



# Uudistuva normiohjaus - vierailevan päätoimittajan katsaus

Anna-Kaisa Ikonen, kunta- ja alueministeri

Yhteiskuntaamme voi luonnehtia hyvin normiuskovaiseksi. Kun valtakunnallisella tasolla tunnistetaan ongelma, se ratkaistaan usein säätämällä uusi laki, asetus, pykälä tai suositus, jolla kunnille, hyvinvointialueille tai muille toimijoille annetaan tehtäviä ja velvoitteita, tai kiristämällä edellisten valvontaa. Ohjaus määrittääkin keskeisesti valtion ja kuntien suhdetta. Normiohjauksesta on muodostunut resurssi- ja informaatio-ohjauksen ohella yksi keskeisimmistä välineistä, joilla valtio ohjaa itsehallinnollisten kuntien ja sittemmin myös hyvinvointialueiden toimintaa. On selvää, että jokainen normi on aikanaan säädetty jotain tarkoitusta varten, määrittämään kuntien tehtäviä ja kehittämään, edistämään tai suojaamaan jotain hyväksi katsottua asiaa. Normeja tarvitaan tulevaisuudessakin. Silti on uskallettava tarkastella ja myös ravistella vanhaa sääntelyä ja byrokratiaa. Se, mikä toimi vaikkapa 20 vuotta sitten, ei välttämättä palvele enää nykypäivän tarpeita. Vapauksien lisääminen voi lisäksi auttaa kuntia sovittamaan toimintaansa juuri paikallisiin olosuhteisiin ja selviämään kuntatalouden haasteista.

Kuntien tehtävien yksityiskohtaisen ohjauksen keventämiseksi valtioneuvosto on käynnistänyt kuntien normituksen keventämishojelman, johon on kytketty kaikki kuntia ohjaava sektorilainsäädäntö soveltuvin osin (Valtioneuvosto 2023). Sen tavoitteena on vahvistaa kuntien toimintaedellytyksiä sekä edistää kuntien uudistumista ja kuntien erilaisuuden huomioimista varmistamalla kuitenkin samalla perusoikeuksien yhdenvertainen toteutuminen. Kokonaisten tehtävien poistamisen sijaan ohjelmassa keskitytään erityisesti toteutustapojen yksityiskohtaisen sääntelyn karsimiseen. Olennainen kysymys tällöin on, voidaanko kevyemmällä sääntelyllä päästä tavoitteeseen sujuvammin ja löytää vaikuttavampia tekemisen tapoja.

Norminpurku ei sinällään ole uusi asia. Kuten tässä lehdessä Rantahalvarin ja Katajiston artikkeleista ja Malmisen puheenvuorosta ilmenee, normituksen ohella myös norminpurulla on pitkä historia. (Ks. myös Ryynänen 2004, Hiironniemi 2012, Nyholm 2018, Salminen & Pekola-Sjöblom 2022.) Normeja on pyritty purkamaan usean hallituksen aikana ja se on osoittautunut vaikeaksi. Hankkeista huolimatta kuntia ohjaavien normien määrä on kehittynyt päivastaiseen suuntaan – se on kasvanut. Yksi aiempien norminpurkuhankkeiden haasteista on ollut se, että ne on toteutettu ministeriövetoisesti. On ymmärrettävää, että lain laatijalle eli ministeriölle laista voi muodostua vähän kuin ”oma lapsi”, josta on vaikea luopua tai jonka sisältöön on vaikea puuttua. Siksi tällä kertaa ideointi- ja uudistustyössä päätettiin koukata kuntien kautta.

Ohjelman työskentely aloitettiin vuosi sitten talvella monista aikaisemmista norminpurkuhankkeista poiketen kuntalähtöisellä vaiheella, jossa valtiovarainministeriö keräsi kunnilta, muilta organisaatioilta ja kuntalaisilta ehdotuksia kevennettäviksi normeiksi. Ehdotuksia saatiinkin valtavasti, päällekkäisyyksien karsinnan jälkeen yhteensä 468.

Kuntakentältä saadut norminkevennysehdotukset koskivat hyvin moninaista joukkoa kuntien tehtäviä. Siinä, missä osalla tehtävistä ja velvoitteista on suojattu perusoikeuksia, osa purettavaksi ehdotetuista tehtävistä on kunnille vapaaehtoisia ja mahdollistavan sääntelyn piirissä. Merkittävä osa ehdotuksista koski erilaisia tehtävien hoitamisen tapaan tai prosessiin liittyviä velvoitteita. Tällaisia ovat esimerkiksi erilaiset palveluihin liittyvät, asiakkaille tehtävät hallintopäätökset, palveluprosessien kehittämiseen liittyvät yksittäiset säännökset, asiakaspalveluvelvoitteet, suunnitteluvelvoitteet sekä asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksia säätelevät normit. Tämän tyyppiset normit ovat korostetusti sellaisia, joissa kunnat toivovat itselleen enemmän mahdollisuuksia päättää itse siitä, millä tavoin tehtävät hoidetaan.

Kaikki saadut ehdotukset toimitettiin toimivaltaisiin ministeriöihin arvioitavaksi. Niillä onkin ollut suuri urakka ehdotusten läpikäynnissä. Ministeriöitä pyydettiin arvioimaan ehdotusten hyötyjä, haittoja ja mahdollisuuksia suhteessa palveluihin ja toimintoihin, tiedolla johtamiseen ja paikalliseen toiminnan kehittämiseen. Lisäksi ministeriöitä pyydettiin pohtimaan, onko niiden mielestä olemassa vaihtoehtoisia tapoja saavuttaa normilla asetetut tavoitteet.

Ehdotuksista noin kolmasosa on tähän mennessä saatettu arvioitavaksi käynnissä olevissa lainsäädäntö- tai kehittämishankkeissa. Esimerkiksi kaavoitusta ja rakentamista koskevia ehdotuksia on arvioitu alueidenkäyttölakia, kaavojen toteuttamisen ja katujen kunnossapidon lainsäädännön uudistamista sekä rakentamislakia koskevassa lainvalmistelussa ympäristöministeriössä. Oppimisen tukea koskevia ehdotuksia on arvioitu opetus- ja kulttuuriministeriössä ja osa niistä päätyikin syksyllä annettuun hallituksen esitykseen. Työ- ja elinkeinoministeriöllä on työryhmä, joka käsittelee monenlaisia työvoimapalveluiden kehittämistä koskevia ehdotuksia. Useat digitalisaatioon liittyvät ehdotukset on puolestaan otettu arvioitaviksi digitalisaation ensisijaisuutta ja digitalisaation esteiden purkamista koskevissa uudistuksissa valtiovarainministeriössä.

Näiden ja muiden lainvalmistelu- ja kehittämishankkeissa tarkasteltavien ehdotusten toteuttamismahdollisuudet arvioidaan hankkeissa osana normaalia lainsäädäntövalmistelua. Hankkeiden edetessä kirkastuu kuva siitä, miten suuri osa ehdotuksista toteutuu joko sellaisenaan tai osittain sekä miten suuri osa ei toteudu ja mistä syystä.

Reilun 30 ehdotuksen osalta tunnistettiin EU-sääntelyn rajoittavan niiden toteuttamista ja kansallisen sääntelyn liikkumavaraa. Tällaisia ovat muun muassa tietosuojaa koskevat ehdotukset, joita EU:n tietosuojaa-asetus sitoo suoraan. Samoin, kun tämän lehden artikkeleissa sivutaan kuntayhtiöitä (Ruohonen & Vahtera) ja EU:n valtioneuvoston päätöksiä (Paukku & Puhakainen), on hyvä huomata, että myös EU:n valtioneuvoston päätöksiä tuo rajoitteita muun muassa yhtiöittämisvelvollisuutta koskevaan sääntelyyn. Kansallinen digipalvelujen saavutettavuussääntely puolestaan pohjautuu EU:n saavutettavuusdirektiiviin. Valtaosassa näitä ehdotuksia EU-sääntely toimii ehdotuksissa toivottujen muutosten rajoittajana, osassa se on muutoin huomioitavissa oleva tekijä.

Ehdotuksista tunnistettiin myös noin 60 ehdotusta, joiden toteuttamista ei itse asiassa lainsäädäntö estä tälläkään hetkellä. Ilmeisiä tulkintavirheitä voidaan tällöin selvittää lisätiedoilla. Kunnissa vaikuttaisi ehdotusten mukaan olevan esimerkiksi eräitä tehtävien hoitamiseen liittyviä totuttuja toimintatapoja, jotka ovat vuosien kuluessa muodostuneet hyvin pysyviksi, vaikka lainsäädäntö ei niihin velvoitakaan. Hyvinkin mahdollistavaa kuntia koskevaa lainsäädäntöä saataan myös tulkita jäykästi. Lisäksi lainsäädännön tuomiin normeihin sekoittuvat joskus virka- ja työehtosopimuksiin liittyvät, kuntia työnantajina sitovat asiat, joiden pohjana ei kuitenkaan ole lainsäädäntö.

Helppoa ja nopeaa norminpurkutyo ei ole, sillä se on lainvalmistelutyötä siinä missä uusien lakien valmistelukin, ja työ etenee käytettävissä olevien lainvalmisteluresurssien reunaehdot huomioiden. Lisäksi normit ovat syntyneet johonkin tarkoitukseen, eikä kaikkia ole edes tarkoituksenmukaista purkaa. Tällaisia vahvemmin suojeltuja normeja voivat olla vaikkapa opetukseen liittyvät normit, joita tarkastellaan tässä lehdessä Lahtisen ja Aarnilinnan puheenvuorossa. Hallitusohjelmassakin on sitouduttu sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumiseen koko maassa.

Yksittäisten normien ohella on puhuttava myös ohjauksen kokonaisuudesta ja, miten yksityiskohtaista sen tulee olla. Onko tässä ajassa, jossa sekä talouden että uudistumisen paineet ovat suuria, tarkoituksenmukaista kiinnittyä yksityiskohtaiseen sääntelyyn ja kontrolliin yhdenvertaisuuden varmistamiseksi vai rakentaa enemmän luottamukselle ja uskolle siitä, että itsehallinnolliset kunnat tuntevat olosuhteensa ja pystyvät hakemaan parhaat ratkaisut paikallisissa tilanteissa? Tätä punnintaa tehdään yleisesti ja yksittäisten tehtävien kohdalla, kun valtion ohjausta kuntiin arvioidaan ja uudistetaan hallituskauden aikana. Peruseriaatteena on vaikuttavuuteen ja tavoitteellisuuteen perustuva ohjaus, joka nojaa ennen kaikkea kumppanuuteen.

Olennaista on muistaa, että me elämme keskellä uutta aikaa, uusia hallinnon malleja ja myös alati muuttuvassa maailmassa. Kuntien rooli ja tehtävät ovat viime vuosina olleet suuressa muutoksessa: kaksi vuotta sitten sosiaali-, terveys- ja pelastuspalveluiden järjestämisvastuu siirtyi kunnilta hyvinvointialueille ja tämän vuoden alusta TE-palveluiden järjestämisvastuu siirtyi pysyvästi valtiolta kunnille, kuten myös tässä lehdessä Mutasen ja Kettusen artikkelissa käsiteltävä kotoutumispalveluiden kokonaisvastuu. Kuntatalous on lähes puoliintunut mutta kuntien vastuulle jää edelleen merkittäviä vastuita, kuten varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus, toisen asteen koulutus, hyvinvointi, työllisyyden ja elinvoiman edistämistehtävät ja elinympäristön kehittäminen, muutamia mainitakseni. Eri tehtäviä ei tarvitse ohjata samalla tavoin – siinä missä yhdessä kohdassa on syytä nojata jatkossakin selkeään normiohjaukseen, toisen tehtävän kohdalla vapauksia voisi antaa enemmänkin. Monissa palveluissa ja niiden ohjauksessa korostuu uudella tavalla myös kuntien ja hyvinvointialueiden työnjako ja yhdyspintatyö, jota on tarkasteltu tässä lehdessä Turpeisen ja Lappalaisen artikkelissa.

Yhtä tärkeää on tunnistaa myös se, että kunnat eivät ole homogeeninen joukko. Suomi on perinteisesti kehittänyt kuntakenttäänsä yhteinäiskuntamallilla, mutta rohkenen arvioida, että olemme hiljalleen ja yhä selkeämmin siirtymässä erilaistuvien kuntien aikaan. (Vrt. Lavapuro ym. 2019.) Voisiko se merkitä myös joltain osin erilaistuvia tehtäviä? Ja miten sen tulisi näkyä normiohjauksessa? Lisäksi uudenlaiseen ajatteluun meitä haastavat monet ongelmat julkisen talouden kantokyvystä väestön ikääntymiseen ja osajapulaan.

Kuntien uusissa tilanteissa ja rooleissa kohtaamia haasteita ratkotaan ja pitää ratkoa monilla keinoilla, mutta myös miettimällä sitä, mitä voimme tehdä toisin niin valtion kuin kuntienkin tasolla. Meidän on tärkeä tarkastella myös omia käsityksiämme, oletuksiamme ja ehkä luutuneitakin toimintatapojamme tai rakenteitamme rohkeasti. Pohtia sitä, miten rakennamme nyt tekemisen malleja, toimintatapoja ja palveluita, jotka kantavat myös pitkälle tulevaan.

## Lähteet

- Hiironniemi, S. (2012). Kuntien tehtävien kartoitus, raportti 2012. Julkaisuja 2/2013, Valtiovarainministeriö.
- Lavapuro, J., Mutanen, A., Salminen, J. & Turpeinen, M. (2019). Yhtenäiskunnasta erilaistuviin kuntiin. Perustuslait reunaehdot kuntien tehtävien eriytymiselle. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarjan julkaisu nro 67/2019. Valtioneuvoston kanslia.
- Nyholm, I. (2018). Kunta-valtio-suhteen muodonmuutos linjakkaasta liitosta monimuotoisten mekanismien määrättömäksi kokonaisuudeksi. Teoksessa Oikarinen, T. ym.: Kunnallinen itsehallinto valtion puristuksessa. Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 107. KAKS - Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Oikarinen, T., Voutilainen, T., Mutanen, A. & Muukkonen, M. (2018). Kunnallinen itsehallinto valtion puristuksessa. Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 107. KAKS - Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Ryynänen, A. (2004). Kunnat valtion valvonnassa. Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 44. KAKS - Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Salminen, S. & Pekola-Sjöblom, M. (2022). Norminpurkuseelvitysten ja kokeilujen monivaiheinen historia. Uutta kunnista -julkaisusarjan julkaisu nro 5/2022. Kuntaliitto.
- Valtioneuvosto (2023). Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston julkaisuja nro 58/2023. Valtioneuvosto.
- Lisäksi kirjoituksessa on hyödynnetty norminpurkubankkeen ajankohtaista valmisteluaineistoa valtiovarainministeriössä.*