärälle. Jätevero on kulutusta ja käyttäytymistä ohjaava vero, jonka avulla pyritään sisäistämään jätteen tuottamisesta aiheutunut negatiivinen ulkoisvaikutus. Sen tavoitteena on vähentää jätteiden syntymistä ja ohjata jo syntynyttä jätettä kaatopaikkojen sijaan kierrätykseen tai materiaalien uudelleenhyödyntämiseen. Ohjaava vero tavoittelee jo määritelmän mukaan mahdollisimman matalaa verotuottoa. Viime vuosina ympäristöverojen avulla on pyritty yhtä aikaa tavoittelemaan parempaa ympäristön laatua ja saavuttamaan kokonaisverojärjestelmään lisää tehokkuutta. Siten ympäristöverojen funktiona on ollut fiskaalisessa mielessä ainoastaan työn verotuksen keventämisestä aiheutuvien verotulomenetysten korvaaminen. Mutta, jätevero soveltuu huonosti fiskaalisessa merkityksessä paikallistason verotulojen täydentäjäksi.

## 4.2.2 Valtionosuusjärjestelmän uudistaminen

### Valtionosuusjärjestelmä tasaa kuntien välisiä eroja

Valtionosuuksilla katetaan v. 2010 noin 34 prosenttia kuntien laskennallisen valtionosuusjärjestelmän piirissä olevista 20 mrd. euron menoista. Valtionosuuksilla on olennainen merkitys; ilman niitä kunnallisveroprosentin olisi pitänyt olla esimerkiksi vuoden 2008 menotasolla noin 26,5 eli noin kahdeksan prosenttiyksikköä toteutunutta korkeampi. Eräissä kunnissa veroprosentti olisi ilman valtionosuuksia lähes 50.

Valtionosuusjärjestelmällä on tärkeä kuntien välisiä eroja tasaava rooli Suomen kaltaisessa maassa, jossa kuntien välillä on suuria eroja palvelutarve- ja olosuhdetekijöissä. Myös kuntalaisten tulotasossa kuntien kesken on huomattavia eroja. Tämän vuoksi valtionosuuksien määräytymisessä täytyy ottaa huomioon kuntien oma verotulopohja, asukkaiden palvelutarve sekä palvelutoiminnan kustannuksia kohottavat olosuhdetekijät. Kuntien välisiä kustannuseroja, jotka aiheutuvat palvelutuotannon tehokkuuseroista, ei sen sijaan ole tarkoituksenmukaista tasata valtionosuuksilla.

Valtionosuusjärjestelmä on laskennallinen, palvelujen todellisilla kunta- tai yksikkökohtaisilla tuotantokustannuksilla ei ole välitöntä vaikutusta kunnan tai yksikön saaman valtionosuuden määrään. Järjestelmä kannustaa taloudellisuuteen; alhaiset todelliset kustannukset eivät vähennä valtionosuutta, eikä kalliisti tuotettu palvelu sitä lisää.

Kunnan perustehtävien valtionrahoituksen tulee perustua laskennalliseen valtionosuuteen. Sen ulkopuolisen hanke- tai muun vastaavan rahoituksen tulee perustua selkeästi ohjelmoituun määräaikaiseen kehittämiseen, eikä tämän rahoituksen tarkoituksena ole korjata valtionosuusrahoituksen puutteita.

### Valtionosuusjärjestelmän ohjauksen periaatteet

Valtionosuusjärjestelmää on eri yhteyksissä ehdotettu kehitettäväksi siten, että sillä olisi palveluiden rahoitustehtävän lisäksi myös palveluiden järjestämistä koskevia ohjausvaikutuksia. Valtionosuusjärjestelmää on ehdotettu kehitettäväksi esimerkiksi, siten, että se

1. kannustaisi kuntia tuottavuuden lisäämiseen,
2. kannustaisi kuntia taloudellisuuden lisäämiseen,
3. edistäisi kuntarakenteen ja palvelurakenteen muutoksia,
4. kannustaisi kuntia parantamaan palveluiden laatua,
5. kannustaisi suuntamaan palveluita tietyille ryhmille,
6. kannustaisi kuntia lisäämään palveluita ja
7. ohjaisi kuntia toimintaan, joka vähentäisi palvelutarpeita (ennalta ehkäisy).

Samalla edellä mainittujen vaatimusten kanssa valtionosuusjärjestelmältä edellytetään yksinkertaisuutta, läpinäkyvyyttä, ennakoitavuutta ja oikeudenmukaisuutta. Myös kuntien ohjausjärjestelmän tulisi olla selkeä.

On ilmeistä, että valtionosuusjärjestelmä ei voi täyttää samanaikaisesti kaikkia edellä mainittuja vaatimuksia. Valtionosuusjärjestelmän perustehtävänä on rahoittaa niitä palveluita, joita toiminnallinen lainsäädäntö yhdistettynä palvelutarpeisiin edellyttää kuntien järjestävän. Valtionosuusjärjestelmän sisälle ei tulisi rakentaa sellaisia tavoitteita ja mekanismeja, jotka palvelevat muita tarpeita kuin palveluiden rahoitustarpeita.

Valtionosuusjärjestelmään ei siten tule sisällyttää sellaisia tavoitteita, joita ei jostakin syystä haluta tai uskalleta toiminnallisella lainsäädännöllä toteuttaa. Eri säätelyjärjestelmien työnjako on syytä pitää selkeänä. Muussa tapauksessa joudutaan helposti tilanteeseen, jossa toiminnallinen lainsäädäntö ja rahoituslainsäädäntö muodostavat ohjauksen näkökulmasta hallitsemattoman kokonaisuuden samalla kun kunkin lainsäädännön toimivuus perustehtävänsä näkökulmasta heikkenee.

Valtionosuusjärjestelmän ei toisaalta tulisi ohjata kuntia toiminnallisten tavoitteiden vastaisesti. Valtionosuusjärjestelmän tulisi siten olla toimintapolitiikkaan nähden mahdollisimman neutraali ja siihen tulisi sisältyä vain rahoitusjärjestelmälle luonnostaan sopivia ohjusemekanismeja. Sen tulee esimerkiksi kannustaa kuntia taloudellisuuteen ja tuottavuuteen, kuten nykyinen laskennallinen valtionosuusjärjestelmä pitkälti jo kannustaakin. Valtionosuusjärjestelmään ei toisaalta tulisi sisältyä sellaisia määräytymisperusteita, jotka kannustavat säilyttämään olemassa olevia rakenteita (esim. kuntarakennetta).

### Valtionosuusjärjestelmän kannustavuus

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksien määräytymisperusteet ottavat huomioon lähinnä (asukasmäärän ja) ikärakenteen sekä eräitä muita palvelutarpeeseen liittyviä yksilöityjä kriteerejä. Puutteena on pidetty sitä, että lainsäädännössä ei ole määräytymisperusteita, jotka ottaisivat välittömästi huomioon palvelutuotannon tuloksellisuuden tai tehokkuuden. Myöskään sellaisia määräytymisperusteita ei ole, jotka määräytyisivät ehkäisevään sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvien perusteiden tai kriteerien mukaan. Ehkäisevien palvelujen ja toimenpiteiden on katsottu hillitsevän ennakoitua sellaista kehitystä, jossa lapset ja nuoret ajautuvat elämässään vaikeuksiin, jotka usein edellyttävät myöhemmin raskaampien ja kalliimpien erityispalvelujen käyttöä.

Opetusministeriön sektorilla ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen yksikköhinnoissa otetaan huomioon jossain määrin toiminnan tuloksellisuus. Ammatillisen peruskoulutuksen tuloksellisuuteen perustuva porrastus määräytyy opiskelijoiden työllistymisen, jatko-opintoihin siirtymisen, koulutuksen keskeyttämisen ja opintojen suoritusajan sekä henkilöstön kelpoisuuden ja kehittämistoimenpiteiden perusteella. Näiden määräytymisperusteiden



mukainen osuus on kuitenkin varsin vähäinen, vuodesta 2010 enintään kolme prosenttia valtakunnallisesta kokonaisrahoituksesta.

Politiikkatavoitteita voidaan ottaa laskennallisissa valtionosuusjärjestelmässä huomioon esimerkiksi muuttamalla haluttua tavoitetta edistävien kriteereiden painoja. Poliittikatavoitteisiin liittyvien kriteerien määrittely laskennallisen järjestelmän tarpeisiin laajassa mitassa on kuitenkin vaikeaa ja ei ole edes tarkoituksenmukaista. Kuntatalouden pitkän aikavälin kestävyys turvaamisen näkökulmasta järjestelmän kannustavuutta tehokkaaseen toimintaan tulee kaikin tavoin edistää nykyisen laskennallisen järjestelmän puitteissa saatujen kokemusten pohjalta.

### Kuntayhtymien rahoitus

Kuntien yhteistoimintaa koskevat kuntalain säännökset eivät sisällä yhtenäistä esimerkiksi kustannuskehitystä koskevaa raportointivelvollisuutta jäsenkunnille tai sopimusosapuolille. Talouden tasapainotusta koskevaa säännöstä ei sovelleta kuntayhtymiin. Kuntayhtymän sellaisten menojen rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuksi, vastaavat jäsenkunnat siten kuin kuntien välisestä vastuunjaosta on perussopimuksessa sovittu.

Säännös on analoginen aikaisemman kuntalain säännöksen kanssa. Sen perusteella lopullinen menojen ja tulojen erotus tasapainotettiin kunnassa kunnallisveroprosentilla. Tästä säännöksestä on kuitenkin luovuttu. Kuntayhtymien rahoitukseen on säännöksen periaate kuitenkin jäänyt, eikä mahdollista sitä, että jäsenkunnat voisivat kriittisesti arvioida myös kuntayhtymien menokehitystä tai vaihtoehtoja talouden tasapainottamiseksi. Toisaalta perussopimusta koskevat kuntalain säännökset eivät rajoita mekanismeja, jonka avulla jäsenkunnat voivat halutessaan vaikuttaa kuntayhtymien talouteen ja ennen kaikkea toimintakulujen kehitykseen.

Kuntien ja kuntayhtymien 2000-luvun<sup>1</sup> talouskehityksessä voidaan havaita tiettyjä eroja. Tulorahoituksen riittävyyden näkökulmasta kunnissa vuosikate on riittänyt kattamaan poistot vuosina 2000 – 2002 ja 2006 – 2008, kun kuntayhtymissä suhde on ollut positiivinen vuodesta 2002 lähtien kaikkina vuosina. Toimintakulut ovat kasvaneet kunnissa vuosina 2000 – 2008 yhteensä 55,0 ja toimintatulot 52,6 prosenttia eli menot ovat kasvaneet 2,4 prosenttiyksikköä tuloja enemmän. Kuntayhtymien toimintakulut ovat kasvaneet vastaavana ajankohtana 66,9 ja toimintatulot 68,2 prosenttia eli menojen kasvu on ollut 1,3 prosenttiyksikköä tulojen kasvua alhaisempaa. Käyttötalouden tuloja menorakenne poikkeaa kunnissa ja kuntayhtymissä siten, että toimintakate, tulojen ja menojen erotus, on kunnissa ollut jokaisena vuotena negatiivinen ja kuntayhtymissä positiivinen. Em. ero selittyy sillä, että kuntayhtymät rahoit-

<sup>1</sup> Kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätökset vuosina 2000 – 2009. Vuoden 2009 tieto on arvio. Lähde: Tilastokeskus.

tavat toimintansa pääosin toimintatuloilla ja kunnat verotuloilla sekä valtion-osuuksilla. Vuonna 2009 kuntayhtymien toimintatulot olivat 9,8 mrd. euroa. Toimintatuloista n. 93 % oli myyntituloja eli kuntien maksuosuuksia ja n. 3,8 % maksutuloja.

Lainamäärän kasvu on ollut kuntayhtymissä kuntia selvästi suurempaa, mikä selittyy kuntayhtymien korkeilla investoinneilla. Kuntayhtymien investointimenot ovat kaksinkertaistuneet vuodesta 2000 vuoteen 2009, kun kuntien investoinnit ovat kasvaneet vajaat 1,3 -kertaisesti. Kuntayhtymien lainamäärä on nelinkertaistunut vastaavana ajankohtana, kun kunnissa määrän muutos on noin 2,6 -kertainen.

Kuntayhtymistä sivistystoimen kuntayhtymien talouskehitys on ollut selvästi vahvinta. Esimerkiksi sivistystoimen vuosikatteen riittävyys poistoihin on ollut koko tarkastelukauden positiivinen, kun sosiaali- ja terveystoimessa suhde on ollut negatiivinen vuosina 2000 – 2002 ja 2006 – 2007. Kahtena edellisenä vuotena, 2008 ja 2009, sivistystoimessa suhde on ollut lähes 200 prosentin tasolla, kun sote:ssa suhde on ollut vain hieman yli 100 prosenttia. Kuntayhtymien eri toimialojen pidemmän aikavälin epätasaisesta talouskehityksestä on osoituksena se, että kaikkien kuntayhtymien vuoden 2008 taseen kertyneestä ylijäämästä 84 prosenttia muodostuu sivistystoimesta ja vain 4 prosenttia sote:sta. Talouden eriytymisestä kertoo myös se, että sivistystoimessa lainamäärä ei ole juuri kasvanut vuoden 2005 jälkeen, kun taas sote:ssa lainamäärä on lähes kaksinkertaistunut. Sote:n lainamäärä muodostaa pääosan kaikkien kuntayhtymien lainamäärästä 69 prosenttia, kun sivistystoimen osuus on 14 prosenttia vuonna 2009.

Nykyisessä järjestelmässä eri palvelut ovat erilaisessa asemassa riippuen siitä, sovelletaanko niihin suoraan vain kunnille maksettavaa asukaskohtaista valtionosuutta vai toisen asteen koulutuksessa ja ammattikorkeakouluissa suoraan ylläpitäjälle kohdennettavaa yksikköhintarahoitusta. Kunnan järjestämien palveluiden (kuten perusopetuksen ja sosiaali- ja terveystoimen palveluiden) rahoitus joudutaan aina sopeuttamaan kuntatalouden reunaehtoihin, kun taas ylläpitäjämallissa kuntayhtymät ja yksityiset koulutuksen järjestäjät saavat opiskelija-kohtaisen yksikköhintarahoituksen kokonaisuudessaan ilman, että kunnilla käytännössä on mahdollisuutta vaikuttaa mainittujen koulutuksen järjestäjien toimintaan ja kustannuksiin.

### Valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistuksen tulee perustua kokonaisarvioon

Valtion ja kuntien välisessä kustannustenjaon tarkistuksessa tulisi jatkossa ottaa aktiivisesti huomioon se, missä taloudellisessa suhdannetilanteessa kustannustenjaon tarkistus toteutetaan. Tämä ei edellytä muutoksia voimassa olevaan lainsäädäntöön, koska jo nykyiset kustannustenjaon tarkistusta koskevat säännökset lähtevät siitä, että päätettäessä kustannustenjaon tarkistuksesta

otetaan tarkistusvuonna huomioon mm. julkisen talouden ja kuntatalouden tilanne ja kuntien kustannusten kasvuun vaikuttaneet seikat.

Kustannustenjakoa koskevia säännöksiä muutettiin vuonna 2006 siten, että säännökset kustannustenjaon säilyttämisestä muutettiin säännöksiksi kustannustenjaon tarkistamisesta. Muutosta voidaan kuvata siten, että lainsäädännössä siirryttiin staattisesta kustannustenjaosta aktiiviseen kustannustenjakopolitiikkaan. Voimassa olevia kustannustenjaon tarkistusta koskevia säännöksiä sovellettiin ensimmäisen kerran tehtäessä kustannustenjaon tarkistus vuoden 2008 valtionosuuksiin. Tällöin valtion ja kuntien välinen kustannustenjako säilytettiin kuitenkin ennallaan kuntien verotulojen kasvusta huolimatta.

Kustannustenjaon tarkistus perustuu valtionosuusprosentin sääntelyyn. Koska valtionosuuden laskentaperusteiden (perushintojen ja yksikköhintojen sekä niihin tehtävien porrastusten) tulee aina kuvata mahdollisimman hyvin palveluiden yksikkökustannuksia, korjataan nämä perusteet kustannustenjaon tarkistuksessa aina toteutuneiden kustannusten mukaiseksi. Sen sijaan kustannustenjaon tarkistuksen yhteydessä valtionosuusprosentti voidaan säätää aikaisempaa alemmaksi, jos katsotaan, että kustannustenjaon ennallaan pitäminen ei noususuhdanteessa ole suhdannepoliittisesti perusteltua. Vastaavasti laskusuhdanteen aikana valtionosuusprosentti voidaan pitää ennallaan, mikä tarkoittaisi kustannustenjaon tarkistuksen toteuttamista heti täysimääräisenä, tai jopa muuttaa valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa kuntien hyväksi nostamalla valtionosuusprosenttia.

Seuraava kustannustenjaon tarkistus tehdään vuoden 2009 toteutuneiden kustannusten perusteella vuoden 2012 valtionosuuksiin. Valtion ja kuntien tulojen ja menojen kestävä kehityksen kannalta peruslähtökohtana tulisi olla, että mahdollinen kustannustenjaon tarkistus voidaan tarvittaessa jaksottaa useammalle vuodelle. Näin voitaisiin tilanteen niin vaatiessa välttää suuren, kuntataloudessa jo vallitsevia tasapainottomuuksia kärjistävän kertatarkistuksen riski.

### Mahdollisuudet suunnata voimavaroja kasvaviin tarpeisiin

Ikärakenteen muutos lisää merkittävästi ikäihmisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tarpeita. Palveluiden rahoitusjärjestelmän kautta eri ikäluokkien välillä tapahtuva rahoituksen siirto tulee hyväksyä eikä poliittisin päätöksin tule varata tietyllä sektorilla tapahtuvia säästöjä esimerkiksi kyseisen sektorin palvelujen kehittämiseen.

#### 4.2.3 Valtion ja kuntien välisen tehtäväjaon tarkistukset

Valtion ja kuntien välinen tehtävien jako tulee ajoittain esille poliittisessa keskustelussa. Viimeksi tätä keskustelua käytiin käynnistettäessä meneillään olevaa kunta- ja palvelurakennemuutosta. Vuonna 2007 voimaan tulleesta kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetussa laissa kunnilta valtion vas-

tuulle säädettiin siirrettäväksi kuluttajaneuvonnan, elatustuen ja holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämis- ja rahoitustehtävät. Lisäksi valtion kokonaan rahoitettavaksi säädettiin valtion vastuulle EU-lainsäädännön tai kansainvälisen sopimuksen nojalla kuuluva terveyden- ja sairaanhoito sekä lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvät selvitykset ja oikeuspsykiatriset selvitykset. Nämä kuntien järjestämis- ja rahoitusvastuun kannalta varsin vähäiset siirrot on toteutettu.

Kunta- ja palvelurakennemuutostusta käynnistettäessä oli esillä myös mahdollisuus siirtää valtion järjestämis- ja/tai rahoitusvastuulle erikoissairaanhoidon kokonaisuudessaan tai vaihtoehtoisesti vaativa erityistason erikoissairaanhoidon. Lisäksi selvitettiin mahdollisuuksia siirtää valtion vastuulle pelastustoimi ja ammattikorkeakoulut. Viimeksi mainituissakin vaihtoehtoina olivat joko sekä järjestämis- ja rahoitusvastuun tai pelkästään rahoitusvastuun siirtäminen valtiolle. Kaikista näistä tehtävä- ja rahoitusvastuun siirroista kuitenkin luovuttiin.

Erikoissairaanhoidon osalta tehtävien ja rahoitusvastuun siirtoa ei nähty tarkoituksenmukaiseksi, koska se johtaisi helposti ongelmiin terveydenhuollon palveluketjun toimivuuden kannalta sekä hoito- ja rahoitusvastuun palloteluun valtion ja kuntien välillä. Osoptimoinnin riski lisääntyisi nykyisestä. On perusteltua pitää koko terveydenhuollon palveluketju yksissä käsissä kuntien vastuulla. Terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusvastuun jakaminen valtion ja kuntien kesken olisi myös ristiriidassa terveydenhuoltopalveluiden integraatiotavoitteiden kanssa. Lisäksi tavoitteena on nykyistä vahvempi sosiaali- ja terveydenhuollon integroiminen. Näin ollen erikoissairaanhoidon järjestämis- ja rahoitusvastuuta ei ole miltään osin perusteltua siirtää kunnilta valtiolle. Erikoissairaanhoidon suurten kustannusten tasaus on mahdollista toteuttaa olemassa olevan kuntien välisen tasausjärjestelmän kautta tai valtionosuuksien laskentaperusteita kehittämällä.

Pelastustoimi on perinteisesti kuulunut kuntasektorin tehtäviin. Pelastustoimeen ei myönnetä tehtäväkohtaista valtionosuutta, eikä pelastustoimi siten kuulu valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon piiriin. Lisäksi pelastustoimi on vuodesta 2004 koottu pelastustoimen alueille kuntien pakollisena yhteistyönä järjestettäväksi tehtäväksi. Pelastustointia ei tässä ehdoteta siirrettäväksi valtion vastuulle.

Ammattikorkeakouluja ylläpitävät kunnat, kuntayhtymät ja laajasti myös yksityiset yhteisöt. Ammattikorkeakoulupintojen järjestämiseen kunnat osallistuvat pääasiassa käyttämällä omistajan puhevaltaa ammattikorkeakoulukuntayhtymissä ja yksityisten ylläpitäjäyhteisöjen hallintoelimissä sekä osallistumalla ammattikorkeakoulujen rahoitukseen tasasuuruksella kunnan asukasta kohden lasketulla rahoitusosuudella. Kuntasektori on halunnut olla mukana ylläpitämässä ja rahoittamassa ammattikorkeakouluja, koska ammattikorkeakoulut ovat alueellisesti tärkeitä toimijoita, joita koskeviin päätöksiin kuntasektori haluaa osallistua. Useilla seuduilla ammattikorkeakoulu on ainoa korkeakouluopetusta antava oppilaitos.

Ammattikorkeakoulujen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä on 2000-luvulla monilta osin lähestynyt yliopistoja. Ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen yhteistyö on myös lisääntymässä. Ammattikorkeakoulut ovat ainoa valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon piiriin kuuluva palvelu, jossa ministeriö sopii ammattikorkeakouluittain määrävuosiksi asetettavista keskeisistä tavoitteista ja niiden seurannasta sekä keskeisistä valtakunnallisista kehittämishankkeista. Ammattikorkeakoulujen rahoituksen perusteena käytetään opetusministeriön kanssa sovittuja laskennallisia opiskelijamääriä, eikä rahoitusta jälkeinpäin tarkisteta toteutuneiden opiskelijamäärien mukaiseksi. Näin ollen yksittäisen ammattikorkeakoulun rahoitus on liitetty suoraan ammattikorkeakoulujen valtionohjaukseen. Tämä soveltuu huonosti kunnalliseen itsehallintoon. Valtionosuusjärjestelmä onkin ammattikorkeakoulujen osalta pitkälti vain tekninen apuväline, jolla ministeriön kanssa sovittu rahoitus allokoidaan ammattikorkeakoulujen kesken ja jolla toteutetaan valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa. Ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen lisääntyvä yhteistyö sekä ohjaus- ja rahoitusjärjestelmän yhtäläisyydet herättävät kysymyksen, tulisiko korkeakoulusektorin sääntelyä tarkastella kokonaisuutena.

#### 4.2.4 Maksupolitiikka

Ensisijaisten tulolähteidensä (verotulot ja valtionavut) lisäksi kunnat kattavat menoistaan n. 25 prosenttia toimintatuloilla. Toimintatuloista suurimman osuuden muodostavat myyntitulot, jotka ovat n. 13 prosenttia kuntien kokonaistuloista. Kuntien maksutuloja ovat asiakasmaksut ja muut maksut niistä tavaroista ja palveluista, joiden hinnoittelun tarkoituksena ei ole kattaa tuotantokustannuksia kokonaisuudessaan tai joiden hinnat määritellään asiakkaan maksukyvyn mukaan. Maksutulot ovat n. 5 prosenttia kuntien kokonaistuloista. Kuntien maksutuloista yli 80 prosenttia tulee sosiaali- ja terveystoimesta, n. 8 prosenttia tulee opetus- ja kulttuuritoimesta.

Maksutuloilla on kunnille rahoitusfunktion lisäksi merkitystä ohjausfunktiona, näiden kahden perusfunktion keskinäinen painotus vaihtelee eri palveluissa. Asiakasmaksuilla ohjaustavoite koskee joko kustannusten rajoittamista tai tietynlaisen palvelun käytön vähentämiseen/lisäämiseen (lääketieteellisesti tarpeelliset vs. tarpeettomat käynnit). Vaikka asiakasmaksuilla ei olisi vaikutusta palvelujen käytön kokonaismäärään ja maksujen merkitys olisi kunnan kannalta pieni, maksujen keskinäinen taso tai maksu voi ohjata käytön suuntautumiseen toiseen palveluun tai jättää käytön pois.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttäjiltä perittävien maksujen osuus palvelujen kokonaisrahoituksesta on pienentynyt 2000-luvulla. Asiakasmaksujen osuus kuntasektorin sosiaali- ja terveystoimen käyttökustannusten rahoituksesta oli 1 384 miljoonaa euroa eli 7,8 prosenttia vuonna 2008. Vuonna 2000 vastaava osuus oli 9,1 prosenttia ja vuonna 2003 se oli 8,3 prosenttia.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista palvelujen käyttäjiltä perittävistä maksuista säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa (734/1992) ja asetuksessa (912/1992). Kunnalle on lainsäädännössä jätetty päätösvalta maksujen suuruudesta säädettyjen enimmäismäärien puitteissa. Asiakasmaksulainsäädännöllä on haluttu varmistaa, että maksujen suuruus ei olisi esteenä kunnallisiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin hakeutumiselle.

Asiakasmaksu-uudistus tuli voimaan 1.8.2008. Uudistetussa järjestelmässä maksut seuraavat jatkossa kustannuskehitystä. Vuoden 2010 alusta asiakasmaksuihin tehtiin indeksitarkistukset. Niiden arvioidaan lisäävän kuntien asiakasmaksutuloja noin 45 milj. euroa. Lisäksi lasten päivähoitossa indeksikorotus tulorajoihin ja asiakasmaksuihin tulee voimaan 1.8.2010. Niiden arvioidaan lisäävän kuntien asiakasmaksutuloja vuositasolla noin 12,7 milj. euroa.

Parhailtaan valmistellaan terveydenhuollon yhtenäistä maksukattoa, joka toteutettaisiin yhdistämällä kunnallinen terveydenhuollon maksukatto ja sairausvakuutuksen lääkekustannusten vuosiomavastuuosuus. Sen käyttöönotto on kuitenkin mahdollista vasta, kun KANTA-järjestelmä on kattavasti käytössä julkisessa terveydenhuollossa.

Myös palveluasumisen asiakasmaksujen yhtenäistäminen on meneillään. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmän tehtävänä on valmistella ehdotukset ikäihmisten asumispalvelujen asiakasmaksujen määräytymistä koskeviksi linjauksiksi syyskuuhun 2010 mennessä.

Opetus- ja kulttuuritoimissa asiakasmaksutulojen merkitys on vähäinen. Perusopetuksen maksuttomuus kattaa opetuksen lisäksi välttämättömät opetusvälineet ja -oppikirjat, tarpeelliset koulukuljetukset ja riittävän ravinnon. Perusopetuksen jälkeisessä tutkintoon johtavassa koulutuksessa opetus on maksutonta. Maksuttomuus ei kuitenkaan kata esim. oppikirjoja, matkoja tai aterioita. Lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa kouluateriat ovat kuitenkin maksuttomia ja koulumatkoihin voi saada tukea. Ammatillisessa lisäkoulutuksessa, vapaassa sivistystyössä sekä koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnassa voidaan periä kohtuullisia maksuja. Kirjaston omien kokoelmien käyttö kirjastossa ja niiden lainaus on maksutonta.

### 4.3 Tuottavuuden parantaminen kuntapalveluissa

Väestön ikääntyminen, lisääntyvä kilpailu osaavasta työvoimasta, sosiaali- ja terveyspalvelujen kysynnän kasvu sekä väestö- ja aluerakenteiden erilaistuminen maan eri osissa pakottavat kuntia toimintojensa tehostamiseen. Kunta- ja palvelurakennemuutoksessa tulee rakenteiden kehittämisen ohella panostaa myös palvelujen kehittämiseen. Tämä edellyttää vahvaa sektorirajat ylittävää yhteistyötä valtion ja kuntien kesken.

Osana Eurooppa 2020-strategiaa jäsenmaissa on kartoitettu talouskasvua haittaavia kansallisia haasteita. Yksi Suomen haasteista on, miten varmistetaan julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys, kun huomioidaan väestön ikääntyminen ja samanaikaisesti on parannettava julkisten palvelujen tuottavuutta. Tämä haaste koskee erityisesti kuntasektoria, joka pääosin vastaa hyvinvointipalvelujen järjestämisestä. Komissio tulee seuraamaan, miten Suomi onnistuu kansallisessa talouspolitiikassa näiden kysymysten ratkaisemisessa.

Rakenteelliset uudistukset ovat edellytys tuottavuuden parantamiselle. Elinvoimainen ja toimintakykyinen kuntarakenne sekä tarkoituksenmukaiset yhteistoimintajärjestelyt tukevat kuntien mahdollisuuksia järjestää laadukkaita palvelut asukkaille. Asukas pohjaltaan suurempi kuntakoko selkeyttää omistajaohjausta ja antaa mahdollisuuden mittakaavaetujen hyödyntämiseen palvelutuotannossa ja erityisesti palveluja tukevissa toiminnoissa. Yhteistoiminta-alueen tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta. Palvelujen järjestämisvastuuta vahvistetaan, kun selkeästi säädetään, mitkä tehtävät tulee järjestää yhteistoiminta-alueella.

### 4.3.1 Tuottavuuden edistäminen ja sille asetettavat tavoitteet

#### Tuottavuusohjelmat

Valtion ja kuntien yhteistyönä on käynnistetty 20 suurimman kaupungin tuottavuusohjelmatyö. Työ etenee yhtäältä kaupunkien sisäisenä tuottavuusohjelmatyönä osana normaalia toiminnan ja talouden suunnittelua ja toisaalta kaupunkien yhteisesti toteuttamina kärkihankkeina. Tuottavuutta edistetään seitsemällä osa-alueella, jotka ovat

1. Henkilöstö, osaaminen ja työhyvinvointi
2. Palvelujärjestelmä, prosessit ja sähköiset palvelut
3. Palveluverkko ja toimitilat
4. Organisaatio ja rakenteet
5. Hankinnat
6. Johtamisjärjestelmä
7. Tuottavuusmittareiden kehittäminen, tutkimus, kehitys ja innovaatiot

Kahdenkymmenen suurimman kunnan tuottavuusohjelmatyötä ja kärkihankkeiden etenemistä seuraa ja koordinoi valtiovarainministeriön asettama työryhmä, jonka määräaika jatkuu vuoden 2011 loppuun saakka. Työryhmän tehtävänä on myös seurata kaupunkien tuottavuuskehitystä kuntakohtaisten tuottavuusmittareiden avulla, tehdä ehdotus tuottavuuden parantamista koskeviksi valtakunnallisiksi tavoitteiksi, valmistella ehdotus kuntien ja kuntayh-

tymien tuottavuusohjelman laadintaohjeeksi sekä seurata kuntien, kuntayhtymien ja muiden palvelujen järjestäjien tuottavuuden parantamista koskevia toimenpiteitä. Valtakunnalliset tuottavuustavoitteet ja ehdotus kuntien ja kuntayhtymien laadintaohjeeksi tulee tehdä vuoden 2010 loppuun mennessä.

### Tuottavuuden mittaaminen ja valtakunnallisten tavoitteiden asettaminen

Nykytilanteessa tilastokeskus ylläpitää kuntien ja kuntayhtymien tuottavuustilastoa. Tilasto kuvaa kuntien ja kuntayhtymien koulutuksen, terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluiden tuotoksen ja kokonaispanoksen volyymimuutoksia sekä niistä laskettuja kokonaistuottavuuden muutoksia. Tiedot julkaistaan kansallisella makrotasolla, ts. alueittaisia tai kunnittaisia tietoja ei ole saatavilla.

Kokonaistuottavuus antaa hyvän perustan tuottavuuskehityksen arvioinnille ja se on käyttökelpoinen mittari tarkasteltaessa toiminnan volyymin suhdetta kustannuksiin. Syvämmän kokonaiskuvan hahmottamiseksi sen rinnalla tulisi kuitenkin tarkastella täydentäviä indikaattoreita, jotka kuvaavat palvelujen laatua, vaikuttavuutta ja saatavuutta. Tämä kokonaisuus mahdollistaa sellaisen indikaattoripohjan, jota voidaan hyödyntää opetus- sekä sosiaali- ja terveystointa koskevassa tuloksellisuuskustelussa.

Yksittäisen kunnan tai kuntayhtymän toiminnan kehittämisen kannalta olisi tarkoituksenmukaista ja nykyistä kannustavampaa, että tuottavuustilastot saataisiin kunta-/kuntayhtymätasolla.

Kunnille ja kuntayhtymille asetettavien tuottavuuden parantamista koskevien valtakunnallisten tavoitteiden tulee olla riittävän selkeitä ja yksinkertaisia. Tavoitteiden asettaminen edellyttää valtion ja kuntien yhteistyötä. Kahdenkymmenen suurimman kaupungin tuottavuusohjelmatyössä, jota seurataan ja arvioidaan valtion ja kuntien yhteistyönä, tuottavuuskehitystä seurataan vuoden 2010 aikana määriteltävien kuntakohtaisten mittareiden avulla. Ne määritellään hyödyntäen kuntien kärkihankkeissa kehitettäviä mittareita. Tuottavuusohjelmatyötä seuraamaan ja koordinoimaan asetetun työryhmän tulee lisäksi tehdä vuoden 2010 loppuun mennessä ehdotus tuottavuuden parantamista koskeviksi valtakunnallisiksi tavoitteiksi hyödyntäen Tilastokeskuksen tuottamaa aineistoa sekä palvelujen laatua, saatavuutta, vaikuttavuutta ja taloudellisuutta koskevaa aineistoa.

Tilastokeskus ylläpitää kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastoa, joiden pohjalta voidaan kuvata kuntakohtaista taloudellisuutta huomioiden tietyt tausta-/tarvetekijät, mutta laatu ja vaikuttavuus jäävät niissäkin huomiomatta. Näin ollen tuottavuusnäkökulmasta niitäkään ei voida pitää täysin kattavina, mutta suuntaa-antavina tietoina ne ovat käyttökelpoisia. Toisin sanoen ne mahdollistavat kysymyksenasettelun – millä palvelualueilla tietyn kunnan kustannukset ovat vastaaventyypisiä kuntia korkeammat tai alhaisemmat – kuitenkin tarjoamatta kattavia vastauksia ilman muuta taustaselvitystä.



Muun muassa valtiovarainministeriön kuntaosasto julkaisee ja ylläpitää verkkosivuillaan ns. Peruspalveluja kuvaavaa kuntakorttia, jossa voidaan vertailla yksittäisen kunnan palveluiden kustannus-/suoritetietoja koko maan, vastaavan maakunnan ja kuntakokoryhmän keskiarvoihin. Edellä mainitun kuntakortin pääasiallisena tietolähteenä on juuri tilastokeskuksen talous- ja toimintatilasto.

Kuntapalvelujen tuottavuuden nostamisen kannalta keskeistä on henkilöstömäärän kasvun hillintä. Henkilöstömäärän kehitykselle on tarkoituksenmukaista asettaa vuosittaiset tavoitteet. Henkilöstömäärän kasvuun ovat vaikuttaneet väestötekijöistä johtuvan palvelutarpeen lisäksi erityisesti velvoitteiden määrän lisääntyminen, hintojen ja kustannusten nousu ja alhainen tuottavuus. Kuntasektorin henkilöstötarpeeseen voidaan kunnissa vaikuttaa esimerkiksi hallintoa karsimalla ja tuki- ja oheispalveluja, tietohallintoa, laboratorio- ja röntgentoimintoja sekä hankintoja keskittämällä. Toimenpiteiden ei kuitenkaan saa vaarantaa erityistä hoivaa ja huolenpitoa tarvitsevien väestöryhmien palvelujen saatavuutta.

#### 4.3.2 Rakenteellisten uudistusten jatkaminen ja tehostaminen

##### Kuntarakenne ja yhteistoiminta-alueet

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä kuntien lukumäärä on pudonnut 342:een. Kuntien lukumäärä on alentunut kymmenen vuoden aikana yli sadalla. Jo tehtyjen päätösten perusteella kuntien määrä tulee alenemaan vuoteen 2013 mennessä siten, että kuntia on tuolloin enintään 335. Uudistuksen yhteydessä on lisäksi muodostettu sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueita, mistä johtuen perusterveydenhuollon organisaatioiden määrä puolittuu nykyisestä noin 120:een. Ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjien fuusioiden myötä järjestäjäorganisaatioiden määrä vähenee ja kunta- ja palvelurakennemuutuksesta koskevassa puitelaissa asetetut väestöpohjavoimat saavutetaan eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta.

Tästä huolimatta kuntarakenne on edelleen pirstaleinen ja Suomessa on liikaa pieniä resurssiltaan heikkoja kuntia. Myös yhteistoiminta-alueet muodostuvat monilta osin palvelukonsepteiltaan ja rakenteiltaan liian hajanaisiksi. Yksittäisten kuntien osalta kehitys saattaa johtaa monimutkaisiin ja johtamisen näkökulmasta haasteellisiin yhteistoimintajärjestelyihin sekä palveluiden pirstoutumiseen. Kuntien kustannusten hallinta voi myös muodostua vaikeaksi.

Nykyinen kuntarakenne, yhteistyöalueet, yhdyskuntarakenne ja työssäkäyntialueet huomioiden on päästävässä rakenteeseen, jossa kuntia on noin 250. Tavoiteltava kuntamäärä pidemmällä aikavälillä tulisi olla tätäkin pienempi. Kuntien yhdistymisistä on hyötyä esimerkiksi niillä kaupunkiseuduilla, jotka jo ovat rakenteellisesti yhtenäisiä sekä ns. reikäleipäalueilla, joilla kunta ympäröi joko kokonaan tai pääosin toisen kunnan.

Edellä todettu edellyttää, että kuntien omiin vapaaehtoisin päätöksiin perustuvia kuntaliitoksia ja niihin kannustavia toimenpiteitä tulee jatkaa senkin jälkeen, kun puitelain voimassaolo päättyy vuoden 2013 alusta. Kunnille tulisi vuoden 2014 alusta ja sen jälkeen toteutettavissa kuntaliitoksissa nykyiseen tapaan maksaa korvausta kuntaliitoksesta aiheutuvasta valtionosuuksien vähenemisestä. Korvausta olisi jatkossa tarkoituksenmukaista maksaa kolmen vuoden ajalta nykyisen viiden vuoden sijasta. Kuntajakolakiin tulisi ottaa pysyvät säännökset valtionosuuden vähenemisen korvaamisesta, koska valtionosuuskriteereitä ei todennäköisesti ole mahdollista kehittää siten, että ne olisivat kaikissa tapauksissa neutraaleja kuntarakenteen muutoksille. Lisäksi kuntaliitoskunnille tulisi puitelain voimassaolon jälkeenkin maksaa yhdistymisavustusta, joka olisi enimmillään vuoden 2013 alussa maksettavien yhdistymisavustusten suuruisen. Avustusten taso ja myöntämisperusteet tulee kuitenkin sitoa tuottavuutta edistäviin rakenteellisiin uudistuksiin. Viiden vuoden irtisanomissuojaa ei tule enää ulottaa vuoden 2014 alusta ja sen jälkeen voimaan tuleviin kuntaliitoksiin.

Kuntajaon muuttamisen pääsääntö on, että valtioneuvoston on hyväksyttävä kuntien esitykset. Ne voidaan hylätä vain, jos kuntajaon muuttaminen olisi ilmeisesti vastoin laissa säädettyjä kuntajaon muuttamisen tavoitteita tai kuntajaon muuttamisen edellytyksiä.

Lainsäädännössä hyväksytyt periaatteet ovat aiheuttaneen ongelmia erityisesti tilanteissa, joissa yksi tai useampi kunta laajemman alueen osana ja sen sisässä on jäänyt yhdistymishankkeen ulkopuolelle. Myös ns. reikäleipäalueita, joissa kunta maantieteellisesti ympäröi kokonaan tai pääosin toisen kunnan, pidetään selkeän kuntajaon kannalta ongelmallisina. Valtioneuvoston ratkaisuvallan yhteydessä on ollut esillä myös mahdollisuus, jossa valtioneuvosto voisi päättää kuntajaon muutoksesta, mikäli kunta täyttää kunta- ja palvelurakennuudistuksesta säädetyn lain 9§:n mukaiset kriteerit joiden perusteella sen katsotaan olevan erityisissä taloudellisissa vaikeuksissa.

Edellä kuvatuissa kolmessa kuntajaon muuttamisen erityistapauksessa voitaisiin harkita valtioneuvoston ratkaisuvallan lisäämistä. Pääsääntö olisi edelleen se, että kuntajaon muutoksesta päättäisivät kunnat itse.

Kunta- ja palvelurakenteen kehittäminen edellä kuvatulla tavalla mahdollistaa tilanteen, jossa yhteistoimintajärjestelyt ovat erilaisia ja joissa palveluja tuotetaan ja järjestetään erilaisina kokonaisuuksina eri alueilla. Perusterveydenhuollossa yhteistoiminta-alueiden syntyminen on vähentänyt organisaatioiden määrää. Kuntien yhteistyöjärjestelyjen määrää ja kirjoa tuleekin edelleen pyrkiä vähentämään, jotta rakenteet eivät muodostuisi hallinnollisesti sekavaksi ja raskaaksi sekä palvelukokonaisuuksia pirstovaksi. Yhteistyöjärjestelyjen suuri määrä hankaloittaa sekä paikallisesti että valtakunnallisesti toiminnan ohjausta ja johtamista. Vaarana on, että kuntien palvelujärjestelmät eivät erilaisten ja eri sektoreiden eriytyneiden yhteistoimintajärjestelyjen vuoksi muodosta toimivaa ja ohjauksen kannalta läpinäkyvää toiminnallista kokonaisuutta.

Kuntien yhteistyörakenteita pitää kehittää niin, että niissä hoidetaan nykyistä ehyempiä palvelukokonaisuuksia. Sosiaali- ja terveydenhuolto ovat tärkeä strateginen kokonaisuus julkisen sektorin palveluiden ja talouden kannalta ja sitä tuleekin koota niin, ettei turhia rajapintoja palveluketjuihin jää.

Yhteistoimintamallien asukkaiden itsehallinnon kannalta ongelmallisena on pidetty niiden demokratiavajetta. Yhteistoimintajärjestelyissä välillinen demokratia on kuitenkin käytännön välttämättömyys. Myös sopimusmallein toteutettu yhteistyö voi turvata avoimuutta ja demokratiaa, jos isäntinä toimivilla kunnilla on tähän riittävää tahtoa. Omistajaohjauksen kautta yhteistoimintajärjestelyjä voidaan kansanvaltaisesti ohjata riittävin tavoin. Vajeen vähentämiseksi tulee lainsäädännön kehittämistarpeita arvioida kuntalain uudistamisen yhteydessä sekä vahvistaa edustuksellista demokratiaa ja kehittää kuntalaisten osallistumismuotoja.

Mikäli suurin osa tehtävien volyymistä hoidetaan alueellisesti, tulisi olla mahdollista valita tällaiseen järjestelyyn vaaleilla ylin päättävä toimielin. Tästä syystä olisi tarkoituksenmukaista mahdollistaa Kainuun mallin soveltaminen muillakin alueilla. Parhaiten se sopii Kainuun kaltaisten, vanhenevan ja vähenevän väestön alueiden palvelujen järjestämiseen.

Kainuun hallintokeilussa tavoiteltiin palvelujen turvaamista kokoamalla kunnissa ja kuntayhtymissä hajallaan olleet sosiaali- ja terveystoimen sekä toisen asteen koulutuksen palvelut yhden, kansanvaltaisesti ohjatun organisaation alaisuuteen. Mallin keskeiset elementit ovat suoralla vaalilla valittu maakuntavaltuusto, voimavarojen kokoaminen toimintojen yhdistämisen kautta sekä rahoituksen perustuminen tulojen jakamiseen menojen jakamisen sijaan.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kokoamiseksi on esitetty myös muita malleja. Sosiaali- ja terveysministeriö on esittänyt 40 - 60 sosiaali- ja terveydenhuoltoalueen muodostamista. Nämä alueet, jotka muodostuisivat riittävän laajasta kuntayhtymästä tai edellytykset yksin täyttävästä kunnasta, hoitaisivat sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalvelut kokonaisuudessaan. Ehdotuksen mukaan sote-alueiden tukena toimisi viisi sosiaali- ja terveydenhuollon erityisvastuualuetta. Tällainen malli on kuntien niin halutessa mahdollista toteuttaa jo nykyisen kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain perusteella.

On myös esitetty, että erikoissairaanhoito, perusterveydenhuolto ja sosiaalihoolto tulisi koota korkeintaan kahdeksikymmeneksi yksiköksi, jotka vastaavat palvelujen järjestämisestä. Näiden lisäksi maassa voisi toimia 3-5 erityisvastuualuetta erityisen vaativan sairaanhoidon toteuttamiseksi.

Kuntien rakenteiden ja palvelujen kehittämistä on tarkoituksenmukaisinta jatkaa kunta- ja palvelurakennemuutoksen tavoitteiden mukaisesti jo tehtyjä uudistuksia hyödyntäen. Uudistusten eteen on alueilla tehty mittava työ ja ratkaisut on pyritty rakentamaan alueelliset erityispiirteet ja -tarpeet huomioiden. Erilaisten organisaatiovaihtoehtojen (vahva peruskunta, yhteistoimintamalli) valitseminen tulee olla mahdollista jatkossakin. Vaihtoehtoja pohdittaessa alueilla tulee kuitenkin entistä johdonmukaisemmin arvioida kyseiselle alueelle

parhaiten soveltuva ratkaisua, jotta kuntarakenteista ja yhteistoiminta-alueista ei muodostu epätarkoituksenmukaisia kokonaisuuksia. Nyt on tehty myös sellaisia ratkaisuja, jotka eivät ole tarkoituksenmukaisia toiminnallisen kokonaisuuden näkökulmasta. Rakenteiden tulisi olla nykyistä ehyempiä.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksessa säädettyjen väestöpohjavaatimusten täyttäminen on välttämätöntä laissa määriteltyjä poikkeusperusteita lukuun ottamatta. Kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annettua lakia on tarkoitus tarkistaa siten, että valtioneuvosto saa toimivallan velvoittaa kunta yhteistoimintaan puitelaissa säädettyjen väestöpohjavaatimusten täyttämiseksi sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämiseksi vuoden 2013 alusta lukien. Myös sosiaali- ja terveydenhuollon yhtenäisyyteen yhteistoiminta-alueiden ratkaisussa on kiinnitettävä erityistä huomiota. Lakiin ehdotetaan myös lisättäväksi säännökset niistä sosiaalihuollon tehtävistä, jotka perusterveydenhuollon lisäksi vähintään tulee siirtää yhteistoiminta-alueen järjestettäväksi.

Kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetussa selonteossa on linjattu, että vaativaa erikoissairaanhoidtoa ja vaativia sosiaalihuollon erityispalveluja varten maa jaetaan viiteen sosiaali- ja terveydenhuollon erityisvastuualueeseen, jotta näiden palvelujen edellyttämä asiantuntemus turvataan.

### Maakuntien kehittäminen

PARAS -hankkeen ja aluehallinnon uudistamisen vaikuttavat maakunnan liittojen asemaan alueiden kehittämisviranomaisena ja maakunnan suunnittelijana. Kuntaliitosten myötä maakunnan liittojen rooli ylikunnallisena suunnittelijana pienenee, kun maakunta muodostuu entistä suuremmista kunnista ja yksi kunta saattaa kattaa suuren osan maakunnasta. Samaan aikaan valtion aluehallinnon kehittämistoiminnot on organisoitu pääsääntöisesti maakuntaa laajemmalle alueelle, mikä on omiaan heikentämään maakunnan liittojen neuvotteluasemaa yhteistyössä.

### Kuntien laskutusjärjestelmä

Kuntien ja kuntien yhteistoimintaorganisaatioiden välistä päätöksenteko- ja rahoitusjärjestelmää on tarpeen kehittää tukemaan taloudellisuutta ja tuottavuutta. Järjestelmä, jossa kunnan maksuosuus kuntien yhteistoimintaorganisaation menoista perustuu palveluiden käyttöön, kannustaa yhteistoimintaorganisaatioita omilla päätöksillään lisäämään tarjontaa palveluiden käyttäjien kysynnän mukaisesti. Tällaisessa järjestelmässä kuntien mahdollisuudet vaikuttaa kustannuksiin ovat vähäiset ja niille jää helposti passiivinen maksajan rooli.

Yksi tapa lisätä kuntien päätösvaltaa ja taloudellisuutta on siirtyä malliin, jossa kuntien rahoitusosuus yhteistoimintaorganisaation kustannuksista määräytyy prosenttiosuutena kunnan verorahoituksesta (kuntien verotulot ja val-

tionosuudet). Tämä olisi perusteltua erityisesti sellaisissa tapauksissa, joissa yhteistoimintaorganisaatio hoitaa kuntien puolesta useampia toisiinsa integroituvia tehtäväkokonaisuuksia. Prosenttiosuutta määriteltäessä lähtökohtana olisi yhteistoimintaorganisaatiolle siirretyistä tehtävistä aiheutuvien kustannusten osuus keskimäärin kuntien kokonaismenoista. Järjestelmä on mahdollista toteuttaa usealla eri tavalla. Siinä voidaan esimerkiksi sopia, että siirretyjä palveluita vastaavat valtionosuudet maksetaan kuntien toimesta yhteistoimintaorganisaatiolle ja loppuosa prosenttiosuutena jäsenkuntien verotuloista.

Yhteistoimintaorganisaatioon kuuluvat kunnat päättäisivät kuntayhtymän perussopimuksessa tai perussopimuksen mukaisessa järjestyksessä prosenttiosuudesta. Päätös tehtäisiin kuntalain 79 §:n mukaisesti siten, että päätöstä kannattaa vähintään 2/3 yhteistoiminta-alueen kunnista, joiden asukasluku on samalla vähintään puolet yhteistoimintaorganisaation jäsenkuntien yhteenlasketusta asukasmäärästä. Yhteistoimintaorganisaation tulisi siten sopeuttaa omat menonsa tähän kuntien päättämään menotasoon.

Kuvattu rahoitusjärjestelmä on oikeudenmukainen, koska kuntien maksuosuudet siinä määräytyvät sekä palveluiden tarvetekijöiden että kuntien maksukyvyyn mukaisesti. Järjestelmä tasaa tehokkaasti vaihteluita palveluiden tarpeissa ja menoissa kuntien kesken ja se on kuntien talouden näkökulmasta hyvin ennakoitavissa. Se asettaa yhteistoimintaorganisaatiolle tuottavuuden ja taloudellisuuden lisäämiseen kannustavan menokaton. Menotasosta päättäminen kuuluu tässä järjestelmässä selvästi kunnille.

Kuvatussa järjestelmässä palveluiden käyttöön perustuvaa kuntalaskutusta tarvitaan kuitenkin järjestettäessä palveluita yhteistoimintaorganisaation jäsenkuntien ulkopuolisille kunnille. Tarve palveluiden käyttöön perustuva laskutukseen tulisi myös lisääntymään henkilön saadessa itse valita palveluiden järjestäjän sosiaali- ja terveystalouksissa.

Vapaan hakeutumisoikeuden toteuttamiseen liittyvät kysymykset tulisikin ratkaista kuvatussa järjestelmässä erikseen.

### 4.3.3 Palvelujen laadun ja saatavuuden turvaaminen tuottavuutta edistämällä

#### Palvelukäytäntöjen edistäminen

Sosiaali- ja terveystalouksien markkinoiden arvo oli 20,4 mrd. euroa vuonna 2008. Julkisten palveluntuottajien osuus tästä oli 15,2 mrd. euroa eli kolme neljäsosaa. Loppuosa oli yksityisten palvelujen tuottajien osuutta. Julkiset palveluntuottajat ovat pääosin kuntia ja kuntayhtymiä. Yleisintä yksityinen tuotanto on teknisissä palveluissa, kuten liikenteessä ja jätehuollossa.

Ei ole olemassa yhtä mallia siitä, miten palvelut tulisi tehokkaimmin järjestää. Kunnat päättävät itse, mikä on paras palvelustrategia ja mitkä ovat parhaat tuotantotavat. Suomen Kuntaliitto antoi jo vuonna 2003 erillisen suosituksen, jonka mukaan kuntien tulisi laatia strategiset linjaukset palvelujen kehittä-

misestä ja järjestämisestä kymmeneksi vuodeksi eteenpäin. Erityisen tärkeää on ottaa kantaa siihen, missä määrin palvelut järjestetään omana toimintana, yhteistyössä toisten kuntien kanssa tai ostamalla yksityisiltä palveluntuottajilta. Kumppanuuteen ja avoimuuteen perustuva johdonmukainen palvelustrategia mahdollistaa myös yritystoiminnan pitkäjänteisen kehittämisen, kun yritykset pystyvät ennakoimaan palvelujen kysynnän kehitystä ja yksityisen tuotannon mahdollisuuksia.

Kunnan oman tuotannon kustannustehokkuuden pitkäjänteinen kehittäminen on välttämätön osa palvelujen kehittämistä. Tätä tehdään kunnissa eri sektoreilla aktiivisesti ja hyvien käytäntöjen kehittämistä myös tuetaan ja aktivoidaan monen eri ministeriön ja niiden alaisten tutkimuslaitosten ja yksiköiden kautta. Haasteena on edelleen saada hyvät tulokset levitettyä ja hyödynnettyä laajemmin. Eri tahojen välisen yhteistyön tiivistäminen, strategisen pohdinnan syventäminen sekä kysyntä- ja asiakaslähtöisyyden lisääminen ovat edelleen tarpeen hyvien palvelukäytäntöjen edistämiseksi. Poikkihallinnollisen yhteistyön avulla voidaan lisätä yhteisiin tavoitteisiin sitoutumista ja välttää päällekkäistä työtä ja näin lisätä vaikuttavuutta.

Kunnat ovat tehostaneet toimintojaan organisoimalla hallintoaan ja palvelutuotantoaan uusin tavoin. Palvelujen tuottamiseksi on esimerkiksi perustettu kunnallisia liikelaitoksia (kunnan liikelaitos, kuntayhtymän liikelaitos ja liikelaitoskuntayhtymä) tai eriytetty liiketoiminta kunnan muusta toiminnasta muodostamalla muu taseyksikkö tai eriytetty toiminta laskennallisesti. Toimintaa voidaan myös muuttaa yhtiö-, yhteisö- tai säätiömuotoiseksi. Lainsäädäntöä kehitetään parhaillaan siten, että organisointitavasta johtuvia kilpailuneutraaliteetti- ja valtiontukiongelmia poistetaan silloin, kun kunta tai kuntayhtymä toimii kilpailutilanteessa markkinoilla.

Ostopalvelujen saatavuuden lisääntyessä monet kunnat ovat vähitellen avanneet perinteisesti omana kunnallisena toimintana tuotettujen palvelujen markkinoita ulkopuolisille palvelujen tuottajille. Kunnat ovat ryhtyneet kilpailuttamaan yrityksiä ja se on tarjonnut yrityksille uusia ansaintamahdollisuuksia ja luonut uutta yritystoimintaa. Yksityisen ja kolmannen sektorin palvelutarjonta on ollut nopeassa kasvussa tällä vuosikymmenellä. Sosiaalipalveluissa yksityisen sektorin osuus henkilöstön määrällä mitattuna oli 30 prosenttia vuonna 2007 ja terveystalvissa viidennes.

Palvelusetelien käyttömahdollisuus laajeni vuonna 2009 kaikkiin sosiaalija terveystalvuihin lukuun ottamatta päivystyspalveluja ja tahdosta riippumattomia hoitoja. Kunnat päättävät palvelusetelijärjestelmän käyttöönotosta ja palveluvalikoimasta sekä hyväksyvät palvelujen tuottajat, joiden palvelujen maksamiseen seteliä voidaan käyttää. Eniten palveluseteliä on käytetty kotipalvelussa, kotipalvelun tukipalveluissa ja omaishoitoa tukevista palveluista.

Kunnan kannalta palvelusetelin tulisi olla kunnan kilpailukykyä tukevaa, palvelutarjontaa monipuolistavaa ja elinkeinotoimen ja yksityisten palveluntuottajien yhteistyötä edistävää. Toiminnalla tulee tukea palvelumarkkinoiden

kehittymistä. Kunnalla tulee aina olla tieto oman tuotannon kustannuksista sekä palvelusetelituottajien hinnoista ja laadusta. Tämä edistää myös kunnan oman tuotannon kustannustehokkuuden ja laadun parantamista.

#### 4.3.4 Kaupunkiseudut ja metropolipoliittikka

Merkittävä osa palvelutuotannon menoista syntyy suurissa kaupungeissa. Niiden tehokkuutta edistävät ratkaisut vaikuttavat olennaisesti koko kuntatalouden tasolla mitattuun kustannustehokkuuteen. Kahdenkymmenen suurimman kaupungin osuus maan väestöstä vuonna 2009 oli 48,4 prosenttia ja osuus työllisistä 50,3 prosenttia. Sadan suurimman kunnan osalta vastaavat luvut olivat 80,0 ja 81,7 prosenttia.

Kansallisesta sekä kansainvälisestä näkökulmasta tarkasteltuna kaikilla, mutta erityisesti metropolialueella ja suurimmilla kaupunkiseuduilla on keskeinen merkitys Suomen kilpailukyvyn kannalta. Myös ilmastonmuutoksen hillinnän vuoksi on tarpeellista pohtia toimenpiteitä, jotka edistävät kestäväen yhdyskuntarakenteen kehittymistä. Nämä toimenpiteet tulisi kohdistaa erityisesti nopeasti kasvaville ja kehittyville kaupunkiseuduille. Tällaisina toimenpiteinä voidaan esiin nostaa erityisesti maankäytön, asumisen ja liikenteen sekä palvelujen yhteensovittaminen. Tarve yhteistyön tiivistämiseen on kuitenkin olemassa kaikilla kaupunkiseuduilla.

Kaupunkiseutujen kansallisen merkittävyyden johdosta kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetussa puitelaissa veloitettiin kaupunkiseudut laatimaan kaupunkiseutusunnitelmat maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisen sekä kuntarajat ylittävän palvelujen käytön parantamiseksi seuduilla. Kaupunkiseutujen yhteistyö ei ole toistaiseksi edennyt riittävästi. Puitelaissa mainituilla kaupunkiseuduilla yhteensovittamisen näkökohtia ei ole kovin konkreettisesti nostettu esille ja yhteistyö tarvitsee jatkossa enemmän tukea.

Kunta- ja palvelurakenneuudistusta koskevan selonteon linjausten pohjalta on käynnistynyt kaikkia puitelain kaupunkiseutuja koskevan valtion ja kaupunkiseudun kuntien yhteisen selvityshenkilömenettelyn ja sitä koskevan lainsäädännön luominen. Selonteon linjauksen mukaan menettely voitaisiin käynnistää tilanteissa, joissa seudulla on selkeä yhteistyön tarve, mutta yhteistyö ei seudun omin toimenpitein etene. Menettelyllä pyrittäisiin ratkaisemaan seudun lukkiutuneita yhteistyöongelmia ja löytämään konkreettisia etenemispolkuja. Valtioneuvosto voi harkintansa mukaan asettaa selvityshenkilön, jos seudun kunta tekee aloitteen ja selvitys katsotaan tarpeelliseksi seudun olosuhteet ja tarve huomioon ottaen. Valtioneuvosto voi myös omasta aloitteestaan samoin perustein asettaa kaupunkiseudulle selvityshenkilön.

Selonteon linjausten perusteella valmistellaan lainsäädäntöä kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen ohjauksen sekä maankäytön ja liikenteen yhteensovittamisen edellytysten parantamiseksi.

Lisäksi on käynnistynyt valmistelu, jonka tavoitteena on ottaa Tampereen, Turun ja Oulun seuduilla kokeiluluontoisesti käyttöön vuoden 2012 loppuun asti kestävä valtion ja seudun kuntien välinen (seudullinen) maankäytön, asumisen ja liikenteen aiesopimusmenettely. Aiesopimusmenettely voidaan nähdä keskeisenä työkaluna, jolla kootaan yhteen maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelusektorit kestävä kaupunkiseudun kehittämiseksi sekä eri suunnittelualojen kokonaisvaltaisemmaksi yhteensovittamiseksi. Sopimuksen yksityiskohtaisten tavoitteiden tulee pyrkiä edistämään kaupunkiseudun eheämman yhdyskuntarakenteen kehittymistä, mikä osaltaan tukee kestävämpien kulkumuotojen kuten joukko- ja kevyen liikenteen kehittämismahdollisuuksia. Menettely luo pitkäjänteistä sitoutumista kaupunkiseudun kehittämiseen ja on yksi työkaluista, joka kuntakohtaisten intressien sijaan tukee kaupunkiseutujen kokonaisvaltaista kehittämistä ja siihen liittyvien kansallisten tavoitteiden toteuttamista. Tampereen ja Turun seutujen osalta pilottiaiesopimukset ovat selonteon linjausten mukaisesti voimassa vuoden 2012 loppuun saakka. Jotta aiesopimukset voivat jatkossa edistää kaupunkiseutujen yhteistyön kehittymistä pidemmällä aikavälillä, sopimuskauden tulisi kestoltaan yleisesti olla pidempi johtuen maankäytön, asumisen ja liikenteen toimenpiteiden pitkää toteutusajasta.

Selvityshenkilömenettely ja aiesopimus voivat toimia työkaluina, joilla tuetaan kunta- ja palvelurakennemuutosta koskevan puitelain tavoitteiden, valtakunnallisten alueidenkäytön tavoitteiden, ilmastopoliittisen ohjelman, kansallisen ilmasto- ja energiastrategian sekä kaupunkipolitiikan periaatepäätösten toteutumista. Näistä saatavien kokemusten perusteella on myös tarkasteltava, ovatko työkalut riittäviä mainittujen keskeisten kansallisten tavoitteiden toteuttamiseksi vai tarvitaanko kaupunkiseutujen yhteistyön tiivistämiseen aiempaa sitovia velvoitteita.

Helsingin työssäkäyntialue on Suomen ainoa metropolialue. Seudun 14 kunnan osuus Suomen väestöstä on noin neljännes, kansantuotteesta kolmasosa. Metropolialueen kansainvälisen kilpailukyvyyn ja tasapainoisen kehityksen turvaaminen on tärkeää koko kansantalouden kehitykselle. Pääministeri Matti Vanhasen II hallitus on toteuttanut metropolipolitiikkaa seudun erityiskysymyksiä varten. Metropolipolitiikan myötä on synnytetty uusia yhteistyötapoja ja muotoja seudun kuntien ja myös valtion ja seudun kuntien välille. Helsingin seudun yhteistyön sujuvuuteen on kiinnitettävä erityistä huomiota myös kunta- ja palvelurakennemuutoksessa. Huomioitavaa on, että Helsingin seudun työssäkäyntialue on merkittävästi Paras -puitelain kaupunkiseutusunnitelma-alueeseen kuuluvia 14 kuntaa laajempi.

Metropolialueella on monia erityispiirteitä, kuten alueen laajuus, väestömäärä, toimijoiden lukumäärä sekä se, että työssäkäyntialueeseen kuuluu myös suhteellisen itsenäisiä pienempiä kaupunkikeskuksia omine työssäkäyntialueineen. Tämä on alueen kokonaisuuden hallinnalle ja yhteistyön käytännön järjestämiselle suuri haaste, joka vaatii erityisratkaisuja.



Monissa maissa metropolialueiden hallintoon sovelletaan muista kaupunki-seuduista poikkeavia käytäntöjä. Niissä julkisten palvelujen seudullista koordinaatiota varten perustetut organisaatiot ovat tavallisia. Usein metropolialueelle on luotu seudun kehittämisen kannalta tärkeitä kysymyksiä varten oma hallinnon taso, joka edellyttää kunnilta sopeutumista metropolialueen yhteisiin linjauksiin. Sekä ministeriöt (VM, YM) että Helsingin seudun kunnat toteuttavat tällä hetkellä useita selvityksiä, ml. kuntaliitosselvityksiä siitä, miten seudun hallinto, palveluiden järjestäminen ja päätöksenteko tulisi seudulla järjestää. Selvitysten valmistuttua tulee arvioida, millaisin tavoin metropolipolitiikan toteuttamista tulevalla hallituskaudella jatketaan.

## 4.4 Tietojärjestelmien ja tilastoinnin toteuttamisen vauhdittaminen

Tuottavuuden parantaminen edellyttää, että kunnallisilla päättäjillä on käytössään riittävästi luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa toiminnan kustannuksista. Haasteena on erityisesti tietojen vertailukelpoisuuden parantaminen ja tiedonsaannin nopeuttaminen.

Palvelujen ja hallinnon tuottavuuden nostamisen tukemiseksi tarvitaan myös monipuolista yhteistyötä kuntien ja valtion kesken. Erityisesti sähköisten palvelujen kehittämisessä laaja-alainen yhteistyö on välttämätöntä ja mahdollisuudet tuottavuuden tehostamiseen suuria.

### 4.4.1 Kustannusten seurannan ja ennakkoinnin tiedonhallinta

Kustannusten hallinta edellyttää luotettavan ja yhtenäisen toimintaa ja taloutta koskevan vertailutiedon saatavuutta. Kuntakohtaista tietoa peruspalvelujen tarpeesta ja palvelusuoritteiden kustannuksista kerätään niin valtiovarainministeriön kuin sektoriministeriöidenkin toimesta. Tilastokeskuksen rooli erityisesti kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastojen tuottajana on ollut merkittävä.

### Tietojärjestelmien kehittäminen ja sähköisten palvelujen edistäminen

Palvelurakenteiden ja tuottavuuden kehittämisen esteenä tai hidasteena on usein tullut esiin erilaisten tietojärjestelmien yhteensopimattomuuteen tai asiakastietojen käytettävyyteen liittyviä rajoitteita. Onkin välttämätöntä, että sähköisen tiedonhallinnan ja erityisesti tietojärjestelmien yhteentoimivuuden valtakunnallista kehittämistä jatketaan määrätietoisermin, kehittämiseen varataan riittävät voimavarat ja keskeiset järjestelmäpalvelut toteutetaan valtakunnallisina ratkaisuin. Toimivat tietojärjestelmät ovat keskeinen edellytys kuntien peruspalveluiden kehittämiselle ja uudistamiselle.

VM:n asettamat Julkisen hallinnon tietohallinnon ohjaus ja yhteentoimivuus -hankkeen työryhmät luovuttivat ehdotuksensa ministeriölle kesäkuussa 2010. Työryhmät ovat määritelleet IT-konserniohjauksen ja yhteentoimivuuden ohjauksen kohteet ja keinovalikoiman, kuten kokonaisarkkitehtuurin ottamisen sitovana suunnittelumenetelmänä käyttöön koko julkisessa hallinnossa. Myös tiettyjä asiakasrajapintaan liittyviä palveluita voitaisiin työryhmän esityksen mukaan määrätä sitovasti käytettäväksi. Hankkeen lainsäädäntötyöryhmä ehdottaa säädöksiä, joilla voidaan toteuttaa julkisen hallinnon viranomaisten tietojärjestelmien yhteentoimivuuden varmistavat menetelmät ja standardit ja joilla julkinen hallinto veloitetaan ottamaan ne käyttöön. Koko julkisen hallinnon tietohallinnon ohjaus kuuluisi ehdotuksen mukaan valtiovarainministeriön toimialaan ja tehtäviin.

Valtiovarainministeriö asetti huhtikuussa 2009 Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman (SADe-ohjelman). Ohjelman tavoitteena on edistää sähköistä asiointia siten, että kansalaisten ja yritysten sähköinen asiointi kattaa vuoteen 2013 mennessä kaikki keskeiset palvelut. Ohjelman toimikausi päättyy helmikuussa 2014. SADe-ohjelman tavoitetta kansalaisten ja yritysten kattavasta sähköisestä asioinnista on päätetty kehittää seitsemän laajan palvelukokonaisuuden kautta. Palvelukokonaisuudet ovat 1. osallistumisympäristön, 2. oppijan, 3. oma terveys-, 4. rakennetun ympäristön ja asumisen, 5. työnantajan, 6. kansalaisen hyvinvointipalvelusuunnittelu- sekä 7. yrityksen perustajan palvelukokonaisuus. Palvelukokonaisuuksissa kansalaisten ja yritysten palveluille luodaan yhtenäiset asiakasrajapinnat eri tahojen tuottamiin julkisiin palveluihin.

Valtiovarainministeriö on asettanut osana SADe-ohjelmaa työryhmän suunnittelemaan kuntien ja valtion yhteisten JulkIT-ratkaisujen operatiivisesta tuotannosta ja hallinnoinnista vastaavan organisaation perustamista ja valmistelemaan sille annettavaa toimivaltaa koskevaa lainsäädäntöä tavoitteena, että ratkaisu olisi toiminnassa vuonna 2011.

Julkisen hallinnon IT -palvelukeskuksen (”JIP”) tehtävänä on tuottaa julkiselle hallinnolle yhteisiä tietovarantojen käyttöä ja yhteentoimivuutta edistäviä integraattoripalveluja. Alkuvaiheessa tällaisia palveluja olisivat ainakin hallituksen lakiesityksessä julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta ja tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta tarkoitettut yhteiset sähköiseen asiakaspalveluun liittymistä ja sen käyttöä tukevat ratkaisut.

Sitran käynnistämässä Kuntien ICT -palvelukeskus (KPK ICT) hankkeessa mukana olevien kuntatoimijoiden tavoitteena on perustaa ja käynnistää 100% kuntien omistama kansallinen palvelujen järjestämiseen ja suunnitteluun keskittyvä tietohallintoyhtiö. Hankkeessa on menossa aiesopimusvaihe, joka tähtää yhtiön perustamiseen syksyllä 2010. Kaikille kunnilla ja kuntayhtymillä on mahdollisuus liittyvä perustamisvalmisteluun kesäkuun 2010 aikana. Kuntien ICT -Palvelukeskus KPK ICT toimii valtakunnallisesti kuntasovellusten ja -palvelujen integroinnin asiantuntijana ja ICT -palvelujen järjestäjänä.

Monissa kunnissa ja kuntayhtymissä it-toiminta on asianmukaista ja esimerkiksi tietoturva on hoidettu hyvin. It -osaaminen ja it:n mahdollisuuksien hyödyntäminen ei kuitenkaan ole saanut julkisessa hallinnossa aikaan samaa tuottavuuden kehitystä kuin teollisuudessa ja palvelualoilla. Julkista hallintoa leimaa siiloutuminen: kaupunkien sisällä, kaupungit keskenään ja sekä toisaalta valtionhallinto ovat jääneet perinteisiin rakenteisiin joissa osaoptimointi ja tehoton toiminta ovat tavallisia.

Suomessa ei kuntien, eikä edes suurimpien kaupunkien, it -toimintamalleja ja kokonaisarkkitehtuureja ole yhtenäistetty ja mallit ovat kunta- ja kaupunki-kohtaisia. 20 suurimman kaupungin tuottavuusohjelman yhden kärkihankkeen toiseksi painopistealueeksi onkin tästä syytä otettu yhteisen it -toimintamallin kehittäminen ja käyttöönotto. Tavoitteena on esitellä yhteinen it -toimintamalli, joka soveltuu kaupunkien käyttöön.

KuntaIT-hankkeita on toteutettu vuodesta 2006 alkaen ja nyt kunnille on tarjolla erilaisia palveluita ja ratkaisuja noin 10 erilaiseen palvelukokonaisuuteen. Kaikki ratkaisut ja palvelut tähtäävät kuntien tuottavuuden parantamiseen. Useimmiten kehitetyt ratkaisut ja palvelut eivät ole pelkkiä sähköisiä palveluita, vaan niihin liittyy oleellisena osana toimintamallien muuttaminen, prosessien uudelleen suunnittelu sekä erittäin voimakas johtajuus ja strateginen ohjaus haluttuun tavoitetilään.

Palvelukokonaisuuksien lisäksi ohjelmaan on sisällytetty sähköisen asioinnin tukipalveluja kuten Suomi.fi ja YritysSuomi.fi -portaalien uudistaminen, Kansalaisten asiointitili, julkisen hallinnon sähköisen asioinnin palvelualusta, kansalaisten yleisneuvontapalvelu ja etäpalvelut.

### Kuntatilastoinnin kehittäminen

Kuntatilastoinnin pikaisen kehittämisen tarve on tunnustettu hyvin laajasti kaikilla hallinnon tasoilla niin yksittäisissä kunnissa kuin valtakunnan tason kuntapolitiikasta vastaavien toimijoiden keskuudessa. Viimeksi syksyllä 2009 valtioneuvoston selonteossa viitattiin tarpeeseen kehittää kuntien talouden ja toiminnan tilastointia kunta- ja palvelurakennemuutoksen toteutumisen edellyttämällä tavalla. Lisäksi selonteossa korostettiin kuntien talouden ja toiminnan tilastointia koskevan ohjeistuksen uudistamisen arvioinnin tarvetta.

Kuntatilastoinnin kehittämisessä ensisijaisena tavoitteena tulisi olla kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastotiedon tuottamisen nopeuttaminen sekä tietojen laadun ja tietojen vertailukelpoisuuden kohentaminen ja varmistaminen. Nopeuttamalla vuositilastojen tuotantoa voidaan kuntien ja kuntayhtymien budjettien, peruspalvelubudjetin ja valtion budjetin valmistelussa hyödyntää vuotta tuoreempia tilastotietoja. Välttämätön edellytys ja keino tietotuotannon nopeuttamiselle ja vertailukelpoisten tietojen tuottamiselle on tiedon tuotantoprosessien, käsitteiden ja kerättävien tietojen standardointi. Ilman standardointia tavoitetta ei voida saavuttaa. Standardointi vähentää pääl-

lekkäistä ja manuaalista työtä erityisesti kunnissa ja kuntayhtymissä. Se myös mahdollistaa automatisoidun tiedonkeruun, jonka myötä voidaan saavuttaa merkittäviä kustannussäästöjä.

Peruspalvelujen kehittäminen edellyttää sellaista tietojärjestelmää, joka tarjoaa mahdollisimman ajantasaista, monipuolista ja vertailukelpoista kustannus- ja toimintatietoa keskeisten peruspalvelujen tarjonnasta ja kysynnästä sekä peruspalvelujen toimivuudesta ja tarjoaa kuntien käyttöön modernin tiedonkeruujärjestelmän.

Kuntatilastotiedolle tulisi luoda yhteinen tietopankki, johon kootaan yhteen paikkaa eri tilastontuottajien keskeistä avaintietoa kunnista. Tietopankkiin tulisi luoda yleisten tilastotietonäkymien lisäksi räätälöityjä näkymiä tai linkkejä eri tarpeisiin. Tiedon käyttäjän näkökulmasta järjestelmän tulee tarjota monipuolista kuntatietoa yhdestä paikasta ja yhtenäisessä muodossa. Tällöin tiedon käyttäjä voi asioida yhden luukun kautta hakiessaan kunnittaista tilastotietoa metatietoineen. Tietopankkiin tulisi luoda yleisten tilastotietonäkymien lisäksi räätälöityjä näkymiä eri tarpeisiin, kuten kuntien tilinpäätöskien keskeisiä tunnuslukuja esittävä kuntakortti, peruspalveluiden saatavuutta ja rahoituksen riittävyyttä kuvaava kuntakortti, kuntien valtionosuuden määrätymisperusteet, muut kuntapohjaiset indikaattorit jne.

Tulevaisuudessa palvelut tuotetaan entistä hajautuneemmassa tuottajaverkossa ilman tiukkaa ankkurointia kuntien perinteisiin tuottajaorganisaatioihin. Tuotantovaihtoehtojen lisääntyessä, lisääntyy myös tarve saada tietoa erilaisen tuotantovaihtoehtojen kustannuksista ja palvelujen toimivuudesta, jolloin hyvän tietopohjan merkitys korostuu kuntajohtamisessa. Kuntatilastoinnin kehittäminen luo paremmat edellytykset myös tuottavuuden mittaamiselle ja muiden vastaavien seurantajärjestelmien kehittämiseksi.

Valtiovarainministeriö on kesällä 2010 asettamassa kuntatilastoinnin kehittämistä valmistelevan ohjausryhmän. Tavoitteena on kuntatilastoinnin kehittäminen alueellista ja paikallista tietohuoltoa valmistelleen työryhmän ehdotusten mukaisesti sekä toimenpide-ehdotusten käytännön toimeenpano. Työryhmän tehtävänä on mm. ohjata kuntatilastoinnin kehittämistyötä, tehdä suunnitelma kuntatilastoinnin kehittämiseksi ja organisoimiseksi sekä arvioida ja tehdä ehdotus tilastojen tuottamiselle relevanteista osaamiskeskittymistä.

### Tiedonsaanti ja tietosuojat

Tiedonsaantia, tietosuojaa ja tietojen luovutusta koskevan sääntelyn toimivuus sekä tietojen yhteentoimivuuden varmistaminen ovat tuottavuuden parantamisen kannalta hyvin keskeisiä kysymyksiä. Kansallinen henkilötietolainsäädäntö on hyvin pirstaloitunut. Perussäädöksen eli henkilötietolain lisäksi on joukko erityisalojen yleissäädöksiä ja suuri joukko yksittäisiä sääntelyjä, jotka koskevat henkilötietojen käsittelyä eri muodoissaan. Tietosuojalainsäädän-

nön asettamat rajoitteet ovat monissa tapauksissa muodostuneet toimintojen kehittämisen ja uudelleenorganisoinnin esteeksi.

Oikeusministeriössä on käynnissä hanke, jonka tavoitteena on arvioida henkilötietolain toimivuus henkilötietojen käsittelyä sääntelevänä yleislakina, arvioida erityislainsäädännön tarpeellisuus ja merkitys sekä varmistaa lainsäädännön toimivuus ja johdonmukaisuus. Lähtökohtana on strateginen perusmuistio tietosuojalainsäädännön nykytilasta, säädöspoliittisista linjauksista sekä tarvittavista lainsäädäntö- ja muista toimenpiteistä. Muistio valmistuu syksyllä 2010 ja muodostaa pohjan tietosuojalainsäädännön jatkokehittämiselle.





VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
Snellmaninkatu 1 A  
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO  
Puhelin 09 160 01  
Telefaksi 09 160 33123  
[www.vm.fi](http://www.vm.fi)

43/2010  
Valtiovarainministeriön julkaisu  
syyskuu 2010

ISSN 1797-9714 (pdf)  
ISBN 978-952-251-117-1 (pdf)

VM:N  
JULKAISUSARJAN  
TEEMAT:

Budjetti  
Hallinnon kehittäminen  
Kunnat  
Ohjaus ja tilivelvollisuus  
Rahoitusmarkkinat  
Taloudelliset ja  
talouspoliittiset  
katsaukset  
Valtion työmarkkinalaitos  
Verotus