Kunta- ja terveysjaosto 12.11.2020

1. Kuntakentän ja -talouden näkymät ensi vuonna ja pidemmällä aikavälillä? Minkälaisessa tilanteessa kuntatalouden arvioidaan olevaan sote-uudistuksen voimaantullessa?

Kuntatalouden näkymät ovat syksyllä 2020 poikkeuksellisen haastavat. Tilinpäätöstietojen mukaan kuntatalous jatkoi heikkenemistään vuonna 2019. Lisäksi yleinen taloudellinen kehitys kääntyi hienoiseen laskuun jo vuoden 2019 loppupuoliskolla ja vuoden 2020 alussa Suomeen levinnyt koronaviruspandemia ja sitä seuranneet hallituksen asettamat rajoitustoimet vaikuttivat voimakkaasti koko julkiseen talouteen ja kuntatalouteen sen osana.

Hallitus on tukenut kuntia useilla toimilla vuoden 2020 aikana akuutista kriisistä selviämiseen. Tukitoimet ovat kohentaneet kuntatalouden tilaa merkittävästi vuonna 2020. Kuntatalouden haasteena on kuitenkin sopeutuminen kohti koronakriisin jälkeistä aikaa ja kohti normaalia rahoitusuraa. Kuntatalouden suurin ongelma koronakriisin tuomien lisähaasteiden lisäksi on jo pitkään jatkunut tulo- ja menokehityksen rakenteellinen epäsuhta. Ikäihmisten määrän kasvu on monen vuoden ajan lisännyt palvelutarvetta ja sote-menoja, ja tämä kehitys tulee jatkumaan alkavalla vuosikymmenellä. Samanaikaisesti työikäisen väestön määrän pieneneminen heikentää veropohjaa. Demografinen muutos lisäksi eriyttää erikokoisten ja olosuhteiltaan erilaisten kuntien talouskehitystä.

Hallituksen kuntatalouteen kohdistamien tukitoimien ansiosta kuntatalous vahvistuu selvästi vuonna 2020 poikkeuksellisen heikkoon viime vuoteen verrattuna. Positiivista kehitystä vauhdittaa myös verotulojen ennustettua parempi kehitys. Kuntatalouden vuosikatteen arvioidaan kasvavan vuonna 2020 ennätyslukemiin, yli 4 mrd. euroon, ja tilikauden tuloksen arvioidaan olevan noin 1,2 mrd. euroa positiivinen. Tästä huolimatta kuntatalouden toiminnan ja investointien rahavirta pysyy negatiivisena ollen noin -0,8 mrd. euroa. Toiminnan ja investointien rahavirran negatiivisuutta selittää nettoinvestointien korkea taso.

Kuntatalouden lähtökohdat vuodelle 2021 ovat haastavat. Vaikka ennusteessa oletetaan, että koronavirustilanne ei Suomessa aiheuta toista aaltoa siinä mielessä, että siihen liittyy merkittäviä talouden toimintaa rajoittavia päätöksiä, on selvää, että koronan aiheuttamia talousvaikutuksia kanavoituu kuntatalouteen myös ensi vuonna. Monet kiireettömän hoidon toimenpiteet siirrettiin tai peruttiin koronatartuntojen uhan ja varautumisen edellyttämän terveydenhuollon resurssien riittävyyden vuoksi. Vaikka hoitojonojen purkaminen on ehditty jo aloittaa, siirtyy kuluvalta vuodelta sosiaali- ja terveydenhuollon hoitovelkaa tuleville vuosille. Kuntatalouden tilannetta haastaa lisäksi talouden hidas toipuminen ja menojen sopeuttamisen vaikeus epävarmassa tilanteessa, jonka kestoa on vaikea vielä arvioida. Kuntatalouden toimintamenoja kasvattaa myös kunta-alan uusi sopimusratkaisu, joka lisää kunta-alan työvoimakustannuksia yli 2 prosentilla.

Valtio turvaa peruspalvelujen järjestämistä jatkamalla kuntatalouden tukitoimia myös vuonna 2021. Peruspalvelujen valtionosuuteen osoitetut korotukset sekä kuntien yhteisöveron jako-osuuden määräaikaisen korotuksen jatkaminen tukevat kuntataloutta vuonna 2020 noin 850 milj. eurolla. Kokonaisuutena valtion toimenpiteet vahvistavat kuntataloutta 865 milj. eurolla vuonna 2021 vuoden 2020 varsinaiseen talousarvioon verrattuna. Varsinaisten tukitoimenpiteiden lisäksi koronavirustilanteeseen välittömästi liittyvät kustannukset esimerkiksi testaukseen, jäljittämiseen ja potilaiden hoitoon liittyen korvataan kunnille täysimääräisesti. Tähän varataan vuonna 2021 yhteensä 1,66 mrd. euroa.

Valtion tukitoimenpiteistä huolimatta kuntatalouden arvioidaan heikkenevän vuonna 2021. Vaikka kuntatalouden menojen kasvun ennakoidaan maltillistuvan, samalla myös tulojen kasvun arvioidaan jäävän vaatimattomaksi. Tähän vaikuttaa ennen kaikkea valtionosuuksien lasku valtion tukitoimenpiteiden pienentyessä vuoteen 2020 verrattuna. Kuntatalouden vuosikatteen arvioidaan olevan vuonna 2021 noin 3 mrd. euroa ja tuloksen lähellä tasapainoa. Kuntatalouden investointitason pysyessä korkeana toiminnan ja investointien rahavirta kuitenkin heikkenee edelleen noin -2 mrd. euroon. Korkean investointitason johdosta myös kuntatalouden lainakanta jatkaa voimakasta nousuaan. Lainakannan arvioidaan kasvavan 2,3 mrd. eurolla yhteensä yli 25,3 mrd. euroon.

Vuoden 2021 jälkeen valtion koronavirustilanteeseen liittyvät tukitoimet poistuvat. Investointitason ja toimintamenojen kasvupaineen pysyessä korkealla kuntatalouden toiminnan ja investointien rahavirta jää vuosina 2022-2024 runsaat 2 mrd. euroa negatiiviseksi. Samalla kuntatalouden lainakannan arvioidaan jatkavan ripeää kasvuaan. Lainakanta uhkaa kasvaa noin 33 mrd. euroon vuonna 2024.

Valtiovarainministeriön kansantalousosaston syksyn 2020 ennusteen mukaan Suomen talouden odotetaan alkavan elpyä ja kääntyvän hitaaseen kasvuun vuonna 2021. On kuitenkin syytä huomioida, että näkymään liittyy huomattavaa epävarmuutta sekä kansainvälisen talouden että koronavirustilanteen kehittymisen kautta.

Kuntatalouden näkökulmasta koronakriisistä ollaan siirtymässä akuutin kriisin jälkeiseen aikaan. Jatkossa koronaviruksen vaikutukset riippuvat monilta osin paitsi tautitapauksien määrästä eri alueilla, myös mahdollisista uusista rajoitustoimista sekä kansainvälisen talouden kehityksestä. Myös kuluttajien varovaisuudella ja esimerkiksi matkailun elpymisellä on vaikutusta erityisesti suurten kaupunkien ja matkailusta riippuvaisten kuntien tilanteeseen. Voidaankin arvioida, että koronapandemian alueelliset vaikutukset tulevat vaihtelemaan myös tulevina vuosina merkittävästi. On myös syytä huomioida, että valtion vuosina 2020-2021 kuntiin koronapandemian johdosta kohdistamat tukitoimenpiteet eivät korjaa kuntatalouden rakenteellista tulojen ja menojen epätasapainoa. Siten tarve kuntasektorin kestävyyttä parantaviin rakenteellisiin uudistuksiin korostuu entisestään. Rakenteellisten uudistusten lisäksi kuntatalouden vakauden turvaaminen edellyttää myös kuntien omia tuottavuus- ja sopeutustoimia.

2. Kuntarakenteen kehitysnäkymät, mahdolliset kuntaliitokset ja niiden tukeminen

2000-luvulla toteutuneet kuntien yhdistymiset ovat erityisesti vähentäneet kaikkein pienimpien kuntien määrää. Kuntarakenne ei kuitenkaan ole kokonaisuutena vahvistunut kaikilla alueilla siten, että se turvaisi pitkällä aikavälillä palvelujen saatavuuden ja laadun. Kuntaliitokset eivät aina ole toteutuneet loogisesti niillä alueilla, joissa taloudelliset syyt tai alueelliset olosuhdetekijät näyttäisivät puoltavan yhdistymistä. Kuntaliitosten ulkopuolelle on saattanut jäädä kuntia, jotka esimerkiksi heikosta taloudellisesta tilanteestaan johtuen eivät ole olleet houkuttelevia kumppaneita.

Vuosien 2018 ja 2019 alusta ei toteutunut yhtään kuntaliitosta ja vuoden 2020 alusta toteutui yksi kuntaliitos. Vuoden 2021 alusta tulee voimaan yksi kuntaliitos. Tällä hetkellä on käynnissä yksi valtiovarainministeriön asettama erityinen kuntajakoselvitys Kyyjärven, Kivijärven, Kannonkosken ja Karstulan kuntien kesken. Selvitys on asetettu Kyyjärven kunnan talouden arviointiryhmän esityksestä. Selvitystä koskeva päätöksentekovaihe on keväällä 2021 ja mahdollinen yhdistyminen tulisi voimaan 1.1.2022.

On todennäköistä, että yhtenä merkittävänä tekijänä liitosten vähenemiseen on se, että yhdistymisavustusta ei nykyisen lainsäädännön perusteella ole ollut saatavissa vuoden 2017 jälkeen voimaan tuleviin liitoksiin. Kuntien itse käynnistämiin vapaaehtoisiin kuntajakoselvityksiin ja ministeriön määräämiin erityisiin kuntajakoselvityksiin on kuitenkin varattu vuosittainen määräraha valtion talousarviossa.

Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaan kuntia kannustetaan kuntarakenteen vapaaehtoiseen tiivistämiseen taloudellisia esteitä poistamalla. Joissakin tilanteissa kuntien yhdistyminen on saattanut johtaa uuden kunnan valtionosuuksien vähenemiseen verrattuna yhdistyvien kuntien yhteenlaskettuihin valtionosuuksiin. Lisäksi uuden kunnan syntyminen pääsääntöisesti muodostaa tilanteen, jossa muun muassa palveluverkkoa ja palveluinfrastruktuuria, tietojärjestelmiä, toimintoja ja muita hallinnon vaatimia rakenteita on samanaikaisesti perusteltua uudistaa.

Kuntarakennelaissa (1698/2009) ei tällä hetkellä ole voimassaolevia, kaikki kuntia koskevia säännöksiä kuntien yhdistymisen taloudellisesta tukemisesta. Tällä hetkellä kuntarakennelain 56 a §:ssä säädetään harkinnanvaraisesta yhdistymisavustuksesta vain vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan yhdistymiseen. Uudelle kunnalle voidaan eräin edellytyksin maksaa yhdistymisavustusta, jos yhdistymisessä on mukana arviointimenettelyn edellytykset täyttävä kunta tai sellainen kunta, jonka talouden tunnusluvut lähenevät arviointimenettelyn raja-arvojen täyttymistä.

Hallituksen esitys kuntarakennelain muuttamisesta (HE 158/2020 vp) on annettu eduskunnalle 8.10.2020. Esityksessä ehdotetaan sisällytettäväksi kuntarakennelakiin säännökset harkinnanvaraisesta yhdistymisavustuksesta sekä säännökset yhdistymisestä johtuvien kunnan peruspalvelujen valtionosuuden menetysten korvaamisesta.

Yhdistymisavustus olisi aina vähintään 500 000 euroa. Mikäli yhdistymisessä olisi mukana enemmän kuin kaksi kuntaa, avustus olisi vähintään miljoona euroa. Avustuksen myöntäminen olisi kuitenkin

ehdollinen siten, että sitä voitaisiin myöntää vain valtion talousarviomäärärahojen puitteissa. Jos harkintaa jouduttaisiin käyttämään, etusijalla olisivat useamman kuin kahden kunnan liitokset. Valtioneuvosto päättäisi harkinnanvaraisen yhdistymisavustuksen myöntämisestä kuntajaon muuttamista koskevan päätöksen yhteydessä, jos avustusta ja myönnettävän avustuksen määrää olisi esitetty kuntarakennelain 6 §:n mukaisessa kuntien yhteisessä esityksessä.

Yhdistymisavustusten mahdollisia kustannuksia kasvattavia vaikutuksia pyritään ehkäisemään ohjaamalla laissa yhdistymisavustusten käyttöä. Yhdistymisavustukset tulisi käyttää välttämättömiin kuntien yhdistymisen kustannuksiin, uuden kunnan palvelujärjestelmän kehittämiseen ja palvelujen tuottavuuden parantamiseen tai uuden kunnan talouden vahvistamiseen. Kuntien tulisi päättää yhdistymissopimuksessa niistä periaatteista, joiden mukaan yhdistymisavustus käytetään edellä mainittuihin tarkoituksiin. Yhdistymisavustusten käyttöä valvottaisiin osana kunnan talouden ja hallinnon tarkastamista.

Harkinnanvaraisten yhdistymisavustusten yhteismäärää vastaava euromäärä vähennettäisiin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaisesta valtionosuudesta. Valtionosuuden vähennys olisi kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri. Mikäli yhdistymisavustukseen varattua euromäärää ei kokonaisuudessaan käytettäisi varainhoitovuoden aikana, jäljelle jäänyt osa palautettaisiin kunnille asukasta kohden yhtä suurena osuutena varainhoitovuoden loppuun mennessä.

3. Miten kuntien digitalisaatiota edistävät hankkeet ovat edenneet?

Määrärahat

Valtion talousarviossa on momentti 28.90.32, jolta voidaan myöntää avustusta kunnille ja kuntayhtymille digitalisaatiota edistäviin hankkeisiin. Vuonna 2019 momentin määräraha oli 30 miljoonaa euroa ja vuonna 2020 määräraha on 10 miljoonaa euroa. Määräraha on 3-vuotinen siirtomääräraha.

Määrärahan käyttöä ohjaa valtioneuvoston asetus kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmästä (893/2019).

Vuoden 2019 hakukierrokset

Vuonna 2019 järjestettiin kaksi hakukierrosta. Ensimmäisellä hakukierroksella avustuksen kohteeksi määriteltiin

a) kunnan taloushallinnon prosessien automatisointi ja sitä tukevan tiedonhallinnan kehittäminen yhteisesti määritetyn tiedon varaan tai
b) muut toimenpiteet, joilla luodaan tai parannetaan kunnan edellytyksiä kunnan toimintaa, taloutta tai henkilöstöä koskevien tietojen digitalisointiin sekä näiden tietojen hyödyntämiseen toimintojen tiedolla johtamisessa.

Vuoden 2019 toisella hakukierroksella haku rajattiin hankkeisiin, jotka useammat kunnat toteuttavat yhdessä. Avustuksen kohteeksi määriteltiin sellaiset kunnissa tapahtuvat toiminnan, tehtävien ja sisäisten prosessien muutokset, joissa

- kehitetään entistä asiakaslähtöisempiä palveluprosesseja hyödyntäen kehitettyjä yhteisiä ratkaisuja
- kehitetään palveluille yhteisiä tietomäärityksiä ja toimintatapoja, jotka mahdollistavat asiakkaan asioinnin digitaalisesti ja mahdollistavat tietojen siirtoa kuntien järjestelmien välillä
- kehitetään yhteistyössä kuntien lakisääteisiä tehtäviä toteuttavia palveluja sähköisiksi
- parannetaan kuntien tietojohtamista/tiedolla johtamista
- kehitetään kuntien strategisia prosesseja tai
- hyödynnetään uusien teknologioiden, kuten ohjelmistorobotiikan, tekoälyn ja prosessiautomaation hyödyntämistä julkisessa hallinnossa.

Vuoden 2019 hakujen perusteella avustusta myönnettiin 73 hankkeelle yhteensä 27,5 miljoonaa euroa. Hankkeita toteutetaan laajasti eri puolilla Suomea ja niiden toteutuksessa mukana olevien kuntien asukasluku on yli 4,5 miljoonaa asukasta.

Vuoden 2020 hakukierros

Vuoden 2020 hakukierros päättyi 5.10.2020. Avustuksen kohteeksi määriteltiin kunnan päätöksenteon, hallinnon ja kuntademokratian digitalisaatio sekä etätyökäytäntöjen ja digitaalisten palveluiden kehittäminen. Myös tässä haussa hankkeiden tuli olla useamman kuin yhden kunnan hankkeita. Päätöstä tuettavista hankkeista valmistellaan parhaillaan.

Vaikuttavuutta pyritään varmistamaan

Valtionavustusta myönnetään vain hankkeisiin, joissa hakijakunnat esittävät toimintatapamuutoksia. Hakemuksia arvioidaan sen suhteen, miten ne uudistaisivat kunnan toimintatapoja ja palveluprosesseja ja onko niillä kustannusten vähenemistä tai kustannusten kasvun hillitsemistä koskevat tavoitteet. Avustuksen myöntämisessä arvioidaan erityisesti hankkeiden yhteiskunnallisen ja taloudellisen vaikuttavuuden toteutumista sekä hankkeiden yleistä merkitystä kuntien kannalta.

Valtionavustuksen käytön ehtona on, että avustuksen saajat sitoutuvat kokemusten jakamiseen hankkeen toteutusvaiheessa ja hankkeen tuloksia kuvaavat tiedot ovat myös muiden kuntien hyödynnettävissä. Avustuksen hakijoiden on varmistettava, että avoimesti hyödynnettäväksi soveltuvat, avustuksen kohteena olevat tuotokset ovat vapaasti käytettävissä, muokattavissa, levitettävissä ja edelleen kehitettävissä hankkeen päättymisen jälkeen.

Tukea saaneilta hankkeilta edellytetään myös valtiovarainministeriön järjestämään tai muun kansallisen kehittämisen edellyttämään yhteistyöhön osallistumista.

Valtiovarainministeriö järjestää tuen saaneille hankkeille verkostotapaamisia ja infotilaisuuksia. Hankkeiden raportoinnissa hyödynnetään Hankesalkku –palvelua ja tiedon jakamisessa Tiimeri –työtilaa. Hankkeiden tulee raportoida edistymisestä kolme kertaa vuodessa.

Avustuksen myöntämistä on rajattu siten, että yksinomaan sosiaali- ja terveydenhuollon digitalisaatioon kohdistuviin hankkeisiin ei ole myönnetty avustusta, koska sosiaali- ja terveysministeriö tukee kuntia ja kuntayhtymiä oman toimialansa kehittämisestä erikseen, myös valmisteilla olevaan soteuudistukseen liittyen. Rakennetun ympäristön osalta odotetaan kansallisten lainsäädäntö- ja kehittämishankkeiden etenemistä, kuten rakennetun ympäristön valtakunnallisen digitaalisen rekisterin ja tietoalustan kehittämistä, eikä tähän liittyviä hankkeita ole rahoitettu. Myös arkistoinnin ja asianhallinnan osalta seurataan tulevaa sääntely- ja ohjausympäristön kehitystä.

Kuntien välistä yhteistyötä aktivoidaan ja yhteisten palvelujen käyttöön kannustetaan

Yhteistyövelvoite vuoden 2019 toisen haun sekä vuoden 2020 haun ehdoissa on lisännyt kuntayhteistyötä ja kannustanut toteuttamaan kuntien yhteisiä hankkeita. Myös hankkeiden verkottaminen keskenään on lähtenyt lupaavasti käyntiin. Kokemusten vaihtoon kannustetaan.

Etenkin pienemmissä kunnissa, joissa taloudelliset ja henkilöstöresurssit ovat vähäisemmät, kannustin lisää kuntien mahdollisuutta toteuttaa digihankkeita. Myös yhteishankkeissa oli mukana pieniä kuntia, jotka sitoutuivat yhteistyöhön esimerkiksi yhteisen palveluntarjoajan kautta.

Myös suurten kaupunkien osalta yhteishankkeet edistävät mittavampien kehittämishankkeiden toteuttamisen edellytyksiä. Suurimmat rahoitetut hankkeet ovat mittaluokaltaan 2 – 4 miljoonan euron hankkeita. Digikannustintuen osuus kunkin hankkeen kustannuksista on enintään 85 prosenttia. Valtaosa hankkeista on kuitenkin selvästi pienempiä.

Hankkeiden edustajille on järjestetty useampia infotilaisuuksia, joissa Digi- ja väestötietoviraston edustajat ovat esitelleet ja opastaneet suomi.fi -palvelujen käyttöä sekä yhteentoimiva.suomi.fi –yhteentoimivuusalustan sanastojen, koodistojen ja tietomallien käyttöä. Informaation jakamiselle on

selkeästi tarvetta. Näitä palveluja ei vielä riittävän kattavasti kunnissa tunneta ja digikannustinhankkeiden verkosto on hyvä väylä tiedon jakamiseen ja suorien kontaktien luomiseen DVV:n ja kuntien edustajien välillä.

Hankkeiden eteneminen

Vuoden 2019 hauissa tukea saaneiden hankkeiden tulee olla toteutettu 30.11.2021 mennessä. Vielä ei ole hankkeita, jotka olisi saatettu päätökseen. Pääosin hankkeet etenevät suunnitelmien mukaisesti ja aikataulussa. Koronakriisi on jonkin verran vaikuttanut käytännön toimenpiteisiin.

Kuvauksia rahoitetuista hankkeista on valtiovarainministeriön nettisivuilla:
https://vm.fi/kuntien-digihankkeet

Hankkeiden etenemisestä myös tiedotetaan nostamalla esimerkkejä valtiovarainministeriön uutiskirjeisiin:

> Espoon kaupunki on yhdessä Tampereen kaupungin kanssa kehittänyt keväästä alkaen uutta varhaiskasvatuksen ohjausjärjestelmää, joka mahdollistaa entistä paremman kodin ja päiväkodin välisen vuorovaikutuksen. Järjestelmän lähdekoodi on julkaistu avoimena kaikille kunnille käytettäväksi.
>
> - Kodin ja päiväkodin vuorovaikutus paranee Espoon ja Tampereen digitaalisessa yhteisprojektissa
>
> Kuopion kaupunki kehittää ihmislähtöistä digitaalisten julkisten palveluiden verkostoa. Hankkeessa ovat mukana myös Helsingin ja Turun kaupungit.
>
> - Ihmislähtöisiä palveluita inhimillisellä suunnittelulla
>
> Kerava kehittää digitaalisten palveluidensa saavutettavuutta digikannustin-ohjelman avulla.
> https://www.vttresearch.com/fi/uutiset-ja-tarinat/nain-kerava-kehittaa-digitaalisten-palveluiden-saavutettavuutta