



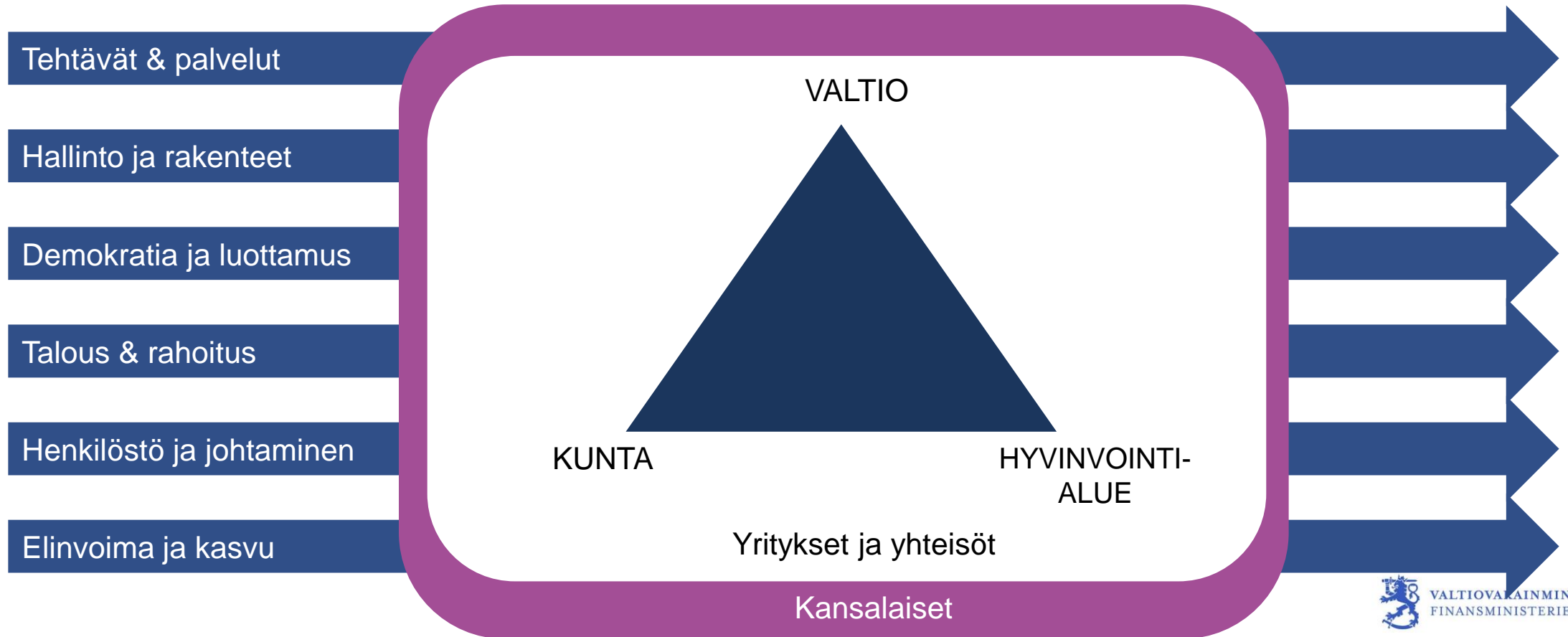
VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Kuntapolitiikka käännekohtassa?

**Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan
tulevaisuuden skenaariot**

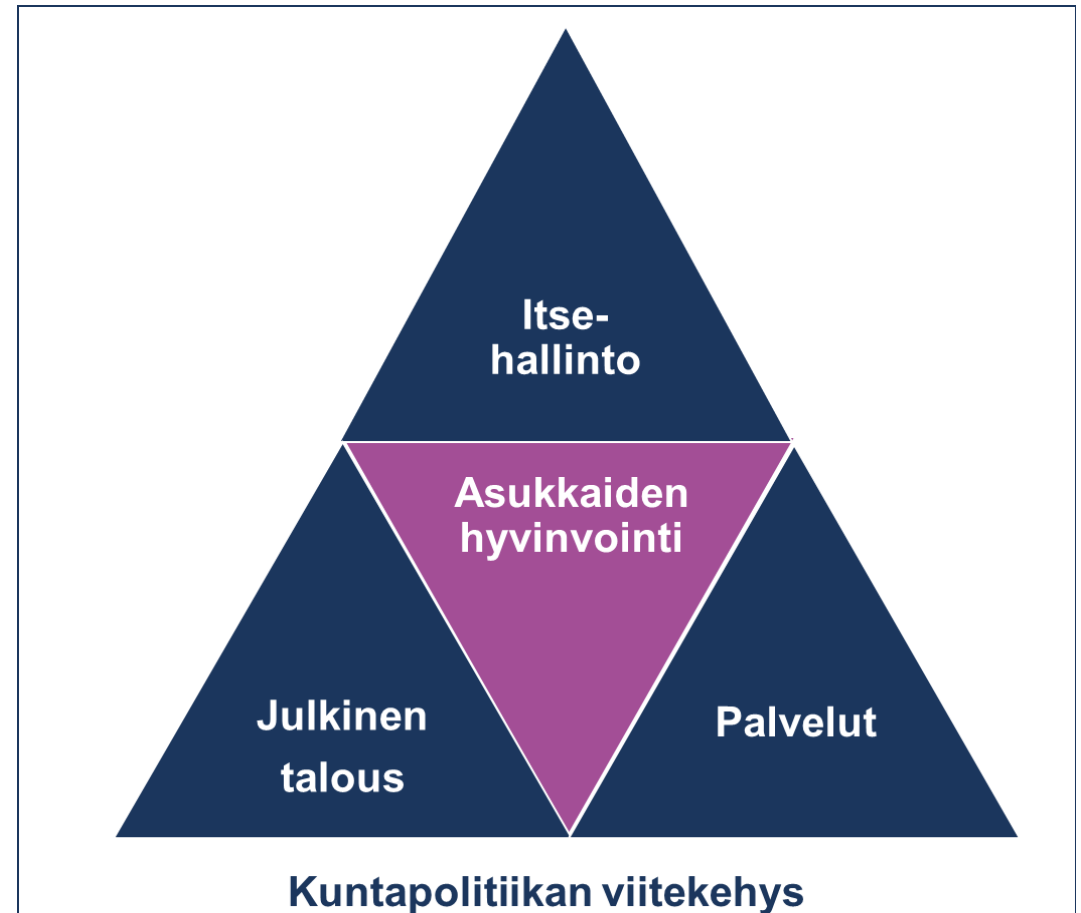
Ylijohtaja Jani Pitkäniemi
28.4.2022
Seutukaupunkiverkosto

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 kestävällä 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 kestävyys- ja vakauden saavuttamiseksi.



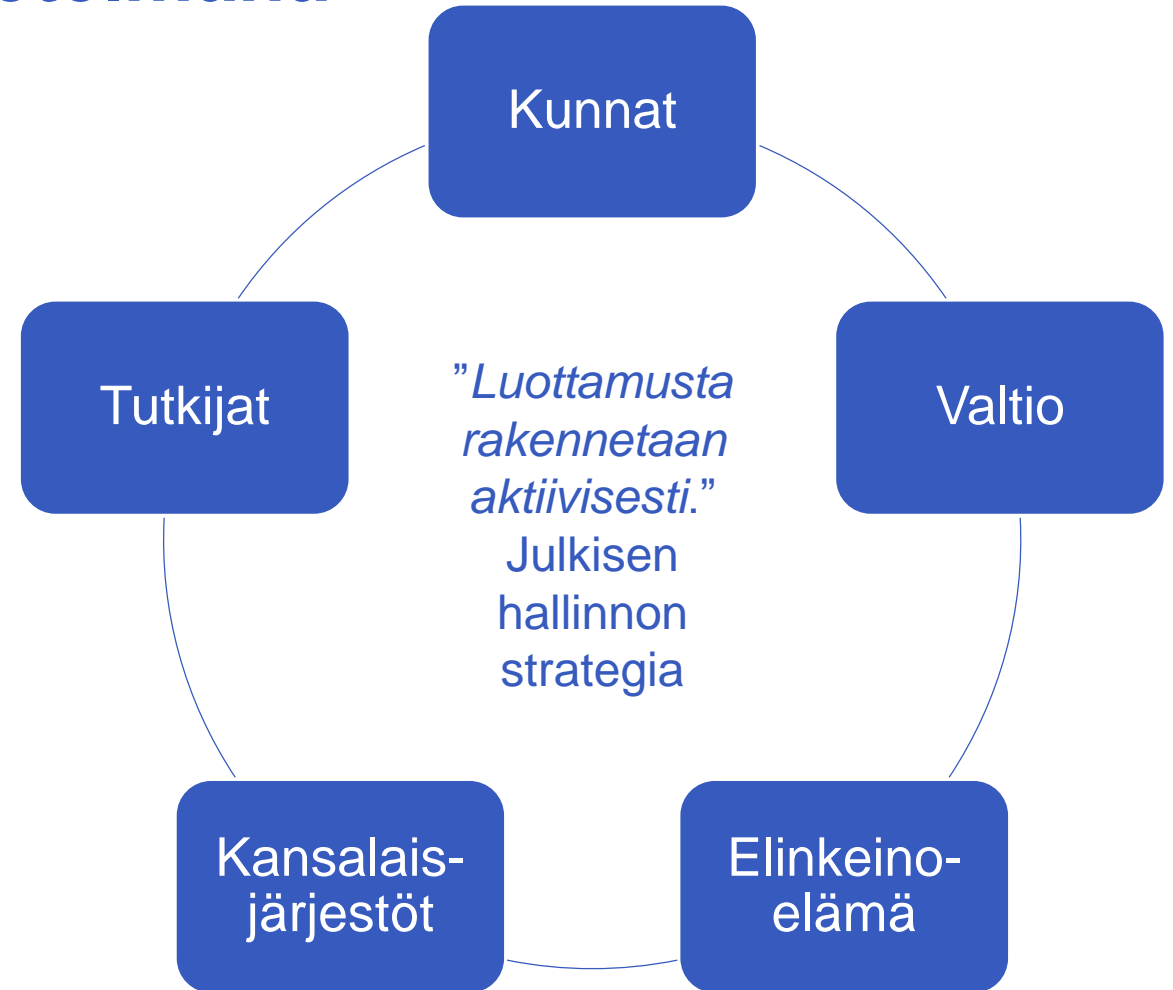
Kuntapolitiikka käännekohdassa?

- Kuntapolitiikan tulevaisuustyön loppuraportti, valmistui 4.2.2022
 - Suomeksi ja ruotsiksi:
<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163805>
- Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaariot



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?

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.
 - Yhteisvaikutuksien arviointi ja ohjauksen yhdensuuntaisuus.
 - Johdonmukainen ja ennakoitava käsitys pidemmälle tulevaisuuteen.
- Uudistukset muuttavat suuresti kuntien toimintaa ja synnyttävät uusia yhdyspintoja kuntien ja hyvinvointialueiden välille.

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

- Kunnan talouden lähtötilanne soten voimaantullessa määrittää tulevaisuutta
 - Miltei kaikkien kuntien suorat kustannuspaineet kevenevät
 - Puolet pienempi käyttötalous kaventaa kunnan sopeutumisvaraa.
- Sote-uudistuksen vaikutuksia kunnille ei vielä kyetä kaikilta osin arvioimaan
 - Tulorakenteiden muutos: verotulojen merkitys keskimäärin nousee ja valtionosuuksien pienenee
 - Investointien suhteellinen osuus kuntien menorakenteesta nousee.
 - Riskienhallinta korostuu, investointien mitoitus

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

- Kuntien koko- ja resurssierot ovat voineet lainsäätäjän näkökulmasta hankaloittaa yhteiskunnan yhdenvertaista kehittämistä, mikä on voinut johtaa ”ylisääntelyyn”.
 - Osa kunnista on taloudelliselta kantokyvyltään liian heikkoja tai väestöpohjaltaan liian pieniä hoitamaan joitakin tehtäviä.
 - 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.
- Kuntapolitiikatyössä on tunnistettu kuntarakenteen kehittämisen vaikeudet
 - Kuntien eriyttäminen tai järjestämisvastuun kriteerien tiukentaminen voidaan nähdä vaihtoehtoisina tapoina vahvistaa kuntia ja kuntien asukkaiden asemaa.

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 kestävän 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 luojana ja kestävyyshaasteiden 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 tutkittuun tietoon perustuen, 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 sovitaan 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
 - Parlamentaarisesti
 - 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

Kiitos!