



31.10.2011

Jakelussa mainituille

JÄSENEEN NIMEÄMINEN KUNTIEN TEHTÄVIEN ARVIOINTI -TYÖRYHMÄÄN

Valtiovarainministeriö asettaa työryhmän, jonka tehtävä on arvioida kuntien tehtäviä oheisen muistion ja asettamispäätösluonnoksen mukaisesti. Tar-koitus on, että työryhmässä on yksi edustaja mainituista ministeriöistä ja Suomen kuntaliitosta.

Valtiovarainministeriö pyytää ministeriöitä ja Suomen kuntaliittoa nimeämään ehdokkaansa työryhmän jäseniksi. Ehdokkaiksi toivotaan virkamiehiä, joiden johtamat yksiköt valmistelevat kuntia tehtäviä ja niitä koskevia velvoitteita koskevaa lainsäädäntöä ja kuntien ohjausta.

Naisten ja miesten tasa-arvosta annetun lain 4 a §:n mukaan työryhmässä tulee olla sekä naisia että miehiä kumpaakin vähintään 40 %, ellei erityisistä syistä muuta johdu. Jäseniksi tulee mahdollisuuksien mukaan ehdottaa sekä naista että miestä.

Valtiovarainministeriö tulee nimeämään työryhmälle sihteeristön. Ministeriö pyytää opetus- ja kulttuuri-, sosiaali- ja terveys- sekä ympäristöministeriötä ja Suomen kuntaliittoa nimeämään sihteeristöön jäsenen.

Ehdotukset työryhmän jäseniksi ja sihteeriksi pyydetään toimittamaan valtiovarainministeriöön sähköpostitse osoitteeseen valtiovarainministerio@vm.fi viimeistään 10.11.2011.

Lisätietoja antaa neuvotteleva virkamies Hannele Savioja, puh 09 16032216.

Ylijohtaja

Päivi Laajala



Liitteet	Luonnos asettamispäätökseksi Muistio
Jakelu	Maa- ja metsätalousministeriö Opetus- ja kulttuuriministeriö Sisäasiainministeriö Sosiaali- ja terveysministeriö Työ- ja elinkeinoministeriö Ympäristöministeriö Suomen kuntaliitto
Tiedoksi	valtiosihteeri Anna-Kaisa Ikonen, valtiovarainministeriö



X.X.2011

Kuntien tehtävien arviointi -työryhmän asettaminen

Valtiovarainministeriö on tänään asettanut työryhmän, jonka tehtävä on määrittää kuntien tehtävät ja niihin liittyvät uudistustarpeet sekä arvioida mahdollisuudet vähentää kuntien velvoitteita

Taustaa

Kuntien tehtävien laaja-alainen kartoitus on tarpeen, koska edellisestä laaja-alaisesta kartoituksesta on kulunut pitkä aika. Ajantasaista kokonaisselvitystä kuntien lakisääteisistä tehtävistä ja niiden hoitoa koskevista velvoitteista ei ole. Julkisen talouden heikkojen kehitysnäkymien, väestön ikääntymisen aiheuttamien palvelupaineiden sekä työvoiman riittävyyden aiheuttamista haasteista selviäminen edellyttävät nykyisen tehtäväkokonaisuuden kartoittamista.

Kartoitus luo pohjan kuntien tehtävien arvioinnille. Hallitusohjelmassa on linjattu, että mahdollisuudet vähentää kuntien velvoitteita arvioidaan. Tehtävien arviointi liittyy meneillään olevaan kuntauudistukseen myös siten, että uudet elinvoimaiset kunnat mahdollistavat tehtävämuutoksia valtion ja kuntien välillä. Uudet kunnat voisivat toimia nykyistä laajempana rajapintana julkisissa palveluissa asiakkaisiin nähden. Uusilla kunnilla voisi olla nykyistä laajempi velvoite työllisyyden hoitoon liittyvissä tehtävissä. Kuntien ja valtion tuottamien palvelujen suhteen uudelleen arviointia tarvitaan tilanteessa, jossa kuntien kokonaisvastuu kansalaisten hyvinvoinnista korostuu. Toisaalta uusilla kunnilla voisi olla vapauksia suhteessa lainsäädäntöön järjestää asukkaiden palvelut.

Liitteenä on kuntien tehtävien arviointiin liittyvä taustamuistio.

Tavoite

Työryhmän työ on osa kuntauudistusta, joka toteuttaa hallitusohjelmassa esitettyjä linjauksia.

Tavoitteena on

- kartoittaa kokonaisuutena kuntien tehtävät ja niiden hoitoa koskevat velvoitteet
- kehittää kunnille mahdollisesti siirrettävien uusien tehtävien kustannus- ja vaikutusarviointia
- määritellä kuntauudistuksella luotujen uusien kuntien tehtävät



- uudelleenarvioida valtion ja kuntien tehtävänjakoa
- arvioida aidosti tehtävien vähentämistä suhteessa käytettävissä oleviin voimavaroihin
- arvioida ja tehdä ehdotukset siitä, miten valtion kuntiin kohdistuvaa ohjausta tulisi yhdenmukaistaa ja johdonmukaistaa
- hyödyntää kuntien ja valtion tuottavuus-, tuloksellisuus- ja vaikuttavuusohjelmissa esiin nousevia hyviä käytäntöjä
- selvittää ja edistää kuntien palvelujen kustannusten ja laadun vertailua ja läpinäkyvyyttä edistäviä käytäntöjä

Tehtävät ja toimeksiannon määrääjät

Kuntien tehtävien arvioinnin työryhmän tulee tehdä kokonaisarvio kuntien nykyisistä tehtävistä ja siitä, tulisiko kuntien tehtäviä vähentää ja muuttaa osana kuntauudistusta. Arviointityö on kaksivaiheinen.

Ensimmäisessä vaiheessa työryhmä laatii kartoituksen kuntien tehtävistä luokitellen ne esimerkiksi normihankkeen esittämällä tavalla. Kartoitus tulee valmistua vuoden 2012 loppuun mennessä.

Ensimmäisessä vaiheessa työryhmä tekee myös ehdotuksen kunnille siirrettävien ja annettavien tehtävien kustannus- ja vaikutusarvioinnin kehittämisestä.

Toisessa vaiheessa työryhmä arvioi, mitkä ovat uusien kuntauudistuksella luotujen kuntien tehtävät. Tehtävien arvioinnissa hyödynnetään kuntatuottavuuden ja tuloksellisuuden kehittämiskampanjaa ja siinä luotua kestävän tuottavuuden mittaristoa sekä kokemuksia parhaista käytännöistä. Tarkoitus on priorisoida uusien kuntien tehtävät ja asettaa ministeriökohtaiset tavoitteet tehtävien ja niiden hoitamista koskevien velvoitteiden vähentämiselle. Tavoitteiden asettamisessa otetaan huomioon julkisen talouden resurssit, tuottavuustyön antamat mahdollisuudet sekä uusien kuntien mahdollisuudet huolehtia nykyistä laajemmin asukkaiden hyvinvoinnista ja palveluista. Priorisoinnin ja arvioinnin pohjalta työryhmä tekee ehdotuksen, mitkä tehtävät siirretään valtiolle, mistä tehtävistä voidaan luopua kokonaan tai siirtää kolmannen sektorin hoidettavaksi.

Työryhmä tekee myös ehdotuksen siitä, minkä tehtävien hoidossa uusille kunnille voidaan antaa nykyistä suuremmat vapaudet päättää tehtävien laadusta ja laajuudesta kunnan asukkaille.

Toisen vaiheen ehdotukset tulee tehdä 30.5.2014 mennessä.

Ohjaus ja raportointi

Peruspalveluohjelman ministeriryhmä linjaa työryhmän työtä. Ministeriryhmä asettaa ministeriökohtaiset tavoitteet kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisestä sekä päättää vaikutusarvioinnin kehittämistoimista.

Kuntauudistuksen ohjausryhmä, seurantaryhmä sekä hallinnon kehittämisen ministeriryhmä linjaavat työryhmän työtä niiltä osin, kuin työryhmän työ liittyy kuntauudistukseen

Työryhmän tulee työn aikana kuulla kuntia, aluehallintovirastoja sekä Valviraa ja työmarkkinajärjestöjä. Työryhmä voi selvittää sopivaksi katsomallaan tavalla kansalaisten näkemyksiä kuntien tehtävistä.

Työryhmä voi tilata ja hyödyntää arviointitehtävässä alan tutkimuslaitosten sekä yliopistojen ja korkeakoulujen tekemiä tutkimuksia.

Työryhmälle voidaan perustaa alaryhmiä.

Organisointi

Työryhmän puheenjohtaja:

Valtiosihteeri Anna-Kaisa Ikonen, valtiovarainministeriö

Jäsenet:

opetus- ja kulttuuriministeriö

sosiaali- ja terveysministeriö

valtiovarainministeriö

sisäasiainministeriö

ympäristöministeriö

maa- ja metsätalousministeriö

työ- ja elinkeinoministeriö

Suomen kuntaliitto

kuntakentän edustajat

Sihteeristö:

valtiovarain-, sosiaali- ja terveys-, opetus- ja kulttuuri- sekä ympäristöministeriö ja Suomen kuntaliitto.

Työryhmän menot maksetaan momentilta 28010112.

Hallinto- ja kuntaministeri

Henna Virkkunen



5.10.2011

KUNTIEN TEHTÄVIEN ARVIOINTI –TYÖRYHMÄN ASETTAMINEN

Hyvinvointiyhteiskunnan ja hyvinvointipalvelujen kehittäminen on merkinnyt julkisten palvelujen lisääntymistä. Julkisen sektorin työnjako hyvinvointipalveluissa on pitkällä aikavälillä muuttunut, mikä on merkinnyt valtion tehtävien vähentymistä varsinaisten palvelujen järjestämisessä ja vastuu hyvinvointipalvelujen järjestämisestä on nykyisin pääasiassa kunnilla ja niiden yhteistyöorganisaatioilla. Kuntien näkökulmasta hyvinvointipalvelujen kehittäminen on johtanut kuntien velvoitteiden lisääntymiseen. Valtion rooliksi hyvinvointipalvelujen kehittämisessä on muodostunut palveluja koskevan lainsäädännön uudistaminen, osa-rahoittaminen kuntien järjestämisvastuulla olevista palveluista sekä kuntien valvonta ja informaatio-ohjaus.

Valtion ja kuntien välisten suhteiden uudistamisprojektin selvitysmies valtiotieteen tohtori Heikki Koski kävi 1990-luvun puolivälissä laajasti läpi kuntien ja valtion tehtäviä koskevat muutosehdotukset. Koski päätyi yleisarvioon, että pitkän aikavälin kehityksen myötä muotoutunut valtion ja kuntien välinen tehtävienjako toimii verraten hyvin. Selvitysmies teki ehdotuksia tehtäväjaon muuttamiseksi. Koski perusteli ehdotuksiaan mm. näin: ”Tarkoituksenmukaista on, että valtio vastaa kansalaisten vähimmäisturvasta ja kunnat palvelujen antamasta turvasta. Edelleen on kuitenkin tarpeen säilyttää myös yksilöllisen tuen mahdollisuus niitä poikkeuksellisia ja tilapäisiä kriisejä varten, joissa laskennallisesti määräytyvä etuus ei anna riittävää turvaa.” Toisaalta Koski teki ehdotuksia myös kuntien välisen yhteistyön tehostamisesta. Hän ehdotti yllä mainitun valtio – kunta –suhteen periaatteellisen työnjaon sekä tehtävien hoidon tarkoituksenmukaisuus -periaatteen pohjalta muutoksia kuntien sosiaali- ja terveystoimen, opetus- ja kulttuuritoimen, pelastustoimen, ympäristön ja liikenteen sekä työllisyyden hoitoa koskeviin tehtäviin. Kosken ehdottamat tehtävien muutokset toteutettiin osana valtionosuusuu-distusta, osana toimialoja koskevia uudistuksia sekä viimeiset osana ns. Paras-uudistusta. Selvitysmiehen ehdottamista muutoksista on edelleenkin toteuttamatta toimeentulotuen normitettavissa olevan osan siirto Kansaneläkelaitokselle. Toimeentulotuki ja sen harkinnanvarainen osa ovat edelleenkin kuntien tehtäviä. Harkinnanvaraisen toimeentulotuen lainsäädäntöön on myöhemmin tehty täsmennyksiä lisäämällä hakemusten käsittelyä koskeva määräaika lakiin. Kunnat saavat toimeentulotukimenoihin 50 % valtionosuuden. Vuonna 2009 valmistuneessa Sata –komitean mietinnössä käsiteltiin myös valtio – kunta –suhdetta kansa-



laisten sosiaaliturvan osalta. Komitea ei päässyt yksimielisyyteen mm. normitetun toimeentulotuen siirrosta kunnilta Kelalle.

Seuraavaksi kuntien tehtäviä käytiin läpi ns. Paras -uudistuksessa. Ns. lakityöryhmä teki kartoituksen kuntien tehtäviä koskevista laeista. Kartoituksen perusteella työryhmä arvioi uudistuksen valmistelussa esille nousseiden rakennevaihtoehtojen (peruskunta, alue- ja piirimalli) edellyttämiä muutostarpeita kuntien tehtäviä koskevaan säädöksiin. Työryhmän selvitystyössä ei kartoitettu yksityiskohtaisesti lakeihin sisältyviä kuntien tehtäviä.

Paras -uudistusta koskevan puitelain perusteella kuntien tehtäviä vähennettiin siirtämällä valtion rahoitettavaksi ja järjestettäväksi kuluttajaneuvontaa, holhoustoimen edunvalvontaa sekä elatusurvalaissa säädetyt tehtävät. Valtion rahoitettavaksi siirrettiin kustannukset, joita kunnille aiheutuu ulkomaalaisten (EU-lainsäädännön ja kansainväliset sopimukset) kansanterveys-, mielenterveys- ja erikoissairaanhoitolain perusteella. Valtion vastuulle siirrettiin myös lasten hyväksikäyttöön liittyvistä selvityksistä sekä oikeuspsykiatrisia selvityksistä aiheutuneet kustannukset.

Kuntien tehtävien kokoaminen suurempiin yksiköihin

Kunta- ja palvelurakennemuutoksessa alle 20 000 asukkaan kunnille annettiin velvoite siirtää terveydenhuoltopalvelujen ja sosiaalipalvelujen järjestämisvastuu yhteistoiminta-alueilla. Siirto ei koskenut lasten päivähoidon palveluja. Kunta- ja palvelurakennemuutuksen väestöpohjavelvoitteen piirissä on 312 kuntaa. Valtiovarainministeriölle toimittamien tietojen mukaan 238 kuntaa täyttää puitelain mukaisen vähintään 20 000 asukkaan väestöpohjavelvoitteen. 177 kuntaa on tehnyt sitovat päätökset väestöpohjan täytävästä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueen toteuttamisesta. Viimeksi mainituista 133 on tehnyt riittävät päätökset sosiaalihuollon palvelujen järjestämisvastuun siirrosta yhteistoiminta-alueelle. 70 kunnalta puuttuu sitova ratkaisu väestöpohjan täyttämisestä. Osalla näistä kunnista on aiesopimus yhteistoiminta-alueesta, osa hakee valtioneuvostolta poikkeamisoikeutta ja osalla on yhteistoiminta-alue, joka ei täytä väestöpohjavelvoitetta.

Muutamilla toimialoilla kuntien on katsottu olevan liian pieniä hoitamaan yksin tehtäviä. Pelastustoimessa on muodostettu pelastutoimialueet. Ympäristöterveydenhuoltoon ja maaseutuhallintoon liittyvien kuntien tehtävien kokoaminen suurempiin yksiköihin on meneillään. Uudistusten aikataulu on sovitettu yhteen ns. Paras-uudistuksen kanssa. Sekä ympäristöterveydenhuollossa että maaseutuhallinnon yhteistoiminta-alueilla on säädetty henkilöstöressurssiedellytykset. Valtioneuvoston voi myöntää poikkeuksia yhteistoimintavelvoitteesta. Yhteistoiminta-alueen organisointi pohjautuu kuntalain yhteistoimintaa koskeviin säädöksiin. Merkittäviä uudistuksia kuntien tehtävien järjestämiseen aiheuttaa myös terveydenhuoltolain täytäntöönpano.

Kuntien tehtäviä koskevat normit

Valtiovarainministeriön asettama Normitalkoot –hanke selvitti kuntien tuottavuuden parantamista estäviä sekä palvelurakenteen jäykkyyksiä ylläpitäviä normeja. Hankkeessa selvitettiin ennaltaehkäisevien palvelujen saatavuuden lisäämiseksi kannustimien, normiohjauksen ja informaatio-ohjauksen suhdetta. Normihankkeen näkökulmana oli kuntien taakan keventäminen, kuntien ohjauksen sisällön kehittäminen sekä resurssi-, normi- ja informaatio-ohjauksen suhde. Hankkeessa laadittiin yleiset periaatteet kuntien ohjauksen kehittämislinjoiksi sekä tunnistettiin painopistealueita, joiden lainsäädäntöä ehdotettiin muutettavaksi. Normihanke ei sille annetun toimeksiannon mukaan voinut tehdä subjektiivisia oikeuksia tai kuntien tehtävien vähentämistä koskevia muutosesityksiä.

Normihanke teki toimenpide-ehdotuksia kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta, hallitusohjelman kuntapolitiikasta, kuntiin kohdistuvan valtionohjauksen valmistelusta, kuntiin kohdistuvan vaikutusten arvioinnin kehittämisestä, kuntiin kohdistuvasta valvonnasta, henkilöstöä koskevista sääntelystä sekä kokosi luettelon kuntien tuottavuuden parantamista estävistä normeista. Hankkeen ehdotusten toteuttamiselle ei löytynyt riittävää poliittista yksimielisyyttä.

Normihanke luokitteli kuntien lakisääteisiä tehtäviä koskevan lainsäädännön seuraavien sääntelyvaihtoehtojen mukaan:

- 1) Kunnan tehtävä on lakisääteinen, mutta kunnalle kokonaan vapaaehtoinen (kunnan harkintavallassa toiminnan käynnistäminen)
- 2) Kunnan tehtävä on lakisääteinen ja määrärahasidonnainen (kunnan on järjestettävä tehtävä, mutta siihen käytettävät voimavarat ja tehtävän laajuus ovat kunnan harkinnassa).
- 3) Kunnan tehtävä on lakisääteinen ja määrärahasta riippumaton (kunnan on järjestettävä tehtävä määrärahasta riippumattomana subjektiivisena oikeutena).
- 4) Tehtävä on lakisääteinen ja tarvesidonnainen (kunnan on järjestettävä tehtävä, jos laissa säädetty tarvetta osoittavat perusteet täyttyvät; esim. kaa-voitus).
- 5) Ns. lakisääteiset toimeksiantotehtävät (tehtävä voi olla esimerkiksi lakisääteinen ja vapaaehtoinen, kuten asumisen tukitehtävät sekä vapaaehtoinen maatalouslomitus).

Kuntien ohjauksen kehittäminen

Yllä mainittu normihanke kuvasi kuntien valtionohjauksen vaihtoehtoja ja teki ehdotuksia ohjauksen kehittämiseksi. Horisontaaliset ohjelmat, normiohjaus, pysyvien toimintojen resurssiohjaus sekä informaatio-ohjaus (Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma, KASTE ja hankerahoitus) sekä valvonta ja arviointi ovat keskeiset ohjausvälineet.

Laskennallinen valtionosuusjärjestelmä ja tehtäviä koskeva puitelainsäädäntö antaa kunnille soveltamisalaa velvoitteiden toteuttamisessa paikallisten olosuhteiden ja väestön tarpeiden mukaan. Paineet yksityiskohtaisesta sääntelystä joidenkin erityisryhmien asemasta ja oikeuksista ovat johtaneet erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa säännöksiin subjektiivisista oikeuksista. Tällainen sääntely edellyttää kunnilta säädösten mukaista toiminnan laatua ja laajuutta. Kuntatalouden näkökulmasta merkittävimmät sub-

jektiiviset oikeudet koskevat lasten päivähoitopaikkaa, eräitä vammaispalvelut, eräät lastensuojelun tukitoimia.

Viime vuosina sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja koskevaa lainsäädäntöä on kehitetty säätämällä yksityiskohtaisesti palvelujen käyttäjien asemasta ja oikeuksista. Esimerkkinä näistä ovat hoitotakuuta koskeva säännökset, vanhusten palvelusuunnitelma ja toimeentulotukiasian käsittelyaika.

Kuntien tehtäviä koskeva lainsäädäntö on useilla toimialoilla vanhaa ja kuntien tehtävistä on säädetty yleisesti. Kansalaisten yhdenvertaisesta oikeudesta perusopetukseen ja toimeentuloon on säädetty peruslain tasoisesti. Muiden palvelujen osalta perustuslaillisia oikeuksia on tarkennettu toimialoja koskevassa lainsäädännössä. Yhdenvertaisten palvelujen turvaamiseksi erityisesti sosiaali- ja terveystoimen palvelujen järjestämisvelvoitteita koskevia säännöksiä on täsmennetty viime vuosina. Tämä on toteutettu esimerkiksi säätämällä laintasoisesti palvelun sisällöstä.

Valtio – kunta –suhteessa käydyistä keskusteluissa on nostettu esiin kunnallisen itsehallinnon muuttuminen. Kuntien näkökulmasta tarkentuva lainsäädäntö on johtanut kuntien itsehallinnon kaventumiseen. Tarkkaan määriteltyt tehtävät ja määräajat sekä niiden noudattamisen valvonta rajoittavat kunnan mahdollisuuksia hoitaa velvoitteet omista lähtökohdistaan taloudellisimmalla ja tehokkaimmalla tavalla.

Peruspalveluohjelmamenettelyn kehittäminen

Valtio – kunta –suhteen koordinaation kehittämiseksi valtionhallinnossa on toteutettu lakisääteistä peruspalveluohjelmamenettelyä vuodesta 2008 lähtien. Peruspalveluohjelma laaditaan valtiontalouden kehyspäättöksen yhteydessä ja peruspalvelubudjetti valtion talousarvioesityksen yhteydessä. Peruspalveluohjelma sisältää arvion kuntien toimintaympäristön muutospaineista ja kuntatalouden kehitysnäkymistä. Se sisältää toimenpiteitä, joilla kuntatalouden tasapainottamiseksi. Lisäksi ohjelmassa tulee käsitellä tuotavuuden kehitystä. Kuntien valtionapujen osalta molemmat asiakirjat ovat ministeriöitä sitovia. Kuntien tehtävien osalta ministeriöiden tulee sisällyttää kehyskaudella kunnille annettavat uudet ja laajentuvat tehtävät peruspalveluohjelmaan. Tehtävien vaikutusarvioinnit täsmentyvät peruspalvelubudjetin ja hallituksen esityksen valmistelussa. Hallitusohjelman mukaan peruspalveluohjelman pitkäjänteisyyttä, sitovuutta ja ohjausvaikutusta vahvistetaan tavoitteena kuntatalouden nykyistä parempi ennakointi.

Valtio – kunta –suhteessa uusien ja laajentuvien tehtävien kunnallistaloudellisten vaikutusten arviointi on useiden tehtävien osalta ollut alimitoitettua. Valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon säilyttäminen on merkinnyt kuntien valtionosuuksien jälkikäteistä lisäämistä, mistä on aiheutunut ongelmia koko julkiselle sektorille. Hallitusohjelman mukaan kunnille annettavien tehtävien vaikutusarviointia parannetaan.

Kuntien näkökulmasta peruspalveluohjelma ja peruspalvelubudjetti antavat informaatiota kuntien taloussuunnittelulle ja talousarvion valmistelulle.

Kuntasektorin tuottavuustyö

Edellisen hallituksen vuoden 2009 puoliväliriihen pohjalta käynnistyi kuntasektorin tuottavuustyö ensin 20 suurimman kaupungin yhteisen työsuunnitelman mukaisena. Työtä ohjasi tuottavuusohjelman koordinaatio- ja seurantaryhmä, jonka johdolla valmisteltiin kaikille kunnille ja kuntayhtymille tarkoitettu tuottavuustyön opas sekä valtakunnalliset tuottavuustavoitteet. Peruspalveluohjelman ministeriryhmä hyväksyi tavoitteet keväällä 2011. Koordinaatio- ja seurantaryhmän toimikausi päättyy tämän vuoden lopussa. Tähänastiset kokemukset laaja-alaisesta verkostomaisesta yhteistyöstä kuntien ja valtion viranomaisten kesken ovat olleet hyviä.

Tuottavuustyössä on luotu yhteiset valtakunnalliset tavoitteet kuntapalvelujen tuottavuudelle. Tavoiteasetannan keskeinen periaate oli, ettei tuottavuutta voi parantaa laadun ja vaikuttavuuden kustannuksella. 20 kaupungin yhteistyönä kehitetyt kuntakohtaiset tuottavuusmittarit antavat kaupungeille yhteisen välineen talousarviotyön tuottavuustavoitteiden asettamiselle.

Hallitusohjelman mukaan kuntasektorin tuottavuustyötä jatketaan käynnistämällä valtion eri toimijoiden, kuntien ja työmarkkinajärjestöjen kanssa yhteinen kuntatuottavuuden ja tuloksellisuuden kehittämiskampanja, jonka yhteydessä luodaan kestävä kuntapalvelujen laadun ja vaikuttavuuden arvioimiseksi kestävä kuntatuottavuuden ja vaikuttavuuden mittaristo sekä yhteinen tietopohja laadun ja vaikuttavuuden edistämiseksi palveluja arvioitaessa.

Hallitusohjelman kirjauksia kuntien tehtävien muutoksista sekä kunta- ja palvelurakenteiden uudistamisesta

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaan uusien ja nykyisten tehtävien ja velvoitteiden lisäämistä ja laajentamista kunnille rajoitetaan ja niille osoitetaan valtion rahoitusosuutena yli puolet todellisista kustannuksista. Valtion ja kuntien väliset tehtävien siirrot toteutetaan kustannusneutraalisti. Vastuu ammattikorkeakoulujen perusrahoituksesta siirretään valtiolle. Arvioidaan mahdollisuudet vähentää kuntien velvoitteita.

Hallitusohjelman mukaan hallitus toteuttaa kuntauudistuksen, jonka tarkemmat kriteerit ja eteneminen määritellään vuoden 2011 loppuun mennessä. Kuntauudistuksella luodaan vahvat peruskunnat, jotka ovat riittävän suuria pystyäkseen itsenäisesti vastaamaan peruspalveluista vaativaa erikoissairaanhoidon ja vaativia sosiaalihuollon palveluja lukuun ottamatta. Vahva peruskunta kykenee tulokselliseen elinkeinopolitiikkaan ja kehittämistyöhön sekä voi tehokkaasti vastata yhdyskuntarakenteiden hajautumiskehitykseen. Kunta- ja palvelurakenteen uudistamisessa otetaan huomioon alueiden erilaisuus, kuten kasvukeskusten erityispiirteet, harva asutus, pitkät etäisyydet, saaristoisuus ja kielelliset olosuhteet. Kansallisen kilpailukyvyyn ja kasvupotentiaalin kannalta kunta- ja palvelurakenneratkaisujen merkitys korostuu metropolialueella.

Hallituksen päämääränä ovat vahvat peruskunnat. Hallitusohjelma mahdollistaa kuitenkin vahvojen peruskuntien ulkopuolisten syrjäisien alu-

erien palvelurakenteen uudistamisen myös siten, että palvelut on koottu ohjatusti riittävän suuriksi kokonaisuuksiksi tukeutuen vahvojen peruskuntien palvelurakenteeseen vastuukuntamallilla.

Hallitusohjelmassa tarkoitettua selvitystä kullekin alueelle tarkoituksemukaisesta kunta- ja palvelurakenteesta valmistellaan valtiovarainministeriön asettamassa Kunnallishallinnon rakenne –työryhmässä. Siinä on edustajia valtiovarainministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä, opetus- ja kulttuuriministeriöstä, ympäristöministeriöstä sekä asiantuntijoita Suomen Kuntaliitosta. Työryhmän on laadittava esityksensä kuntauudistuksen kriteereistä ja toteuttamistavasta siten, että niiden pohjalta hallitus voi määritellä kuntauudistuksen tarkemmat kriteerit ja etenemisen sekä että niiden pohjalta voidaan valmistella hallituksen esitys. Työryhmän toimikausi jatkuu 30.12.2011 saakka.

Hallitusohjelmaan sisältyy hyvinvointipalveluja koskevia tavoitteellisia kirjauksia, jotka merkitsevät kuntien velvoitteiden lisääntymistä. Alla olevaan luetteloon on koottu keskeiset hallitusohjelman kirjaukset:

- Ammattikorkeakoulujen perusrahoitus siirretään kokonaan valtiolle ja ammattikorkeakouluista tehdään itsenäisiä oikeushenkilöitä
- Selvitetään esiopetuksen muuttamista velvoittavaksi tavoitteena koko ikäluokan osallistuminen varhaiskasvatukseen
- Perusopetuksen lähtökohtina ovat laadukas ja turvallinen lähikoulu sekä yhtenäinen peruskoulu
- Jokaiselle perusasteen päättäneelle taataan koulutuspaikka lukioissa, ammatillisissa oppilaitoksissa, oppisopimuksessa, työpajassa, kuntoutuksessa tai muulla tavoin
- Työvoiman palvelukeskusten toimintamalli ulotetaan koko maahan
- Määräaikainen kokeilu, jossa viimeistään 12 kuukauden työttömyyden jälkeen työllisyyden hoidon päävastuu siirretään kunnalle tai kunnille yhteisvastuullisesti
- Sosiaali- ja terveydenhuoltoalueet, ympärivuorokautinen perustason sosiaali- ja terveydenhuollon päivystys kuuluu kunnan tai sote-alueen tehtäviin
- Turvataan lailla iäkkäiden henkilöiden oikeus laadukkaaseen ja tarpeelliseen hoivaan. Iäkkäälle henkilölle säädetään oikeus palvelusuunnitelmassa määritellyyn hoivaan ja kuntoutukseen. Jokaiseen kuntaan asetetaan vanhusneuvosto.
- Kehitetään yhdessä kuntien ja järjestöjen kanssa omaishoitoa.
- Varmistetaan vammaisten lakisääteisen henkilökohtaisen avun kattavuutta. Lisätään kotipalvelujen saatavuutta.
- Selkeytetään ympäristölupajärjestelmää mm. poistamalla kaavoituksen, ympäristövaikutusten arvioinnin ja ympäristölupamenettelyjen päällekkäisyyksiä sovitulta osin hyvää ympäristönsuojelun tasoa ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia heikentämättä
- Parannetaan rakentamisen viranomaisohjausta ja edistetään rakentamismääräysten ennakkoivaa ja yhtenäistä tulkintaa mm. normitalkoiden toimenpiteitä toteuttamalla. Vahvistetaan rakennusvalvonnan ohjauksen vaikuttavuutta rakentamisen laadun valvonnassa ja energiatehokkuudessa. Uudistetaan rakennusvalvontaa siten, että rakennusvalvontojen yksikkömäärä pienenee ja koko kasvaa nykyistä suuremmiksi alueelliseksi yksiköiksi.

Hallitusohjelmaan sisältyvien kuntien velvoitteiden uudistustyö on käynnistynyt ja valtion rahoitusosuutta koskevat linjaukset on sisällytetty valtiontalouden kehyspäättökseen. Peruspalveluohjelmaan 2013 – 2015 sisältyy arviot uudistusten vaikutuksista kuntien menoihin. Uudistusten jatkovalmistelussa kuntavaikutusten arviointi tarkentuu.

Hallitusohjelman mukaan iäkkäiden henkilöiden oikeus laadukkaaseen ja tarpeenmukaiseen hoivaan turvataan. Iäkkäille henkilöille säädetään oikeus palvelusuunnitelmassa määritellyyn hoivaan ja kuntoutukseen. Peruspalveluohjelmassa on päätetty uudistukseen edellyttämästä valtion rahoitusosuudesta. Lainsäädännön valmistelussa otetaan huomioon uudistukseen varattu valtion rahoitus. Vammaisilla on subjektiivinen oikeus tiettyihin palveluihin. Hallitusohjelman mukaan vammaispalveluja koskevaa lainsäädäntöä tullaan tarkistamaan. Muita subjektiivisia oikeuksia koskevia uudistuksia hallitusohjelmaan ei sisälly.

Peruspalveluohjelmaan 2013 – 2015 sisältyvän kuntatalouden kehitysarvion mukaan kuntatalous olisi vuosina 2012 – 2013 tasapainossa, mutta näyttäisi vuosina 2014 – 2015 kääntyvän alijäämäiseksi. Koko julkisen talouden kehitysnäkymät ovat heikot. Nykyisin julkisen talouden alijäämä on pitkälti valtion alijäämää ja valtiolla on kokonaisvastuu julkisen talouden kestävydestä. Kunnat ovat kuitenkin kestävyysvajeen umpeen kuomisessa keskeisessä asemassa erityisesti väestön vanhenemisen aiheuttaman sosiaali- ja terveyspalvelujen kysynnän kasvun takia.

Kuntatalouden kestävyys turvaamiseksi edellisen hallituskauden aikana käynnistettiin kuntien tuottavuustyö. Peruspalveluohjelman ministeriryhmä hyväksyi kuntasektorin valtakunnalliset tuottavuustavoitteet, jotka ulottuvat vuoteen 2020 saakka. Tavoitteet koskevat kuntien toimintamenoja sekä opetus-, terveys- ja sosiaalipalveluja. Kuntien ja muiden kuntapalvelujen järjestäjien tuottavuuden parantamiseksi toteutettuja toimenpiteitä sekä valtakunnallisten tuottavuustavoitteiden toteutumista seurataan ja arvioidaan valtion ja kuntien yhteistyönä. Kuntasektorin tuottavuustyötä jatketaan tällä hallituskaudella siten, että työmarkkinajärjestöt osallistuvat kampanjatyöhön aktiivisesti.

Kuntien tehtäviin vaikuttavat myös käynnistyvä kattava yhteis palvelupisteiden verkon luominen koko maahan sekä valtion aluehallinnon toiminnan yhtenäistäminen.

Johtopäätöksiä

Kuntien tehtävien laaja-alaista kartoituksesta on kulunut pitkä aika. Ajantasaista kokonaisselvitystä kuntien lakisääteisistä tehtävistä ja niiden hoitoa koskevista velvoitteista ei ole. Julkisen talouden heikkojen kehitysnäkymien, väestön ikääntymisen aiheuttamien palvelupaineiden, työvoiman riittävyyden aiheuttamista haasteista selviämisen edellyttää nykyisen tehtäväkonaisuuden kartoittamista. Kartoituksessa voitaisiin soveltaa normihankkeen luokitusta.

Meneillä oleva kuntauudistus luo pohjaa kartoituksen jälkeen tehtävälle työlle. Uudet elinvoimaiset kunnat mahdollistavat myös tehtävämuutoksia

valtion ja kuntien välillä. Uusilla kunnilla voisi olla nykyistä laajempi velvoite asukkaiden hyvinvoinnista ja palveluista. Kuntien ja valtion tuottamien palvelujen suhteen uudelleen arviointia tarvitaan tilanteessa, jossa kuntien kokonaisvastuu kansalaisten hyvinvoinnista korostuu.

Toisaalta uusilla kunnilla voisi olla vapauksia suhteessa lainsäädäntöön järjestää asukkaiden palvelut.

Valtionhallinnossa kuntien toimintaa koskevan päätöksenteon pitkäjänteisyyden ja sitovuuden vahvistaminen luo pohjaa kuntatalouden paremmalle ennakkoinnille. Uusien ja laajentuvien tehtävien vaikutusarvioinnin parantamisella luodaan edellytyksiä kuntien toiminnan ohjaamiselle.

Julkisen talouden kestävyysongelmaan vaikuttaminen edellyttää laajaa sitoutumista kuntasektorin tuottavuustyöhön niin valtionhallinnossa kuin kuntien johtamisen kehittämisessä.