



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Kuntien rahoitusjärjestelmän kehittämistarpeet – raportti sidosryhmäselvityksestä

Kunta-asiat

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2021:63

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:63

Kuntien rahoitusjärjestelmän kehittämistarpeet

Raportti sidosryhmäselvityksestä

Markus Syrjänen, Tom-Henrik Sirviö

Valtiovarainministeriö Helsinki 2021

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtiovarainministeriö

© 2021 tekijät ja valtiovarainministeriö

ISBN pdf: 978-952-367-885-9

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Kuntien rahoitusjärjestelmän kehittämistarpeet - raportti sidosryhmäselvityksestä

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:63		Teema	Kunta-asiat
Julkaisija	Valtiovarainministeriö		
Tekijä/t	Markus Syrjänen, Tom-Henrik Sirviö		
Kieli	suomi	Sivumäärä	35
Tiivistelmä	<p>Osana kuntapolitiikan tulevaisuustyötä valtiovarainministeriössä toteutettiin kevään ja kesän 2021 aikana kuntien rahoitusjärjestelmän sidosryhmäselvitys. Tavoitteena oli kartoittaa eri toimijoiden näkemyksiä kuntien rahoitusjärjestelmän kehittämistarpeista. Selvityksen aineisto koottiin kuntien edustajien ja muiden kuntatalouden asiantuntijoiden teemahaastattelujen avulla ja sitä täydennettiin avoimella työpajalla sekä työryhmäesittelyillä.</p> <p>Selvityksen johtopäätöksenä voidaan todeta, että näkemykset kuntien rahoitusjärjestelmän kehittämistarpeista ja -tavoista vaihtelevat. Nykyinen järjestelmä toimii hyvin keskivertokunnalla, jonka väestön määrä ja rakenne ovat riittävän staattisia. Sen sijaan kuntien eriytymiskehityksen ääripäissä, pienissä ja supistuvissa kunnissa sekä suurissa ja kasvavissa kaupungeissa, rahoitusjärjestelmän heikkoudet korostuvat.</p> <p>Rahoitusjärjestelmän kehittäminen erityisesti valtionrahoituksen kokonaisuutta uudistaen on selvityksen perusteella tarkoituksenmukaista. Rahoitusjärjestelmän toimivuuden merkittävät parannukset sen sijaan edellyttäisivät laajempaa kuntajärjestelmän uudistamista: erilaisten kuntaryhmien tehtävien ja rahoitusjärjestelmien eriyttämistä tai kuntarakenteen kehittämistä.</p>		
Asiasanat	kuntien rahoitusjärjestelmä, kuntatalous, kunta-asiat, kuntien menot, kuntien tulot, valtionosuudet, verot		
ISBN PDF	978-952-367-885-9	ISSN PDF	1797-9714
Asianumero	VN/24815/2020	Hankenumero	VM178:00/2020
Julkaisun osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-885-9		

Utvecklingsbehov inom det kommunala finansieringssystemet - rapport om en intressentgruppsutredning

Finansministeriets publikationer 2021:63	Tema	Kommunärenden
---	-------------	---------------

Utgivare	Finansministeriet
-----------------	-------------------

Författare	Markus Syrjänen, Tom-Henrik Sirviö
-------------------	------------------------------------

Språk	finska
--------------	--------

Sidantal	35
-----------------	----

Referat

Som en del av framtidsarbetet inom kommunpolitiken genomfördes vid finansministeriet våren och sommaren 2021 en intressentgruppsutredning om kommunernas finansieringssystem. Målet var att kartlägga olika aktörers synpunkter på behoven att utveckla kommunernas finansieringssystem. Utredningsmaterialet samlades in med hjälp av temaintervjuer med företrädare för kommunerna och andra sakkunniga inom den kommunala ekonomin, och det kompletterades med en öppen workshop och presentationer av olika arbetsgrupper.

Som slutsats av utredningen kan det konstateras att synpunkterna på behoven och sätten att utveckla kommunernas finansieringssystem varierar. Det nuvarande systemet fungerar bra i den genomsnittliga kommunen där befolkningsmängden och befolkningsstrukturen är tillräckligt statisk. Däremot framhävs finansieringssystemets svagheter i de kommuner som representerar ytterligheterna i differentieringsutvecklingen, det vill säga små och krympande kommuner samt stora och växande städer.

Enligt utredningen är det ändamålsenligt att utveckla finansieringssystemet i synnerhet genom att reformera den statliga finansieringen som helhet. Betydande förbättringar av finansieringssystemets funktion skulle däremot kräva en mer omfattande reform av kommunsystemet: en differentiering av olika kommungruppers uppgifter och finansieringssystem eller en utveckling av kommunstrukturen..

Nyckelord	kommunernas utgifter, kommunernas inkomster, kommunernas finansieringssystem, kommunal ekonomi, statsandelar, skatter
------------------	---

ISBN PDF	978-952-367-885-9
-----------------	-------------------

Ärendenummer	VN/24815/2020
---------------------	---------------

ISSN PDF	1797-9714
-----------------	-----------

Projektnummer	VM178:00/2020
----------------------	---------------

URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-885-9
-------------------	---

Development needs in the local government financing system - Report on the stakeholder survey

Publications of the Ministry of Finance 2021:63		Subject	Local Government Affairs
Publisher	Ministry of Finance		
Author(s)	Markus Syrjänen, Tom-Henrik Sirviö		
Language	Finnish	Pages	35

Abstract

As part of the work on the future of local government policy, the Ministry of Finance carried out a stakeholder survey of the local government financing system in spring and summer 2021. The purpose of the survey was to explore stakeholders' views on development needs in the local government financing system. For the survey, material was collected through thematic interviews with representatives of local governments and other experts in local government finances, and supplemented with an open workshop and presentations by working groups.

The survey concluded that the views on the needs and ways of developing the local government financing system varied. The current system works well for an average municipality with a sufficiently stable population base and structure. Meanwhile the weaknesses of the financing system are more pronounced in municipalities falling on opposite ends of the differentiation spectrum, in other words in small, shrinking municipalities and in large, growing cities.

Based on the report, actions to improve the financing system particularly by means of a reform of the central government financing are called for. Significant changes to improve the functioning of the financing system, on the other hand, would require a more extensive reform of the local government system: separating the tasks and financing systems of different municipal groups, or action to change the municipal structure.

Keywords local government expenditure, local government revenue, local government financing system, local government finances, central government transfers to local government, taxes

ISBN PDF	978-952-367-885-9	ISSN PDF	1797-9714
Reference number	VN/24815/2020	Project number	VM178:00/2020

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-885-9>

Sisältö

1 Johdanto	7
2 Selvityksen toteutus	10
3 Rahoitusjärjestelmän kehittämisen lähtökohtia	14
Kaksi näkökulmaa kuntaan	14
Eriytymiskehitys ja rahoitusjärjestelmä	15
Tehtävien ja rahoituksen tasapaino	17
Rahoitusjärjestelmän uudistamisen tarve ja kiireellisyys	18
4 Kehittämisaihoita osa-alueittain	20
Yleiset näkemykset kuntien veropohjasta ja verotulojen tasauksesta	20
Yhteisövero kunnan veropohjassa	20
Muut huomiot veropohjasta	21
Yleiset näkemykset valtionosuusjärjestelmästä	22
Valtionosuusjärjestelmän selkeys, dynamiikka ja kannustavuus	22
Valtionavustukset	23
MAL-sopimukset ja kasvuinvestointien rahoittamisessa	24
Suurten kaupunkien lainanotto- ja hoitokyky	24
Muita huomioita	24
5 Näkemykset yleisistä kehittämissuunnista	26
Kuntien tehtävien ja/tai rahoitusjärjestelmien eriyttäminen	26
Valtion rahoitus- ja ohjausvastuun lisääminen	27
Valtion ja kunnan rahoitusvastuiden selkeämpi eriyttäminen	27
6 Johtopäätökset	29
Lähteet	32
Liite 1: Selvitystä varten haastatellut	33
Liite 2: Kuntien rahoitusjärjestelmän sidosryhmäselvityksen tuloksia käsittelevän 22.6.2021 työpajan ohjelma	34
Liite 3: Kuntien rahoitusjärjestelmän sidosryhmäselvityksen tuloksia käsittelevän 22.6.2021 työpajan virtuaalisen alustan teemat ja tarkentavat kysymykset	35

1 Johdanto

Kuntien talous on 2020-luvun alussa uudessa tilanteessa. Kuntatalouden menot ovat jo pitkään kasvaneet tuloja nopeammin, ja kuntatalouden velkaantuminen on jatkunut nopeana. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa suuri osa kuntien nykyisistä tehtävistä siirretään hyvinvointialueiden hoidettavaksi, mutta kansainvälistymisen, väestön ikääntymisen ja kaupungistumisen kaltaiset megatrendit jäävät vaikuttamaan kuntien toimintaedellytyksiin. Uudet teknologiat ja digitalisaatio, ilmastonmuutos ja työn tekemisen mallien muuttuminen vaikuttavat pitemmällä aikavälillä kaikki osaltaan kuntatalouden kehittymiseen ja toimintaedellytyksiin.

Syntyvyys on Suomessa historiallisesti matalalla tasolla ja suurimmat ikäluokat vanhenevat. Ikärakenteen muutos haastaa kuntien ja laajemmin julkisen talouden rahoitusta. Monille kunnille erityisen haasteen aiheuttaa ikärakenteen muutoksen kanssa yhtä aikaa tapahtuva väestön keskittyminen suuriin kaupunkeihin ja maakuntakeskuksiin. Suurimissa kaupungeissa muuttoliike on kansainvälistä. Samalla suurten kaupunkien merkitys julkisen sektorin rahoituksessa kasvaa.

Eriytymiskehityksen lisäksi kuntien asemaa myllertää kertaluonteinen rakenteellinen muutos: sote-uudistuksen myötä syntyy uusi paikallis- ja aluehallinnon kerros. Uudistuksen vaikutukset alkavat näkyä kuntien tilanteessa vuoden 2023 jälkeen, kun sosiaali-, terveys- ja pelastuspalvelut siirtyvät hyvinvointialueille. Kuntien asemaa ja tehtäväkenttää muuttaa myös työllisyyspalvelujen järjestämisvastuun valmisteilla oleva siirto valtiolta kunnille.

Megatrendit sekä niiden vaikutus niin julkisen talouteen yleisesti kuin kuntatalouteen on herättänyt viime vuosien aikana laajaa keskustelua. Tervo (2019) tarkastelee kaupungistumista alueellisen tasapainon käsitteen avulla ja nostaa tärkeäksi jatkokeskustelun aiheeksi alueellisten hyvinvointierojen tarkastelun. Koste ym. (2020) tarkastelevat kaupungistumisen ajureita lähitulevaisuudessa ja arvioivat kaupungistumisen jatkuvan edelleen. Ikääntymisen talousvaikutuksia tarkastelevat yleisesti muun muassa Valkonen ja Lassila (2021), jotka nostavat esiin esimerkiksi ikääntymisen talouskasvua heikentävät vaikutukset. Rotkirch (2021) nostaa esiin sen, että väestön ikääntyminen vaikuttaa työvoiman

rakenteeseen ja määrän ja toisaalta kasvattaa sosiaali- ja terveydenhuollon menoja. Sen sijaan ikääntymisen aluetaloudellisista vaikutuksista viimeaikaista tutkimusta on vähemmän¹. Kuntien taloutta ja rahoitustoimintaa on viime vuosina käsitellyt seikkaperäisesti Averio ym. (2019).

Kuntien taloustilanteeseen liittyviä teemoja on selvitetty myös joukossa valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan hankkeita. Peni ym. (2021) tarkastelevat kuntien verojärjestelmää ja nostavat esiin, että talouskasvu on kuntien verotuottojen suotuisan kehityksen osalta oleellinen. Antikainen ym. (2019) tarkastelevat valtionosuusjärjestelmän vaikutuksia kunnan väestön kasvaessa ja toteavat, että järjestelmä ei varsinaisesti kannusta kasvuun mutta korvaa kasvun aiheuttamia kustannuksia.

Myös valtiovarainministeriössä on selvitetty kuntien tilannetta uusien taloudellisten ja yhteiskunnallisten haasteiden edessä. Valtionosuusjärjestelmän kehittämistarpeita tarkasteltiin vuonna 2019 esiselvityksessä (Valtiovarainministeriö 2019), jossa huomio keskittyy järjestelmän kehittämiseen ja tulevaisuuden näkökohtiin. Selvityksessä toteutettiin kunnille laaja kysely, jolla kartoitettiin kuntien näkemyksiä valtionosuusjärjestelmästä ja sen toimivuudesta sote-uudistuksen jälkeen. Esiselvityksessä nostetaan esiin muun muassa kuntien eriytyminen sekä pohditaan valtionosuusjärjestelmän osien toimintaa.

Laajemmin kuntien tilannetta tarkasteltiin Kuntien tilannekuvassa (Valtiovarainministeriö 2020), jossa luotiin katsaus Manner-Suomen kuntien viimeaikaiseen kehitykseen. Tilannekuvassa nostettiin esiin muun muassa väestö- ja talouskehityksen vaikutus kuntatalouteen sekä kiinnitettiin huomiota kuntien eriytymiseen.

Vuoden 2021 aikana kuntien tulevaisuuden pohtiminen on jatkunut valtiovarainministeriön käynnistämällä kuntapolitiikan tulevaisuustyöllä, jossa valmistellaan toimenpide-ehdotuksia tulevaisuuden kuntapolitiikan kokonaisuudesta.

Kuntapolitiikan tulevaisuustyössä käsitellään sekä kuntien rahoitusjärjestelmään liittyviä teemoja että kuntien roolia, itsehallintoa, rakenteita ja toimintatapoja. Kuntien rahoitusjärjestelmän osalta tarkastellaan erityisesti kuntien tehtävien ja rahoituksen tasapainoa. Osana kuntapolitiikan tulevaisuustyötä on haluttu selvittää keskeisten sidosryhmien

1 Hieman aikaisempaa väestön ikääntymisen kuntatalousvaikutuksia tarkastelevaa kirjallisuutta on esimerkiksi Parkkinen (2007), joka nostaa talouskasvun edellytykseksi kuntien taloudelliselle pärjäämiselle. Lähitulevaisuudessa sosiaalimenojen pitkän aikavälin skenaariomallin (SOME) uusi versio tarjoaa tietoa aggregaattitason lisäksi myös alueellisesti julkisten palveluiden ja tulonsiirtojen kehityksestä. Aiemmasta mallista katso esimerkiksi Sirviö (2020).

näkemyksiä kuntien rahoitusjärjestelmän tilaan ja sen kehittämiseen. Tätä varten tulevaisuustyöhön liittyen on toteutettu kuntien rahoitusjärjestelmän sidosryhmäselvitys.

Sidosryhmäselvityksen tavoitteena oli selvittää kuntien ja muiden kuntatalouden asiantuntijoiden näkökulmia kuntien rahoitusjärjestelmään ja sen sote-uudistuksen jälkeisiin tulevaisuudennäkymiin. Selvitys on toteutettu laadullisen tutkimuksen menetelmiä soveltaen. Aineisto on kerätty kuntien ja muiden kuntatalouden asiantuntijoiden teemahaastatteluilla. Haastatteluotokseen on valittu 23 kunnan edustajia sekä joukko muita kuntatalouden asiantuntijoita.

Selvityksen tuloksissa jäsenellään kuntien rahoitusjärjestelmästä käytävää keskustelua ja keskustelun näkökulmia. Selvityksen tuloksissa nousee esiin erityisesti kuntien veropohjan, valtionosuusjärjestelmän ja valtion muiden kuntarahoitukseen vaikuttavien toimien kehittämis ehdotuksia.

2 Selvityksen toteutus

Kuntien rahoitusjärjestelmän sidosryhmäselvitys toteutettiin teemahaastattelujen, kunta-toimijoille suunnatun työpajan ja kuntapolitiikkatyöryhmän jaostokuulemisten avulla. Haastatteluista ja muista vuorovaikutustilanteista syntynyt aineisto analysoitiin sisällön-analyysin avulla. Haastateltaviksi valittiin otanta kuntien virkakuntaa ja muita kuntien rahoituksen asiantuntijoita, joiden avulla haluttiin kartoittaa näkemyksiä kuntatalouden tilasta ja kuntien rahoituksen tulevaisuudesta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen jälkeisessä ajassa.

Tässä raportissa kuntien rahoitusjärjestelmällä tarkoitetaan laajasti sitä sääntelyä, millä kunnan rahoituslähteet ja niiden käyttö sekä valtion rahoitusvastuut määritellään. Näin määriteltynä kuntien rahoitusjärjestelmän keskeisiä osia ovat kunnan omat verotulot ja kuntien valtionosuusjärjestelmä. Tarkastelua ei kuitenkaan rajata vain näihin, vaan selvityksessä käsitellään jossain määrin myös muita tulonlähteitä ja kunnan talouden kestävyys-teen vaikuttavia tekijöitä.

Valtaosa selvityksen aineistosta perustuu teemahaastatteluihin, jotka on rakennettu etukäteen kolmen teemakokonaisuuden varaan. Teemakokonaisuudet on valittu selvityksen viitekehyksen mukaisesti kuntien rahoituksen olennaisten kokonaisuuksien ja tulevaisuuden haasteiden kautta. Laajojen kattoteemojen lisäksi jokaiseen teemaan liittyy joukko tarkentavia kysymyksiä, joilla syvennettiin haastattelujen antia.

Ensimmäisessä teemassa tarkasteltiin kuntien kohtaamia yhteiskunnallisia haasteita ja rahoitusjärjestelmän muutostarpeita. Teemaa tarkennettiin pohtimalla, millaisilla kriteereillä rahoitusjärjestelmän toimivuutta tulisi tarkastella ja tulisiko rahoitusjärjestelmän lisäksi pohtia tehtäväkentän muutoksia. Lisäksi tarkasteltiin rahoitusjärjestelmän uudistamisen kiireellisyyttä.

Toisessa teemassa tarkasteltiin, miten rahoitusjärjestelmä toimii kokonaisuutena ja miten kunta-valtio-suhde toimii rahoituksessa. Teemaa syvennettiin tarkentavilla kysymyksillä, joissa pohdittiin rahoitusjärjestelmän selkeyttä, kannustavuutta ja rahoituslähteiden tasapainoa. Lisäksi pohdittiin rahoitusjärjestelmän toimivuutta kunnan kasvaessa tai supistuessa sekä kuntaryhmien ja kuntien välisen tasauksen toimivuutta.

Kolmantena teemana tarkasteltiin valtionosuusjärjestelmän toimintaa. Teemaa syvennettiin tarkentavilla kysymyksillä, joissa pohdittiin valtionosuusjärjestelmän tavoitteiden ja periaatteiden (rahoitusperiaate, yhdenvertaisuusperiaate ja asukkaiden yhdenvertaisuus) toteutumista. Lisäksi pohdittiin järjestelmän eri osien toimivuutta ja kipukohtia. Kattoteemat ja niihin liittyvät tarkentavat kysymykset on koottu kuvioon yksi.

Kuvio 1. Haastattelujen teemat

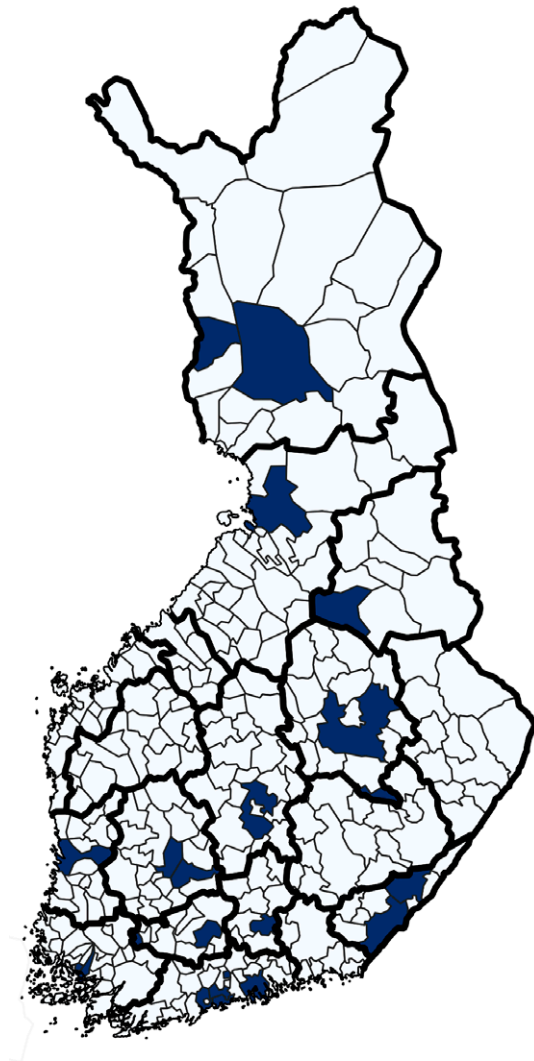
1. Kuntien haasteet ja rahoitusjärjestelmän muutostarpeet
 - Yhteiskunnalliset haasteet kuntien näkökulmasta
 - Rahoitusjärjestelmän merkitys
 - Tehtäväkenttä vs. rahoitusjärjestelmä
 - Kehittämisen tarve
2. Rahoitusjärjestelmä kokonaisuutena ja kunta-valtio-suhde rahoituksessa
 - Selkeys, ymmärrettävyys ja hallittavuus
 - Kannustavuus
 - Toimivuus kunnan kasvaessa / supistuessa
 - Rahoituslähteiden tasapaino
 - Valtion ja kunnan vastuun- ja vallanjako
 - Kuntaryhmien väliset suhteet ja kuntien välinen tasaus
 - Rahoitusjärjestelmä out of the box?
3. Valtionosuusjärjestelmän toimivuus ja kehittäminen
 - Tavoitteiden ja periaatteiden toteutuminen
 - Eri elementtien toimivuus ja kipukohdat
 - Aiemmat kehittämisehdotukset

Varsinaisten teemojen lisäksi haastatteluihin kuului rahoitusjärjestelmän kehittämisen suuntien tarkastelu kärjistettyjen kehityssuuntien avulla (kuviossa 1 kohdassa 2. Rahoitusjärjestelmä kokonaisuutena ja kunta-valtio-suhde rahoituksessa Rahoitusjärjestelmä out of the box). Kärjistetyt kehityssuunnat rakentuivat neljän kuntien rahoituksen tulevaisuuden skenaarion varaan ja niiden tarkoituksena on tuoda näkyväksi erilaisia vaihtoehtoja.

Kuntien rahoitusjärjestelmän sidosryhmäselvityksen aineisto on koottu pääosin teema-haastattelujen avulla. Teemahaastattelujen metodologian mukaisesti haastatteluiden tarkoituksena on ennen kaikkea hakea haastateltujen näkemyksiä ja tulkintoja haastattelujen teemasta (Hirsjärvi ja Hurme 2007; Tuomi ja Sarajärvi 2018). Haastatteluissa ei ollut tavoitteena kartoittaa kuntien virallisia näkemyksiä, vaan tunnistaa mahdollisimman laaja-alaisesti kuntatoimijoiden erilaisia näkökulmia ja ajatuksia kuntien rahoitusjärjestelmän kehittämisen tarpeista ja mahdollisuuksista.

Haastateltavaksi valittiin otanta kuntia ja haastattelut toteutettiin touko-kesäkuussa 2021 etäyhteyksin. Kymmenen suurimman kunnan lisäksi haastateltiin joukko erilaisia pienempiä kuntia. Näiden valinnassa painotettiin sijaintia niin, että mukaan tuli eri puolilla Suomea sijaitsevia erikokoisia ja erityyppisiä kuntia. Suunniteltu ruotsinkielisen kunnan haastattelu ei toteutunut haastattelupyynnöistä huolimatta. Yhteensä haastateltiin 23 kunnan edustajat. Haastateltavat olivat kunnanjohtajia, rahoitusjohtajia ja talousjohtajia. Kuvio 2 kokoaa haastateltujen edustamat kunnat kartalle. Kuntien lisäksi haastateltiin joukko muita kuntatalouden asiantuntijoita (listaus haastateltavista on selvityksen liitteessä yksi).

Kuvio 2. Haastatellut kunnat kartalla



Haastattelujen lisäksi haluttiin avata kaikille kuntatoimijoille mahdollisuus osallistua selvityksen työstämiseen. Osallistamisen toteutustavaksi valittiin avoin vuorovaikutus kuntakentän kanssa valtiovarainministeriön kesäkuussa 2021 järjestämässä työpajassa. Työpajassa jokaisella kunnalla oli mahdollisuus osallistua selvityksen keskeisten alustavien tulosten työstämiseen seminaarikeskustelun ja virtuaalisen alustan kautta kommentoinnin avulla. Seminaarin alustuksissa esiteltiin keskeiset tulokset ja kuultiin haastateltujen kommenttipuheenvuoroja rahoitusjärjestelmän kannalta tärkeistä teemoista erilaisten kuntien näkökulmasta (työpajan tarkka ohjelma on liitteessä 2). Virtuaalisella alustalla selvityksen tuloksia käsiteltiin neljän teeman avulla (teemat ja niiden tarkentavat kysymykset on koottu liitteeseen kolme).

Teemahaastatteluiden ja työpajan lisäksi selvityksen tuloksia esiteltiin ja niistä käytiin keskustelua kuntapolitiikan tulevaisuustyön kuntien rahoituksen ja tehtävien tasapainoa käsittelevän jaoston kokouksissa. Jaoston keskustelua ja työpajan antia hyödynnettiin teemahaastattelujen sisällönanalyysin perusteella saatujen tulosten jatkotyöstämisessä.

3 Rahoitusjärjestelmän kehittämisen lähtökohtia

Sidosryhmähaastatteluissa kuntien rahoitusjärjestelmä näyttäytyi mielipiteitä jakavana. Esiin nostetut prioriteetit ja haasteet vaihtelivat näkökulmittain. Tarkastelussa oleva kuntatyyppi, kunnan koko ja väestömuutosten nopeus olivat erityisen merkityksellisiä. Merkitystä oli myös sillä, tarkasteltiin kuntia sisältä tai ulkoa päin.

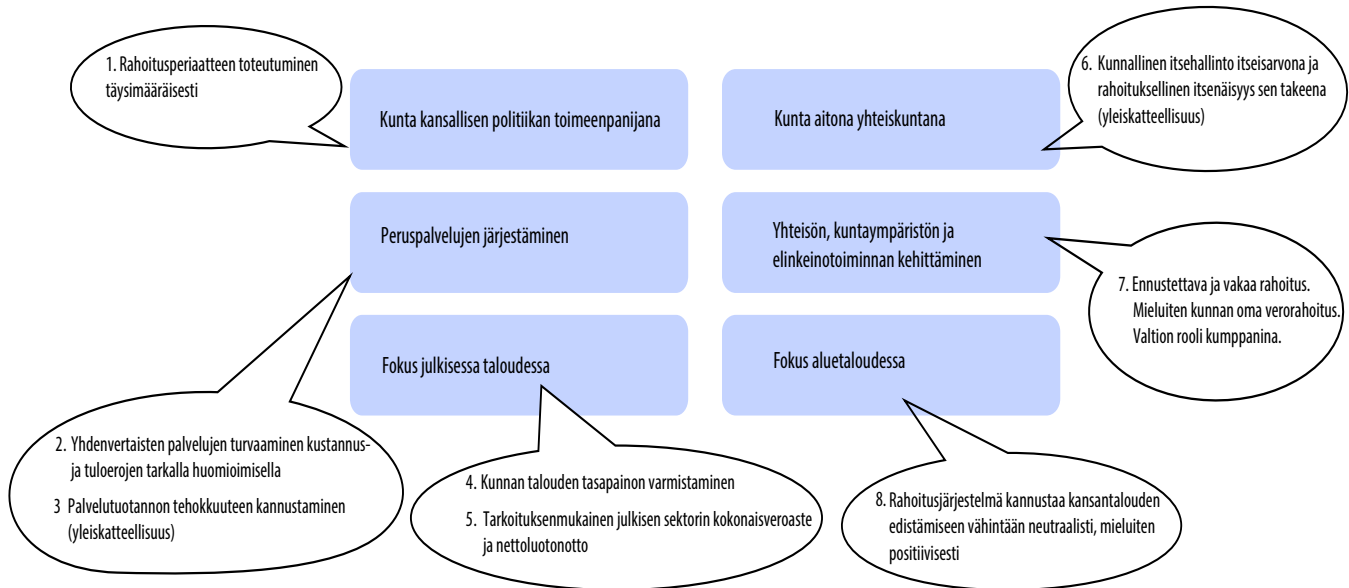
Tässä luvussa tavoitteena on avata ja jäsenellä keskustelun lähtökohtia: mistä ja miten puhutaan, kun aiheena on kuntien rahoitusjärjestelmä. Ensin analysoidaan keskustelun yleisiä diskursseja: miten kunta nähdään osana julkista sektoria ja yhteiskuntaa. Toiseksi tarkastellaan kuntien eriytymiskehitystä. Kolmanneksi jäsenellään kuntien tehtävien ja rahoituksen tasapainosta käytyä keskustelua. Lopuksi arvioidaan näkemyksiä kuntien rahoitusjärjestelmän uudistamisen kiireellisyydestä.

Kaksi näkökulmaa kuntaan

Haastatteluissa näkemykset isoista muutostekijöistä, kuten väestörakenteen muutoksesta, alueellisesta eriytymisestä ja julkisen talouden kestävyysaasteista, olivat varsin yhtenäisiä. Sen sijaan näkemykset hajautuivat, kun aiheena olivat eriytymiskehityksen vaikutukset, toimivan rahoitusjärjestelmän kriteerit tai tehtävien ja rahoituksen tasapaino.

Haastatteluissa hahmottui kaksi perustavanlaatuisesti erilaista tapaa nähdä kunta ja jäsentää keskustelua kunnan roolista taloudellisena toimijana. Yhtäältä kuntaa tarkastellaan kansallisen politiikan toimeenpanijana ja peruspalvelujen järjestäjänä. Tällöin kuntataloutta arvioidaan osana julkisen talouden kokonaisuutta. Haastatteluissa muut kuntatalouden asiantuntijat arvioivat kuntien rahoitusta pääsääntöisesti tästä näkökulmasta.

Toisaalta kunta voidaan ymmärtää laajemmin, paikallisena mutta kokonaisvaltaisena yhteiskuntana. Tällöin kunnan keskeiseksi tehtäväksi nousee talouden, yhteisön, yritysten ja kaupunkiympäristön kehityksen edistäminen. Kuntataloutta arvioidaan osana aluetaloutta. Haastatteluissa suurten ja nopeasti kasvavien kaupunkien edustajat arvioivat kuntien rahoitusjärjestelmää pääsääntöisesti tästä näkökulmasta.

Kuvio 3. Koonti tavoista nähdä kunnat ja niiden roolit

Näkökulmalla on suora vaikutus siihen, millä kriteereillä rahoitusjärjestelmän toimivuutta arvioidaan. Peruspalveluja järjestävä kansallisen politiikan toimeenpanijakunta korostaa valtion rahoitusvastuuta, rahoitusperiaatteen toteutumista ja kuntien välisten palvelutarve-, olosuhde- ja tuloerojen tarkkaa huomioimista. Vastaavasti valtionhallinto pyrkii kannustamaan kuntaa rahoituksella palvelutuotannon tehokkuuteen ja suosii siten yleiskatteellisuutta. Kunnan oman talouden tasapaino on kunnan ensisijainen taloudellinen tavoite. Valtio makro-ohjaa kuntataloutta tavoitteenaan tarkoituksenmukainen julkisen talouden tilanne.

Laajaa yhteiskunnallista rooliaan painottava elinvoimakunta korostaa puolestaan kunnallisen itsehallinnon merkitystä ja näkee rahoituksellisen itsenäisyyden välttämättömänä toimintaedellytyksenä. Valtion rahoitusta tarvitaan kuntajärjestelmässä lähinnä välttämättömien alueellisten tulonsiirtojen toteuttamiseen. Kunnan omat verotulot on paras rahoitusinstrumentti: ne ovat ennakoitavia ja vakaita. Kuntien oma verorahoitus voi lisäksi luoda kannusteita talouskasvun edistämiseen.

Eriytymiskehitys ja rahoitusjärjestelmä

Näkemyks kuntien eriytymisestä suurimpana kuntajärjestelmän ja kuntien rahoitusjärjestelmän toimivuuden haasteena oli varsin yhtenäinen. Näkemykset eriytymiskehityksen

aiheuttamista keskeisistä haasteista sen sijaan hajaantuivat sen mukaan, painotettiin kunnan peruspalvelu- vai elinvoimaroolia ja tarkasteltiin eriytymistä yleisenä yhteiskunnallisena aluekehityksenä vai hallinnollisena kuntarakenteen ääripäiden eriytymisenä.

Kuvio 4. Eriytymiskehityksen kriittisiä kysymyksiä

	Peruspalvelunäkökulma	”Elinvoima”-näkökulma
Alueellinen eriytyminen	<ul style="list-style-type: none"> • Uhkaako veropohjien eriytyminen peruspalvelujen yhdenvertaisuutta? • Hidastaako rahoitusjärjestelmä palvelutuotannon rakenteellisia muutoksia? • Huomioidaanko kasvavien kaupunkiseutujen palvelutarpeet oikein rahoituksessa? 	<ul style="list-style-type: none"> • Hidastaako rahoitusjärjestelmä kansantalouden kasvua? • Vaikuttaako rahoitusjärjestelmä alueiden eriytymiseen?
Hallintorakenteen eriytyminen	<ul style="list-style-type: none"> • Onko liian moni kunta liian pieni, jotta järjestelmä toimisi? 	<ul style="list-style-type: none"> • Pystyykö yksi ja yhtenäinen rahoitusjärjestelmä huomioimaan eriytyneet elinvoimatehtävät? • Estääkö hallintorakenne itsessään optimaalisen aluekehityksen?

Tarkasteltaessa yleisesti alueellista eriytymistä peruspalvelujen järjestämisen näkökulmasta esiin nousi erityisesti kolme kysymystä. Ensinnäkin on havaittavissa huoli veropohjien eriytymisen vaikutuksesta peruspalvelujen yhdenvertaisuuden toteutumiseen siitä huolimatta, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut siirtyvät pois kuntien järjestämisen ja rahoitusvastuulta. Toiseksi kuntien rahoitusjärjestelmän nähtiin itsessään voivan muodostaa hidasteen palvelutuotannon rakenteellisille muutoksille ja tehostamiselle väestöltään supistuvilla alueilla. Kolmanneksi kasvavilla seuduilla huolenaiheena oli rahoitusjärjestelmän kyky tunnistaa erityistarpeita, kuten kaupungistumiseen liittyviä sosiaalisia haasteita.

Kuntien elinvoima-näkökulmasta alueellinen eriytyminen on itsessään strateginen kysymys. Rahoitusjärjestelmän rooli jakoi tässä voimakkaasti näkemyksiä. Toisaalta rahoitusjärjestelmän itsessään epäiltiin vaikuttavan kansantalouden kasvuun esimerkiksi alueellisten tulonsiirtojen kautta. Lisäksi rahoitusjärjestelmän nähtiin kiihdyttävän alueiden eriytymistä suosimalla epätarkoituksenmukaisesti kasvavia alueita.

Kun tarkastelu rajattiin yleisen alueellisen eriytymisen sijaan hallintorakenteelliseen eriytymiseen, eli kuntien kokohaitarin ääripäiden erkaantumiseen, erityisesti pienten kuntien yhä pienempi koko ja niiden lukumäärän kasvu nähtiin haasteena peruspalvelujen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmän toimivuudelle. Haastatteluisissa esitettiin, että osa kunnista on jo hallinnollisesti liian pieniä järjestämisen- ja kehitystehtävien hoitamiseen sillä tavalla, kuin nykyinen lainsäädäntö ja ohjausjärjestelmä edellyttävät.

Elinvoimatehtävissä hallintorakenteen erityyminen synnytti kahdenlaisia kysymyksiä. Ensinnäkin pohdittiin, pystyykö yksi ja yhtenäinen kunta- ja kuntarahoitusjärjestelmä huomioimaan tosiasiallisesti eriytyneet elinvoimatehtävät. Toiseksi pohdittiin, voiko hallintorakenne itsessään olla optimaalisen aluekehityksen este esimerkiksi kaupunkiseudulla, jossa kehyskaupungit ympäröivät tiiviisti keskuskaupunkia.

Tehtävien ja rahoituksen tasapaino

Kunnan tehtävien ja rahoituksen tasapaino kiinnosti haastateltavia. Myös tässä aihepiirissä näkökulmat ja näkemykset vaihtelivat. Keskustelua käytiin kolmella tasolla: mistä peruspalveluista julkisen sektorin pitäisi ylipäättään vastata, mikä on optimaalinen työnjako julkisen sektorin toimijoiden välillä ja miten eri toimijoille annetut tehtävät rahoitetaan.

Kokonaisuuden kattoteemana on erotettavissa yleisempi keskustelu julkisen sektorin tehtävistä. Aineistosta nousi esiin huoli julkisen talouden kestävydestä. Osassa haastatteluista korostui näkökulma, jonka mukaan kuntien osalta nykyisen laajuista palvelujärjestelmää ei ole mahdollista ylläpitää. Toisaalta pitemmän aikavälin kehitykseen liittyen nousi esiin, että kunnissa suunnitteluhorisontti on usein kovin lyhyt. Joidenkin toimintojen osalta mahdolliset hyödyt näkyvät vasta myöhemmin, vaikka kustannukset tulevat vastattaviksi heti. Kuntataloudessa tulisikin peilata erilaisten palveluiden vaikuttavuutta myös tästä näkökulmasta.

Julkisen talouden kokonaisuuden osalta nousi esiin myös, että keskustelua käydään nykyisellään hyvin pitkälti menopuoli edellä. Kuntataloudessa tulisi huomioida enemmän tulojen kehitykseen vaikuttavat toimet, kuten talouskasvun edistäminen ja väestöpolitiikka.

Julkisen talouden tasapainon lisäksi keskusteluissa puhutti tehtävien jako valtion, kuntien ja jatkossa hyvinvointialueiden välillä. Tehtäväjako on historiallisessa muutoksessa. Sote-uudistuksen lisäksi valmisteilla oleva työllisyyspalvelujen siirto nousi esille. Erityisesti pohdittiin tehtävänjaon kehittymistä tulevaisuudessa. Yhtenä tulevaisuudenkuvana nähtiin se, että eriytyvästä kuntarakenteesta johtuvat järjestelmäongelmat ja taloudelliset haasteet johtavat edelleen kuntien tehtävien vähentämiseen. Konkreettisesti kysymys voisi olla koulutuksen tehtävien siirrosta aluehallinnon järjestämisvastuulle. Tällaiseen tulevaisuudenkuvaan suhtauduttiin voimakkaan kaksijakoisesti. Osa haastatelluista piti tätä skenaariota uhkakuvana, jonka torjumiseksi on välttämätöntä eriyttää erikokoisten kuntien tehtäviä.

Myös rahoitusvastuu ja rahoituksen toteuttamisen tapa puhuttivat kuntien tehtävien ja rahoituksen kokonaisuudesta keskusteltaessa. Puheenvuoroissa kannettiin huolta siitä, miten hyvin rahoitusperiaate toteutuu, kun kuntien tehtäviä lisätään. Riittämättömän kompensaation lisäksi turhautti valtiorahoituksen hoitaminen erillisin valtionavustuksin.

Näiden koettiin laajasti haittaavan pitkäjänteistä kehittämistä ja lisäävän tehottomuudessaan kuntien hallinnollista taakkaa.

Rahoitusjärjestelmän uudistamisen tarve ja kiireellisyys

Näkemykset kuntien rahoitusjärjestelmän uudistamisen tarpeesta vaihtelevat merkittävästi. Siinä missä toiset haastatelluista näkivät järjestelmässä korkeintaan hienosäätämisen tarpeen, toiset pitivät järjestelmän nykyisiä ongelmia merkittävänä ja sote-uudistuksen myötä kärjistyvinä. Kriittisimmin järjestelmään suhtautuivat pienimpien kuntien sekä suurien kaupunkien edustajat.

Rahoitusjärjestelmän uudistamisen tarvetta ja sen kiireellisyyttä korostettiin eri perustein. Ensinnäkin kuntien eriytymiskehitystä pidetään niin voimakkaana muutostekijänä, että kuntatalouden kriisiytyminen tulee jatkumaan sote-uudistuksesta huolimatta. Sosiaali- ja terveyspalvelujen ennakoidun menokasvun siirtyminen valtion rahoitusvastuulle antaa vain pienen hengähdystauon, eikä kuntarakenne ja siihen sidottu rahoitusjärjestelmä pysty kestävästi vastaamaan edes kapea-alaisemman kunnan tehtävien hoidon vaatimuksiin.

Toiseksi kuntien ohjaus- ja rahoitusjärjestelmän toimivuutta uhkaa hallinnollisesti liian pienien kuntayksiköiden määrän kasvu. Vaikka pienten kuntien haasteet ovat julkisen talouden kokonaisuuden näkökulmasta marginaalinen ongelma, eriytynyt kuntarakenne heikentää järjestelmän ohjattavuutta, rajoittaa sen kehittämistä ja tekee järjestelmästä haavoittuvamman. Sote-uudistuksen jälkeen pienten kuntien kysymys voi kärjistyä. Jos pienten kuntien tilanne kärjistyy, siihen vastattava esimerkiksi kehittämällä kuntarakennetta tai eriyttämällä kuntien tehtäviä ja rahoitusjärjestelmiä.

Kolmanneksi suurten kaupunkien näkökulmasta sote-uudistus ja sen toteutustapa heikentävät merkittävästi kuntien toimintaedellytyksiä. Kaupunkien taloudellisen aseman ja rahoituksen näkymien heikentymisen pelätään vaikuttavan negatiivisesti niiden investointi-, lainanotto- ja lainanhoitokykyyn. Vaikka vaikutus rajoittuisi vain muutamaankin kaupunkiin tai riski ei toteutuisi, on sen vakavuus ilmeinen.

Neljänneksi sote-uudistus synnyttää peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään merkittävät pysyvät tasauuserät. Tasauuseriä voidaan pitää joidenkin kuntien osalta jopa rahoituksellisesti merkittävänä. Erät voivat muodostaa usean prosentin osuuden yksittäisen kunnan rahoituksesta, eikä niihin tehdä vuosittain korjauksia edes kustannustason nousua vastaavasti.

Viidenneksi kuntien sote-uudistuksen jälkeistä rahoitusjärjestelmää tulee tarkastella yhdessä hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmän kanssa kannustimien kehittämiseksi.

Lasten ja nuorten palveluissa, haavoittuvien ryhmien tuessa sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä kuntien ja hyvinvointialueiden tulisi toimia integroidusti ja ponnistella yhteisiin päämääriin.

Edellä esitetyt viisi perustetta kuntien rahoitusjärjestelmän kehittämiseksi toistuivat verrattain usein haastatteluissa. Johtopäätös laajasta kuntatoimijoiden tai -asiantuntijoiden konsensuksesta rahoitusjärjestelmän kiireellisestä uudistamistarpeesta olisi kuitenkin väärä haastattelujen perusteella. Useat kriittisiäkin näkemyksiä esittäneet painottivat, että näkyvyys sote-uudistuksen jälkeiseen kuntien taloudelliseen kehitykseen on heikko. Vaikutuksia kannattaa seurata maltilla.

Rahoitusjärjestelmän kiireellisyyttä korostivat erityisesti kuntarakenteen toimivuudesta ja suurten kaupunkien investointikyvystä huolissaan olevat haastateltavat. Yhtenäistä näkemystä mahdollisten uudistusten sisällöstä tai kohdentumisesta ei haastatteluissa esitetty.

4 Kehittämisaihoita osa-alueittain

Kuntatalouskeskustelun diskurssien ja rahoitusjärjestelmän uudistamisen tarpeen ja kiireellisyyden lisäksi selvityksen aineiston analyysistä nousi esiin joukko yksityiskohtaisempia rahoitusjärjestelmän kehittämisehdotuksia. Kehittämissuhteita esitettiin erityisesti kuntien verojärjestelmään, valtionosuusjärjestelmään ja valtionavustusjärjestelmään.

Yleiset näkemykset kuntien veropohjasta ja verotulojen tasauksesta

Yleisesti ottaen kuntien omaa verorahoitusta pidettiin haastatteluissa kunnan pääasiallisena rahoitusinstrumenttina tarkoituksenmukaisena ja toimivana. Kunnallisveron, kiinteistöveron ja yhteisöveron muodostama kokonaisuus nähtiin pääsääntöisesti toimivana. Toisaalta veropohjaan tai sen käytännön toimivuuteen kohdistui myös paljon kritiikkiä. Kuntien eriytyminen konkretisoituu myös näkemyksissä veropohjasta.

Huoltosuhteeltaan heikoissa ja heikkenevissä kunnissa veropohjan kestävyden haasteet korostuvat. Jos kunnallisveron tuotto on heikko, sen merkitys kunnan tosiasiallisena rahoitusinstrumenttina heikkenee. Monissa kunnissa veroprosentin mahdollisen korotuksen tuoma verokertymä on niin pieni, ettei sillä ole käytännön merkitystä rahoitustarpeisiin vastaamisessa. Tällaisessa tilanteessa korostuvat valtionosuuksien taso ja valtionosuusjärjestelmän yksittäistenkin määräytymiskriteerien vaikutukset.

Valtionosuusjärjestelmä linkittyy kunnallisveron toimivuuteen myös verotuloihin perustuvan tasauksen kautta. Tasausrajan alapuolella olevissa kunnissa korkea tasauslisä heikentää kannusteita veropohjan vahvistamiseen. Tasauslisän noustessa vuoden 2023 alusta 90 prosenttiin on kannustinvaikutus enää marginaalinen.

Korkean verotuoton kunnissa näkemys kunnan verorahoitusjärjestelmän toimivuudesta oli pääsääntöisesti myönteinen. Tasausvähennyksen pienenemistä vuoden 2023 alusta 10 prosenttiin pidettiin oikeasuuntaisena muutoksena.

Yhteisövero kunnan veropohjassa

Yhteisöveron rooli kuntien rahoituksessa herättää runsaasti keskustelua. Näkemykset sen tarkoituksenmukaisuudesta osana kuntien toiminnan rahoitusta jakaantuivat merkittävästi.

Kunnan yhteisövero-osuuteen myönteisesti suhtautuvat korostivat sen myönteisiä kannustinvaikutuksia. Yhteisövero nähtiin haasteineenkin välttämättömänä instrumenttina kunnan rahoituksessa: suora yhteys yritysten menestykseen kunnan alueella ohjaa kuntia elinkeinotoiminnan edistämisen kannalta tarkoituksenmukaiseen päätöksentekoon.

Kielteisimminkin yhteisöveroon suhtautuvat pitivät sen tuoton kertymistä kunnalle sattumanvaraisena ja kyseenalaistivat tavoitellun kannustinvaikutuksen. Kunnan tarkoituksenmukaisten yritystoiminnan edistämistoimien nähtiin johtavan liian sattumanvaraisesti kunnan yhteisöverotuoton kasvuun. Yritysten tulosten kasvun sijaan työpaikkojen syntyminen, ja siten kunnallisverotuoton kasvu, ovat parempia kannustimia elinkeinotoiminnan tukemiseen. Lisäksi verovälttely näyttöytyi haasteena yhteisöveron osalta, kun osa yrityksistä siirtää voittoja ulkomaille tai hyödyntää muita keinoja verorasituksen pienentämisessä.

Kriittisesti yhteisöveroon suhtautuvat pitivät myös yhteisöveron tuoton jakokriteerejä toimimattomina ja ajasta jälkeen jääneinä. Pääkonttorien sijaintiin ja työpaikkojen lukumäärään perustuva jako ei täysin tunnista elinkeinoelämän muutosta. Kuntatalouden hallittavuuden näkökulmasta yhteisöveroa kritisoitiin myös sen suhdanneherkkyydestä. Suhdanneherkkyyttä lisää yksittäisen kunnan kohdalla se, että valtaosa kunnan yhteisöverotuotosta voi kertyä muutamien tai jopa yhden yrityksen kautta.

Yhteisöveroon kriittisesti suhtautuvista monet kannattivat siitä luopumista ja sen rahoitusosuuden korvaamista nykyisistä muista instrumenteista. Sen sijaan yhteisöveroon myönteisesti suhtautuvat korjaisivat sen vääristymiä pääsääntöisesti laajentamalla edelleen veropohjaa.

Muut huomiot veropohjasta

Kiinteistövero nousi esiin osassa keskusteluja. Valmisteilla olevan kiinteistöverouudistuksen todellisista vaikutuksista kuntatalouteen oltiin keskusteluissa huolissaan. Lisäksi keskusteluissa nostettiin esiin tuulivoiman merkitys joillekin kunnille ja se, ettei tuulivoimaloiden kiinteistövero ole mukana verotulojen tasauksessa. Vaikka koko maan tasolla kysymys on pienestä erästä, voi yksittäisen kunnan kohdalla tasaamaton tuulivoimalan kiinteistövero mahdollistaa jopa kunnallisveroprosentin asettamisen nolnaan sosiaali- ja terveystalvelujen siirryttyä hyvinvointialueille.

Kuntien veropohjan laajentaminen nousi keskusteluissa esiin. Pääomaverotuoton osuuden lisääminen kunnan veropohjaan nousi useassa keskustelussa esille. Ajatukseen suhtauduttiin monissa haastatteluissa varovaisen toiveikkaasti ja nähtiin, että ehdotuksen vaikutuksia kannattaisi selvittää. Toisaalta osassa haastatteluissa korostui kriittisempi näkökulma pääomaveron lisäämiseen kunnan veropohjaan. Näissä näkemyksissä nostettiin

esiin pääomatuloverojen alueellinen keskittyneisyys. Pääomaverojen lisääminen kuntien veropohjaan saattaisi entisestään kärjistää kuntien eriytymiskehitystä. Lisäksi pääomaveroon nähtiin liittyvän samat suhdanneherkkyyteen liittyvät haasteet kuin yhteisöveroon.

Osassa haastatteluja nostettiin esiin myös kulutus- ja maapohjaverojen mahdollisuutta osana kunnan veropohjaa. Näissä keskusteluissa nousi esiin, että paljon kakkoskoteja sisältävien kuntien kannalta olisi hyvä, jos monipaikkaisuutta jotenkin kompensoitaisiin niille.

Yleiset näkemykset valtionosuusjärjestelmästä

Kuntien valtionosuudet, ja erityisesti peruspalvelujen valtionosuuden määräytymiskriteerit, ovat tavanomaisimpia kuntien rahoitusjärjestelmän keskustelunaiheita. Kriteerien ja niiden painoarvon merkitys yksittäiselle kunnalle ovat helposti arvioitavissa, ja siksi ne ovat luonteva edunvalvonnan kohde.

Haastattelujen perusteella syntyi varsin yhtenäinen kuva, että käytännön tasolla kunnan päätöksenteossa ja johtamisessa valtionosuusjärjestelmän yksityiskohdat eivät näy eivätkä ohjaa toimintaa. Kunnan talouden johtamisessa merkityksellistä on valtionosuusrahoituksen loppusumma, joka sisältää valtionosuuksien lisäksi verotulojen tasauksen ja muut erät.

Esimerkkinä kriteereistä käydyistä keskusteluista voi nostaa vieraskielisen väestön osuuden merkityksen palvelujen järjestämisen kustannuksiin. Vieraskielisten määrään perustuvan kriteerin painoarvoa ollaan lisäämässä merkittävästi peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmässä vuoden 2023 alusta alkaen. Näkemystä tämän lisäyksen riittävydestä ei haastateltavilla vielä ollut muodostunut.

Vieraskielisen väestönosuuden kriteerin lisäksi keskustelua käytiin muun muassa saaristolaislisän ogelmallisuudesta. Vastaavasti osa haastateltavista koki, ettei kriteeristö huomioi keskustaupunkien erityistä vastuita. Suurten opiskelijakuntien näkökulmasta esitettiin uutta, opiskelijaväestön määrään perustuvaa kriteeriä.

Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuus nousi haastatteluissa esiin, ja sitä toivottiin uudelleenarvioitavan perusteellisesti. Sen kriteeristöä pidettiin muun muassa liian ohjaavana. Opetus- ja kulttuuriministeriön valtionosuus nähtiin jopa nykyisen valtionosuusjärjestelmän suurimpana haasteena.

Valtionosuusjärjestelmän selkeys, dynamiikka ja kannustavuus

Valtionosuusjärjestelmää toivotaan kehitettävän erityisesti selkeämmäksi, dynaamisemmaksi, ennakoitavammaksi ja kannustavammaksi.

Valtionosuusjärjestelmärahoituksen dynamiikkaa kritisoitiin eriytyvän kuntajoukon molemmissa ääripäissä. Nopeasti kasvavien, yleensä suurien kaupunkien näkökulmasta valtionosuusjärjestelmä reagoi liian hitaasti kasvuun. Kaupunkien kasvun investoinnit ja erityisesti peruspalvelujen investoinnit väestön kasvaessa ovat vahvasti etupainotteisia. Vuoden 2023 peruspalvelujen valtionosuuskriteeristö uusi muuttuja, asukasmäärän kasvu, on kriteerinä tarkoituksenmukainen mutta painoarvoltaan liian pieni.

Vastaavasti väestöltään supistuvien kuntien näkökulmasta valtionosuusjärjestelmän dynamiikka ei toimi tarkoituksenmukaisesti. Kunnan supistuessa valtionosuusrahoitus vähenee välittömästi ja väestön vähenemisen suorassa suhteessa. Palvelurakenteiden supistaminen ja kustannusten karsiminen ei kuitenkaan ole mahdollista samassa tahdissa.

Kunnan talouden suunnittelun ja johtamisen näkökulmasta kuntien valtionrahoitukseen toivottiin pidempää suunnitteluhorisonttia. Kuntien taloussuunnittelua ja –päätöksentekoa parantaisi, jos seuraavan vuoden kuntaerien tasosta päätettäisiin jo kehysvaiheessa, jotta taso voitaisiin huomioida kunnan talousarviovalmistelussa. Erityisesti toiminnan muutosten ja investointien näkökulmasta valtion kuntarahoitus koettiin ennakoimattomaksi.

Vaikka valtion kuntarahoitus koettiin pääsääntöisesti kuntajohdon ja -talousjohdon näkökulmasta hallittavaksi, järjestelmältä toivottiin parempaa yleistä ymmärrettävyyttä ja laskennan läpinäkyvyyttä. Esille nousi järjestelmän kolmen eri elementin, kustannuserojen tasauksen, tuloerojen tasauksen ja muiden erien selkeämpi eriyttäminen. Sote-uudistuksen myötä järjestelmään tulevat pysyvät tasaukset koettiin edelleen järjestelmän selkeyttä ja ohjaavuutta heikentävänä.

Valtionavustukset

Erilliset, sektorikohtaiset ja korvamerkityt kuntien valtionavustukset nähtiin **lähes kaikissa kuntahaastatteluissa** ongelmallisimmaksi osaksi kuntien rahoituspohjaa. Valtionavustusrahoitus nähtiin tehottomana ja kunnan johtamista häiritsevänä. Rahoitetut hankkeet ovat tyypillisesti lyhytkestoisia ja hallinnollisesti raskaita.

Tehottomuuden lisäksi avustukset pirstaloivat kehittämistä. Valtion eri hallinnonalojen keskinäinen koordinaatio ei näyttäyty toimivana, sillä samaan aihepiiriin saatta kohdistua useita keskenään koordinoimattomia avustuksia. Valtionavustuksilla luodaan ilmaan kokonaisharkintaa uusia standardeja: kunnan on vaikea lopettaa määräaikaisella rahoituksella **käynnistettyjä toimintoja tai lisiä**, vaikka ne olisivat epätarkoituksenmukaisia.

Haastatteluissa peräänkuulutettiin ennakoitavampaa, pysyvämpää ja vakaampaa järjestelmää toiminnan kehittämisen tukemiseksi. Valtion eri toimijoiden keskinäistä

koordinaatiota pitäisi lisätä. Valtionavustuksen käyttämiselle yleiskatteellisen rahoituksen sijaan pitäisi olla nykyistä paljon korkeampi kynnyks, tai niistä pitäisi luopua kokonaan.

MAL-sopimukset ja kasvuinvestointien rahoittamisessa

Kuntien vero- ja valtionosuusjärjestelmän lisäksi keskusteluissa käsiteltiin laajalti valtion muuta rahoitusta ja välillisiä kuntiin vaikuttavia toimia. Suurten kaupunkien haastatteluissa maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimukset (MAL-sopimukset) kaupunkien ja valtion välillä nousivat esiin toimivana esimerkkinä kaupunkien ja valtion yhteistyöstä kaupunkikehityksen rahoittamisessa.

MAL-yhteistyön vahvuutena nähtiin aidoista yhteisistä intresseistä ja keskinäisriippuvuudesta kumpuava kumppanuus. MAL-rahoitus näyttäytyi yhtenä harvoista kasvua tukevana rahoitusinstrumenttina. Infrastruktuurin osalta eri toimijoiden välinen koordinaatio nähtiin hyödylliseksi. Haastatteluissa pohdittiin sekä MAL-sopimusten painoarvon kasvattamista että samantyyppisen yhteistyön ulottamista laajemmin kansantalouden kasvua tukevaan toimintaan.

MAL-sopimukseen kohdistui myös kritiikkiä. Valtion rahoitusosuuksien lasku viime neuvottelukierroksella ja valtakunnallisen infran rakentamiskustannusvastuun siirtyminen kuntien rahoitettavaksi nähtiin haasteellisena. Toisaalta kaupungeja kritisoitiin MAL-sopimusten toimeenpanon tehottomuudesta erityisesti kaavoituksessa. Vastaavasti valtion päätöksentekoa kritisoitiin tehottomasta rahoituksen kohdentamisesta ja politisoitumisesta.

Suurten kaupunkien lainanotto- ja hoitokyky

Lainanotto- ja -hoitokyky sote-uudistuksen tuomien muutosten jälkeen huolestutti erityisesti suurissa kaupungeissa. Kunnan investointitarve ei juurikaan vähene suurissa kaupungeissa sosiaali- ja terveystalouden siirtojen jälkeen, eikä kunnan lainakanta kevene. Sen sijaan käyttötaloudessa ja verorahoituksessa tapahtuvat isot muutokset heikentävät kunnan taloudellisia tunnuslukuja. Investointien tulorahoituskyvyn kehitys keskipitkällä aikavälillä on heikkenevä tai vähintään epävarmaa. Rahoittajien reagointi kuntien suhteellisen velkaantuneisuuden kasvuun ja oman verorahoitusosuuden laskuun huolestuttaa.

Muita huomioita

Maksutuottojen osalta näkemykset jakaantuivat. Useissa haastatteluissa maksujen nostot nähtiin mahdollisina ja tarkoituksenmukaisina. Toisaalta korostettiin maksutuottopolitiikan olevan pohjimmiltaan hyvinvointipolitiikan peruskysymyksiä ja siten rahoitusjärjestelmän näkökulmasta ei-tekninen asia.

Haastatteluissa käsiteltiin myös kuntatalouden ja kuntien toiminnan tutkimustiedon ja muun tietopohjan puutteita, jotka vaikeuttavat rahoitusjärjestelmän arviointia. Esimerkiksi peruspalvelujen tarjonnan yhdenvertaisuuden toteutumisesta on haastattelujen mukaan paljon keskustelua, mutta vain vähän tietoa. Rahoitusjärjestelmän kehittämistä tukisi laajempi tutkimuskirjallisuuteen pohjautuva tietopohja. Erityisesti järjestelmämuutosten vaikutuksista hyvinvoinnin jakautumiseen ja järjestelmän kannusteista kaivataan lisää tietoa.

Haastatteluissa nousivat esille sekä korjausvelka että väestöltään vähenevien kuntien tyhjilleen jääneet kiinteistöt, joiden määrä saattaa sote-uudistuksen siirtymäkauden jälkeen kasvaa. Kunnilla ei ole välttämättä varaa purkaa näitä eikä väestöään menettävillä alueilla kiinteistöille löydy ostajia.

Rahoitusjärjestelmään kytkeytyvän, kuntalain 118 §:n mukaisen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyn toimivuus nousi esiin keskusteluissa. Arviointimenettelyn kriteerien ja prosessien päivittämistä pidettiin kiireellisenä tehtävänä. Nykyisellään menettely ei toimi toivotusti ja sen arvovalta heikkenee. Sinällään menettely koettiin tarpeellisenä instrumenttina.

5 Näkemykset yleisistä kehittämissuunnista

Edellisessä luvussa esiteltyjen yksityiskohtaisten kehittämissuunnitelmien lisäksi haastatteluissa arvioitiin kuntien rahoitusjärjestelmän kehittämisen yleisiä suuntaviivoja. Näitä arvioitiin erilaisten kehityssuuntia kärjistävien skenaarioiden kautta. Skenaarioissa tarkasteltiin toisaalta erilaisten kuntien järjestelmien eriyttämistä ja toisaalta kunnan ja valtion roolin muuttamista.

Kuntien tehtävien ja/tai rahoitusjärjestelmien eriyttäminen

Luonteva ratkaisu kuntien eriytymiskehityksen synnyttämien järjestelmähaasteiden ratkaisemiseen olisi itse järjestelmien eriyttäminen. Tällöin erilaisille kuntajoukoille voitaisiin suunnitella optimaaliset tehtävärakenteet ja rahoitusjärjestelmät. Haastattelujen taustaksi esitettiin skenaario kahden järjestelmän Suomesta, jossa suurilla kaupungeilla olisi muita kuntia laajempi tehtäväkenttä ja siihen sopiva rahoitusjärjestelmä.

Haastattelujen perusteella voi todeta, että eriyttäminen koetaan periaatteessa kiinnostavaksi mahdollisuudeksi. Tulevaisuuden kuntien päätehtävien, kasvatuksen ja opetuksen, näkökulmasta tarkoituksenmukaisena nähtiin kuntien ryhmittely useampaan, jopa neljään eri ryhmään.

Tehtävien eriyttämistä arvioitiin haastatteluissa suurten kaupunkien lisäksi myös pienimpien kuntien näkökulmasta. Haastatteluissa arvioitiin erityisesti piirikuntamallin mahdollisuutta, jossa nykyinen kuntarakenne pysyisi kuntademokratian rakenteena, mutta tehtävät ja rahoitus kohdistettaisiin suuremmille piirikunnille.

Merkityksellisenä pidettiin tapaa, jolla eriyttäminen toteutettaisiin. Oleellista on se, olisiko eriyttäminen lakisäätöistä ja yhtenäistä vai vapaaehtoista ja joustavaa. Vapaaehtoisuuden paremmuutta perusteltiin paikallisesti päätettyjen ratkaisujen tehokkuudella ja kuntien itsehallinnollisuuden tärkeydellä.

Vaiheittaista tai osittaista etenemistä pidettiin perusteltuna, jos tehtävien tai rahoitusjärjestelmän eriyttämiseen päädytään. Tästä näkökulmasta kuntien tehtävien ja rahoitusjärjestelmien eriyttämisen nähtiin jo käynnistyneen, viimeisenä esimerkkinä Helsingin asema

sote-uudistuksessa. Asukasohjarajat yksittäisten tehtävien järjestelmisessä koettiin käytännössä toimivaksi ja perustelluksi tavaksi velvoittaa kuntia yhteistyöhön.

Tehtävien eriyttämisen vaihtoehtona pohdittiin pelkän rahoitusjärjestelmän eriyttämistä. Esimerkiksi rahoitus voitaisiin myöntää tietyn asukasohjarajan alittaville kunnille seudullisena, mikä kannustaisi tehtävien yhteiseen hoitamiseen. Suurten kaupunkien kohdalla erillinen rahoitusjärjestelmä voisi tarkoittaa kasvuinvestointien rahoitukseen luodun MAL-menettelyn laajentamista.

Haastatteluissa myös kyseenalaistettiin tehtävien eriyttämisen kyky ratkaista kuntarakenteen ongelmia. Eriyttämistä pidettiin riittämättömänä ja merkittävää kuntakoon kasvattamista puolestaan välttämättömänä ja väistämättömänä.

Valtion rahoitus- ja ohjausvastuun lisääminen

Toisena kärjistettynä kehityssuuntana voi nähdä valtion rahoitus- ja ohjausvastuun lisäämisen kuntatalouteen. Haastattelujen pohjana oli skenaario, jossa kuntien rahoitus järjestettäisiin siten, kuin vuonna 2023 toimintansa käynnistävien itsehallinnollisten hyvinvointialueiden. Äärimmillään vietynä kuntien rahoitus olisi täysimääräisesti valtion vastuulla ja kunnan omalle verotukselle ei olisi tarvetta.

Valtion rahoitus- ja ohjausvastuun merkittävä lisääminen koettiin lähes yksimielisesti epätarkoituksenmukaisena. Kunnan sote-uudistuksen jälkeisten tehtävien järjestämisessä joustavuus ja paikallinen priorisointi kottiin erityisen tärkeänä tehokkuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta. Vastaavasti verotuksellinen itsenäisyys on itsehallinnollisuuden ehkä tärkein tae.

Haastatteluissa nousi esiin myös valtion suuren rahoitusvastuun tuomat kannustinongelmat. Jos kuntien talous olisi nykyistä enemmän kansallisesti ohjattua, pitäisi myös investointeja kontrolloida valtion tasolla. Investointien ohjaus kuitenkin koettiin haastavaksi.

Valtion ja kunnan rahoitusvastuiden selkeämpi eriyttäminen

Kolmantena skenaariona esitettiin valtion ja kuntien rahoitusvastuiden selkeämpää eriyttämistä. Keskustelujen taustamateriaalissa esitetystä mallissa valtio ottaisi nykyistä kattavamman vastuun peruspalvelujen rahoituksesta, eli tulevaisuuden kunnassa ainakin kasvatuksen ja opetuksen palveluista. Mallina voisi olla hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmän kaltainen laskennallinen ja tarvelähtöinen valtionrahoitus, joka olisi laskennallisesti täysimääräinen. Rahoitus poistaisi peruspalvelujen järjestämisen tarpeen tulopohjien tasaukseen. Lopuista tehtävistä, erityisesti kuntaympäristön ylläpito- ja kehittämistehtävistä, kunta vastaisi omalla verorahoituksellaan.

Rahoitusvastuiden eriyttäminen ja rahoitusmallin yksinkertaistaminen herätti jossain määrin mielenkiintoa. Mahdollisuus luopua erillisestä tulontasauselementistä valtion peruspalvelujen rahoitusosuuden noston kautta ja mahdollisuus kytkeä kunnan elinvoimatehtävät suoremmin kunnan omaan verokertymään koettiin sinällään tarkoituksenmukaisena. Toisaalta esitetyn muutoksen tosiasiallinen toimivuus tai mahdolliset alueelliset tulonjakovai-
kutukset herättävät epäilyjä.

6 Johtopäätökset

Sidosryhmäselvitys kuntien rahoitusjärjestelmästä on osa valtiovarainministeriön Kuntapolitiikan tulevaisuustyötä. Selvityksessä kartoitettiin laajahkon ja moninaisen kuntatoimijajoukon näkemyksiä kuntien rahoitusjärjestelmän kehittämistarpeisiin. Selvityksessä kuntien rahoitusjärjestelmällä tarkoitetaan laajasti sitä sääntelyä, millä kunnan rahoituslähteet ja niiden käyttö sekä valtion rahoitusvastuut määritellään.

Selvityksen tuloksena voi todeta, että kuntien rahoitusjärjestelmä toimii varsin hyvin keskivertokunnalla, jonka väestömäärä ja -rakenne eivät ole nopeassa muutoksessa. Sen sijaan eriytymiskehityksen ääripäissä, pienissä ja supistuvissa kunnissa sekä suurissa ja kasvavissa kaupungeissa, rahoitusjärjestelmän heikkoudet korostuvat. Näissä kunnissa erityisesti rahoitusjärjestelmän dynamiikka koetaan heikoksi ja kannustimet epätarkoituksenmukaisiksi. Myös rahoituksen riittävyys huolestaa: suurissa kaupungeissa kasvuinvestointien rahoitus ja pienissä kunnissa peruspalvelujen järjestämisen rahoitus.

Kuntien rahoitusjärjestelmän toimivuuden ongelmat ovatkin nivoutuneet alueelliseen ja kuntarakenteelliseen eriytymiseen. Sote-uudistuksen toimeenpano ei korjaa kattavasti järjestelmän ongelmia, vaikka sosiaali- ja terveyspalvelujen kasvavan rahoitustarpeen siirto valtion vastuulle antanee hetkellisen helpotuksen. Uudistus tuo tullessaan uusia haasteita. Eryityisesti suuret kaupungit ovat kritisoineet sote-uudistuksen vaikutuksia taloutensa rakenteisiin ja rahoitusjärjestelmään.

Selvityksen perusteella voi esittää ainakin seuraavat johtopäätökset jatkotyötä varten:

Keskustelu kuntien kasvun ja elinvoimatehtävien rahoituksesta kaipaa vahvempaa tietopohjaa ja yhtenäisempää näkemystä. Keskustelu kuntien peruspalvelujen rahoituksesta on jäsentynyttä ja vakiintunutta. Sen sijaan keskustelu kuntien kasvun ja niin sanottujen elinvoimatehtävien rahoituksesta on hajanaisempaa. Eryityisesti alueilla, joilla kaupunkirakenteet kehittyvät nopeimmin, rahoitusjärjestelmän toimivuutta arvioidaan ensisijaisesti kasvun rahoituksen näkökulmasta. Siitä huolimatta laajemmassa keskustelussa tämä teema pääsääntöisesti puuttuu.

Pelkän rahoitusjärjestelmän kehittämishä ei ratkoka suurimpia haasteita: kuntien tehtävien eriyttämistä tai kuntarakenteen kehittämistä on syytä arvioida. Yksi yhtenäinen kuntajärjestelmä ja/tai sementoitunut kuntarakenne ovat kuntien

rahoitusjärjestelmän kehittämisen ensisijaisia esteitä. Sote-uudistus ei poista tai hidasta kuntien eriytymistä. Yhtenäisessä kuntajärjestelmässä rahoitusmalliin on vaikea luoda molempia eriytymisen ääripäitä palvelevaa dynamiikkaa tai kannustimia. Valtionosuusjärjestelmää tai veropohjaa kehittämällä voidaan pienentää ongelmia, mutta taustalla olevaan kuntien rakenteelliseen eriytymiseen voidaan vastata vain rakenteellisin keinoin.

Kuntien valtionrahoituksen kokonaisuuden tarkastelu ja kehittäminen on tarpeellista ja perusteltua. Sote-uudistuksen toimeenpanon jälkeen kuntien valtionrahoituksen kokonaisuuden tarkastelulle on useita ja perusteltuja syitä. Tarkastelun tulisi kattaa valtionosuusjärjestelmä, valtionavustukset sekä kunnan ja hyvinvointialueen rahoitukselliset rajapinnat.

Tulevaisuuden kunnassa peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä kohdistuu pääsääntöisesti kasvatuksen ja opetuksen tehtäviin. Kohdealueen kaventuminen lisää painetta kehittää sen kriteeristöä tosiasiallisiin palvelujen järjestämisen laskennallisiin kustannuseroihin perustavaksi. Samassa yhteydessä on perusteltua avata tarkastelulle opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtionosuudet.

Selvityksen ehkä yksimielisimmistä tuloksista oli, että valtion erillisiä kunnille suunnattuja kohde- ja kehittämisavustuksia pidetään taloudellisesti tehottomina ja kunnan johtamisen näkökulmasta epätarkoituksenmukaisia. On ilmeistä, että eri ministeriöiden keskinäinen koordinaatiota tulisi kehittää esimerkiksi digitalisaatioon tai maahanmuuttoon liittyvässä ohjauksessa. Selvityksen tulosten perusteella eri rahoituslähteiden määrä tulisi merkittävästi karsia ja rahoitusta siirtää yleiskatteelliseksi.

Valtionosuusjärjestelmän tarkastelun yhteydessä on mielekästä arvioida kuntien ja hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmiä rinnakkain. Erityisesti tulisi arvioida erilaisia rahoituksellisia keinoja kannustaa kuntia ja hyvinvointialueita tiiviimpään yhteistyöhön yhteisissä palveluketjuissa ja hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä.

Rahoituksen ja tehtävien tasapaino on ensisijaisesti julkisen sektorin työnjaollinen kysymys. Kuntatalouden haasteet mielletään yleisesti rahoituksen ja tehtävien epätasapainosta johtuvaksi. Jossain määrin valtion ja kuntien rahoitusvastuita voitaneenkin tarkentaa ja rahoitusjärjestelmän toimivuutta parantaa. Ensisijaisesti tehtävien ja rahoituksen tasapainon ongelmat kuitenkin näyttäytyvät kuntajärjestelmän ongelmina. Kuntien koko ja talouden profiilit on niin eriytyneet, että samojen velvoitteiden hoitaminen samalla rahoitusjärjestelmällä kuntatyyppistä riippumatta on haasteellista. Erilaisten kuntien tehtävien ja rahoitusjärjestelmien tai kuntarakenteen uudelleentarkastelu on tästä näkökulmasta aiheellista.

Suurten kaupunkien investointikyvyn varmistaminen edellyttää kaupunkien ja valtion tiiviimpää, kumppanuuteen perustuvaa yhteistyötä. Suurten kaupunkien soite-uudistuksen valmistelussa esittämällä huoli niiden investointi-, lainanotto- ja lainanhoitokyvyn heikkenemisestä olisi toteutuessaan talouskasvua hidastava, ja siten se on kansallisesti merkityksellinen riski. Vaikka näkemykset riskin todennäköisyydestä vaihtelevatkin, yhteinen näkemys sen seurannasta ja hallintakeinoista tukisi yhteistä kasvupolitiikan koordinoitua.

LÄHTEET

- Antikainen, Janne; Huttunen, Jaakko; Laakso, Seppo; Lönnqvist, Henrik; Pyykkönen, Sinikukka, Soininvaara, Ilppo (2019): Kannustaako valtionosuusjärjestelmä kuntia kasvuun? Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 10/2019.
- Averio, Pekka., Koskinen, Asko ja Laesterä, Eero (2019): Kuntien talous ja rahoitus. Kunnallisan alan kehittämistä-
tön erillisjulkaisu.
- Hirsjärvi, S. ja Hurme, H. (2007): Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Yliopistopaino, Helsinki.
- Koste, Otto-Wille, Lehtovuori, Panu, Neuvonen, Aleks ja Schmidt-Thomé, Kaisa (2020): Miksi Suomen kaupungistuminen jatkuu? URMI Poliitiikkapaperi 2020:1.
- Tervo, Hannu (2019): Kaupungistuminen kiihtyy : säilyykö alueellinen tasapaino? Kansantaloudellinen aikakauskirja, 115, 254-262.
- Tuomi, Jouni ja Sarajärvi, Anneli (2018): Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki.
- Peni, Laura; Riipinen, Toni; Tukiainen, Janne; Viitala, Tommi (2021): Kuntien verojärjestelmä: kannustimet, kuntien väliset erot ja skenaario verotuottojen kehityksestä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:9.
- Rotkirch, Anna (2021): Syntyvyyden toipuminen ja pitenevä elinikä: Linjauksia 2020-luvun väestöpolitiikalle. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2021:2.
- Sirviö, Tom-Henrik (2020): Arvioita sosiaaliturvan menojen pitkän aikavälin kehityksestä. Sosiaali- ja terveysministeriön Raportteja ja muistioita 2020:17.
- Valkonen, Tarmo ja Lassila, Jukka (2021): Väestön ikääntymisen taloudelliset vaikutukset. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:36.
- Valtiovarainministeriö (2019): Kuntien valtionosuusjärjestelmän kehittämistarpeiden esiselvitys. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:18.
- Valtiovarainministeriö (2020): Kunnat käännekohdassa? : Kuntien tilannekuva 2020. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:13.

Liite 1: Selvitystä varten haastatellut

Kunta-edustajat

Tuula Saxholm, rahoitusjohtaja, Matti Malinen, talousarviöpäällikkö ja Ari Hietämäki, taloussuunnittelu-päällikkö, Helsinki
Pia Ojavuo, taloussuunnittelujohtaja, Espoo
Jukka Männikkö, talousjohtaja, Tampere
Matti Ruusula, talous- ja strategiajohtaja, Vantaa
Marja Kariniemi, talous- ja rahoitusjohtaja, Oulu
Tuomas Heikkinen, kansliapäällikkö ja Valtteri Mikkola, talousjohtaja, Turku
Lasse Leppä, talous- ja strategiajohtaja, Jyväskylä
Pauliina Pietikäinen, talousjohtaja, Kuopio
Tiina Mörsky, talousjohtaja, Lahti
Tuomas Hatanpää, talouspäällikkö, Pori
Risto Lammi, talousarviöpäällikkö, Lappeenranta
Henrik Rainio, rahoitusjohtaja, Porvoo
Ulla-Kirsikka Vainio, kaupunginjohtaja ja Saara Saari, talous- ja rahoitusjohtaja, Rovaniemi
Joni Partanen, vs. talousjohtaja, Kajaani
Olli Naukkarinen, kaupunginjohtaja, Järvenpää
Oskari Auvinen, kaupunginjohtaja, Kangasala
Eero Vainio, kaupunginjohtaja, Raisio
Reijo Siltala, kunnanjohtaja, Janakkala
Matias Hilden, kunnanjohtaja, Ruokolahti
Tatu Ujula, kunnanjohtaja, Ypäjä
Janne Laine, kaupunginjohtaja, Savonlinna
Joonas Hänninen, kaupunginjohtaja, Varkaus
Eero Ylitalo, kunnanjohtaja, Pello

Muut kuntatalouden asiantuntijat

Kari Nenonen
Sanna Lehtonen, erityisasiantuntija, opetus- ja kulttuuriministeriö
Teemu Lyytikäinen, tutkimusohjaaja, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
Timo Reina, varatoimitusjohtaja, Suomen Kuntaliitto ry
Eero Laesterä, konsultti, FCG Perlacon)
Timo Vesala, pääekonomisti ja Lauri Pekkilä, apulaisjohtaja, Kuntarahoitus
Antti Moisio, arviointineuvos, valtioneuvoston kanslia
Jenni Kellokumpu, vanhempi ekonomisti, valtiontalouden tarkastusvirasto.

Liite 2: Kuntien rahoitusjärjestelmän sidosryhmäselvityksen tuloksia käsittelevän 22.6.2021 työpajan ohjelma

13.00 Avaussanat

- Kaisa Lähteenmäki-Smith, MDI, tilaisuuden puheenjohtaja

13.05 Kuntapolitiikan tulevaisuustyöstä rahoitusjärjestelmän näkökulmasta

- Tanja Rantanen, finanssineuvos, VM

13.20 Sidosryhmäselvityksen tulosten esittely

- Markus Syrjänen, johtava erityisasiantuntija, VM

14.20 Kuntatalouden teemakysymysten alustaminen ja Howspace-työtila

- Kaisa Lähteenmäki-Smith, MDI

14.25 Tauko

14.40 Alustukset sidosryhmäselvitystä varten haastatelluilta kuntaedustajilta

- Tuomas Hatanpää, taluspäällikkö, Pori
- Reijo Siltala, kunnanjohtaja, Janakkala
- Oskari Auvinen, kaupunginjohtaja, Kangasala
- Tuomas Heikkinen, kansliapäällikkö, Turku

15.35 Yhteenveto kuntatalouden teemakysymyksistä

15.50 Tilaisuuden päätös

- Kaisa Lähteenmäki-Smith, MDI

Liite 3: Kuntien rahoitusjärjestelmän sidosryhmäselvityksen tuloksia käsittelevän 22.6.2021 työpajan virtuaalisen alustan teemat ja tarkentavat kysymykset

Sidosryhmäselvityksen tulokset

- Mikä oli mielestäsi tärkein havainto kuntien sidosryhmäselvityksen tuloksissa? Mitä puuttui?
- Muokkausehdotukset ja yleiset kommentit

Sote-uudistus

- Toimiiko kuntien rahoitusjärjestelmä sote-uudistuksen jälkeenkin? Tarvitaanko muutoksia? Mitä ja miksi?

Kuntien eriyttäminen

- Pitäisikö erilaisten kuntien tehtävät ja rahoitusjärjestelmät eriyttää? Jos kyllä, niin miten?

Elinvoima

- Kannustaako rahoitusjärjestelmä elinvoiman vahvistamiseen tarkoituksenmukaisella tavalla? Jos ei kannusta, miten pitäisi?



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-885-9 (pdf)

Marraskuu 2021