



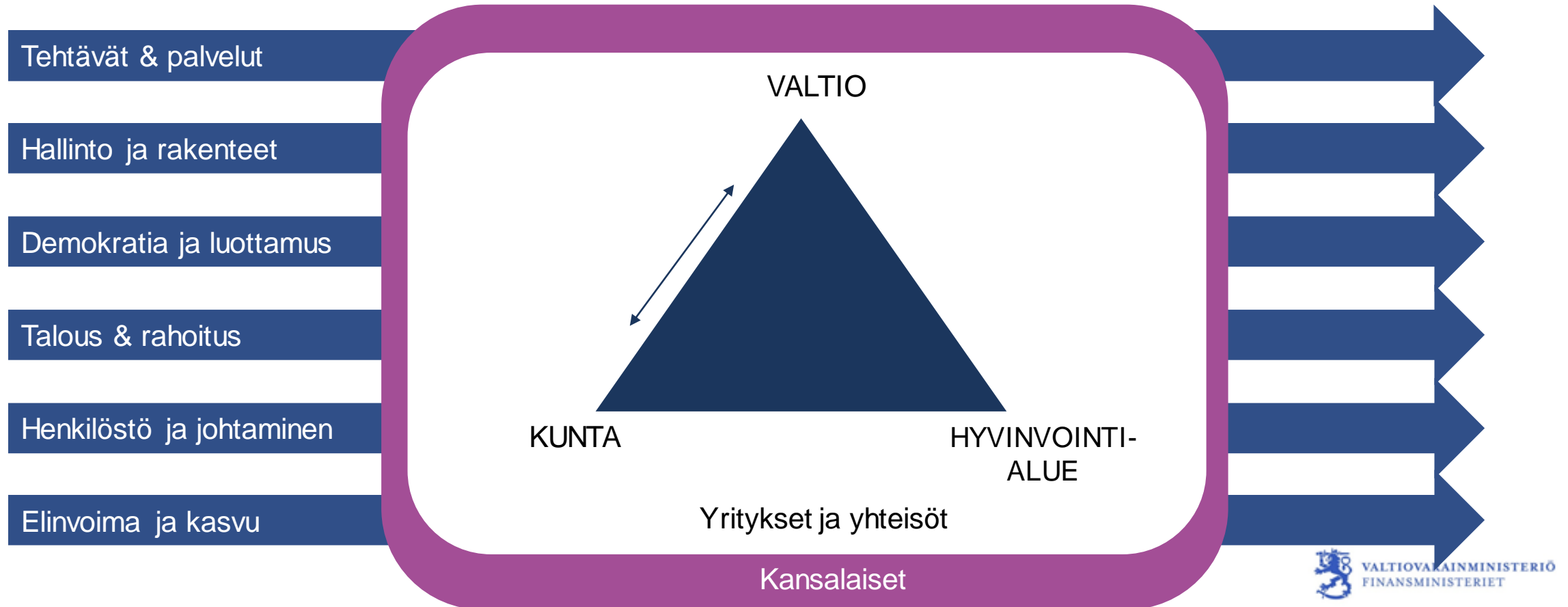
VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Kuntapolitiikka käännekohtassa?

**Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan
tulevaisuuden skenaariot**

Ylijohtaja Jani Pitkäniemi
4.2.2022

Eriytyminen, rakenteelliset uudistukset ja globaalit ilmiöt muokkaavat kuntia



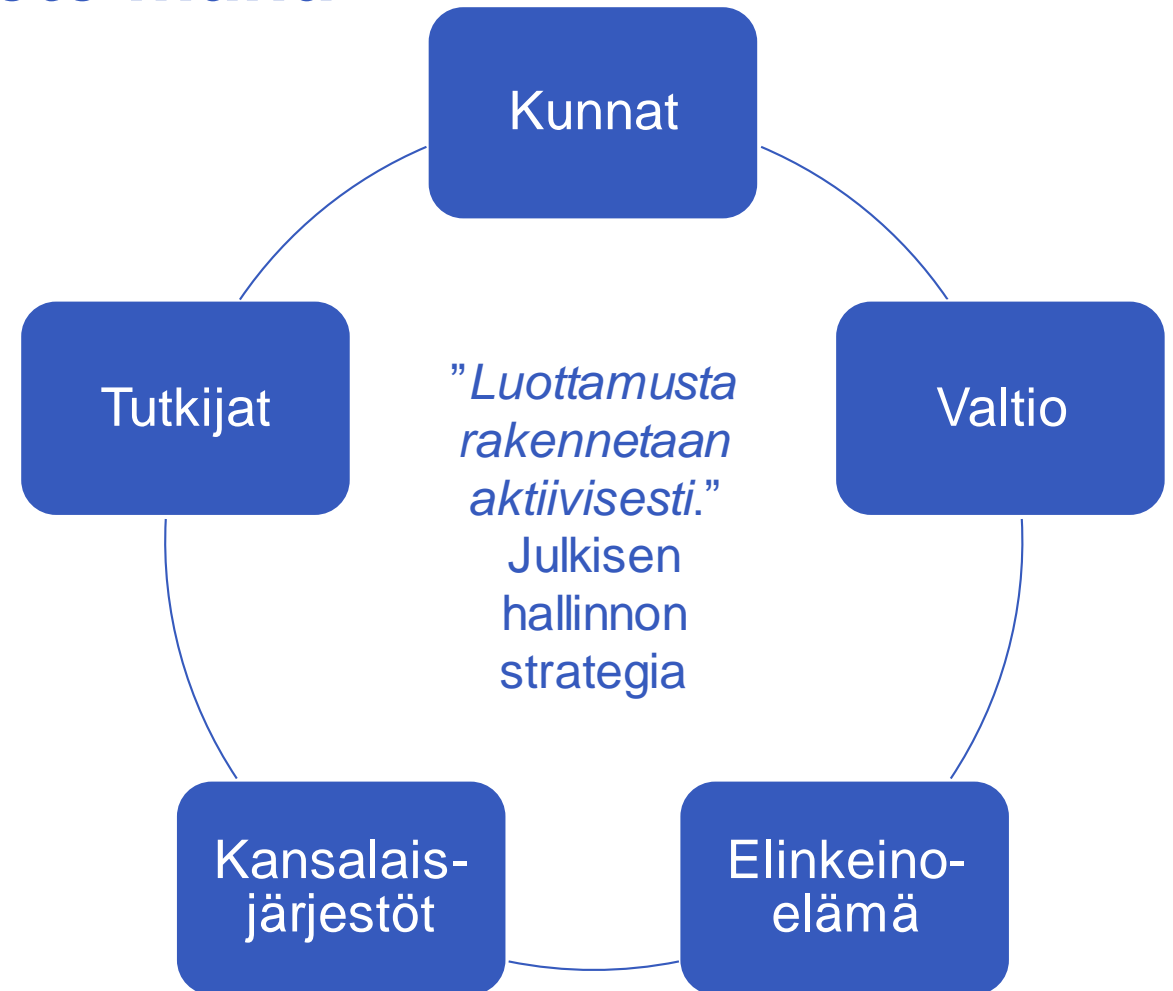
Kuntapolitiikan tulevaisuustyön tavoitteena on luoda pitkäjänteinen kuntapolitiikan linja, joka

- parantaa kuntien edellytyksiä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla;
- kehittää kunnallista itsehallintoa sekä parantaa kuntien mahdollisuuksia edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa huomioiden toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset;
- parantaa kuntatalouden kestävyttä ja vakautta sekä samalla vahvistaa koko julkisen talouden kestävyttä;
- edistää kuntien omia toimenpiteitä talouden ja palveluiden kestävyden ja vakauden saavuttamiseksi.



Vuorovaikutus valmistelun menetelmänä

- Keskustelutilaisuudet
- Teemaseminaarit
- Pyöreän pöydän keskustelut
- Verkostotilaisuudet
- Työryhmät
- Sidosryhmäyhteistyö



Kunnilla jatkossakin tärkeitä ja vaativia tehtäviä

Kunta kansallisen politiikan toimeenpanijana ja paikallisyhteiskuntana

Osaamisen ja kulttuurin edistäminen

Varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus, lukiokoulutus, ammatillinen koulutus, vapaa sivistystyö, taide- ja kulttuuri, kirjastot, nuorisopalvelut, liikuntapalvelut

Elinvoiman edistäminen

Elinkeinopolitiikka, kotouttaminen, vaikeasti työllistyvien tuki, TE-palvelut?, työvoiman saatavuus (ml. korkeakouluysteistyö)

Elinympäristön kehittäminen

Maapolitiikka, kaavoitus, liikenne & joukkoliikenne, katujen rakentaminen & ylläpito, vesi- ja jätehuolto, energian tuotanto & jakelu, rakennusvalvonta, asuntotoimi, ympäristönsuojelu, turvallisuus & varautuminen

Demokratian ja paikallisuuden kehittäminen

Vaalit & edustuksellinen demokratia, osallistumismahdollisuudet, kansalaisjärjestöjen toimintamahdollisuudet, asukkaiden omaehtoinen toiminta

**”Kunta edistää
asukkaidensa hyvinvointia
ja alueensa elinvoimaa
sekä järjestää
asukkailleen palvelut
taloudellisesti,
sosiaalisesti ja
ympäristöllisesti
kestävällä tavalla.”
(Kuntalaki 1 § 2 mom.)**

- Millä keinoilla Suomen kunnat ja kunnallinen itsehallinto olisivat riittävän vahvoja, iskunkestäviä ja sopeutumiskykyisiä kohtaamaan yhteiskunnan muuttumisen ja erisuuntaisten kestävyysvaateiden mukanaan tuomat haasteet?

Havainnot (1): Kunnat tarvitsevat työrauhaa ja vakautta historiallisen suuren muutosajan jälkeen

- Suuret muutokset vievät aikaa ja resursseja kunnissa, alueilla ja valtiolla. Muutosten jälkeen toimintaympäristö tulisi vakauttaa.
 - Tärkeää hankkeiden yhteisvaikutusten arviointi ja ohjauksen yhdensuuntaisuus.
 - Kuntien kannalta olisi olennaista, että hyvinvointialueiden olemuksesta, tehtävistä ja itsehallinnosta olisi johdonmukainen ja ennakoitava käsitys pidemmälle tulevaisuuteen.
- Uudistukset muuttavat suuresti kuntien toimintaa ja synnyttävät uusia yhdyspintoja kuntien ja hyvinvointialueiden välille.
 - Toimivat yhdyspinnat ja sujuva yhteistyö kuntien ja hyvinvointialueiden välillä ovat avainasemassa asukkaiden sujuvien palveluketjujen muodostumisessa.
 - Kuntien ja hyvinvointialueiden yhdensuuntaisten kannusteiden kehittämiseen tulee panostaa.

Havaintoja (2): Sote muuttaa kuntien tulorakenteita → vaikutuksia liikkumavaraan seurattava

- Kunnan talouden lähtötilanne soten voimaantullessa määrittää tulevaisuutta
 - Sote-tehtävien siirto hyvinvointialueille helpottaa miltei kaikkien kuntien suoria kustannuspaineita.
 - Jatkossa puolet pienempi käyttötalous kaventaa kunnan sopeutumisvaraa. Jos kunnan talous on siirtymähetkellä heikko, on tilanne jatkossakin vaikea.
- Sote-uudistuksen vaikutuksia kunnille ei vielä kyetä kaikilta osin arvioimaan
 - Kuntien tulorakenteet muuttuvat: verotulojen merkitys keskimäärin nousee ja valtionosuuksien pienenee, joskin yksittäisten kuntien osalta, esim. pääkaupunkiseudulla voi käydä päinvastoin.
 - Tulorakenteiden muutoksien vaikutuksia kuntien talouden liikkumavaraan on perusteltua seurata - riskinä ”tulo-ongelmat” eli vaimea tulokehitys: ”kestävyysvajeesta iskunkestävyysvajeeseen”
 - Nykytason säilyessä investointien suhteellinen osuus kuntien menorakenteesta nousee. Kuntien talouden kokonaisuuden ja riskienhallinnan (ml. korkoriski) kannalta on tärkeää, että investointien mitoitus on kestävä suhteessa tulevaisuuden realistisesti oletettavaan tulokehitykseen ja velanhoitokykyyn.

Havainnot (3): Kuntarakenteen hajanaisuuden ja sääntelyn tiukentamisen välillä on yhteys

- Jännite sektorilainsäädännön tiukentamisen ja kunnallisen itsehallinnon välillä juontuu pitkälti hajanaisesta kuntarakenteesta tai resursseiltaan heikkojen kuntien liiallisesta määrästä.
 - Suomen kuntarakenne on edelleen hajanainen ja pienkuntavaltainen. Suomen kunnat ovat selvästi pienempiä kuin Ruotsissa ja Tanskassa. Samankaltaiseen Norjaan verrattuna Suomen julkisen talouden liikkumavara on rajallisempi.
- Kuntien koko- ja resurssierot hankaloittavat lainsäätäjän näkökulmasta yhteiskunnan yhdenvertaista kehittämistä, mikä voi johtaa ”ylisääntelyyn”.
 - Osa kunnista on taloudelliselta kantokyvyltään liian heikkoja tai väestöpohjaltaan liian pieniä hoitamaan joitakin tehtäviä.
- Kuntapolitiikkatyössä on tunnistettu kuntarakenteen kehittämisen vaikeudet
 - Työssä on hahmotettu vaihtoehtoisia tapoja edetä kestävämpien kuntien suuntaan. Tehtävien eriyttäminen tai järjestämisvastuun kriteerien tiukentaminen voidaan nähdä vaihtoehtoisina tapoina vahvistaa kuntia.

Kuntien toimintaedellytysten parantaminen

*”Moninaisuuden huomioiminen
edistää yhdenvertaisuutta.”*
Julkisen hallinnon strategia

Kunnalla pitää olla kehittämiskykyä

- Kunnan tehtävä ei voi olla vain selviytyä, vaan kunnista on löydyttävä kykyä ja resursseja pitkäjänteisempään kehittämiseen ja vahvuutta kestäväen kehityksen johtamiseen.
 - taloudellinen – ympäristöllinen – sosiaalinen kestävyys kunnan toiminnan ytimessä
- Kunnan kehittäjärooli olennainen molempien perusolemusten toteutumiselle:
 - Kunnat kansallisen politiikan toimeenpanijoina
 - Kunnat paikallisyhteisöinä
- Kuntien kehittämiskyvykkyyttä ja kapasiteettia voivat vahvistaa mm.
 - Strategiset ja kantokykyä vahvistavat kuntien yhdistymiset
 - Syvempi yhteistyö kuntien välillä, esimerkiksi verkostokuntamalli
 - Osallisuuden vahvistaminen ja vuorovaikutus
 - Digitalisaation tuomat toiminnan muutokset: tiedon laatu ja yhteentoimivuus sekä osaaminen

Avaimena kestävän tulevaisuuden johtaminen

- Kunnan johtamisella luodaan kestävän kuntatalouden edellytyksiä, ja siinä tulisi entistä voimakkaammin korostua pitkäjänteisyys ja ylisukupolvisuus.
- Ympäristökysymykset (ilmastonmuutos, luontokato) ovat nousemassa keskiöön kuntien johtamisessa.
- Osallisuuden keskiössään pitävä, hyvä kuntajohtaminen on merkittävä voimavara tulevaisuuden kunnille.
- Kunnan toiminnallisella johdolla on oltava ymmärrys ja riittävä oma osaaminen digitalisaation ja tietohallinnon asioista, jotta kunta pystyy kehittämään palveluitaan ja hallintoaan haluamallaan tavalla.
- Uudistuvien kuntaorganisaatioiden tarpeita johtamiseen, hallintoon ja päätöksentekoon liittyen tulee seurata ja tarvittaessa kehittää näitä koskevaa lainsäädäntöä.

Erilaiset kunnat tarvitsevat räätälöityjä ratkaisuja toimintaedellytystensä turvaamiseksi – rahoitusjärjestelmän uudistaminen ei yksinään ratkaise

- Kaupunkien merkitys kasvuedellytysten luoja ja kestävyysasteiden ratkaisijoina on suuri
 - Suuret kaupungit, maakuntakeskukset, seutukaupungit
 - Segregaation vähentämiseen tähtäävä pitkäjänteinen kehittäminen poikkihallinnollisesti, sopimuksellisesti valtio - suuret kaupungit?
 - Kaupunkitalouden tietopohjaa sekä sen politiikkaseurausten yhteyttä on syytä vahvistaa, esimerkiksi kaupunkitalouden työryhmä
- Väestöään menettävät kunnat voivat löytää älykkään sopeutumisen ajattelusta keinoja uudistua
 - Kuntien on arvioitava realistisesti ja pitkäjänteisesti toimintojaan ja investointejaan suhteessa vähenevään väestöön ja tehtävä näiden pohjalta strategiset ratkaisunsa.
 - Älykkäässä sopeutumisessa huomio halutaan myös kiinnittää asukkaiden elämänlaatuun – kuntalaisten hyvinvoinnin ei tarvitse heikentyä väestön supistumisen seurauksena.
 - Elinkeinopolitiikassa tunnistettava kunnan ja laajemman alueen erityisyyden mahdollisuudet
- Asukkaiden monipaikkaisuuteen liittyvät palvelutarpeet ja monipaikkaisuuden kuntataloudellisten vaikutusten selvittäminen.

Kuntien rahoitusjärjestelmä on kokonaisuus, jonka toimivuutta on arvioitava isojen uudistusten tultua voimaan

- Sote-uudistuksen jälkeen rahoitusjärjestelmän toimivuutta tulee seurata ja arvioida analyttisesti, eikä sen uudistamisessa tule kiirehtiä.
 - Rahoitusjärjestelmän ennakoitavuus ja työrauha uudistusten jälkeen on tärkeää kunnille
 - Tarvitaan tutkimushankkeita, joilla selvitetään palvelutarvetta ja kuntien kustannuseroja selittäviä tekijöitä. Myös kuntien tulopohjien kehitystä on perustelua seurata.
- Kuntien väliset erot väestörakenteissa, olosuhteissa ja veropohjassa tarkoittavat sitä, että valtionosuusjärjestelmää hienosäätämällä ei voida tehdä kovinkaan paljon.
 - Valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla kunnilla on olosuhteista, palvelutarpeista ja kuntien tulopohjan eroista huolimatta edellytykset selvittää lakisääteisistä tehtävistään.
 - Tyytymättömyys rahoitusjärjestelmään on suurinta suurimmissa kaupungeissa, nopeasti kasvavissa kunnissa ja toisaalta pienimmissä kunnissa. Suurelle osalle kuntia järjestelmä näyttäytyy pääpiirteissään toimivana.

Kuntien verojärjestelmässä ei ole suuria muutostarpeita

- Kunnallisvero, yhteisövero ja kiinteistövero ovat suhteellisen toimiva kokonaisuus.
 - Kunnallisveron efektiivisyyttä tulisi kuitenkin parantaa, yhteisöveron yksittäisten kuntien jako-osuuksien määräytymisperusteita arvioida ja kiinteistöveron osuutta kuntien veropohjassa tulisi hallitusti kasvattaa.
 - Kuntien veroprosenttien eroihin ja työn verotuksen tasoon on syytä kiinnittää huomiota.
- Kuntien veropohjan laajentamiseen ei ole nähtävissä ratkaisuja, joilla pystyttäisiin parantamaan kuntien tehtävien ja rahoituksen tasapainoa.
- Valtionosuusjärjestelmän verotuloihin perustuvaa tasausta ei voi käsitellä erillään valtionosuuksien kustannuspohjan tasauksesta eikä verotulojen kokonaisuudesta (ml. veromenetysten kompensatiot).
 - Lähtökohtaisesti kaikkien verotulojen tulisi olla mukana verotuloihin perustuvassa tasauksessa vähintään osittaisella painolla.

Kuntapolitiikan tulevaisuuden linja

”Kyky kuvitella ohjaa muutosta.”
Julkisen hallinnon strategia

Kuntapolitiikka on kokonaisuus, joka tarvitsee lisää pitkäjänteisyyttä

- Kuntapolitiikassa sovitetetaan yhteen eri politiikkasektoreiden kysymyksiä ja erilaisia lähestymistapoja kuntiin ja niiden toiminnan kehittämiseen.
 - Kuntapolitiikan tulee myös kytkeytyä laajojen, kuntia koskettavien yhteiskunnallisten ilmiöiden ratkaisemiseen, kuten ilmastonmuutoksen torjuntaan.
- Hallituskausittain vaihtelevien suunnanmuutosten sijasta tarvitaan yhteistä tulevaisuudenkuvaa ja pitkäjänteistä politiikkaa.
 - Kuntapolitiikassa tulisi voimakkaammin huomioida pitkän aikavälin vaikutukset ja ylisukupolvisuusnäkökulmat.

Valtion ohjauksen oltava yhtenäisempää ja strategisempää

- Kunnissa valtion ohjaus nähdään usein hajanaisena ja eri ministeriöiden kesken jopa ristiriitaisena.
 - Tarvitaan ennakoivampaa, johdettua ja määrätietoista politiikkatoimien koordinaatiota valtioneuvoston sisällä.
 - Valtionavustusten käyttöön tulee kohdistaa erityistä harkintaa.
- Kuntalain mukaista valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä tulisi kehittää ennakoivammaksi ja kokonaisvaltaisemmaksi.
- Vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyn kehittämistä tulee jatkaa ja varmistaa sen uskottavuus.
 - Kuntien kestävä taloudenhoito ja kuntasektorin varainhankintajärjestelmän ankkuri.
 - Tarvitseeko valtio lisäohjauskeinoja, kuten asukkaiden lakisääteisten palveluiden turvaamiseen liittyvää uudenlaista arviointimenettelyä tilanteisiin, joissa yksittäinen kunta ei kykene selviytymään lakisääteisistä velvoitteistaan?

Valtion tunnistettava oikeat työkalut kuntien tehtävien ja rahoituksen tasapainon turvaamisessa

- Tehtävien ja velvoitteiden lisäämisessä noudatettava suurta harkintaa
 - Palvelutasossa havaittujen puutteiden osalta tulisi aina arvioida, onko normiohjauksen tiukentaminen oikea keino puuttua havaittuihin epäkohtiin.
 - 100 prosentin rahoituskaan ei riitä, mikäli ammattitaitoista henkilöstöä on liian vähän. Työvoiman riittävyys on vakava ongelma koko kuntakentällä.
 - Jos uusia tehtäviä ja velvoitteita annetaan kunnille, erityistä huomiota tulee kiinnittää vaikutuksiin erilaisissa kuntaryhmissä. Työvoiman riittävyyden turvaamiseksi on käytettävä myös riittävän pitkiä siirtymäaikoja.
- Kuntien itsehallinto huomioitava koko julkisen talouden ohjauksessa
 - On tunnistettava, että kuntien omilla päätöksillä on merkitystä. Valtio ei voi juurikaan ohjata kuntasektorin investointeja, vaan kestävä investointitaso on kuntakentän omalla vastuulla.
 - Valtio voi sen sijaan vaikuttaa kuntien tehtävien ja rahoituksen tasapainoon. Kuntien rahoituksen tulisi olla ennakoitavaa.

Kuntapolitiikka tarvitsee selkeämmän yhteisen ja kokonaisvaltaisen tulevaisuuskäsityksen

- Päätöksentekoa ja keskustelua varten on hahmotettu kolme vaihtoehtoista skenaariota kuntapolitiikan lähestymistavoiksi.
 - Skenaariot eroavat toisistaan kuntakäsitykseltään sekä valtion kuntapolitiikan muodoiltaan ja sisällöltään.
- Mikään skenaario ei tarjoa helppoa ratkaisua.
 - Skenaarioiden toteutumisella on omat taustaedellytyksensä ja kullakin omat haasteensa ja mahdollisuutensa.
 - Ilman selkeätä lähestymistapaa on suuri riski, että eri hallinnonaloilla tehdään kuntiin vaikuttavia päätöksiä, jotka kukin johtavat vaihtelevasti erilaisten kehityskulkujen suuntaan.

1. Vahvan toiminnallisen kehittämisen ja vastuun skenaario

- Toimintaympäristön haasteisiin vastattaisiin ennen kaikkea kuntien omilla, merkittävillä toiminnallisilla uudistuksilla, ei kansallisesti toteutetuilla hallintorakenteiden uudistuksilla.
- Edellyttäisi onnistuakseen kunnilta voimakasta uudistumista, kykyä muuttaa toimintaansa ja riittäviä resursseja, jotta ne voivat ottaa tehtävissään vahvan kehittäjäroolin.
 - Esim. strateginen yhteistyö, alustamaisuus, kokeilut, digitalisaatio
- Kuntien resurssierojen ja vaihtelevan koon vuoksi skenaario ei välttämättä olisi sellaisenaan toteutettavissa, vaan voisi tarvita tuekseen vapaaehtoisia kuntaliitoksia.
- Skenaario edellyttäisi valtion kuntapolitiikassa uudenlaista, kaksisuuntaista otetta:
 - Yhtäältä luotaisiin kunnille kehittämisrauhaa ja tilaa toimia
 - Toisaalta viime kädessä turvattaisiin asukkaiden perusoikeudet niitä koskevalla uudennlaisella arviointimenettelyllä ja tarvittaessa velvoittavilla päätöksillä.

2. Järjestämiskriteerejä palveluihin -skenaario

- Turvattaisiin asukkaiden palveluiden yhdenvertaisuutta ja kuntien edellytyksiä järjestää säätämällä järjestämiskriteerejä niitä edellyttäviin palveluihin.
 - Kriteerit voisivat koskea esimerkiksi väestöpohjaa, laatua tai muita järjestämisresursseja.
 - Kriteerien noustava palveluiden järjestämisessä havaituista tarpeista.
- Jos kunta ei niitä suoraan täytä, se voisi valita yhteistyön tai kuntaliitokset keinoksi.
- Skenaario on tuttu Paras-hankkeesta ja valmisteilla olevasta TE-palveluiden uudistuksesta.
- Korostaisi kuntien palveluroolia ja valtion sektorikohtaista kuntapolitiikkaa.
- Voisi johtaa hajanaisiin kunta- ja yhteistyörakenteisiin ja hankaloittaa vapaaehtoista kuntien välistä yhteistyötä ja kunnan kokonaisjohtamista.

3. Yhtenäiskuntamallista irtautumisen skenaario

- Hyväksyttäisiin kuntien eriytyminen kuntapolitiikan pohjaksi ja sallittaisiin erilaisia hallinnollisia ja tehtäväkohtaisia ratkaisuja eri puolilla maata.
- Evolutiivisesti askel kerrallaan.
 - Ei säädettäisi lainsäädännössä asemaltaan erilaisista kunnista, vaan luotaisiin esimerkiksi tehtäväkohtaiseen lainsäädäntöön vastuita erilaisille kunnille tarpeen sitä vaatiessa.
- Esimerkiksi: suurten kaupunkien erityistehtävät, alueelliset kokeilut, kuntien ja hyvinvointialueiden välinen työnjako, valtion ja kuntien välinen yhteistyö
- Sallisi alueellisten erityispiirteiden paremman huomioimisen, mutta johtaisi samalla hallinnollisesti vaihteleviin ja pahimmillaan sekaviin ratkaisuihin eri puolilla maata.
 - Kansalaisten yhdenvertaisuudesta huolehtiminen
- Rahoitusjärjestelmän kehittämisen osalta skenaariota ei ole vielä analysoitu kovin pitkälle.

Miten tästä eteenpäin?

”Avoin hallinto toimii yhdessä.”
Julkisen hallinnon strategia

Kuntapolitiikan jatkovalmistelu

- Vuoropuhelun kuntapolitiikasta jatkuttava
 - Valtion ja kuntien välillä
 - Parlamenttaarisesti
 - Tutkijoiden, kansalaisjärjestöjen ja elinkeinoelämän jne. kanssa.
 - Myös kuntien asukkaita kuunnellen.
- Yhtenäisempi, koordinoitumpi ja yli hallituskausien ulottuva kuntapolitiikka tarvitsee tuekseen yhteisen, poliittisen näkemyksen ja linjaukset.
- Hallitusohjelmassa kuntia koskeva politiikka koottaisiin selkeämmäksi kokonaisuudeksi, jonka erilaisiin kuntiin kohdistuvia toiminnallisia ja taloudellisia vaikutuksia arvioitaisiin ennakkoon.
- Työn aikana on havaittu myös tutkimus- ja selvitystarpeita sekä tunnistettu monia jo käynnissä olevia tutkimuksia ja kehittämishankkeita, joihin työn johtopäätökset kytkeytyvät.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Lisätietoja