



28.5.2021

Kunta- ja aluehallinto-osasto

## Kuntien rahoituksen ja tehtävien tasapainoa käsittelevän jaoston 6. kokous

Aika 28.5.2021 klo 13.32–15.37

Paikka Teams-kokous

Osallistujat

**Puheenjohtaja:**

Tanja Rantanen, finanssineuvos, valtiovarainministeriö/KAO

**Jäsenet:**

Anne-Marie Välikangas, finanssineuvos, valtiovarainministeriö/KAO, 1. varapuheenjohtaja

Ville Salonen, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö/KAO, 2. varapuheenjohtaja

Mikko Jääskeläinen, erityisasiantuntija, liikenne- ja viestintäministeriö

Timo Ertola, neuvotteleva virkamies, opetus- ja kulttuuriministeriö

Jussi Lind, erityisasiantuntija, sosiaali- ja terveysministeriö

Ville Heinonen, erityisasiantuntija, työ- ja elinkeinoministeriö

Tero Tyni, budjettineuvos, valtiovarainministeriö/BO

Assi Aalto, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö/KO

Jussi Lammassaari, erityisasiantuntija, valtiovarainministeriö/KAO

~~Merja Taipalus, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö/VO~~

Anna-Leena Seppälä, rakennusneuvos, ympäristöministeriö

Minna Punakallio, pääekonomisti, Suomen Kuntaliitto ry

~~Hari Soosalu, johtaja, Suomen Kuntaliitto ry~~

Erkki Eerola, kunnanjohtaja, Vihdin kunta

Janne Tukiainen, professori, Turun yliopisto

Unna Heimberg, finanssiasiantuntija, valtiovarainministeriö/KAO, sihteeri

Linnea Mäkinen, suunnittelija, valtiovarainministeriö/KAO, sihteeri

Tom-Henrik Sirviö, finanssiasiantuntija, valtiovarainministeriö/KAO, sihteeri

**Tekninen sihteeri:**

Aija Karlsson, säädösvalmistelusihteeri, valtiovarainministeriö/KAO

**Muut osallistujat:**

Mervi Kuittinen, hallitusneuvos, valtiovarainministeriö/KAO

Vesa Lappalainen, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö/KAO

Pasi Leppänen, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö/KAO

Markus Syrjänen, hallinto- ja kehittämisjohtaja, Espoon kaupunki  
 Miikka Vähänen, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö/KAO  
 Minna-Marja Jokinen, hallitusneuvos, valtiovarainministeriö/KAO  
 Filip Kjellberg, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö/VO

### 1. Kokouksen avaus, osanottajien toteaminen ja edellisen kokouksen pöytäkirja

Jaoston 1. varapuheenjohtaja avasi kokouksen ajassa 13.32. Käytiin läpi ja hyväksyttiin kokouksen esityslista ja edellisen, 12.5.2021 pidetyn kokouksen pöytäkirja.

### 2. Kuntatalouden ennuste- ja painelaskelmien esittely

Miikka Vähänen (VM/KAO) esitteli kevään 2021 kuntatalousohjelman yhteydessä julkaistuja kuntatalouden ennuste- ja painelaskelmia.

Avattiin keskustelu aiheesta:

- Todettiin että investointitarpeet vaihtelevat kuntakokoryhmittäin.
- Kysyttiin miten kuntien talousarvio ja suunnitelmätietoja heikompi toteutunut kehitys vaikuttaa ennuste- ja painelaskelmiin. Miikka Vähänen totesi, että laskelmia on tehty viime vaalikaudesta lähtien, ja laskelmissa talousarvotiedot ovat eronneet joka kerralla lopullisista tilinpäätöstiedoista. Varsinkin pienimmät kunnat arvioivat kustannuksiaan todellisuutta maltillisemmin, ja pienimmillä kunnilla satunnaisvaihtelu on suurempia kuntia suurempaa.

Merkittiin kuntatalouden ennuste- ja painelaskelmien esittely tiedoksi.

### 3. Selvitys ministeriöiden kuntiin kohdistamasta ohjauksesta

Anne-Marie Välikangas (VM/KAO) ja Linnea Mäkinen (VM/KAO) esittelivät ministeriöiden kuntiin kohdistamasta ohjauksesta tehtyä selvitystä, minkä jälkeen kuultiin ministeriöiden edustajien puheenvuorot ohjauksesta.

Ministeriöiden puheenvuorot:

- TEM: Työ- ja elinkeinoministeriön tehtäväkenttä on hyvin laaja kattaen työvoimapalvelut, aluekehittämisen, kotouttamisen ja elinkeinopolitiikan. Laaja ja kirjava tehtäväkenttä johtaa ohjauskeinojen laajaan kirjoon, minkä vuoksi ohjauskeinojen tämänhetkistä tai tulevaisuuden painopistettä on vaikea osoittaa. Ohjauskeinojen taustalla vaikuttavat erityisesti sääntely ja valtion talousarvio. Työllisyyspalvelujen osalta toiminnan ohjauksessa painottuu erityisesti tuloksellisuuden ohjaus. Työvoimapalvelujen siirto

kunnille on parhaillaan valmisteilla, mutta siirron reunaehdoista tai muista yksityiskohdista on vaikea sanoa tällä hetkellä. Ministeriöiden välisen ohjauksen yhtenäisyyden parantamisesta tulisi kysyä kunnilta. On oma kysymyksensä, tulisiko sellaisten asioiden välillä, jotka eivät suoranaisesti liity toisiinsa, olla yhtenäinen ohjauksellinen kehikko.

- LVM: Liikenne- ja viestintäministeriön toimialalla toiminnan vaikutusten ohjaaminen korostuu tulevaisuudessa entisestään. Sopimuksellisuuteen perustuvan yhteistyön kuntien kanssa ennustetaan kasvavan entisestään, mihin liittyy monesti myös resurssiohjausta. Esimerkkejä sopimuksellisesta yhteistyöstä ovat MAL-sopimukset sekä kuntien kanssa perustetut hankeyhtiöt ratahankkeiden kehittämistä varten. Hallinnonalalla informaatio-ohjauksessa on havaittavissa informaatio-ohjauksen kasvua liikenteen palvelullistumisen osalta, mihin liittyy myös normiohjausta. Normi- ja resurssiohjaus säilyvät hallinnonalan ohjauskeinovalikoimassa myös tulevaisuudessa, ja hallinnonalalla vaikuttaa myös EU:n kautta tuleva normiohjaus. LVM:n kuntiin kohdistamassa ohjauksessa huomioidaan kuntien erilaisuus aina kun erilaisuuden huomioiminen on relevanttia. LVM on ohjauksen yhdenmukaistamisesta samoilla linjoilla kuin TEM, eli erityistä tarvetta yhdenmukaistamiselle ei ole, vaan ohjauksen on oltava tarvelähtöistä. MAL-sopimusten ja valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman osalta haasteena on valtion talousarvion vuotuisuusperiaate, minkä vuoksi näiden yhteydessä korostuu LVM:n ja VM:n välinen koordinaatio.
- OKM: Perusopetuslaki on laadittu oppilaan oikeuksien turvaamiseksi. Hallinnonalan ohjauksen kehittyminen on samankaltaista kuin TEM:llä, sillä kummankin ministeriön tehtäväkenttä on varsin kirjava. Tällä hetkellä OKM:ssä ei ole yhtenäistä ohjausjärjestelmää. Valtionavustusten osalta hallinnonalalla on pyritty aiempaa strategisempaan malliin, jossa erilaisia avustuksia on pyritty kokoamaan yksittäisiä avustuksia laajemmiksi kokonaisuuksiksi. OKM:ssä ohjausta kehitetään erityisesti tutkimustiedon perusteella. Perusrahoituksen vahvistaminen olisi ministeriön kannalta valtionavustuksia parempi resurssiohjauksen keino, sillä valtionavustukset ovat hallinnollisesti raskaita kuntien lisäksi myös ministeriölle itselleen. Ei ole toivottavaa, että eri ministeriöiden kuntiin kohdistama ohjaus olisi keskenään ristiriitaista.
- YM: Ympäristöministeriön hallinnonalalla normiohjaus kytkeytyy kansalaisten perusoikeuksiin, kun taas informaatio-ohjaus kytkeytyy normiohjaukseen samalla kun verkostomainen toiminta korostuu. Ministeriön hallinnonalalla ei ole pysyvää valtionavustustoimintaa, vaan avustukset ovat luonteeltaan enemmänkin ad hoc -tyyppisiä, ja ketterien rahoitusinstrumenttien tärkeys korostuu. Maankäyttö- ja rakennuslain osalta kunnat ovat itsenäisiä toimijoita. Ympäristönsuojelussa valtion ja kuntien myöntämien lupien kautta varmistetaan ministeriön ympäristönsuojelua koskevien intressien

toteutuminen. Esimerkiksi ympäristönsuojelussa korostuu ilmiöpohjainen, eri hallinnonaloja läpileikkaava ajattelu. Kunnat ovat niissä käytettävissä olevien resurssien suhteen hyvin erilaisia, mikä synnyttää tarpeen kuntien väliselle yhteistyölle. Valtion kuntiin kohdistamaa ohjausta ei tulisi yhdenmukaistaa vain yhdenmukaistamisen vuoksi, mutta eri hallinnonalojen ohjauksen ristiriitaisuutta on pyrittävä välttämään. Erityisesti eri hallinnonalojen välisten tietojärjestelmien yhdenmukaistaminen on kannatettavaa.

- VO: Verotuksessa korostuu normiohjaus, ja verolaeilla säädetään kuntien veropohjasta. Lainsäätäjällä ei ole juurikaan vapausasteita ohjata verotulojen kertymistä. Kunnallisverotuksen osalta väestönkehitys vaikuttaa veropohjaan. Kuntien erilaisuuden huomioiminen verotuksessa on rajallista. Kuntien erilaiset rakenteet on huomioitu kiinteistöverotuksessa veroprosentin vaihteluvälillä, ja yhteisöveron osalta on määritelty metsäerä, mutta muilta osin verotuksessa ei ole juurikaan huomioitu kuntien erilaisuutta. Myös verotuksen kehittämismahdollisuudet ovat rajalliset, sillä verotuksen on oltava vakaata ja läpinäkyvää. Ministeriöiden kuntiin kohdistuvan ohjauksen yhdenmukaistamiseen on vaikea ottaa vero-osaston näkökulmasta kantaa.

Avattiin keskustelu aiheesta:

- Sote-palveluilla todettiin olevan vahva liittymäpinta kuntien järjestämiin palveluihin, vaikka sote-palvelut poistuvatkin kuntien vastuulta. Henkilö saattaa siirtyä sote-palvelujen piiriin esimerkiksi tilanteessa, jossa kunta ei ole pystynyt osoittamaan hänelle asuntoa. Pohdittaessa valtion kuntiin kohdistaman ohjauksen suuntaa sote-toiminnan oheisvaikutukset kannattaa ottaa huomioon osana ohjauksen kokonaisuutta.
- Tuotiin esille, että ohjaus on kehittymässä tarkemmaksi ja yksityiskohtaisemmaksi, mille epätoivottavalle kehitykselle ei ole nähtävissä muutosta. Kuntien on tulevaisuudessa yhä vaikeampaa suoriutua lakisääteisistä velvoitteistaan. Tämä ongelma on pyritty ratkaisemaan säätämällä toimintaa velvoittavaksi, mikä ei ratkaise velvoitteista suoriutumiseen liittyviä ongelmia. Ohjauksen yhdenmukaisuus ei ole itseisarvo, vaan sen sijaan on tärkeää, ettei ohjaus ole ristiriitaista.
- Puheenjohtaja totesi, että kunnan ja hyvinvointialueen välinen rajapinta on hyvin tärkeä. Rajapintaa on mietitty paljon sote-uudistuksessa mutta pitäisikö sitä pohtia myös kuntapolitiikkatyössä?
- Kuntien toiminnan rajoittamisen ja kuntien sääntely huomautettiin olevan kaksiteräinen miekka, sillä kunnilla on itsehallinto, jota ei tulisi rajata liiaksi ohjauksella. Kuntien ja hyvinvointialueiden välinen rajapinta muodostuu tulevaisuudessa yhä tärkeämmäksi.
- Varsinkin maahanmuuttajia ja vieraskielistä väestöä sekä digitalisaatiota koskevilla kysymyksillä valtionavustusten on koettu olevan haastavia.

#### 4. Jatkokeskustelu kuntia koskevan finanssipoliittisen sääntelyn kehittämisestä

Ville Salonen (VM/KAO) esitteli finanssipoliittisen sääntelyn kehittämismahdollisuuksia.

Avattiin keskustelu aiheesta:

- Huomautettiin että esityksessä keskityttiin lähinnä tuloveroihin, joissa ei ole ei ole samanlaisia mahdollisuuksia tulorajoihin kuin kiinteistöveroissa. 12.5. pidetyssä kokouksessa esitellyn Tukiaisen ym. laskelmien mukaan kiinteistöveropohjaa on yllättävän paljon kaikkialla Suomessa.
- Todettiin että esityksessä esiin tuodut vaihtoehdot ovat todella synkkiä. Fipo-sääntelyn kehittämisessä ajattelisi olevan ideoita julkisen sektorin tulojen tasaamiseksi. Tehtävien ja tulojen tasapainottuminen helpottuu sotien siirryttyä hyvinvointialueiden vastattavaksi. Kuntien itsehallinnon rajoittaminen on vaikea tie, ja muitakin vaihtoehtoja on mietittävä. Julkisen sektorin menojen rajoittaminen on paras keino tavoitella julkisen talouden tasapainoa.
- Todettiin että kunnan itsehallinnollisen aseman säilyttämisestä tulisi pitää mahdollisimman hyvää huolta. Kriisikuntakriteereistä kunnan kertyneen alijäämän kriteeri on toimiva, mutta mikäli kunnalle ei ole kertynyt ylijäämäpuskuria muun muassa yhtiöjärjestelyjen myötä, esimerkiksi muutokset verokertymässä voivat vaikuttaa merkittävästi kuntien taloudelliseen asemaan. Kannattaa pohtia, voisiko uudeksi kriisikuntakriteeriksi lisätä kunnan toiminnan ja investointien rahavirran pidemmällä aikavälillä verrattuna kunnan muuhun toimintaan. Lisäksi kannattaa pohtia, voisivatko vahvemmat keinot ohjata kuntia tulla kyseeseen silloin, kun kunta on ajautunut kriisikunnaksi. Myös väestönmuutosten sitomista kriisikuntakriteeristöön voisi harkita.
- Todettiin että kriisikuntakriteerien osalta on myös pohdittava, mikä niiden ohjausvaikutus on. Esimerkiksi vuokrausmallit vaikuttavat rahavirtaan vain yhden vuoden vuokran verran, mikä voi ohjata vuokrausmalleihin itselle investoinnin sijaan, vaikka vuokrausmallit olisivatkin vähemmän taloudellisia.
- Kuntien tehtävistä kaavoituksen todettiin tuottavan kunnille tuloja, minkä lisäksi lupatehtävistä aiheutuvat menot pyritään rahoittamaan lupamaksuilla.
- Puheenjohtaja huomautti, että on erilaisia käsityksiä siitä, mitä kunnan itsehallinnolla tarkoitetaan. Ongelmia voi syntyä esimerkiksi tilanteessa, jossa pieni ja vähälapsinen kunta päättää rakentaa kalliin ja väkilukuun suhteutettuna ylisuuren koulun. Onko niin, että tämänkaltaisessa tilanteessa kunta toimii itsehallintonsa nojalla vai tulisiko valtiolla olla mahdollisuus toteuttaa tämänkaltaisten tilanteiden varalta etukäteisohjausta?
- Kiinteistöveroprosentin vaihteluvälin ylärajojen todettiin olevan lähinnä teknisiä, eikä mikään kunta ole lähestynyt kiinteistöveroprosenttien osalta ylärajaa. Vaihteluvälin alarajojen korotuksella arvioidaan olevan hyötyä lähinnä Uudenmaan kunnille.

- Tuotiin esille, että itsehallintokysymyksessä olisi tarpeen pohtia myös kuntalaisten näkökulmaa, kuten esimerkiksi palvelurakenteiden ja toimintojen suhdetta verorasitteeseen. Tästä syystä esimerkiksi investointien rajoittamista tulisi harkita siten, että kunnalla olisi velvollisuus laatia niin sanottu kestävä investointisuunnitelma ottaen huomioon muun muassa väestörakenteen pitkän aikavälin ennusteet.

## **5. Muut mahdolliset asiat**

Kokouksessa ei tullut esille muita asioita.

## **6. Kokouksen päättäminen ja seuraava kokous**

Puheenjohtaja päätti kokouksen ajassa 15.37. Jaoston seuraava kokous pidetään 9.6.2021 klo 13.00–15.00.

Jakelu

Jaoston jäsenet