



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Kunnallis-
talouden
ja -hallinnon
neuvottelu-
kunnan
40 ensim-
mäistä
vuotta
- juhlaulkaisu



4/2013

Kunnat



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan 40 ensimmäistä vuotta - juhla-julkaisu



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 16001 (vaihde)
Internet: www.vm.fi
Taitto: Pirkko Ala-Marttila /VM-julkaisutiimi

Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2013

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisu-aika	Valtiovarainministeriö, helmikuu 2013	
Tekijät	Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta	
Julkaisun nimi	Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan 40 ensimmäistä vuotta - juhlijulkaisu	
Asiasanat	kunnallishallinto, kuntatalous, kansantalous	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 4/2013	
Julkaisun myynti/jakaja	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta www.vm.fi/julkaisut . Samassa osoitteessa on ohjeet julkaisun painetun version tilaamiseen.	
Painopaikka ja -aika	Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2013	
ISBN 978-952-251-425-7 (nid.) ISSN 1459-3394 (nid.) ISBN 978-952-251-426-4 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 94	Kieli Suomi
Tiivistelmä Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan 40-vuotis juhlijulkaisu.		

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, februari 2013	
Författare	Delegationen för kommunal ekonomi och kommunal förvaltning	
Publikationens titel	Kunnallistolouden ja -hallinnon neuvottelukunnan 40 ensimmäistä vuotta - juhlaulkaisu	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriet publikationer 4/2013	
Beställningar/distribution	Publikationen finns på finska i PDF-format på www.vm.fi/julkaisut . Anvisningar för beställning av en tryckt version finns på samma adress.	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Juvenes Print – Finlands Universitetstryckeri Ab , 2013	
ISBN 978-952-251-425-7 (hft.) ISSN 1459-3394 (hft.) ISBN 978-952-251-426-4 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 94	Språk Finska
Sammandrag Delegationen för kommunal ekonomi och kommunal förvaltnings 40-års jubileumspublikation.		

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, February 2013	
Author(s)	The Advisory Board for Municipal Administration and Economy	
Title of publication	Kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunnan 40 ensimmäistä vuotta - juhlaulkaisu	
Publication series and number	Ministry of Finance publications 4/2013	
Distribution and sale	The publication can be accessed in pdf-format in Finnish at www.vm.fi/julkaisut . There are also instructions for ordering a printed version of the publication.	
Printed by	Juvenes Print – Finland University Print Ltd, 2013	
ISBN 978-952-251-425-7 (print.) ISSN 1459-3394 (print.) ISBN 978-952-251-426-4 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	No. of pages 94	Language Finnish
Abstract Publication commemorating the first 40 years of the Advisory Board for Municipal Administration and Economy.		

Sisältö

Esipuhe	11
----------------------	----

Tervehdykset

Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta ajan hermolla <i>Henna Virkkunen</i>	13
Suomen Kuntaliiton tervehdys 40 vuotiaalle Kuthaneille <i>Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma</i>	15

Artikkelit

Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta välähdyksiä vuosien varrelta <i>Hannele Savioja</i>	17
Eteneekö kunta- ja palvelurakennemuutos? <i>Päivi Laajala</i>	23
Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta avainroolissa kunta-valtio-suhteissa <i>Katja Palonen</i>	29
Kunta-valtio -suhde ja ohjauksen monet muodot <i>Vuokko Niiranen</i>	33
Kuntasektorilla osavastuu julkisen sektorin kestävyden hallinnassa <i>Hannu Mäkinen</i>	41
Sosiaali- ja terveysministeriö Kuthanekin toiminnassa <i>Olli Kerola, Mikko Staff, Sari Kauppinen ja Taimi Saloheimo</i>	45
Valtionosuusjärjestelmän vaiheita <i>Matti Väisänen</i>	51
Järjestelyasiakirjamenettelystä peruspalveluohjelmaan ja -budjettiin mitä jatkossa? <i>Timo Kietäväinen</i>	57

Liitteet

Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan puheenjohtajat, varapuheenjohtajat, jäsenet ja varajäsenet sekä pääsihteerit	65
Esimerkkejä neuvottelukunnassa 2000 -luvulla käsitellyistä hallituksen esityksistä	85

Esipuhe

KUTHANEKIN 40 ENSIMMÄISTÄ VUOTTA

Arvoisa lukija,

kädessäsi on Kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunnan (Kuthanek) 40-vuotuis juhla-julkaisu. Kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunta täytti 40 vuotta toinen päivä helmikuuta 2013. Ensimmäinen asetus kunnallistalouden neuvottelukunnasta annettiin 2.2.1973. Myöhemmin asetusta muutettiin muuttamalla nimi kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunnaksi.

Kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunta on tärkeä osa valtion ja kuntien välistä neuvottelumenettelyä. Neuvottelukunnan rooli ja asema ovat vahvistuneet vuosien saatossa. Neuvottelukunnan merkitys peruspalvelubudjetin sekä –ohjelman valmistelussa on merkittävä, tuottaahan se näitä varten kunnallistalouden kehitysarvion sekä seuraa peruspalveluohjelman huomioon ottamista kuntia koskevan lainsäädännön ja päätösten valmistelussa.

Neuvottelukunnan rooli ja sen merkittävyys sekä arvostus näkyvät myös tämän juhla-julkaisun artikkeleissa. Artikkeleista näkyy myös se miten eri aikakaudet ja taloudelliset tilanteet ovat heijastaneet neuvottelukunnan toimintaan.

Olen itse ollut mukana neuvottelukunnan työssä vasta parisen vuotta. Lokakuun alusta 2012 olen toiminut neuvottelukunnan pääsihteerinä. Mutta jo lyhyellä kokemuksella voin todeta, että neuvottelukunnan asema on ainutlaatuinen. Muualla maailmassa ei ole vastaavaa elintä, joka toimisi kunta-valtiosuhteen varsinaisena neuvotteluelimenä.

Millainen on minun tulevaisuuden Kuthanek? Se on vaikuttaja, kehittäjä ja unilukkari. Haluan olla mukana kehittämässä neuvottelukuntaa vaikuttajana, joka ottaa kantaa valmisteluun yhä varhaisemmassa vaiheessa. Se on kehittäjä, joka kehittää kunta-valtio suhdetta yhä toimivammaksi. Se on myös mukana kehittämässä hallitusten esitysten parempaa ja perusteellisempaa valmistelua erityisesti vaikutusten arvioinnin osalta. Haluan myös, että neuvottelukunta on unilukkari, joka herättelee ja käy keskustelua yhteiskunnallisesti tärkeistä kuntia koskevista asioista.

Katja Palonen

Kirjoittaja on valtiovarainministeriön neuvotteleva virkamies ja Kuthanekin pääsihteer

KUNNALLISTALouden JA –HALLINNON NEUVOTTELUKUNTA AJAN HERMOLLA

Kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunta (Kuthanek) ja sen edeltäjä sopimus pohjainen yhteistoimintamenettely on 40 vuotta toiminut kunta-asioiden edunvalvojana. Itse kunta-asiat ovat olleet yhteiskunnallisen keskustelun keskipisteenä aina, mutta erityisen vilkasta keskustelu on ollut koko 2000 –luvun. Vilkas yhteiskunnallinen keskustelu on osoitus kunta-asioiden merkittävydestä ja kiinnostavuudesta, mutta myös kunnallisen itsehallinnon vankasta asemasta Suomessa. Tämä on tärkeä viesti meille, niin päättäjille kuin virkamiehille, jotka olemme omalta osaltamme kehittämässä suomalaista kuntajärjestelmää.

Yhteiskunnan jatkuvat muutokset, väestörakenteen muuttuminen, huoltosuhteen heikkeneminen ja työikäisen väestön väheneminen sekä samaan aikaan tapahtuva julkisen talouden kiristyminen ja kuntatalouden tulevaisuuden epävarmat näkymät haastavat meidät tekemään uudistuksia, joilla turvataan tulevaisuudessa tasavertaiset palvelut kaikille.

Myös EU:sta tulevat muutokset julkisen talouden vakaussäännökset sekä valinnanvapauden lisääntyminen, esimerkiksi mahdollisuus hakeutua vapaasti unionin alueella terveydenhuotopalveluihin pakottavat meidät pohtimaan omaa järjestelmäämme uudesta näkökulmasta sekä tekemään muutoksia uudelta pohjalta.

Muutokset heijastuvat myös kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunnan toimintaan. Kuten monesta tämän julkaisun artikkelista käy ilmi, neuvottelukunta on aina ollut ajan hermolla. Ehkä enemmän kuin koskaan neuvottelukunnan aseman merkitys korostuu meidän ajassamme kunnallisen itsehallinnon puolustajana, mutta myös kunnan kirstun vartijana. Neuvottelukunnan tehtävänä on huolehtia, että hallitusten esitysten yhteydessä esityksen vaikutukset sekä taloudelliset että kokonaisvaikutukset on arvioitu niin, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistään. Annettaessa kunnille lailla uusia tehtäviä tulee samalla turvata, että kunnalla on tosiasialliset mahdollisuudet taloudellisesti suoriutua näiden tehtävien hoitamisesta. Tämän ns. rahoitusperiaatteen tulisi toteutua niin valtakunnan tasolla kuin yksittäisen kunnan tasolla.

Jyrki Kataisen hallitus käynnisti koko maan kattavan kuntauudistuksen. Kuntauudistus koostuu kuntarakennelaista, kuntalain ja valtiosuuslain kokonaisuudistuksesta, kuntien tehtävien arvioinnista sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistamisesta.

Kuntauudistuksen kuten kaikkien muutosten läpiviemisessä toimivan vuoropuhelun merkitys on suuri. Tässä vuoropuhelussa kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunnalla on oma tärkeä roolinsa.

Kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunnan rooli ja asema ovat kunta-valtiosuhteen keskeinen osa. Meillä on olemassa hyvä perusta, mutta sen kehittäminen ja kehittyminen on tärkeää. Meidän tulee tehostaa hallitusten esitysten vaikutusten arviointia, ei ainoastaan talousvaikutusten vaan on panostettava kokonaisarvioinnin kehittämiseen. Tämä on linjattu jo hallitusohjelmassa. Myös peruspalveluohjelman pitkäjänteisyyttä, sitovuutta ja ohjausvaikutusta vahvistetaan tavoitteena kuntatalouden nykyistä parempi ennakointi. Tässä kehittämistyössä kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunta on avainasemassa.

Henna Virkkunen

Kirjoittaja on Jyrki Kataisen hallituksen hallinto- ja kuntaministeri, Kuthanekin puheenjohtaja

SUOMEN KUNTALIITON TERVEHDYS 40 VUOTIAALLE KUTHANEKILLE

Syvä huoli kunnallisten palvelujen turvaamisesta ja rahoituksen riittävydestä on leimannut 2000-luvun alun yhteiskuntapoliittista keskustelua. Julkinen sektori perustuu Suomessa pohjoismaisen mallin mukaisesti vahvaan kunnalliseen itsehallintoon ja toisaalta vahvaan valtioon. Julkisen hallinnon toimivuuden kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että osapuolet pystyvät toimimaan koordinoitusti ja vuoropuhelulle on olemassa toimiva neuvottelujärjestelmä. Keskeinen osa tätä vuoropuhelua on ollut 40 vuoden ajan KUTHANEK ja sitä edeltänyt sopimus pohjainen yhteistoimintamenettely.

Neuvottelujärjestelmää ja sitä edeltänyttä sopimusjärjestelmää on leimannut voimakas pyrkimys julkisen talouden tasapainottamiseen ja vakaan kansantalouden kehityksen turvaamiseen. Valtion ja kuntien työnjaon periaatteen mukaan kunnat tuottavat kansalaisille ne palvelut, jotka on lailla määritelty niiden tehtäviksi. Valtiolla puolestaan on vastuu huolehtia siitä, että kunnilla on realistiset mahdollisuudet ja resurssit selvittää näiden tehtävien järjestämisestä. Tämä periaate on nyt uhattuna.

Samalla kun hyvinvointiyhteiskunnan palvelutarpeet ovat kasvaneet, ovat kuntien resurssit supistuneet. Käytettävissä olevien resurssien ja palveluvaateiden välinen kuilu on kasvanut vuosi vuodelta ja sen voi perustellusti sanoa uhkaavan jo koko neuvottelujärjestelmän toimivuutta.

Aika ajoin leimahtava valtion ja kuntien välinen kiivaskin sanailu julkisen hallinnon ja talouden tilasta on hyvä osoitus järjestelmän toimivuudesta. On myönnettävä, että suuri osa tästä sanailusta ei tavoita kuntalaisia eikä näin liene tarkoituskaan. Julkinen keskustelu on ollut takuu siitä, että kuntasektorin keskeiset toimijat ovat osallisia ja ymmärtävät kulloinkin ajankohtaisten yhteiskuntapoliittisten päätösten taustat. Avoimuus ja yhteisesti sovitut pelisäännöt ovat neuvottelujärjestelmän perusta, jota on pyritty vaalimaan molempien osapuolten kesken.

Se, mitä neuvotteluissa käsitellään, vaikuttaa keskeisesti myös siihen, miten neuvotellaan. Osapuolten erilainen asema neuvottelupöydän eri puolilla vaikuttaa myös siihen, miten yhteisiin linjauksiin ollaan valmiita sitoutumaan. Vaikka kuluneiden vuosikymmenien aikana on liikuttu monelta osin lähemmäksi tasavertaisten osapuolten neuvottelua, niin parannettavaa jää paljon myös tuleville vuosille.

Vakiintuneeksi tavaksi on muodostunut, että ministeriöt kuulevat erikseen Suomen Kuntaliittoa kaikista niistä toimenpiteistä, joilla voidaan olettaa olevan vaikutusta kuntiin. Vuosien mittaan yhteistyö on muodostunut hyvin tiiviiksi ja toimivaksi. Epävirallinen kuuleminen on korvannut komiteatyöskentelyn, joka oli aiemmin yleistä ja laajaa. Asioita

valmistellaan myös aikaisempaa enemmän selvitysmenettelynä, joka on entisestään korostanut epävirallista asiantuntijayhteistyötä.

Neuvottelujärjestelmän haasteet liittyvät siihen, miten valmistelusta saadaan horisontaalista ja yhteensovittavaa. Sektorikohtainen valmistelu jättää asian kokonaisvaltaisen tarkastelun liian vähälle huomiolle. Jo lähtökohdiltaan kiistanalaisissa kysymyksissä ministeriöllä on myös ollut taipumusta ohittaa neuvottelujärjestelmä ja siirtää asian käsittely suoraan ministeri- tai valtiosihteeriöryhmiin.

Yhteensovittamisen tulisi tapahtua virkamiesvalmistelun osalta kunnallishallinnon ja -talouden neuvottelukunnassa ja sen jaostoissa ja vastaavasti poliittisten linjausten osalta PPO -ministeriryhmässä. Käytännön elämässä molemmat jäävät liian usein sektorikohtaisen valmistelun jalkoihin.

Toisaalta lakisäätöisen peruspalveluohjelman laadinta osana valtiontalouden kehysmenettelyä on selvästi lisännyt valtio-kunta -neuvottelujärjestelmän uskottavuutta ja sen sitovuutta. Ohjelmaa valmistelevan ministeriryhmän työskentely on lisännyt eri ministeriöiden valmiuksia palveluiden ja niiden rahoituksen kokonaistarkasteluun. Myös ministeriöiden välinen yhteistyö on lisääntynyt, kun ne valmistelevat peruspalveluvelvoitteita ja muutoksia palveluiden rahoitukseen.

Järjestelmän kehittäminen edellyttäisi organisaatiouudistuksia, jotka vahvistaisivat ministeriöiden välistä horisontaalista koordinaatiota. Samalla tulisi ottaa käyttöön valtiontalouden kehysmenettelyä vastaava kuntatalouden kehysmenettely, joka sitoisi myös ministeriöt tiiviimmin käytettävissä oleviin resursseihin.

Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma

Kirjoittaja on Suomen Kuntaliiton toimitusjohtaja ja Kuthanekin jäsen

KUNNALLISTALouden JA –HALLINNON NEUVOTTELUKUNTA – VÄLÄHDYKSIÄ VUOSIEN VARRELTA

Kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunnan 40 toimintavuoden aikana valtionhallinto ja kunnallishallinto ovat olleet monien muutosten kohteena. Puheenjohtajat, jäsenet, kuntien keskusjärjestöt, ministeriöt ovat muuttuneet, ja kuntien tehtävät ja velvoitteet lisääntyneet. Neuvottelukunnan tehtävät ovat muuttuneet, mutta osa kestänyt aikojen saatossa.

Valtioneuvoston raha-asiaivaliokunta oli jo vuonna 1971 nähnyt tarpeelliseksi asettaa kunnallistalouden neuvottelukunnan. Asettamispäätöksen mukaan neuvottelukunnan tuli mm. edistää kunnallistalouden suunnittelua ja yhteen sovittaa kunnallistaloudellista suunnittelua kokonaistaloudelliseen ja valtiontaloudellisen suunnitteluun, kehittää valtion ja kuntien välisen kustannusten jaon yleistä järjestelmää sekä kehittää kunnallistalouden rahoitusjärjestelyjä.

Vuoteen 1973 tultaessa neuvottelukunnan toiminta oli vakiintunut siten, että tehtävistä ja kokoonpanosta voitiin antaa asetus. Helmikuun toisena päivänä sisäasiainministeri Heikki Tuomisen esittelystä annettiin asetus kunnallistalouden neuvottelukunnasta. Neuvottelukunta nimettiin yhteistyöelimeksi ja sen toiminnan tavoitteena oli kunnallistalouden suunnittelun sekä sen kokonaistaloudellisen ja valtiontalouden suunnittelun tarpeellinen yhteensovittaminen. Tehtävissä mainittiin edelleenkin taloussuunnittelun yhteensovittaminen, valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon järjestelmän kehittäminen sekä kunnallistalouden rahoitusjärjestelyjen turvaaminen mm. luottorahoituksen osalta. Neuvottelukunnan tehtävät olivat laaja-alaiset, sisältyihän siihen kunnallistaloutta koskevien tietojen kerääminen, selvitysten hankkiminen, tutkimusten ja laaja-alaisten kehitysarvioiden laadinta.

Yhden keskusjärjestön myötä myös ministeriöiden määrä vakiintui

Ministeriöistä ovat neuvottelukunnassa alusta lähtien ollut mukana valtiovarainministeriö, opetusministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö. Kaikista kolmesta kuntien keskusjärjestöstä, Suomen Kunnallislitto, Suomen Kaupunkiliitto ja Finlands svenska kommunförbund, oli edustajat. Työministeriö oli edustettuna vuosina 1977- 1993. Vuodesta 1993 lähtien neuvottelukunnassa on ollut edustajat valtiovarain-, opetus- sekä sosiaali- ja terveysministeriöstä. Kuntien keskusjärjestöjen yhdistyminen Suomen Kuntaliitoksi mahdollisti neuvottelukunnan jäsenmäärän pienentämisen ja määräksi on vakiintunut kuusi jäsentä valtion puolelta sekä kuusi jäsentä kuntasektorilta.

Neuvottelukunnalle annettu suunnittelutehtävä sekä kunnallistalouden rahoitusjärjestelyt mm. luottorahoituksen osalta näkyivät neuvottelukunnan kokoonpanossa, jäsenenä oli taloudellisen suunnittelukeskuksen ja rahalaitosten neuvottelukunnan edustaja. Myöhemmin neuvottelukunnassa oli Suomen Pankkia edustava jäsen vuoteen 1986 asti.

Seuraavan kerran neuvottelukuntaa koskevaa asetusta muutettiin vuonna 1993, neuvottelukunnasta tuli kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunta. Vuoden 1995 kuntalaissa säädettiin valtion ja kuntien suhteesta ja neuvottelumenettelyä koskeva säännös otettiin kuntalakiin. Säännöksessä säilyivät edelleenkin keskeisinä kunnallistalouden suunnittelun ja valtiontalouden suunnittelun yhteensovittaminen, valtion ja kuntien välinen kustannustenjakoa sekä periaatteellisesti tärkeät tai laajakantoiset kunnallistaloutta ja –hallintoa koskevat asiat. Kuntalain uudistamisen takia neuvottelukuntaa koskevaa asetusta ei muutettu. Seuraavan kerran valtio – kunta –suhteen säädöstason muutoksia tehtiin vuoden 2008 alusta lukien, jolloin kuntalakiin lisättiin säädökset kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunnasta ja sen tehtävistä sekä peruspalveluohjelmamenettelystä.

Virkamiesjohtoisesta ministerijohtoiseen toimintaan

Ensimmäisen neuvottelukunnan puheenjohtaja oli sisäasiainministeriön kansliapäällikkö Arno Hannus ja hän johti neuvottelukuntaa eläkkeelle siirtymiseensä asti. Valtiovarainministeriön valtiosihteeri Teemu Hiltunen toimi puheenjohtajana vuodesta 1986, kunnes puheenjohtajuus siirtyi jälkeen sisäasiainministeriölle. Sisäministeri Jarmo Rantanen oli ensimmäinen neuvottelukuntaa johtanut ministeri. Käytäntö vakiintui ja tuosta lähtien neuvottelukuntaa on johtanut kunta-asioista vastaava ministeri. Varapuheenjohtaja on vuodesta 1977 lähtien ollut kuntasektorin edustaja.

Neuvottelukunnan alkuvuosina sillä oli pääsihteeri ja sivutoiminen sihteeri. Ensimmäisenä pääsihteerinä toimi Arto Laitinen ja vuonna 1973 neuvottelukunta otti toiseksi päätoimiseksi sihteeriksi Juhani Turkkilan. 1980-luvun lopulla kuthanekin sihteeristöä muodostettiin sisäasiainministeriön lääni-, kunta- ja asuntoasiain osaston yksikkö, josta myöhemmin tuli lääni- ja kuntaosaston kuntatalousyksikkö.

Neuvottelukunnan valmistelueliminä toimivat jaostot. Jaostoja on perustettu tarpeen mukaan ja ainakin valtiosuusjaosto, järjestelyasiakirjajaosto, talousjaosto ja arviointijaosto ovat toimineet. Nykyisessä neuvottelukunnassa talousjaosto toimii budjettipäällikön johdolla ja arviointijaosto kunta- ja aluehallinto-osaston ylijohtajan johdolla. Talousjaosto valmistelee vuosittain kuntatalouden kehitysarvion ja arviointijaosto kokoaa joka toinen vuosi kuntien järjestämien peruspalvelujen arviointiaineistosta peruspalvelujen tila –raportin. Myös kuntasektorin tuottavuuskehityksen arviointi kuuluu arviointijaostolle. Neuvottelukunnassa käsiteltävät asiat kokoaa pääsihteeri.

Järjestelyasiakirjasta kuntatalouden kehitysarvioon

Kokouspöytäkirjojen perusteella valtion ja kuntien välinen tehtävien jaon järjestelmä, kuntien maksupolitiikka, kunnallistalouden tilastointi sekä verovähennyksiä koskeva tutkimus olivat vuoden 1973 alussa ajankohtaisia. Nämä vuoden 1973 kokousasiat ovat edelleenkin neuvottelukunnan työpöydällä, tosin sisällöltään uudistuneina.

Kunnallistalouden suunnittelun sekä valtiontalouden suunnittelun yhteensovittamisen välineeksi kehitettiin järjestelyasiakirjamenettely. Järjestelyasiakirjan allekirjoittaminen uutisoitiin aina näytävästi. Muistan uutiskuvat allekirjoitustilaisuuksista ja ihmettelin, mitä järjestellän.

Järjestelyasiakirja oli valtion ja kuntien yhteinen tahdonilmaisu, se ei sitonut kuntia eikä valtiota. Melko pian allekirjoituksen jälkeen, osapuolet alkoivatkin syytellä toisiaan asiakirjan rikkomisesta. Elikö se vain juhannuksesta elokuun budjettiriiheen?

Viimeisen kerran järjestelyasiakirja allekirjoitettiin 1.7.1991. Kesäkuu oli minulle ensikertalaiselle kiireistä aikaa. Järjestelyasiakirjaa muutettiin moneen otteeseen ja viimein yhteisymmärrys löytyi silloisen budjettipäällikkö Raimo Sailaksen johdolla. Opetusministeriölle järjestelyasiakirjan hyväksymisen viivästyminen juhannuksen jälkeiseksi ajaksi ei sopinut, ja juuri ennen juhannusta ministeriö ja keskusjärjestöt allekirjoittivat erillisen sopimuksen, jonka mukaan opetustoimen menoissa säästettiin 5 %.

Järjestelyasiakirjan mukaan talous oli painumassa syvään taantumaan, hallitus sitoutui pidättäytymään uudistuksista, jotka merkitsevät kuntien kokonaismenojen tai henkilöstön kasvua, kuntien vapaaehtoista yhteistyötä luvattiin edistää sekä laskennalliseen valtionosuusjärjestelmään luvattiin siirtyä vuoden 1993 alusta. Oliko taustalla se, ettei valtionosuusjärjestelmän uudistusta haluttu vaarantaa, kun järjestelyasiakirjassa luvattiin pitää valtion ja kuntien välinen kustannustenjako muuttumattoman uuteen järjestelmään siirryttäessä? Tätä lupautta ei kuitenkaan voitu pitää, ja valtionosuusleikkauksia tehtiin vuosina 1992 - 1997.

”Arkistoistani” löysin vuodelta 1996 muistion, jossa verrataan kahden hallituksen toteuttamia valtionosuusleikkauksia. Tuon muistion mukaan valtionosuuksien leikkaukset olivat vuosina 1992 - 1995 yhteensä 6,2 mrd. markkaa. Lisäksi valtionosuuksiin jätettiin tekemättä indeksikorotukset, joiden yhteissumma oli 1,5 mrd. markkaa. Vuosille 1995 - 1996 valtionosuuksia vähennettiin 7,2 mrd. markkaa ja indeksitarkistusten tekemättä jättäminen nosti summaa 300 milj. markalla.

Valtionosuusleikkausten takia yhteistyön ilmapiiri oli aika ajojin kireä. Neuvottelukunnassa keskusteltiin, miten valtionosuusleikkaukset toteutetaan, mk/asukas vai pe/äyri –periaatteella. Yhtenä vuonna budjettiriihessä päätettiin valtionosuusleikkausten suuruudesta, mutta leikkaustapa jätettiin auki. Keskustelu leikkaustavasta käytiin neuvottelukunnassa. Jonkinlaista jännitystä oli ilmassa myös silloin, kun valtiovarainministeri Iiro Viinanen tuli talousjaoston kokoukseen.

Kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunta ryhtyi laatimaan kuntatalouden kehitysarviota hallituksen budjettiriihtä ja myöhemmin myös kehysriihtä varten. Kunnallistalouden suunnittelun ja valtiontalouden suunnittelun yhteensovittamiseksi kehitettiin kuntatalouden kehitysarvio. Kehitysarvio valmisteltiin neuvottelukunnan talousjaostossa, jossa

olivat edustajat ministeriöistä ja Kuntaliitosta. Kehitysarvio pohjautui samoille oletuksille kansantalouden kehityksestä kuin valtion talousarvio. Kunnille ja kuntayhtymille kehitysarvio antoi tietopohjaa taloussuunnitelman ja talousarvion laadinnalle.

Kehitysarvion laadinnassa on pitkän harjoittelun jälkeen päästy yhteiseen näkemykseen kuntataloudesta. Alkuaikoina, kuntien ja valtion näkemykset poikkesivat ja kehitysarvioon kirjattiin kuntaliiton eriävät näkemykset. Yhden kerran valtioneuvoston kehysriiheen valmisteltiin kaksi versiota kehitysarviosta. Kehyspäätöksen jälkeen palattiin kuitenkin päiväjärjestykseen, ja kuntiin lähetettiin yhteinen arvio. Yhteiseen kehitysarvioon pääseminen on lisännyt luottamusta kuntien ja valtion kesken sekä tuonut yhteistyöhön hyvää ilmapiiriä.

Poliittisella yhteistyöllä lisää yhteistä tahtotilaa

Kuntien tehtävien ja velvoitteiden tasapainottaminen nousi 1990-luvulla valtiosuusleikkausten jälkeen agendalle. Tasapainottamista haettiin sitouttamalla niin valtion kuin kuntien poliittisia päätöksentekijöitä yhteisiin tavoitteisiin. Valtion ja kuntien edustajista koottiin valtio – kunta neuvotteluryhmä, joka toimi kunta-asioista vastaavan ministerin johdolla. Kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunta valmisteli kuntatalouden kehitysarvion, joka käsiteltiin neuvotteluryhmässä.

Pääministeri Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen ohjelmaan kirjattiin peruspalveluohjelma ja budjettimenettely. Menettelyä harjoiteltiin muutama vuosi, ja vuodesta 2008 lähtien peruspalveluohjelmamenettely on yksi osa valtio – kunta -yhteistyötä.

Kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunnan tehtävänä säilyi edelleenkin kuntatalouden kehitysarvion valmistelu, nyt peruspalveluohjelmaa ja peruspalvelubudjettia varten. Lisäksi neuvottelukunnan tulee seurata, että peruspalveluohjelma ja –budjetti otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön ja päätösten valmistelussa.

Valtiosuusjärjestelmän kehittäjästä valtiosuusuidustusten seuraajaksi

Valtiosuusjärjestelmän kehittämistehtävä on ollut alusta lähtien neuvottelukunnalla. Alkuvuosina neuvottelukunnalla oli merkittävä rooli uudistusehdotusten valmistelussa. Laskennalliseen järjestelmään siirtymisen pohjatyö tehtiin neuvottelukunnassa. Uudistus hiottiin selvitysmies Teemu Hiltusen johdolla. Hallituksen esityksen valmistelua johdamaan irrotettiin neuvottelukunnan pääsihteeri muista tehtävistään. Kustannusperusteesta laskennalliseen valtiosuusjärjestelmään siirtyminen toteutui vuoden 1993 alussa. Valtiosuusjärjestelmää on tuon jälkeen uudistettu pääasiassa selvitysmiesten johdolla sekä työryhmissä. Neuvottelukunta on käsitellyt ja seurannut uudistuksia, käytännön työtä neuvottelukunta ei ole vuoden 1993 uudistuksen jälkeen tehnyt.

Yhteiseen käsitykseen kunnille annettavien tehtävien kustannusvaikutuksista

Vuodesta 1995 lähtien neuvottelukunnassa on käyty kuntalain mukaiset neuvottelut kuntien tehtäviä koskevista hallituksen esityksistä. Neuvottelujärjestelmä ei suinkaan ollut kaikille ministeriöille tuttu. Opittiin yhteisissä keskusteluissa tai asian käsittelyn pysäyt-

tämisellä. Haettiin tulkintaa sille, mikä on periaatteellisesti tärkeä tai laajakantoinen asia. Ohjeeksi voitiin antaa vain, jos toinen osapuoli haluaa neuvotella, niin sitten neuvotellaan. Neuvotteluja siis on käyty niin varsinaisessa neuvottelukunnassa kuin ns. erillisneuvotteluissa. Neuvottelun kohteena olleiden asioiden luettelo on pitkä. Ei kuitenkaan riittävän pitkä, jos tarkastellaan kunnille annettavien tehtävien määrän kehitystä vuoden 1995 jälkeen. Vasta valmistuneen kuntien tehtäväkartoituksen mukaan kunnilla on ainakin 535 lakisääteistä tehtävää ja yli 900 niiden hoitoa koskevaa velvoitetta.

Kuntasektorin ja ministeriöiden käsitykset uusien tehtävien ja velvoitteiden taloudellisista vaikutuksista poikkeavat usein merkittävästi. Tilastotiedon, tutkimustiedon ja ajan puute vaivaavat valmistelua. Ja lisäksi kehys rajoittaa, uudet tehtävät tulee toteuttaa valtiontalouden kehysten rajoissa. Neuvottelukunnassa taloudelliset vaikutukset ovat tarkastelussa, mutta liian usein osapuolten näkemykset eroavat merkittävästikin. Joudutaan tilanteeseen, jossa hallituksen esitykseen kirjataan seurantavelvoite, ja esitys annetaan eduskunnalle. Tämän seurauksena kuntien valtionosuuksia joudutaan lisäämään kustannustenjaon tarkistuksessa tai muuttamaan valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa. Kumpikaan osapuoli ei ole enää tyytyväinen kustannusvaikutusten arvioinnin nykytilaan.

Kuntien tehtävien arviointityöryhmä on ehdottanut, että Kuthanekiin perustettaisiin taloudellisten vaikutusten arviointiin keskittyvä jaosto, joka arvioisi ennakkollisesti kunnille annettavien tehtävien kustannusvaikutuksia, seuraisi uudistusten vaikutuksia sekä käynnistäisi pilottiarviointeja. Tämä lisäksi työryhmä ehdottaa kuntavaikutusten kokonaisuuden arvioinnin kehittämistoimia säädösvalmistelussa. Mielestäni neuvottelukunta on hyvä foorumi kehittämään kustannusvaikutusten arviointia. Kustannusvaikutusten ennakkollisen arvioinnin ja säädösvalmistelun kehittäminen toisivat myös peruspalveluohjelman ministerityöryhmälle uuden välineen arvioida kuntien rahoituksen riittävyttä niiden järjestämisvastuulla olevien tehtävien hoitamiseen.

Kuntatilastoinnin kehittämiseksi käynnistetty kehittämisohjelmatyö tuo paremmat mahdollisuudet arvioida kuntatalouden tilaa ja kunnille annettavien tehtävien ja velvoitteiden taloudellisia vaikutuksia. Tutkimustiedon hyödyntämiseksi tarvitaan yhteistyön virittämistä tutkijatahojen kanssa. Myös valmistelu-aikaa tarvitaan lisää.

Hannele Savioja

Kirjoittaja on valtiovarainministeriön neuvotteleva virkamies ja Peruspalveluministerityöryhmän sihteeri. Savioja toimi vuosina 1995-2012 Kuthanekin pääsihteerinä.

ETENEEKÖ KUNTA- JA PALVELURAKENNEUUDISTUS?

Paraksesta kunta- ja palvelurakennemuutokseen

Kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunnan vuosijuhla ajoittuu hyvin mielenkiintoiseen aikaan. Suomen kunnallishallintoa, kuntien rahoitusjärjestelmää ja erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämistä valmistellaan – jälleen kerran - suureen rakenteelliseen muutokseen.

Edellisellä hallituskaudella alkanut Paras-kuntauudistus ja nyt pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen kuntauudistus ovat merkittäviä hankkeita neuvottelukunnan toiminnan aikana. Nykyisen hallituksen tavoitteena on toteuttaa koko maan laajuinen kuntauudistus. Hallitusohjelman tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne, joka turvaa laadukkaat ja yhdenvertaiset kunnalliset palvelut asiakaslähtöisesti koko maassa. Vahvan kunnan vaihtoehtona voidaan tarvittaessa antaa mahdollisuus poikkeusmenettelyyn, jossa kunnat yhdessä voivat perustaa väestöpohjaltaan riittävän suuria sosiaali- ja terveydenhuoltoalueita, joilla on sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusvastuu. Hallitusohjelmassa asetettiin myös reunaehdot kunta- ja palvelurakenteen kehittämiseksi.

Paras-uudistuksen puitelain voimassaolo päättyi viime vuoden lopussa, mutta toimintaa velvoittavat lain siirtymäsäännökset ovat voimassa vielä vuoden 2014 loppuun saakka. Puitelaki edellytti, että jokaisen alle 20000 asukkaan kunnan tuli joko tehdä kuntaliitos tai perustaa yhteistoiminta-alue sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämiseksi. Puitelaki antoi valtioneuvostolle toimivallan tarvittaessa pakottaa kunnan yhteistoiminta-alueen perustamiseen tai sen ylläpitämiseen.

Koska puitelain siirtymäsäännöstenkin voimassaoloaika on pian päättymässä, on välttämätöntä, että uusi kuntarakennelaki ja laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, valvonnasta ja rahoituksesta saadaan voimaan mahdollisimman pian. Kunta- ja palvelurakennemuutostusta pitäisi normiohjata selkeästi, jotta kunnat voisivat tehdä kerralla tarvittavat ja riittävän suuret rakennemuutokset niin, että välttyttäisiin jatkuvasti toistuvilta, uusilta ja vaativilta rakennemuutoksilta. Jatkuva hivuttainen uudistaminen on raskasta sen tekijöille normaalin perustyön ja palvelujen järjestämisen ja tuottamisen rinnalla.

Kuntarakennelakiluonnos – lausuntojen antamisen aika

Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osasto julkaisi helmikuussa 2012 ”Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne” selvityksen, jonka tekeminen perustui hallitusohjelman mukaiseen toimeksiantoon. Selvitys oli virkamiestyöryhmän esitys siitä, miten kuntarakennetta tulisi merkittävästi uudistaa eri näkökulmien ja muuttujien perusteella 2020-luvulle mentäessä. Virkamiestyöryhmä päätyi esittämään 66-70 kuntajakoselvitys- aluetta uusien kuntien perustamiseksi. Työryhmä koki, että kunta- ja palvelurakenteen yhteensovittaminen annetussa ajassa oli erityisen vaikeaa, joten työryhmä esitti, että sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteiden uudistamiseksi on käynnistettävä nopeasti oma jatkoselvitys tehdyn selvityksen pohjalta.

Hallituksen kevään 2012 iltakoulun ja hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän linjausten jälkeen käynnistyi kuntarakennelain valmistelu. Kuntarakennelakiluonnos valmistui lopulliseen muotoonsa ministerityöryhmän ohjauksella. Luonnos on parhaillaan kunnissa ja eri tahoilla lausunnoilla. Laki tulisi voimaan kesällä, mutta todennäköisemmin syksyllä 2013.

Lakiluonnoksen mukaan kunnan tulisi selvittää kuntien yhdistymistä, jos se täyttää yhdenkin laissa säädetystä selvityspenusteista. Selvityspenusteet koskevat palveluiden edellyttämää väestöpohjaa, työpaikkaomavaraisuutta, työssäkäyntiä ja yhdyskuntarakennetta sekä kunnan taloudellista tilannetta. Kunta ei voisi jättäytyä selvityksen ulkopuolelle, vaikkei yksikään selvityspenusteista täytyisi, jos alueella ei muutoin ole saavutettavissa toiminnallista kokonaisuutta.

Kuntarakennelain tavoitteena on saada aikaan mahdollisemman paljon kuntaliitoksia. Laissa ei ole säädetty uuden kunnan väestöpohjan vähimmäismäärää. Mikäli kuntien yhdistymistä ei tapahdu, selvityksen tulisi kuitenkin aina sisältää vähintään suunnitelma hallinnon ja palvelujen järjestämisestä sekä palvelujen tuottamisesta selvitysalueella sekä selvitykset taloudellisesta tilanteesta ja yhdistymisen vaikutuksista kuntien yhteistoimintaan. Lisäksi selvityksessä tulee olla arvio asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista ja lähidemokratian toteutumisesta sekä yksityiskohtainen arvio kuntien yhdistymisen eduista ja haitoista ja tietyillä alueilla kielellisten oikeuksien toteutumisesta. Kunnan tehdessään tärkeintä sen tulevaisuutta koskevaa päätöstä – tehdäänkö kuntaliitos vai ei - päätös perustuisi tietoon ja tosiasioihin, ei tunteisiin ja oletamuksiin.

Valtioneuvosto voisi päättää kuntien yhdistymisestä kunnan vastustuksesta huolimatta tilanteessa, jossa erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointinnettelyssä todetaan, että kuntajaon muutos on tarpeen kunnan asukkaiden palvelujen turvaamiseksi.

Metropoliesiselvitys ja soten palvelurakennemuudistus – selvityshenkilöt liikkeellä

Tammikuun 11. päivä 2013 oli kunta-asioiden osalta tärkeä päivä. Samana päivänä julkaistiin metropolialueen esiselvityksen alustavat ehdotukset kuntajakoalueista ja metropolihallintomalleista sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetyöryhmän loppuraportti.

Selvityshenkilöt ehdottavat väliraportissaan metropolialueen 14 kunnalle hallinnon rakenteiden kehittämiseksi kolmea vaihtoehtoista mallia. Selvityshenkilöt tekevät lopullisen selvityksensä kuntien kuulemisen jälkeen helmikuun loppuun mennessä. Selvityshenkilöt ovat ehdotuksia tehdessään huomioineet poliittiset linjaukset ja kuntarakennelakiuonnoksen tavoitteet. Lopullinen selvitys ja kuntien siitä antamat lausunnot antavat pohjaa tulevalle metropoliratkaisulle. Hallitus on kesäkuun 2012 iltakoulussa linjannut, että alueella tarvitaan sekä kuntarakenteen muutoksia että jonkin tyyppistä metropolihallintoa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetyöryhmän loppuraportissa todetaan, että uudessa integroidussa ja kaksitasoisessa palvelurakenteessa olisi nykyiseen verrattuna laajempi sosiaali- ja terveydenhuollon perustaso ja tätä täydentävä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteinen erityisvastuutaso.

Perustasolla tarvittaisiin riittävää väestöpohjaa ja riittäviä tuotantovolyymejä palveluiden laadun ja turvallisuuden turvaamiseksi. Väestöpohjan tulisi olla kantokykytekijöistä riippuen vähintään 50000 – 100000. Muita kantokykytekijöitä, joilla järjestämisvastuuta arvioitaisiin, olisivat järjestäjän taloudellinen kestävyys ja vakaus, osaamisen turvaaminen, henkilöstön saatavuus ja riittävyys sekä infrastruktuuri. Pelkkä väestöpohja ei siis riitä takamaan järjestämisvastuun saamista.

Viiden sosiaali- ja terveydenhuollon erityisvastuualueen tehtäviin kuuluisivat työjako-, koordinaatio-, suunnittelu- ja viranomaistehtävät sekä velvollisuus sopia kansallisesti määritellyistä vaativan erityistason palveluista ja varmistaa näiden palveluiden saatavuus. Eri-tyisvastuualueet tarvitsevat tehtäväänsä varten lainsäädäntöön perustuvan toimivallan.

Hallinnon- ja aluekehityksen ministeriryhmän kesäkuun ja sosiaali- ja terveyspoliittisen ministeriryhmän joulukuun linjausten mukaisesti tulevassa erityispalveluja sisältävässä palvelurakenteessa laajan perustason palvelutarpeeseen vastaaminen edellyttää vähintään noin 50000 – 100000 väestöpohjaa. Perustasolla sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuu on joko vahvalla kunnalla tai sosiaali- ja terveydenhuollon alueella (sotealue). Sotealue voi olla joko vastuukunta tai kuntayhtymä. Sotealueella järjestämisvastuu on jaettu; järjestämisvastuu on varsinaisesti itse sotealueella, mutta sen lisäksi alueeseen kuuluva, vähintään noin 20000 asukkaan kunta voi järjestää joitakin sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluja, jos sillä on tähän riittävä kantokyky. Näiden kuntien muiden sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuus on turvattava kuulumalla sotealueeseen.

Ministeriryhmien linjausten mukaiseen palvelurakenteen toteuttamiseen liittyy lukuisia avoimia kysymyksiä ja tarkemmin selvitettäviä asioita koskien muun muassa päätöksentekoa, järjestämis- ja rahoitusvastuuta ja ohjausjärjestelmää. Palvelurakennemuudistusta jatketaan helmikuun loppuun 2013 tehtävillä alueellisilla selvityksillä. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain valmistelu aloitetaan maaliskuussa 2013. Tavoitteena on, että laki tulisi voimaan 2015. Toivotaan, että valmisteluaika riittää.

Puitelaissa kunta- ja palvelurakenteen uudistamisessa väestöpohjakriteeri oli 20000. Kuntarakennelakiuonnoksessa ei ole uudelle kunnalle väestöpohjakriteeriä, yksi kunnan selvitysvelvollisuutta edellyttävä kriteeri on alle 20000 asukasta. Tulevassa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa väestöpohjakriteeri perustasolla on vähintään noin 50000 – 100000 ja joidenkin palveluiden osalta vähintään noin 20000. Sosiaali- ja terveydenhuol-

lon asiantuntijat ovat taas todenneet, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun edellyttämä väestöpohja pitäisi olla vähintään 200000.

Yli 1500 lakisääteistä tehtävää ja velvoitetta

Kuntien tehtävien kartoitus julkaistiin 17. tammikuuta 2013. Kunnilla on yhteensä noin 540 lakisääteistä tehtävää ja kun tehtävien edellyttämät lakisääteiset velvoitteet lasketaan mukaan, määrä on yhteensä noin 1500. Kaikki nykyiset kunnat eivät selviä tehtävien ja velvoitteiden järjestämisestä ja rahoittamisesta 2020-luvulle mentäessä, vaikka lakisääteisiä tehtäviä ja velvoitteita vähennettäisiinkin. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen muutoksen myötä vahvan kunnan ja sotealueen lakisääteisten tehtävien ja velvoitteiden määrä kasvaa järjestämisvastuun laajentumisen myötä. Nyt tarvitaan sekä kuntarakenteen että palvelurakenteen uudistuksia, tarvitaan sekä väestöpohjiltaan nykyistä huomattavasti suurempia kuntia että kuntien yhteistyötä laajempaa väestöpohjaa edellyttävissä palveluissa. Tämän toteuttamiseksi tarvitaan valtion tiukempaa ja selkeämpää normiohjausta.

Kritiikkiä, kritiikkiä – ei tule mitään vai tuleeko pannukakku?

Kuntauudistusta ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutosta on kritisoitu voimakkaasti sen sekavuuden vuoksi; liian monta ja suurta uudistusta yhtä aikaa. Eri asiantuntijat ovat todenneet, että uudistuksen lopputulos on todennäköisesti pannukakku.

Olemassa olevaakin kritisoidaan. Kunnilta on aina saatu kriittistä palautetta siitä, että kuntayhtymien ohjaus on erittäin vaikeaa. Kuntayhtymät ovat yleisin kuntien yhteistyömuoto. Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymien toimintaa ja päätöksentekoa on kritisoitu todeten, että niitä on vaikea ohjata ja yhtymät lähettävät vain kunnille laskun. Kuntayhtymien laskutusperusteita arvostellaan jatkuvasti. Paras-uudistuksen sosiaali- ja terveystoimen yhteistoiminta-alueita halutaan purkaa perustellen sillä, että kustannukset kunnille ovat liian korkeita ja kunnilla ei ole yhteistoiminnassa riittävästi päätös- ja ohjausvaltaa. Kautta aikain on kritisoitu sitä, että erikoissairaanhoidon kunnille liian kallista ja sairaanhoitopiirikuntayhtymien ohjaus on erittäin vaikeaa. Kunnat säästävät kaikkien muiden palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta erikoissairaanhoidon hyväksi. Hyvä työterveys takaa hyvät palvelut vain osalle kuntalaisia. Viimeisin kritiikin kohde on ollut ensihoito, jonka järjestämisvastuu siirtyi kunnilta sairaanhoitopiireille. Koulutus kuntayhtymien rahoitusjärjestelmää taas halutaan muuttaa, jotta kuntien ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä parantuisi. Koko kansallinen sosiaali- ja terveystoimen rahoitusjärjestelmä kaipaisi uudistamista. Esitettyä kritiikkilistaa voisi vielä jatkaa.

Kuntauudistuksessa on aina vedottu siihen, että kuntien tulisi olla niin toiminnallisesti kuin taloudellisesti riittävän suuria ja vahvoja, jotta ne voisivat järjestää kaikki lakisääteiset palvelut, myös integroidun sosiaali- ja terveydenhuollon. Silloin järjestämis- ja rahoitusvastuu sekä ohjaus ja päätösvalta olisivat samassa organisaatiossa. Tämä edellyttäisi kunnilta riittävän suurta väestöpohjaa ja erilaisia kantokykytekijöitä.

Kunta-alan asiantuntijat ovat todenneet, että palvelujen järjestämisen osalta väestöpohjaa vahvalle kunnalle ei voida määritellä, koska erilaiset palvelut vaativat erilaista väestöpohjaa. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijat edellyttäisivät sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäjältä kuitenkin vähintään 200000 väestöpohjaa. Kuntarakennelakiluonnoksessa ei ole määritelty ja säädetty vahvan kunnan väestöpohjaa, koska se vaihtelee alueittain. Kuntien vastuulla on arvioida ja selvittää, millaisen selvitysalueen he haluavat ja millaisen mahdollisen uuden kunnan he haluavat perustaa. Kunnat voivat vaikuttaa siihen, onko kunnalla tulevaisuudessa kaikkien vaiko vain osan palvelujen järjestämis- ja rahoitusvastuu sekä ohjaus- ja päätösvalta.

Sosiaali- ja terveystoimen palvelurakennemuutoksessa on linjattu, että erittäin vaativa erikoissairaanhoidon ja sosiaalihuolto keskitetään viidelle erityisvastuualueelle ja vielä jaetaan näiden kesken. Tämä linjaus on järkevä yli 5 miljoonan asukkaan Suomessa. On aivan sama missä päin Suomea erittäin vaativaa hoitoa järjestetään, kunhan sitä saa ammattitaitoiselta ja osaavalta järjestäjältä. Erityisvastuualueen hallintomallia ei ole vielä ratkaistu; todennäköisesti se on kuntien yhteistoimintaa, mutta myös valtion järjestämisvastuu voi olla esillä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksessa tavoitteena on, että perustasolla integroidaan ohjatusti erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon sekä sosiaalihuollon. Tälle tasolle on pyritty hakemaan järjestämisvastuuseen taho, jossa integraatio onnistuisi. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijat ovat esittäneet, että tälle tasolle tarvittaisiin vähintään 200000 väestöpohja eli esitys vaatisi joko 200000 väestöpohjan kuntia tai yhteistoimintaorganisaatioita.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksessa on linjattu, että perustasolla järjestämisvastuu on kunnalla tai sotealueella. Sotealue on väestöpohjaltaan 50000-100000 ja se voi olla vastuukunta tai kuntayhtymä. Lisäksi sotealueella järjestämisvastuu on jaettu; 20000 väestöpohjan kunnalla voi olla järjestämisvastuu joistakin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista ja muiden sosiaali- ja terveyspalveluiden osalta sen on kuuluttava sotealueeseen. Palvelurakennemuutos antaa mahdollisuuden kuntien yhteistyöhön, jos riittävän vahvaa kuntaa ei synny. Mikään ei estä perustamasta 200000 väestöpohjan sotealuetta. Sosiaali- ja terveydenhuollossa kuntien yhteistyö, jota kunnissa on uudistuksessa peräänkuulutettu ja edellytetty, mutta samanaikaisesti myös arvosteltu, on mahdollista.

Kun kunta- ja palvelurakennemuutuksen avaa ja samalla peilaa sitä siitä saatuun arvosteluun ja nykytilanteen kritiikkiin, uudistuksen arvostelu ja nykytilanteen kritiikki menevät osittain ristiin.

Uudistuksessa tulisi pyrkiä järjestelmään, jossa järjestämis- ja rahoitusvastuu sekä päätös- ja ohjausvalta on samalla organisaatiolla. Tätä kaikki varmasti pitävät hyvänä. Nykyisten poliittisten linjausten pohjalta vaihtoehdot ovat vahva kunta tai aihealue. Sotealue voi olla joko vastuukunta tai kuntayhtymä. Kunta- ja palvelurakennemuutos ei ole vaihtoehtona. Vahva kunta on mielestäni kuntien yhteistoimintaa selkeämpi vaihtoehto.

Lopuksi

Kuntien talouden tila ja liikkumavara ovat erittäin tärkeitä peruspalveluiden turvaamiseksi. Kuntarakennelakiluonnoksen mukaisen kunnan taloudellista tilannetta koskevan kuntajakoselvityspäätöksen täytti vuonna 2012 yhteensä 42 kuntaa eli nämä kunnat olivat taloudellisessa kriisissä tai kriisiytymässä. Luku oli huolestuttavan korkea. Näistä kunnista kahdeksan yhdistyi vuoden 2013 alussa.

Kuntien valtionosuusjärjestelmää uudistetaan hallitusohjelman mukaisesti. Nykyinen järjestelmä sisältää 50 erilaista, osin vielä päällekkäistä laskentaperustetta. Järjestelmän uudistaminen on monista eri syistä perusteltu, mutta uudistamista ei voi käyttää kunta- ja palvelurakenteen muuttamisen välineenä. Valtion säätäessä kunnille lakisääteisiä tehtäviä ja velvoitteita, sen tulee myös varmistaa, että kunnilla on riittävä rahoitus niiden hoitamiseen. Uuden valtionosuusjärjestelmän tulee olla neutraali suhteessa kunta- ja palvelurakenteeseen.

Vuonna 2005 kuntia oli 416, nyt kuntia on 320. Tämän vuoden alussa perustetuissa uusissa kunnissa oli mukana 26 kuntaa ja kuntia on 16 vähemmän kuin viime vuonna. Vuodelle 2014 ei ole tiedossa vielä yhtään kuntaliitosta ja tiedossa on, että vuonna 2015 tapahtuu yksi kuntaliitos, jossa mukana on kaksi kuntaa. Toivottavasti kuntarakennelaki ja tuleva sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki saavat kunnat vakavasti selvittämään ja toteuttamaan kuntaliitoksia, koska perusteita uusille kunnille on.

Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan juhlat vuosi ajoittuu siis todella mielenkiintoiseen aikaan. Neuvottelukunnan rooli ja asema kuntauudistuksen osalta on erittäin tärkeä; neuvottelukunta käsittelee periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia kunnallishallinnon ja -talouden asioita sekä valtion- ja kuntatalouden yhteensovittamista. Neuvottelukunta on valtion ja kuntien yhteistyöelin. Neuvottelukunnan kokoonpano on poikkeuksellinen; jäsenet ovat valtioneuvoston määräämiä ja jäsenistä puolet on valtion ja puolet kuntien edustajia. Hallinto- ja kuntaministeri on neuvottelukunnan puheenjohtaja. Suomen Kuntaliitto nimeää varapuheenjohtajan ja kuntien edustajat.

Neuvottelukunnan asemaa ja roolia ollaan peruspalveluohjelmamenettelyn kehittämisen myötä vahvistamassa. Neuvottelukunta on ja tulee olemaan kannanottaja ja suunnan näyttäjä kaikissa kunta-asioissa, myös kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa.

Päivi Laajala

Kirjoittaja on valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osaston osastopäällikkö ja ollut vuodesta 2008 Kuthanekin jäsen

KUNNALLISTALouden JA –HALLINNON NEUVOTTELUKUNTA AVAINROOLISSA KUNTA-VALTIO- SUHTEESSA

Kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunta on neljäkymmentä vuotias. Asetus kunnallistalouden neuvottelukunnasta annettiin 2.2.1973. Asetuksen esitteli sisäasiainministeri Heikki Tuominen ja asetuksen vahvisti presidentti Urho Kekkonen. Myöhemmin asetusta muutettiin muuttamalla neuvottelukunnan nimi kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunnaksi (Kuthanek).

Neuvottelukunnassa käsitellään hallinto- ja kuntaministerin johdolla kuntia koskevaa lainsäädäntöä, periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia kunnallishallinnon ja –talouden asioita sekä valtion ja kuntien yhteensovittamista. Kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunta tuottaa peruspalveluohjelmaa ja –budjettia varten kunnallistalouden kehitysarvion sekä seuraa peruspalveluohjelman huomioon ottamista kuntia koskevan lainsäädännön ja päätösten valmistelussa. Peruspalveluohjelman ja –budjetin valmistelee valtiovaraministerin johtama peruspalveluministeriryhmä.

Tässä artikkelissa pohditaan neuvottelukunnan roolia ja merkitystä kunta valtiosuhteessa, neuvottelukuntaa toimintatapana sekä miltä neuvottelukunnan tulevaisuus näyttää. Artikkelia varten on haastateltu neuvottelukunnan entisiä puheenjohtajia, jäseniä sekä pääsihteereitä. Kommenttinsa ovat antaneet Hannes Manninen, Martti Korhonen, Jouni Backman, Mauri Pekkarinen, Mari Kiviniemi, Tapani Tölli, Risto Parjanne sekä Arto Luchtala ja Hannele Savioja.

Kuthanek = kunta – valtio suhde

Kunnan tehtävänä on järjestää ja tuottaa palveluita kunnan asukkaille. Kunnille on annettu tehtäviä lainsäädännöllä tai kunnat ovat itse ottaneet hoitaakseen tehtäviä. Kaiken kaikkiaan Suomen kunnilla on hyvin laajat tehtävät. Kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunnan rooli nähdään tärkeänä ja olennaisena osana kunta –valtiosuhdetta.

Suomen Kuntaliiton entinen toimitusjohtaja Risto Parjanne pitää neuvottelukunnan roolia kunnille elintärkeänä. – Sopimusyhteiskunnassa asioista on neuvoteltava. Kuntien neuvotteluasema valtioon nähden on heikko – ainakin muodollisesti. Kuntalakiin pohjautuvana Kuthanekin asema on kunnille hyvin tärkeä. Oikeastaan se on ainoa virallinen ja viimeinen neuvottelukontakti ennen hallitusten esitysten antamista.

Kansanedustajan ja entisen ministerin Martti Korhosen mukaan suomalainen kunta-valtio neuvottelukulttuuri on ainutlaatuinen. – Kunnat ja valtio ovat hyvin tiiviisti yhdessä. Kuthanekin rooli on merkittävämpi kuin edes osataan ajatella.

Kuthanekin nähdään myös lähentäneen kuntia ja valtiota sekä lisänneen luottamusta niiden välillä. Hannes Manninen, joka toimi kunta- ja aluehallintoministerinä sekä neuvottelukunnan puheenjohtajana Matti Vanhasen I hallituksessa korostaa neuvottelukunnan merkitystä kunta valtiosuhteessa. Yhtenä esimerkkinä osapuolien luottamuksen kasvamisesta hän nostaa yhteisen näkemyksen syntymisen kuntatalouden tilasta. – Neuvottelukunnan ansiosta saavutettiin vähitellen yhteiset luvut ja näkemys kuntatalouden kehityksestä. Kehitettävää sen sijaan Manninen näkee kuntia koskevien lakiesitysten viimeisenä neuvottelufoorumina.

Myös entiset puheenjohtajat Jouni Backman, Mauri Pekkarinen, Mari Kiviniemi sekä Tapani Tölli nostavat esille neuvottelukunnan merkityksen yhteisenä neuvottelufoorumina kuntien ja valtion välillä. Neuvottelukunnalla on tärkeä rooli niin asioiden faktapohjien tunnistajana kuin asioiden valmistelijana. Kiviniemi korostaa, että tärkeintä on itse neuvottelu, vaikka oltaisiin eri mieltä, niin tärkeintä on tietää, mistä ollaan eri mieltä.

Kuthanekin entinen pääsihteeri, hallitusneuvos Arto Luhtala valtiovaraministeriöstä pitää tärkeänä, että Kuthanekin kautta valtion ja kuntasektorin yhteiseen tarkasteluun nivotaan kaikkien ministeriöiden säädös- ja muut hankkeet, joilla on huomattava taloudellinen tai periaatteellinen merkitys kunnille. – Kuthanekin ja muiden yhteistyömuotojen kautta valtio puolestaan saa kootusti käyttöönsä paitsi kuntaosapuolen kannat eri ministeriöiden esityksiin myös kuntasektorin asiantuntemuksen ja aloitteet sekä parhaassa tapauksessa myös innovaatiot.

– Kokonaisuutena Suomessa luodut instituutiot valtion ja kuntien intressien sovittamiseksi yhteen turvaavat lakien ja muiden esitysten perusteellisen valmistelun. Kuntien taloutta tai hallintoa koskevat muutokset eivät tule yllätyksenä ”puskasta”. Eri asia on, että osapuolet eivät aina ole uudistuksista tai niiden vaikutuksista yksimielisiä. Meidän järjestelmämme on ainutlaatuinen, muistuttaa Luhtala.

Kuthanek kuvastaa aina aikaansa

Kuthanek työskentelytapana on kehittynyt vuosikymmenten aikana, myös sen rooli on muuttunut aikojen kuluessa.

Mauri Pekkarinen toimi sisäasiainministerinä aikana jolloin Suomessa oli syvä lama eli 90 –luvun alkupuolella. Hänen kaudellaan uudistettiin sekä kuntalaki että valtiosuusjärjestelmä. – Neuvottelukunnan rooli muuttui radikaalisti. Talouslama pakotti kuntatalouden mullistaviin uudistuksiin. Tässä neuvottelukunnalla oli tärkeä ja positiivinen rooli. Valtiosuus uudistukseen Kuthanekissa tehdyt laskelmat ja yhteisenymmärryksen löytäminen siitä, mitä mikäkin asia tarkoitti, auttoi valtavasti erityisesti kuntakentässä uudistusten läpiviemistä. Ylipäänsä olen sitä mieltä, että ilman valtiosuusjärjestelmän uudistusta, kuntakentän sopeutuminen suuriin leikkauksiin olisi ollut mahdotonta.

Ensimmäinen hallintoministeri Jouni Backman muistelee, että hänen kaudellaan korostui erityisesti hallintouudistusten käsittely. Näitä olivat muun muassa kihlakuntauudistus, yhteispalveluhankkeen aloitus, lääni- ja TE-keskusuudistus sekä valtionkeskushallintohanke. – Edellä mainitut uudistukset liittyivät kunta-valtiosuhteeseen. Neuvottelumenettelyn kehittäminen oli esillä. Pyrin vahvistamaan neuvottelukunnan roolia ja pidin sitä itse hyvin tärkeänä toimielimenä, en vain itseni vaan koko hallituksen toiminnan kannalta. Talouden osalta työtä ”varjosti” 6 miljardin markan leikkaukset valtion budjettiin eli niiden tekotapa oli valitettavasti neuvottelukunnan listoilla.

Myös Martti Korhonen muistelee neuvottelukunnan toimineen hyvällä vastavuoroisuusperiaatteella – Kuthanek oli hyvä sparraaja ja keskustelun ohjaaja, kun tehtiin mm. Kainuun hallintokokeilua ja aluekeskusohjelmaa. Hänen aikanaan otettiin käyttöön peruspalveluohjelman ja –budjetin valmistelu.

Hannes Mannisen aikana Kuthanekin työskentelyä uudistettiin aloittamalla arviointijaostotyöskentely pyrkien yhteen sovittamaan kuntien järjestämien peruspalvelujen arviointitoimintaa. Ensimmäinen Peruspalvelujen tila -raportti laadittiin vuonna 2008.

Neuvottelukunnan toimintaan ovat aina heijastuneet myös kunkin aikakauden muutokset. Yksi monista on perustuslain säätämisjärjestyksessä kiirreellisenä annettu Lex Karkkila. – Se oli tasapainoilua sen välillä, että kunnallista itsehallintoa rajoitettaisiin vain vähin välttämätön määrä, mutta samalla voitaisiin turvata yksittäisen kunnan asukkaiden välttämättömät peruspalvelut kriisitilanteessa mahdollisimman edullisesti myös valtiontalouden kannalta. Lisäksi lääkkeiden tuli olla kyllin karvaita, jotta laki ei johtaisi moraalikatkon kuntakentässä. Tähän lakiin päädyttiin myös Kuthanekissa yksimielisesti määraaikaisena ratkaisuna tilanteessa, jolloin koko valtion luottokelpoisuus oli suuremmissa vaarassa kuin yleensä ymmärrettiinkään. Kun oli ilmeinen vaara, että kriisikunta menettää myös poliittisen kykynsä tehdä välttämättömiä päätöksiä veroprosentistaan (veroäyrin hinnasta), maksujen korotuksista, menojen leikkauksista, talousarviosta ja niin edelleen, oli laissa varauduttava myös tämän tyyppisten keskeisten asioiden päätösvalan väliaikaiseen siirtämiseen ministeriölle. Nythän lain voimassaolo on jo päättynyt ja Karkkila on hoitanut veloitteensa, aiheuttamatta kenellekään luottotappioita, muistelee Arto Luhtala.

Kuthanekin entinen pääsihteeri Hannele Savioja muistelee myös 90-luvun alun lama-aikaa, jolloin Kuthanekin merkitys oli suuri. Tästä kertoo muun muassa se, että silloinen valtiovarainministeri Iiro Viinanen tuli talousjaoston kokoukseen kuulemaan miten oikein maan kuntatalous makaa.

Saviojan mieleen on jäänyt myös lääninhallitusten peruspalvelujen arviointia koskevan hallituksen esityksen käsittely, jota käsiteltiin Kuthanekissa kahden puheenjohtajan johdolla. – Hallintoministeri Jouni Backman päätti, ettei esitystä viedä eduskuntaan. Asia tuli uudelleen neuvottelukuntaan, kun puheenjohtajana oli alue- ja kuntaministeri Martti Korhonen. Hän kuunteli Kuntaliiton näkemykset, ja totesi lopuksi vievänsä hallituksen esityksen valtioneuvostoon seuraavalla viikolla. Lääninhallitukset alkoivat arvioida peruspalvelujen tilaa, ja Kuthanekin arviointijaosto oli aloittanut työnsä, muistelee Savioja. Nykyisten aluehallintovirastojen peruspalvelujen arviointikohteiden valintaa ja arviointiaikatauluja on sovitettu yhteen arviointijaoston työn kanssa. Aluehallintovirastot tuottavat nykyisin aineistoa arviointijaoston työstämään Peruspalvelujen tila -raporttiin.

Seuraavat neljäkymmentä vuotta

Kuthanekin rooli nähdään merkittävänä myös tulevaisuudessa ja sen kehittämistä pidetään tärkeänä. – Hyvää välinettä on hyvä kehittää, toteaa Töllä.

Mannisen mukaan tärkeintä on säilyttää vahva luottamus. – Toimintaa kannattaa jatkaa ja kehittää erityisesti kuntia koskevien lakiesitysten neuvottelufoorumina. Manninen toivookin neuvottelukunnalta itsenäisempää ja merkittävämpää roolia kuntien puolustajana lakiesitysten muotoilussa, niin että kaikki tietävät, mitä esitykset merkitsevät käytännössä ja että niidenkin taloudellisista vaikutuksista saadaan yhteiset luvut valtion ja kuntien kanssa.

Kaikki haastatellut korostavat kustannusvaikutusten arvioinnin kehittämisen merkitystä sekä aitoa neuvottelua.

Backman toivoo, että sektoriministeriöt hyödyntäisivät laajemmin neuvottelukunnan tarjoamat mahdollisuudet. Myös neuvottelukunnan tuottaman analyysiaineiston pitäisi olla laajemmin hyödynnettävissä niin poliittisilla päättäjillä kuin valtionhallinnossa ja kunnissa. Myös Pekkarinen korostaa neuvottelukunnan edellytyksiä ja kykyä tuottaa ja koota maan paras asiantieto päätösten perustaksi.

Martti Korhonen näkee myös Kuthanekin roolin merkittävänä tulevaisuudessa. –Kuthanekin vahvuudet ovat ennen kaikkea avoimuudessa, asiantuntijuudessa sekä yhteisen tahtotilan muodostajana.

Parjanne toivoo kunta-valtiosuhteeseen myös aitoa poliittista neuvotteluelintä tai forumia kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunnan rinnalle. – Sektoriministeriöt usein ajavat omia esityksiä välittämättä kuntien rahoitustilanteesta. On ollut jo pitkään nähtävissä, että kuntien tuloilla ei pystytä kustantamaan niille sälytettyjä velvoitteita. Tällaiset asiat olisi voitava kunnolla keskeisiltä periaatteiltaan neuvotella, jotta eri osapuolet voisivat hoitaa tehtävänsä.

Katja Palonen

Kirjoittaja on neuvotteleva virkamies valtiovarainministeriössä sekä Kuthanekin pääsihteeri

KUNTA-VALTIO -SUHDE JA OHJAUKSEN MONET MUODOT

Johdanto

Kunnallisen itsehallinnon historia kytkeytyy monella tavalla kansakunnan, valtioiden ja myös ei-valtiollisten instituutioiden muotoutumiseen. Professori Aimo Rynänen (2012, 12-18) muistuttaa, että suomalaisenkin kunnallishallinnon uudistamisen aatteelliset juuret lähtevät jo 1700-luvun puolelta.

Kunnallisen itsehallinnon sisällöistä on esitetty hyvinkin erilaisia tulkintoja. Yhtenä ääripäänä on ajatus kunnasta valtion keskushallinnon jatkeena paikallistasolla, eräänlaisena valtion apuelimenä. Toisessa ääripäässä kunnat nähdään valtiosta erillisinä ja autonomisina yksikköinä, ja kunnallinen itsehallinto ymmärretään historialliseksi perusoi-keudeksi (Oulasvirta 1992, 8). Näiden väliin sijoittuu lukuisia erilaisia kuntaparadigmoja, joista eniten liikkumavaraa antaa esimerkiksi tapa nähdä kunta sekä itsehallinnollisena yhdyskuntana ja asukkaidensa yhteisönä, että yhteydessä ympäröivään poliittis-hallinnolliseen, taloudelliseen sekä sosiokulttuuriseen kansalliseen ja kansainväliseen ympäristöönsä (Anttiroiko 1992).

Kuntien asemasta, koosta, tehtävistä ja suhteesta valtioon on keskusteltu 1900-luvun alkuvuosikymmenistä lähtien (Mäkinen 1992). Kuntien tehtävät erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon alueella ovat laajentuneet 1960-luvulta lähtien merkittävästi. Sanat joilla kuntien ja valtion suhdetta ja tehtävänjakoa kuvataan, eivät ole lainkaan yhdentekeviä. Arkipäivässä – tai hallinnon kielessä – käytettävät sanat luovat mielikuvia hallitsijasta ja hallinnan kohteesta. Kunnan ja valtion suhteisiin liitetyt mielikuvat ja merkitykset vaikuttavat siihen, koetaanko jokin asia esimerkiksi kunnan asemaa edistävänä vai pidetäänkö sitä haitallisena, kunnan asemaa vaikeuttavana ja siitä syystä torjuttavana. Sanat joilla perustellaan esimerkiksi kuntauudistusta, ohjaavat mielikuvia siitä eniten hyötyvistä tai siinä häviölle jäävistä ihmisistä ja ryhmistä. Laajemmin sanat ja niihin sisältyvät merkitykset tuottavat myös käsityksiä uudistajien keskinäisistä valtasuhteista (Mälkiä 1998). On siis eri asia puhua kunnasta valtion etäispuutteenä kuin kunnasta asukkaidensa hyvinvointia edistävänä yhteisönä.

Tarkastelen artikkelissani kunta-valtio –suhdetta ja käytän esimerkkinä suunnitelma- ja ohjelmaohjausta jota valtio on kohdistanut kuntien sosiaali- ja terveystalouteen. Aikaluottuvuutena käytän Kunnallistalouden ja hallinnon neuvottelukunnan juhlavuoden noin 40 vuoden näkökulmaa.

Kunnan ja valtion suhde ja sen muutosten tulkinnat

”Päättynyttä 1970-lukua voi hyvin perustein pitää suunnittelun vuosikymmenenä. Monien valtion ja kuntien tarjoamien uusien hyvinvointipalvelujen tuottamisessa alettiin soveltaa julkisen hallinnon suunnittelumenettelyjä.” (Ryyänen 1986, 52)

Kunta-valtio –suhde on muuttunut monin tavoin ja useista eri syistä. Hallinnon muutosta voidaan tarkastella tietoisena, suunniteltuna uudistuksena tai laajempaan muutokseen, jossain määrin reaktiivisina ratkaisuin tapahtuneeseen yhteiskunnalliseen ja taloudelliseen kehitykseen.

Kunta-valtio –suhteen muutosta on erityisesti 1970-luvulla, mutta myös 2000-luvulla analysoitu hallinnon muutosten potentiaalisten lähdetyyppien kautta. Nämä kolme, poliittinen muutos, yhteiskunnallinen muutos ja hallinnollinen muutos ovat aina keskenään vuorovaikutuksessa. Yhteiskunnallinen muutos näkyy väestön iän, elinkeinorakenteen tai niiden alueellisen sijoittumisen muutoksena sekä erilaisina talouden muutoksina. Poliittinen muutos sisältää esimerkiksi puolueiden kannatuksen ja ideologian muutokset sekä niiden omaa asemaa tai julkista hallintoa koskevien tavoitteiden muutoksia. Hallinnon muutos taas sisältää sekä tehtävien, rakenteiden ja toimintaprosessien muutoksen että toiminnan merkityksen ja vaikutusten muutoksen. Hallinnossa tapahtuvilla muutoksilla on keskeinen merkitys erityisesti yhteiskunnan muutoksen välineenä. Poliittinen muutos on aina välittömässä yhteydessä muihin yhteiskunnan muutoksiin. Hallintojärjestelmä on kuitenkin virallisesti se väline, jonka kautta poliittisten päätöksentekijöiden tahto välittyy yhteiskunnan muutosta ohjaavaksi tekijäksi (Vartola 1979, 75-76). Reformeissa eli tietoisissa uudistuksissa, joita usein yleisemmin ja hiukan epämääräisemmin myös kutsutaan muutoksiksi, on usein kysymys vallasta, valta-asemien saavuttamisesta, säilyttämisestä tai vahvistamisesta.

Kuntien ja valtion suhteessa on tapahtunut 1970-luvun alusta 2010-luvun alkuun sekä samaan suuntaan menevää, ristikkäistä että edestakaista kehitystä. Aimo Ryyänen pohti vuonna 1986 ilmestyneessä, kuntien tehtävien lakisäätämistä käsitelleessä väitöskirjassaan valtion ja kuntien välisen suhteen olemusta kuntien tehtävien syntymekanismien näkökulmasta. Ryyänen tarkasteli erityisesti kunnan itsehallinnon kaventumista sekä kuntien lakisäätöisiä tehtävien suhdetta kuntien itsehallintonsa nojalla itselleen ottamiin tehtäviin. Hän totesi myös että kyse on vastavuoroisuudesta. Kun kunnat vastaavat suuresta osasta julkisia palveluja, ne muodostavat myös laajan toiminnallisen kokonaisuuden. Valtio on ollut esimerkiksi valtakunnallisten hyvinvointitavoitteiden toteuttamisessa yhä riippuvaisempi kunnista ja niiden toiminnasta (mt. 1986, 518-520).

Ohjausmekanismit

Valtion ja kuntien keskinäisissä suhteissa voidaan erottaa useita erilaisia toimintatasoja ja myös ristikkäisiä tavoitteita. Monitaso-ohjaus ja ohjauksen monisuuntaisuus pakottavat niin päätöksentekijän kuin tutkijankin yksinkertaistamaan kuvaa organisaatioiden toiminnasta (Mesarović & Sanders & Sprague 1973, 294-300). Klassinen ohjausmalliajattelu on hyvä esimerkki tästä pelkistämisestä. Lennart Lundquist (1977) määrittelee ohjauksen päätöksentekijän tietoiseksi yritykseksi vaikuttaa hallinnon tavoitteiden toteuttamiseen.

Ohjauksella tarkoitetaan vaikuttamista minkä tahansa toimintayksikön toiminnan suuntaamiseen välittömästi tai välillisesti laadun ja/tai määrän osalta ja tavoitteena on saada aikaan halutunlaisia tuotoksia (Ahldtedt & Jahnukainen & Vartola 1977). Kunnan ja valtion suhteiden tarkastelussa on kuitenkin muistettava, että julkinen hallinto on vain yksi monista yhteiskunnallisista toimijoista. Useimpiin yhteiskunnallisiin tapahtumiin vaikuttavat samanaikaisesti monet erilaiset tekijät, jotka ovat myös vuorovaikutuksessa toistensa kanssa. Tällöin yhtä ohjausmekanismia tai sen toimivuutta on vaikea erottaa kokonaisuudesta erilleen (Lundquist 1977; Niiranen ym. 2012).

Ohjauskeinot joita kunta-valtio –suhteessa on käytetty, voidaan jakaa pääpiirteissään ja pelkistetyksi kolmeen, vaikutusmekanismeiltaan erilaiseen tapaan, sääntely, taloudelliset keinot ja informaatio. Jokaisessa voidaan erottaa positiivinen ja negatiivinen ulottuvuus. Sääntelyn muodossa oleva ohjaus on tavallisesti normiohjausta, lainsäädäntöä. Sääntöohjaus tapahtuu joko negatiivisesti, kieltojen kautta, tai positiivisessa muodossa, määräysten ja sitovien ohjeiden kautta. Taloudellisissa ohjauskeinoissa negatiivisia ovat erilaiset verot ja maksut, ja kannustavia, positiivisia esimerkiksi erilaiset tuet ja avustukset. Kolmas ohjauksen muoto on informaatio. Se voi sisältää sekä sellaista informaatiota jonka tavoitteena on estää jotain toimintaa, että myönteistä, kannustavaa informaatiota kuten suosituksia. Kannustavan informaation yhtenä muotona on vertailutieto, joka esimerkiksi kuntien ohjauksessa uskotaan ohjaavan toimintaa haluttuun suuntaan. (Oulasvirta ym. 2002, 23.) Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksessa valtio käyttää kaikkia edellä kuvattuja ohjausmuotoja rinnakkain.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen valtakunnallinen ohjaus

Ajanjaksoa 1970-luvulta 1990-luvun alkuun kuvataan sosiaali- ja terveyspolitiikan kehittämisessä ja kunta-valtio –suhteissa lainsäädännön kautta tapahtuneen uudistamisen ja valtiollisesti johdettujen hyvinvointipalvelujen rakentamisen kaudeksi. Erityisesti 1970-luvulle painottuivat keskitetty valtionohjaus sekä sosiaali- ja terveydenhuollossa palvelujärjestelmän rakentaminen ja järjestelmän kasvu. Valtion keskitetyllä ohjauksella pyrittiin turvaamaan kansalaisten tasa-arvoisuutta ja yhdenmukaista kohtelua. Vuoden 1972 kansanterveyslaki käynnisti sekä sosiaali- ja terveydenhuollon yhdistämiskehityksen että väestövastuuta korostavan perusterveydenhuollon kehityksen. Peruskoulu-uudistus, joka toteutettiin vuosina 1972–1977 alkaen Pohjois-Suomesta ja päättyen Helsinkiin sekä vuoden 1973 lasten päivähoitolaki vahvistivat kaikkia väestön tasa-arvoisuutta ja hyvinvoinnin edellytyksiä (Kananoja ym. 2008, 45-50).

Laajojen ja valtakunnallisesti kattavien, lainsäädännöllä ohjattujen uudistusten toteuttaminen oli mahdollista kuntien valtiosuhteiden tarkalla kohdentamisella, sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisella normiohjauksella ja valtion talousarvioon liitetyillä toimenpideohjelmilla. Vuoden 1984 alusta lähes koko kuntien sosiaali- ja terveydenhuolto tuli yhtenäisen suunnittelu- ja valtionohjausjärjestelmän piiriin. Valtioneuvosto hyväksyi vuosittain valtakunnalliset suunnitelmat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä seuraavaksi viisivuotiskaudeksi. Suunnitelmien valmistelusta vastasivat tuolloin sosiaali- ja terveysministeriö sekä sen alaiset keskusvirastot, sosiaalivaltiohallitus ja lääkintöhallitus, osin

yhdessä lääninhallitusten kanssa. Kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttamissuunnitelma alistettiin läänihallituksen vahvistettavaksi. Lääninhallitusten rooli oli toimia valtion yhteysorganisaationa kuntien suuntaan. Palvelujen sisällöllistä kehittämistä ohjasivat myös sosiaalihuollon ja lääkintöhallituksen yleiskirjeet. (Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliset suunnitelmat 1985–1996.)

Selvitysmies Teemu Hiltunen ehdotti 1980-luvun lopulla, että palvelujen kehittämisen tulisi rakentua edelleenkin normiohjaukseen, suunnitteluohjaukseen ja resurssiohjaukseen. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimeenpanosuunnitelmia esitettiin koottavaksi valtakunnallisiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnitelmiksi, kuitenkin siten, että esimerkiksi valvonta koskevat tehtävät pääosin poistettaisiin (KM 1989:56, 2-3).

Kuntien keskitetty ohjaus jatkui vielä 1980-luvun loppupuolelle saakka. Vuosien 1989–1996 vapaakuntakokeilussa korostettiin kunnallista itsehallintoa ja kuntien omia, paikallisiin lähtökohtiin pohjautuvia ratkaisuja. Tuohon samaan aikaan ajoittui vapaakuntakokeilun lisäksi lukuisia muita kunta-valtio –suhteeseen liittyviä julkisen sektorin suuria uudistuksia: valtiosuus uudistus, tulosjohtamis uudistus sekä kunnallislain uudistaminen. Samaan aikaan myös sekä valtio että kunnat olivat yhä syvenevässä taloudellisessa kriisissä (Niiranen 1994, 83).

Kuntien ja valtion keskinäistä taloussuhdetta selvitettiin 1990-luvulla monissa komiteoissa, työryhmissä. Valtiosihteeri Timo Relander (1993) nosti kuntataloutta koskevassa selvitysmiehen raportissaan esille sekä kunnan roolin suhteessa muihin toimijoihin, kunnan oman liikkumavaran että valtion ja kuntien välisen neuvottelutoiminnan. Relander totesi, että kunnan omia päätöksiään koskeva valta oli selvästi vähentynyt viimeisten kahden vuosikymmenen aikana ja alisteisuus valtion päätöksenteolle ja valtion eri organisaatioille oli lisääntynyt. Kunnat olivat myös hyvien taloudellisten suhdanteiden aikana ottaneet itselleen mittavasti uusia tehtäviä. Selvitysmiehen raportissa todettiin, ettei kunnilla ollut enää mahdollisuutta ottaa valtion niille antamia uusia vastuita tai velvoitteita, ja siinä esitettiin joidenkin tehtävien siirtämistä valtiolle. Keskustelu kuntien tehtävistä voimistui tosin vielä 2000-luvullekin tultaessa. Vuoden 2013 alussa ilmestyneessä kuntien lakisääteisten tehtävien kartoituksessa todettiin, että 10 ministeriön toimialalla kunnilla oli yhteensä 535 lakisääteistä tehtävää (Hiironniemi 2013, 17).

Erään keskeisen ongelman julkisen talouden päätöksenteossa muodosti 1990-luvulla vielä lisäksi se, ettei julkista sektoria tarkasteltu yhtenä kokonaisuutena, toinen toistensa kanssa vuorovaikutuksessa olevana tai suhteessa muuhun kansantalouteen (Relander 1993, 99-10). Relander esitti, että Kunnallistalouden ja hallinnon neuvottelukunnan toimintatapa kehitettäisiin aloitteellisemmaksi ja että se keskittyisi käsittelemään julkisen talouden laajoja ja periaatteellisia kysymyksiä.

Ohjausaineisto

Valtion kuntiin kohdistuvan ohjauksen tapaa muutettiin voimakkaimmin 1990-luvun puolivälissä, aikaisemman normi- ja resurssiohjauksen sijaan enemmän informaatio-ohjauksen suuntaiseksi. Valtioneuvoston vuosittain hyväksymät Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliset suunnitelmat muuttuivat vuoden 2000 alussa Sosiaali- ja terve-

ydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmiksi ja vuoden 2008 alusta Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisiksi kehittämisohjelmiksi (Kaste).

Seuraavaan taulukkoon 1 on koottu edellä mainituista ohjelmista pääkohtia sen mukaan, millaiset tavoitteet niissä painottuvat tai miten painotukset ovat vaihdelleet. Tässä tarkastelussa ei ole tällä kertaa mukana esimerkiksi valtionosuuksiin liittyvää resurssiohjausta tai sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä eli selkeää normiohjausta.

Taulukko 1. Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus kunta-valtio -suhteessa

Ohjelma	Yleinen tavoite
Valtakunnalliset suunnitelmat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä vuosina 1987-1991	<i>Sosiaalipalvelujen resposiivisuus</i> , alueellisen erilaisuuden huomioiminen ja palvelujen varhainen, tarpeenmukainen tarjonta. <i>Yhteistyö sosiaalihuollon ja terveydenhuollon kanssa</i> . Tutkimus- ja kehittämistoiminnan kehittäminen. <i>Terveydenhuollon palvelujärjestelmän kehittäminen perusterveydenhuoltopainotteiseksi. Hoidon jatkuvuus ja ihmisläheisyys</i> . Ympäristöterveydenhuolto osaksi ennalta ehkäisevää terveydenhuoltoa.
Valtakunnallinen suunnitelma sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä ympäristönsuojelun hallinnosta vuosina 1990-1994	Sosiaali- ja terveydenhuollon <i>yhteistoiminnan lisääminen</i> muiden hallintokuntien ja ympäristön tahojen kanssa. <i>Kansanterveystyön ja erikoissairaanhoidon kokonaisuuden kehittäminen</i> .
Valtakunnallinen suunnitelma sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä ympäristönsuojelun hallinnosta vuosina 1992-1996	Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän tuottavuus, tehokkuus ja taloudellisuus. Sosiaali- ja terveydenhuollon avohuolto- ja kotihoitopainotteisuus. Tasavertaiset peruspalvelut asuinpaikasta, sosiaalisesta asemasta ja kielestä riippumatta.
Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma 2004-2007	<i>Paikallinen ja alueellinen hyvinvointipolitiikka</i> ja kokonaisvaltaisuus. Palvelujen saatavuus ja asiakkaiden osallisuus. <i>Sosiaali- ja terveydenhuollon integraatio</i> ja poikkiallinen yhteistyö. Useita ohjelmaan liittyviä kehittämishankkeita ja toimenpidesuosituksia
Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma Kaste 2008-2011	Kansalaisten osallisuus, hyvinvointi ja terveyserojen kaventaminen. Palvelujen saatavuus, laatu ja vaikuttavuus. Laaja-alainen <i>toiminnallinen yhteistyö</i> ja vuorovaikutus eri sektoreiden kesken. <i>Yhteys Paras-lakiin</i> , useisiin lainsäädäntömuutoksiin sekä hallituksen politiikkaohjelmiin.

Valtakunnallisissa suunnitelmissa 1980- ja 1990-luvulla korostettiin voimakkaasti valtion ohjauksessa tapahtuvaa paikallista kehittämistä, sekä sosiaali- ja terveystalouden palvelujärjestelmän muodostamista. Tavoite- ja toteuttamisohjelmat puolestaan korostivat kansallisia sosiaali- ja terveystalouden palvelujen kehittämishankkeita ja informaatio-ohjausta, mutta painottivat myös paikallisia ja alueellisia linjauksia. Kaste-ohjelmissa kuvattiin ohjelman laaja-alaista valmistelua sekä esiteltiin yhteistyötä painottaen ohjelman kiinnittymistä muihin valtakunnallisiin uudistushankkeisiin.

Lopuksi

Valtion ja kuntien välistä ohjaussuhdetta kuvataan usein edellä esitetystä ohjausteoreettisesta näkökulmasta silloinkin, kun kysymys on voittopuolisesti informaatio-ohjauksesta. Jari Stenvall ja Antti Syväjärvi (2006) muistuttavat, että tämä on vain yksi tapa jäsentää toiminnan ohjausta ja tiedon käyttöä eri toimijatasojen välisissä suhteissa. Informaatio-ohjausta voidaan tarkastella myös viestinnän näkökulmasta, jolloin korostuu vuoro-

vaikutus. Erityisesti valtion kuntiin kohdistuva ohjelmaohjaus saattaa myös näyttäytyä vaikutuksiltaan erilaisena sen mukaan, arvioivatko sitä kuntatoimijat vai valtion ohjausviranomaiset (Heinämäki 2012). Edellä kuvatuissa sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausmekanismeissa on nähtävissä kehitys perinteisestä syy-seuraus –suhteita korostavasta ohjausmalliajattelusta vuorovaikutukseen ja myös arviointitiedon käyttämiseen ohjauksen välineenä (Niiranen ym. 2012). Esimerkiksi Kaste-ohjelman teksti korostaa sekä eri toimijoiden että eri hallinnonalojen ja –tasojen välistä vuorovaikutusta ja pyrkii löytämään niille yhteisiä elementtejä. Vuorovaikutteisuus ja keskinäisyys näkyvät esimerkiksi Kaste-ohjelmaan liittyvissä monissa lakihankkeissa, joiden kuvataan tukevan Kaste-ohjelman toteutumista.

Kuntien ja valtion suhde on 2010-luvulla jälleen uudenaikaisessa tilanteessa. Yhtäältä on nähtävissä selvää normiohjauksen voimistumista ja toisaalta hyvinkin erimuotoisia ja osin vaikeasti tunnistettavia uusia kansallisia ja kansainvälisiä ohjausmekanismeja. Todennäköisesti kuntien ja valtion suhteeseen tulee mukaan muita ohjaavia tahoja, myös sellaisia, joita ei aivan heti tunnisteta. Tämän tilanteen voi olettaa edellyttävän myös uudenlaista viestintää ja uudenaikaisia ohjausmekanismeja.

Vuokko Niiranen YTT, HTL

Kirjoittaja on sosiaalihalintotieteiden professori Itä-Suomen yliopistossa

Lähteet

Ahlstedt, Leo & Jahnukainen, Iiro & Vartola, Juha (1977). *Organisaatio ohjausjärjestelmänä julkisessa hallinnossa*. *Ekonomia*-sarja, Weilin & Göös, Tapiola. 2. painos.

Anttiroiko, Ari-Veikko (1992). Kontekstuaalisuus kunnallistutkimuksessa. Julkaisussa Pirjo Mäkinen. *Kuntarakenneselvitys*. Kunnallisan kehittämissäätiö, Helsinki, liite 8.

Heinämäki, Liisa (2012). *Valtionhallinnon ohjelmaohjaus kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa 2000-luvulla*. Tutkimus 75. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki.

Hiironniemi, Silja (2013). *Kuntien lakisääteisten tehtävien kartoitus*. Valtiovarainministeriön julkaisu 2. Valtiovarainministeriö, Helsinki.

Kananoja, Aulikki & Niiranen, Vuokko & Jokiranta, Harri (2008). *Kunnallinen sosiaalipolitiikka. Osallisuutta ja yhteistä vastuuta*. Jyväskylä, PS-kustannus.

Komiteanmietintö 1989:56. Selvitysmies Teemu Hiltusen ehdotus valtionapujärjestelmän uudistamisesta. Helsinki.

Lundquist, Lennart (1977). *Förvaltningen I de politiska systemet*. Studentlitteratur, Malmö. Andra upplagen.

- Mesarović, M. & Sanders, J. & Spaque, C. (1973). An Axiomatic Approach to Organization from General Systems Viewpoint. In Optioner XX (ed.) *System Analysis*. Harmondsworth, penquin, 493-514.
- Mäkinen, Pirjo (1992). Pirjo Mäkinen. *Kuntarakenneselvitys*. Kunnallisan kehittämistäitiö, Helsinki.
- Mälkiä, Matti (1998). Kieli, vuorovaikutus ja valta tietoyhteiskunnassa. *Hallinnon Tutkimus* 17 (3), 15-48.
- Niiranen, Vuokko (1994). *Sosiaalitoimen moniulotteinen johtajuus. Tutkimus sosiaalijohtajien johtamistyöstä. johtajatyypeistä ja vapaakuntakokeilusta sosiaalitoimen reformina*. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 20. Kuopio.
- Niiranen, Vuokko & Puustinen, Alisa & Zitting, Joakim (2012). Sosiaali- ja terveystalvelujen rakenteellisen uudistamisen ohjausmenetelmät. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja* 40(4), 364-384.
- Oulasvirta, Lasse (1992). *Kunta, valtio ja talous*. Julkaisusarja 1. Kunnallistieteiden laitos. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Olasvirta, Lasse & Ohtonen, Jukka & Stenvall, Jari (2002). *Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 19. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Relander, Timo (1993). *Selvitysmiehen raportti kuntataloudesta*. Helsinki.
- Ryynänen, Aimo (1986). *Kunnan tehtävien lakisäätöistäminen*. Acta Universitatis Tamperensis ser A vol 201. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Ryynänen, Aimo (2012). *Kunnallishallinnon kansainväliset vaikutteet*. Tampere University Press, Tampere.
- Stenvall, Jari & Syväjärvi, Antti (2006). *Onks tietoo? Valtion informatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä*. Tutkimukset ja selvitykset 6. Valtiovarainministeriö, Helsinki.
- Vartola, Juha 1979. *Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmista. Tutkimus julkishallinnon kriisiteeseistä ja Max Weberin byrokrateoriasta sekä näiden välisistä suhteista valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelman valossa*. Acta Universitatis Tamperensis Ser A vol 103, Tampere 1979.

KUNTASEKTORILLA OSAVASTUU JULKISEN SEKTORIN KESTÄVYYDEN HALLINNASSA

Talouden toimintaympäristön tiukentuminen jatkuu näköpiirissä olevan ajan. Kansainvälistä taloutta on leimannut kasvun hyytyminen ja epävarmuudet. Erityisesti rahoitusmarkkinoiden ongelmat ja varsinkin Euroopassa julkisten talouksien ylivelkaantuminen heittävät pitkäaikaisen varjon. Suomessa vanhojen menestysalojen kysynnän supistuminen on luonut vaikeasti täytettävän aukon. Kilpailukykykymittarit osoittavat punaista. Nämä tekijät heijastuvat eritoten investointien vähäisyytenä.

Julkinen sektori ei ole kestävällä uralla. Väestön ikääntyminen heikentää huoltosuhdetta. Tilanne heikkenee nopeasti seuraavan kahden vuosikymmenen kuluessa. Ikäsidonnaisten menojen automaattinen kasvu syö päätettyjen sopeutustoimien tehosta osan. Ylämäkeä hiihdetään lipsuvin suksin.

Tuottavuus, työllisyys, velkaantuminen

Suomen kansantalous on ahtaassa raossa. Mittava kestävyysvaje painaa päälle. Tuottavuutta on kohotettava, työllisyyttä lisättävä ja julkista velkaantumista hillittävä. Kaikki koskettavat kuntia ja kuntataloutta.

Kuntien henkilöstömäärä on lisääntynyt kymmenien vuosien ajan. Vain lamavuodet 1990-luvun alussa toivat katkoa tähän trendiin. Myös aivan viime aikoina henkilöstön määrän kasvu on - jälleen taantumakauden seurauksena - osoittanut tokenemisen merkkejä.

Kuntien työvoimatarpeen hillitseminen on jatkossa tärkeä tavoite. Jos kuntasektorin työvoima lisääntyy, se heikentää työvoiman saatavuutta tuottavalla sektorilla. Julkisen sektorin kestävyysvajeen supistamisessa kuntien palvelutuotannon tehostaminen on vaikuttavimpia keinoja. Neljäsosaprosentin kohennus tuottavuudessa toisi arviolta prosenttiyksikön supistuksen kestävyysvajeeseen. Siksi niin paljon odotetaan kunnallisen palvelutuotannon organisoinnin ja toimintatapojen kehittämiseltä. Silti kannattaa opiksi noteerata, että toteutuneissa rakennemuutoksissa, mm. kuntaliitoksissa, tehokkuushyötyjä on jouduttu usein odottelemaan.

Kuntien palvelutuotanto on toisaalta avainroolissa koulutuksen, terveydenhoidon, syrjäytymisen ehkäisyn jne. onnistumisessa. Näillä on keskeinen merkitys koko kansantalouden tuottavuuden ja työllisyyden kehittymiselle. Terve, osaava ja motivoitunut kansa tekee hyvää tulosta.

Osa liiallista julkista velkaantumista tapahtuu kuntasektorilla. Kuntien velkaantuminen on vahvassa epäterveessä kasvussa. Kuntien menot ovat 2000-luvulla lisääntyneet selvästi bruttokansantuotetta nopeammin. Verotuksen kiristäminen ei ole kestävä ratkaisu. Jotain muuta on keksittävä velkaantumistrendin katkaisemiseksi.

Mitä voidaan tehdä ?

Vireillä on monia kuntataloutteen vaikuttavia uudistuksia. Tavoitteena uudistuksissa tulisi olla resurssien käytön tehostaminen ja osin vähentäminen.

Kuntalain uudistamisen yhteydessä tulevat esiin tarpeet parantaa kuntien vastuullisen johtamisen edellytyksiä. Kunnallisenkin päätöksenteon on oltava tehokkuutta tukevaa ja kauas katsovaa. Tarvitaan vahvempia rakenteita, jotka tukevat tarvittavien päätösten syntymistä ajallaan, asiantuntemuksen kattavaa suodattumista päätöksiin ja vastuunkantoa yli vaalikausien. Tarvitaan nykyistä tuloksekkaampi tasapaino esim. ammattimaisuuden ja sivutoimisen osallistumisen välillä sekä vastuun kantavan päätöksenteon ja laajapohjaisen osallistumisoikeuden välillä. On vaikeata löytää tähän suuntaan olennaisesti vaikuttavia keinoja, mutta se ei vähennä välttämättömyyttä etsiä niitä ja tehdä myös laissa rohkeita muutoksia.

Osa kunnallisen päätöksenteon ongelmista johtuu ns. hallintohimmeleiden lukuisuudesta ja vaikeasta ohjattavuudesta. Keskeisin ongelma voi tässä olla rohkeuden puute. Ei uskalleta puuttua näihin paisuneisiin ja hallitsemattomalla tavalla levinneisiin rakenteisiin riittävän jämerällä tavalla. Perusongelma taitaa olla, että valta ja vastuu eivät monissa asioissa enää kohtaa. Kustannuksiin vaikuttavia ratkaisuja tehdään tai jätetään tekemättä kasvottomilla tahoilla rakenteiden uumenissa, joihin maksuvastuussa olevat eivät tosiasiallisesti pääse vaikuttamaan. Jos ratkaisuja tekevät delegointiketjujen päät eivät koe jokaista kustannusta vereslihallaan, tilanne on huono.

Ulkoistaminen on toimiva vaihtoehto vain kilpailulliseen markkinaan. Jos kilpailua ei ole, ulkoistaminen voi talouden kannalta olla todella vaarallista. Pakottavia rajoituksia ei ehkä ole mahdollista saada aikaan, mutta tavalla tai toisella monopoliin tehtyjä ulkoistamisratkaisuja olisi voitava rajoittaa. Talouden kannalta palveluiden ostoa ja kilpailuttamista on toisaalta syytä harkita yhtenä vaihtoehtona, jos markkina toimii hyvin ja siitä olisi saatavissa tehokkuusetuja. Palvelun on tällöin kuitenkin oltava määriteltävissä ja toteutuksen valvottavissa riittävän hyvin. Käytännössä toimiva ratkaisu mm. kilpailun puutetilanteissa voi olla myös kunnan ja yksityisen palveluiden tuottajan yhteistyö palvelukonseptien kehittämisessä tai palveluiden järjestämisessä. Kunnan on kuitenkin aina varottava joutumasta yksityisen toimijan armoille, mikä edellyttää huolellisuutta sopimiselta.

Kuntatalouden menojen liialliseen lisääntymiseen on usein viitattu. Jotkut vaativat kehyksiä kuntiin, toiset valtion asettamien velvoitteiden purkamista. Kuntalain uudistuksen yhteydessä törmätään myös näihin kysymyksiin. Sallittua alijäämää rajoittavan järjestelmän kehittäminen näyttäisi tarjoavan lupaavia mahdollisuuksia edetä. Kun menee pintaa syvemmälle, kohtaa tälläkin alueella kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojan mahdollisesti asettamia esteitä. Olisi toivottavaa, että perustuslailla ei mätkittäisi alas kaikkien

kannalta pitkällä aikavälillä järkeviä vaatimuksia. Tukevasta, fragmentoituneesta itsehallintorakenteesta on suurien etujen lisäksi myös joitain haittavaikutuksia, joita palvelujärjestelmän ja talouden ohjaujärjestelmän uudistuksin tulisi voida lieventää.

Kunnille säädettyjen velvoitteiden purkaminen ja keventäminen toisi ratkaisuja kestävyysvajeongelmaan. Kuntarakenne ja ylipäänsä kunnallisten toimintojen organisatorinen rakenne vaikuttaa siihen, mitä tehtäviä ja millä vapausasteella kuntatasolla on syytä olla. Epäonnistunut rakenne lisää paineita valtiollistaa tehtäviä ja päinvastoin.

Tuoreesta Kuntien tehtävien kartoitus-raportista ilmenee, miten kuntien tehtäviä on lisätty vielä 2000-luvulla ja edeltävällä lamavuosikymmenellä yhtä paljon kuin siihen mennessä yhteensä. Kriittinen keskustelu ja tiukat linjaukset eivät siis näytä ratkaisevasti vaikuttaneen hillitsevästi tähän ilmiöön. Osaltaan kuntien menojen kasvu bkt:ta nopeammin 2000-luvulla johtuu tehtävien lisäämisestä.

Kuntien tehtävien kriittinen arviointi on välttämätöntä. Jotta syntyisi julkisen talouden ongelmia lievittäviä tuloksia, on hyväksyttävä myös joltakin kannalta tarpeellisten tehtävien karsintaa. Mitä enemmän tarpeellisia tehtäviä voidaan karsia, sitä paremmat mahdollisuudet on tarvittaessa lisätä kunnille jokin vielä tärkeämpi tehtävä. Tehtävien vähentäminen saattaa edellyttää ulkopuolista aloitteellisuutta, jos asianomaiset hallinnonalat eivät vähennysehdotuksia tee. Ensi vaiheessa katseet kääntyvät tältäkin osin meneillään olevan selvitystyön puoleen.

Kuntien valtionosuusuudistus on valmisteilla selvitysmiesvetoisesti. Valtionosuusjärjestelmän yksinkertaisuudella olisi itseisarvoa. Oikeudenmukaisuutta ei kannata tavoitella aivan loppuun asti läpinäkyvyyden kustannuksella. Tavoitteena tulisi olla lukuisten erityistekijöiden ja poikkeuserien karsinta. Tällöin on hyväksyttävä, että joku voi menettää jotain. Valtionosuusjärjestelmän tulisi luoda kunnille kaikissa tilanteissa riittävä kannustin parantaa omaa talouttaan. Tämän näkökulman tulisi vaikuttaa erityisesti tasausjärjestelmän valmistelussa.

Valtionosuusuudistuksen valmistelun yhteydessä on syytä arvioida tarve ja mahdollisuudet kunnallistalouden suhdanneherkkyyden vähentämiseen. Kuntien näyttää olevan vaikeata tasata menojensa kehitystä, jos tulojen lisäykset vaihtelevat rajusti. Nopea tulojen lisäys lisää menojen kasvua, jolla on taas taipumusta jäädä pysyväksi. Valtiollahan tätä ilmiötä on pystytty aika tehokkaasti hillitsemään vaalikauden kehysjärjestelmillä. Kunnissa tämä ei näyttäisi olevan samalla tavalla mahdollista, joten on löydettävä muita keinoja. Silloin yksi mahdollinen vastaus on valtionosuuksien muuttuminen vastasyklisesti. Valtiontalous kantaisi tällöin suhdannevaihteluiden taloudelliset vaikutukset.

Kun kunnille annetaan uusia velvoitteita, valtionosuusprosentti on normaalia korkeampi. Joissakin yhteyksissä on ollut esillä ajatus, että prosentin tulisi olla jopa 100. Ensimmäisenä huonona puolena tästä tulee mieleen, että Kuntaliitto ja kunnat lakkaisivat tällöin vastustamasta uusia tehtäviä. Siihen julkisella taloudella ei ole varaa. Vakavammin puhuen, jos uusien tehtävien valtionosuusprosentti olisi 50 tai enemmänkin, pitäisikö samalla logiikalla kuntien tehtävien vähentämisestä palkita valtiontaloutta normaalia valtionosuusprosenttia suuremmalla valtionosuussäästöllä? Tämä voisi kannustaa valtion päättäjiä velvoitteiden karsintaan.

Onneksi olkoon !

Onnittelen lämpimästi Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukuntaa niin korkeaan saavuttamisesta, että se jo itsessään todistaa onnistumisesta. Neuvottelukunta tarjoaa valtion ja kuntien edustajille mahdollisuuden säännönmukaisesti hyvässä ilmapiirissä keskustella keskeisimmistä ajankohtaisista asioista. Tieto ja ymmärrys toisten näkökulmista lisääntyvät. Jatkukoon arkinen aherrus samoissa merkeissä!

Hannu Mäkinen

Kirjoittaja on valtiovarainministeriön budjettipäällikkö ja Kuthanekin jäsen

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ KUTHANEKIN TOIMINNASSA

Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön perusta on siinä, että kunta on erittäin laajassa järjestämisvastuussa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista. Kunnan järjestämisvelvollisuudesta on säädetty sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetussa laissa (STVAL 733/1992) seuraavasti:

” 4 § Toiminnan järjestäminen

Kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät:

- 1) hoitamalla toiminnan itse;
- 2) sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa;
- 3) olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä;
- 4) hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta; taikka
- 5) antamalla palvelunkäyttäjälle palvelusetelin, jolla kunta sitoutuu maksamaan palvelun käyttäjän kunnan hyväksymältä yksityiseltä palvelujen tuottajalta hankkimat palvelut kunnan päätöksellä asetettuun setelin arvoon asti.”

Sosiaali- ja terveystoimen osuus kuntasektorin kokonaismenoista on yli puolet (51 % vuonna 2011). Tämä merkitsee käytännössä sitä, että Kuthanekin kokouksissakin monesti lähes puolet käsiteltävistä asioista on sosiaali- ja terveydenhuollon alaan liittyviä säädöksiä ja muita asioita.

Kuntien ja valtion välisessä neuvottelumenettelyssä pitkät perinteet

Valtion ja kuntien talouden yhteensovittamisesta sovittiin aikaisemmin niin sanotussa järjestelyasiakirjamenettelyssä. Järjestelyasiakirjoja solmittiin aina vuodesta 1975 lähtien.

Kuntalakia on muutettu ajan saatossa ja nyt voimassa olevan kuntalain 8 §:n mukaan ”Kuntia koskevaa lainsäädäntöä, periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia kunnallishallinnon ja -talouden asioita sekä valtion- ja kunnallistalouden yhteensovittamista käsitellään kuntien ja valtion välisessä neuvottelumenettelyssä.”

Todellisuudessa Kuthanekin kuukausittaisissa kokouksissa käsitellään ”periaatteellisesti tärkeiden ja laajakantoisten kunnallishallinnon ja -talouden asioiden” lisäksi lähes kaikki lakiesitykset, merkittävät ohjelmat ja valtioneuvoston periaatepäätökset sekä ylipäättänsä kaikki valtion kuntiin kohdistamat toimet niiden kuntatalousvaikutusten näkökulmasta.

Kuthanekin kokouksissa on monesti syntynyt lakiesitysten taloudellisten vaikutusten arvioinnissa monipolvista väittelyä siitä, mitkä ovat esityksen taloudelliset vaikutukset. Molemmat osapuolet, valtio ja kunnat, ovat kuitenkin yksimielisesti todenneet, että lakiesitysten taloudellisten vaikutusten arviointi on kaikkien lakiesitysten kohdalla hyvin vaikeaa.

Kuntien hallinnon ja toimintojen järjestämisen moniulotteisuus on johtanut siihen, että yhteisesti sovittua kuntien talousarvio- ja tilinpäätöskarttaa ei ole. Aikaisemmin näin oli Kunnallisen laskentatoimen uudistamistoimikunnan (KULAUS) velvoittamien ohjeiden perusteella.

Siten nykyisin ei saada riittävästi tietoa lakiesitysten toiminnallisten ja taloudellisten vaikutusten arviointiin suoraan kuntien tilastotietojen pohjalta. Lisäksi tilastotieto on muutaman vuoden takaista, monesti vanhentuneeksi koettua. Näistä syistä on edessä sen pohdinta, että tulisiko tehdä kysely joko otantana muutamasta kunnasta tai kyselynä kaikkiin kuntiin taloudellisten vaikutusten selvittämiseksi. Kunnat eivät kuitenkaan erilliskyselyistä pidä ja näin ollen lähes aina joudutaan tukeutumaan pelkästään kaikkeen siihen viralliseen aineistoon, mikä on käytettävissä. Lisäksi kyselyt vievät yleensä paljon aikaa, mikä ei aina oikein toimi lakimuutosten valmistelutilanteissa, koska valmisteluaiakatalut ovat yleensä kireitä.

Meneillään oleva kuntien talous- ja toimintatilastojen uudistamisen kehittämistyö tuo toivottavasti parannusta myös tähän ongelmaan.

Lakiesitysten talousvaikutusten arvioinnissa on mukana myös muita ennalta arvaamattomia tekijöitä. Emme voi tietää ja riittävästi arvioida ihmisten yksilökohtaista, sosiaalista ja taloudellista käyttäytymistä esimerkiksi jonkin lakiehdotuksen pykälän suhteen.

Lakiesitysten talousvaikutusten arviointiin on kiinnitetty entistä enemmän huomiota

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyrkinyt viimeaikaisissa isoissa lainsäädäntöhankkeissa (mm. lastensuojelulain kokonaisuudistus ja uusi terveydenhuoltolaki) muodostamaan ainakin epävirallisen työryhmän arvioimaan lakiesitysten taloudellisia vaikutuksia. Arviointityössä ovat yleensä olleet mukana sosiaali- ja terveysministeriön lainvalmistelijat ja talousasiantuntijat, Kuntaliiton ja valtiovarainministeriön asiantuntijat sekä monesti myös Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen, Tilastokeskuksen ja KELA:n asiantuntijat. Tällainen yhteistyöskentely ja -arviointi on hyvin paljon auttanut lakiesitysten käsittelyä ja lisännyt yhteisymmärrystä Kuthanekin kokouksissa.

Kaikella kunnioituksella on kuitenkin sanottava, että sekä Suomen Kuntaliiton edunvalvontamielessä esitetyt ylipessimistiset ennusteet lakiesitysten talousvaikutuksista ja sosiaali- ja terveysministeriön viileät ja ehkäpä joskus toivorikkaatkin harkinnat talousvaikutuksista käytettävissä oleva tiedon perusteella eivät aina ole kohdanneet toisiansa, mutta sellaista elämä on.

Kuthanekissa luotiin vuonna 2009 aivan uusia uria lakiesitysten talousvaikutusten arvioinnissa ensimmäistä kertaa vammaispalvelulain muutoksen yhteydessä, missä paljon erimielisyyttä aiheutti erityisesti vaikeavammaisten henkilökohtaisen avun antamisen aiheuttamat kustannusvaikutukset. Tällöin sovittiin siitä, että joko lain perusteluihin tai lakiin itsessään lisätään esitysten talousvaikutusten seurantajärjestelmä.

Vammaispalvelulain muutokseen tuli talousvaikutusten seurantajärjestelmä

Vammaispalvelulain muutokset tulivat voimaan 1.9.2009. Seurannan kohteena on uudistuksen tärkein osa, joka koskee henkilökohtaisen avun antamista vaikeavammaiselle.

Koska uudistusta valmisteltaessa esitettiin toisistaan suurestikin poikkeavia arvioita palvelujen kysyntä- ja kustannusvaikutuksista, päädyttiin siihen, että sosiaali- ja terveysministeriö käynnistää uudistuksen toimeenpanoa ja vaikutuksia koskevan erillisen seurannan.

Uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 166/2008 vp) todettiin myös, että sosiaali- ja terveysministeriö antaa vuosittain selvityksen kustannuskehityksestä Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnalle ja että jos seurantatiedot osoittavat kuntien kustannusten muodostuneen suuremmiksi kuin esityksessä on arvioitu, valtion osuus lisäyksestä rahoitetaan valtiontalouden kehyksissä sosiaali- ja terveydenhuoltoon osoitettuja määrärahoja kohdentamalla.

Eduskunta edellytti antamassaan vastauksessa (EV 181/2008 - HE 166/2008 vp), että hallitus seuraa uudistuksen toimeenpanoa ja vaikutuksia ja seurannan perusteella arvioi lainsäädännön toimivuutta ja kustannusvaikutuksia kokonaisuudessaan sekä mahdollisia täsmennystarpeita. Aikanaan voidaan informoida myös Kuthanekia seurantatuloksista.

Kuntouttavan työtoiminnan laajentamisen talousvaikutuksia seurannasta myös sovittiin

Kuntouttavan työtoiminnan velvoittavuuden alle 25 vuoden ikäraja poistui vuoden 2010 alusta alkaen. Ikärajan poisto toteutettiin siten, että kuntouttavasta työtoiminnasta kieläytymisen tai sen keskeyttämisen seuraamukset ovat samanlaiset sekä 25 vuotta täyttäneille että alle 25-vuotiaille.

Myös tämän lakiesityksen muutoksen talousvaikutuksista syntyi suurta erimielisyyttä Suomen Kuntaliiton ja sosiaali- ja terveysministeriön kesken.

Suomen Kuntaliiton kanssa sovittiin heti lainmuutoksen tultua voimaan, että Suomen Kuntaliiton johdolla seurataan lakimuutoksen vaikutuksia kunnissa. Kuntaliitto kokosi asiantuntijaryhmän valmistelemaan seurantaa. Asia on Kuntaliiton sosiaali- ja terveysasiat -yksikön hoidossa.

Myös kotikuntalakiuudistuksen yhteydessä asetettiin seurantavelvoite kuntatalousvaikutusten suhteen.

Kotikuntalakiuudistuksessa hallituksen esityksessä (HE 101/2010 vp) todetaan, että kustannusvaikutuksia sekä vaikutuksia kuntien palvelujärjestelmään ja asiakkaiden asemaan seurataan ja että seurannan tuloksista raportoidaan vuoden 2013 aikana. Vuonna 2011 voimaan tulleen kotikuntalakiuudistuksen seurannasta on sovittu sosiaali- ja terveysministeriön ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen välisessä tulossopimuksessa.

Kuthanekin talousjaoston työstä ja merkityksestä

Kuthanekin talousjaoston tehtävänä on seurata ja arvioida kunnallistalouden kehitysnäkymiä ja siihen vaikuttavia tekijöitä. Tämä konkretisoituu erityisesti valtion kehyspäätöksen yhteydessä valmisteltavassa peruspalveluohjelmassa (PPO) ja talousarvioesityk-

sen valmisteluprosessien yhteydessä valmisteltavassa peruspalvelubudjetissa (PPB), joissa talousjaoston roolina on erityisesti arvioida valtion ja kuntien taloussuhteita koskevia toimenpiteitä suhteessa kokonaistaloudelliseen kehitykseen.

Talousjaoston työrukkasena toimii valtiovarainministeriön johdolla laskentasihteeristö, jossa ministeriöiden ja kuntaliiton edustajat yhdessä valmistelevat mm PPO:n ja PPB:n talousosiot talousjaoston käsittelyä varten. Laskentasihteeristön merkitystä ja asiantuntemusta kuvanee se, että harvemmin talousjaostossa on huomautettavaa erinomaisesti yhteistyössä valmisteltujen pohjapaperien faktasisältöön.

Talousjaosto kokoontuu virallisesti lähinnä PPO:ta ja PPB:tä varten, laskentaryhmä useammin. Lisäksi laskentaryhmä ja PPO ja PPB -sihteeristö ovat kokoontuneet useasti yhdessä, erityisesti hallitusohjelman valmisteluvuonna. Sekä talousjaoston että laskentaryhmän kokouksille on tunnusomaista hyvin valmistellut materiaalit, perustellut kannat ja rakentava yhteistyöilmapiiri. Siitä huolimatta, että välillä käsittelyssä on suuria ja vaikeita asioita, joissa aikataulut voivat olla erittäin kiireellisiä. Aiemmin mainitusta hallituksen lakiesitysten talousvaikutusten etukäteis- ja jälkikäteisarviointista on kokouksissa myös keskusteltu. Lait on jouduttu muokkaamaan monesti sen mukaan, miten rahaa on loppupeleissä ollut käytettävissä.

Talousjaostosta katsottuna valtion ja kuntien välinen yhteistyö on sujunut jouhevasti, josta ansio kuuluu kokeneille valtiovarainministeriön ja Suomen Kuntaliitto ry:n edustajille, joiden tuella myös uudet jäsenet ovat päässeet nopeasti sisälle asioiden käsittelyyn. Vuoropuhelu on edistänyt molemminpuolista ymmärrystä sekä valtiontaloudesta että kuntataloudesta ja niiden kytköksistä. Aina ei olla samaa mieltä, mutta yleensä ymmärretään perusteet kantojen erilaisuudelle.

Absoluuttista yhtä totuutta käsiteltyjen asioiden taloudellisiin vaikutuksiin ei yleensä ole, jonka vuoksi peruspalveluohjelmamenettelyssä talousjaostolla on keskeinen rooli yhteisen näkemyksen muodostamisessa, joka parhaimmillaan osuu lähelle tulevista tilinpäätöksistä todennettavissa olevia todellisia vaikutuksia.

Kuthanekin arviointijaoston työstä ja merkityksestä

Arviointijaoston keskeisin työ on viime vuosina ollut Peruspalvelujen tila -raportin tuottaminen kahden vuoden välein.

Julkaisun perusidea on hyvä, sillä siinä kerätään yhteen tietoa peruspalveluiden saatavuudesta, laadusta, tuottavuudesta ja vaikuttavuudesta. Tällaiselle tiedolle on tarvetta.

Haasteena on edelleen raportin tunnetuksi tekeminen, sillä julkaisu voisi olla enemmän käytetty. Raportin käytettävyyttä parantaisi, jos julkaisun perusideaa vielä kirkastettaisiin: mikä on julkaisun päätarkoitus, kenelle se on tarkoitettu ja mikä on sen rooli suhteessa muihin raportointeihin.

Julkaisun käytettävyyttä edistää myös se, että siitä pyritään tekemään mahdollisimman laadukas. Sen vuoksi on tärkeää, että julkaisun tekoon varataan riittävästi aikaa ja resursseja. Kun esimerkiksi taustamateriaalin tuottajille annetaan enemmän aikaa, saadaan arviointijaoston käyttöön paitsi kattavat tiedot palvelujen saatavuudesta, laadusta, tuottavuudesta ja vaikuttavuudesta, myös asiantuntijoiden tekemät johtopäätökset.

Riittävästi aikaa on varattava myös arviointijaoston keskustelulle johtopäätöksistä. Silloin saataisiin parhaiten hyödynnettyä se, että jaostoon kuuluu sekä valtion että kuntapuolen edustajat, sekä ministeriöiden että asiantuntijalaitosten edustajat ja sekä sosiaali- ja terveysalan että opetus- ja kulttuurialan edustajat.

Lopputoteama

Kuthanekin merkitys kuntien ja valtion välisessä vuoropuhelussa ja toiminnallistaloudellisten asioiden yhteensovittamisessa on aikansa hieno innovaatio ja hakee vertaistansa yhteiskunnan konsensushakuisessa ilmapiirissä.

Hallituksen lakiesitysten talousvaikutusten arvioinnissa Kuthanekin merkitys erityisesti korostuu. Lakiesitysten vastuuvalmistelijat tiedostavat hyvin tarkkaan sen, että nimenomaan talousvaikutusten arviointi sekä kuntasektorille että valtiolle tullaan hyvin kriittisesti käymään läpi kuntaministerin johtamassa arvovaltaisessa neuvottelukunnassa.

Tulevien vuosien suuri haaste Kuthanekille on lakiesitysten talousvaikutusten arvioinnin lisäksi myös henkilöstön saatavuuden turvaamisen arviointi. Ainakin sosiaali- ja terveydenhuollon tulevissa lainsäädäntöuudistuksissa lisähenkilöstön tarve on ilmeinen.

Vaikka neuvottelukunnalla sinänsä ei ole ”muuta” päätösvaltaa kuin että merkitä asia siten pöytäkirjaansa, että ”Todetaan, että kuntalain 8 §:n mukainen neuvottelu on käyty ja neuvottelukunta on käsitellyt asian/esityksen” ja mahdollisesti sen lisäksi ”Merkitään pöytäkirjaan jonkin tahon (yleensä Kuntaliiton) kannanotto asiasta”, on neuvottelukunnan vaikutus asioiden käsittelyprosessissa, kuten edellä on todettu, kuitenkin merkittävästi paljon, paljon suurempi.

Lakiesitysten perusteluihin tulee myös aina kirjoittaa tieto siitä, että ko. asia on käsitelty Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa. Tätä neuvottelumerkintää peräävät lakiesitysten käsittelyn edetessä erityisesti sekä valtioneuvoston raha-asiaivaliokunta että eduskunnan asianomaiset valiokunnat.

E erityisen merkittävää Kuthanekin toiminnassa on myös se työ, jota tehdään neuvottelukunnan talousjaostossa ja arviointijaostossa, joissa haetaan yhteistä konsensusnäkemystä kuntatalouden kehitykseen ja mahdollisuuksiin vastata palveluista ja niiden lisätarpeista sekä palvelujen arvioinnista.

On onnitelujen paikka

Sosiaali- ja terveysministeriö onnittelee Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukuntaa 40 vuoden aikana tehdystä merkittävästä työstä kuntasektorin ja valtioneuvoston keskeisten ministeriöiden yhteistyön edistäjänä kunta-asioissa. Samalla sosiaali- ja terveysministeriö haluaa osoittaa myös erityiskiitoksen Kuthanekin kaikille pääsihteereille erittäin hyvästä yhteistyöstä menneiden vuosikymmenten aikana.

Olli Kerola, Mikko Staff, Sari Kauppinen ja Taimi Saloheimo

Kirjoittajista apulaisosastopäällikkö Olli Kerola on neuvottelukunnan jäsen, talusjohtaja Mikko Staff on talousjaoston jäsen, neuvotteleva virkamies Sari Kauppinen on arviointijaoston jäsen ja neuvotteleva virkamies Taimi Saloheimo on laskentasihteeristön jäsen.

VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄN VAIHEITA

Yhtenäiseen valtionosuusjärjestelmään

Kuntien valtionosuuksien laskennallinen järjestelmä tuli voimaan 20 vuotta sitten. Järjestelmä koostui kolmesta osasta: opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta, kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudesta sekä kunnan yleisestä valtionosuudesta ja verotulojen täydennyksestä.

Aiemmat valtionosuusjärjestelmät, joissa valtionosuus oli määritelty prosenttiosuutena valtionosuuden saajan todellisista menoista, olivat tulleet tiensä päähän. Vaikka toteutuneiden menojen tarkastukseen oli käytetty paljon hallinnollista työtä, järjestelmät eivät olleet tarjonneet riittäviä keinoja julkisten menojen hallintaan. Järjestelmillä oli onnistuttu rakentamaan kattava julkisten palvelujen verkosto, mutta samalla valtionosuudet olivat suorastaan kannustaneet lisäämään julkisia menoja.

Opetus- ja kulttuuritoimessa laskennalliseen rahoitukseen

Opetus- ja kulttuurisektorilla otettiin askelia kohti laskennallisia valtionosuuksia jo 1970-luvulla. Peruskoulun, lukion ja ammatillisen koulutuksen valtionosuuksista osa myönnettiin oppilasta kohden laskettujen keskimääräisten kustannusten perusteella. Opettajien palkkauskustannusten valtionosuus perustui eri palkkausluokkiin sijoitettujen virkojen hyväksyttävään määrään ja yksikkökustannuksiin. Yleisen kirjaston sekä kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotoimen kustannuksiin myönnettiin valtionosuutta osittain kunnan asukasluvun perusteella.

Opetusministeriön ja Tampereen yliopiston yhteistyönä perustettiin 1970-luvun puolivälissä koulukustannusjärjestelmä, johon tallennettiin tietoa kuntien opetustoimen ja ammatillisten oppilaitosten toiminnasta ja kustannuksista. Vuoden 1978 valtionosuuslain edellyttämä peruskoulun, lukion ja kirjaston keskimääräisten kustannusten laskenta voitiin perustaa näihin tietoihin, samoin kuin kaikkien sittemmin tehtyjen opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmän uudistusten edellyttämä laskenta.

Kuntien valtionapujärjestelmän uudistamisen selvitysmies ehdotti vuonna 1989 kaikkien kunnallisten peruspalvelujen, joihin luettiin myös perus- ja toisen asteen koulutus sekä kirjastotoimi, valtionosuuksien muuttamista asukasmääriin perustuviksi. Opetusministeriössä ehdotusta pidettiin liian radikaalina ja valmisteltiin oma ehdotus joka otti paremmin huomioon koulutuksen ja kulttuuritoiminnan erityispiirteet. Opetusministeriön ehdotus perustui eri toimintojen laatua ja laajuutta kuvaaviin suoritemääriin ja niitä kohden laskettuihin yksikköhintoihin.

Toiminnan ja talouden yhteys

Asukaskohtaisen valtionosuusjärjestelmän periaatteena oli katkaista rahoituksen kytkentä toiminnan määrään ja laatuun. Kunnan omilla päätöksillä ei saanut olla vaikutusta rahoituksen määrään. Toiminnan ohjauksen tuli perustua kuntalakiin sekä erityislainsäädännöllä kunnille asetettuihin velvoitteisiin ja tehtäviin. Rahoituksen tuli perustua kunnan asukkaiden laskennalliseen palvelutarpeeseen, joka selvitetäisiin tutkimusten avulla.

Kuntatasolla valtionosuuksien kirjanpidollinen kytkentä toimintamenoihin poistettiin. Valtionosuuksien myöntämisen perusteena olivat edelleen eri palvelutoimintojen kustannukset. Kunnan kannalta rahoitus sen sijaan muuttui yleiskatteelliseksi: valtionosuudet olivat kokonaisuudessaan käytettävissä kunnan kaikkien menojen katteena.

Sosiaali- ja terveyssektorin lainsäädännössä oli säädetty kunnan asukkaille oikeuksia, joita vastaavasti kunnalle oli säädetty palveluvelvoitteita. Yksityinen palvelutuotanto rahoitettiin suurelta osin sairausvakuutusjärjestelmän kautta. Valtionosuuksien maksaminen yksinomaan kunnalle oli mahdollista, koska kunnalla oli kokonaisvastuu asukkaidensa sosiaali- ja terveystalouksista.

Opetustoimessa ainoa subjektiivinen oikeus oli oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Kunnan velvoite järjestää palveluja rajoittui perusopetukseen, kun taas ylemmänasteisen koulutuksen järjestäminen perustui ministeriön myöntämään järjestämislupaan. Toisen asteen koulutuksen järjestäjänä toimi usein kuntayhtymä tai yksityinen yhteisö. Ammatillinen koulutus perustui toiminnan luonteesta johtuvaan määrälliseen sääntelyyn, jolla toteutettiin valtakunnallista koulutuspolitiikkaa.

Kantokyluokista kunnan asukaskohtaiseen rahoitusosuuteen

Vuoden 1993 valtionosuusuudistuksessa ei vielä muutettu järjestelmän yhtä keskeistä piirrettä: valtionosuuden määräytymistä suhteellisena osuutena kunnan menoista. Valtion ja kuntien kustannustenjako perustui kuntien kantokyluokitukseseen, jossa kunnat oli jaettu taloudellisten edellytystensä mukaisesti kymmeneen luokkaan. Esimerkiksi perusopetuksessa luokkaan 1 kuuluvan kunnan valtionosuusprosentti oli 86 ja luokkaan 10 kuuluvan kunnan 51. Luokitus perustui nollasummapeliin: jos joidenkin kuntien luokitusta alennettiin, oli vastaavasti nostettava yhteiseltä asukasmäärältään samansuuruisen kuntajoukon luokituksia.

Kuntien talouksien eriytymiskehitys oli ajan myötä johtanut siihen että yhä suurempi osa kunnista jouduttiin sijoittamaan luokkaan 1. Tällöin luokituksen muutokset kävivät yhä vaikeammiksi. Toisaalta luokkaan 1 kuuluvien kuntien väliset erot kantokylvyssä lisääntyivät, eikä järjestelmä tarjonnut riittäviä keinoja vastata tähän eriytymiskehitykseen. Vaikeudet johtivat siihen että luokitusta ei voitu muuttaa moneen vuoteen.

Vuoden 1997 valtionosuusuudistuksessa kantokyluokitus lakkautettiin ja otettiin käyttöön kuntien asukaskohtaisesti tasasuuruinen omarahoitusosuus ja asukaskohtaisiin verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus. Tämä perusrakenne on edelleen voimassa.

Lakisääteinen valtionosuusprosentti on uudessa järjestelmässä tehtäväkohtainen ja kuvaa valtion ja kuntien kustannustenjakoa ainoastaan koko maan tasolla. Yksittäisiä kuntia koskee asukaskohtainen omarahoitusosuus, jossa valtionosuusprosentin määrittämä kuntasektorin maksettavaksi kuuluva osuus jyvitetään kunnille asukasmäärien suhteessa. Kuntien valtionosuuden laskennallinen peruste muodostuu kertomalla yksikkökustannus asukasmäärällä, oppilasmäärällä tai muulla suoritemäärällä. Yksikkökustannusta porrastetaan kunnan olosuhdetekijöiden mukaisesti. Kunnan valtionosuus saadaan vähentämällä laskennallisesta perusteesta omarahoitusosuus.

Periaatteena on näin ollen, että valtio maksaa täysimääräisesti kunnan omarahoitusosuuden ylittävän osan laskennallisten perusteiden mukaisista menoista. Lisäksi valtionosuuksia tasataan kunnan laskennallisten verotulojen perusteella siten että jokaiselle kunnalle taataan runsaat 90 % kuntien keskimääräisestä verotulosta. Tasaus rahoitetaan vähentämällä vastaavasti keskimääräisiltä verotuloiltaan vahvimpien kuntien valtionosuuksia.

Ylläpitäjämalli: rahoitus suoraan koulutuksen järjestäjälle

Vuoden 1997 uudistuksessa kunnille rahoitusta myöntävien ministeriöiden työnjako selkeytyi. Sektorikohtaisia valtionosuuksia myönnettäessä ei enää otettu huomioon kunnan taloudellista asemaa, ja vastuu kuntien taloudellisten erojen tasauksesta keskitettiin tuoloin kunta-asioista vastanneelle sisäasiainministeriölle. Koulutuksen järjestäjän valtionosuus voitiin myöntää yhtäläisesti koko opiskelijamäärän perusteella ottaen huomioon pelkästään koulutuksen järjestämiseen liittyvät olosuhdetekijät.

Yhtäläisten koulutusmahdollisuuksien periaate konkretisoitui opiskelijakohtaisissa yksikköhinnoissa, joita porrastettiin toiminnan järjestäjän erilaisten olosuhteiden perusteella. Alkuvaiheessa myös pienten ala-asteiden verkon ylläpitäminen kuului porrastustekijöihin. Koulutuksen järjestämislupa voitiin myöntää kunnalle, kuntayhtymälle ja yksityiselle yhteisölle. Myös valtio ylläpiti oppilaitoksia tietyissä erityistapauksissa, lähinnä vammaisten koulutuksessa.

Opiskelijoilla oli vapaa hakeutumisoikeus peruskoulun jälkeiseen koulutukseen kotipaikasta riippumatta. Uudessa rahoitusmallissa valtion rahoitusosuus seurasi opiskelijaa hänen koulutusvalintansa ja saamansa koulutuksen mukaisesti. Kunnan omarahoitusosuuteen opiskelijoiden valinnoilla ei ollut vaikutusta, koska järjestelmän perusrakenteen mukaan omarahoitusosuus oli joka tapauksessa asukaskohtaisesti samansuuruinen jokaisessa kunnassa.

Rahoitusjärjestelmä noudattaa ylläpitäjäneutraalisuuden periaatetta. Myös yksityisoikeudellisia yhteisöinä toimivat koulutuksen järjestäjät saavat rahoituksen yhtäläisin perustein kuntien ja kuntayhtymien kanssa. Tällainen järjestelmä on omiaan tukemaan kansallista, mahdollisuuksien tasa-arvoon perustuvaa koulutusjärjestelmää. Päätösvalan laajamittaista delegointia toiminnan järjestämisestä vastaavalle taholle on myös kansainvälisesti pidetty yhtenä suomalaisen koulutusjärjestelmän vahvuuksista.

Valtionosuusjärjestelmä ohjausjärjestelmänä

Eduskunnalla ja keskushallinnolla on käytettävissään vain kaksi tehokasta ohjauskeinoa yhteiskuntapolitiikan ohjaamiseksi: lainsäädäntö ja rahoitus. Perusoikeuksien toteutumisen turvaaminen on säädetty perustuslaissa julkisen vallan tehtäväksi. Kunnalle annettavista tehtävistä on säädetty lailla, ja samalla valtion on huolehdittava siitä että jokaisella kunnalla on taloudelliset edellytykset tehtävistä suoriutumiseen.

Opetus- ja kulttuuritoimen lainsäädännön mukaisilla tehtävillä on edelleen varsin tiivis kytkentä rahoitukseen. Rahoitus on muutettu laskennalliseksi, mutta toiminnan laatuun ja laajuuteen sidottu rahoitusmalli mahdollistaa rahoituksen käytön julkistalouden hallinnan lisäksi myös koulutus- ja kulttuuripoliittisen ohjauksen välineenä. Toiminnallista lainsäädäntöä väljennettiin 1990-luvulla. Viime aikoina rahoituksen muuttaminen yhä summaarisemmaksi on johtanut toiminnallisen lainsäädännön uusiin tiukennuksiin ja tarpeeseen lisätä korvamerkittyjä valtionavustuksia.

Järjestelmä kannustaa tuottavuuden lisäämiseen, koska rahoitus ei muutu yksikkökustannusten pienentyessä. Toiminnan määrää rahoitusjärjestelmä ei sinällään kannusta rajoittamaan, vaan tämä osa ohjauksesta kuuluu toimintapoliittisen sääntelyn piiriin. Koulutus- ja kulttuuripoliittisella sääntelyllä, esimerkiksi järjestämislupien tai suoritemäärien myöntämisellä, on toki tiivis kytkentä valtion budjettirahoitukseen.

Valtionosuusjärjestelmän tulevaisuus?

Kuluneen 20 vuoden aikana valtionosuuslainsäädäntöön on tehty muutoksia vuosittain, ja järjestelmän uudistaminen on kuulunut jokaisen hallituksen ohjelmaan. Suunta on ollut kohti pelkästään peruskunnille myönnettävää valtionosuutta, joka perustuisi mahdollisimman harvoihin kriteereihin.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksessa viimeisin olennainen muutos tapahtui vuonna 2010, jolloin esi- ja perusopetuksen valtionosuudet muutettiin kunnan peruskouluikäisten määrään perustuviksi. Oppilaitosten ylläpitäjien rahoitus turvattiin lakisääteisillä kuntakorvauksilla.

Uusimmassa hallitusohjelmassa todetaan, että toisen asteen koulutuksen rahoitus myönnetään koulutuksen järjestäjille. Kirjaus on ilmeisesti tarkoitettu estämään toisen asteen koulutuksen siirtäminen ikäluokkapohjaiseen, yksinomaan kunnalle myönnettävään valtionosuuteen. Tällainen siirto olisikin huonosti yhteensopiva nykyisen ohjausjärjestelmän kanssa, jossa kunnan velvollisuus koulutuksen järjestämiseen ulottuu vain esi- ja perusopetukseen.

Kuntien asukaskohtaisesta valtionosuusjärjestelmästä on kuluneiden kahden vuosikymmenen aikana saatu kokemuksia sosiaali- ja terveyssektorilla. Kansallinen sosiaali- ja terveyspolitiikan ohjaus ja koordinointi on osoittautunut hankalaksi, koska eduskunnalta ja keskushallinnolta puuttuu mahdollisuus käyttää rahoitusta toiminnan järjestämiseen liittyvänä ohjauskeinona.

Lopuksi

Julkisten menojen sopeuttaminen talouskasvun mahdollistamiin rajoihin oli ja on edelleen laskennallisten valtionosuuksien tärkeimpiä tavoitteita. Oppilaskohtaisten yksikköhintojen leikkaukset 1990-luvun alkupuoliskolla edellyttivät koulutuksen järjestäjiltä säästötoimenpiteitä, jotka rajoittivat sekä kuntien että valtion menojen kasvua. Säästötoimet olivat rankkoja, mutta ne kohdistuivat yhtäläisesti kaikkiin koulutuksen järjestäjiin.

Kuntien talouksien eriytymiskehitys on luonnollinen seuraus alueiden ikä- ja elinkeinorakenteen muutoksesta. Kansalaisten perusoikeuksien toteutuminen ei kuitenkaan saa riippua asuinkunnasta. Eriytymiskehityksen jatkuessa valtionosuusjärjestelmän merkitys perusoikeuksien toteuttamisen ja kunnallisen verorasituksen tasaamisen kannalta korostuu entisestään. Järjestelmään kuuluva valtion ja kuntien kustannustenjakoon on merkittävä myös koko verojärjestelmän oikeudenmukaisuuden kannalta.

Taluskriisin oloissa julkisia menoja koskeviin rajoitusmekanismeihin on kiinnitetty kasvavaa huomiota myös eurooppalaisella tasolla. Nämä mekanismit ovat kansallisen lainsäädännön varassa. Uusilla direktiiveillä pyritään kuitenkin siihen, että myös kuntien ja kuntayhtymien menoja kyettäisiin sopeuttamaan ennalta määriteltyihin kehyksiin. Tämän tavoitteen toteuttaminen on tulevien valtionosuusuudistusten keskeisiä haasteita.

Matti Väisänen

Kirjoittaja on opetus- ja kulttuuriministeriön johtaja ja Kuthanekin varajäsen

JÄRJESTELYASIAKIRJAMENETTELYSTÄ PERUSPALVELUOHJELMAAN JA -BUDJETTIIN, MITÄ JATKOSSA?

Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan 40-vuotisen toiminnan aikana julkinen talous ja sen sopeuttaminen kansantalouden raameihin on aina ollut keskeisesti esillä.

Katsoessamme taaksepäin voimme olla kansakuntana ylpeitä saavutuksistamme. Suomen valtion luottoluokitus on juuri arvioitu parhaaksi mahdolliseksi. Myös kuntasektori, sen talouden hallinta ja instituutiot ovat korkeata tasoa ja nauttivat valtion tavoin korkeasta kansainvälisestä luottamuksesta. Tämä luottamus on pitkän kehityksen tulos. Mihinkään omahyväisyyteen ei kuitenkaan ole varaa, vaan luottamus on ansaittava joka hetki uudetaan muuttuvassa maailmassa.

Koko julkisen talouden luottamuksen vahvistamiseksi ja julkisen hallinnon toimivuuden varmistamiseksi on valtion ja kuntien välillä jo vuosikymmenet käyty neuvotteluja niin tehtävistä kuin kustannustenjaosta sekä tehty erilaisia kehitysarvioita. Merkittävänä osana tätä julkisen sektorin neuvottelujärjestelmää on toiminut juuri Kunnallishallinnon - ja talouden neuvottelukunta (KUTHANEK).

Juuret 1970 -luvulla

Neuvottelukunnan tausta liittyy 1970-luvun alkupuolen julkisen talouden kehityksen seurantaan, arviointiin sekä valtion ja kuntien talouden sopeuttamiseen kansantalouden kehitykseen. Neuvottelukunnassa, jonka nimenä oli aluksi Kunnallistalouden neuvottelukunta, oli edustettuina kuntien keskusjärjestöt ja kuntien talouden kannalta keskeiset ministeriöt.

Valtio-kunta-suhteen keskeiseksi asiakirjaksi muodostui 1975 aloitettu järjestelyasiakirjamenettely, jonka avulla pyrittiin hillitsemään julkisia menoja ja veroasteen kohoamista. Tuolloin arvioitiin yleisesti, että nyt on tultu tilanteeseen, jossa korkea veroaste aiheuttaa vakavia haittoja yhteiskunnan kehitykselle. Valtionvarainministeri, kunta-asioista silloin vastannut sisäasiainministeri ja silloisten kunnallisten keskusjärjestöjen puheenjohtajat allekirjoittivat järjestelyasiakirjan juhlallisesti vuosittain.

Järjestelyasiakirjamenettely oli ideatasolla tervetullut. Sen avulla hidastettiin jonkin verran kuntien tehtävien määrän ja valtion menojen kasvua sekä kuntien veroprosenttien korotuksia. Järjestelyasiakirjamenettelyn vaikuttavuus oli kuitenkin käytännössä varsin heikko, sillä sopimukset eivät aina pitäneet. Merkittävää kuitenkin oli se, että järjestely-

asiakirjamenettelyllä luotiin toimiva neuvotteluyhteys valtion keskushallinnon ja kuntia edustavien kunnallisten keskusjärjestöjen kesken. Järjestelyasiakirjamenettelystä luovuttiin, kun kunnalliset keskusjärjestöt päättivät, ettei vuoden 1992 järjestelyasiakirjaa enää allekirjoiteta. Syynä oli usea kuntien asemaa heikentänyt valtion tekemä ratkaisu.

Noiden kahden ensimmäisen neuvottelumenettelyn vuosikymmeninä hyvinvointiyhteiskuntaamme vielä rakennettiin, mikä vaikutti valtio-kunta-suhteeseen merkittävästi ja luonnollisesti myös neuvottelukunnan toimintaan: kunnat olivat keskeisessä asemassa uusien tehtävien toteuttajina.

Uusia tehtäviä ja lainsäädäntöä tuli jatkuvasti lisää, kuntien henkilöstömäärä paisui ja kunnat vastasivat kaikesta palvelujen tuotannosta käytännössä itse tai yhteistyössä toisien kuntien kanssa. Palvelujen ulkoistuksesta ei silloin puhuttu. Silloiset valtionavustusprosentit olivat korkeita ja kuntien erilaisuutta pyrittiin huomioimaan erityisesti vuoden 1967 kuntien kantokykyluokituslain perusteella määritellyllä kuntien kantokykyluokitusjärjestelmällä, jossa kunnat oli jaettu 10 kantokykyluokkaan; korkein valtionavustus oli ensimmäisessä ja alhaisin kymmenennessä luokassa. Vuosittainen kuntien kantokykyluokituksen tarkistusmenettely oli hallinnollisena menettelynä aivan omaa luokkaansa - pitkiä kokouksia, kuntien kuulemisia ja sille ajalle kovin tyypillisiä henkilökohtaisia yhteydenpitoja.

Menoperusteisesta laskennalliseen valtionosuusjärjestelmään

Kuntien ja kuntainliittojen valtionosuuksista ja -avustuksista annettu laki, joka eheytti järjestelmää merkittävästi, oli astunut voimaan pääosin vuoden 1975 alusta. Kuntien valtionapujärjestelmä oli menoperusteinen, mikä työllisti hallintoa merkittävästi. Investointeihin saatiin valtionavustuksia ja valtio hyväksyi yksittäisten investointihankkeiden suunnitelmat ja valvoi niiden toteutusta. Valtionosuuksien käyttöä valvottiin lääninhallituksissa tositetasoisesti. Kuntien virkojen täyttöä haettiin valtiolta ja lääninhallitukset myös aktiivisesti valvoivat, että kunnissa oli eri tehtävissä riittävästi henkilökuntaa. Hyvinvointiyhteiskunnan rakentamisvaiheessa ja voimakkaan talouden kasvun aikana järjestelmä toimi varsin hyvin, mutta kasvun hidastuessa järjestelmä osoitti ongelmallisuutensa. Kuntien kannalta järjestelmä oli selkeä, se kannusti erityisesti valtionosuusriippuvaisimpia kuntia panostamaan niihin palveluihin, joiden valtionosuudet olivat korkeimmat. Näin esimerkiksi silloisiin kansakouluihin perustettiin koko maahan runsaasti opettajan virkoja.

Aloitin oman kuntaurani Sulkavan kunnan kunnallisharjoittelijana vuonna 1978. Tuolloin tein Mikkelin lääninhallitukselle selvityksen valtionosuuksiin liittyvistä parista kuitista. Toinen kuiteista liittyi siihen, miksi yhdelle kyläkoululle oli ostettu kaksi peltiämpäriä, eikö yksi muovinen olisi riittänyt. Kesälomalta tavoittamani kyseisen koulun johtaja-opettajan erinomaisella avustuksella sain valmisteltua selvityksen lääninhallitukselle eikä kunnan tarvinnut palauttaa muutamaa markkaa valtionavustusta. Tuo selvitystyö kuvasi hyvin tuon ajan järjestelmän yksityiskohtaisuutta ja epätarkoituksenmukaisuutta.

Selvitysmiehenä toimineen valtiovarainministeriön valtiosihteeri Teemu Hiltusen toimesta valmisteltujen pohjien perusteella parin erillisen työryhmän jatkotyönä jalostettu laskennallinen valtionosuusjärjestelmä otettiin käyttöön vuoden 1993 alusta. Uudistuksessa luovuttiin myös kuntien kantokykyluokituksesta ja sen sijaan tuli kuntien olosuhde- ja palvelutarvetekijöitä kuvaavien tekijöiden perusteella määräytyvät valtionosuudet sekä valtionosuuksien tasaus, joka perustuu kuntien laskennallisiin verotuloihin asukasta kohti. Uudistusta oli valmisteltu pitkään Kunnallistalouden neuvottelukunnan valtionosuusjaostossa ennen selvitysmies Hiltusen työtä. Valmistelutyö oli ollut varsin eripuraista. Järjestelmään oli tehty useita tarkistuksia ennen tätä perusteellisempaa vuoden 1993 alusta voimaan astunutta muutosta.

Vuoden 1993 valtionosuusjärjestelmän uudistuksen myötä väheni valtionosuuksien kautta tapahtuva ministeriöiden kuntiin kohdistuva ohjaus ratkaisevasti, mikä osaltaan lisäsi ministeriöissä halua pyrkiä ohjaamaan kuntien toimintaa erilaisten toimintaa ohjaavien normien avulla. Pääasiassa laskennalliseen valtionosuusjärjestelmään siirtyminen vuoden 1993 alusta ei myöskään alkuvaiheessa muuttanut eri ministeriöiden kuntiin kohdistaa yksityiskohtaista toiminnan ohjausta.

Kuntien toimintaa ohjaavaa normiohjausta kevennettiin 1990-luvun alkupuolella merkittävästi silloisessa Kunnallisliitossa valmistellun työn perusteella sekä vapaakuntakokkeilun kokemusten perusteella. Normipurku oli pyritty kytkemään kunnallisten keskusjärjestöjen toimesta valtionosuuksien uudistukseen, mutta tuloksetta.

Laskennallinen valtionosuusjärjestelmä, kuntalain uudistus, kuntien toimintaa lähinnä hallinnon järjestämistä ohjaavan normiston joustavoittaminen ja varsin hyvin toiminut valtio-kunta-suhde sekä realistiset työmarkkinaratkaisut olivat keskeisessä roolissa kuntien selviytyessä kohtuullisin vähäisin vaurioin 1990-luvun alun talouskriisistä. Valtionosuuksia leikattiin tuolloinkin, mutta varsin kohtuullisesti koettuihin valtion talouden ongelmiin nähden.

Vuonna 1992 lopetettiin valtiovarainministeriön ja kunnallisten keskusjärjestöjen erilaisten kehitysarviolukujen esittäminen ja pyrittiin yhteistyössä esitettyihin lakiesitysten vaikutusarvioihin sen kuntatalouden kehitysarvioon. Yhteisenä tavoitteena oli päästä keskustelemaan olennaisemmista kysymyksistä kuin jopa muutaman sadan tuhannen markan arvioeroista, joista tuolloin väiteltiin yleisesti. Kokonaan erilaiset arviot eivät poistuneet, mutta lukumääräisesti ongelmat ovat vähentyneet ja kuntatalouden kehitysarviot ovat olleet jo parisen vuosikymmeniä valtion ja Kuntaliiton kesken yhteiset. Valitettavasti on kuitenkin yhä todettava, että kunnille annettavien uusien tai laajennettavien tehtävien kustannusarvioista ei ole päästy yksimielisyyteen.

Kuntien näkökulmasta ministeriöt yrittävät saada läpi uudistuksia esittämällä niiden kustannusarviot epärealistisen alhaisina ja niin sanotusti ”kehyksen mukaisina”. Tämä tulee aina aikanaan näkyviin suurina valtion ja kuntien välisen kustannusten jaon tarkistuksina. Toivottavasti arviointitoimintaa kyetään kehittämään joko arviointijaoston tai erillisen riippumattoman elimen toimesta siten, että taloudelliset vaikutusarviot saadaan paremmin vastaamaan todellisuutta.

Kunnallislain kokonaisuudistus 90-luvulla

Kunnallislain kokonaisuudistusta valmistelleen kunnalliskomitean esitykset 1990-luvun alkupuolella merkitsivät merkittävää muutosta kuntien toimintaan: kuntien roolin muutos palvelujen järjestäjäksi laillistettiin tässä yleislaissa. Kuntien hallinnon rakenteiden järjestämisessä kunnille annettiin uudenlaista joustavuutta, kunnan taloushallintoa ja tilintarkastusta koskevat säädökset uudistettiin perusteellisesti, kuntalaissa ryhdyttiin säätelemään kuntakonsernista sekä kaupunki- ja muiden kuntien oikeudelliset erot poistettiin. Samassa yhteydessä uudistettiin myös kuntajakolaki siten, että valtioneuvostolta poistui oikeus liittää kuntia yhteen vastoin kunnanvaltuuston tahtoa. Parlamentaarinen komitea oli vahvasti kunta-alan edustajilla miehitetty. Komitean esityksestä kuntalaki astui voimaan asteittain, viimeisimpänä taloussäädökset vuoden 1997 alusta.

Erityisesti 1990-luvun puolen välin jälkeen tehdyt kuntien valtionosuuksien leikkaukset hidastivat kuntatalouksien vahvistumista. 1990-luvun puolestavälistä lähtien ryhdyttiin myös lisäämään jälleen kuntien tehtäviä, mikä oli jäänyt vähemmälle talouskriisin vuosina. Myös tämä heikensi kuntatalouksien vahvistumista. Samoin valtio aloitti aivan uudella tavalla kunnallisverovähennysten käytön veropolitiikassa kuntien kustannuksella. Kunnallisverosta tehtäviä vähennyksiä otettiin käyttöön ja korotukset jätettiin korvaamatta kunnille. Vasta vuonna 2003 jälkipuoliskolla päästiin siihen, että kunnille ryhdyttiin korvaamaan veroperusteiden muutosten aiheuttamat menetykset. Veroperusteiden muutosten korvaaminen kunnille on jatkunut kolmen hallituskauden ajan poliittisin päätöksin.

1990-luvun jälkipuoli ja 2000 -luvun alkuvuodet olivat KUTHANEKin toiminnassa varsin vakaata aikaa. Suomen kansantuote kasvoi noina vuosina voimakkaasti ja jaettavaa riitti sekä valtiolle että kunnille.

Keskiössä julkisen talouden kokonaisuus

Euroopan valuuttaunioniin liittyminen korosti uudella tavalla julkisen talouden kokonaisuutta. Samoin vaikutti rahoitusperiaatteen nouseminen yhdeksi keskeiseksi valtio-kunta-suhdetta määrittäväksi periaatteen. Kuntaliitossa ja laajemmin kunta-alalla nähtiin 1990-luvun lopulle tultaessa, että valtio-kunta-suhteeseen oli saatava uudenlaista pitkäjännitteisyyttä. Yhä pahenevaksi ongelmaksi muodostui se, että valtion sektoriministeriöt omissa kehittämissuunnitelmissaan kehittävät koko ajan lisää uusia tehtäviä kunnille. Taustalla oli luonnollisesti myös puolueiden halu tarjota koko ajan lisää etuja kansalaisille.

Peruspalveluohjelmamenettelyn synty

Kuntaliitto asetti tavoitteeksi valtio-kunta-suhteen rakentamisen peruspalveluohjelmamenettelyä kehittäen, jossa KUTHANEKin rooli oli keskeinen. Ajatus torjuttiin ensin valtion hallinnossa, mutta pikku hiljaa myös valtiovarainministeriössä tiedostettiin tarve kehittää kuntatalouden tehtävien ja tulojen tasapainotukseen uudenlaista välinettä. Lopullinen läpimurto saavutettiin, kun kaikki merkittävät puolueet hyväksyivät ajatuksen peruspalveluohjelma ja -budjettimenettelystä vuoden 2003 eduskuntavaalien alla ja maininta

siitä saatiin uuden hallituksen ohjelmaan. Menettely saatiin kirjatuksi kuntalakiin vuoden 2008 alusta voimaan astuneella muutoksella. Sitä ennen menettelyä oli jo sovellettu useamman vuoden ajan.

Kuntalakia muutettiin tuolloin niin, että laissa säädettiin peruspalveluohjelman menettelystä. Kuntalain mukaan valtion ja kuntien neuvottelumenettely sisältää valtioneuvoston kehysten yhteydessä valmisteltavan peruspalveluohjelman, vuosittaisen peruspalvelubudjetin sekä kunnallistalouden ja – hallinnon neuvottelukunnassa tapahtuvan kunta-asioiden käsittelyn. Menettely kytkettiin kiinteästi osaksi valtion kehysmenettelyä sekä tulo- ja menoarvion valmistelua. Lisäksi neuvottelukunnan tehtäväksi säädettiin valmistella peruspalveluohjelmaan liittyvä kuntatalouden kehitysarvio sekä seurata, että peruspalveluohjelma otetaan huomioon kuntien koskevan lainsäädännön ja päätöksien valmistelussa.

Koska neuvottelukunnan tehtäviä koskevat säännökset siirrettiin kuntalakiin, muutettiin neuvottelukunnasta annettua asetusta. Asetuksen mukaan neuvottelukunnan tehtävä on käsitellä valmisteluvaiheessa kuntien taloutta ja hallintoa koskevia kehittämissuunnitelmia, valtion talousarvioehdotusta kunnallistaloutta koskevilta osilta, kuntien taloutta ja hallintoa koskevia hallituksen esityksiä ennen niiden käsittelyä valtioneuvostossa, valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa sekä muita merkittäviä kuntien taloutta ja hallintoa koskevia asioita.

Peruspalveluohjelma ja budjettimenettely on tuonut uutta johdonmukaisuutta valtio-kunta-suhteeseen ja myös KUTHANEKin toimintaan. Se on myös käytännössä hillinnyt kuntien tehtävien kasvua. Menettelyn myötä perustettiin uusi toimielin, Peruspalveluohjelmaa valmisteleva ministeriryhmä, joka poikkeaa muista ministeriryhmistä siinä suhteessa, että sen kokouksissa on puhe- ja läsnäolo-oikeus Kuntaliiton puheenjohtajalla ja toimitusjohtajalla. Ko-toimielimen sihteeristössä on edustus keskeisistä ministeriöistä ja Kuntaliitosta. Menettelyn edelleen kehittäminen sekä valtio-kunta-suhteen saattaminen entistä vakaammalle ja paremmin ennustettavalle perustalle hyödyttää koko kansakuntaamme.

Vuoden 2010 alusta astui voimaan lain muutos, jonka perusteella uusien ja laajenevien kuntien tehtävien valtionosuusprosentti nostettiin 50 prosenttiin. Tätä kautta pyrittiin siirtämään tehtävien laajenuksesta vastuuta sille taholle, joka velvoitteita on lisäämässä. Muutos on toiminut oikeaan suuntaan kuntien tehtävien lisäystä hillitsevästi.

Tavoitteena julkisen talouden tasapaino sekä julkisten palveluiden toimivuus

Valtio-kunta-suhteessa tarvitaan luonnollisesti vielä kehittämistä tavoitteena parempi koko julkisen talouden tasapaino sekä kunnallisten palveluiden toimivuuden turvaaminen. Vuoden 2011 eduskuntavaalien jälkeen perustetun hallituksen ohjelmaan saatiin merkittävä askel oikeaan suuntaan, kun ensimmäisen kerran tavoitteeksi kirjattiin, että kuntien uusien ja laajenevien tehtävien valtionosuusprosentiksi tulisi yli 50 prosenttia. Näin astuttiin yksi askel eteenpäin kohti Kuntaliiton tavoitetta uusien ja laajenevien tehtävien rahoitusvastuun täysimääräisestä siirtämisestä valtiolle uudistusten toteutusvaiheessa. Vain tuolla tavoin uudistuksia ajavat ministeriöt joutuvat osoittamaan uusien velvoitteiden rahoituksen kokonaisuudessaan, eikä siirtämään rahoitusvastuuta kunnille, kuten yhä tapahtuu. Tämän periaatteen voimaansaataminen edesauttaisi myös valtion

talouden tasapainon saavuttamisessa. Tuollaisen ajattelun myötä, mitoittamalla julkinen talous oikein rahoitusmahdollisuuksien kanssa, kykenemme parhaiten turvaamaan hyvinvointiyhteiskunnan toimivuuden. Sen lisäksi tarvitsemme lakien ja muiden säädösten muutosten vaikutusten parempaa arviointia niin valtion kuin kuntien talouteen.

Muutosten 40 vuotta

Julkisen talouden haasteet ovat muuttuneet merkittävästi neuvottelukunnan 40-vuotisen toiminnan aikana. Alkuvuosikymmenten hyvinvointiyhteiskunnan rakentaminen on vaihtunut vähitellen hyvinvointiyhteiskunnan puolustamiseksi sitä uudistaen. Neljänä viimeisenä vuosikymmenenä maamme on muuttunut merkittävästi mm. ikärakenteeltaan: 1970-luvun ikärakenteeltaan nuoresta kansakunnasta on tulossa yksi nopeimmin vanhenevista yhteiskunnista. Voimakas talouskasvu on hidastunut merkittävästi ja kuilu julkisten palveluiden tarpeiden ja rahoitusmahdollisuuksien välillä on kasvamassa huolestuttavasti.

Tätä kuilua ovat kasvattaneet huomattavasti päätetyt kuntien valtionosuuksien leikkaukset, joiden myötä kunnallisten peruspalvelujen rahoitus on otettu yksittäiseksi suurimmaksi leikkauskohteeksi parina viime vuotena. Toimenpiteenä nämä leikkaukset eivät paranna lainkaan julkisen talouden tasapainoa, vaan ainoastaan siirtävät valtion talouden tasapainotusvastuita kunnille. Suuret leikkaukset ovat osaltaan johtaneet kunnallisverojen korotuksiin. Entistä selkeämmältä näyttää, että valtionosuuksien leikkaukset johtavat suoraan kunnallisveron kohoamiseen ja kiristävät näin kansalaisten ansiotuloverotusta erityisesti pieni- ja keskituloisten osalta sekä lisäävät kansalaisten eriarvoisuutta kuntien veroprosenttierojen kasvaessa. Kuntien tulojen leikkausten kanssa samaan aikaan tehdyt kuntien velvoitteiden lisäykset sekä toisaalta valtion omien säästötoimenpiteiden aiheuttamat kuntien tehtävien lisäykset vaikeuttavat kuntien toimintaa entisestään. Tällaisia valtion säästöjen valumista kuntien kustannuksiksi on tapahtunut mm. vaikeasti työllistyvien aktiivoinnissa sekä liikenneinfran ja joukkoliikenteen rahoituksessa. Lisäksi kuntataloutta rasittaa erityisesti väestön ikääntymisestä johtuva hoivapalvelujen kasvu.

Ratkaisevaa hyvinvointiyhteiskunnan toimivuuden turvaamisen kannalta on se, kykenemmekö uudistamaan julkisen vallan ja yksityisen kansalaisen vastuiden rajoja. Jos haluamme lisätä koko ajan julkisen vallan tehtäviä, ei hyvinvointiyhteiskunnan toimivuutta voida turvata. Käytettävissä olevat verotulot eikä henkilöstö riitä huolehtimaan jatkossa edes nykyisistä velvoitteista. Miten nopeasti uudelleenarviointi suoritetaan, sitä vähäisimmillä vaurioilla selvittää. Tällaiset uudelleenarvioinnit ovat vaativia, mutta välttämättömiä.

Tuottavuuden nostaminen on myös keskeistä koko kansakuntamme menestymisen kannalta. Sitä se on myös julkisen sektorin toimivuuden turvaamisessa. Kaikki esteet tuottavuuden nostamisen tieltä tulee raivata määrätietoisesti. Tiukentuvalla normiohjauksella emme kykene varmistamaan kansalaisten yhdenvertaista kohtelua puhumattakaan julkisten palvelujen laadusta. Pikemminkin tiukemmalla normiohjauksella jäykistämme palvelujen järjestämistä ja heikennämme toiminnan tuloksellisuutta. Uudet toimintatavat ja tie-

totekniikan hyödyntäminen ovat keskeisellä sijalla pyrittäessä parempaan tuottavuuteen. Keskeistä on turvata kuntien rooli palvelujen järjestäjänä, koska näin pystymme parhaiten huolehtimaan palvelujärjestelmän toimivuudesta koko maassa.

Talouden kiristyttyä on julkisen talouden kestävyysvajeen hallitsemiseksi haluttu sisällyttää Peruspalveluohjelmaan tiukempia linjauksia ja myös antaa lainsäädännöllä määräyksiä siitä, kuinka kuntien taloutta ja erityisesti menoja voitaisiin hallita nykyistä paremmin. Tällaisia esityksiä nostetaan esille aika ajoin. Kansainväliset esimerkit kuitenkin osoittavat, että laajan itsehallinnon omaava paikallishallintomme on osaltaan kantanut vastuunsa hyvinvointiyhteiskunnasta ja edesauttanut siihen, että olemme kansakuntana parhaiten menestyneitten joukossa niin kilpailukyvyssä kuin luottamuksessa. Tätä luottamusta ei ole jatkossakaan syytä asettaa kyseenalaiseksi. Kansalliset vero- tai lainakatot eivät myöskään toimi erilaisten kuntien talouden ohjauksessa käytännössä.

Rakenteellisia muutoksia sekä syvempää yhteistyötä

Tarvitsemme hallinnossamme myös rakenteellisia muutoksia, mutta yksinomaan niillä ei kyetä edessä olevia haasteita voittamaan. Rakenteelliset muutokset, kuten kuntakoon kasvattaminen on syytä tehdä tiiviissä yhteistyössä kuntien kanssa vapaaehtoisuuteen perustuen ja erilaiset toimintaolosuhteet huomioon ottaen. Tarvitsemme myös kuntien yhteistyön tiivistämistä ja tehostamista.

Myös riittävä kuntien tulopohjan varmistaminen, mikä käytännössä edellyttää kuntien veropohjan laajentamista, on keskeistä kuntien selviämisen kannalta. Tärkeää on myös kehittää julkisen sektorin toimintojen vaikuttavuuden mittareita. Pelkkä käytettyjen eurojen tai henkilötyövuosien seuranta ei anna riittävää tietoa yhteiskunnallisen päätöksenteon pohjaksi.

Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan työ on ollut merkittävää hyvinvointiyhteiskuntamme rakentamisessa ja sen toimivuuden turvaamisessa. Uskon, että näin on jatkossakin. Tärkeää neuvottelukunnan työn onnistumisen kannalta on se, että kunta-asioista vastaava ministeri on toiminut ja toimii neuvottelukunnan puheenjohtajana ja että valtion ministeriöiden ja Kuntaliiton edustajien kesken kyetään jatkamaan ja kehittämään hyvää yhteistyötä.

Timo Kietäväinen

Kirjoittaja on Suomen Kuntaliiton varatoimitusjohtaja ja toiminut KUTHANEKIn jäsenenä yhtäjaksoisesti vuodesta 1992 lähtien.

KUNNALLISTALOUDEN JA –HALLINNON NEUVOTTELUKUNNAN PUHEENJOHTAJAT, VARAPUHEENJOHTAJAT, JÄSENET JA VARAJÄSENET SEKÄ PÄÄSIHTEERIT

Puheenjohtajat ja varapuheenjohtajat

Toimikausi: 9.12.1971 – 31.12.1974

<i>Puheenjohtaja</i>	kansliapäällikkö Arno Hannus, sisäasiainministeriö
<i>Varapuheenjohtaja</i>	hallitusneuvos Veikko Kangas, sisäasiainministeriö

Toimikausi 1.1.1975 – 31.12.1977

<i>Puheenjohtaja</i>	kansliapäällikkö Arno Hannus, sisäasiainministeriö
<i>Varapuheenjohtaja</i>	osastopäällikkö Aulis Pöyhönen, sisäasiainministeriö

Toimikausi: 1.10.1977 – 31.10.1980

<i>Puheenjohtaja</i>	kansliapäällikkö Arno Hannus, sisäasiainministeriö
<i>Varapuheenjohtaja</i>	toimitusjohtaja Lars Olof Johanson, Suomen Kaupunkiliitto

Toimikausi 1.10.1980 – 31.10.1983

<i>Puheenjohtaja</i>	kansliapäällikkö Arno Hannus, sisäasiainministeriö
<i>Varapuheenjohtaja</i>	varapuheenjohtaja Lars Olof Johanson, Suomen Kaupunkiliitto

Toimikausi:1.10.1983 – 30.9.1986

<i>Puheenjohtaja</i>	kansliapäällikkö Arno Hannus, sisäasiainministeriö
<i>Varapuheenjohtaja</i>	toimitusjohtaja Lars Johan Johansson, Suomen Kaupunkiliitto

Toimikausi: 1.10.1986 – 30.9.1989

<i>Puheenjohtaja</i>	valtiosihteeri Teemu Hiltunen, valtiovarainministeriö
<i>Varapuheenjohtaja</i>	toimitusjohtaja Jussi-Pekka Alanen, Suomen Kaupunkiliitto

1987 - 1991

<i>Puheenjohtaja</i>	sisäasiainministeri Jarmo Rantanen, sisäasiainministeriö
----------------------	--

1991 - 1995*Puheenjohtaja*

sisäasiainministeri Mauri Pekkarinen, sisäasiainministeriö

1995 - 1999*Puheenjohtaja*

hallintoministeri Jouni Backman, sisäasiainministeriö

1999 - 2003*Puheenjohtaja*

alue- ja kuntaministeri Martti Korhonen, sisäasiainministeriö

2003 - 2007*Puheenjohtaja*

alue- ja kuntaministeri Hannes Manninen, sisäasiainministeriö

2007 - 2010*Puheenjohtaja*

hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemi, valtiovarainministeriö

2010 - 2011*Puheenjohtaja*

hallinto- ja kuntaministeri Tapani Tölli, valtiovarainministeriö

2011 -*Puheenjohtaja*

hallinto- ja kuntaministeri Henna Virkkunen, valtiovarainministeriö

Jäsenet ja varajäsenetToimikausi: 9.12.1971 - 31.12.1974*Jäsenet ja varajäsenet*kansliapäällikkö Arno Hannus, sisäasiainministeriö
hallitusneuvos Veikko Kangas, sisäasiainministeriövt. budjettipäällikkö Juhani Korpela, valtiovarainministeriö
varajäsen: budjettisihteeri Tauno Ylinen, valtiovarainministeriövt. ylijohdaja Rolf Kullberg, valtiovarainministeriö
varajäsen: apulaisosastopäällikkö Timo Relander, valtiovarainministeriöjohtaja Erkki Laatto, taloudellinen suunnittelukeskus
varajäsen: jaostopäällikkö Kauko Mannermaa, taloudellinen suunnittelukeskusosastopäällikkö Voitto Kallio, opetusministeriö
varajäsen: apulaisosastopäällikkö Veli Nurmi, opetusministeriö

kansliapäällikkö Arne Tarasti, sosiaali- ja terveysministeriö
varajäsen: vt. hallitusneuvos Risto Jaakkola, sosiaali- ja terveysministeriö

toimitusjohtaja Lars Olav Johanson, Suomen Kaupunkiliitto
varajäsen: rahoitusjohtaja Erkki Linturi, Suomen Kaupunkiliitto

osastopäällikkö Aulis Pöyhönen, Suomen Kaupunkiliitto
varajäsen: apulaisosastopäällikkö Veikko Tattari, Suomen Kaupunkiliitto

kaupunginjohtaja Heikki Koski, Suomen Kaupunkiliitto
varajäsen: kaupunginjohtaja Jarmo Kölhi, Suomen Kaupunkiliitto

johtaja Paavo Pekkanen, Suomen Kunnallislitto
varajäsen: apulaisjohtaja Eero Koivukoski, Suomen Kunnallislitto

osastopäällikkö Olli Paasio, Suomen Kunnallislitto
varajäsen: osastopäällikkö Mauno Kangasniemi, Suomen Kunnallislitto

toimistonjohtaja Karl Johan Brunström, Finlands svenska kommunförbund
varajäsen: kamreeri Erkki Veräjänkorva, Finlands svenska kommunförbund

pääjohtaja Heikki Tuominen, Rahalaitosten neuvottelukunta
varajäsen: varatoimitusjohtaja Matti Aho, Vakuutusyhtiöiden keskusliitto

Toimikausi 1.1.1975 – 31.12.1977

Jäsenet ja varajäsenet kansliapäällikkö Arno Hannus, sisäasiainministeriö
osastopäällikkö Aulis Pöyhönen, sisäasiainministeriö

budjettipäällikkö Juhani Korpela, valtiovarainministeriö
varajäsen: budjettisihteeri Tauno Ylinen, valtiovarainministeriö

vs. osastopäällikkö Timo Relander, valtiovarainministeriö
varajäsen: tutkija Aino-Elina Mäkimattila, valtiovarainministeriö

osastopäällikkö Voitto Kallio, opetusministeriö
varajäsen: opetusneuvos Jukka Sarjala, opetusministeriö

kansliapäällikkö Kari Puro, sosiaali- ja terveysministeriö
varajäsen: apulaisosastopäällikkö Pekka Pitsinki, sosiaali- ja terveysministeriö

johtaja Eero Tuomainen, Taloudellinen suunnittelukeskus
varajäsen: jaostopäällikkö Nils Andersson, Taloudellinen suunnittelukeskus

toimitusjohtaja Lars Olof Johanson, Suomen Kaupunkiliitto
varajäsen: osastopäällikkö Urpo Ryönänkoski, Suomen Kaupunkiliitto

osastopäällikkö Veikko Tattari, Suomen Kaupunkiliitto
varajäsen: rahoitusjohtaja Erkki Linturi, Suomen Kaupunkiliitto

kauppalankamreeri Kalevi Niskanen, Suomen Kaupunkiliitto
varajäsen: kaupunginjohtaja Jarmo Kõlhi, Suomen Kaupunkiliitto

apulaisjohtaja Eero Koivukoski, Suomen Kunnallislitto
varajäsen: tarkastaja Aulis Vintturi, Suomen Kunnallislitto

osastopäällikkö Mauno Kangasniemi, Suomen Kunnallislitto
varajäsen: osastopäällikkö Olli Paasio, Suomen Kunnallislitto

johtaja Karl Johan Brundström, Finlands svenska kommunförbund
varajäsen: taloussuunnittelija Lasse Laaksonen, Finlands svenska kommunförbund

pääjohtaja Heikki Tuominen, Rahalaitosten neuvottelukunta
varajäsen: toimitusjohtaja Matti Aho, Rahalaitosten neuvottelukunta

Toimikausi: 1.10.1977 – 31.10.1980

Jäsenet ja varajäsenet kansliapäällikkö Arno Hannus, sisäasiainministeriö
varajäsen: vanhempi hallitussihteeri Aulikki Mentula, sisäasiainministeriö

osastopäällikkö Aulis Pöyhönen, sisäasiainministeriö
varajäsen: hallitusneuvos Klas G. Ivars, sisäasiainministeriö

budjettipäällikkö Juhani Korpela, valtiovarainministeriö
varajäsen: budjettineuvos Tauno Ylinen, valtiovarainministeriö

tutkija Tapio Saavalainen, valtiovarainministeriö
varajäsen: tutkija Aino-Elina Mäkimattila, valtiovarainministeriö

osastopäällikkö Pekka Ojala, sosiaali- ja terveysministeriö
varajäsen: apulaisosastopäällikkö Pekka Pitsinki, sosiaali- ja terveysministeriö

osastopäällikkö Voitto Kallio, opetusministeriö
varajäsen: opetusneuvos Jukka Sarjala, opetusministeriö

osastopäällikkö Hannu Ettala, työvoimaministeriö
varajäsen: osastopäällikkö Lauri Korpelainen, työvoimaministeriö

johtaja Markku Puntila, Suomen Pankki
varajäsen: osastopäällikkö Reino Airikkala, Suomen Pankki

toimitusjohtaja Lars Olof Johanson, Suomen Kaupunkiliitto
varajäsen: apulaisosastopäällikkö Veikko Tattari, Suomen Kaupunkiliitto

kansanedustaja Arto Lampinen, Suomen Kaupunkiliitto
varajäsen: apulaiskaupunginjohtaja Pentti Pusa, Suomen Kaupunkiliitto

paikallishallintoasiain sihteeri Ilja Koskinen, Suomen Kaupunkiliitto
varajäsen: osastopäällikkö Gunnar Riskula, Suomen Kaupunkiliitto

osastopäällikkö Urpo Ryönänkoski, Suomen Kaupunkiliitto
varajäsen: valtionapuaasiainsihteeri Erkki Meriläinen, Suomen Kaupunkiliitto

kansanedustaja Esko Pekonen, Suomen Kunnallisliitto
varajäsen: kansanedustaja Mikko Jokela, Suomen Kunnallisliitto

apulaisjohtaja Eero Koivukoski, Suomen Kunnallisliitto
varajäsen: toimitusjohtaja Paavo Pekkanen, Suomen Kunnallisliitto

osastopäällikkö Mauno Kangasniemi, Suomen Kunnallisliitto
varajäsen: agronomi Leo Happonen, Suomen Kunnallisliitto

johtaja Karl Johan Brunström, Finlands svenska kommunför-
bund
varajäsen: kunnallisneuvos Bertel Lindh, Finlands svenska kom-
munförbund

Toimikausi: 1.10.1980 – 31.10.1983

Jäsenet ja varajäsenet

kansliapäällikkö Arno Hannus, sisäasiainministeriö
varajäsen: vanhempi hallitussihteeri Aulikki Mentula,
sisäasiainministeriö

osastopäällikkö Aulis Pöyhönen, sisäasiainministeriö
varajäsen: vt. hallitusneuvos Juhani Nummela, sisäasiainministeriö

budjettipäällikkö Juhani Korpela, valtiovarainministeriö
varajäsen: budjettineuvos Tauno Ylinen, valtiovarainministeriö

apulaisosastopäällikkö Pertti Sorsa, valtiovarainministeriö
varajäsen: vanhempi finanssihteeri Aino-Elina Mäkimattila,
valtiovarainministeriö

osastopäällikkö Pekka Ojala, sosiaali- ja terveysministeriö
varajäsen: apulaisosastopäällikkö Pekka Pitsinki, sosiaali- ja
terveysministeriö

osastopäällikkö Voitto Kallio, opetusministeriö
varajäsen: apulaisosastopäällikkö Jukka Sarjala, opetusministeriö

osastopäällikkö Hannu Ettala, työvoimaministeriö
varajäsen: osastopäällikkö Lauri Korpelainen, työvoimaministeriö

johtaja Markku Puntila, Suomen Pankki
varajäsen: osastopäällikkö Reino Airikkala, Suomen Pankki

varapuheenjohtaja Lars Olof Johanson, Suomen Kaupunkiliitto
varajäsen: apulaisosastopäällikkö Veikko Tattari, Suomen Kau-
punkiliitto

kaupunginjohtaja Lauri Lairala, Suomen Kaupunkiliitto
varajäsen: apulaiskaupunginjohtaja Pentti Pusa, Suomen Kau-
punkiliitto

paikallishallintoasiain sihteeri Ilja Koskinen, Suomen Kaupunkiliitto

varajäsen: osastopäällikkö Veikko Heino, Suomen Kaupunkiliitto

osastopäällikkö Urpo Ryönänkoski, Suomen Kaupunkiliitto

varajäsen: yleissihteeri Pentti Koivu, Suomen Kaupunkiliitto

kansanedustaja Esko Pekonen, Suomen Kunnallisiitto

varajäsen: kansanedustaja Heikko Perho, Suomen Kunnallisiitto

varatoimitusjohtaja Eero Koivukoski, Suomen Kunnallisiitto

varajäsen: toimitusjohtaja Paavo Pekkanen, Suomen Kunnallisiitto

osastopäällikkö Leif Engfelt, Suomen Kunnallisiitto

varajäsen: agronomi Leo Happonen, Suomen Kunnallisiitto

johtaja Karl Johan Brunström, Finlands svenska kommunförbund

varajäsen: kunnanjohtaja Jarl Beijar, Finlands svenska kommunförbund

Toimikausi: 1.10.1983 – 30.9.1986

Jäsenet ja varajäsenet

kansliapäällikkö Arno Hannus, sisäasiainministeriö

varajäsen: hallitussihteeri Aulikki Mentula, sisäasiainministeriö

osastopäällikkö Aulis Pöyhönen, sisäasiainministeriö

varajäsen: vt. hallitusneuvos Juhani Nummela, sisäasiainministeriö

budjettipäällikkö Juhani Korpela, valtiovarainministeriö

varajäsen: budjettineuvos Tauno Ylinen, valtiovarainministeriö

ylijohtaja Pertti Sorsa, valtiovarainministeriö

varajäsen: finanssisihteeri Aino-Elina Mäkimattila, valtiovarainministeriö

osastopäällikkö Pekka Ojala, sosiaali- ja terveysministeriö

varajäsen: apulaisosastopäällikkö Pekka Pitsinki, sosiaali- ja terveysministeriö

apulaisosastopäällikkö Jukka Sarjala, opetusministeriö
varajäsen: johtava projektisihteeri Pentti Arajärvi, opetusministeriö

osastopäällikkö Lauri Korpelainen, työvoimaministeriö
varajäsen: toimistopäällikkö Altti Majava, työvoimaministeriö

johtaja Sirkka Hämäläinen, Suomen Pankki
varajäsen: osastopäällikkö Ralf Pauli, Suomen Pankki

toimitusjohtaja Lars Johan Johanson, Suomen Kaupunkiliitto
varajäsen: suunnittelusihteeri Pekka Linnapuomi, Suomen Kaupunkiliitto

varatoimitusjohtaja Pekka Alanen, Suomen Kaupunkiliitto
varajäsen: kaupunginjohtaja Lauri Lairala, Suomen Kaupunkiliitto

kaupunginjohtaja Kauko Heuru, Suomen Kaupunkiliitto
varajäsen: toimitusjohtaja Jaakko K. Kari, Suomen Kaupunkiliitto

osastopäällikkö Urpo Ryönänkoski, Suomen Kaupunkiliitto
varajäsen: apulaisosastopäällikkö Veikko Tattari, Suomen Kaupunkiliitto

kunnallisneuvos Esko Pekonen, Suomen Kunnallisiitto
varajäsen: kansanedustaja Heikki Perho, Suomen Kunnallisiitto

varatoimitusjohtaja Eero Koivukoski, Suomen Kunnallisiitto
varajäsen: toimitusjohtaja Paavo Pekkanen, Suomen Kunnallisiitto

osastopäällikkö Leif Engfelt, Suomen Kunnallisiitto
varajäsen: agronomi Leo Happonen, Suomen Kunnallisiitto

johtaja Karl Johan Brunström, Finlands svenska kommunförbund
varajäsen: kunnanjohtaja Jarl Beijar, Finlands svenska kommunförbund

Toimikausi: 1.10.1986 – 30.9.1989*Jäsenet ja varajäsenet*

kansliapäällikkö Juhani Perttunen, sisäasiainministeriö
 varajäsen: vanhempi hallitussihteeri Aulikki Mentula, sisä-
 asiainministeriö

osastopäällikkö Aulis Pöyhönen, sisäasiainministeriö
 varajäsen: vs. apulaisosastopäällikkö Juhani Nummela, sisä-
 asiainministeriö

valtiosihteeri Teemu Hiltunen, valtiovarainministeriö
 varajäsen: budjettineuvos Tauno Ylinen, valtiovarainministeriö

budjettipäällikkö Eino Keinänen, valtiovarainministeriö
 varajäsen: vanhempi budjettisihteeri Hannele Laihonen, valtio-
 varainministeriö

osastopäällikkö Arto V. Klemola, sosiaali- ja terveysministeriö
 varajäsen: apulaisosastopäällikkö Pekka Pitsinki, sosiaali- ja ter-
 veysministeriö

apulaisosastopäällikkö Jukka Sarjala, opetusministeriö
 varajäsen: apulaisosastopäällikkö Heikki Mäenpää, opetusmi-
 nisteriö

kansliapäällikkö Taisto Heikkilä, työvoimaministeriö
 varajäsen: toimistopäällikkö Altti Majava, työvoimaministeriö

johtaja Sirkka Hämäläinen, Suomen Pankki
 varajäsen: osastopäällikkö Ralf Pauli, Suomen Pankki

toimitusjohtaja Jussi-Pekka Alanen, Suomen Kaupunkiliitto
 varajäsen: taloussuunnittelija Reijo Holopainen, Suomen Kau-
 punkiliitto

varatoimitusjohtaja Pekka Alanen, Suomen Kaupunkiliitto
 varajäsen: tutkija Leena Piekkola, Suomen Kaupunkiliitto

osastopäällikkö Urpo Ryönänkoski, Suomen Kaupunkiliitto
 varajäsen: apulaisosastopäällikkö Veikko Tattari, Suomen Kau-
 punkiliitto

apulaisosastopäällikkö Torsten Widen, Suomen Kaupunkiliitto
 varajäsen: kaupunkitarkastaja Aulis Majuri, Suomen Kaupunki-
 liitto

kansanedustaja Mikko Jokela, Suomen Kunnallisliitto
varajäsen: kansanedustaja Juho Koivisto, Suomen Kunnallisliitto

varatoimitusjohtaja Eero Koivukoski, Suomen Kunnallisliitto
varajäsen: osastopäällikkö Arto Laitinen, Suomen Kunnallisliitto

osastopäällikkö Leif Engfelt, Suomen Kunnallisliitto
varajäsen: tutkimuspäällikkö Aino-Elina Mäkimattila, Suomen Kunnallisliitto

liitonjohtaja Karl Johan Brunström, Finlands svenska kommunförbund
varajäsen: kunnanjohtaja Jarl Beijar, Filands svenska kommunförbund

Toimikausi: 1.10.1989 – 30.9.1992

Jäsenet ja varajäsenet

sisäasiainministeri Jarmo Rantanen, sisäasiainministeriö
varajäsen: osastopäällikkö Pekka Kilpi, sisäasiainministeriö

kansliapäällikkö Juhani Perttunen, sisäasiainministeriö
varajäsen: toimistopäällikkö Aulikki Mentula, sisäasiainministeriö

osastopäällikkö Juhani Nummela, sisäasiainministeriö
varajäsen: apulaisosastopäällikkö Klas G. Ivars, sisäasiainministeriö

valtiosihteeri Eino Keinänen, valtiovarainministeriö
varajäsen: budjettineuvos Tauno Ylinen, valtiovarainministeriö

budjettipäällikkö Raimo Sailas, valtiovarainministeriö
varajäsen: vanhempi budjettisihteeri Esko Tainio, valtiovarainministeriö

kansliapäällikkö Kari Puro, sosiaali- ja terveysministeriö
varajäsen: osastopäällikkö Arto V. Klemola, sosiaali- ja terveysministeriö

kansliapäällikkö Jaakko Numminen, opetusministeriö
varajäsen: apulaisosastopäällikkö Jukka Sarjala, opetusministeriö

kansliapäällikkö Pertti Sorsa, työministeriö
varajäsen: neuvotteleva virkamies Matti Pukkio, työministeriö

toimitusjohtaja Jussi-Pekka Alanen, Suomen Kaupunkiliitto
varajäsen: koordinointisihteeri Reijo Vuorento, Suomen Kaupunkiliitto

varatoimitusjohtaja Pekka Alanen, Suomen Kaupunkiliitto (vpj)
varajäsen: tutkija Leena Piekkola, Suomen Kaupunkiliitto

osastopäällikkö Urpo Ryönänkoski, Suomen Kaupunkiliitto
varajäsen: apulaisosastopäällikkö Veikko Tattari, Suomen Kaupunkiliitto

apulaisosastopäällikkö Rolf Eriksson, Suomen Kaupunkiliitto
varajäsen: kaupunkitarkastaja Aulis Majuri, Suomen Kaupunkiliitto

toimitusjohtaja Mikko Jokela, Suomen Kunnallisiitto
varajäsen: hallituksen varapuheenjohtaja Juho Koivisto, Suomen Kunnallisiitto

varatoimitusjohtaja Leif Engfelt, Suomen Kunnallisiitto
varajäsen: toimistopäällikkö Vilho Vävilä, Suomen Kunnallisiitto

tutkimuspäällikkö Aino-Elina Mäkimattila, Suomen Kunnallisiitto
varajäsen: yleissihteeri Jyrki Laurinmäki, Suomen Kunnallisiitto

liitonjohtaja Karl Johan Brunström, Finlands svenska kommunförbund
varajäsen: kunnallisneuvos Jarl Beijar, Finlands svenska kommunförbund

Toimikausi: 1.10.1993 – 31.10.1995

Jäsenet ja varajäsenet sisäasiainministeri Mauri Pekkarinen, sisäasiainministeriö
varajäsen: osastopäällikkö Pekka Kilpi, sisäasiainministeriö

kansliapäällikkö Juhani Perttunen, sisäasiainministeriö
varajäsen: hallitusneuvos Aulikki Mentula, sisäasiainministeriö

osastopäällikkö Juhani Nummela, sisäasiainministeriö
varajäsen: apulaisosastopäällikkö Klas G. Ivars, sisäasiainministeriö

valtiosihteeri Eino Keinänen, valtiovarainministeriö
varajäsen: budjettineuvos Tauno Ylinen, valtiovarainministeriö

budjettipäällikkö Raimo Sailas, valtiovarainministeriö
varajäsen: vanhempi budjettisihteeri Esko Tainio, valtiovarainministeriö

kansliapäällikkö Heikki S. von Hertzen, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
varajäsen: osastopäällikkö Arto V. Klemola, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö

kansliapäällikkö Jaakko Numminen, opetusministeriö
varajäsen: apulaisosastopäällikkö Jukka Sarjala, opetusministeriö

kansliapäällikkö Pertti Sorsa, työministeriö
varajäsen: neuvotteleva virkamies Matti Pukkio, työministeriö

varatoimitusjohtaja Pekka Alanen, Suomen Kaupunkiliitto (vpj)
varajäsen: johtava suunnittelija Urpo Ekström, Suomen Kaupunkiliitto

toimitusjohtaja Jussi-Pekka Alanen, Suomen Kaupunkiliitto
varajäsen: apulaisosastopäällikkö Reijo Vuorento, Suomen Kaupunkiliitto

osastopäällikkö Arto Laitinen, Suomen Kaupunkiliitto
varajäsen: johtava konsultti Leena Piekkola, Suomen Kaupunkiliitto

apulaisosastopäällikkö Rolf Eriksson, Suomen Kaupunkiliitto
varajäsen: ekonomisti Juhani Turkkila, Suomen Kaupunkiliitto

toimitusjohtaja Timo Kietäväinen, Suomen Kunnallislitto
varajäsen: hallituksen varapuheenjohtaja Juho Koivisto, Suomen Kunnallislitto

varatoimitusjohtaja Leif Engfelt, Suomen Kunnallislitto
varajäsen: toimistopäällikkö Vilho Välilä, Suomen Kunnallislitto

tutkimuspäällikkö Aino-Elina Mäkimattila, Suomen Kunnallisliitto

varajäsen: kansliapäällikkö Jyrki Laurinmäki, Suomen Kunnallisliitto

liitonjohtaja Berndt Långvik, Finlands svenska kommunförbund

varajäsen: kunnallisneuvos Jarl Beijar, Finlands svenska kommunförbund

Toimikausi: 1.1.1994 – 31.12.1996

Jäsenet ja varajäsenet

sisäasiainministeri Mauri Pekkarinen, sisäasiainministeriö

varajäsen: kansliapäällikkö Juhani Perttunen, sisäasiainministeriö

ylijohtaja Juhani Nummela, sisäasiainministeriö

varajäsen: hallitusneuvos Aulikki Mentula, sisäasiainministeriö

neuvotteleva virkamies Raija Koskinen, valtiovarainministeriö

varajäsen: vs. finanssineuvos Marja Tuovinen

budjettipäällikkö Raimo Sailas, valtiovarainministeriö

varajäsen: budjettineuvos Raine Vairimaa, valtiovarainministeriö

osastopäällikkö Markku Lehto, sosiaali- ja terveysministeriö

varajäsen: apulaisosastopäällikkö Raimo Ikonen, sosiaali- ja terveysministeriö

apulaisosastopäällikkö Jukka Sarjala, opetusministeriö

varajäsen: apulaisosastopäällikkö Heikki Mäenpää, opetusministeriö

toimitusjohtaja Jussi-Pekka Alanen, Suomen Kuntaliitto (vpj)

varajäsen: suunnittelupäällikkö Reijo Vuorento, Suomen Kuntaliitto

varatoimitusjohtaja Timo Kietäväinen, Suomen Kuntaliitto

varajäsen: kehittämispäällikkö Vilho Välilä, Suomen Kuntaliitto

varatoimitusjohtaja Pekka Alanen, Suomen Kuntaliitto

varajäsen: ekonomisti Juhani Turkkila, Suomen Kuntaliitto

johtaja Berndt Långvik, Suomen Kuntaliitto

varajäsen: lakiasiainpäällikkö Kari Prättälä, Suomen Kuntaliitto

kunnallisasiain päällikkö Arto Laitinen, Suomen Kuntaliitto
varajäsen: suunnittelupäällikkö Oiva Myllyntaus, Suomen Kuntaliitto

kehittämispäällikkö Aino-Elina Mäkimattila, Suomen Kuntaliitto
varajäsen: kehittämispäällikkö Cristel von Martens, Suomen Kuntaliitto

Toimikausi: 16.1.1997 – 15.1.2000

Jäsenet ja varajäsenet

hallintoministeri Jouni Backman, sisäasiainministeriö
varajäsen: kansliapäällikkö Juhani Perttunen, sisäasiainministeriö

ylivohtaja Juhani Nummela, sisäasiainministeriö
varajäsen: hallitusneuvos Aulikki Mentula, sisäasiainministeriö

budjettipäällikkö Erkki Virtanen, valtiovarainministeriö
varajäsen: neuvotteleva virkamies Jorma Tuukkanen, valtiovarainministeriö

budjettineuvos Raija Koskinen, valtiovarainministeriö
varajäsen: neuvotteleva virkamies Raili Mäkitalo, valtiovarainministeriö

apulaisosastopäällikkö Aino-Inkeri Hansson, sosiaali- ja terveysministeriö
varajäsen: apulaisosastopäällikkö Raimo Ikonen, sosiaali- ja terveysministeriö

talusjohtaja Eero Pulkkinen, opetusministeriö
varajäsen: kehittämispäällikkö Marjatta Lindqvist, opetusministeriö

toimitusjohtaja Jussi-Pekka Alanen, Suomen Kuntaliitto
varajäsen: suunnittelupäällikkö Reijo Vuorento, Suomen Kuntaliitto

varatoimitusjohtaja Pekka Alanen, Suomen Kuntaliitto (vpj)
varajäsen: neuvotteleva lakimies Eeva-Riitta Pirhonen, Suomen Kuntaliitto

varatoimitusjohtaja Timo Kietäväinen, Suomen Kuntaliitto
 varajäsen: sosiaali- ja terveystoimen päällikkö Tuula Taskula,
 Suomen Kuntaliitto

kehittämispäällikkö Christel von Martens, Suomen Kuntaliitto
 varajäsen: kunnallistalousasiain päällikkö Arto Laitinen, Suo-
 men Kuntaliitto

vs. ruotsinkielisen sihteeristön päällikkö Kristina Wikberg, Suo-
 men Kuntaliitto
 varajäsen: lakiasiain päällikkö Kari Prättälä, Suomen Kunta-
 liitto

kehittämispäällikkö Aino-Elina Mäkimattila, Suomen Kunta-
 liitto
 varajäsen: ekonomisti Juhani Turkkila, Suomen Kuntaliitto

Toimikausi 20.1.2000 – 19.1.2003

Jäsenet ja varajäsenet

alue- ja kuntaministeri Martti Korhonen, sisäasiainministeriö
 varajäsen: kansliapäällikkö Juhani Perttunen, sisäasiainminis-
 teriö

ylijohtaja Juhani Nummela, sisäasiainministeriö
 varajäsen: hallitusneuvos Aulikki Mentula, sisäasiainministeriö

budjettipäällikkö Timo Viherkenttä, valtiovarainministeriö
 varajäsen: budjettisihteeri Sirpa Tulla, valtiovarainministeriö

budjettineuvos Raija Koskinen, valtiovarainministeriö
 varajäsen: neuvotteleva virkamies Tuomo Mäki, valtiovarainmi-
 nisteriö

apulaisosastopäällikkö Aino-Inkeri Hansson, sosiaali- ja ter-
 veysministeriö
 varajäsen: apulaisosastopäällikkö Raimo Ikonen, sosiaali- ja ter-
 veysministeriö

talousjohtaja Eero Pulkkinen, opetusministeriö
 varajäsen: taloussuunnittelupäällikkö Matti Väisänen, opetus-
 ministeriö

toimitusjohtaja Risto Parjanne, Suomen Kuntaliitto
 varajäsen: suunnittelupäällikkö Reijo Vuorento, Suomen Kunta-
 liitto

varatoimitusjohtaja Pekka Alanen, Suomen Kuntaliitto (vpj)
varajäsen: neuvotteleva lakimies Eeva-Riitta Pirhonen, Suomen Kuntaliitto

varatoimitusjohtaja Timo Kietäväinen, Suomen Kuntaliitto
varajäsen: sosiaali- ja terveystoimen päällikkö Tuula Taskula, Suomen Kuntaliitto

kehittämispäällikkö Christel von Martens, Suomen Kuntaliitto
varajäsen: kehittämispäällikkö Martti Kallio, Suomen Kuntaliitto

ruotsinkielisen toiminnan johtaja Kristina Wikberg, Suomen Kuntaliitto
varajäsen: sivistystoimen päällikkö Anneli Kangasvieri, Suomen Kuntaliitto

erityisasiantuntija Sisko Myöhänen, Suomen Kuntaliitto
varajäsen: ekonomisti Juhani Turkkila, Suomen Kuntaliitto

Toimikausi: 20.1.2003 – 19.1.2006

Jäsenet ja varajäsenet

alue- ja kuntaministeri Martti Korhonen, sisäasiainministeriö
varajäsen: kansliapäällikkö Kari Häkämies, sisäasiainministeriö

osastopäällikkö Cay Sevón, sisäasiainministeriö
varajäsen: lainsäädäntöneuvos Minna-Liisa Rinne, sisäasiainministeriö

budjettipäällikkö Tuomas Sukselainen, valtiovarainministeriö
varajäsen: apulaisbudjettipäällikkö Hannu Mäkinen, valtiovarainministeriö

budjettineuvos Raija Koskinen, valtiovarainministeriö
varajäsen: neuvotteleva virkamies Tuomo Mäki, valtiovarainministeriö

apulaisosastopäällikkö Aino-Inkeri Hansson, sosiaali- ja terveysministeriö
varajäsen: apulaisosastopäällikkö Carin Lindqvist-Virtanen, sosiaali- ja terveysministeriö

talousjohtaja Eero Pulkkinen, opetusministeriö
varajäsen: taloussuunnittelupäällikkö Matti Väisänen, opetusministeriö

toimitusjohtaja Risto Parjanne, Suomen Kuntaliitto
 varajäsen: suunnittelupäällikkö Reijo Vuorento, Suomen Kuntaliitto

varatoimitusjohtaja Pekka Alanen, Suomen Kuntaliitto (vpj)
 varajäsen: yksikön päällikkö Matti Liukko, Suomen Kuntaliitto

varatoimitusjohtaja Timo Kietäväinen, Suomen Kuntaliitto
 varajäsen: sosiaali- ja terveystoimen päällikkö Tuula Taskula, Suomen Kuntaliitto

ruotsinkielisen toiminnan johtaja Christel von Martens, Suomen Kuntaliitto
 varajäsen: erityisasiantuntija Sisko Myöhänen, Suomen Kuntaliitto

yksikön päällikkö Anneli Kangasvieri, Suomen Kuntaliitto
 varajäsen: erityisasiantuntija Päivi Rajala, Suomen Kuntaliitto

yksikön päällikkö Martti Kallio, Suomen Kuntaliitto
 varajäsen: pääekonomisti Juhani Turkkila, Suomen Kuntaliitto

Toimikausi: 26.1.2006 – 25.1.2009

Jäsenet ja varajäsenet

alue- ja kuntaministeri Hannes Manninen, sisäasiainministeriö
 varajäsen: kansliapäällikkö Ritva Viljanen, sisäasiainministeriö

ylijohtaja Cay Sevón, sisäasiainministeriö
 varajäsen: lainsäädäntöneuvos Auli Valli-Lintu, sisäasiainministeriö

budjettipäällikkö Tuomas Sukselainen, valtiovarainministeriö
 varajäsen: apulaisbudjettipäällikkö Hannu Mäkinen, valtiovarainministeriö

budjettineuvos Raija Koskinen, valtiovarainministeriö
 varajäsen: neuvotteleva virkamies Tuomo Mäki, valtiovarainministeriö

apulaisosastopäällikkö Olli Kerola, sosiaali- ja terveysministeriö
 varajäsen: apulaisosastopäällikkö Raimo Ikonen, sosiaali- ja terveysministeriö

johtaja Eeva-Riitta Pirhonen, opetusministeriö
 varajäsen: taloussuunnittelupäällikkö Matti Väisänen, opetusministeriö

toimitusjohtaja Risto Parjanne, Suomen Kuntaliitto (vpj)
 varajäsen: pääekonomisti Juhani Turkkila, Suomen Kuntaliitto

varatoimitusjohtaja Timo Kietäväinen, Suomen Kuntaliitto
 varajäsen: sosiaali- ja terveystoimen päällikkö Tuula Taskula, Suomen Kuntaliitto

varatoimitusjohtaja Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma, Suomen Kuntaliitto
 varajäsen: johtaja Rolf Eriksson, Suomen Kuntaliitto

ruotsinkielisen toiminnan johtaja Christel von Martens, Suomen Kuntaliitto
 varajäsen: verolakimies Tarja Tarkiainen, Suomen Kuntaliitto

johtaja Anneli Kangasvieri, Suomen Kuntaliitto
 varajäsen: erityisasiantuntija Päivi Rajala, Suomen Kuntaliitto

johtaja Martti Kallio, Suomen Kuntaliitto
 varajäsen: kehityspäällikkö Oiva Myllyntaus, Suomen Kuntaliitto

Toimikausi 15.1.2009 -14.1.2012

Jäsenet ja varajäsenet hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemi, valtiovarainministeriö
 varajäsen: valtiosihtööri kansliapäällikkönä Raimo Sailas, valtiovarainministeriö

ylivohtaja Päivi Laajala, valtiovarainministeriö
 varajäsen: hallitusneuvos Arto Sulonen, valtiovarainministeriö

budjettipäällikkö Hannu Mäkinen, valtiovarainministeriö
 varajäsen: apulaisbudjettipäällikkö Markus Sovala, valtiovarainministeriö

budjettineuvos Raija Koskinen, valtiovarainministeriö
 varajäsen: finanssisihtööri Jani Pitkäniemi, valtiovarainministeriö

apulaisosastopäällikkö Olli Kerola, sosiaali- ja terveysministeriö
 varajäsen: apulaisosastopäällikkö Mikko Staff, sosiaali- ja terveysministeriö

talousjohtaja Eero Pulkkinen, opetusministeriö
 varajäsen: johtaja Eeva-Riitta Pirhonen, opetusministeriö

toimitusjohtaja Risto Parjanne, Suomen Kuntaliitto
 varajäsen: johtaja Jussi Merikallio, Suomen Kuntaliitto

varatoimitusjohtaja Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma, Suomen Kuntaliitto (vpj)
 varajäsen: kehittämisspäällikkö Annika Suorto, Suomen Kuntaliitto

varatoimitusjohtaja Timo Kietäväinen, Suomen Kuntaliitto
 varajäsen: sosiaali- ja terveystoimen päällikkö Tuula Taskula, Suomen Kuntaliitto

ruotsinkielisen toiminnan johtaja Kristina Wikberg, Suomen Kuntaliitto
 varajäsen: suunnittelupäällikkö Reijo Vuorento, Suomen Kuntaliitto

johtaja Anneli Kangasvieri, Suomen Kuntaliitto
 varajäsen: erityisasiantuntija Päivi Rajala, Suomen Kuntaliitto

johtaja Martti Kallio, Suomen Kuntaliitto
 kehittämisspäällikkö Anneli Heinonen, Suomen Kuntaliitto

Toimikausi 15.1.2012 – 14.1.2015

Jäsenet ja varajäsenet hallinto- ja kuntaministeri Henna Virkkunen, valtiovarainministeriö

varajäsen: valtiosihteeri kansliapäällikkönä Raimo Sailas, valtiovarainministeriö

ylivohtaja Päivi Laajala, valtiovarainministeriö

varajäsen: hallitusneuvos Auli Valli-Lintu, valtiovarainministeriö

budjettipäällikkö Hannu Mäkinen, valtiovarainministeriö

varajäsen: neuvotteleva virkamies Juha Majanen, valtiovarainministeriö

budjettineuvos Jouko Narikka, valtiovarainministeriö

varajäsen: neuvotteleva virkamies Tanja Rantanen, valtiovarainministeriö

apulaisosastopäällikkö Olli Kerola, sosiaali- ja terveysministeriö
varajäsen: talousjohtaja Mikko Staff, sosiaali- ja terveysministeriö

ylivohtaja Eeva-Riitta Pirhonen, opetus- ja kulttuuriministeriö
varajäsen: johtaja Matti Väisänen, opetus- ja kulttuuriministeriö

toimitusjohtaja Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma, Suomen Kuntaliitto
varajäsen: lakiasiaintohtaja Arto Sulonen, Suomen Kuntaliitto

varatoimitusjohtaja Tuula Haatainen, Suomen Kuntaliitto (vpj)
varajäsen: johtaja Tarja Myllärinen, Suomen Kuntaliitto

varatoimitusjohtaja Timo Kietäväinen, Suomen Kuntaliitto
varajäsen: kehittämispäällikkö Sanna Lehtonen, Suomen Kuntaliitto

ruotsinkielisen toiminnan johtaja Kristina Wikberg, Suomen Kuntaliitto
varajäsen: erityisasiantuntija Jan Björkwall, Suomen Kuntaliitto

johtaja Anneli Kangasvieri, Suomen Kuntaliitto
varajäsen: kehittämispäällikkö Marja Lahtinen, Suomen Kuntaliitto

apulaisjohtaja Reijo Vuorento, Suomen Kuntaliitto
varajäsen: kehittämispäällikkö Anneli Heinonen, Suomen Kuntaliitto

Pääsihteerit

Arto Laitinen
Raimo Lindberg
Arto Luhtala
Hannele Savioja
Katja Palonen

ESIMERKKEJÄ NEUVOTTELUKUNNASSA VUOSINA 2006–2012 KÄSITELLYISTÄ HALLITUKSEN ESITYKSISTÄ

Vuosi 2006

1. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnallisen eläkelain 2 §:n muuttamisesta
2. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain ja eräiden muiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta
3. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnallisen eläkelain muuttamisesta
4. Hallituksen esitys eduskunnan maalaiskuntien kunnallishallinnosta annetun asetuksen manttaalikuntia koskevien säännösten kumoamisesta
5. Hallituksen esitys eduskunnalle asevelvollisuuslain uudistamiseksi
6. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamiseksi
7. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työnantajan sosiaaliturvamaksusta vapauttamiseksi eräissä kunnissa vuosina 2003 – 2009 annetun lain muuttamiseksi
8. Hallituksen esitys laiksi lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta
9. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta ja 24 §:n muuttamisesta
10. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi perhehoitajalain muuttamisesta
11. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi omaishoidon tuesta annetun lain 4 ja 6 §:n muuttamisesta
12. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain muuttamisesta sekä laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta
13. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tuloverolain muuttamisesta sekä valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistuksista aiheutuviksi muutoksiksi lainsäädäntöön
14. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköistä käsittelyä koskevaksi lainsäädännöksi
15. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähköisestä lääkemääräyksestä sekä laiksi lääkelain 57 § ja 57 a §:n muuttamisesta
16. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotikuntalain 4 §:n muuttamisesta

17. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain muuttamiseksi
18. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansanterveyslain 6 §:n ja sosiaalihuoltolain 6 §:n muuttamisesta sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta
19. Hallituksen esitys laiksi lastensuojelulain uudistamiseksi
20. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansanterveyslain 4 §:n ja 14 §:n muuttamisesta
21. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnallisen eläkelain muuttamisesta
22. Hallituksen esitys eduskunnalle verontilityslain 13 §:n muuttamisesta
23. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta

Vuosi 2007

24. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi teatteri- ja orkesterilain muuttamisesta
25. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntien valtionosuuslain 27 §:n muuttamisesta, laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 18 §:n muuttamisesta sekä laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 9 ja 28 §:n muuttamisesta
26. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 7c §:n muuttamisesta
27. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 17 ja 19 §:n muuttamisesta
28. Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2008 tuloveroasteikkolaiksi ja eräiksi muiksi tuloveroperusteita koskeviksi muutoksiksi
29. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain 1 ja 2 §:n sekä Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta annetun lain 2 §:n muuttamisesta
30. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta
31. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta
32. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta
33. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta
34. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sairausvakuutuslain muuttamisesta
35. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 3 a luvun kumoamisesta
36. Hallituksen esitys eduskunnalle verontilityslain 13 §:n muuttamisesta

37. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta

Vuosi 2008

38. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntajakolain muuttamisesta
39. Hallituksen esitys eduskunnalle elatustukilaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi
40. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lääkkeiden velvoitevarastoinnista
41. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain sekä sosiaalihuoltolain 29 b ja 29 d §:n muuttamisesta
42. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tupakkalain muuttamisesta
43. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi elatustukilain muuttamisesta
44. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi holhustoimen edunvalvontapalvelujen järjestämisestä sekä holhustoimesta annetun lain 8 §:n ja valtion oikeusaputoimesta annetun lain 6 §:n muuttamisesta
45. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuluttajaneuvonnasta sekä Kuluttajavirastosta annetun lain 1 §:n ja Ahvenanmaan itsehallintolain 30 §:n muuttamisesta
46. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kemikaalilain muuttamisesta
47. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ajoneuvojen siirtämisestä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta
48. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lukiolain muuttamisesta
49. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntajakolain 25 §:n muuttamisesta
50. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntien valtionosuuslain, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 16 §:n sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 9 §:n muuttamisesta
51. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eläinlääkintähuoltolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi
52. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta
53. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lapsen seksuaaliseen hyväksikäytön selvittämisen järjestämisestä
54. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta
55. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lasten kotihoidon tuen ja yksityisen hoidon tuen korottamisesta
56. Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2009 tuloveroasteikkolaiksi ja eräiksi muiksi tuloveroperusteita koskeviksi muutoksiksi

57. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 18 §:n muuttamisesta
58. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain 9 §:n sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 9 ja 17 §:n muuttamisesta
59. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta
60. Hallituksen esitys eduskunnalle eräksi metsäverotusta koskeviksi muutoksiksi
61. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain muuttamisesta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta
62. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi seutuyhteistyökokeilusta annetun lain sekä seutuvaltuustokokeilusta annetun lain kumoamisesta
63. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työnantajan sosiaaliturvamaksusta vapauttamisesta eräissä kunnissa vuosina 2003 – 2009 annetun lain 3 §:n muuttamisesta
64. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusteleistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta

Vuosi 2009

65. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan kuulumisesta ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueeseen
66. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 54 §:n ja vapaasta sivistystyöstä annetun lain 21 §:n muuttamisesta
67. Hallituksen esitys eduskunnalle eläinlääkintähuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
68. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi
69. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi verontilityslain ja tuloverolain väliaikaisesta muuttamisesta
70. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta sekä jätelain 3 §:n ja joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun 1 ja 2 §:n muuttamisesta
71. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta
72. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta
73. Hallituksen esitys eduskunnalle terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
74. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eräiden koulutusta koskevien lakien muuttamisesta

75. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntajakolaiksi ja laiksi verotusmenettelystä annetun lain 5 §:n muuttamisesta
76. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kiinteistöverolain muuttamisesta
77. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun alin muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta
78. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 13 §:n muuttamisesta
79. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vammaisuuksista annetun lain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 7 c ja 10 b §:n muuttamisesta
80. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta) sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta
81. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta
82. Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2010 tuloveroasteikkolaiksi sekä eräiksi tuloverotusta ja verotuksessa sovellettavia korkoja koskeviksi muutoksiksi
83. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta
84. Hallituksen esitys eduskunnalle pitkäaikaissäätämisen verotuksen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi
85. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maaseutuhallinnon järjestämisestä
86. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lastensuojelulain muuttamisesta
87. Hallituksen esitys eduskunnalle vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelulaiksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi
88. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 2 ja 10 §:n, työttömyysturvalain 8 luvun 6 §:n ja toimeentulotuesta annetun lain 10 ja 10 a §:n muuttamisesta
89. Hallituksen esitys eduskunnalle julkisyhteisöjen energiatehokkuudesta
90. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi nuorisolain muuttamisesta

Vuosi 2010

91. Hallituksen esitys eduskunnalle kuluttajaturvallisuuslaiksi
92. Hallituksen esitys eduskunnalle pelastuslaiksi ja laiksi meripelastuslain 23 §:n muuttamisesta

93. Hallituksen esitys eduskunnalle lääketieteellisestä tutkimuksesta annetun lain, potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 13 §:n ja sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 18 §:n muuttamisesta
94. Hallituksen esitys eduskunnalle terveydenhuoltolaiksi
95. Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolain ja kotikuntalain muuttamiseksi
96. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastiedoista annetun lain muuttamiseksi
97. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työaikalain 2 ja 7 §:n muuttamisesta
98. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain muuttamisesta, laiksi sähköisestä lääkemääräyksestä annetun lain muuttamisesta ja laiksi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalvelusta annetun lain muuttamisesta
99. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kotikuntalain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta
100. Hallituksen esitys eduskunnalle biopankkilaiksi
101. Hallituksen esitys eduskunnalle maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta
102. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä
103. Hallituksen esitys eduskunnalle jätelaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
104. Hallituksen esitys eduskunnalle jäteverolaiksi
105. Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2011 tuloveroasteikkolaiksi ja laeiksi eräiden verolakien muuttamisesta
106. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta sekä laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain 9 §:n kumoamisesta
107. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n muuttamisesta ja 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta
108. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lastensuojelulain muuttamisesta ja hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen alaisista lastensuojeluyksiköistä
109. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain, Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain, lapsilisälain sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta
110. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta ja vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta
111. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta
112. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta

113. Hallituksen esitys eduskunnalle julkisen hallinnon tietohallinnon ohjausta ja tietojärjestelmien yhteentoimivuutta koskevaksi lainsäädännöksi
114. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi selvitysmenettelystä yhteistyön edistämiseksi eräillä kaupunkiseuduilla
115. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain muuttamisesta
116. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta
117. Hallituksen esitys eduskunnalle opiskeluhoitolain ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
118. Hallituksen esitys eduskunnalle yksityisiä sosiaalipalveluja koskevan lainsäädännön uudistamisesta
119. Hallituksen esitys laiksi perhehoitajain ja omaishoidon tuesta annetun lain muuttamisesta
120. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi elintarvikelain sekä eläinlääkintähoitolain 15 ja 23 §:n muuttamisesta
121. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen kehittämisestä
122. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta
123. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi mielenterveyslain ja raskauden keskeyttämisestä annetun lain 8 §:n muuttamisesta
124. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain, terveydenhuoltolain ja yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain muuttamisesta
125. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lastensuojelulain muuttamisesta

Vuosi 2011

126. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntajakolain muuttamisesta
127. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
128. Hallituksen esitys Eduskunnalle vuoden 2012 tuloveroasteikkolaiksi sekä laeiksi eräiden verotusta koskevien lakien muuttamisesta
129. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta
130. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 9 §:n ja 9 a §:n muuttamisesta.

131. Hallituksen esitys Eduskunnalle adoptiota koskevan lainsäädännön uudistamiseksi sekä lasten adoptiota koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen hyväksymiseksi ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta
132. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi säteilylain ja terveydensuojelulain 50 §:n muuttamisesta
133. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta

Vuosi 2012

134. Hallituksen esitys eduskunnalle vuosilomalain muuttamisesta
135. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta
136. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisradioverosta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi
137. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain ja sähköisestä lääkemääräyksestä annetun lain muuttamiseksi
138. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta
139. Hallituksen esitys eduskunnalle pysäköinninvalvonnassa avustamista koskeviksi lainsäädännöksi
140. Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2013 tuloveroasteikkolaiksi sekä laiksi tuloverolain muuttamisesta, HE eduskunnalle laiksi tuloverolain muuttamisesta, HE eduskunnalle laeiksi tuloverolain 73 §:n, elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 55 §:n ja maatilatalouden tuloverolain 10 e §:n muuttamisesta, HE eduskunnalle laeiksi verotusmenettelystä annetun lain ja työturvallisuuslain muuttamisesta sekä HE eduskunnalle laiksi tuotannollisten investointien korotetuista poistoista verovuosina 2013-2015
141. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta
142. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä vapaasta sivistystyöstä annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta
143. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden kansaneläkeindeksiin sidottujen etuuksien osittain aikaistetusta indeksikorotuksesta vuonna 2013
144. Hallituksen esitys laiksi lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta ja 21 §:n väliaikaisesta muuttamisesta
145. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain muuttamisesta, lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 4 ja 6 §:n muuttamisesta sekä lasten päivähoidosta annetun lain 11 a §:n muuttamisesta

146. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, toimeentulotuesta annetun lain 11 §:n muuttamisesta sekä asumistukilain 15 §:n väliaikaisesta muuttamisesta
147. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta
148. Hallituksen esitys eduskunnalle eläintautilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi
149. Hallituksen esitys laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista ja laiksi terveydenhuoltolain 20 §:n kumoamisesta
150. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi elinkeinotulon
151. verottamisesta annetun lain ja verotusmenettelystä annetun lain 65 §:n muuttamisesta
152. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi verontilityslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä tuloverolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta
153. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalain muuttamisesta
154. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi kemikaalilaiksi sekä laeiksi rikoslain, terveydenhuoltolain, terveydensuojelulain ja työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain muuttamisesta



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 16001
Telefaksi 09 160 33123
www.vm.fi

4/2013
Valtiovarainministeriön julkaisu
Helmikuu 2013

ISSN 1459-3394 (nid.)
ISBN 978-952-251-425-7 (nid.)
ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-251-426-4 (pdf)

**VM:N
JULKAISUSARJAN
TEEMAT:**

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