Kuutoskaupunkien kuntien tehtäviä ja velvoitteita arvioiva työryhmä 14.11.2013

KUUTOSKAUPUNKIEN KUNTIEN TEHTÄVIEN JA VELVOITTEIDEN ARVIOINTI

Tausta

Valtiovarainministeriö on asettanut työryhmän (24.11.2011- 30.5.2014), jonka tehtävänä on mm. kartoittaa kuntien tehtävät ja niiden hoitamista koskevat velvoitteet ja määritellä kuntauudistuksella luotujen uusien kuntien tehtävät. Kuntien tehtäviä on kartoituksen mukaan 535 ja velvoitteita 974.

Hallitus esitteli 29.8.2013 rakennepoliittisen ohjelman, jonka tavoitteena on purkaa kuntien tehtäviä ja velvoitteita siten, että vuoden 2017 tilanteessa saavutetaan 1 miljardin säästön kuntien toimintamenoissa. Lisäksi miljardi euroa katetaan verorahoituksella ja kuntien omin toimin, mm. tuottavuutta parantamalla.

Kuutoskaupunkien kaupunginjohtajat nimesivät 1.10.2013 työryhmän, jonka tehtävänä on pikaisella aikataululla arvioida kuntien tehtäviä ja velvoitteita ja tehdä niitä koskevia ehdotuksia kuutoskaupunginjohtajien kokoukselle. Työryhmän työ käynnistyi välittömästi ja sen edellytettiin tekevän ehdotuksensa 31.10.2013 mennessä. Työryhmä jatkaa sen jälkeen hankkeen seurantaa prosessin vireillä oloajan.

Ministeriöt ovat täydentäneet esityksiään kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämiseksi 25.10.2013. Esitykset löytyvät internetistä osoitteesta http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20131025Minist/name.jsp

Valtiosihteeri Martti Hetemäen esityksessä hallituksen rakennepoliittisen ohjelman johtoryhmässä 1.11.2013 on esitetty nykyiselle peruspalvelubudjetille rakenneohjelmasta seuraava vaihtoehto, jossa kuntien toimintamenoja on leikattu 2 mrd:lla vuodelle 2017.

Kuntien toimintamenot, mrd. euroa

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Kasvu 2013-17
Peruspalvelu-budjetti	37,6	38,9	40,2	41,5	42,9	44,4	5,5
Vaihtoehto	**37,6**	**38,9**	**39,8**	**40,7**	**41,5**	**42,4**	**3,5**

Lähde: Peruspalvelubudjetti 2014, VM.
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20130916Perusp/Peruspalvelubudjetti_2014_netti.pdf

Rakenneuudistuksen valmistelun tilanne 1.11.2013 VN:n sivuilla: http://valtioneuvosto.fi/etusivu/rakenneuudistus395285/tiedotusmateriaalit/fi.jsp

Kuntien peruspalvelujen valtionosuuden valtionosuusprosentti on viime vuosina ollut laskeva: 31,42 % vuonna 2012, 30,96 % vuonna 2013 ja alustavissa laskelmissa 29,57 % vuonna 2014. Tulevina vuosina valtion-osuuden euromäärä tulee olemaan merkittävästi nykyistä pienempi. Julkisen

talouden kestävyyden parantamiseksi ja kuntien tulojen ja menojen tasapainottamiseksi kuntien vastuulla olevia tehtäviä on voitava jatkossa karsia.

Kuntaliitto on kysynyt kuntien näkemyksiä tehtävien karsimisesta 5.11.2013 päivätyllä kyselyllä. Aiemmin Kuntaliitto on koonnut kuntien tehtävien ja velvoitteiden karsimisen tueksi luettelon kaikista vuodesta 2001 lähtien säädetyistä, kunnille kustannuksia aiheuttavista normeista ja esitti 10.10.2013, että uusista esityksistä säätää kunnille lisätehtäviä ja velvoitteita luovutaan. http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2013/10/Sivut/uudet-normit-arvioitava-uudelleen.aspx

Työryhmän työskentely

Kuutoskaupunkien työryhmä on kokoontunut 22.10. ja 30.10. Työryhmässä on kartoitettu kaupunkien omia toimenpiteitä kuntatalouden tasapainoon saattamiseksi. Yleistilanteena on, että kaupungeissa on sama haaste talouden tasapainon saavuttamiseksi. Kaikissa kaupungeissa on käynnissä talouden tasapainottamisohjelmia ja tuottavuusohjelmia. Valtuustokaudelle 2013–2016 on asetettu talouden tasapainotavoitteita.

Työryhmä on lisäksi arvioinut valtion kuntauudistukseen ja rakennepoliittiseen uudistukseen liittyvää aineistoa.

Valtion tekemät rakennepoliittisen ohjelman valmistelut ovat siinä vaiheessa, että ohjelman toimenpiteitä ei ole voitu ottaa huomioon kaupunkien talousarviovalmisteluissa.

Työryhmä toteaa, että on olennaista tiedostaa, että kuntien vuoden 2014 talousarvioiden ja tulevien taloussuunnitelmien valmistelu ei sisällä rakennepoliittisen ohjelman tehtävien ja velvoitteiden purun toimenpiteitä. Kuntakohtaisia vaikutuksia on voitu arvioida vain suuruusluokkina valtion esittämien kokonaislukujen perusteella.

Ministeriöiden 25.10.2013 tekemät ehdotukset ovat mahdollistaneet toimenpiteiden vaikutusten arvioinnin tarkemmin, mutta esitykset ovat edelleen epämääräisiä, eikä niihin juurikaan sisälly varsinaisia tehtävien tai velvoitteiden purkuesityksiä. Esimerkiksi STM:n (ja kaikkien ministeriöt ehdotukset huomioon ottaen) rahallisesti merkittävin ehdotus yli 75-vuotiaiden laitoshoidon vähentämisestä ei sisällä tehtävien tai velvoitteiden purkua. Toimenpide on nykyisten kansallisten rakennemuutostavoitteiden toteuttamista eli palvelujen suuntaamista laitoshoidosta avohoitoon ja sisältyy jo lähes kaikkien kuntien toteuttamaan rakennemuutokseen.

Arvio kuntien tehtävien ja velvoitteiden kokonaisuudesta kuntatalouden näkökulmasta

Velvoitteista aiheutuviin menoihin voidaan vaikuttaa kunnille määrättyjen tehtävien laajuutta säätelemällä, tehtävien järjestämistapaa koskevaa ohjeistusta väljentämällä tai tehtävien järjestämistä koskevia suosituksia poistamalla. Kustannuksiin vaikuttaa se, mitä palveluja kunnan tulee järjestää, miten palvelu tulee järjestää ja millaista palvelun tulee olla.

Työryhmä toteaa väliarviona seuraavaa.

1. Kuntien uusien tehtävien, velvoitteiden ja niihin liittyvien suositusten lisääminen on keskeytettävä. Kaikki vireillä olevat uudistukset on keskeytettävä ja arvioitava uudelleen niiden tarpeellisuus. Kuntaliiton arvion mukaan vireillä olevat uudistukset lisäävät kuntien menoja satoja miljoonia euroja.

   Suunnitteilla ja tulossa olevia tehtäviä ja velvoitteita ovat:
   - Vanhuspalvelulain vuonna 2014 ja 2015 voimaan tulevat säännökset
   - Sähköinen lääkemääräys
   - Oppilas- ja opiskeluhuoltolaki
   - Lastensuojelulaki
   - Ylioppilaskirjoitusten toteuttaminen sähköisesti

   Valmisteilla olevia uudistuksia ovat:
   - Työmarkkinatukiuudistus
   - Lastensuojelulain kehittäminen
   - Työvoiman palvelukeskusten lakisääteistäminen
   - Raittiustyölaki
   - Toimeentulotukilain uudistaminen
   - Sosiaalihuoltolaki

   Rakennepoliittiseen ohjelmaa liittyviä uudistuksia ovat:
   - Kotihoidontuen kohdentaminen puoliksi molemmille vanhemmille
   - Oppivelvollisuusiän nosto 17 vuoteen
   - Esikoulun muuttaminen velvoittavaksi

2. Työryhmä on arvioinut kuntien tehtävien ja velvoitteiden kokonaisuutta kuntatalouden näkökulmasta seuraavilta osin:
   a. Tarkastelemalla palvelukokonaisuuksia, joissa on mahdollista vähentää palvelujen tarjontaa kokonaishyvinvoinnin kärsimättä
   b. Tarkastelemalla kaikkia toimialoja koskevia uudistusmahdollisuuksia

   Palvelujen tarjontaa vähennettäessä on erityisesti huolehdittava siitä, että velvoitteen poistosta ei aiheudu kustannuksia toisaalle. Tavoitellun kustannusvaikutuksen aikaansaamiseksi palvelujen tarjonnan vähentämisen tarkastelu on kohdennettu eniten kustannuksia aiheuttaviin palvelukokonaisuuksiin. Merkittävästi laajentunutta palvelutuotantoa voidaan palauttaa aiemmalle tasolleen etenkin lasten päiväkotihoidossa ja vanhusten palveluissa.

   Esitetyt euromääräiset arviot ovat karkeita perustuen alustaviin arvioihin. Arvioiden tarkoituksena on hahmottaa tarvittavien uudistusten kokoluokkaa.

   Subjektiivisen päivähoito-oikeuden poistaminen ja rajaaminen sekä päivähoidon maksujen porrastaminen ja ylimpien maksujen merkittävä nostaminen. Päivähoidon maksujen määrittelyn muutosta tuntiperusteiseen hinnoitteluun ei tule toteuttaa. Kunnallisen

päiväkotihoidon tarjonnan vähentäminen voidaan kompensoida ohjaamalla asiakkaita kevyempiin palveluihin, kuten kerhoihin ja yksityisiin palveluihin. Jos 20 % päiväkotihoidon asiakkaista valitsee kevyemmän hoitomuodon, pienenevät päivähoidon kustannukset valtakunnallisesti noin 200 milj. euroa.

Vanhuspalvelujen menoja voidaan karsia 400 milj. euroa kaventamalla palveluvalikoimaa, väljentämällä kelpoisuusehtoja ja mitoituksia sekä luopumalla ikärajoista ja määräajoista tai väljentämällä niitä merkittävästi. Summa on noin 10 % vanhuspalvelujen kokonaiskustannuksista ja vastaa vuoden 2000 jälkeen voimaantulleiden lakimuutosten aiheuttamaa kustannusten kasvua. Muutokset ovat kohdentuneet ikäihmisten hoitoa ja palveluja koskeviin laatusuosituksiin, henkilöstön mitoitusperusteisiin, suosituksiin henkilöstön vähimmäismitoituksesta ympärivuorokautisessa hoidossa ja laatusuosituksiin palvelurakenteen peittävyydestä.

Pienemmillä läpikäytävillä palvelukokonaisuuksilla menoja vähennettäisiin edelleen yhteensä noin 100 milj. euron.

- Aamu- ja iltapäivähoidon kysyntää voidaan rajata maksuja porrastamalla ja nostamalla.
- Suun terveydenhuollossa voidaan palata aiemmalle, vuoden 2001 tasolle.
- Neuvolatoiminnassa, koulu- ja opiskeluterveydenhuollossa sekä lasten ja nuorten suun terveydenhuollossa voidaan palata aiemmalle, vuoden 2010 tasolle.
- Vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelun matkamäärät ja henkilökohtaisen avun tuntimäärät voidaan laskea nykyistä alemmalle tasolle, koska pääosa palveluja käyttävistä tulee jo nyt toimeen enimmäismäärää pienemmillä määrillä.
- Nuoriso- ja yhteiskuntatakuun mukaisiin tavoitteisiin päästään vapauttamalla toisen asteen koulutuksen järjestäminen.
- Erilaisia ohjelmia ja suunnitteluvelvoitteita, kuten koulutuksen arviointivelvoite ja lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma voidaan vähentää. Suunnitelman tekemistä koskevia velvoitteita on 85 kappaletta.
- Toimeentulotuen maksatuksen siirto Kelalle tehostaisi STM:n arvion mukaan kokonaistoimintaa ja vapauttaisi kuntien henkilöstöresurssia sekä poistaisi päällekkäistä tietojärjestelmien uusimistarvetta.
- Valvonta- ja tarkastusvelvollisuuksia on vähennettävä.
- Suunnitteilla oleva, avoliitossa elävien isyyden tunnustaminen tulisi tehdä kevyemmällä prosessilla (esim. neuvolassa ennen lapsen syntymää)

Kaikkien toimialojen uudistusmahdollisuuksia ovat mm. palvelujen tarveharkinnan ja asiakkaiden maksuosuuden lisääminen, päällekkäisten tehtävien poistaminen sekä menettelyjen ja tietoturvavaatimuksien yksinkertaistaminen. Maksujen uudelleenmäärittelyt edellyttävät monessa kunnassa erillistä päätöksentekoa.

3. Kuntien tehtävien henkilöstöä ja tehtävien toteuttamista sääteleviä velvoitteita ja suosituksia, kuten henkilöstömitoituksia, kelpoisuusehtoja, ryhmäkokoja, hoito- ja palvelutakuita sekä määräaikoja tulee purkaa laajamittaisesti ja kaiken jäljellejäävään säätelyn suositusperusteinen sanktiointi on poistettava. Tehtävien hoitoa säätelevien velvoitteiden ja suositusten poistuessa kunnat voivat pienentää menojaan aiemmin yksilöityjen kohtien lisäksi noin 300 milj. euroa. Toteuttaminen edellyttää laajamittaista velvoitteiden purkamista ja kohdentuu kuntakohtaisesti eri tavoin.

   Henkilöstöä koskevia velvoitteita liittyy yli sataan kunnan tehtävää.

   Henkilöstömäärä on määritelty seuraavissa:
   - Laitoshuolto
   - Sijaishuolto
   - Kasvatus- ja perheneuvonta
   - Etsivä nuorisotyö
   - Kunnan kulttuuritoiminta (yleinen kulttuuritoiminta)
   - Museotoiminta
   - Ympäristöterveydenhuolto
   - Kaavoittaja kunnassa
   - Rakennustarkastaja kunnassa
   - Alueellisen eettisen toimikunnan tehtävänä tutkimuseettisten kysymysten käsittely
   - Vaalitoimitsijoiden määrääminen
   - Vaalisalaisuuden turvaaminen pienillä äänestysalueilla

   Palvelujen käyttäjien ryhmäkoko on määritelty seuraavissa:
   - Päiväkotihoito
   - Perhepäivähoito
   - Sijaishuolto
   - Perhehoito
   - Erityinen tuki (perusopetuksessa)

   Henkilöstön koulutusrakenne on määritelty seuraavissa:
   - Päiväkotihoito
   - Kirjasto- ja tietopalvelujen järjestäminen
   - Kuntien velvollisuus huolehtia pelastustoimesta yhteistoiminnassa pelastustoimen alueilla
   - Ensihoitopalvelun järjestäminen
   - Yli 75-vuotiaiden sosiaalihuollon tarpeen arviointi
   - Sosiaalihuollon tarpeen arviointi kiireellisissä tapauksissa viipymättä
   - Toimenpiteisiin ryhtyminen terveyshaitan poistamiseksi ja rajoittamiseksi asunnossa tms.

   Henkilöstön kelpoisuutta koskevia määräyksiä on lisäksi 90 velvoitteessa.

   Tehtävien toteuttaminen tai palvelujen saatavuus määräajassa on määritelty seuraaville velvoitteille:
   - Erikoissairaanhoidon hoitoon pääsy

- Perusterveydenhuollon hoitoon pääsy
- Päiväkotihoito
- Perhepäivähoito
- Ammattikorkeakoulun ylläpitäminen
- Laitoshuolto
- Asumispalvelut (sosiaalihuoltolaki)
- Avohuolto (lastensuojelussa)
- Toimeentulotuen myöntäminen
- Aktivointisuunnitelma (kuntouttavassa työtoiminnassa)
- Sosiaalityö (usean lain mukaan)
- Vammaisten työllistymistä tukeva toiminta ja työtoiminta
- Terveysneuvonta ja terveystarkastukset
- Maksuton koulukuljetus perusopetuksessa tai oikeus riittävään avustukseen
- Ensihoitopalveluun kuuluvien tehtävien suorittaminen pelastuslaitoksen toimesta (pelastuslaitoksen osalta harkinnanvarainen tehtävä)
- Hoitoon pääsy lasten ja nuorten mielenterveyspalveluissa
- Yli 75-vuotiaiden sosiaalihuollon tarpeen arviointi
- Alueen pelastustoimen vastuu pelastustoimen palvelutasosta, pelastuslaitoksen toiminnan ja nuohouspalvelujen asianmukaisesta järjestämisestä
- Sosiaalihuollon tarpeen arviointi kiireellisissä tapauksissa
- Tutkimus epäillyn lapseen kohdistuneen seksuaalirikoksen selvittämiseksi ja haitan arvioimiseksi
- Purettavien rakennuksien ilmoittaminen ELY-keskukselle
- Kuntien velvollisuus huolehtia pelastustoimesta yhteistoiminnassa pelastustoimen alueilla
- Yksittäisen kuntoutujan kuntoutuksen asiakasyhteistyötä koskevan asian käsittely yhteistyöryhmässä
- Alueellisen eettisen toimikunnan tehtävänä tutkimuseettisten kysymysten käsittely
- Rahoituslain mukaisten tietojen toimittaminen
- Pelastuslaitoksen velvollisuus huolehtia pelastustoimintaan kuuluvista tehtävistä
- Pelastuslaitoksen velvollisuus laatia hälytysohje
- Pelastuslaitoksen velvollisuus huolehtia öljyntorjunnasta ja muistakin muussa laissa (kuin pelastuslaissa) alueen pelastustoimelle säädetystä tehtävästä
- Vaalilautakuntien ja vaalitoimikuntien asettaminen
- Keskusvaalilautakunnan asettaminen
- Kunnallisvaalien tuloksen vahvistaminen ja julkaiseminen

Lisäksi erillisistä valtionosuuksista esim. opetustoimen ryhmäkokojen pienentämiseen, joilla pyritään yhtenäistämään kuntien toimintaa, tulisi luopua ja siirtää erillinen valtionosuus yleisen valtionosuuden yhteyteen. Erillismäärärahat voivat hankaloittaa ja estää välttämättömien rakenteellisten uudistusten tekemistä.

Kuntien tehtävien hoitamisessa tulee sallia merkittävästi nykyistä enemmän paikallista harkintaa ja mahdollisuuksia vaihtoehtoisiin kokeiluihin. Kuntien paikallinen demokratia on takeena palvelujen laadun valvonnalle. Oman kunnan olosuhteiden ja oman väestön tarpeiden tuntemus mahdollistaa kuhunkin kuntaan soveltuvat ratkaisut. Nyt ohjeilla, määräyksillä ja sitovilla suosituksilla pyritään pakottamaan erilaiset kunnat samaan muottiin. Malli on johtanut korkeisiin kustannuksiin ja estänyt uusien tehokkaiden ja asiakkaille lisäarvoa tuottavien palveluiden kehittämistä. Asukkaiden tarpeiden muuttuessa ja monimuotoistuessa sekä maan eri osien erilaistuessa kansalliset normit aiheuttavat entistä enemmän tilanteita, joissa kansallinen keskimääräinen sääntely ei palvele optimaalisesti missään. Asiakkaiden ja kuntalaisten omavastuisuutta ja omaa panostusta tulee korostaa.

Lopuksi

Työryhmä toteaa, että kuntien yhden miljardin säästötavoite yhdistettynä kunnille rakenneohjelmassa esitettyyn yhden miljardin euron verorahoituksen ja tuottavuuden lisäämiseen aiheuttaa kokonaisvaikutukseltaan kuntatalouteen nykyisiin taloussuunnitelmiin nähden uuden 4,5 % säästövelvoitteen vuoden 2017 tilanteessa. Lisäksi kuntien on kurottava umpeen nykyiset alijäämät ja aiemmin kertyneet velat sekä katettava vuosien 2012 – 2017 valtionosuusleikkauksien aiheuttamat rahoituspaineet ja väestökasvusta peruspalveluihin tuleva palvelutarpeen kasvu.

Edellä esitetyt karkeat arviot osoittavat, että tehtävien ja velvoitteiden karsiminen valtion toimesta rakennepoliittisen ohjelman mukaisesti on siis välttämätöntä.

Muutosten toteuttaminen vuosina 2014–2017 edellyttää, että kuntakentällä on yhtenäinen tieto karsittavista tehtävistä ja velvoitteista. Olemassa olevat rakenteet eivät purkaudu välittömästi, vaan uudelle velvoitetasolle sopeutuminen vaatii aikaa. Uusi velvoitetaso voidaan toteuttaa välittömästi vain tulevissa uusissa käyttöön otettavissa palveluissa.

Muutosten toteuttaminen tulee lainsäädännön ja valtion muun ohjeistuksen muutosten aikataulusta riippuen mahdollisesti merkitsemään kuntien nyt päätettävinä olevien vuoden 2014 talousarvioiden avaamista. Lisäksi vuosien 2015–2017 talousarvioiden valmistelun pohjaksi on kunnissa otettava nykyisiä valtuustokauden 2013–2016 kuntien strategioita tiukemmat taloustavoitteet valtion toteuttamiin lainsäädännön ja muun ohjeistuksen muutoksiin perustuen.

Työryhmä

Puheenjohtaja:
Talousarviopäällikkö Tuula Saxholm, Helsinki (strategiapäällikkö Marko Karvinen)

Jäsenet ja varajäsenet:
Rahoitusjohtaja Reijo Tuori, Espoo (konserniohjauksen kehittämisjohtaja Maria Jyrkkä)
Tilaajajohtaja Kari Hakari, Tampere (talousjohtaja Jukka Männikkö)
Talousjohtaja Patrik Marjamaa, Vantaa (talous- ja hallintojohtaja Eila Tanninen)
Hyvinvointitoimialan hallintojohtaja Antti Perälä, Turku (ympäristötoimialan hallintojohtaja Harri Lehtinen)
Talousjohtaja Jukka Weisell, Oulu (kehittämisjohtaja Timo Nousiainen)
Sihteeri:
Erityissuunnittelija Mauno Rönkkö, Helsinki