



VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
FINANSMINISTERIET

# **Kuntapolitiikka käännekohtassa?** Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaariot

Kunta-asiat

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2022:5

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:5

# Kuntapolitiikka käännekohtassa?

Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen  
ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaariot

Valtiovarainministeriö Helsinki 2022

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](https://vnjulkaisumyynti.fi)

Valtiovarainministeriö

CC BY-NC-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-367-910-8

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

## Kuntapolitiikka käännekohdassa?

### Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaariot

<b>Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:5</b>		<b>Teema</b>	Kunta-asiat
<b>Julkaisija</b>	Valtiovarainministeriö		
<b>Yhteisötekijä</b>	Valtiovarainministeriö	<b>Sivumäärä</b>	166
<b>Kieli</b>	suomi		

#### Tiivistelmä

Kunnat ovat merkittävässä murrosvaiheessa niin eriytyvien olosuhteiden kuin sote-uudistukseen liittyvien hallinnollisten muutosten vuoksi. Väestön ikääntyminen, kaupungistuminen ja syntyvyyden lasku vaikuttavat kuntien väestöpohjaan, taloudelliseen kantokykyyn ja kuntien edellytyksiin järjestää asukkaalleen lakisääteiset palvelut.

Ratkaisuja kuntien murrosvaiheeseen on haettu kuntapolitiikan tulevaisuustyöllä, jonka keskeiset johtopäätökset on kuvattu tässä raportissa. Työllä on jatkettu kuntapolitiikan tietopohjaista kehittämistä ja raportti on osittain jatkoa valtiovarainministeriön laajalle selvitykselle Kunnat käännekohdassa? Kuntien tilannekuva 2020.

Kuntapolitiikan tulevaisuustyössä on haettu ratkaisuja, joilla voitaisiin korjata kuntien tulo- ja menokehityksen rakenteellista epätasapainoa, turvata peruspalvelujen yhdenvertainen saatavuus koko maassa sekä vahvistaa kuntien elinvoiman edellytyksiä. Työtä on tehty laajassa vuorovaikutuksessa sidosryhmien kanssa.

Teemakohtaiset johtopäätökset koskevat laajasti kuntapolitiikan ja kuntien kannalta merkittäviä kokonaisuuksia, kuten taloutta, tehtäviä, itsehallintoa, rakenteita, kuntien yhteistyötä ja toimintatapoja. Työssä on laadittu myös kolme kuntapolitiikan vaihtoehtoista tulevaisuuden kehityskulkua. Raportin johtopäätöksillä ja skenaarioilla on tarkoitus synnyttää ja tukea julkista keskustelua erilaisten kuntien kehityksen suunnista ja tuoda esiin tarve hallitulle ja nykyistä pitkäjänteisemmälle kuntapolitiikan linjalle.

**Asiasanat** kunta-asiat, kunta-ala, kunnat, kunnallishallinto, kuntayhtymät, kuntaliitokset, elinvoimaisuus, digitalisaatio, kuntatalous, kuntien tehtävät, kuntien valtionavut, kuntien yhteistyö, älykäs sopeutuminen, monipaikkaisuus, kaupungit

<b>ISBN PDF</b>	978-952-367-910-8	<b>ISSN PDF</b>	1797-9714
<b>Asianumero</b>	VN/24814/2020	<b>Hankenumero</b>	VM177:00/2020

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-910-8>

## Står kommunalpolitiken inför en vändpunkt?

### Bättre verksamhetsbetingelser för kommunerna och kommunalpolitikens framtidsscenarioer

---

<b>Finansministeriets publikationer 2022:5</b>		<b>Tema</b>	Kommunärenden
<b>Utgivare</b>	Finansministeriet		
<b>Utarbetad av</b>	Finansministeriet		
<b>Språk</b>	finska	<b>Sidantal</b>	166

---

#### Referat

Kommunerna står inför stora omställningar på grund av såväl de differentierade förhållandena som de administrativa förändringar som följer av social- och hälsovårdsreformen. Den ökande andelen äldre personer, urbaniseringen och det minskande födelsetalet påverkar kommunernas befolkningsunderlag, ekonomiska bärkraft och förutsättningar att ordna lagstadgade tjänster för invånarna.

Med framtidsarbetet inom kommunalpolitiken har man sökt lösningar för de omställningar som kommunerna står inför. Denna rapport beskriver de viktigaste slutsatserna från detta arbete. Arbetet har fortsatt kommunalpolitikens faktabaserade utveckling och rapporten är delvis en fortsättning på finansministeriets omfattande utredning Står kommunerna inför en vändpunkt? Kommunernas lägesbild 2020.

Med hjälp av framtidsarbetet har man sökt lösningar som kan avhjälpa den strukturella obalansen i kommunernas inkomst- och utgiftsutveckling, trygga jämlik tillgång till basservice i hela landet och förbättra kommunernas livskraft. Arbetet har skett i bred växelverkan med intressegrupperna.

De temaspécifika slutsatserna gäller i vid bemärkelse helheter som är viktiga för kommunalpolitiken och kommunerna, till exempel ekonomi, uppgifter, självstyre, strukturer, kommunernas samarbete och handlingssätt. Man har också tagit fram tre alternativa framtida utvecklingsinriktningar för kommunalpolitiken. Syftet med slutsatserna och scenarierna är att väcka och underbygga offentlig debatt om de olika kommunernas utvecklingsinriktningar och lyfta fram behovet av kontrollerade och långsiktigare kommunalpolitiska riktlinjer.

**Nyckelord** kommunal ekonomi, kommunernas uppgifter, kommunernas statsbidrag, kommunernas samarbete, smart anpassning, multilokalitet, städer, kommunala frågor, kommunsektor, kommuner, kommunalförvaltning, samkommuner, kommunsammanslagningar, livskraft, digitalisering

---

<b>ISBN PDF</b>	978-952-367-910-8	<b>ISSN PDF</b>	1797-9714
<b>Ärendenummer</b>	VN/24814/2020	<b>Projektnummer</b>	VM177:00/2020

---

**URN-adress** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-910-8>

---

## Local government policy at a turning point? Strengthening the operating conditions of municipalities and future scenarios for local government policy

---

<b>Publications of the Ministry of Finance 2022:5</b>		<b>Subject</b>	Local Government Affairs
<b>Publisher</b>	Ministry of Finance		
<b>Group author</b>	Ministry of Finance		
<b>Language</b>	Finnish	<b>Pages</b>	166

---

### Abstract

Municipalities are undergoing a significant transition due to the widening differences between them and the administrative changes associated with the health and social services reform. The ageing of the population, urbanisation and falling birth rates have an impact on the economic capacity of municipalities and on their ability to provide their residents with statutory services.

Futures work in local government policy seeks to identify solutions to the transition of municipalities. Key conclusions of this work are described in this report. The work is a continuation of the knowledge-based development of local government policy, and the report partly builds on the extensive report of the Ministry of Finance 'Municipalities at a turning point? Information on the situation of municipalities in 2020'.

Futures work in local government policy explores ways of correcting the structural imbalance between local government revenue and expenditure, ensuring equal access to basic services throughout the country, and strengthening the conditions for municipal vitality. Stakeholders have been broadly consulted during the process.

Thematic conclusions made during the work process apply to fields relevant to local government policy and municipalities; these include finances, tasks, self-government, structures, practices, and cooperation between municipalities. Three alternative future scenarios in local government policy were also prepared. The conclusions and scenarios presented in the report aim to incite and support public discussion on the direction of development in different municipalities, and to highlight the need for a controlled, long-term local government policy approach.

**Keywords** local government finances, local government duties, central government transfers to local government, cooperation between municipalities, smart adaptation, multilocality, cities, local government affairs, local government sector, municipalities, local government, joint municipal authorities, municipal mergers, vitality, digitalisation

---

<b>ISBN PDF</b>	978-952-367-910-8	<b>ISSN PDF</b>	1797-9714
<b>Reference number</b>	VN/24814/2020	<b>Project number</b>	VM177:00/2020

---

**URN address** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-910-8>

---

# Sisältö

<b>1</b>	<b>Johdanto</b> .....	8
<b>2</b>	<b>Kunta osana yhteiskuntaa</b> .....	14
2.1	Suomalaisen kuntapolitiikan pitkä kaari .....	14
2.2	Kunnan muuttuvat roolit .....	18
<b>3</b>	<b>Kuntien tilanne ja kehitysnäkymät</b> .....	22
3.1	Kunnat toimintaympäristön murroksessa .....	22
3.2	Kuntatalouden poikkeusvuodet jatkuvat .....	24
3.3	Kuntien eriytymiskehitys kuntapolitiikan erityisenä haasteena .....	27
<b>4</b>	<b>Tulevan kuntapolitiikan keskeiset kysymykset</b> .....	30
4.1	Erilaisten kuntien toimintaedellytysten turvaaminen .....	30
4.1.1	Kaupunkien erityiset kysymykset .....	32
4.1.2	Älykäs sopeutuminen kuntien uudistumiskeinona ja monipaikkaisuuden ulottuvuudet .....	41
4.1.3	Kuntarakenteen muutokset kuntien kapasiteetin vahvistajina .....	47
4.1.4	Kunnallinen itsehallinto, johtaminen ja demokratia .....	54
4.1.5	Tiedon yhteentoimivuus sekä riittävä osaaminen mahdollistavat kuntien palveluiden digitalisaation .....	60
4.2	Valtion kuntiin kohdistama ohjaus .....	67
4.2.1	Kuntien tehtävät ja yhteistyö .....	68
4.2.2	Kuntatalouden kokonaisohjaus .....	72
4.2.3	Kuntatason finanssipoliittiset säännöt .....	79
4.2.4	Kestävä kuntatalous osana kuntapolitiikan kehittämistä .....	82
4.3	Kuntien rahoitusjärjestelmän kehittäminen .....	92
4.3.1	Kuntien verotulojärjestelmän arviointi .....	93
4.3.2	Näkökohtia valtionosuusjärjestelmän kehittämisestä sote-uudistuksen jälkeen .....	103
4.3.3	Valtionavustukset .....	115
<b>5</b>	<b>Kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaariot</b> .....	118
5.1	Vahvan toiminnallisen kehittämisen ja vastuun skenaario .....	119
5.2	Järjestämiskriteerejä palveluihin -skenaario .....	126
5.3	Yhtenäiskuntamallista irtautuminen -skenaario .....	134

<b>6 Johtopäätökset</b> .....	142
Kuntia vahvistettava – edellyttää erilaisuuden tunnistamista .....	143
Kuntien toimintaedellytysten parantaminen .....	145
Kuntapolitiikan tulevaisuuden linja.....	148
Miten tästä eteenpäin?.....	151
 <b>Lähteet</b> .....	 153
 <b>Liitteet</b> .....	 156



# 1 Johdanto

Suomen kuntakenttä on kenties kaikkien aikojen suurimmassa murroksessa. Ikääntyneiden määrä kasvaa, työvoiman määrä vähenee ja sen saatavuuteen liittyy haasteita. Lisäksi syntyvyys on valtaosin ollut laskussa viime vuosina. Nämä kaikki vaikuttavat kuntien talouteen ja edellytyksiin järjestää erilaisia palveluita. Väestö keskittyy kaupunkeihin ja eri kuntien rahoituksellinen epätasapaino vahvistuu. Väestöliikkeet aiheuttavat kustannuspaineita sekä väestöä menettävissä että kasvavissa kunnissa. Kunnat eriytyvät ja erilaistuvat.

Jo pitempään jatkuneen eriytymiskehityksen rinnalla sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus muuttaa merkittävästi kuntien asemaa. Tietty osa uudistuksen vaikutuksista on hahmotettavissa etukäteen: miltei kaikkien kuntien tilannetta helpottaa selkeästi se, että vaikeasti ennakoitavat ja nopeasti kasvavat sote-menot siirtyvät hyvinvointialueiden vastuulle. Samalla tähän liittyvä kestävyysvajeen hoito siirretään kunnilta hyvinvointialueille ja valtion rahoituksen varaan. Toisaalta sote-uudistuksen jälkeen useat kunnat ovat resursseiltaan hyvin pieniä, ja todellinen liikkumavara on edelleen kapea – jos sitäkään. Kestävyysvaje näyttäisi muuttuvan monissa kunnissa luonteeltaan niin sanotuksi iskunkestävyysvajeeksi. Suuri merkitys on sillä, missä kunnossa kunnan talous on juuri nyt, koska sote-uudistus ei sinällään juurikaan vahvista tai heikennä kunnan taloutta. Joka tapauksessa sote-uudistus vaikuttaa kuntiin hyvin erilaisin tavoin, eikä kaikkia tulevia vaikutuksia pystytä etukäteen arvioimaan. Tällaisia kysymyksiä ovat muun muassa tulorakenteiden muutosten vaikutukset kuntien pitemmän aikavälin taloudelliseen liikkumavaraan, kuntien tehtäviin liittyvä sopeutusvara sekä kyky investoida kestävästi. Valmistella oleva TE-palveluiden siirtyminen kuntien hoidettavaksi muuttaisi toteutuessaan edelleen kuntien tehtäväkenttää ja roolia sekä myös edellä kuvattuja asetelmia.

Väestötekijöiden ja hallinnollis-rakenteellisten uudistusten rinnalla kunnat kohtaavat sekä globaalit että kansalliset ilmiöt ja trendit mahdollisuuksineen ja vaikeuksineen. Ilmastonmuutoksen torjunta ja siihen sopeutuminen on käynnistynyt kunnissa suurelta osin hyvin, mutta siirtymä vihreämpään tulevaisuuteen ei synny ilman riittäviä investointeja. Toisaalta onnistunut tarttuminen uusiin teknologioihin voi edesauttaa alueen menestystä ennen näkemättömällä tavalla. Muita huomioitavia muutostrendejä ovat mm. digitalisaatio, maahanmuutto ja kansalaisten muuttuvat preferenssit muun muassa osallisuuden tai monipaikkaisuuden suhteen. Missä kunnossa Suomen kunnat ovat ottamaan kaikki nämä ilmiöt vastaan, on ratkaisevan tärkeä kysymys.

Ratkaisuja kuntien nykyisiin ja tuleviin haasteisiin ja ongelmiin on etsitty valtiovarainministeriön kuntapolitiikan kokonaisuuden toimenpidevaihtoehtoja valmistelevassa työssä (jatkossa kuntapolitiikan tulevaisuustyö), joka käynnistettiin pääministeri Marinin hallituksen vuoden 2020 budjettiriihen päätöksiin pohjautuen. Työ on jatkoa valtiovarainministeriön kuntien tilannekuvaa käsitellelle työlle, jossa muodostettiin laaja pohjakäsitys muun muassa kuntien taloudesta, väestökehityksestä ja tehtävistä (Valtiovarainministeriö 2020a). Kuntien näkymissä korostuvat kuntatalouden kuntien tulo- ja menokehityksen rakenteellisesta epätasapainosta johtuvat haasteet.

Kuntapolitiikan tulevaisuustyön tarkoituksena on luoda edellytyksiä nykyistä johdonmukaisemmalle ja pitkäjänteisemmälle kansallisen kuntapolitiikan linjalle. Työn asettamis- päätökseen muotoiltiin seuraavat tavoitteet:

- parantaa kuntien edellytyksiä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla;
- kehittää kunnallista itsehallintoa sekä parantaa kuntien mahdollisuuksia edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa huomioiden toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset;
- parantaa kuntatalouden vakautta ja kestävyyttä sekä samalla vahvistaa koko julkisen talouden kestävyyttä;
- edistää kuntien omia toimenpiteitä talouden ja palveluiden kestävyiden ja vakauden saavuttamiseksi.

Valmistelun teemoina ovat olleet kuntien rahoituspohjan ja tehtävien tasapaino ja kestävyys, kuntien rooli ja itsehallinto, kuntien toimintatavat, yhteistyö ja kuntarakenne sekä valtion kuntiin kohdistama ohjaus eri muodoissaan. Kuntapolitiikan tulevaisuustyössä on haettu ratkaisuja, joilla voitaisiin korjata kuntien tulo- ja menokehityksen rakenteellista epätasapainoa, turvata peruspalvelujen yhdenvertainen saatavuus koko maassa sekä vahvistaa kuntien elinvoiman luonnin edellytyksiä. Ratkaisuehdotuksissa on otettu huomioon kuntien väliset erot ja erilaiset kehityssuunnat ja julkisen talouden kestävyys.

Keskeisimpiä työn aikana esiin nousseita havaintoja ovat tarve tunnistaa erilaisten kuntien ja alueiden tarpeet aiempaa paremmin ja tarve löytää räätälöityjä ratkaisuja erilaisten kuntien ongelmiin. Olennainen kysymys on, miten tämä voidaan tehdä ilman hallinnon liiallista sirpaloitumista tai suoranaista kaaosta.

Kuntapolitiikka sisältää myös monia jännitteitä, joiden olemassaolo tai niistä vaikeneminen saattaa ainakin jossain määrin aiheuttaa enemmän jumiutumista kuin ratkaisuihin pääsemistä. Näistä jännitteistä ehkä konkreettisimmin on sektorilainsäädännön ja ohjauksen sekä kunnallisen itsehallinnon suhde. Valtakunnan tasolla viimeaikainen suunta on ollut usein kohti kiristävää sääntelyä, kun kuntapuolelta on peräänkuulutettu suurempaa

väljyyttä tehtävien toteuttamiseen. Vaikuttaa siltä, että tämän jännitteen jäljet johtavat monelta osin kuntien eriytymiskehitykseen ja resursseiltaan liian haavoittuvien kuntien suureen määrään.

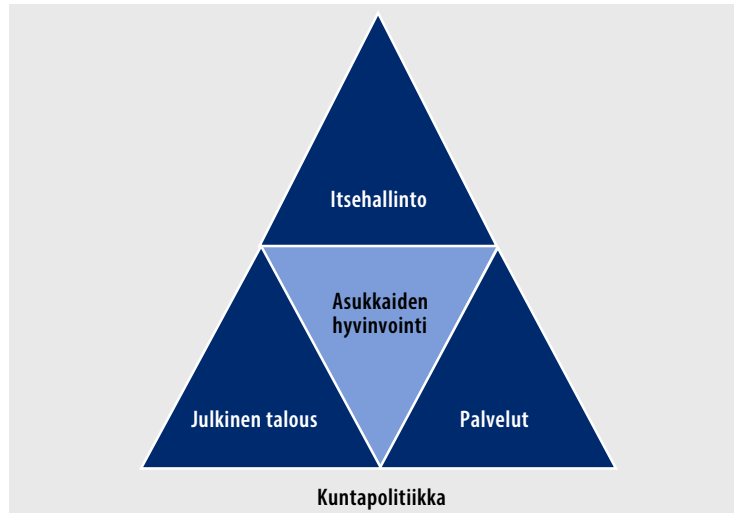
Samankaltaisiin johtopäätöksiin on päädytty Ruotsissa vuonna 2020 julkaistussa poikkeuksellisen laajassa kuntaselvityksessä (Statens Offentliga Utredningar 2020). Tässä selvityksessä pohditaan kysymystä paitsi palvelujen järjestämisen, myös kuntien laajempien kehittämisvoimavarojen näkökulmasta. Selvityksessä todetaan, että kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta ei ole riittävää, että kunta vain suoriutuu päivittäisistä velvoitteistaan, vaan pitemmässä katsannossa kunnalla olisi oltava strategista kehittämis kapasiteettia, joka antaa sille pysyvän ja pitkäjänteisen kyvykkyyden uudistua ja vastata toimintaympäristön kehitykseen. Tämän voimallisen kannanoton syvintä olemusta on tavoiteltu myös tässä työssä. Olennainen kysymys liittyy siihen, ovatko kuntien väliset erot olemassa olevien tasausjärjestelyjenkin jälkeen liian suuria riittävän johdonmukaisen kuntapolitiikan toteuttamisen kannalta.

Muutoin tehottomuutta synnyttäviä jännitteitä voi syntyä esimerkiksi kuntien välisestä kilpailusta silloin, kun kyse on alueellisesta nollasummapelistä. Kuntien välinen kilpailu näytetään myös valtiosuosityjärjestelmän tasauksiin ja muissa kuntien väliseen rahanjakoon liittyvissä kysymyksissä. Toki kilpailulla on myös positiivisia piirteitä silloin, kun se kannustaa kuntia toimimaan vaikuttavammin. Muita esiin nousseita jännitteitä liittyy muun muassa hyvinvointialueiden tulevan roolin epäselvyyteen, valtioneuvoston sisäisesti erilaisiin tavoitteisiin tai kuntien ja valtion väliseen taloudelliseen taakanjakoon. Viimeisimpään liittyen esimerkiksi kysymys siitä, kuinka paljon yksittäinen kunta voi velkaantua, on jossain määrin epäselvä. Kuntien näkökulmasta vaikeasti ennakoitava kysymys on sekini, minikälaista finanssipolitiikkaa eri hallitukset harjoittavat.

### **Kuntapolitiikkatyön reunaehdot**

Kuntapolitiikkatyön eräänlaisena viitekehyksenä (kuva 1) on pidetty kunnallisen itsehallinnon, julkisten palvelujen ja kestävän rahoituksen kolmiyhteyttä. Kaikilla näillä tavoitellaan sitä, että kunnilla on hyvät mahdollisuudet edistää asukkaidensa hyvinvointia. Kunnallisella itsehallinnolla on vahva perinne ja perustuslain suoja. Lisäksi kunnilla on erityisesti yleisen toimialan kautta liikkumavaraa elinvoimansa kehittämiseen. Julkisiin peruspalveluihin puolestaan sisältyy vahva perusoikeuksien vaade, mikä koskee myös riittävää yhdenvertaisuutta. Julkisen talouden tila luo osaltaan reunaehdoja kuntapolitiikan toteuttamisen keinoihin ja mahdollisuuksiin; julkisen talouden kestävyys puolestaan nostaa esiin kysymyksen sukupolvien välisestä oikeudenmukaisuudesta ja tätä kautta myös tulevien sukupolvien perusoikeuksista. Kuntapolitiikan tulevaisuustyössä on haettu ratkaisuehdotuksia, jotka olisivat edellä mainittujen reunaehtoien suhteen tasapainoisia.

**Kuvio 1.** Kuntapolitiikkatyön viitekehys: Kunnallinen itsehallinto – julkinen talous – palvelut



Sisäisen johdonmukaisuuden varmistamiseksi kuntapolitiikkatyössä on kiinnitetty kaksi merkittävää reunaehto. Yhtäältä on pitäydytty Tilastokeskuksen viimeisimmässä väestöennusteessa. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että kaupungistuminen ja kuntien eriytyminen jatkuvat edelleen myös lähivuosikymmenet. Koronapandemian aikana Suomen sisäisessä väestökehityksessä on toisaalta nähty viimeaikaisesta kehityksestä poikkeavia liikkeitä. Aika näyttää, vahvistuvatko ne vai palaako väestökehitys ennen korona-aikaa vallinneisiin trendeihin.

Toinen reunaehto koskee kiinnittymistä pääministeri Sanna Marinin hallituksen kestävyystiekarttaan (Valtioneuvosto 2021b). Tiekartan mukaan julkisen sektorin velkasuhteen kasvun pysäyttäminen 2020-luvun puolivälissä edellyttää loppuvuosikymmenen osalta merkittäviä julkisen talouden vahvistamistoimia. Tämä linjaus merkitsee sitä, että kuntatalouden vahvistamiseen esimerkiksi valtionosuuksia merkittävästi lisäämällä ei ole mahdollisuutta – ellei samalla jonkin muun sektorin määrärahoista tingitä samassa määrin tai verotusta kiristetä niin, että sillä ei olisi talouskasvua hidastavia vaikutuksia.

Kuntien tulevaisuuden pohdinnassa erityinen haaste on ollut monen kuntiin vaikuttavan suuren hankkeen yhtäaikainen valmistelu kuntapolitiikkatyön rinnalla. Työtä on tehty monelta osin liikkuvaan maaliin. Eri hallinnonalojen valmistelua on tehty usein kunkin hallinnonalan omista lähtökohdista kiinnittämättä riittävästi huomiota kokonaisuuteen ja koordinaatioon. Tätä työtä viimeisteltäessä valmistellaan tiiviisti muun muassa TE-palvelujen siirtoa kunnille, jossa otetaan kantaa moniin kuntia koskeviin peruskysymyksiin, kuten järjestämisvastuuseen, ohjaukseen ja rahoitukseen. Samoin kesken on pohdinta hyvinvointialueiden tehtävien laajentamisesta ja verotusoikeudesta – ylipäänsä

voitaneen sanoa, että käsikirjoitus hyvinvointialueiden tulevaisuudesta ja suhteesta kuntiin on vielä varsin hahmottomaton. Suuria hankkeita tai selontekoja on tehty tai tekeillä myös liittyen kaavoitukseen ja rakentamiseen, kotoutumiseen ja koulutuspolitiikkaan. Niin ikään kansallisessa kaupunkistrategiassa on hahmotettu suurimpien kaupunkien ja valtion yhteistyöpintoja. Kuntien tulevaisuutta pohdittaessa olisikin erittäin tärkeää, että suuria kokonaisuuksia ja kehityslinjoja käsiteltäisiin jatkossa nykyistä koordinoidummin ja suunnitelmallisemmin.

### Kuntapolitiikan tulevaisuustyön toteutus

Kuntapolitiikan tulevaisuustyötä tehtiin työryhmätyöskentelynä (katso liite 1). Työryhmän työtä tuki kaksi jaostoa, joista ensimmäinen keskittyi kuntien rahoituksen ja tehtävien tasapainoon ja toinen kuntien rooliin, itsehallintoon, rakenteisiin ja toimintatapoihin. Työryhmän ja jaostojen kokousten lisäksi kuntapolitiikan tulevaisuustyön osana on järjestetty laaja joukko erilaisia tapahtumia ja keskusteluja. Kuntapolitiikkatyöstä on myös käyty keskustelemassa lukuisissa eri toimijoiden verkostoissa, neuvottelukunnissa ja seminaareissa. Työn johtopäätösaikahioista on myös avoimesti keskusteltu sidosryhmien kanssa pitkin vuotta. Tavoitteena oli laajan keskustelun herättäminen kuntapolitiikan kokonaisuudesta, vuoropuhelun lisääminen sekä kuntien tilanteen ja kehittämistarpeiden yhteisymmärryksen vahvistaminen. Toiminta pohjautuu myös Julkisen hallinnon strategiassa linjattuihin hallinnon avoimuuteen, luottamuksen rakentamiseen ja kykyyn kuvitella muutosta. Tarkempi kuvaus tilaisuuksista ja vuorovaikutuksesta on liitteessä 2. Tämän raportin viimeistelystä on vastannut valtiovarainministeriö, mutta työ pohjautuu työryhmän ja jaostojen työhön sekä hankkeen aikana tehtyyn vuorovaikutukseen.

Kuntapolitiikan tulevaisuustyön keskeiset johtopäätökset on kuvattu tässä raportissa. Kuntapolitiikan kehittämiseen johdatellaan kuvaamalla kuntapolitiikan pitkää kaarta ja kuntien muuttuvia rooleja (luku 2) sekä kuntien ja kuntapolitiikan nykytilannetta (luku 3). Varsinaiset kehittämisehdotukset tuodaan esiin sekä yksittäisten teemojen (luku 4) että vaihtoehtoisten kuntapolitiikan skenaarioiden pohjalta (luku 5). Skenaariot on rakennettu tulevaisuuden kuntapolitiikasta käytävää keskustelua ja päätöksentekoa varten. Jatkossa on tehtävä tietoisia valintoja kuntien eriytyvän tilanteen hallitsemiseksi niin kansalaisten palvelujen, kunnallisen itsehallinnon kuin julkisen taloudenkin asettamissa reunaehdoissa. Teemajohtopäätöksissä on käsitelty kuntapolitiikan kokonaisuutta ja erilaisten kuntaryhmien toimintaedellytysten parantamista. Vaikka teemapohjaiset johtopäätökset ja skenaariot täydentävät osittain toisiaan, nähdään teemapohjaiset johtopäätökset sellaisiksi, että niitä olisi tärkeitä edistää missä tahansa kuntapolitiikan skenaariossa.

Tämän loppuraportin lisäksi kuntapolitiikan keskeisiä kysymyksiä on tarkasteltu työn aikana laadituissa erillisissä raporteissa. Näiden selvitysten tuloksia on hyödynnetty tässä loppuraportissa. Viherkenttä (2021) tarkastelee kuntien verotulojen kehittämistä, ja

Syrjänen ja Sirviö (2021) puolestaan tarkastelevat kuntien rahoitusjärjestelmän kehittämistä keskeisten sidosryhmien näkökulmasta. Lisäksi työn käyttöön on laadittu selvitykset valtion kuntiin kohdistamasta ohjauksesta, kuntien tehtävistä ja kuntien yhteistyöstä hyödyntäen eri ministeriöille tehtyjä kyselyjä ja haastatteluja. Myös kuuden suurimman kaupungin investointikyvystä on tehty erillinen selvitys käytyjen keskustelujen ja haastatteluaineiston pohjalta.

## 2 Kunta osana yhteiskuntaa

Kuntapolitiikalla tarkoitetaan tässä yhteydessä ennen kaikkea valtion kuntiin suuntaamaa politiikkaa eri muodoissaan, joskin joissain yhteyksissä viitataan myös kuntien omaan toimintaan. Kuntapolitiikan linja ja siten myös kuntien roolit osana julkista hallintoa ovat vaihdelleet eri aikoina. Muutos jatkuu myös 2020-luvulla.

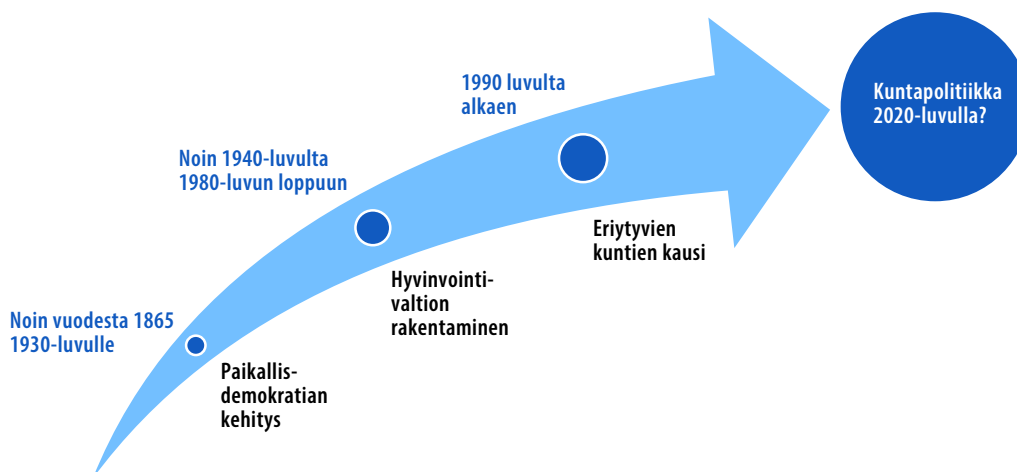
### 2.1 Suomalaisen kuntapolitiikan pitkä kaari

Kuntapolitiikan pitkä linja voidaan hahmottaa esimerkiksi Haverin ja Majoisen (2017) kuvaaman kehityksen mukaan, jossa paikallisdemokratian alkuajoista kuljettiin laajenevan hyvinvointikunnan aikaan ja sieltä eriytyvän kuntakentän aikaan. Paikallisen hallinnon muodostuminen on myös ollut oleellinen osa suomalaisen yhteiskunnan kehittymistä Pohjoismaiseksi hyvinvointivaltioksi 1900-luvun aikana (Sellers ja Lidström 2007).

Kuntapolitiikan pitkän linjan ensimmäisessä vaiheessa eli paikallisdemokratian alkuaikoina korostui ajatus, että tietyllä alueella asuvat ihmiset hoitavat itse mahdollisimman pitkälle omaan alueeseensa vaikuttavia asioita. Kunnat nähtiinkin ennen kaikkea itsehallintoyhteisöinä, joissa kuntien erilaisuus saattoi korostua ja paikallisesti valittiin sopivimmat toimintatavat. Ensimmäinen vaihe ajoittuu vuoden 1865 kunnallisasetuksesta noin 1930-luvulle.

Kuntapolitiikan pitkän linjan toisessa vaiheessa hyvinvointivaltion rakentamisen aikaan vahvistui ajatus kunnista palveluorganisaatioina. Kunnat nähtiin keskusjohtoisen palvelujärjestelmän osina, joiden tehtävä oli järjestää palvelut samaan tapaan joka paikassa olosuhteista riippumatta. Kuntien tehtävien lisääntyessä niiden johtaminen ammattimaisesti ja laajeni kattamaan monia sektoreita. Tämä kehityskaari jatkui 1940-luvulta aina 1990-luvulle saakka.

Kuvio 2. Kuntapolitiikan kehitysvaiheet



Viimeisten vuosikymmenten kuntapolitiikka on ollut vaihtelevaa ja sitä on leimannut pyrkimys laajojen kokonaisratkaisuiden etsimiseen väestön ikääntymiseen, palvelutarpeen kasvuun ja kuntatalouden haasteisiin vastaamiseksi. Murros ja kuntien eriytyvä kehitys ovat korostuneet. Kokonaisuutena aikaa ovat leimanneet muun muassa kuntien lakisääteisten tehtävien voimakas laajentuminen ja niitä koskevan normiohjauksen lisääntyminen, kuntajohtamisen ja -pääöksenteon monimutkaistuminen sekä kuntien erilaistuminen ja kaupunkien roolin vahvistuminen.

Pääministeri Matti Vanhasen ja pääministeri Mari Kiviniemen hallituskausilla toteutettiin kunta- ja palvelurakennemuutos, eli Paras-hanke. Sen tavoitteena oli elinvoimainen, toimintakykyinen ja eheä kuntarakenne sekä laadukkaiden ja asukkaiden saatavilla olevien palveluiden varmistaminen koko maassa. Palvelurakenteen uudistaminen lähti sosiaali- ja terveydenhuollon tarpeista. Uudistuksessa säädettiin puitelaki, jonka mukaan kunnassa tai perusterveydenhuollosta ja sosiaalihuollosta huolehtivalla yhteistoiminta-alueella oli oltava vähintään noin 20 000 asukasta. Väestöpohjavaatimuksella haettiin yhdenmukaisia, riittävän leveitä hartioita koko maahan. Samalla siinä huomioitiin alueiden erilaisuus säätämällä tietyistä poikkeuksista.

Paras-hanke sai aikaan ennätysmäärän kuntien yhdistymisiä, joista viimeiset sen vaikutuksena toteutuneet yhdistymiset tulivat voimaan vuonna 2013. Vuosien 2005–2013 välillä kuntien lukumäärä väheni 432 kunnasta 320 kuntaan. Yhdistymisten toteutumiseen vaikuttivat uudistuksen sote-palveluihin tuoman väestöpohjavelvoitteen lisäksi valtion myöntämät, suuret yhdistymisavustukset ja valtionosuuksien kompensatio yhdistymistilanteissa. Myös kuntien pitkälinen yhteistyö oli monilla alueilla synnyttänyt riittävää luottamus pohjaa yhdistymisille. Kuntaliitosten lisäksi Paras-hanke synnytti kuntien yhteistyöhön perustuvia yhteistoiminta-alueita. Nämä syntyivät pääosin vapaaehtoisesti, mutta hankkeen loppuvaiheessa myös valtioneuvoston velvoittamana.



Paras-hanke sai aikaan suuret muutokset kuntakentällä, mutta ei kuitenkaan johtanut rakenteellisiin muutoksiin kaupunkiseuduilla. Niiden osalta Paras-hankkeen merkittävin vaikutus tuli velvoitteesta laatia kaupunkiseudun kuntien kesken suunnitelma siitä, miten maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista sekä palvelujen käyttöä kuntarajat ylittäen parannetaan seudulla ottaen huomioon jo käynnissä olevat yhteistyön kehittämishankkeet. Suunnitelmavelvoite ja sen jälkeen tulleet maankäytön, asumisen ja liikenteen MAL-sopimusmenettelyt valtion ja kuntien välillä ovat lisänneet sekä seutujen sisäistä että valtion ja kuntien välistä yhteistyötä ja -ymmärrystä.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituskaudella 2011–2015 vastausta kuntien eriytymis-kehitykseen haettiin kuntauudistuksella, jonka tavoitteena oli vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Vahva peruskunta olisi muodostunut luonnollisista työssäkäyntialueista ja ollut riittävän suuri pystyäkseen itsenäisesti vastaamaan peruspalveluista vaativaa erikoissairaanhoidon ja vaativia sosiaalihuollon palveluja lukuun ottamatta. Vahvan peruskunnan odotettiin kykenevän tulokselliseen elinkeinopolitiikkaan ja kehittämistyöhön sekä voivan tehokkaasti vastata yhdyskuntarakenteiden hajautumis-kehitykseen. Valtiovarainministeriö valmisteli hallitusohjelman mukaisesti esityksen 66–70 kunnan rakenteesta (Valtiovarainministeriö 2012).

Ylhäältä ohjattu prosessi ei herättänyt osallisuuden ja luottamuksen tunnetta kunnissa, eivätkä laissa tarkasti määritellyt selvityskriteerit johtaneet suureen määrään kuntien yhdistymisiä. Kuntaliitosten vähäinen määrä saattoi toisaalta johtua siitä, että Paras-hankkeen aikana oli toteutettu liitoksia eikä monilla alueilla ollut edellytyksiä kuntien yhdistymisille. Kataisen kaudella toteutettiin kuitenkin kaksi laajamittaista ja pitkään odotettua uudistusta, eli kuntalain kokonaisuudistus sekä kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmän uudistus. Molemmat vastasivat kuntien toimintatavoissa ja -ympäristössä 1990-luvulta lähtien tapahtuneisiin muutoksiin ja loivat pohjaa tulevien vuosien kuntapolitiikalle. Valtionosuusjärjestelmää yksinkertaistettiin ja selkeytettiin.

Pääministeri Juha Sipilän hallituskaudella suunniteltiin maakunta- ja sote-uudistusta, joka kaatui hallituskauden loppumetreillä. Sen rinnalla tehtiin pohjatyötä kuntien tulevan roolin pohtimiseksi Tulevaisuuden kunta -hankkeessa. Kuntien talouden ja tuottavuuden parantamiseksi haettiin vastauksia muun muassa kuntien lakisääteisten tehtävien ja velvoitteiden karsimisesta. Miljardin euron säästötavoite liittyi osaltaan hallituksen laajempaan pyrkimykseen vähentää normeja. Tehtävien ja velvoitteiden vähentäminen osoittautui kuitenkin haastavaksi. Karsittavien tehtävien ja velvoitteiden löytäminen oli poliittisesti haasteellista ja lisäksi syntyi myös tilanteita, joissa lakisääteistä velvoitetta kevennettiin ja valtionosuusrahoitusta alennettiin, mutta kunnallisessa päätöksenteossa tehtävä tai sen toimeenpanon laajuus jäi silti voimaan.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus saatiin lopulta toteutettua pääministeri Sanna Marinin hallituskaudella. Vuoden 2023 alusta sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluiden järjestäminen siirtyy kuntasektorilta 21 hyvinvointialueelle<sup>1</sup>.

Myös muissa Pohjoismaissa on viime vuosikymmeninä käyty samaa keskustelua hyvinvointivaltion ja paikallisen itsehallinnon jännitteistä nousevista uudistustarpeista. Suomi ja Norja vertautuvat kuntapolitiikaltaan monessa suhteessa toisiinsa. Kuntapolitiikan keskusteluissa on molemmissa maissa ollut keskiössä kuntarakenteeseen, itsehallintoon ja talouteen liittyviä kysymyksiä. Laajempi kuntapolitiikan linja on vaihdellut hallituskausittain ja uudistaminen ollut melko lailla jatkuvaa. Ruotsissa ja Tanskassa kuntapolitiikka on ollut pitkäjänteisempää ja kuntapolitiikan keskusteluun on noussut myös välillisiä teemoja, kuten kuntien palvelutuotantoon ja rahoitukseen liittyviä kokonaisuuksia. Suomen sote-uudistuksen seurauksena syntyvä tehtäväjako kuntien ja aluetason toimijoiden välillä on poikkeuksellinen pohjoismaissa vertailussa. Vaikka terveystalvet myös muualla ovat alueiden tai valtion vastuulla, sosiaalipalveluja ei ole muualla siirretty näin laajasti pois kunnilta.

Hallituskausittain vaihtuneet ratkaisupyrkimykset ovat pitäneet suomalaista kuntakenttää jatkuvan uudistamisen tilanteessa. Ylimääräisen heiluriliikkeen estämiseksi kuntapolitiikkaan tarvitaan lisää pitkäjänteisyyttä ja yli hallituskausien ulottuvaa kauaskatseisuutta. Yksi pitkäjänteisyyden keskeinen osa on vallitsevien kehityksen trendien vahvempi tunnistaminen ja tunnustaminen kuntapolitiikan linjoja pohdittaessa.

Pitkäjänteisyyden lisäksi kuntapolitiikkaan kaivataan myös kokonaisvaltaisuutta. Käsitteenä kuntapolitiikka on laaja ja koostuu monesta näkökulmasta. Valtion kuntiin kohdistuva politiikka on osa hallintopolitiikkaa. Se muodostuu tietystä julkisen hallinnon kokonaisuudesta, sen eri toimijoiden ja tasojen velvoitteista, vastuista ja rahoitusratkaisuista. Kuntien rooli viranomaisina ja palveluiden järjestäjinä korostuu hallintopolitiikassa.

Toisaalta valtion kuntiin suuntaamassa politiikassa on muun ohella yhtymäkohtia talouspolitiikan kokonaisuuteen. Kuntatalous on vielä sote-uudistuksen jälkeenkin merkittävä osa julkista taloutta. Talouspolitiikalla ja kuntiin suuntautuvalla talouspolitiikalla pyritään loppupeleissä usein kasvattamaan kansalaisten hyvinvointia. Kuntien rahoitusjärjestelmän kautta voidaan korostaa eri tekijöiden vaikutusta kuntien tuloissa. Parhaimmillaan sen kautta voidaan luoda kannustimia tiettyjen hyväksi katsottujen asioiden edistämiseen ja haitallisten asioiden vähentämiseen. Valtionosuusjärjestelmällä turvataan ennen kaikkea

---

<sup>1</sup> Poikkeuksena on Helsingin kaupunki, jolla säilyy sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuu. Lisäksi HUS-yhtymällä on erikseen säädetty järjestämisvastuu erikoissairaanhoidon liittyvistä tehtävistä.

peruspalveluiden rahoituksen edellytykset, kuntien verotuloilla on oleellinen rooli kuntien rahoituksessa ja valtionavustuksilla pyritään edistämään niille määriteltyjä tavoitteita.

Kuntapolitiikka voidaan mieltää myös ajattelutavaksi, joka läpileikkaa kaikkia erillisiä valtion toimenpiteitä ja politiikkakokonaisuuksia kuntanäkökulmasta. Se liittyy luonnollisesti kaupunki-, maaseutu- ja saaristopolitiikkaan sekä aluepolitiikkaan ja aluekehitykseen. Kuntien tehtävien kautta koulutus-, sosiaali- ja terveys- sekä ympäristöpolitiikalla tehdään kuntapolitiikkaa. Maankäyttö- ja kaavoituspolitiikka on kuntapolitiikkaa, kuten myös demokraatiopolitiikka, digitalisaatio- ja tietopolitiikka, työllisyyspolitiikka ja lukuisat muut eri politiikkalohkot.

Kunnat ovat keskeisessä roolissa, kun Suomi pyrkii vastaamaan esimerkiksi ilmastonmuutokseen, kestävään kehitykseen, digitalisaatioon, syrjäytymiseen, kaupungistumiseen ja moniin muihin ilmiöihin. Kuntapolitiikka on toisin sanoen osa ilmiölähtöistä politiikkaa. Ihmiskeskeisyys, asukaslähtöisyys, monipaikkaisuus, hyvinvoinnin edistäminen ja työn murros ovat kaikki sellaisia ilmiöitä, joihin yksilöillä liittyy paljon odotuksia ja nämä odotukset kohtaavat usein kunnat ja kuntien päätöksenteon. Kuntapolitiikka näyttäytykin niissä yhteyksissä, joissa kansallisesti ja kansainvälisesti haetaan ratkaisuja yhteiskuntaa läpileikkaavien ilmiöiden luomiin haasteisiin.

Kuntapolitiikan mieltäminen poikkileikkaavana näkökulmana sektoripolitiikoissa edellyttää yhteistyön kehittämistä valtioneuvostossa ja valtionhallinnossa laajemminkin, siilojen purkamista ja hyvää koordinaatiota. Poikkihallinnolliseen toimintaan ohjaavia ja sitä korostavia linjauksia onkin viime vuosina noussut esiin eri aiheiden kehittämisessä. Sama korostuu myös tuoreissa poikkihallinnollisissa strategioissa, kuten Julkisen hallinnon strategiassa sekä Kansallisessa kaupunkistrategiassa. Toisaalta on tunnistettava, että myös kuntien näkemykset kuntapolitiikasta ja valtion roolista eroavat toisistaan. Valtionhallinnon koordinaation lisäämisen lisäksi tärkeää onkin yhteensovittaa myös kuntien näkemyksiä ja lisätä erilaisten kuntien vuoropuhelua valtion kuntapolitiikan linjoista.

Tässä työssä on päädytty johtopäätökseen, että kuntapolitiikka tulisi nähdä edellisiä lähestymistapoja huomioivana ja tarvittavin osin yhteensovittavana käsitteenä. Kaikkia näitä näkökulmia tarvitaan, jotta valtion puolelta voidaan olla vastaamassa kuntakentän haasteisiin ja toisaalta myös olla mahdollistamassa hyvää kehitystä.

## 2.2 Kunnan muuttuvat roolit

Kuntapolitiikan kansallinen linja ja sitä kautta kuntien rooli suomalaisessa yhteiskunnassa ovat vaihdelleet eri aikoina aiemmin kuvatulla tavalla. Paikallista demokratiaa ja hyvinvointipalveluja korostaneiden kehityskaarien jälkeen viimeistä kolmea vuosikymmentä on pidetty kunnallishallinnon murrosvaiheena, jota ovat leimanneet lisääntyneet tehtävät ja

velvoitteet, kuntien tehtävien ja talouden epäsuhta sekä hallinnon monimutkaistuminen. Yhtenäisen kuntakäsityksen pirstoutumista on vahvistanut keskeisesti myös se, että kuntien välinen kehitys on polarisoitunut.

Kuntien tehtävien kasvu on edelleen leimannut koko 2000-lukua, vaikka tehtäviä ja velvoitteita on pyritty 2010-luvulla myös karsimaan. Useimmilla tehtävillä ja velvoitteilla on haluttu varmistaa kansalaisten yhdenvertaisuus peruspalveluiden saatavuudessa ja saavutettavuudessa. Toisaalta valtion kuntopolitiikkaa on leimannut huoli kuntatalouden kestävydestä väestön ikärakenteen muutoksen lisätessä sosiaali- ja terveyspalvelujen tarvetta. Kunnan suurin tehtäväkokonaisuus, sosiaali- ja terveydenhuolto, on ollut jatkuvan palvelujen tehokkuuteen, laatuun ja saatavuuteen liittyvän uudistamisen kohteena. Myös joitakin muita kunnan palveluita on erityislainsäädännöllä siirretty suurempiin yksiköihin.

Palvelukeskeinen kuntarooli on leimannut valtion ohjauksen lisäksi myös kuntia itseään. Lisääntynyt palvelukuorma ja niiden tiukentunut sääntely on yhtäältä herättänyt kunnissa huolta, mutta toisaalta kunnat ovat ottaneet tehtäviä vastaan myös mielellään, koska laajempi tehtäväkenttä on tuonut kunnille toimivaltaa ja erittäin laajat mahdollisuudet vaikuttaa asukkaidensa palveluihin ja elinympäristöön.

Olenainen kysymys palvelujen ja talouden suhteessa on palvelujärjestelmän laajuuden suhde kuntien ja myös koko julkisen talouden tilaan ja kestävyteen. Tämän yhtälön ratkominen on ollut kuntasektorille haasteellista, mikä on yksi syy siihen, miksi tehtävien siirtäminen aluetasolle on tullut keskusteluun. On myös syytä todeta, että kuntien kyky tuottaa säädetty tehtävä vaihtelee, mikä asettaa haasteita myös tehtäviä koskevalle sääntelylle. Tällöin tulevat kysymykseen myös tasapuolinen kohtelu ja oikeusturvanäkökulmat. Kuntien palveluroolin korostaminen on myös luonut jännitettä palveluroolin, kunnallisen itsehallinnon ja paikallisen demokratian välisiin suhteisiin.

Kunnat ovat 2000-luvulla uudistaneet runsaasti myös omiin olosuhteisiinsa parhaiten sopivia toimintatapoja, kuten markkinoihin perustuvia ratkaisuja ja erilaisia palvelujen ohjausratkaisuja, kuten tilaaja-tuottaja-mallia. Kuntaorganisaatioita on uudistettu niin johtamisjärjestelmän kuin palvelutuotantomuotojen osalta. Kunnan palvelujen muuttuminen osittain sähköiseen muotoon on ollut viimeisten vuosikymmenten suuri muutos. Sähköistä asiointiympäristöä on kehitetty myös kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien vahvistamiseksi. Kunnat ovat muuttuneet yhä enenevässä määrin monialakonserneiksi, joiden ohjaaminen vaatii strategista otetta, mutta samalla myös ammattimaista johtamista sekä liiketoiminnan, talouden ja lainsäädännön osaamista.

Edellä kuvatussa murrosvaiheessa ja toimintaympäristön muutoksessa kunnat ovat etsineet rooliaan suomalaisessa yhteiskunnassa. Roolit ovat erilaisia yhtä lailla kuin kunnatkin ovat erilaisia keskenään. Pienemmissä kunnissa korostuvat yhteistyö- ja kehittäjäroolit. Pienet kunnat hyödyntävät monipuolisesti kuntayhteisönsä kapasiteetin, sillä niiden omat resurssit ovat rajalliset. Suuremmissa kunnissa roolien kirjo liittyy tasaisesti niin

kehittämiseen, osallisuuteen kuin perinteisiin palvelu- ja viranomaisrooleihinkin. Kansainvälisyys ja monikulttuurisuus näkyvät useammin suurimpien kaupunkien toiminnassa ja rooleissa.

Yhteistä kaikenkokoisille kunnille on ollut kunnan elinvoimaroolin korostaminen, vaikka elinvoiman lähtökohdat vaihtelevatkin kunnissa paljon. Jatkossa elinvoimarooli on painoarvoltaan suhteellisesti vieläkin suurempi sote-tehtävien siirtyessä hyvinvointialueille ja työllisyyspalvelujen mahdollisesti siirtyessä kuntien järjestettäväksi. Hyvinvointiroolin kiinteä kytkös kunnan elinvoimarooliin on kuitenkin tärkeä tunnistaa jatkossakin, sillä hyvinvoivat kuntalaiset ovat perusta kunnan elinvoimaisuudelle.

Kuntien omissa strategioissa ja toimenpiteissä sekä myös valtion ohjauksessa nousee yhä enemmän esille kuntien rooli kestävän kehityksen edistäjinä sekä ilmastonmuutoksen ja luontokadon hillinnän keskeisinä ratkaisijoina. Sosiaali- ja terveydenhuolto sekä pelastustoimi siirtyvät vuoden 2023 alussa kunnilta hyvinvointialueille. Muutos on historiallisen suuri ja se vaikuttaa merkittävästi kunnan toimintaan ja talouteen. Kunnat vastaavat nykyisellään suuressa määrin asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä. Tämä on jatkossakin merkittävä kuntien tehtävä, johon kytkeytyy yhteistyötarpeet hyvinvointialueiden kanssa muun muassa sivistys- ja sote-palveluissa lasten, nuorten ja perheiden palveluissa sekä työikäisten, ikääntyneiden ja maahanmuuttajataustaisten palveluissa sekä sisäisen turvallisuuden ja varautumisen tehtäväkokonaisuuksissa. Kuntien ja hyvinvointialueiden toimivalla yhteistyöllä on suuri vaikutus kuntien palvelu- ja elinvoimatehtävien toteuttamiseen.

Kuntien suurin tehtäväkokonaisuus on jatkossa sivistystoimi, johon kuuluvat varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus, kulttuuri-, kirjasto-, liikunta- ja nuorisopalvelut. Kuntien on olennaista jatkossakin järjestää lakisääteiset perus- ja lähipalvelut. Lisäksi kunnat ovat olennaisia toimijoita taiteen perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestämisessä sekä vapaassa sivistystyössä. Kunnilla on myös merkittävä tehtäväkenttä kunnan elinvoiman, elinympäristön ja hyvinvoinnin edellytysten edistämisessä, kuten maankäytössä, kaavoituksessa, asumisessa, vesi- ja jätehuollossa, energihuollossa ja elinympäristöön liittyvissä viranomaistehtävissä. Lisäksi kunnilla on yleisen toimialan kautta edelleen mahdollisuus ottaa itselleen sopivaksi katsomiaan tehtäviä. Työvoima- ja elinkeinopalveluiden siirto kunnille on tarkoitus toteuttaa vuoden 2024 aikana.

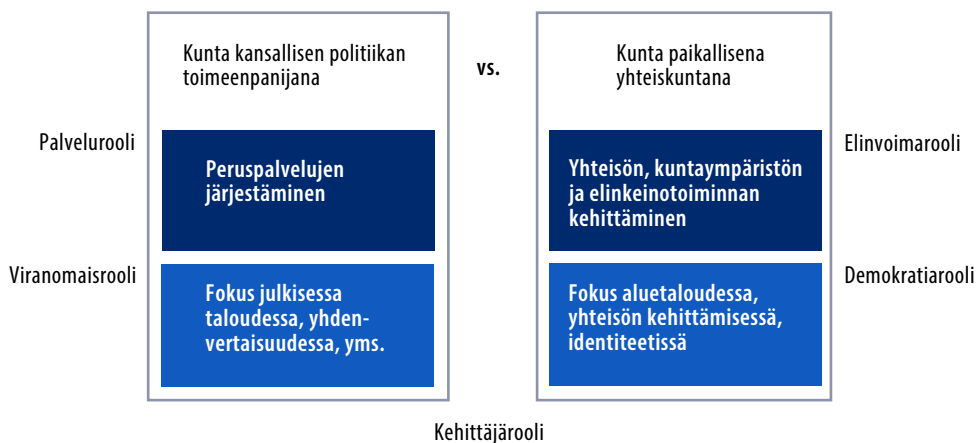
Kuntien roolien kehittyminen on sidoksissa kuntien omaan toimintaan ja toimintaympäristöön ja myös valtion kuntapolitiikkaan. Kuntapolitiikan tulevaisuustyön tueksi tehdystä kuntien rahoitusjärjestelmän sidosryhmäselvityksessä kuntien rooleja ja niistä käytävää keskustelua hahmotettiin rahoitusjärjestelmän osalta kansallisen politiikan toimeenpanijan roolin ja elinvoimaroolin kautta (Syrjänen ja Sirviö 2021). Selvityksessä kävi ilmi, että keskustelu on hajanaista ja erityisesti valtion ja kaupunkien näkökulmissa on havaittavissa näkökulmaero. Kaupungit korostavat rooliaan kokonaisvaltaisina paikallisina

yhteiskuntina elinvoimaroolin kautta, kun taas valtion kuntapolitiikassa kaupungit nähdään usein kansallisen politiikan toimeenpanijan näkökulman kautta.

Valtion ja kuntakentän yhteisen kuntapolitiikan vision on syytä sisältää kummatkin näkökulmat ja niihin kytkeytyvät roolit. Kuvassa 2 kansallisen politiikan toimeenpanijan ja elinvoimaroolien jäsenystä on laajennettu. Yhtäältä kuntaa voidaan tarkastella kansallisen politiikan toimeenpanijana ja peruspalvelujen järjestäjänä, jolloin korostetaan kunnan palveluroolia ja viranomaisroolia. Toisaalta kunta voidaan ymmärtää laajemmin paikallisyhteisönä, jolloin rooleista korostuvat elinvoima- ja demokratiaroolit. Kuntien elinvoimaisuuden voidaan katsoa koostuvan samanaikaisesti sekä ulkoisesti mitattavista kunnan talouden ja väestön ominaisuuksista että kunnan, sen asukkaiden ja alueella toimivien yhteisöjen kyvystä hyödyntää käytössä olevia resursseja kuntalaisten hyvinvoinnin ja kunnan toimintakyvyn edistämiseksi nyt ja tulevaisuudessa. Erityisesti elinvoiman edistämässä korostuu myös kansainvälinen ulottuvuus. Suurten kaupunkien yhteistyökumppanit ja verrokkit löytyvät nykyään myös Suomen rajojen ulkopuolelta.

Kuntien monet roolit eivät ole toisilleen vastakkaisia, vaan luonnollisesti tukevat toinen toisiaan. Esimerkiksi tulevaisuuden kuntien palveluroolin keskiössä oleva sivistyspalveluiden järjestäminen liittyy erityisesti kansallisen politiikan toimeenpanoon. Sillä on kuitenkin vahva kytkös myös kuntien elinvoimarooiin ja alueellisen yhteisön kehittämiseen, esimerkiksi demokratiakasvatuksen ja toisen asteen koulutuksen kautta. Kunnan aseman voidaan arvioida sote-uudistuksen jälkeen selkiytyvän. Vaikka muutospohdintaa ja roolien hakemista olisi jatkossakin, kuntien on valtaosin mahdollista kirkastaa olemassa olonsa merkitystä ja keskittyä niihin tehtäviin, joissa kunnalla on enemmän vapautta toimia paikallisten olosuhteidensa puolesta. Tämä kaikki kuitenkin vaatii kunnalta tulevaisuuden haltuunottoa sekä tosiasiatunnustavaa analyysiä käytössä olevista voimavaroista, paikallisista elinvoimatekijöistä ja niiden suuntaamisesta.

**Kuvio 3.** Kunnan kaksi perusolemusta ja niissä korostuvat kunnan ydinroolit (Syrjäsen ja Sirviön (2021) tarkastelua mukaillen)



## 3 Kuntien tilanne ja kehitysnäkymät

Kuntapolitiikan tulevaisuustyö on jatkoa valtiovarainministeriön aiempiin tarkasteluihin kuntien tilanteesta. Kuntien tilannekuva -hankkeessa (2019–2020) muodostettiin kattava kokonaiskäsitelmä kuntien tilanteesta ja lähivuosien kehitysnäkymistä hallituksen päätöksen perustaksi. Tilannekuvatyön tulokset sisältyvät Kunnat käännekohdassa? -raporttiin (Valtiovarainministeriö 2020a). Valtion toimenpiteiden vaikutusta kuntatalouteen ja kuntatalouden kehitysnäkymiä tarkastellaan lisäksi vuosittain julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen yhteydessä valmisteltavassa lakisäätteisessä kuntatalousohjelmassa. Tässä luvussa avataan kuntien tilannekuvatyön tärkeimpiä nostoja ja kuntatalouden kehitysnäkymiä.

### 3.1 Kunnat toimintaympäristön murroksessa

Kuntien tilannekuvatyössä on analysoitu eriytyvää kuntakenttää eri näkökulmista. Merkittävin tekijä kuntien eriytymiskehityksen taustalla on meneillään oleva demografinen muutos. Väestön ikärakenteen muutos ja suurten ikäluokkien vanhenemiseen liittyvä vanhusväestön määrän nopea kasvu erityisesti 2020- ja vielä 2030-luvullakin ovat olleet tiedossa pitkään. Sen sijaan 2010-luvun jatkunut syntyvyyden voimakas lasku on muuttanut väestörakenteen kehitysnäkymiä merkittävästi ja osin yllättäenkin. Syntyvyyden lasku pysähtyi vuonna 2020, mutta Tilastokeskuksen vuoden 2021 väestöennusteen mukaan pitkällä aikavälillä syntyvyys ei tule olemaan väestön ikärakenteen kannalta kestävällä tasolla.

Maan sisäinen muuttoliike, erityisesti kaupungistuminen sekä nuorten ikäluokkien ja syntyvyyden keskittyminen yhä voimakkaammin suurille kaupunkiseuduille ovat voimistaneet väestörakenteen muutoksia osassa kuntia ja nopeuttaneet kuntien välisten erojen kasvua. Väestöllinen huoltosuhte heikkenee edelleen ikäihmisten määrän kasvaessa ja työikäisen väestön määrän vähentyessä. Ilman syntyvyyden tai nettomaahanmuuton selkeää lisääntymistä huoltosuhteen heikentyminen jatkuu vuosikymmeniä. Kuntien väestökadossa ja muuttoliikkeessä yleisemmin on kyse ilmiöstä, johon kunta itse ei lopulta yleensä pysty merkittävästi vaikuttamaan.

Kuntien eriytymiskehityksen ääripäänä ovat kunnat, joissa väestö vähenee ja ikääntyy, ja toisaalta pieni joukko kuntia, joissa väestö kasvaa voimakkaasti sekä maan sisäisen

muuttoliikkeen että maahanmuuton seurauksena. Muuttotappioalueilla tulopohja supistuu, palvelujen tarjoamisen edellytykset heikkenevät ja kunnan talouden kantokyky heikkenee. Toisessa ääripäässä eli nopeasti kasvavissa kunnissa kasvava väestö lisää verotuloja ja valtionosuuksia, mutta tämä edellyttää investointeja palveluiden riittävyyden varmistamiseksi ja infrastruktuurin rakentamiseen. Väestökehityksen vaikutukset kohdistuvat kuntiin eri tavoin. Vaikutukset kuntien tuloihin ja menoihin tai niihin liittyviin riskeihin eivät ole symmetrisiä, mikä aiheuttaa koko yhteiskunnan tasolla ylimääräisiä kustannuksia.

Kuntien välinen eriytyminen näkyy myös verotuloissa. Kunnallisveron tuottoon vaikuttavat kunnan asukkaiden tulotaso ja tulojen rakenne. Mitä enemmän kunnan asukkaiden tulojakauma painottuu pieni- ja keskituloisiin, sitä enemmän näihin kohdistuvat verovähennykset vähentävät kunnan verotuottoa ja sitä pienempi on yhden veroprosenttiyksikön tuoma lisätuotto kunnalle. Kuntien väliset veroprosenttien suuret erot heijastavat tätä samaa ilmiötä: saadakseen saman määrän tuloja heikomman veropohjan kunnassa veroprosentti tulee asettaa korkeammalle kuin kunnassa, jossa asukkaiden tulotaso on korkeampi. Valtion päättämät veronkevennykset eivät kuitenkaan kokonaisuutena ole jääneet rasittamaan kuntataloutta, sillä ne on kompensoitu kunnille vuodesta 2003 lähtien.

Myös yhteisöverotulot ovat eriytyneet kuntien välillä ja keskittyvät erityisesti pääkaupunkiseudulle, vaikka myös joissain pienemmissä kunnissa yhteisöveron osuus verotuloista on suuri. Kiinteistöverolla puolestaan on merkitystä suurille kaupungeille ja niille kunnille, joissa on voimalaitos tai paljon vapaa-ajan asuntoja. Kokonaisuudessaan verotulojen kehitykseen vaikuttaa merkittävästi taloudellisen toimeliaisuuden ja työllisyyden kehitys. Jos kuitenkin työllisyyden kehitys tulee matalapalkkaisista töistä, ei se paranna juurikaan kunnan verotulokehitystä yllä kuvatun mekanismin takia.

Kuntien tehtävien ja velvoitteiden määrä on kasvanut merkittävästi viime vuosikymmeninä sekä kansallisen että EU-säätelyn myötä, kun on haluttu varmistaa esimerkiksi palveluiden saatavuutta, yhdenvertaisuutta ja asukkaiden perusoikeuksia. Samoista syistä tehtävien vähentämisessä on yrityksistä huolimatta epäonnistuttu. Kerran lakisääteiseksi määriteltyjen tehtävien ja velvoitteiden poistaminen on osoittautunut käytännössä erittäin vaikeaksi. Toisaalta merkittäviä kustannussäästöjä ei saavuteta pienten tehtävien karsimisella, vaan laajojen taloudellisten vaikutusten aikaansaamiseksi poistettavat tehtävät tulisi olla sellaisia, joiden poistamisella olisi todennäköisesti myös merkittäviä vaikutuksia kuntien asukkaiden arkeen. Julkisen talouden kestävyys, työvoiman riittävyyden ja väestörakenteen kunnille aiheuttamien paineiden näkökulmista on selvää, että kunnat eivät kestä tulevaisuudessa lakisääteisten tehtävien merkittävää lisäämistä tai laajentamista.

Viidennes Suomen palkansaajista, noin 420 000 henkilöä, työskentelee kunta-alalla. Sote-uudistuksen myötä kuntasektorin henkilöstömäärä puolittuu. Työikäisen väestön määrän väheneminen uhkaa näkyä työvoiman saatavuuden kasvavina ongelmina.



Haasteita kasvattaa se, että 2010-luvun alusta jatkunut kunta-alan henkilöstön eläköityminen jatkuu koko 2020-luvun. Kunta-alalla on jo nykyisin tietyissä ammattiryhmissä haasteita osaavan työvoiman saatavuudessa. Henkilöstövajeessa on alueellisia eroja, mutta työvoimapulaa on kaikenkokoisissa kunnissa. Osaavan työvoiman saatavuuden näkökulmasta koko kunta-alan ja yksittäisten kuntien houkuttelevuudella työnantajina on luonnollisesti suuri merkitys.

## 3.2 Kuntatalouden poikkeusvuodet jatkuvat

Toimintaympäristön yllä kuvatun laajemman muutoksen lisäksi kuntatalous on murroksessa ja erityisesti viimeiset vuodet ovat olleet sen kannalta poikkeuksellisia. Vuonna 2019 kuntatalouden tila oli ennätysellisen heikko. Vuosia 2020 ja 2021 on puolestaan leimannut koronapandemia moninaisine vaikutuksineen. Valtio tuki kuntia mittavasti korona-kriisissä vuonna 2020 ja tukitoimet jatkuivat vielä 2021. Näiden poikkeusvuosien jälkeen sote-uudistus puolestaan muuttaa kuntien taloutta merkittävästi.

### Sote-uudistus muuttaa kuntien tilannetta

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen yhteydessä kunnilta vähennetään koko maan tasolla verotuloja ja valtionosuuksia pois siirtyviä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen menoja vastaavasti. Kuntien yhteisövero-osuutta leikataan kolmanneksella ja kaikkien kuntien kunnallisveroprosenttia alennetaan tasasuuruisesti noin 12 prosenttiyksiköllä. Kunnallisveroprosentin tuotto paranee kuitenkin hieman, kun tiettyjä kunnallisveron vähennyksiä siirretään valtion tuloverotuksen puolelle. Täten kunnan mahdollisesti tekemä veronkorotus tuo uudistuksen jälkeen suhteessa budjetin kokoon enemmän tuloja kuin nykyisin.

Valtionosuuksia ja veromenetysten kompensatioita vähennetään 70 prosenttia. Peruspalvelujen valtionosuuden laskennallisista kustannuksista poistetaan sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvät osat. Kuntien valtionosuudet määräytyvät jatkossa pääsääntöisesti kunnissa säilyvien valtionosuustehtävien, kuten varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen mukaisesti, toisin sanoen lasten ja nuorten määrän mukaisesti. Lisäksi valtionosuuksiin sisällytetään pysyvästi mittavat tasauselementit, joilla rajataan uudistuksen vaikutusta kunnan talouteen. Koska kuntien verotulojen määrä pienenee huomattavasti, verotuloihin perustuvaan tasaukseen on tehtävä muutoksia. Edellä kuvattujen muutosten seurauksena kunnan tulorakenteessa valtionosuuksien ja omien verotulojen osuudet saattavat muuttua merkittävästi.

Sote-uudistus lisää kunnan talouden vakautta ja ennakoitavuutta, koska väestön ikääntymisestä suoraan aiheutuva palvelutarpeen kasvu ja etenkin vaikeasti ennakoitavat erikoissairaanhoidon menot siirtyvät pois kuntien vastuulta. Toisaalta kunnan tehtäväkenttä kapenee ja talouden tasapainottamiskeinot ovat nykyistä rajallisemmat. Jos kunnassa on vähän lapsia ja verotulojen kehitys vaimeaa, kunnan taloudellinen liikkumavara on uudistuksen jälkeenkin rajattu. Sote-uudistuksella ei lähtökohtaisesti paranneta eikä heikennetä uudistusta edeltävää kunnan talouden tilaa, mikä korostaa kunnan hyvän taloudenpidon merkitystä jo ennen uudistusta.

### **Kuntien edessä on haasteita myös sote-uudistuksen jälkeen**

Kuntien rahoituksellinen tasapaino on heikentynyt viime aikoina lukuun ottamatta koronakriisin poikkeusvuosia, jolloin valtion koronatuuet vahvistivat kuntataloutta. Epätasapainon taustalla on se, että kuntien verotulojen ja valtionosuuksien kasvu on ollut vaimeaa suhteessa menojen kasvuun. Kuntatalouden investoinnit ovat lisäksi kasvaneet viime vuosina voimakkaasti. Matala korkotaso on vauhdittanut suuria investointihankkeita ja osin helpottanut monien välttämättömien investointien toteutusta. Samalla kuntien lainakanta on kuitenkin kasvanut huomattavasti.

Kuntien käyttötalouden haasteelliset näkymät edellyttävät investointien priorisointia ja pitkäjänteistä suunnittelua, jotta käyttötalouden liikkumavara ja lainanhoitokyky saadaan säilytettyä. Vaikka korkotaso on pitkään ollut poikkeuksellisen matala, korkoriskiä tai kansainvälisten rahoitusmarkkinoiden epävarmuuksia ei voi sulkea pois kuntien talouden riskienhallinnasta. Myös rahoituksen ja investointien liikkumavaran osalta kuntakohtaiset erot ovat suuret. Investointitason pysyessä korkeana kuntakentän ja erityisesti suurempien kaupunkien velkaantuminen jatkaa kasvuaan. Sote-uudistuksessa velat säilyvät ennallaan (pois lukien osa konsernivelesta poistuu), joten suhteellinen velkaantuneisuus kaksinkertaistuu.

### **Kuntatalouden kehitysarvio lähivuosille**

Kuntatalouden kehitysnäkymiä arvioidaan säännöllisesti kuntatalousohjelmaa valmisteltaessa. Kuntatalousohjelmaan sisältyy kuntatalouden kehitysarvio, joka on painelaskelma ilman oletuksia veroprosenttien muutoksista tai muista kuntien päätösperäisistä toimista tuleville vuosille. Valtion toimenpiteet otetaan huomioon viimeisimmän talousarvioesityksen ja julkisen talouden suunnitelman mukaisesti. Alla on kuvattu syksyn 2021 kuntatalousohjelman keskeisiä tuloksia (valtiovarainministeriö 2021b).

Vuodesta 2022 alkaen koronapandemiasta aiheutuvien lisäkustannusten arvioidaan vähitellen poistuvan, mutta myös valtion tukitoimet, kuten yhteisöveron korotettu jako-osuus ja valtionosuuslisäykset, poistuvat. On kuitenkin todennäköistä, että koronatautilanteesta

aiheutuu terveydenhuollossa lisäkustannuksia myös vuonna 2022. Koronapandemia tuo kansantalouden ja kuntatalouden kehitysnäkymiin jonkin verran epävarmuutta. Kuntatalouden rahoitusasema vahvistui erityisesti vuonna 2020 merkittävästi valtion koronatuukien seurauksena, mutta sen arvioidaan kokonaisuutena heikkenevän vuonna 2022 valtion tukitoimien poistuessa ja kuntatalouden menojen kasvaessa tuloja nopeammin.

Vuodesta 2023 lähtien kuntien kustannuksista suurin osa syntyy varhaiskasvatukseen sekä koulutuksen järjestämisestä. Koko 2010-luvun jatkunut syntyvyyden aleneminen on kuitenkin kääntänyt koulutuksen (mukaan lukien varhaiskasvatus) palvelutarpeen laskuun. Kehitysarviossa palvelutarpeen laskua on tosin hieman pehmennetty, sillä laskennallista säästöpotentiaalia ei ole mahdollista hyödyntää kaikissa kunnissa ainakaan kovin nopeasti.

Kuntatalouden reilun 20 miljardin euron lainakannasta arviolta 4,6 miljardia euroa siirtyy pois sote-uudistuksen myötä. Tämän jälkeen kehitysarviossa kuntatalouden lainakannan kasvunopeuden oletetaan hidastuvan viime vuosikymmenen keskimääräiseen kasvuun verrattuna.

Kuntatalouden toiminnan ja investointien rahavirran arvioidaan edellä kuvatuilla oletuksilla pysyvän lähivuosina negatiivisena vuotta 2023 lukuun ottamatta. Vuoden 2023 poikkeusta selittää se, että sote-uudistuksen vaikutus kuntien verotuloihin ei näy täysimääräisesti vielä vuonna 2023. Tuolloin kunnille kertyy vielä korkeamman veroprosentin ja jako-osuuden kunnallis- ja yhteisöverotuloja aiemmilta verovuosilta. Vuosina 2024–2025 kuntatalouden toiminnan ja investointien rahavirta on yli 700 miljoonaa euroa negatiivinen.

Kuntatalousohjelmassa kuntien rahoitusaseman muutosta arvioidaan koko maan näkyvien ohella myös kuntakoryhmittäin. Keskimääräinen kunnallisveron laskennallinen korotuspaine on vuosina 2022–2025 suurempi asukasluvultaan suuremmissa kunnissa kuin pienemmissä kunnissa. Suurin kunnallisveron korotuspaine kohdistuu laskelman perusteella 20 000–40 000 asukkaan kuntakoryhmään. Tarkastelujakson lopulla laskennallista veronkorotuspainetta on laskelman mukaan kuitenkin kaikissa kuntakoryhmissä ja vuosina 2024–2025 paine kasvaa erityisesti asukasluvultaan pienissä, alle 2 000 asukkaan, kunnissa. Suurten ja keskisuurten kuntien korotuspainetta selittää osaltaan korkea investointitaso. Pelkästään vuosikatteella tarkasteltuna yli 100 000 asukkaan kuntaryhmän tilanne on vahvin koko tarkastelukauden aikana.

### 3.3 Kuntien eriytymiskehitys kuntapolitiikan erityisenä haasteena

Tulevan kuntapolitiikan keskeiset haasteet liittyvät eriytymiskehitykseen vastaamiseen ja siihen, miten erilaiset kunnat selviytyvät eri rooleistaan. Sote-uudistuksen jälkeen kuntien vastuulla pysyvät niin sanotuista peruspalveluista sivistyspalvelut: varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus, kulttuuri-, kirjasto-, liikunta- ja nuorisopalvelut. Kunnilla on lakisääteinen rahoitusvastuu toisen asteen koulutuksesta ja kunnat ovat myös pääasiallisia toisen asteen koulutuksen järjestäjiä.

Pienenevät työikäiset ja nuoremmat ikäluokat, kunta-alan voimakas eläköityminen, osaan työvoiman saatavuuteen liittyvät vaikeudet sekä kuntien tulokehityksen heikohkot näkymät tulevat lähivuosina vaikeuttamaan varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestämistä erityisesti väestöä menettävissä pienissä kunnissa. Tällöin kunnissa korostuvat erilaiset entistä pienemmän väestön kanssa pärjäämiseen liittyvät haasteet kuten palveluverkon sopeuttaminen. Näihin tulee suhtautua realistisesti, mutta etsien samanaikaisesti älykkään sopeutumisen ja uudistumisen mahdollisuuksia. Myös muissa kuntien tehtävissä, kuten kaavoituksessa, rakentamisessa ja ympäristönsuojelussa on havaittu liian vähäisistä resursseista johtuvia haasteita. Toisaalta esimerkiksi kulttuuri-, kirjasto- ja liikuntapalveluiden kaikkia ikäluokkia koskeva palvelutarve voi kasvaa, kun ikääntyvän väestön suhteellinen osuus kasvaa.

Suurissa kaupungeissa korostuu väestönkasvun hallinta. Lisäksi alueiden eriytyminen kaupunkien sisällä on ollut viime aikoina vahvistumassa, mikä osakseen haastaa suurten kaupunkien tilannetta. Kaupunkeihin keskittyy yhä enemmän myös esimerkiksi maankäytön, asumisen ja liikenneinfrastruktuurin kehittämiseen liittyvää toimintaa. Suuri osa nuorista ikäluokista asuu kaupungeissa, jolloin myös nuoriin liittyvät teemat korostuvat kaupungeissa. Kaupunkien kasvun ja elinvoimaisuuden kysymykset ovat keskeisiä koko Suomen kuntasektorin kannalta.

Kuntien väliset erot nousevat esiin myös demokratian ja osallisuuden kehittämistyössä. Kunnissa demokratian ja osallisuuden edistäminen koostuu parhaimmillaan monista erilaisista toimista ja toimintatavoista sekä toimintaan pysyvyyttä tuovista rakenteista. Mikä toimii isoissa kaupungeissa, ei toimi välttämättä lainkaan pienissä tai harvaan asutuissa kunnissa sekä päin vastoin. Osa haasteista on yhteisiä, kuten asukkaiden mahdollisuudet digitaaliseen ja sähköiseen osallistumiseen, osa taas on seurausta paikallisista olosuhteista. Pienemmät kunnat ovat tuoneet esiin tarvitsevansa enemmän resursseja kehittämistyöhön. Kuntien tulevaisuudessa sivistyspalveluiden korostuminen voi kuitenkin edesauttaa kuntademokratiaa lisäämällä kuntalaisten aktiivista osallistumista peruspalveluita koskevaan päätöksentekoon ja kannustaa erityisesti nuoria kuntalaisia osallistumaan päätöksentekoon nykyistä aktiivisemmin. Kuntien kannattaakin hyödyntää muutoksen kuntalaisten ja erityisesti nuorten kuntalaisten osallistamista koskevien toimintatapojen aktiivisessa kehittämisessä.

Kuntien eriytyvä kehitys näkyy myös esimerkiksi niiden edellytyksissä digitalisaation hyödyntämiseen. Yhtäällä osa kunnista tekee laajamittaista kehittämistä digitalisaatioissa hyödyntäen tekoälyä tai robotisaatiota. Osalla kunnista ei puolestaan ole riittävää hankintaosaamista ict- ja järjestelmähankintojen toteuttamisessa. Sähköisten palveluiden tila on tullut näkyväksi koronapandemian aikana, jolloin kysyntä digitaalisille palveluille on kasvanut merkittävästi. Digipalveluiden puute koskee erityisesti pienempiä kuntia ja kaupunkeja. Tietoisuutta digikehittämisen tarpeista ja kuntien välistä yhteistyötä on kuitenkin kyetty lisäämään viime vuosina tukemalla kuntien digitalisaatiomuutoksia kansallisilla ohjelmilla ja rahoituksella.

Eriytymiskehityksen jatkuminen voi kunnissa pahimmillaan johtaa toimintavaihtoehtojen supistumiseen siten, että kunta ajautuu liitokseen tai yhteistoimintaan niin sanotusti vähiten tarjoavan kanssa. Suomeen on pitkälti väestökehityksen seurauksena syntyneissä alueissa, joissa kaikille alueen kunnille on kasautunut samankaltaisia ongelmia. Erityisen ongelmallisia ovat tilanteet, joissa myös alueen aiemmin elinvoimaisin ja taloudellisesti vahvin, usein väestömäärältään suurin kunta alkaa olla vaikeuksissa. Jos tällaisessa tilanteessa alueen keskuskunnalla täyttyvät niin sanotut kriisikuntakriteerit, myös arviointimenettelystä tulee merkittävästi vaikeampi, eikä ongelmien ratkaisemiseen enää auta perinteiset säästötoimet eivätkä välttämättä kuntarakennettakaan koskevat ratkaisut.

### **Miten turvata asukkaiden itsehallinto ja perusoikeudet tulevaisuuden kunnissa?**

Kuntien vaihteleva kantokyky ja resurssit sekä edelleen eriytyvä kehitys on johtanut tilanteeseen, jossa kansallisessa politiikassa on haluttu varmistaa asukkaiden yhdenvertaisuutta säätämällä kunnille tehtäviä ja tiukentamalla niitä koskevia velvoitteita. Tästä on seurannut, että valtion kuntapolitiikassa on korostunut voimakkaasti kuntien palvelurooli ja sen edellytysten varmistaminen. Eriytymisestä johtuen on uuden lainsäädännön vaikutusten arviointi ja rahoitusperiaatteen toteutumisen varmistaminen kaikissa kunnissa kuitenkin aikaisempaa vaikeampaa. On vaikea arvioida, onko kaikilla kunnilla esimerkiksi työvoiman saatavuuteen liittyvät vaikeudet huomioiden tosiasialliset mahdollisuudet selviytyä uusista tai laajentuneista velvoitteista lain edellyttämällä tavalla.

Kuntakenttä eriytyy jatkossakin keskeisen peruspalvelutehtävänsä osalta: osassa kuntia koulutuksellisten palveluiden järjestämiseen on laaja tarve ja sitä kautta valmiuksia, kun taas osassa kuntia edellytykset järjestää koulutuksellisia palveluita voivat heikentyä. Toisaalta kunnissa, joissa lapsia on paljon, on myös paljon koulutukseen liittyviä uusinvestointitarpeita. Sen sijaan useissa kunnissa lapsi- ja nuorisoiäluokat pienenevät ja varhaiskasvatus- ja koulutuspalveluiden tarve vähenee. Samalla väestörakenteen muutos aiheuttaa näiden palveluiden yksikkökohtaisten kustannusten kasvua erityisesti harvaan asutuilla alueilla.

Perustuslaillisesta näkökulmasta kuntien eriytymiskehityksessä on kysymys lopulta siitä, miten kunnallinen itsehallinto ja kansalaisten sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kyetään tulevina vuosina sovittamaan yhteen. Suomessa on valtiosääntöoikeudellisissa käytännöissä ollut pitkään vallalla niin sanottu yhtenäiskunta-ajatus, jossa kaikkia kuntia kohdellaan samalla tavalla riippumatta kuntatasoisista olosuhde-eroista tai yksittäisten kuntien taloudellisesta kantokyvystä. Tulevaisuuden kuntapolitiikassa on pohdittava, voidaanko eriytyvässä tilanteessa yhä jatkaa yhtenäiskunta-ajattelulla vai tulisiko politiikan suuntaa muuttaa.

## 4 Tulevan kuntapolitiikan keskeiset kysymykset

Osana kuntapolitiikan tulevaisuustyötä on koottu teemakohtaisia johtopäätöksiä, joiden toimenpidesuosituksen eteenpäin vieminen nähdään hyödyllisenä ja mahdollisena riippumatta luvussa 5 esitetyistä laajemmista skenaarioista. Teemakokonaisuudet on jaettu kolmeen kokonaisuuteen: erilaisten kuntien toimintaedellytysten turvaamiseen, valtion kuntiin kohdistamaan ohjaukseen tehtävien ja talouden näkökulmasta sekä rahoitusjärjestelmän kehittämistarpeiden tarkasteluun.

### 4.1 Erilaisten kuntien toimintaedellytysten turvaaminen

Kuntien eriytymisen seurauksena Suomessa on toimintaedellytyksiltään yhä erilaisempia kuntia, joita myös koskettaa osittain toisistaan poikkeavat mahdollisuudet ja haasteet. Tulevaisuuden kuntapolitiikassa onkin kyettävä huomioimaan erilaisten kuntien toimintaedellytykset ja turvaamaan niitä.

Kuntapolitiikan tulevaisuustyön aikana on noussut esiin erityisesti eriytymiskehityksen ääripäihin eli suuriin kaupunkeihin ja asukasmäärältään pieneneviin kuntiin liittyvät kysymykset (Syrjänen ja Sirviö 2021). Tässä luvussa pohditaankin aluksi toisaalta kaupunkien erityisiä kysymyksiä ja toisaalta väestöltään vähenevien kuntien kysymyksiä esimerkiksi älykkään sopeutumisen ja uudistumisen kautta. Samassa yhteydessä tunnustetaan monipaikkaisuuden ilmiö, joka on etenkin poikkeusaikojen myötä noussut vahvasti keskusteluun.

Nämä ääripäät eivät luonnollisestikaan ole homogeenisiä tai yhtä kuin koko kuntakenttä. Niiden väliin jää koko joukko muun tyyppisiä kuntia, esimerkiksi kasvavia kuntia, seutukaupunkeja, kehyskuntia, pieniä kuntia sekä kaksikielisiä kuntia. Erilaisten kuntien toimintaedellytysten turvaamiseen liittyy yhteisiä teemoja, jotka koskettavat laajasti kaikkia kuntia. Monia näistä uudistumismahdollisuuksista, kuten digitalisaatiota, johtamista tai kuntarakenteen kehittämistä, käsitellään luvussa yhtenäisesti kaikkien kuntien osalta.

Yksi olennaisimpia erilaisten kuntien toimintaedellytysten turvaamisen keinoja on kestävästä kehityksestä huolehtiminen. Kestävä kehitys sisältää niin taloudellisen, sosiaalisen kuin ekologisen kestävyuden näkökulmat. Näiden näkökulmien huomioimisessa kunnilla on keskeinen rooli. Valtion kuntapolitiikan tulee tukea kuntia kestävyyshaasteisiin vastaamisessa.

Merkittävimmät kestävyysmurroksen haasteet Suomessa liittyvät ilmastonmuutokseen vastaamiseen, luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseen, muita pohjoismaita alhaisempaan työllisyysasteeseen ja väestökehityksestä johtuvaan julkisen talouden kuormitukseen sekä ihmisten osattomuuteen yhteiskunnassa. Haasteita liittyy myös kestävä kehityksen toimeenpanoon, pitkäjänteisyyteen sekä ympäristöllisten, sosiaalisten ja taloudellisten vaikutusten samanaikaiseen arviointiin.

Kestävä kehityksen jalkautumisessa osaksi kunnan toimintaa tarvitaan strategista johtamista ja laaja näkökulma kestävään kehitykseen, jolloin kestävyyttä vahvistavia toimenpiteitä toteutetaan kaikessa kunnan toiminnoissa eikä vain tietyissä tehtävissä tai toimialoilla. Kansallinen kestävyyspaneeli korostaa kestävä kehitystä nimenomaan johtamisen kysymyksenä (Kestävyyspaneeli 2020). Osalle kuntia kestävä kehityksen näkökulma on jo vakiintunut. Toisaalta on kuntia, joille kyseessä on uudenlainen johtamisen viitekehys, jonka läpiviemiseksi tarvitaan ajattelutapojen ja toimintakulttuurin muutosta.

Suomi on sitoutunut Yhdistyneiden kansakuntien kestävä kehityksen Agenda2030 -toimintaohjelman tavoitteisiin ja toimeenpanoon. Kuntien rooli kestävä kehityksen edistämässä on merkittävä. Agenda2030 -tavoitteista noin 60 prosenttia on kohdennettavissa kuntien toimintaan, kuten koulutukseen ja laaja-alaisiin infrapalveluihin. Myös valtion ja kuntien yhteinen Julkisen hallinnon strategia kannustaa huomioimaan kestävä kehityksen laajana viitekehysenä julkisen sektorin suunnitelmissa ja toimenpiteissä.

Laaja-alaisesti ymmärretty kestävä kehitys on teema, joka kulkee mukana kuntapolitiikassa erilaisten kuntien toimintaedellytysten turvaamisessa. Taloudellisen kestävyuden huomioiminen päätöksenteossa on haluttu nostaa vahvasti esille tässä raportissa. Kuntatalouden näkymät ovat haastavat, joten taloudellisesti kestävien päätösten tekemisen merkitys tulee kasvamaan niin valtion kuntapolitiikassa kuin kuntien omissa päätöksissä. Tästä asiasta on kirjoitettu luvussa 4.2.4.

Kestävä kehitys on nähtävissä tärkeänä viitekehysenä niin suurten kaupunkien kuin taantuvien alueiden näkökulmasta. Tässä luvussa tarkastellaan myös kuntaliitoksia kuntien kapasiteetin ja kestävyuden vahvistajina. Kunnallista itsehallintoa ja demokratiaa tarkastellaan etenkin onnistuneen johtamisen näkökulmasta. Lopuksi tarkastellaan uudenlaisia toimintatapojen kehittämismahdollisuuksia, jotka entistä parempi tiedonhallinta ja digitalisaatio mahdollistaisivat.



### 4.1.1 Kaupunkien erityiset kysymykset

Suomessa kaupungilla tarkoitetaan kaupunkinimitystä käyttävää kuntaa. Kaupunkeja on 107 eli yli kolmannes kunnista. Kaupungin käsitteeseen on Suomessa aiemmin kytketty erinäisiä oikeuksia ja velvollisuuksia, mutta kuntamuotoja koskevat lainsäädännön erot poistettiin käytännössä vuoden 1976 kunnallislaille. Vaattovaara ym. (2021) huomauttavatkin, että kuntapolitiikassa on korostunut yhtenäiskunta-ajatus, jossa kaupunkien erityisyys on asteittain häivytetty kansallisvaltion tavoitteiden ja yleisemmin määritettävissä olevan paikallisen itsehallinnon tieltä.

Vaikka lainsäädännössä on pyritty kuntien yhtenäisyyteen, kaupunkien ja muiden kuntien eriytymisen lisäksi kaupungit eriytyvät keskenään. Suomessa on kokonsa ja ominaispiirteidensä puolesta useilla kriteereillä kaupungin määritelmät täyttäviä kaupunkeja, seutukaupunkeja, pienempiä kaupunkeja ja maaseutumaisia alueensa keskuskuntia. Eri-laisilla kaupungeilla on myös keskenään osittain erilaisia intressejä suhteessa valtioon. Esimerkiksi suurimmat kaupungit ovat jo pitempään tuoneet esiin näkemyksen, jonka mukaan niiden näkemyksiä ei oteta valtion päätöksenteossa riittävästi huomioon. Niiden osalta epätarkoituksenmukaiselta on näyttäytynyt esimerkiksi kansallisten uudistusten, viimeisimpänä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen, perusteellinen Suomen pienkuntavaltaisella rakenteella ja pienempien kuntien vaikeuksilla selviytyä tehtävistään.

Kaupunkien kohtaamien kehityshaasteiden laatu ja mittaluokka ovat nostaneet esiin pohdinnat kaupunkien institutionaalisesta asemasta. Työ- ja elinkeinoministeriön tilaamassa ja tutkijoiden laatimassa kaupunkipolitiikan sparrauspaperissa puhutaan kaupunkien liudentumisesta lainsäädännön ja hallinnon kohteina, jolloin kaupunkien erityispiirteitä ei tunnisteta valtion ohjauksessa. Edelleen tutkijat tuovat esille, ettei yhdenmukaisuuden tavoite kuntiin kohdistuvassa politiikassa tuota eriytyvään kehitykseen tarvittavaa tukea, jopa päinvastoin (Vaattovaara et al. 2020). Ratkaisuna kaupunkien merkityksen tai edelläkävijäroolin vahvistamiseen on esitetty myös kaupungeille mahdollisuutta ottaa suurempi vastuu kuntien tehtävien hoitamisesta.

Samaa keskustelua on käyty myös kansallisen kaupunkipolitiikan työryhmissä ja kansallisen kaupunkistrategian valmistelussa. Vuonna 2020 valmistui ensimmäinen kansallinen kaupunkistrategia, joka laadittiin yhteistyössä kaupunkien ja valtion kesken. Strategian merkittävämmäksi teemaksi nousi kaupunkien ja valtion kumppanuus. Kumppanuudella tarkoitetaan kaupunkeja koskevaan valmisteluun liittyvää yhteistyötä kaupunkien ja valtion välillä aina tavoitteiden asettamisesta toimeenpanoon saakka. Kaupunkistrategiassa on todettu, että kumppanuuden rinnalla tulee askeleittain vahvistaa kaupunkien institutionaalista asemaa keskeisinä yhteiskunnan toimijoina.

Kaupunkien menestyminen on muodostunut kansallisen kehityksen kannalta yhä tärkeämmäksi. Esimerkiksi kaupunkien taloudellinen merkitys niin alueellisesti kuin valtakunnallisesti kasvaa, kun väestö ja taloudellinen toiminta keskittyvät niihin kasvavassa

määrin. Tilastokeskuksen syksyn 2021 väestöennusteen mukaan kuudessa suurimmassa kaupungissa asuu noin 34 prosenttia väestöstä. Osuuden arvioidaan kasvavan vuoteen 2040 mennessä noin 38 prosenttiin. Kuuden suurimman kaupungin ympärille muodostuneiden seutukuntien osuus Suomen bruttokansantuotteesta on puolestaan yli puolet. Kuntien investoinneista kuuden suurimman kaupungin osuus on noin 45 prosenttia.

Myös kansainvälinen muuttoliike suuntautuu erityisesti suurimpiin kaupunkeihin, mikä kasvattaa niiden roolia maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikassa. Suurimmissa kaupungeissa on myös nähtävissä voimakkaampaa asuinalueiden eriytymistä eli segregatiota, jonka vähentäminen voisi tuoda niin alueellisesti kuin myös kansallisesti merkittäviä positiivisia vaikutuksia. Toisaalta kaupunkien rooli muun muassa ilmastonmuutoksen hillinnässä ja siihen sopeutumisessa on tärkeä. Monet kaupungit nähdään Suomessa ja jopa kansainvälisessä mittakaavassa edelläkävijöinä ilmastonmuutoksen torjuntatoimissa. Kaupunkien tilanteeseen onkin syytä kiinnittää laaja-alaisesti erityistä huomiota. Kaupunkien elinvoiman kehittäminen hyödyttää koko kaupunkiseutua ja laajemmin myös koko Suomea.

Edellä kuvatut ilmiöt koskevat kaikenkokoisia kaupunkeja ja osittain muitakin kuntia, mutta kaupunki-ilmiöt ovat kansallisesti merkityksellisimpiä erityisesti suurimpien yli 100 000 asukkaan kaupunkien ja vaihtelevasti maakuntakeskusten osalta. Osa ilmiöistä koskee voimakkaammin lähinnä esimerkiksi kuutta suurinta kaupunkia. Esimerkiksi maahanmuuton ja kotouttamisen kannalta kuusi suurinta kaupunkia ovat keskeisiä. Toisaalta erityisesti seitsemää suurinta kaupunkiseutua koskevat maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen liittyvät haasteet. Kansallisessa arvonluonnissa suurimpien kaupunkien rooli on merkittävä, mutta toisaalta laajemmalla kaupunkiryhmällä on siinä myös oma roolinsa. Koko maan tasapainoisen aluekehityksen kannalta tarkastelussa on tärkeä pitää mukana myös maakuntakeskukset, joilla on erityinen rooli ja tehtävä alueidensa keskuskaupunkeina. Talousalueensa keskuksina toimivat seutukaupungit ovat vahvoja alueellisia toimijoita.

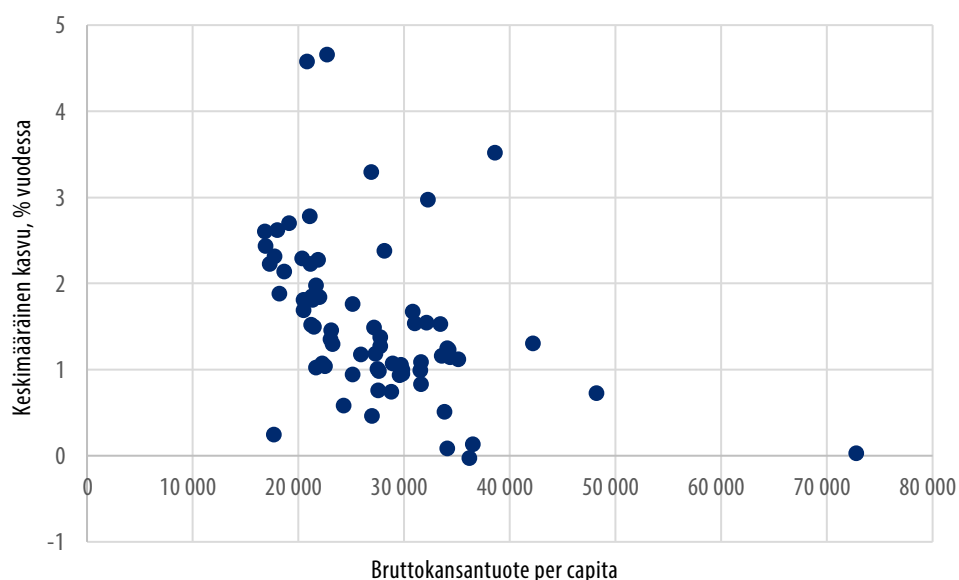
Kaupungeilla on tärkeä rooli kansantalouden kasvun taustalla. Talouskasvu on oleellinen tekijä ikääntymisen aiheuttamaan julkisen talouden kustannusten nousuun vastaamisessa. Kuitenkin viime vuosina talouskasvu on heikentynyt monissa maissa, ja Suomessa erityisesti viime vuosikymmen on ollut vaimean kasvun aikaa<sup>2</sup>. Alueiden näkökulmasta Suomen

---

2 Talouskasvun heikkeneminen on osittain globaali ilmiö. Suvanto (2017) muistuttaa, että talouskasvun heikkenemiselle on useita mahdollisia tekijöitä eikä heikkenemisen syistä olla täysin perillä. Bloom ym. (2020) näyttävät, että uusien keksintöjen tekeminen vaatii entistä enemmän työtä eli innovointi on ikään kuin aiempaa vaikeampaa. Ikääntyvällä väestöllä voi jo sinänsä olla negatiivisia vaikutuksia talouskasvuun (Jones 2020; Valkonen ja Lassila 2021). Toisaalta teknologian uusien muotojen, kuten tekoälyn, vaikutukset talouskasvuun ja elinkeinoelämän toimintaan ovat epäselvät (Aghion ym. 2017).

aineistolla tehdyn tarkastelun perusteella lähtötasoltaan korkean bruttokansantuotteen seutukunnat<sup>3</sup> ovat 2000-luvulla kasvaneet hitaammin kuin lähtötasoltaan matalamman bruttokansantuotteen seutukunnat (kuva 4). Matalamman tulotason alueiden nopeampaa kasvua kutsutaan taloustieteellisessä kirjallisuudessa konvergoitumiseksi. Lähtötasoltaan matalamman bruttokansantuotteen alueet voivat esimerkiksi omaksua muilla alueilla jo käytössä olevia toimintamalleja, jolloin niiden kasvu on nopeaa. Toisaalta nopea kasvu voi johtua joillain alueilla esimerkiksi perinteisistä, menestyvistä teollisuuskeskittymistä.

**Kuvio 4.** Keskimääräinen talouskasvu seutukunnittain vuosina 2000–2018 vuoden 2000 asukaskohtaisen bruttokansantuotteen mukaan jaoteltuna, % vuodessa



Erityisesti suurten kaupunkien ympärillä olevat korkeamman bruttokansantuotteen seutukunnat ovat kasvaneet viime aikoina hitaammin. Talouskasvun edistämiseksi voitaisiinkin kiinnittää laajempaa huomiota kansantalouden tason dynamiikkojen, kuten inhimillisen pääoman, ideoiden ja teknologioiden, lisäksi myös aluetason dynamiikkoihin. Kaupunkeihin ja kaupunkialueisiin liittyy dynamiikkoja, jotka edesauttavat esimerkiksi uusien ideoiden syntymistä eri tavoin kaupunki- ja aluetasolla. Toisaalta työvoiman saatavuus on merkittävä haaste ja kasvun rajoite.

<sup>3</sup> Seutukunta on kuntien tilastollinen jaottelutapa, jossa yhteen seutukuntaan kuuluu useampi kunta.

Alueiden näkökulmasta erityisesti kasautumiseen liittyvät teemat ovat talouskasvun tärkeitä tekijöitä. Kasautumisessa esimerkiksi saman alan yrityksiä sijoittuu lähelle toisiaan, mistä on hyötyjä niin yksittäisille yrityksille itselleen kuin yritysten muodostamille maantieteellisille keskittymille laajemmin. Kasautumista voi tapahtua erilaisilla alueilla esimerkiksi maantieteen tai suuren yksittäisen yrityksen läsnäolon vuoksi, mutta viime aikoina kirjallisuudessa huomio on kiinnittynyt erityisesti kaupunkeihin liittyvään kasautumiseen, kasautumisen seurauksena syntyviin heijastusvaikutuksiin (spillovers) ja niihin liittyviin dynamiikkoihin (Piekkola ja Susiluoto 2012). Osajien välisen vuorovaikutuksen ja epävirallistenkin kohtaamisten kautta tieto ja uudet ideat ikään kuin läikkyvät myös muille osaajille.

Heijastusvaikutuksista erotetaan usein toimialan sisäiset heijastusvaikutukset (Marshall-Arrow-Romer-vaikutukset), kilpailun hyödylliset vaikutukset (Porter-vaikutukset) ja monipuolisen yritys- ja toimialarakenteen merkitys (Jacobs-vaikutukset). Empiiristen tutkimusten mukaan suurempiin kaupunkeihin liittyvässä kasautumisessa korostuu erityisesti kilpailu ja toiminnan monipuolisuus<sup>4</sup>. Sen sijaan erikoistuminen on tärkeää ei niinkään suurimmissa kaupungeissa vaan erityisesti vähemmän tiiviillä alueilla eli esimerkiksi keskikokoisissa teollisuuskaupungeissa. Kaupunkien kasautumisen hallintaan ja sen parantamiseen liittyvät teemat ovat kansallisesti merkittäviä, koska niillä voidaan saavuttaa merkittäviä kansallisia hyötyjä (Hendersson 2007).

Kaupungit voivat vahvistaa talouskasvua edistämällä kasautumista esimerkiksi maankäyttöön ja infrastruktuuriin liittyvillä toimilla. Myös valtio voi tukea kaupunkien kasvunäkymiä omilla toimenpiteillään. Toisaalta kaupunkien talouden tutkimuksellinen tietopohja kaipaa vahvistamista. Suomessa on kaupunkien ja alueiden kasvua ja taloutta koskevaa tutkimusperinnettä, ja eri kaupunki- ja alueteemoihin liittyvää tutkimusta on tehty myös aivan viime aikoina. Tätä pohjaa ja sen politiikkaseurausten yhteyttä sekä yleistä kaupunkitalouden ymmärtämystä olisi syytä edelleen vahvistaa. Yksi vaihtoehto olisi hyödyntää valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan hankkeita esimerkiksi kasautumisen tutkimiseen suomalaisissa kaupungeissa. Tätä voitaisiin vahvistaa perustamalla poikkihallinnollinen kaupunkitalouden työryhmä, jonka tarkoituksena olisi edistää kaupunkitalouden tietopohjan ja tilannekuvan kehittämistä sekä tutkimukseen pohjautuvien

---

4 Glaeser ym. (1992) on aiheen keskeisempiä aikaisia tutkimuksia ja he tarkastelevat eri heijastusvaikutusten osuutta yhdysvaltalaisen kaupunkien (työllisyyden) kasvun takana. Tulosten mukaan erityisesti kilpailu ja moninaisuus ovat olennaisia kasvun taustalla, mutta ei niinkään erikoistuminen. Myöhemmissä tutkimuksissa on jatkettu aiheen tutkimista erilaisilla aineistoilla ja hyödyntäen selitettävänä muuttujana esimerkiksi tuotantoa, tuottavuutta ja patenteja. Tuoreehko kokoomatutkimus tarkastelee kaupunkien kasvua hyödyntäen aihepiirin aiempia empiirisiä tutkimuksia. de Groot ym. (2016) mukaan kaupunkien kasvussa erityisen merkittäviä kasautumisvoimia ovat ne, jotka liittyvät kilpailuun alueella ja erilaisten toimialojen läsnäoloon.

politiikkasuositusten laatimista ja jossa myös kaupungeilla olisi edustus. Työryhmällä vastattaisiin myös kasvavaan tarpeeseen tutkimus- ja hallintoyhteisön nykyistä vaikuttavammasta yhteistyöstä. Työryhmän työtä olisi mahdollista pohjustaa tilaamalla ennen sen asettamista kaupunkitalouden ja sen tutkimuksen tilannekuvaa käsittelevä raportti, jossa huomioitaisiin erityisesti kaupunkien ja talouskasvun suhde.

Tietopohjan ja tilannekuvan vahvistamisen lisäksi on tärkeää huomioida, että erityisesti suurimmat kaupungit kilpailevat kansainvälisesti muiden suurten kaupunkien kanssa. Siksi tulisikin edistää toimenpiteitä, joilla kaupunkien kilpailuasema kansainvälisessä kontekstissa paranee.

### **Kasvavien kaupunkien ja kuntien investointikyky**

Kuntien elinvoimaisuuteen ja talouden kantokykyyn vaikuttavat investoinnit, joiden avulla vastataan muun muassa väestömäärän kasvuun, uusiin palvelutarpeisiin ja kestävästä kehityksen tavoitteisiin. Viimeaikaisessa keskustelussa on korostunut huoli suurimpien kaupunkien ja kasvavien kuntien sote-uudistuksen jälkeisestä investointikykyä. Osana kuntapolitiikan tulevaisuustyötä käytiin keskustelukierros kuuden suurimman kaupungin kanssa tavoitteena selvittää tulevaisuuden investointikykyä ja sitä turvaavia keinoja. Investointikyvyn haasteet koskevat kasvavia kuntia laajasti, mutta kuuden suurimman kaupungin investoinnit kattavat lähes puolet kaikkien kuntien investoinneista, joten niiden kehittämiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Kaupunkien kanssa käydyissä keskusteluissa nousi esiin vahvasti se, että suuret kaupungit panostavat nyt ja tulevaisuudessa merkittävästi kasvuun ja sen edellytysten luomiseen. Kaupungit haluavat olla oman alueensa vahvoja vetureita, joiden panostukset heijastuvat positiivisesti koko kansantalouteen sekä Suomen kansainväliseen kilpailukykyyn ja vetovoimaan.

Kaupunkien kasvu ja siihen panostaminen tarkoittavat sekä käyttötalousmenojen että investointimenojen kasvua. Menojen kasvun rahoitus tulee turvata myös sote-uudistuksen jälkeisessä toimintaympäristössä. Suuret kaupungit vastaavat sote-tehtävien poistumisen jälkeenkin lakisääteisten tehtävien lisäksi laajasti erilaisista palveluista, kuten kulttuuri- ja elämystarjonnasta, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä sekä joukkoliikenteestä ja kaupunkirakenteen kehittämistä, jotka hyödyttävät myös kaupunkia laajempaa aluetta. Sote-uudistus siirtää sairaanhoitopiirien toteuttaman rakentamisen kustannukset kaupungeiltakin hyvinvointialueiden vastattavaksi, mutta muutoin uudistus ei juuri vähennä suurten kaupunkien investointitarpeita ja -suunnitelmia. Investointitarpeita syntyy sekä perusparannus- ja korjaushankkeista että uudisrakentamisesta.

Sote-uudistuksen myötä merkittävä osa kuntien tuloista ja erityisesti verotuloista siirtyy tulevien hyvinvointialueiden rahoitukseen. Muutosta on kuvattu tarkemmin luvussa 4.3.2.

Tulojen siirron vastapuolena on sote-tehtävien ja pelastustoimen kustannusten poistuminen kuntien vastuulta. Sote-uudistuksessa kuntien käyttötalouden tasapainon muutos eli tulojen ja kustannusten nettomuutos on rajattu toistaiseksi pysyvästi enintään +/-60 euroon asukasta kohden. Talouden tasapainolla tarkoitetaan uudistuksen yhteydessä vuosikatetta poistojen jälkeen. On kuitenkin huomioitava, että pysyvät rajoitukset koskevat vain valtionosuusjärjestelmän sote-uudistukseen liittyviä tasauselementtejä, ja muilta osin (ts. pääosin) tulot sekä kustannukset kehittyvät niin sanottuun normaaliin tapaan.

Suurten kaupunkien mukaan sote-uudistuksen vaikutus niiden investointikykyyn onkin poikkileikkaustilanteessa edellä kuvatun mukaisesti melko maltillinen. Haasteeksi ja mahdolliseksi riskiksi koettiin kuitenkin tulorahoituksen painopisteen siirtyminen enemmän verotuloista valtionosuuksiin ja siten tulojen kehittyminen pidemmällä aikavälillä. Epävarmaa on, kasvavatko valtionosuudet siinä määrin, missä siirtyneet verotulot olisivat kasvaneet. Pienempänä riskinä nähtiin myös suhteellisen velkaantuneisuuden huomattava kasvu, mutta suoraa kytköstä esimerkiksi lainojen kovenantteihin (vakuudet) ei ainakaan laajasti ole tunnistettu.

Vaikka tulorahoituksen taso pysyisi lähes ennallaan ja vahvana suhteessa pienempiin kuntiin, suuret kaupungit myös velkaantuvat lähivuosina merkittävästi. Tämä taas johtuu pääosin siitä, että investointitaso on huomattavan korkea ylittäen selvästi poistojen määrään. Toisaalta uudishankkeita voidaan rahoittaa taloudellisesti kestävästi myös lainoilla tai muilla vastaavilla pitkäaikaisilla sopimuksilla, kunhan vuosikate kattaa keskimäärin poistotason pitkällä aikavälillä tarkasteltuna. Uudishankkeet tuovat oletettavasti lisätuloja kaupunkien talouteen (muun muassa maan arvonnousu ja verotulot), joskin korkean investointitason ja siitä ajatuksellisesti juontuvien tulevien tuottojen havaitseminen ja erottelu tilinpäätöksistä ei ole helppoa.

Investointikyvyn ja yleensä kestävä talouden turvaamiseksi konkreettisina toimenpiteinä nostettiin kaupunkien ja muiden kasvavien kuntien osalta esille muun muassa kunnallisveron efektiivisyyden parantaminen. Lisäksi pidettiin tärkeänä sitä, että verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasaus (vähennys) on riittävän lievä säilyttäen kannusteen veropohjan kasvattamiseen ja että erilaisissa uudistuksissa ja tehtävämuutoksissa kuntien veropohjaa parannettaisiin valtionosuuksien kasvattamisen sijaan. Lisäksi kuntien taloutta olisi mahdollista vahvistaa takaamalla niille riittävän suuri osuus yhteisöverokertymästä ja saattamalla loppuun valmistelussa oleva kiinteistöverotuksen kokonaisuudistus. Tosin esimerkiksi yhteisöverosta kuntien tulonlähteenä näkemyksissä oli myös eroja. Valtionosuusjärjestelmän kriteereistä esille nousivat suurten kaupunkien erityispiirteiden huomioiminen ottamalla huomioon voimakkaammin muun muassa vieraskielisyys, segregatio ja nuorisoiäluokkien koko. MAL-sopimuksia pidettiin myös tärkeinä, mutta valtion rahoitusosuutta pidettiin liian matalana suhteessa sopimusten laaja-alaisiin positiivisiin vaikutuksiin yli kuntarajojen.

Investointien kokonaismäärän tarkastelua vaikeuttaa se, että hankkeiden rahoittamiseen käytetään suurissa kaupungeissa myös vuokraus- ja lunastusmalleja. Lisäksi osa investoinneista muun muassa elinvoimaan ja yhdyskuntarakentamiseen on toteutettu konserniyhteisöjen investointeina. Vuokraus- ja lunastusmallin käytön tai konserniyhteisöjen roolin ei kuitenkaan arvioitu kasvavan tulevaisuudessa.

Kuten kaikkien kuntien, myös suurten kaupunkien taloudellisten riskien sietokyvyn kannalta on tärkeää, että investointiohjelmat laaditaan ja suunnitellaan kestävyys ja todelliset tarpeet huomioon ottaen. Investointeja koskevaan päätöksentekoon tulisi sisältyä myös laadukkaat pitkän aikavälin kustannus-hyötylaskelmat ja riskikartoitukset.

### Muita keskeisiä kaupunkeihin liittyviä kysymyksiä

Taloukasvun ja investointien lisäksi kaupunkeihin liittyy joukko muita teemoja, joilla on kaupunkien kautta myös kansallista merkitystä. Suurimpien kaupunkiseutujen merkitys korostuu siinä, kuinka hyvin Suomi pystyy vastaamaan globaaleihin muutostrendeihin, kuten kansainvälisen liikkuvuuden kasvuun, digitalisaatioon ja ilmastonmuutokseen. Kansainvälisen liikkuvuuden kasvu, oli kyse sitten työperäisestä tai humanitaarisesta maahanmuutosta, kohdistuu Suomessa valtaosin suurimpiin kaupunkeihin. Suuren väestösuutensa, taloudellisen aktiviteetin ja korkeakoulujen takia kaupungit ovat kärjessä innovaatioita ja elinkeinokehitystä edistävässä politiikkatoimissa. Ilmastomuutoksen hillinnässä kestäväällä kaupunkikehityksellä, asumisen ja liikkumisen ratkaisulla sekä energiaratkaisulla, on suuri merkitys. Kaupungit ovat myös keskeisiä toimijoita kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluiden osalta.

Väestön keskittyminen kaupunkeihin on nostanut voimakkaasti kaupunkien agendalle toimivan infrastruktuurin. Kasvat kaupungit ja kaupunkiseudut tarvitsevat riittävästi asuntotuotantoa, toimitiloja sekä toimivan liikennejärjestelmän. Suurimpien kaupunkiseutujen kestävä yhdyskuntarakennetta on jo useamman hallituskauden ajan edistetty kaupunkiseutujen ja valtion välisillä MAL-sopimuksilla. Sopimusten on koettu olevan sekä valtion että kuntien osalta tärkeä väline erityisesti kehittämistoimien ja investointien kordinoimiseksi ja liikkeelle saamiseksi. Sopimukset ovat vahvistaneet sekä seudullista että kuntien ja valtion välistä yhteistyötä.

Toisaalta kaupunkien sisällä on viimeisten vuosikymmenten aikana ollut nähtävissä myös kaupunginosien välillä eriytyvää kehitystä, kun suurimmissa kaupungeissa<sup>5</sup> taustoiltaan samankaltaiset ihmiset ovat alkaneet keskittyä omille asuinalueilleen. Segregaatiokehitys

<sup>5</sup> Tutkimuksissa tarkastellaan usein Helsingin, Turun ja Tampereen aluetta tai seutukuntia (esimerkiksi Saikkonen ym. 2018 ja Rasinkangas 2014).

on voimistunut 1990–2010-luvuilla (Kortteinen ja Vaattovaara 2015). Esimerkiksi Helsingissä on nähtävissä koulutustason mukaista eriytymistä (Bernelius ja Huilla 2021) ja lisäksi segregaatio näyttää Suomessa olevan yhteydessä maahanmuuttoon ja integraatioon liittyviin teemoihin (Kauppinen ja Vaalavuo 2017).

Eriytymisen voimistuminen haastaa kansalaisten hyvinvointia ja voi vaikuttaa negatiivisesti Suomen menestymisen edellytyksiin. Segregaatiosta voi syntyä itseään ruokkivia noidankehiiä, minkä johdosta alueelliset erot syvenevät ja kasautuvat ajan mittaan. Kauppinen ja Vaalavuo (2018) osoittavat, että tulojen kasvu lisää poismuuttamista heikko-osaisemmilta alueilta. Poikkeuksena tästä on maahanmuuttajataustainen väestö, joka tulotason noustessa jää helpommin asumaan samalle alueelle. Tämä voi osaltaan syventää etnistä eriytymistä. Eriytymisellä voi myös olla laajempia vaikutuksia niin sanottujen naapurustovaikutuksien kautta. Naapurustovaikutuksissa esimerkiksi lasten myöhempään valintoihin vaikuttaa naapureiden tai luokkatovereiden käyttäytyminen (Eerola ja Saari-maa 2019).

On mahdollista, että segregaatia vähentämällä voitaisiin myös vaikuttaa positiivisesti kansantalouden toimintaedellytyksiin ja samalla parantaa sisäisen turvallisuuden edellytyksiä. Esimerkiksi työllisyyden kasvattamiseen sosioekonomisesti heikoilla alueilla voi liittyä segregaatian vähentämiseen liittyviä toimenpiteitä. Toisaalta taustoiltaan erilaisien ihmisten saaminen osaksi elinkeinotoimintaa voi pitkällä aikavälillä kasvattaa tuottavuutta, kun erilaisia ideoita hyödynnetään toiminnassa ja sen kehityksessä<sup>6</sup>. Kaiken kaikkiaan kansalaisten hyvinvoinnin ja kansantalouden näkökulmasta olisi tärkeää saada sosioekonomisesti heikommilla alueilla asuvien ihmisten potentiaali käyttöön. Suomen väestön ikääntyessä työikäisen väestön määrä vähenee ja on yhä tärkeämpää saada työllisyysastetta korkeammaksi, jotta ikääntymisestä aiheutuvat kustannukset pystyttäisiin kattamaan.

Segregaation vähentämiseen on mahdollista hyödyntää erilaisia välineitä. Valtakunnallisen politiikan toimet, jotka liittyvät esimerkiksi koulutus-, työllisyys- ja tulojakopolitiikkaan, voivat parhaimmillaan vähentää segregaatia. Toisaalta on alueellisia toimia kuten sosiaalinen sekoittaminen, aluekehittäminen ja väestöryhmien hajauttaminen. Paikkasidonnaiset toimenpiteet ovat herättäneet tutkimusyhteisössä kriittistäkin keskustelua, sillä niiden vaikutus suhteessa tavoitteisiin ja käytössä oleviin resursseihin on epäselvä. Toisaalta Suomen suurissa kaupungeissa sosiaalista sekoittamista on Saikkosen ym. (2018) mukaan hyödynnetty ainakin jokseenkin onnistuneesti.

---

6 Esimerkiksi Hsieh ym. (2019) näyttävät, että erilaisten vähemmistön nouseminen korkean tuottavuuden ammatteihin on kasvattanut tuottavuutta Yhdysvalloissa.



Suomessa suurimmat kaupungit ovat toteuttaneet alueellista eriytymistä vähentäviä toimia<sup>7</sup>. Viimeisten vuosien aikana kaupunkien sisäinen eriytyminen on asettunut keskusteluun uudella tavalla, ja sen haasteellisuus on alettu tunnistaa vahvemmin. Segregaatiolla on niin kansalaisten hyvinvoinnin kuin kansantalouden toimintaedellytysten kannalta negatiivisia vaikutuksia, jolloin myös valtakunnan tasolla on perusteltua kiinnittää huomiota segregaatiokehityksen pienentämiseen. Toisaalta segregaatioon vastaamisesta on myös kansainvälisiä esimerkkejä. Esimerkiksi Amsterdamissa segregaatioon on pyritty vastaamaan haasteita kokevien alueiden rahallisella tukemisella.

Useat segregaation torjuntakeinoista ovat kuntien toimivallassa. Toisaalta valtiolla on kokonaisnäkökulma eri kuntien tilanteista ja kuntien rahoituksen kokonaisuudesta. Eri hallinnonalat osoittavat kunnille valtionavustuksia muun muassa asuinalueiden kehittämiseen, vieraskielisen ja maahanmuuttajataustaisen väestön palvelujen järjestämiseen ja koulujen välisten erojen tasoittamiseen. Kuntien näkökulmasta valtionavustustoimintaa on leimannut liiallinen siiloutuneisuus ja lyhytjänteisyys. Voisi olla tarkoituksenmukaista ottaa segregaation vähentämisessä käyttöön entistä vaikuttavampia ja koordinoitumpia valtion tukimuotoja ja avustusten osalta hyödyntää valtionavustusten laajemmassa kehittämishankkeessa uudistettavia toimintamalleja (ks. luku 4.3.3). Kehitystä tähän suuntaan tapahtuu jo. Esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriö valmistelee esi- ja perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen järjestäjille myönnettävän koulutuksellisen tasa-arvon määrärahan vakiinnuttamista ja siihen liittyvien kriteerien ja prosessien pitkäjänteisyyttä ja ennakoitavuutta Oikeus oppia -ohjelmassa.

Yhtenä vaihtoehtona segregaation vähentämisessä voisi olla kaupunkien ja valtion tiiviimpi yhteistyö ja jonkinlaiset sopimukselliset toimintatavat. Sopimuksissa voisi katsoa laajasti segregaatioon liittyviä osa-alueita, kuten koulutus-, asunto- ja maahanmuuttopolitiikkaa. Maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimusten tapaisesti valtio voisi rahoittaa tiettyjä toimenpiteitä, joihin liittyisi vaikuttavuusvaatimuksia. Näitä sopimuksia voitaisiin rahoittaa kokoamalla esimerkiksi eri hallinnonalojen nykyisiä valtionavustuksia suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Olennaista olisi myös ministeriöiden välisen yhteistyön tiivistäminen ja kuntiin kohdistuvan ohjauksen nykyistä parempi yhteensovittaminen.

Tuekseen sopimukset tarvitsevat laajaa tietopohjaa segregaation mekanismeista ja niihin vaikuttamisesta. Erityisen tärkeää olisi, että sopimuksissa olisivat mukana vain ne kunnat, joissa segregaatio on suurinta ja kansallisesti haasteellisinta. Käytännössä tämä tarkoittaisi muutamia suurimpia kaupunkiseutuja. Aiemmissa segregaation vähentämiseen tähtävissä toimenpiteissä haasteena on kuitenkin niiden vaikuttavuuden arviointi. Mahdollisten sopimusten yhteydessä tietopohjan vahvistamiseksi sopimukseen tulisi lisätä tavoitteet ja työkalut tavoitteiden kansalliselle seurannalle.

---

7 Katso esimerkiksi Tampereen kaupunki (2018).

Kansallisen tietopohjan ja seurantatiedon lisääminen olisi olennainen toimenpide. Toisaalta segregaatian tilanteesta tulisi saada kokonaiskuva, jossa selviäisi ainakin ne kaupungit, joissa segregaatio on haaste ja segregaatian laajuus kussakin kaupungissa sekä eri toimet kunnan ja valtion eri toimijoiden osalta segregaatian vähentämiseen. Lisäksi tulisi kehittää mittareita segregaatian tilanteen kuvaamiseen siten, että niitä voitaisiin hyödyntää esimerkiksi yllä kuvattujen toimintamallien vaikutusten jälkiseurantaan. Tietopohjan vahvistaminen on tärkeää, että eri toimijoiden toimenpiteet eivät olisi päällekkäisiä ja että ne täydentäisivät toisiaan yhdensuuntaisesti.

#### 4.1.2 Älykäs sopeutuminen kuntien uudistumiskeinona ja monipaikkaisuuden ulottuvuudet

Valtaosassa Suomen kunnista väestö vähenee. Tilastokeskuksen 2019 väestöennusteen mukaan väkimäärä kasvaa vuoteen 2040 mennessä ainoastaan 52 kunnassa. Väestön kasvua tapahtuu lähinnä suurimmissa kaupungeissa ja niiden kehyskunnissa. Väestön vähenemiseen vaikuttavat sekä luonnollinen väestömuutos että muuttoliike. Osalle kunnista kyse voi olla väliaikaisesta väestövaihtelusta, mutta suurimmassa osassa kuntia väestön väheneminen on jatkunut jo pitkään, ja näin ollen kunnat ovat joutuneet sopeuttamaan talouttaan ja toimintaansa vähenevään väestöön. Väestöään menettävien kuntien hallitusta supistumisesta käytetään termiä älykäs sopeutuminen (smart shrinking).

Samanaikaisesti ihmisten elämäntapojen monimuotoistuesssa asuminen ja ajankäyttö jakaantuvat yhä useammin eri paikkakunnille. Syyt voivat liittyä esimerkiksi etätööhön, kausityöhön, pendelöintiin työ- ja asuinpaikkakunnan välillä, opiskeluun, vapaa-ajan viettoon tai sosiaalisiin suhteisiin. Koronakriisi on osaltaan vauhdittanut siirtymää paikkaan sidotusta lähityöstä etätööhön ja siten edistänyt paikkariippumatonta työskentelyä.

#### Älykäs sopeutuminen avaa mahdollisuuksia uudistumiseen

Väestön väheneminen aiheuttaa moninaisia haasteita palvelujärjestelmän kantokyvyille sekä päätöksentekojärjestelmän toimivuudelle. Eritoten työssä käyvän, työikäisen väestön väheneminen johtaa kunnallisverokertymän vähenemiseen, minkä johdosta palvelujärjestelmän rahoittaminen ja ylläpito voivat hankaloitua. Kun väestö vähenee, voi esimerkiksi hyvinvointipalvelujen laatua olla hankala ylläpitää, ja rakennettu infrastruktuuri voi osoittautua muuttuneisiin käyttäjämääriin nähden ylimitoitetuksi. Myös kunnan oma henkilöstö on monissa supistuvissa kunnissa ikääntynyttä, jolloin huolena voi olla se, ettei eläköityvien työntekijöiden tilalle saada uusia. Palvelujen järjestämisen ja infrastruktuurin ylläpidon ohella väestön vähenemisellä on vaikutusta kunnan päätöksentekojärjestelmän

legitimiteettiin sekä paikallisdemokratian toimivuuteen tilanteessa, jossa sekä äänestäjien että päätöksentekijöiksi pyrkivien määrä vähenee.<sup>8</sup>

Tutkimuksissa erotetaan kaupunkialueiden supistuminen (urban shrinkage) ja maaseutualueiden supistuminen (rural shrinkage). Kaupunkialueiden supistuminen johtuu lähinnä teollisuuden ja palvelujen rakennemuutoksista, kun taas maaseutualueiden supistumista selitetään väestön vähenemisen ja rakennemuutosten lisäksi syrjäisellä sijainnilla. (Kahila ja Teräs 2021) Suomalaisessa sopeutumiskeskustelussa on painotettu paikkaperustaisuutta, kasvusta riippumatonta kehitystä, talouden tasapainottamista, kunnan tai alueen uudistumista ja asukkaiden elämänlaatua sekä hyvinvointia ja osallisuutta. Näistä juontuen älykäs sopeutuminen on kokoava ajattelu- ja suhtautumistapa, jonka tarkoituksena on kehittää uudenlaisia strategioita, suunnitelmia ja politiikkatoimia varauduttaessa väestön vähenemiseen ja siitä aiheutuvien muutosten hallintaan.

Ruotsin kunnat ovat kohdanneet väestön vähenemisen myötä samankaltaisia haasteita kuin suomalaiset kunnat. Syssner (2018, 2019 ja 2020) on painottanut, että jatkuvan kasvun odottaminen kaikissa kunnissa ja alueilla on epärealistista. Väestömuutokset ja väestön väheneminen ovat monin paikoin todellisuutta, johon paikallisten toimijoiden kuten yksittäisten kuntien tai päättäjien on mahdollista vaikuttaa vain vähän. Onkin esitetty, että näistä syistä väestöään menettävissä paikoissa on tarve sellaiselle suunnittelulle, toimenpiteille ja johtajuudelle, jotka eivät perustu epärealistisille odotuksille jatkuvasta kasvusta (Syssner ja Maijer 2017).

Väestön väheneminen aiheuttaa usein aluksi väestökadon merkityksen vähättelyä ja toimenpiteitä väestön vähenemisen ehkäisemiseksi. Termiä älykäs sopeutuminen on käytetty kuvaamaan vasta sitä vaihetta, jossa hyväksytään ympärillä tapahtuvat toimintaympäristön muutokset ja supistumiseen vastataan uusiutumalla olemassa olevilla ja realistisesti arvioituilla tulevilla resursseilla. Älykkään sopeutumisen tarkoituksena on haastaa väestöään menettävien kuntien kehittäjiä ja päätöksentekijöitä pohtimaan, miten ne voisivat supistua järkevästi sopeuttamalla toimintaansa vastaamaan niissä käytössä olevia väheneviä resursseja. Väestökasvun tavoittelun sijasta älykkäässä sopeutumisessa huomio halutaan kiinnittää palvelujen turvaamiseen ja kehittämiseen sekä elämänlaatuun. On tärkeää huomioida, ettei hyvinvoinnin tarvitse heikentyä väestön supistumisen seurauksena. Tilanteessa, jossa väkimäärä ei kasva, voidaan etenkin inhimillisen ja sosiaalisen pääoman menetyksiä lieventää strategisilla toimilla, joista nimenomaan älykkäässä supistumisessa on kyse. Älykkäaseen sopeutumiseen liittyy myös perinteisen elinvoima-ajattelun laajentaminen niin, että siinä huomioidaan myös ihmisten kokemus hyvästä elämästä, johon vaikuttavat esimerkiksi turvallisuus, osallisuus ja yhteisöllisyys.

---

8 Katso esimerkiksi Syssner 2019.

Älykäs sopeutuminen edellyttää esimerkiksi, että kunta arvioi realistisesti ja pitkäjänteisesti kaikkia toimintojaan suhteessa vähenevään väestöön. Tämä koskee niin palveluverkkoa ja -rakenteita, toimitilojen hallintaa kuin maankäyttöä ja kaavoitustakin. Keskeistä on kyky uudistaa toimintatapoja kunnan omilla päätöksillä ja hakea uusia ratkaisuja esimerkiksi lisäämällä seudullista yhteistyötä. Älykäs sopeutuminen ei ole pelkästään minimipalvelujen turvaamista ja kustannusten leikkaamista.

Älykäs sopeutuminen ei myöskään tarkoita, että elinkeinoelämän edellytysten kehittäminen muuttuisi tarpeettomaksi. Olemassa oleville yrityksille tulee olla toimintaedellytykset ja alueet tarvitsevat myös uutta yritystoimintaa, jonka edellytysten tukemiseen kuntien tulee panostaa. Älykkääseen sopeutumiseen kuitenkin kuuluu ajatus siitä, että ei ladata epärealistisia odotuksia kehityksen suunnan kääntymisestä, mutta tehdään koko ajan aktiivisia toimia elinkeinoelämän mahdollisuuksien kehittämiseksi. Kuntien ja paikallisten toimijoiden on yhdessä tunnistettava alueensa elinkeinoihin liittyvä tulevaisuuden potentiaali, joka voi kunnasta alueesta riippuen löytyä vaihtelevasti esimerkiksi alkutuotannon, matkailun tai teollisuuden aloilta. Muutamat pienet paikkakunnat ja siellä toimivat yritykset ovat onnistuneet hyödyntämään syrjäistä sijaintiaan tai supistumistaan esimerkiksi markkinoinnissa hyvinkin menestyksekkäästi ja kansallisesti tunnetuilla tavoin. Edelleen tarvitaan yritystoiminnan kehittämisen lisäksi myös yhteistyötä (muun muassa kuntien, yritysten ja kolmannen sektorin kesken), osaavan työvoiman saannin ratkaisuja, digitalisaation kehittämistä ja myös etätyöläisten hyödyntämistä.

Valtio voi tukea älykkään sopeutumisen edellytyksiä kunnissa lisäämällä tietoa ja työkaluja sekä kohdentamalla erilaisia kehittämishankkeita älykkään sopeutumisen edistämiseksi. Maaliskuussa 2022 valmistuu valtioneuvoston TEAS-tutkimus ”Mitä on älykäs sopeutuminen Suomessa?”, jossa muun muassa kartoitetaan älykkään sopeutumisen edellytyksiä sekä etsitään soveltamisen malleja ja ratkaisuja suomalaisessa yhteiskunnassa. Tutkimuksessa tullaan esittämään keskeiset suositukset älykkään sopeutumisen toteuttamiseksi eri aluetasoilla ja uuden ajattelutavan tuomiseksi politiikoiden valmistelutyöhön ja alueelliseen päätöksentekoon. Lisäksi esimerkiksi maaseutupolitiikan neuvoston tutkimus- ja kehittämishankkeisiin suunnatuista varoista rahoitetaan Sopeutuvat innovatiiviset maaseudut -hanketta.

### **Monipaikkaisuuskehitys on huomioitava osana kuntapolitiikkaa**

Monipaikkaisuuden voi määritellä tarkoittavan ihmisten elinympäristön koostumista useista eri paikoista ja heidän liikkumisestaan näiden paikkojen välillä (Haukkala 2011). Syyt monipaikkaisuudelle voivat liittyä esimerkiksi asumiseen, vapaa-ajan viettoon, työhön ja opiskeluun sekä sosiaalisiin suhteisiin. Monipaikkainen elämäntapa pohjautuu vapaaehtoisuuteen esimerkiksi vapaa-ajan asumisen muodossa. Monipaikkaisuus on ilmiö, joka haastaa perinteisen kaksijakoisen tavan jaotella alueita kasvaviin ja taantuviin alueisiin, ja ilmiön erilaisille alueille avaamia mahdollisuuksia on pohdittu jo pitkään ennen koronakriisiä.

Vaikka kaupungistuminen onkin edennyt Suomessa jo varsin pitkälle, moni suomalainen viettää käytännössä monipaikkaista elämää. Monipaikkaisuuden laajuudesta ei ole varmaa tietoa, mutta on esitetty arvioita, joiden mukaan monipaikkaisuus koskettaisi ilmiön eri muodoissa jopa miljoonien suomalaisten elämää (Pitkänen ym. 2020). Huovari ym. (2020) mukaan alueellisen kehityksen monipuolinen tarkastelu myös muiden muuttujien kuin tilastoidun väkiluvun valossa osoittaa, että kausittain kasvavia alueita on enemmän kuin kausittain taantuvia alueita. Kasvavia alueita löytyy hajautuneesti eri puolelta maata. Huovarin ym. (2020) mukaan infrastruktuurin kehittämällä esimerkiksi liikennejärjestelmän, digitaalisten palveluiden ja tietoliikenneyhteyksien osalta on tärkeä rooli monipaikkaisuuden edistämässä.

Huomionarvoista on, ettei monipaikkaisuus käy ilmi nykyisistä väestötilastoista. Tätä nykyä kansalaisilla voi olla ainoastaan yksi rekisteröity kotikunta, vaikkei heidän elämänpiirinsä rajautuisikaan ainoastaan kotikunnan alueelle. Monipaikkaisuutta koskevaa tietopohjaa on selvitetty valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaan lukeutuvassa ja vuosina 2020–2021 käynnissä olleessa Elinvoimainen ja kestävä monipaikkainen Suomi -tutkimushankkeessa, jonka tarkoituksena on luoda kuva monipaikkaisuuden nykytilasta ja tulevaisuudesta sekä tunnistaa keskeiset keinot, joilla voidaan edistää kestävästä monipaikkaisuutta (katso tarkemmin esimerkiksi Pitkänen 2021). Hankkeen tulosten mukaan vapaa-ajan asuminen on volyymiltaan merkittävin monipaikkaisuuden muoto, joten monipaikkaisen väestön vaikutus näkyy etenkin kunnissa, joissa on paljon vapaa-ajan asuntoja. Näissä kunnissa väestöpohja saattaa kasvaa moninkertaisiksi yksittäisinä kuukausina, kun taas työhön liittyvä monipaikkaisuus, pendelointi sekä etätyöskentely vaikuttavat merkittävästi etenkin suurten työssäkäyntialueiden päivä- ja yöväestön määrään. Myös esimerkiksi kausityö tuo etenkin tiettyihin maaseutukuntiin sekä etenkin Lapin matkailukuntiin kausittain merkittävästi työvoimaa.

Monipaikkaisuuteen on liitetty viime aikoina runsaasti odotuksia. Monipaikkaisuutta koskevan kiinnostuksen on havaittu nousseen koronakriisin myötä, mitä on erityisesti vauhdittanut työnteon tavoissa tapahtunut laajamittainen siirtymä paikkaan sidotusta työstä etätyöhön, mikä on puolestaan luonut mahdollisuuden työnteon maantieteelliseen paikkariippumattomuuteen. Kunnat ovat juuri käyneet strategiaprosessissaan läpi tulevien vuosien kehittämiskohteita ja monet kunnat pohtivat esimerkiksi monipaikkaisuuden näkökulmasta palvelujen joustavaa järjestämistä, laajakaistayhteyksien parantamista ja myös etätyöskentelytilojen käyttöönottoa tai lisäämistä. Kunnan palveluissa tulee ratkaista, miten niitä pystytään tarjoamaan joustavasti ja kestävästi osa-aikaisesti paikkakunnalla asuville ja toisaalta mihin ylipäänsä kunnalla riittää mahdollisuuksia palvelutarjonnan osalta. Tähän liittyvät myös kaavoituksen ja luvituksen ratkaisut, koska kiinnostus pysyvämpään asumiseen on monella mökkipaikkakunnalla kasvussa. Kunnat joutuvat tekemään ratkaisuja siitä, mille alueille myönnetään mahdollisuudet pysyvään asutukseen ja mitä tämä mahdollisesti tarkoittaisi kunnan yhdyskuntarakenteen ja palveluverkkojen hallinnan kannalta.

Monipaikkaisuus on huomioitu jo nykyisellään monessa kunnallisessa palvelussa. Esimerkiksi kulttuuri-, museo- ja kirjastopalvelujen käyttö ei ole sidottu kotikuntaan. Perusopetuslain ja -asetuksen mukaisesti oppilas voi pyrkiä oppilaaksi myös muuhun kuin asuinkunnan hänelle osoittamaan lähikouluun. Jos koulussa on tilaa, voidaan sinne ottaa oppilaaksi myös niin sanottu ulkopuolinen hakija. Esimerkiksi harvaan asutuilla alueilla kunnan rajat ylittävä koulunkäynti voi olla koulumatkojen kannalta järkevä ratkaisu. Jos oppilas hakeutuu muun kuin kotikuntansa järjestämään opetukseen, oppilaan kotikunta on velvollinen suorittamaan asianomaiselle kunnalle tai muulle opetuksen järjestäjälle kotikuntakorvauksen siten kuin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa tarkemmin säädetään. Kunnat voivat keskenään tai muun opetuksen järjestäjän kanssa myös sopia kotikuntakorvauksesta sen estämättä, mitä kotikuntakorvauksen määräytymisestä säädetään. Näin ollen esimerkiksi tilanteessa, jossa perhe asuu osan vuodesta toisella paikkakunnalla ja osallistuu siellä perusopetukseen, kunnat voisivat keskenään sopia kotikuntakorvauksesta. Mitään velvoitetta tällaisen sopimuksen tekemiseen ei kuitenkaan ole, kuten ei myöskään opetuksen järjestämiseen muun kunnan asukkaalle. Vapaa hakeutumisoikeus koskee ammatillista koulutusta ja lukiota. Kaavoitukseen, rakentamiseen ja ympäristöhuoltoon liittyvissä asioissa kunnilla on merkittävä päätösvalta. Monipaikkaisen asumisen ja etätyön tekemisen kannalta myös toimivat tietoverkot ovat tärkeitä tekijöitä.

Korona-aikana lisääntyneen etätyön myötä esiin on noussut kysymyksiä esimerkiksi lasten varhaiskasvatuksen tai perusopetuksen järjestymisestä monipaikkaisesti, jos vanhemmat tekevät etätyötä muulla kuin kotipaikkakunnallaan. Kahden varhaiskasvatuspaikan järjestäminen aiheuttaisi kuitenkin kunnille lisäkustannuksia ja heikentäisi palvelutuotannon tehokkuutta. Kesken lukuvuoden tapahtuvat tilapäiset paikkakunnan ja näin ollen myös koulun vaihdot ovat puolestaan usein ongelmallisia niin oppilaiden sosiaalisten suhteiden kannalta kuin myös oppimisen kannalta, koska koulut etenevät opetuksessa eritahtisesti. Lyhyemmistä ajanjaksoista puhuttaessa esimerkiksi erilaiset etäopetusmahdollisuudet voivat tulla harkittavaksi. Kunnilla on melko laajat mahdollisuudet sopia keskenään erilaisista yhteistyöjärjestelyistä tähän liittyen.

Monipaikkaisuuskeskustelun yhteydessä on keskusteltu myös mahdollisuudesta kaksoiskuntalaisuuteen, jossa laajennettaisiin monipaikkaisten ihmisten vaikutus mahdollisuuksia oman kotikunnan lisäksi myös toisen tai useamman kunnan alueella. Kaksoiskuntalaisuutta koskeviin ajatuksiin liitetään usein esimerkiksi oikeudet äänestää ja asettua ehdolle kuntavaaleissa. Esillä on ollut myös monipaikkaisten ihmisten kunnallisverojen jakaminen kuntien välillä.

Kaksoiskuntalaisuuden toteuttamisen lainsäädännöllisiä reunaehtoja on selvitetty, ja varsinkin perustuslaki asettaa kaksoiskuntalaisuuden mahdollistamiselle selkeitä rajoitteita. Kaksoiskuntalaisuus tai monipaikkaisuus juridisena, äänioikeuden, vaalikelpoisuuden tai

verotulojen jakamisen monen eri kunnan välillä sisältävänä määritelmänä olisi perustuslain kannalta ongelmallinen perustuslaista johtuvien kansanvaltaisuusperiaatteen ja kunnallisen verotusoikeuden suojan sekä verotuksen tarkkarajaisuutta koskevan vaatimuksen vuoksi.

Edustuksellisen demokratian lähtökohta on ollut perustuslakia säädettäessä yksi ääni/henkilö. Kuntalaissa asukkaalla tarkoitetaan henkilöä, jolla on kotikuntalain mukainen kotikunta kunnassa. Jos kaksoiskuntalaisuuden osalta mahdollistettaisiin äänestämisen monessa kunnassa, merkitsisi se poikkeusta tästä perusperiaatteesta. Joissain mökkikunnissa äänioikeuden antaminen voisi merkitä myös sitä, että mökkiläiset voisivat muodostaa enemmistön ja pysyvien asukkaiden vaikutusmahdollisuudet heikkenisivät. Tämän perusteella kaksoiskuntalaisuuteen liitettyä äänioikeutta ja mahdollisuutta asettua ehdokkaaksi voidaan pitää perustuslain kannalta ongelmallisena (Valtiovarainministeriö 2018). Äänioikeuden mahdollistaminen useassa kunnassa esimerkiksi vapaa-ajan asunnon omistamisen perusteella on ristiriidassa äänioikeuden yhtäläisyyden kanssa, toisin sanoen kaikilla äänioikeutetuilla tulee olla varallisuudesta riippumatta yhtäläinen äänioikeus.

Monipaikkaisuuden tarkkarajaista juridista määritelmää mutkistaa myös se, että monet kuntapalvelut ja niiden rahoitus sekä väestörekisteri- ja tilastotietoihin perustuvat järjestelmät pohjautuvat sille periaatteelle, että kansalaisilla on vain yksi kotikunta. Vaikka lainsäädäntö ja varsinkin perustuslain on todettu rajaavan mahdollisuuksia edistää kaksoiskuntalaisuutta, kuntia on kannustettu ottamaan alueellaan oleskelevat monipaikkaiset ihmiset huomioon toiminnassaan ja osallistamaan heitä kunnan toimintaan. Olemassa olevan lainsäädännön puitteissa on mahdollista edistää niin kutsuttua e-kuntalaisuutta eli digitalisaation hyödyntämistä viestinnässä, osallisuuden edistämässä ja kunnallisten päätöksentekomenettelyjen kehittämisessä (Valtiovarainministeriö 2018.)

Kunnallisveron jakamisesta eri kuntien välille on tehty erilaisia ehdotuksia. Kunnallisveroa voidaan kuitenkin maksaa vain viralliseen asuinkuntaan. Verovelvollisuuden ja veron määrätymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta säädetään lailla. Kunnallisveron maksaminen kahteen tai useampaan kuntaan ei ole mahdollista niin verotuksen tarkkarajaisuusvaatimuksen kuin verovelvollisten yhdenvertaisen kohtelun kannalta. Myös verovalvonta olisi vaikeasti toteutettavissa, jos verovelvollisella olisi valinnanvapaus verotuksen kohdistamisessa eri kuntien kesken. Lisäksi kunnallisveron maksamisella useaan kuntaan voi olla epätarkoituksenmukaisia ja odottamattomia seurauksia kuntien välisen verokilpailun näkökulmasta.

Monipaikkaisuudesta ja kuntataloudesta käydyssä keskustelussa on huomioitava myös jo olemassa olevat kompensatiot ja monipaikkaisten ihmisten kulutuksesta koituvat hyödyt. Vapaa-ajan asuntojen kiinteistöverot ovat vakituista asumista korkeammat ja lisäävät niiden kuntien verotuloja, joissa on vapaa-ajan asuntoja. Monipaikkaisuudesta seuraava

yksityisten palvelujen kysynnän kasvu puolestaan heijastuu yritystoiminnan kannattavuuteen ja työpaikkoihin ja tätä kautta kunnan verotuloihin. Valtionosuusjärjestelmään ei sinällään sisälly vapaa-ajan asukkaiden määrään liittyviä tekijöitä, mutta siinä huomioidaan kunnan asukastiheys, syrjäisyys ja saaristoisuus, jotka käytännössä kasvattavat valtionosuutta monessa sellaisessa kunnassa, joissa on paljon vapaa-ajan asukkaita. Lisäksi verotuloihin perustuva valtionosuuksien taseus tasoittaa kuntien välisiä tuloeroja.

Viherkenttä (2021) toteaa kuntien verojärjestelmän kehittämistä koskevassa selvityksessään, että sote-uudistus antaa uusia näkökulmia verotuksen monipaikkaisuuskysymykseen. Sosiaali- ja terveystalouden sekä pelastustoimen poistuessa kunnallisverolla rahoitettavien palveluiden joukosta muun kuin kotikunnan mahdollisen verotusoikeuden tulisi perustua jäljellä oleviin kunnan palveluihin. Se, missä määrin monipaikkaiset ihmiset saavat hyötyä tällaisista palveluista, vaihtelee erittäin suuresti. Niin ikään vaihtelee se, mistä palveluista kunta voi periä maksun henkilön varsinaiselta kotikunnalta. Viherkenttä toteaaakin, että osumatarkkuudeltaan edes välttävää monipaikkaisuuteen perustuvaa verotusmallia suhteessa näihin palveluihin olisi hyvin vaikea rakentaa.

Kuntalain mukaan kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Osallistumista ja vaikuttamista voidaan lain mukaan edistää esimerkiksi selvittämällä asukkaiden ja kunnassa säännönmukaisesti tai pitempiaikaisesti asuvien tai oleskelevien palvelujen käyttäjien mielipiteitä ennen päätöksentekoa. Kunnan toimintaa koskeva aloiteoikeus koskee myös vapaa-ajan asukkaita, jotka omistavat tai hallitsevat alueella kiinteää omaisuutta. Sähköisen asioinnin, etäpalvelujen ja erilaisten vaikuttamiskanavien kehittäminen tukevat myös monipaikkaista asumista. Kuntavaalien ääni-oikeus ja vaalikelpoisuus sen sijaan ovat perustuslain mukaisesti sidoksissa kotikuntaan.

Monipaikkaisuutta koskevan valmistelun ja päätöksenteon taustaksi tarvitaan lisää tutkimustietoa monipaikkaisuuden vaikutuksista kuntatalouteen ja siihen, miten kuntien palvelujärjestelmät toimivat monipaikkaisuuden kannalta.

### 4.1.3 Kuntarakenteen muutokset kuntien kapasiteetin vahvistajina

Kuntarakenteen kehittämisellä on pyritty vahvistamaan kuntien kykyä vastata lakisääteisistä velvoitteistaan. 2000-luvulla toteutuneet kuntien yhdistymiset ovat vähentäneet erityisesti kaikkein pienimpien kuntien määrää. Resurssiltaan heikkoja kuntia on yhä paljon suhteessa kuntien suureen tehtävien määrään. Keskimääräinen kuntakoko vuonna 2020 oli 17 851 asukasta. Kuntien mediaanikoko on 6 016 asukasta. Varsinkin monien pienten kuntien taloudellinen kantokyky palveluvelvoitteista vastaamiseen ja uusien tehtävien ja velvoitteiden vastaanottamiseen on yhä haasteellisempi.



Verrattuna esimerkiksi Ruotsiin, Suomen kuntarakenne on huomattavan paljon pienkunta-valtaisempi (taulukko 1). Tanskassa kunnat ovat vuoden 2007 uudistuksen jälkeen erittäin tasakokoisia, Suomessa ja Norjassa on taas paljon pieniä kuntia ja kuntien väliset erot ovat suuret. Suomen sote-uudistuksen jälkeen kaikissa Pohjoismaissa terveydenhuolto järjestetään aluetasolla Islantia lukuun ottamatta. Vain Suomessa aluetasolle siirretään myös hyvin laajasti sosiaalipalveluja. Toisaalta muissa maissa alueet vastaavat esimerkiksi joukko-liikenteeseen tai toisen asteen koulutukseen liittyvistä tehtävistä, jotka eivät siirry Suomessa hyvinvointialueille.

Kuntien toimintaympäristön muutosten voidaan katsoa asettavan merkittäviä haasteita kunnallisten palvelujen järjestämiselle ja siten paineita kuntarakenteen kehittämiseksi. Suuremmilla kunnilla on paremmat mahdollisuudet kantaa esimerkiksi taloudellisiin suhdanteisiin liittyviä riskejä kuin pienillä kunnilla. Huoltosuhteen muutos on jo monessa pienessä kunnassa käsillä oleva haaste. Kun työssäkäyvien osuus väestöstä pienenee, niin pienemmissä kunnissa palveluvelvoitteiden rahoittaminen kohtuullisella kunnallisveron tasolla voi osoittautua vaikeaksi tehtäväksi. Myös pienten kuntien menojen ennustettavuus voi olla vaikeaa ja yllättävät kustannukset voivat helpommin horjuttaa talouden tasa-painoa. Myös investointeihin liittyy usein pienemmissä kunnissa suhteellisesti suurempia taloudellisia riskejä ja epäonnistunut investointi voi horjuttaa vakavasti pienemmän kunnan taloutta.

**Taulukko 1.** Suomen, Norjan, Ruotsin, Tanskan ja Islannin kuntien määrä ja koko 2021. Lähteinä Pohjoismaiden tilastokeskukset, Digi- ja väestötietovirasto sekä Kuntaliitto.

	Manner-Suomi	Norja	Ruotsi	Tanska	Islanti
Väestö, koko maa	5 533 793	5 367 580	10 327 589	5 822 763	366 425
Kuntien määrä	293	356	290	98	69
Asukasmäärä, keskiarvo	18 784	15 200	36 000	59 900	5 300
Asukasmäärä, mediaani	6 415	5 161	16 300	43 372	950
Asukasmäärä, suurin	660 566	698 660	979 004	643 613	133 262
Asukasmäärä, pienin	696	188	2 393	1 795	42
Alle 5 000 asukkaan kuntia	124	174	19	3	58

Suuremmissa kuntayksiköissä asukaskohtaiset toiminnan kustannukset voidaan saada alhaisemmiksi kuin pienissä kunnissa. Kunnan asukkaiden eri palveluja voidaan monialaisemmin ja vaikuttavammin koota ja koordinoita toimivammiksi kokonaisuuksiksi. Palveluvalikoima voi olla pienemmissä kunnissa suppeampi. Suuremmilla kunnilla voi olla paremmat edellytykset ja vetovoimaa palkata ammattitaitoisempaa johto- ja päällikötason henkilöstöä, minkä on katsottu parantavan kuntien palveluntuotannon laatua ja tehokkuutta. Niillä voi olla myös paremmat mahdollisuudet koota henkilöstövoimavaroja, osaamista ja asiantuntemusta, sekä paremmat mahdollisuudet huolehtia toiminnan yleisestä tehostamisesta ja kehittämisestä. Lisäksi pienempi väestöpohja voi haastaa asiantuntijoiden saatavuutta sitä kautta, että haasteellisessa taloustilanteessa olevan kunnan on vaikeampi maksaa kilpailukykyistä palkkaa ja tarjota työyhteisöä, jossa on ammatillisen kehittymisen mahdollisuuksia (Häggroth 2016). Pienen kunnan haasteena voi olla myös se, ettei kunnan hallinnossa ole riittävää erityisosaamista tai että asiantuntijaresurssit muodostuvat liian niukoiksi kollegiaalisen tuen tai sijaisjärjestelyiden näkökulmasta.

Kunnan palveluroolista käsin katsottuna pienillä kunnilla yhteistoimintatarve on suurempi kuin isoilla, samoin paine palvelujen ulkoistamiseen. Tämä voi aiheuttaa eriytymiskehityksen kiihtymistä, yksittäisten kuntien näkökulmasta päätöksenteon kansanvaltaisuuden kaventumista pois valtuuston suorasta päätösvallassa sekä sitä, että yhä enemmän kunnan budjetista sidotaan yhteistoimintaorganisaatioiden päätöksillä. Kuntien palveluroolin suhteen tämä on ongelmallista. Toisaalta kunnan muita rooleja tarkasteltaessa pienet kunnat voivat olla asukkailleen hyvinkin merkittäviä identiteetin lähteitä ja yhteisönmuodostajia. Niissä kunnan päätöksentekovaltaan yhteistoiminnan jälkeen jäävien asioiden päätöksentekoa voidaan pitää hyvin lähellä asukasta ja vuorovaikutus on parhaimmillaan välitöntä. Kunta voi vahvistaa tätä kollektiivista kapasiteettiaan erilaisia verkostoja ja vuorovaikutusta hyödyntäen (Leponiemi 2019).

Suurten kaupunkiseutujen alueilla on tapahtunut suhteellisen vähän liitoksia tai liitokset on tehty usein ilman keskustaupunkia, eikä kuntarakenteen muutoksilla ole pystytty vastaamaan kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen hajautumisesta johtuviin ongelmiin. Harvalla seudulla on tapahtunut rakennemuutoksia, jotka tukisivat seudun toimintaa yhteinäisenä työssäkäyntialueena.

### **Kuntien yhdistymisten syyt ja toteutustavat vaihtelevat**

Toteutuneet kuntien yhdistymiset ovat olleet tavoitteiltaan ja toteutuksiltaan hyvin erilaisia eri vuosikymmenillä. Yksittäisellä liitoksella on aina vahva kytkös paikallisiin olosuhteisiin sekä muutoksen luonteeseen ja suuruuteen; esimerkiksi hyvissä ajoin suunnitellussa liitoksessa korostuu uuden kunnan tulevaisuuden luominen, kun taas hyvin myöhään toteutetussa, esimerkiksi taloudellisen kriisin takia tehdyssä kuntaliitoksessa, korostuu selviytyminen tilanteesta ja haasteista. Pienimmillään liitos voi olla kahden pienen kunnan

yhdistyminen ja toisaalta tavoitteena voi olla koko maakuntakeskuksen ympärille rakentuneen kaupunkiseudun yhdistyminen, jossa haetaan hyvin erilaisia yhteensovittamisen hyötyjä. Yhdistymisten skaala on näin ollen laaja.

Etenkin aikaisempina vuosikymmeninä kuntien yhdistymisissä on usein ollut kyse teknis-luontoisista rutiiniliitoksista, joissa ei ole asetettu pidemmälle aikataulutettuja muutostavoitteita. Viime vuosikymmeninä on sen sijaan pyritty strategiaan ja tehostaviin liitoksiin. Strateginen yhdistyminen merkitsee pitkäjänteisempää pyrkimystä yhteisesti asetettujen päämäärien saavuttamiseksi ja sillä pyritään siihen, että yhdistynyt kunta on enemmän kuin osiensa summa. Strateginen kuntaliitos kiinnittää huomiota siihen, kuinka yhdistyminen toteutetaan. Se mahdollistaa kuntien resurssien tehokkaamman kohdentamisen ja sitä kautta kunnat pystyvät paremmin vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin (Koski ym. 2013).

Kuntien yhdistymisten kautta syntyvien suurempien kuntien on toivottu pystyvän pienempiä kuntia paremmin vastaamaan kuntien toimintaympäristön asettamiin haasteisiin ja turvaamaan yhdenvertaiset palvelut maan eri osissa. Tavoitteena on usein ollut myös parantaa tuottavuutta ja hillitä menojen kasvua ja luoda edellytyksiä alue- ja paikallistalouden kehittymismahdollisuuksille. Kuntien yhdistymisen tavoitteena on ollut myös alueen vetovoimaisuuden ja elinkeinojen toimintamahdollisuuksien parantaminen. Kuntien yhdistyessä hallintoa voidaan keventää, päällekkäisyyksiä pitkällä aikavälillä purkaa, henkilöstöresursseja kohdentaa uudelleen ja hyödyntää erilaisia synergiaetuja esimerkiksi palveluverkoissa.

Yhdistymisiä koskeneet arvioinnit ja tutkimukset eivät kuitenkaan tue käsitystä, että näitä tavoitteita olisi yhdistymisillä aina saatu aikaan. Viime vuosina Suomessa tehdyissä tutkimuksissa on lähes yksisuuntaisesti todettu, että yhdistymisillä ei ole saavutettu tavoiteltavia menojen kasvun hillintään tai tuottavuuden kasvuun liittyviä vaikutuksia<sup>9</sup>. Toisaalta kuntaliitoksiin on liittynyt tekijöitä, joiden takia tiettyjä vaikutuksia ei välttämättä ole edes ollut mahdollista syntyä. Monissa liitoksissa on esimerkiksi ollut voimassa useiden vuosien irtisanomissuoja, mikä heikentää kuntien kykyä sopeuttaa toimintaansa kuntaliitoksen jälkeen.

Myös Tanskan kuntaliitoksista tehty tutkimus ja Ruotsissa tehdyt tarkastelut antavat myös viitteitä siitä, että kuntaliitoksilla ei välttämättä saavuteta suuria tehostamishyötyjä, jotka näkyisivät kuntien kustannussäästöinä hallintomenoja lukuun ottamatta. Skaalaetujen vähäisyyteen useissa peruspalveluissa vaikuttaa niiden luonne lähipalveluna. Toisaalta

---

<sup>9</sup> Katso esimerkiksi Moisio ja Uusitalo (2013), Vartiainen (2015), Harjunen ym. (2021) ja Vartiainen (2021a) ja (2021b).

Tanskassa liitoskuntien taloudellinen kantokyky muun muassa talouden tuloksella mitattuna näyttää vahvistuneen verrattuna kuntiin, jotka eivät olleet mukana kuntaliitoksissa. Tutkijoiden mukaan tähän saattaa vaikuttaa se, että suuremmalla kunnalla on paremmat resurssit johtaa kunnan taloutta ja toimintaa. Isompi kuntaorganisaatio on houkuttelevampi työpaikka ja mahdollistaa monipuolisemman osaamisen sekä asiantuntijoiden erikoistumisen (Statens offentliga utredningar 2020).

Yhdistymisten vaikutusten jälkikäteinen arviointi ja vertailtavuus on vaikeaa: tuloksiin vaikuttavat muun muassa toteutuksen ajankohta, olosuhteet, muutoksen suuruus sekä johtamisjärjestelmän tai palveluprosessien uudistaminen. Kuntien yhdistyminen ei automaattisesti synnytä uusia voimavaroja, tuota kustannussäästöjä tai paranna palvelujen tuottavuutta ja vaikuttavuutta. Tilannetta hankaloittaa entisestään se, mikäli liitoksella tavoitellaan esimerkiksi palvelujen nykytilan säilyttämistä tai liitoksen yhteydessä sovitaan, että uuden kunnan palveluverkkoa ei tehosteta ensimmäisinä toimintavuosina. Tällöin liitoksen ei voida olettaakaan tuottavan merkittäviä säästöjä suhteessa liitosta edeltävään tilanteeseen. Oleellinen ja haastava tehtävä on myös pyrkiä erottamaan liitoksen vaikutukset ja esimerkiksi toimintaympäristön muutosten vaikutukset toisistaan, koska vertailukohtaa, eli liitosta edeltäviä kuntia, ei enää ole.

### Kuntarakenteen kehittäminen jatkossa

Kuntarakenteen painokkaampi kehittäminen ja muutosten vauhdittaminen edellyttäisivät todennäköisesti riittävän selkeää ja realistista käsitystä, mitä niillä kansallisesti ja paikallisesti tavoiteltaisiin. Aiempien kokemusten ja tutkimusten perusteella vaikuttaa siltä, että etenkin palveluiden järjestämisedellytysten, henkilöstön erikoistumis- ja osaamismahdollisuuksien ja yleisen toiminnan kehittämiskapasiteetin vahvistaminen kannattaisi nostaa tavoitteiksi. Mikäli tällä vuosikymmenellä haluttaisiin tehdä nykyistä enemmän ja nykyistä parempia kuntaliitoksia, tulisi tutkimuksen ja kokemusten perusteella kiinnittää huomiota liitosten monimutkaistumiseen (Koski 2021). Sekä yhdistymisiä toteuttavien kuntien että yhdistymisprosesseja tukevan valtion olisi varauduttava aiempaa määrätietoisemmin kuntaliitosten toimintaympäristöjen kompleksisuuteen ja monimutkaistuvien ongelmien kohtaamiseen.

Kuntien toimenpiteinä korostuu kuntalaisten mukana pitäminen kuntajakoselvityksissä ja kuntaliitoksissa. Uutta kuntaa on rakennettava heitä kuunnellen. Kunnat voivat myös aktiivisesti vahvistaa uuden kunnan eri osissa asuvien asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia yhdistymisen jälkeen. Kuntalaki antaa kunnille laajat mahdollisuudet kehittää ja toteuttaa keinoja asukkaidensa osallisuuden vahvistamiseksi. Lain alueellisia toimielimiä koskevia säännöksiä voidaan hyödyntää kunnan eri osa-alueiden asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksien edistämisessä. Niiden tehtävänä on kunnan päätöksentekoon vaikuttaminen sekä kunnan osa-alueen kehittäminen. Alueelliselle toimielimelle

tulee varata mahdollisuus lausunnon antamiseen kuntastrategian sekä talousarvion ja -suunnitelman valmistelussa sekä asioissa, joiden ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus kunnan asukkaiden ja palvelun käyttäjien elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin. Kunta voi muuten päättää hyvin vapaasti alueellisten toimielinten muista tehtävistä ja toimivallasta hallintosäännössään.

Kuntaliitosprosesseissa on kaikin tavoin vahvistettava ja vaalittava osapuolten välistä luottamusta. Kuntien on panostettava kuntaliitoksen aktiiviseen ja pitkäaikaiseen toteutukseen. Reaaliaikaisten arviointien avulla tulisi seurata ja ohjata toteutuksen etenemistä. Valtio voi osaltaan olla tukemassa entistä parempia liitosprosesseja informaatio-ohjauksen keinoin. Vapaaehtoisten yhdistymisten aikaan saaminen edellyttäisi myös nykyistä laajempaa valtion toimenpiteiden kannustinvalikoimaa tavoitteiden saavuttamiseksi.

### **Yhdistymisten taloudellinen tukeminen**

Valtion talousarviossa on jo pitkään ollut määräraha, jolta voidaan myöntää avustusta kuntien yhdistymiseen liittyvistä selvityksistä aiheutuviin kustannuksiin. Selvityskustannuksiin saatavalla avustuksella on katsottu madallettavan kynnystä selvitykseen lähtemiseen. Selvityksiä voitaisiin tukea myös informaatio-ohjauksella ja tarjoamalla käyttöön tutkimuksia, oppaita, työkaluja ja raportteja. Tulisi myös pohtia, tarvitaanko kunnissa toiminnallista tukea kuntien keskinäiseen selvitys- ja neuvotteluprosessiin, esimerkiksi fasilitointi- tai asiantuntijatukea.

Valtio on jo 1970-luvulta lähtien maksanut yhdistyville kunnille avustusta yhdistymisen aiheuttamien kustannusten kattamiseksi ja myös yhdistymiseen kannustavana ”porkkanana”. Vastaavia avustusmalleja on lukuisissa eri maissa, niiden laajuuden ja muodon vaihdellessa.

Paras-uudistuksen yhteydessä, vuosina 2008–2013, yhdistymisavustukset olivat suurimmillaan. Avustus oli laskennallinen ja sen suuruus määräytyi yhdistymisvuoden, yhdistyvien kuntien lukumäärän ja asukasmäärän mukaan, ollen pienimmillään 2 miljoonaa euroa ja suurimmillaan jopa yli 18 miljoonaa euroa yhdistymistä kohden. Tuen painopistettä siirrettiin kahden kunnan liitoksista monikuntaliitoksiin. Avustukset myötävaikuttivat osaltaan vuoden 2009 kuntaliitosaaltoon, jolloin tuli voimaan 32 kuntien yhdistymistä ja kuntien määrä laski 67:llä.

Tällä hetkellä yhdistymisavustukset kuntien vapaaehtoiisiin liitoksiin ovat minimissään puoli miljoonaa euroa kahden kunnan liitokseen ja miljoona euroa useamman kunnan liitokseen, ja myös mahdolliset valtionosuusmenetykset korvataan neljän vuoden ajan. Avustukset ovat harkinnanvaraisia ja niitä voidaan maksaa valtion talousarvion rajoissa.

Tähän tarkoitukseen on esimerkiksi vuoden 2022 talousarviossa varattu kymmenen miljoonaa euroa. Yhdistyvien kuntien yhteisessä esityksessä tulee tehdä esitys avustuksen määrästä ja myöntämisestä.

Laissa on myös erillinen säännös harkinnanvaraisesta yhdistymisavustuksesta vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan yhdistymiseen. Avustuksen tarkoituksena on parantaa edellytyksiä kuntien vapaaehtoiisiin yhdistymisiin niissä tilanteissa, joissa liitoksessa on mukana niin kutsuttu kriisikunta tai kunta, jonka taloudelliset tunnusluvut lähenevät kriisikunnan raja-arvoja ja kunnan taloudellista asemaa voitaisiin näin ollen pitää vaikeana. Avustuksen määrä on valtioneuvoston harkinnassa ja se on sidoksissa vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan uudelle kunnalle aiheuttamiin taloudellisiin vastuisiin. Avustus tulee käyttää uuden kunnan talouden vahvistamiseen.

On pidetty tarpeellisena, että valtion taholta kannustetaan tällä tavoin ottamaan liitoskumppaniksi myös vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia. Sen kautta uudelle kunnalle tulevan avustuksen määrää on kuitenkin arvosteltu siitä, että avustus ei kata vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan uudelle kunnalle aiheuttaman taloudellisen taakan suuruutta. Ongelman taustalla on kysymys siitä, minkä tahon pitää yhteiskunnassa viime kädessä vastata kuntien taloudellisista vaikeuksista: kunnan itsensä, uuden kunnan vai valtion.

Yhdistymisavustusten käyttöä ja tarpeellisuutta valtion kuntapolitiikan keinona on pohdittava tarkasti. Yhdistymisten laajamittainen taloudellinen tukeminen ei kuitenkaan välttämättä ole oikeassa suhteessa niillä tavoiteltuihin hyötyihin nähden.

### **Valtionosuusvaikutukset kuntien yhdistyessä**

Kuntien yhdistymisten vaikutukset valtionosuuden muutokseen ovat varsin vähäiset. Yhdistymisten kannalta muutoksia aiheuttavia laskentatekijöitä ovat käytännössä vain syrjäisyyslisään sisältyvä kynnyksyrjäisimpien kuntien osalta ja verotuloihin perustuva tasaus. Jos kuntien yhdistyminen vähentää uuden kunnan valtionosuuksia verrattuna yhdistyvien kuntien yhteenlaskettuihin valtionosuuksiin, myöntää valtiovarainministeriö kuntarakenelain mukaisesti uudelle kunnalle vähennyksen johdosta kuntien yhdistymisen voimaantulovuotena ja sitä seuraavina kolmena vuotena korvausta valtionosuuksien vähenemisestä. Näin kuntien yhdistymisellä ei ole välittömiä valtionosuusvaikutuksia.

Syrjäisyystekijä olisi teknisesti helppo muuttaa sellaiseksi, ettei yhdistymistilanteissa tule valtionosuusvaikutuksia. Tämä edellyttäisi edellä mainitun kynnyksen poistamista laskentatekijöistä. Syrjäisimpien kuntien osalta korotuskertoimen poistaminen merkitsisi kuitenkin erittäin suurta valtionosuuden vähentymistä. Sen paikkaaminen muilla tavoin voisi olla vaikeaa.

Verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen muuttaminen olisi myös hankalaa. Tasausjärjestelmään on erittäin vaikeaa luoda menettelyä, jolla yhdistymisten vaikutukset valtionosuuksiin voitaisiin estää. Tämä edellyttäisi muutosta tasausjärjestelmän peruseriaatteeseen, että valtionosuuksia vähennetään ja lisätään verotulojen perusteella. Pääosa kunnista saa tasauslisää, tasausvähennyskuntien määrä on vähäinen. Näin mahdollisia yhdistymisiä, joissa menetyksiä tulisi, olisi varsin vähän.

#### 4.1.4 Kunnallinen itsehallinto, johtaminen ja demokratia

Keskeistä kuntien elinvoimaisuuden vahvistamisessa ja siinä, kuinka kunnat saavat resursseistaan parhaan mahdollisen irti, ovat hyvä johtaminen, osallisuus ja vuorovaikutus asukkaiden ja eri toimijoiden kesken. Ne vaikuttavat myös siihen, miten vahvana kunnallinen itsehallinto sen eri merkityksissä näyttäytyy.

Kunnat pystyvät tukemaan elinvoimansa kehitystä monin tavoin. Ne voivat tukea alueellaan toimivia yrityksiä, yhdistyksiä, järjestöjä ja harrastusseuroja sekä osallistua esimerkiksi paikallisten tapahtumien toteutukseen. Avoin ja asukkaita mukaan ottava päätöksenteko ja yhteistyö kunnassa toimivien yhteisöjen kanssa voivat lisätä asukkaiden osallisuuden ja yhteisöllisyyden kokemusta. Elinvoimaa tukee myös kunnan imagoa heikentävien toimintamallien korjaaminen. Päätöksentekokyvyttömyys, ihmisryhmien ulkopuolelle jättäminen, riitelevä toimintakulttuuri ja vanhentuneisiin tai epärealistisiin strategioihin ja toimintaan takertuminen ovat asioita, joita kunnat pystyvät itse korjaamaan (Paananen ym. 2014). Keskeistä on, että kunta tunnistaa alueellaan olevan elinvoimapotentialin ja etsii keinoja sen hyödyntämiseksi yhdessä alueensa toimijoiden kanssa. Kunnan rooli alueensa elinvoiman edistäjänä kytkeytyykin yhteen kunnan demokratia- ja yhteisöroolien kanssa.

#### Kunnallisen itsehallinnon määrittely on uuden edessä

Suomalaista kunnallista itsehallintoa voidaan pitää kansainvälisesti verrattain vahvana <sup>10</sup>. Kunnilla on perustuslaissa suojattu asema, verotusoikeus ja erittäin laajat tehtävät. Kunnalliseen perustuslain suojaan katsotaan kuuluvan myös rahoitusperiaate, jonka mukaisesti kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava kuntien edellytyksistä suoritua annetuista velvoitteista. Vahvaa itsehallintoa kuvaa myös se, että kunnat voivat ottaa itselleen tarpeelliseksi katsomiaan tehtäviä tai toteuttaa palvelunsa tasoltaan lakisääteisiä velvoitteita paremmin.

<sup>10</sup> Katso esim. Ladner et al. 2019

Kunnat hyödyntävät itsehallinnollista liikkumatilansa hyvinkin eri lailla. Suuret ja keski-suuret kaupungit ja kunnat ovat ottaneet itselleen muita kuntia enemmän itsehallinnollisia tehtäviä esimerkiksi täydentääkseen lakisääteisiä palvelujaan ja edistääkseen elinvoimapolitiikkansa. Toisaalla itsehallinnollinen liikkumatila on kapeampaa, jos kunta ei vastaa kovinkaan monesta palvelustaan itsenäisesti, vaan palvelut järjestetään kunnan suoran ohjauksen ulottumattomissa eri yhteistyömuodoissa. Liikkumatila voi olla myös talouden kannalta kapea, jos kunta on kovin riippuvainen valtion rahoituksesta ja kunnan omat keinot taloutensa kohentamiseksi ovat pitkälti jo käytetty.

Kunnalliselle itsehallinnolle ei ole pystytty määrittelemään minimisisältöä tai rajaa, jonka jälkeen kunta ei olisi enää kunta. Ainakaan toistaiseksi ei näytä löytyvän ylärajaa esimerkiksi sille, kuinka paljon kunta voi erilaisilla yhteistoimintasopimuksilla tai muilla järjestelyillä siirtää tehtäviään muiden tahojen hoidettavaksi ja pysyä siitä huolimatta itsenäisenä kuntana. Aiheesta voisi nousta tarve jatkotutkimukselle.

Kun tarkastellaan kunnallista itsehallintoa juridisena kysymyksenä, voidaan perustuslain sääntelyä ja sitä koskevaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä kunnallisesta itsehallinnosta pitää varsin vakiintuneena. Esimerkiksi kunnalle annettavien tehtävien lakisäätöisyyden, rahoitusperiaatteen toteutumisen, verotusoikeuden ja kuntien yhteistoiminnan edellytysten osalta on olemassa verraten kattava, selkeä ja johdonmukainen tulkintakäytäntö.

Vaikka kunnallisen itsehallinnon juridinen käsite onkin tällä hetkellä vakiintunut, ei se tarkoita sitä, etteikö jatkossa ole tarvetta tarkastella kunnallisen itsehallinnon reunaehtoja. Reunaehtojen määrittely vaatii jatkossa valtioneuvoston valmistelussa huomion kiinnittämistä kunnallisen itsehallinnon eri osa-alueisiin. Kunnan tehtäviä koskevissa hallituksen esityksissä tulisi pystyä kuvaamaan kuntien eriytymisestä johtuva tilanne suhteessa annettavaan tehtävään tai velvoitteeseen. Kunnallisen itsehallinnon perustusoikeudelliset tulkinnot eivät kehity vastaamaan aikaansa, ellei hallituksen esityksissä tuoda esille kuntien eriytynyttä tilannetta ja itsehallinnollisen liikkumatilan vaihtelua kunnan toiminnan, talouden ja kansanvaltaisuuden osalta. Tällöin kyse on keskeisesti siitä, miten kunnallisen itsehallinnon vähimmäisedellytykset, kansainvalta ja oikeus päättää omasta taloudesta ja hallinnosta, ovat toteutettavissa suhteessa esimerkiksi kuntalaisten perusoikeuksien toteutumiseen ja yhdenvertaisiin palveluihin<sup>11</sup>.

---

11 Tällä hetkellä on käynnissä Itä-Suomen yliopiston VN TEAS- tutkimus siitä, miten paljon kunnallinen itsehallinto voi vaikuttaa kunnan asukkaan palvelujen laajuuteen ja sisältöön ja siten eri kunnissa asuvien ihmisten yhdenvertaisuuteen.



Mikäli kunta- ja yhteistyörakenteisiin liittyviä ratkaisuja ei edistetä kuntapolitiikassa tai kunnat eivät niitä omaehtoisesti edistä merkittävässä määrin, on pohdittava kuntien eriytymistä johtuvaa tilanteen ratkaisemista kunnalle annettavien tehtävien kautta. Turun yliopisto toteutti valtiovarainministeriön toimeksiannosta selvityksen Yhtenäiskunnasta erilaistuviin kuntiin (2019), jonka johtopäätöksenä oli, ettei perustuslain sääntely kunnallisesta itsehallinnosta lähtökohtaisesti estä eri tehtävien antamista erilaisille kunnille, kunnan tehtävien eriytymisestä johtuvalle ihmisten erilaiselle kohtelulle on osoitettavissa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet.

### **Kuntajohtaminen on muuttunut yhä kompleksisemmäksi**

Kunnan johtamisen kysymykset ovat olennainen osa kuntien tulevaisuutta ja toimintakykyä koskevaa pohdintaa. Johtamisen tehtävänä on pelkistetyksi kunnan perustehtävien, asukkaiden hyvinvoinnin ja alueen elinvoiman, toteuttaminen ja varmistaminen kestävällä tavalla.

Kuntajohtaminen on muuttunut suuresti viime vuosikymmeninä. Kuntien hallintasuhteiden moninaisuus on lisääntynyt sekä kunnan sisällä konsernikehityksen myötä että suhteessa kunnan ulkopuolisiin toimijoihin. Konsernijohtamiseen on kiinnitettävä koko ajan enemmän huomioita, koska hyvän hallinnon ja kestävä talouden haasteet heijastuvat myös konsernirakenteisiin: osassa kuntia tytäryhteisön johtaminen ja taloudenpito on järjestynyt hyvin, osassa kuntia tytäryhteisö sisältää merkittäviä riskejä kunnan toiminnalle. Kasvavissa kuntakonserneissa uhkana on myös vaikutusvallan ja päätöksenteon etäännyminen kuntalaisista ja samalla demokratiavajeen lisääntyminen kuntien sisäisissä konsernirakenteissa (Meklin ym. 2019).

Kuntien toiminta on laajentunut myös kuntakonsernin ulkopuolelle. Nykyisin kunnat ovat paitsi palvelujen tuottajia, mutta myös palvelujen ja palvelujärjestelmien tilaajia ja rahoittajia. Kunnan järjestämiin palveluihin ja toimintoihin hankitaan yhä enemmän palveluntuottajia yksityisiltä toimijoilta ja kolmannelta sektorilta ostosopimuksin. Lisääntyvien ostosopimusten käyttö vaatii kunnalta sopimusosaamista ja sopimusten hallinnan kehittämistä. Kaikissa kunnissa ei kuitenkaan ole riittävää oikeudellista osaamista ja resursseja sopimusten laatimista ja valvontaa varten. Sopimusten hallinnan kehittäminen linkittyy myös kunnan tehokkaaseen johtamiseen ja palvelujen valvontaan sekä taloudellisten ja toiminnallisten riskien hallintaan. Kunnan taloudellisesta kestävydestä ja vastuullisuudesta on enemmän luvussa 4.2.4.

Tapahtunut muutos on pakottanut kunnat tarkastelemaan uudelleen päätöksenteon ja johtamisen rakenteita, jotta ne voisivat parhaalla mahdollisella tavalla hallita muun muassa yhteistyörakenteiden, konsernikehityksen ja sopimuksellisuuden kautta tulevaa muutosta johtamisessaan. Muutoskehitykseen on pyritty vastaamaan esimerkiksi

demokraattisen päätöksenteon eri johtamisjärjestelmillä. Pormestarmallin käyttöönoton laajeneminen sekä valiokuntamallien yleistyminen lautakuntamallin rinnalla ovat yksi kehityssuunta kunnan päätöksenteon uudistamisessa. Molemmat johtamismallit korostavat vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden asemaa niin kunnallisessa päätöksenteossa kuin päätösten valmistelussakin. Myös kunnan palveluorganisaatiota on uudistettu esimerkiksi siirtymällä asiakaslähtöisiin malleihin, jotka pyrkivät selkeyttämään kunnan asukkaiden palvelupolkuja ja kunnan sisäistä palveluprosessia.

Sote-tehtävien siirtoon liittyvän muutoksen voidaan parhaimmillaan katsoa tuovan kunnan johtamiselle lisää liikkumatilaa ison ja kustannuksiltaan vaikeasti ennakoitavan tehtäväkokonaisuuden poistuessa. Toisaalta se voi myös vähentää sopeuttamismahdollisuuksia. Merkittävää on se, miten kunnan johtamisessa hyödynnetään tämä muuttuva kapasiteetti niin operatiivisessa kuin poliittisessäkin johdossa. Kuntia ja hyvinvointialueita on jatkossa osattava johtaa rinnakkain asukkaiden sujuvien palveluketjujen varmistamiseksi. Fokuksessa kunnassa on tuolloin asukkaiden hyvinvoinnin johtaminen, joka tapahtuu yhdessä hyvinvointialueiden, järjestöjen ja muiden toimijoiden kanssa.

Kuntapolitiikan tulevaisuustyössä ei ole tunnistettu valtion kuntapolitiikkaan liittyvää kehittämistarvetta kuntajohtamisen osalta. Kuntalaki on todettu hyvin mahdollistavaksi laiksi myös kunnan johtamisen kysymyksissä. Kunnilla on mahdollisuus valita kuntaan sopiva poliittinen johtamisjärjestelmä. Myös palvelujen järjestämiseksi on riittävästi erilaisia vaihtoehtoja. Kuntakonsernin johdosta, ohjauksesta, valvonnasta ja raportoinnista on säädetty kuntalaissa, jotta koko konserni toimisi samansuuntaisesti kunnan edun mukaisesti.

Kuntien roolin ja tehtäväkentän muuttuessa suuresti sote-uudistuksen myötä voi tulevaisuudessa nousta tarpeita arvioida myös kuntien johtamista, hallintoa ja päätöksentekoa koskevaa lainsäädäntöä vastaamaan uusien kuntaorganisaatioiden toimintaa ja tarpeita. Kuntien erilaistumiskehitys voi sisältää myös riskin siitä, että varsinkin poliittisen päätöksenteon resurssit hupenevat ja päätöksenteko kriisiytyy. Esimakua tästä saatiin, kun kuntalakiin lisättiin vuonna 2016 säännökset poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevasta selvitysmenettelystä.

### **Demokratian ja osallisuuden edistäminen kuntajohtamisen keskiössä**

Merkittävä osa kuntien elinvoimaisuutta ja itsehallinnon toteutumista on asukkaiden osallisuus kunnassa. Kunnat ovat kuntalainkin mukaisesti asukkaidensa yhteisöjä.

Kuntalaisten osallistuminen on viime vuosikymmeninä muuttunut ja monipuolistunut. Edustuksellisen demokratian rinnalle toivotaan entistä enemmän suoran vaikuttamisen mahdollisuuksia ja vuorovaikutusta päätöksenteon tukena. Myös käyttäjädemokratian

tarve sekä tieto-osallisuuden merkitys korostuvat entistä enemmän sirpaloituvan tiedonvälityksen ja verkkovaikuttamisen maailmassa. Kunnissa on tarjottu viime vuosina yhä enemmän mahdollisuuksia osallistua kunnan toimintaan sekä otettu käyttöön myös uudenlaisia, monipuolisempia osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja. Esimerkiksi osallistuva budjetointi ja palvelumuotoilu ovat nostaneet päätään suosittujen perinteisempien menetelmien kuten kuulemis- ja keskustelutilaisuuksien ja asiakas- ja käyttäjäkyselyjen rinnalla. Kuntaliiton kyselytutkimusten (Piipponen ja Pekola-Sjöblom 2019) perusteella selvästi useimmat kokevatkin voivansa vaikuttaa päätöksentekoon. Toisaalta esiin nousee jonkin verran myös kokemusta vallan keskittymisestä ja toisinaan puutteellisuuden kokemusta vuorovaikutuksesta kuntalaisten ja päättäjien välillä. Kielibarometrissä havaittiin, että suurempi osa suomenkielisistä kuin ruotsinkielisistä on sitä mieltä, että heidän vaikutusmahdollisuutensa ovat hyvät. Kun tarkastellaan mahdollisuuksia vaikuttaa kotikunnan päätöksiin kielellisiin oikeuksiin liittyvissä asioissa, tilanne on päinvastainen. Kunnassaan enemmistössä olevien ruotsinkielinen arviot vaikutusmahdollisuuksistaan ovat parhaat (Lindell 2021). Suomessa kuitenkin kansalaisten usko omiin vaikutusmahdollisuuksiin on selvästi alhaisempaa kuin esimerkiksi Pohjoismaissa. Suomessa myös luottamus kunta-hallintoon on alhaisemmalla tasolla kun tarkastellaan koko julkista hallintoa (OECD 2021).

Kuntien tarjoamista osallisuus- ja vaikuttamismahdollisuuksista puhuttaessa on huomiotava, että tärkeä osa ihmisten osallistumisesta kohdistuu yhdistysten, järjestöjen ja seurojen toimintaan. Monille ihmisille erilaiset kolmannen sektorin toimijat tarjoavat konkreettisempia ja kohdistetumpia vaikuttamisen kanavia kuin mitä kunnat pystyvät tarjoamaan. Kuntaan ja kolmanteen sektoriin kohdistuva ihmisten aktiivisuus ei kuitenkaan ole toisiaan poissulkevaa, vaan pikemminkin täydentävää. Yhdessä ne monipuolistavat ihmisten vaikuttamismahdollisuuksia sekä mahdollisuuksia löytää itselleen mielekkäitä yhteisöjä. Alueellisten yhteisöjen määrä, inklusiivisuus ja aktiivisuus vaihtelevat ja näyttävät eri tavoin erilaisissa kunnissa. Kuntien kehittämisen piiriin nousee asukkaiden ääntä enenevässä määrin myös neljännen sektorin, eli järjestäytymättömän kansalaisaktiivisuuden, kautta.

On huolestuttavaa, että äänestysaktiivisuus kuntavaaleissa on kokonaisuudessaan laskenut viime vuosikymmeninä ja siinä on suurta vaihtelua kuntien välillä. Aktiivisuudessa on suuria eroja myös kuntien sisällä eri äänestysalueilla. Tämä tarkoittaa kuntien valtuustoille hyvin eri vahvuista mandaattia kuntalaisten asioiden hoitamiseksi. Valtuustoihin valitaan nykyisin yhä iäkkäämpiä ehdokkaita, kun taas nuorten kiinnostus osallistua kuntapolitiikkaan on jo parin vuosikymmenen ajan pysynyt verrattain alhaisena. Kansalaisten suuremmalle roolille poliittisessa päätöksenteossa on tutkitusti voimakasta tukea, mutta yksimielisyyttä siitä, kuinka tämä tulisi saavuttaa, ei ole. Toiset toivovat suuremman päätösvallan keinoja ja toiset kevyempiä kuulemismenettelyjä.

Suomalaisen demokratian, myös kuntademokratian, heikkoutena voidaan pitää yhteiskunnallisen osallistumisen eriarvoistumista muun muassa iän, koulutuksen,

sosioekonomisen aseman ja asuinpaikan mukaan. Yleinen yhteiskunnan eriarvoistumiskehitys näkyy myös yhteiskunnallisessa osallistumisessa.<sup>12</sup> Nämä tekijät voivat pitkällä aikavälillä heikentää kansanvallan uskottavuutta ja päätöksenteon legitimitettä. Tiivistysti kyse on siitä, että hyvin toimeentulevien, aktiivisesti äänestävien kansalaisten intressit tulevat muita paremmin edustetuiksi poliittisessa päätöksenteossa.

Edustukselliseen demokratiaan kunnissa on vaikuttanut myös pitkään jatkunut konserni-kehitys, joka on vaikuttanut kuntien hallinnon ja johtamisrakenteiden monimutkaistumiseen. Kehityksen myötä päätöksenteon ja hallinnon avoimuus ja läpinäkyvyys ovat vähentyneet ja perinteiset demokraattiset vastuusuhteet hämärtyneet. Kuntien toimintojen yhtiöittäminen on vaikuttanut luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuuksiin sekä etäännyttänyt päätöksentekoa viime kädessä myös kuntalaisista. Kunnilla on kuntakonsernin omistajina jo nyt käytössään välineitä, joilla ne voivat parantaa tiedonsaantiaan yhtiöistä sekä ohjata yhtiöitä haluamaansa suuntaan. Kunnat voivat vaikuttaa yhtiöidensä toimintaan hyvinkin paljon esimerkiksi yhtiöjärjestysmääräyksillä.

Entistä paremman osallistumisen mahdollistaminen on laajaa yhteistyötä vaativa kuntajohtamisen kysymys (Jäntti ja Kurkela 2021). Osallistumisen lisäämiseen kunnissa vaikuttavat monet yhteiskunnalliset tekijät, kuten yhteiskunnallinen ilmapiiri ja luottamus poliittiseen järjestelmään. Kärjistynyt keskusteluilmapiiri ja vihapuhe (erityisesti verkossa) voivat heikentää ihmisten halua yhteiskunnalliseen osallistumiseen ja vaikuttamiseen. Osallistumiseen vaikuttavat lisäksi henkilökohtaiset tekijät, yksilöiden koetut kyvyt, resurssit, preferenssit ja kokemukset. Kolmanneksi osallistumishalukkuuteen vaikuttavat myös osallistumiskeinot ja -prosessit, joihin kunnat voivat aktiivisesti vaikuttaa. Kuntalaiset tarvitsevat tietoa osallistumismahdollisuuksista ja monipuolisia keinoja osallistua ja vaikuttaa.

Kaikenlainen yhteiskunnallisen eriarvoisuuden vähentämiseen ja ihmisten hyvinvoinnin edistämiseen liittyvä työ on myös työtä demokratian ja osallisuuden vahvistamiseksi. Tällaisessa työssä tulee olla laajasti yhteiskunnan eri sektorit ja toimijat mukana. Kuntien osalta osallisuuden johtaminen tulisi olla kokonaisvaltaisesti kuntajohtamisen keskiössä ja sitä tulisi toteuttaa laajassa yhteistyössä, ettei se jää irralliseksi johtamisesta ja päätöksenteosta ja sitä myötä laajemmasta yhteiskunnallisesta demokratiakehityksestä. Osallisuuden johtamisen tulisi kunnassa toteutua tiiviissä yhteydessä paikallisten verkostojen kanssa. Se voisi rakentua paikallisaktiivisuuden kautta, jolloin kunta havaitsee asukkailta, järjestöiltä ja neljänneltä sektorilta tulevat tarpeet ja aktiivisuuden ja toimii niihin nähden mahdollistajana. Olennaista on osallisuustyön riittävä resursointi.

---

12 Suomen vaalitutkimuskonsortion vuoden 2015 Eduskuntavaalitutkimuksen loppuraportti

Valtion kuntapolitiikassa kuntien kannustaminen käyttämään samoja toimintamalleja tai rakenteita esimerkiksi lainsäädännön velvoittamana, ei kunnista saadun tiedon perusteella vaikuta olevan vaikuttavin tapa edistää demokratian ja osallisuuden kehittämistä kunnissa. Kansallinen tuki kuntien osallisuuden kehittämistyön tukemiseksi voisi olla esimerkiksi sen selvittämistä, millaista vaikuttavuutta ja hyötyjä erilaisilla demokratia- ja osallisuusrakenteilla on kuntalaisten hyvinvointiin. Valtio voi myös tukea kuntia niiden kehittämistyössä koulutuksen, tiedotuksen ja konkreettisten työkalujen tarjoamisen kautta. Myös oikea-aikainen tieto ja esimerkiksi selkeän kielen ja saavutettavuuden varmistaminen tukevat yhdenvertaisen osallistumisen edellytyksiä.

#### **4.1.5 Tiedon yhteentoimivuus sekä riittävä osaaminen mahdollistavat kuntien palveluiden digitalisaation**

Digitalisaatio voi olla hyvinkin merkittävä keino kaikenlaisten kuntien toimintaedellytysten vahvistamiseksi. Siitä puhuttaessa on muistettava, että digitalisaatiossa on aina ensisijaisesti kyse toiminnan muutoksesta, jota teknologia tukee. Toisin sanoen kuntien digitalisaation tulee johtaa tekemisen uudelleentarkasteluun: ennakoivan tekemisen korostamiseen, parempien palveluiden kehittämiseen ja tarpeettomien vaiheiden karsimiseen viranomaismuutoksissa. Teknologinen muutos on osa työtä, mutta vasta toiminnan muuttuminen on se varsinaisen avain todelliseen digitalisaatioon ja sen toiminnallisiin ja taloudellisiin hyötyihin. Tämän vuoksi olisikin tärkeää, että digitalisaatioprosessit viedään kunnissa aitoon toiminnan muutokseen asti. Keskeistä onnistuneelle toiminnan muutokselle on myös työntekijöiden osallistuminen ja mahdollisuudet vaikuttaa muutokseen.

Digitalisaatio otetaan usein esiin kuntien tuottavuuden parantamisen ja säästöjen aikaansaamisen keinona. Digitalisaatiolta haetussa kustannusvaikuttavuudessa tulee huomioida, että digitalisaatio edellyttää myös aina jonkintasoisia investointeja sekä henkilöstön koulutautumista ja osaamisen lisäämistä. Sen tarjoamat taloudelliset hyödyt ja mahdollisuudet vaihtelevat kunnan palvelun mukaan. Kuntien välinen yhteistyö on todettu tärkeäksi säästöjä ja lisäarvoa tuottavaksi toimintatavaksi.

#### **Kuntien digitalisaation ja tiedonhallinnan sääntelyn viitekehys on vahvistunut ja selkiytynyt**

Kuntien ja koko julkisen hallinnon järjestämien digitaalisten palveluiden sääntelyn kansallinen ja eurooppalainen viitekehys on vahvistunut ja selkiytynyt viime vuosina (esimerkiksi laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta, Euroopan unionin yleinen tietosuoja-asetus ja laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta). Kuntien ja muun julkisen hallinnon tiedonhallinnan ja digitalisaation järjestämistä ja tavoitetasoa on yhtenäistetty lainsäädännöllä.

Lainsäädännön tuntemus ja toimeenpano on kuitenkin osoittautunut osalle kuntia hyvin haastavaksi tehtäväksi. Nykyinen lainsäädäntö määrittelee digitaalisille palveluille vaatimuksia, joita ei kattavasti ole kyetty toteuttamaan palveluissa. Viime vuosina voimaantulleet uudet yleislait (tiedonhallintalaki, digipalvelulaki) eivät kuitenkaan ole muuttaneet vielä digitaaliin palveluihin sovellettavaa sektorikohtaista erityislainsäädäntöä, joka vaikuttaa merkittäväällä tavalla kuntien tekemiseen ja kustannuksiin. Yksityiskohtaiset ja yhdenmukaiset menettelytavat edellyttävät paikoin sellaisia toiminnan muutoksia, investointeja ja osaamista, joihin kaikilla kunnilla ei ole edellytyksiä. Uudet säädökset ovat johdaneet paikoin jopa epätoivottuihin vaikutusketjuihin, kun yksittäistapauksissa vaikkapa kunnan verkkosivuillaan viestimä sisältö on supistunut. Samoin avoimuus päätöksenteosta ja palveluista on voinut vähentyä saavutettavuusvaatimusten täyttämiseen liittyvien vaikeuksien vuoksi.

Kuntien järjestämiä palveluita koskeva sektorikohtainen lainsäädäntö määrittää paljon myös sitä, miten näitä palveluita ja tehtäviä tulee hoitaa. Lainsäädännöllä määritellään tällöin tehtävään liittyvät kuntien velvoitteet. Velvoitteet voivat pitää sisällään paljon palvelujen digitalisaatioon miellettäviä asioita, kuten asiointitavat, palvelutasot, viestintä ja vuorovaikutus, prosesseihin liittyvät käytännöt sekä erilaiset raportointiin tai tiedon keräämiseen liittyvät asiat. Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta liian tarkka palveluita koskeva sääntely kaventaa kuntien omaa liikkumavaraa ja mahdollisuuksia digitalisaatiossa. Liian sektorikohtainen suunnittelu voi myös estää asiakkaan kannalta kokonaisvaltaisten ja ennakoivien palveluiden optimaalista suunnittelua tai uusien digitalisaatiota hyödyntävien toimintatapojen käyttöönottoa. Luvussa 4.2.1 esitetyt kuntien tehtävien ja velvoitteiden sääntelyä koskevat yleiset johtopäätökset koskevat siis myös digitalisaation sääntelyä.

Kuntien digitalisaatiota ja tiedonhallintaa koskevaa lainvalmistelua tulisi kehittää ensinnäkin arvioimalla yleislainsäädännön kehittämistarpeita, koska se ohjaa sektorikohtaista lainvalmistelua. Lisäksi kehittämistä kaipaisi lainvalmistelijoiden tukeminen ja kuntiin kohdistuvien vaikutusten parempi arviointi.

Yksittäiset lainvalmistelijat sektoriministeriöissä voivat tarvita tukea digitalisaatiota ja tiedonhallintaa koskevan sääntelyn tulkinnessa, hyödyntämisessä ja arvioinnissa. Tässä olennaista olisi lainvalmistelijoiden osaamisen kehittäminen sekä muun muassa riittävien resurssien ja aikataulujen varmistaminen työhön. Valtioneuvostossa tulisi lisätä poikkisektoraalista yhteistyötä sekä varmistaa nykyistä paremmin digitalisaatiota ja tiedonhallintaa koskevan asiantuntemuksen saatavuus lainvalmisteluhankkeissa. Se estäisi myös liian sektoroituneiden mallien kehittämistä ja tukisi yhteistä tietoarkkitehtuuria. Mahdollista olisi myös harkita oikeudellista valmistelutoimielintä, jonka tehtävänä olisi tehdä jatkuvaa valmistelua voimassa olevan lainsäädännön mukauttamiseksi siten, että se mahdollistaisi digitalisaation vauhdittamisen ja digitaalisen tiedonsaannin parantamisen kunnissa.

Lainvalmistelun ohella tulisi kehittää myös lainsäädännön toimeenpanoa kunnissa. Sitä olisi jo säädösvalmisteluvaiheessa suunniteltava riittävän kattavasti huomioiden erilaiset kunnat. Toimeenpanoon olisi myös varattava riittävästi aikaa. Tuen tarpeet kunnissa voivat liittyä esimerkiksi lain tulkintaan ja osaamisen vahvistamiseen sekä kuntien välisten hyvien käytäntöjen levittämiseen.

### **Tiedon yhteentoimivuuden parantaminen on kuntien digikehittämisen pohja**

Oikea, ajantasainen ja tarpeellinen tieto on kaiken digikehittämisen pohja. Jotta tämä pohja olisi vahva, tulee varmistaa tiedon laatu ja käytettävyys suhteessa tietojen käyttötarkoitukseen sekä se, että tieto kuvaa yhteiskunnan ja kuntien kehittämisen kannalta oikeita asioita. Ensisijaisena toimenpiteenä korostuu tällöin tiedon yhteentoimivuuden kehittäminen. Tämä tarkoittaa sitä, että kuntien toiminnassaan tarvitsemia julkisen hallinnon yhteisiä tietoaineistoja ja tietovarantoja sekä tietojen luovuttamisessa käytettäviä tietomalleja ja -määrittämiä on kehitettävä ja niiden hyödyntämistä tuettava.

Kuntien ja valtion tulisi yhdessä muodostaa tavoitetila siitä, mitkä ovat kuntien toiminnassa tarvitsemat tiedot, mitä niistä tulisi tehokkaan tietohuollon järjestämiseksi ylläpitää kansallisesti ja mitä paikallisesti. Samalla tulisi esittää toimenpiteet, joiden avulla varmistetaan kuntien tehtävien kannalta tarpeelliset tiedonsaantioikeudet ja tietojen saatavuus ja käytettävyys.

Yhteentoimivan tiedon myötä on mahdollista luoda entistä paremmin yhteen toimivia järjestelmiä. Yhteentoimivuus onkin ensisijainen kehittämiskohde kuntien ja julkisen hallinnon järjestelmäratkaisuissa ja vastaus myös järjestelmäkehittämisen sirpaleisuuteen. Sen kehittyttyä pienemmät ja kuntakohtaisetkin uudistukset voivat näyttää hyötynsä ketteryydessä ja kustannustehokkuudessa, mikäli tämä on kuntaorganisaation koon ja muutoksen kohteena olevan toiminnan kannalta jättijärjestelmiä toimivampi ratkaisu.

Kunnat voisivat lisätä yhteiskehittämistä ja palvelutuotannon yhteistyötä pilvipalvelujen osalta. Erityisesti pienempien kuntien ICT-palvelut tulisi järjestää pitkälti perustuen julkisen hallinnon viranomaiskäyttöön tarkoitettuihin alustapalveluihin. Näiden tulee olla turvallisia ja kuntien tehtäviä tukevia. Yhteistyön kehittämisessä voitaisiin selvittää, missä kuntien tehtävissä voidaan käyttää minkälaista palvelumallia huomioiden tietysti tietosuojaa ja tiedonhallintaa koskevat säännökset.

Kuntien ICT-palvelujen kehittämisessä ja järjestämisessä tulisi myös kiinnittää huomiota sellaisiin palvelutoiminnan jatkuvuuden varmistaviin palvelumalleihin, joihin liittyy erityinen hallinnan, omistamisen tai turvaamisen tarve: mitä pitäisi tuottaa itse tai mitä tulisi säilyttää suorassa ohjauksessa olevan kumppanin tuottamana. Kuntien toimintaa tukeva kansallinen yhteistyö tulisikin kohdentaa kuntien toiminnan kannalta kriittiseen

tai turvattavaan tietoon, toiminnan kannalta kriittiseen infrastruktuuriin tai resursseihin sekä poikkeus- ja häiriötilanteissa turvattaviin palveluihin. Kuntasektorin kannalta esimerkiksi verkko- ja tietoturvalvonta on asia, jossa olisi mahdollisuus lisätä kuntien ja valtion yhteistyötä ja kehittää yhteisiä ratkaisuja, erityisesti kun palveluja tuotetaan samojen markkinatoimijoiden ratkaisujen avulla.

### **Kuntien osaamisen vahvistaminen ja säilyminen olennaista digitalisaation johtamiselle**

Kuntien osaamisen kehittäminen ja varmistaminen on keskeinen edellytys koko Suomen digitalisaatiokehityksessä. Osaamistarpeet koskevat esimerkiksi edellä mainitun lainsäädännön tuntemuksen lisäksi digitalisaation ja ICT-toimintojen asiakaslähtöistä suunnittelua ja johtamista, hankintaosaamista sekä muutosprosessien johtamista ja läpivientiä. Kuntien on osattava hankkia oikein ja valita käytön kannalta työtä sujuvoittavat ja ketterät järjestelmät. Palvelujen ja toimintojen digitalisoiminen edellyttää pitkäjänteisyyttä ja strategista kyvykkyyttä toiminto-, tieto-, järjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuurien kehittämisestä yhteentoimivuus- ja tehokkuusvaatimukset täyttäen. Jos kunnalla ei ole tätä osaamista, voi se jäädä digiratkaisuissaan järjestelmätoimittajien jalkoihin.

ICT-toimintojen kehittämistä ja tuottamista on joillakin alueilla jo keskitetty onnistuneesti. Suuremmilla yksiköillä on havaittu olevan esimerkiksi vahvempi neuvotteluasema markkinatoimijoiden suuntaan, mikä on tuonut säästöjä kunnille. Tätä kehitystä tulisi tietohallinnon näkökulmasta vahvistaa ja nopeuttaa. Tietohallinnon johtaminen ja ICT-palveluiden tuottaminen tulee tunnistaa professioksi, joka vaatii riittävän resursoinnin ja useita erikoisalan osaajia. Laaja-alaisuuden turvaamiseksi pienten kuntien ja kaupunkien tietohallintojen yhteistyön vahvistaminen on tarpeellista. Laajemmalla asiakaskunnalla kuntien tarvitsemat tietotekniset peruspalvelut saadaan toteutettua, tuotettua ja hankittua tehokkaammin.

Olennaista on pitää huolta siitä, että yhteistyöstä huolimatta siihen osallistuvien kuntien toiminnallisella johdolla säilyy ymmärrys ja kunnassa riittävä oma osaaminen digitalisaation ja tietohallinnon asioista, jotta kunta pystyy kehittämään palveluitaan ja hallintoaan haluamallaan tavalla. Tiedonhallinta ja digitalisaatio eivät saa irrota kunnan muusta toiminnasta erilliseksi osa-alueeksi.

### **Mitä on tarpeen tehdä kansallisesti, mitä paikallisesti?**

Huomioiden yhtäältä kunnallisen itsehallinnon vaatimukset, kuntien eriytyminen ja erilaiset toimintaympäristöt ja toisaalta yhdenmukaisuuden ja skaalaetujen tavoitteet, kuntopolitiikassa tulisi etsiä jäsenystä siihen, mitä olisi tarpeellista tehdä kansallisesti, mitä paikallisesti. Tätä voidaan lähestyä kolmitasoisesti pohtien kansallisia, paikallisia ja yhdessä tehtäviä toimenpiteitä.



Digitalisaation edellyttämän kriittisen infrastruktuurin, dataverkkojen ja tietoliikenne-yhteyksien, tietoturvallisuuden ja toiminnan jatkuvuuden turvaavien ratkaisujen kehittäminen voidaan tunnistaa kansallisesti edistettäväksi asiaksi. Kansallista tekemistä olisi myös valtion viranomaisten vastuulla olevien kuntien toiminnassaan tarvitsemien tietovarantojen kehittäminen ja kehittämisen ohjaus kokonaisuutena suhteessa kuntien tehtäviin ja tarpeisiin.

Paikallisesti kunnan tunnistetuista, strategisista tavoitteista lähtevä toiminta ja itse havaitut toiminnan muutoksen tarpeet tuovat parhaan pohjan digitalisaatiolle. Kansallisesti voidaan kannustaa kuntia digitalisaatioon, mutta tällöin tulisi tunnistaa yhdessä kuntien kanssa oikeat digitalisaation kohteet ja kuntalähtöiset tarpeet.

Yhdessä tulisi muodostaa tavoitetila siitä, mitkä ovat kuntien toiminnassa tarvitsemat tiedot, mitä niistä tulisi tehokkaan tietohuollon järjestämiseksi ylläpitää kansallisesti ja mitä paikallisesti sekä toimenpiteistä, joiden avulla varmistetaan tehtävien kannalta kuntien tiedonsaantioikeudet ja tietojen saatavuus ja käytettävyys.

### ***Johtopäätökset Erilaisten kuntien toimintaedellytysten turvaamisen kehitysaskeleista***

- Kuntien eriytymisen seurauksena Suomessa on toimintaedellytyksiltään yhä erilaisempia kuntia, joita myös koskettaa osittain toisistaan poikkeavat mahdollisuudet ja haasteet. Tulevaisuuden kuntapolitiikassa onkin kyettävä huomioimaan erilaisten kuntien toimintaedellytykset ja turvaamaan niitä.
- Kestävä kehitys sisältää niin taloudellisen, sosiaalisen kuin ympäristöllisen kestävyuden näkökulmat. Näiden näkökulmien huomioimisessa kunnilla on keskeinen rooli. Kestävän kehityksen jalkautumisessa osaksi kunnan toimintaa tarvitaan strategista johtamista ja laaja näkökulma kestävään kehitykseen. Myös valtion on tuettava tätä kehitystä.
- Kaupungit ovat muun muassa talouden ja väestöosuutensa perusteella merkittäviä toimijoita. Suurilla kaupungeilla ympäruskuntineen on tärkeä rooli kansantalouden kasvun taustalla. Kasvua tukevia toimenpiteitä olisi tärkeää pohtia myös alueiden ja erityisesti kaupunkien kasvun edistämisen näkökulmasta. Kaupunkitalouden teemoja koskevassa tietopohjassa on kuitenkin puutteita, minkä takia olisi perustettava kaupunkien taloudellisiin kysymyksiin keskittyvä työryhmä kehittämään tietopohjaa ja tekemään politiikkasuosituksia sekä parantamaan valtion, kaupunkien ja tutkimusyhteisön vuoropuhelua kaupunkien talouteen liittyvissä teemoissa.
- Valtion ja suurten kaupunkien välistä sopimuksellisuutta voitaisiin laajentaa uusille alueille, esimerkiksi segregaaation vähentämiseen. Tarvittava rahoitus voitaisiin koota esimerkiksi nykyisiä valtionavustuksia yhdistämällä.
- Esimerkkejä väestöään menettävistä mutta menestyvistä kunnista on olemassa. Väestöään menettävät kunnat voivat löytää esimerkiksi älykkästä sopeutumisesta keinoja uudistua. Kuntien on arvioitava realistisesti ja pitkäjänteisesti toimintojaan suhteessa vähenevään väestöön, mutta samanaikaisesti kehitettävä elinkeinojaan ja edistettävä asukkaidensa hyvinvointia usuin, strategisoin tavoin.
- Monipaikkaisuus pitää pystyä huomioimaan kuntapolitiikassa nyt ja tulevaisuudessa, mutta valmistelun ja päätöksenteon taustaksi tarvitaan lisää tutkimustietoa monipaikkaisuuden vaikutuksista kuntatalouteen ja siihen miten kuntien palvelujärjestelmät toimivat monipaikkaisuuden kannalta. Monipaikkaisuuteen ei kuitenkaan perustuslaillisista syistä voi liittyä verotuksellisia tai äänioikeuteen ja vaalikelpoisuuteen liittyviä oikeuksia.

- Kuntien yhdistymisiä on toteutunut viime vuosina harvakseltaan. Kuntien yhdistymisiä tulisi jatkossakin toteuttaa kuntien kantokyvyn ja kehittämiskapasiteetin lisäämiseksi. Kuntaliitosprosesseissa on panostettava luottamukseen, kuntaliitoksen aktiiviseen ja pitkäaikaiseen toteutukseen ja reaaliaikaiseen arviointiin. Valtio voi osaltaan olla tukemassa entistä parempia liitosprosesseja. Valtion nykyistä merkittävämpi taloudellinen tuki kuntien yhdistymiselle ei kuitenkaan ole perusteltua.
- Hallituksen esityksissä tulisi tuoda selkeästi esille kuntien eriytynyttä tilannetta ja itsehallinnollisen liikkumatilan vaihtelua kunnan toiminnan, talouden ja kansanvaltaisuuden osalta, jotta kunnallisen itsehallinnon perustusoikeudelliset tulkinnat kehittyvät vastaamaan todellista tilannetta. On myös arvioitava lisätutkimuksen tarvetta kunnallisen itsehallinnon vähimmäissisällöstä.
- Osallisuuden johtamisen tulisi olla kokonaisvaltaisesti kuntajohtamisen keskiössä. Valtion kuntapolitiikassa voidaan tukea kuntien johtamisen ja osallisuuden kehittämistä esimerkiksi koulutuksen, viestinnän ja konkreettisten työkalujen tarjoamisen kautta sekä tarvittaessa kehittämällä lainsäädäntöä vastaamaan tarpeita. Eriarvoisuutta vähentävät valtion ja kuntien toimenpiteet voivat vahvistaa demokratiaa ja osallisuutta.
- Kuntien roolin ja tehtäväkentän muuttuessa suuresti sote-uudistuksen myötä voi tulevaisuudessa nousta tarpeita arvioida myös kuntien johtamista, hallintoa ja päätöksentekoa koskevaa lainsäädäntöä vastaamaan uusien kuntaorganisaatioiden toimintaa ja tarpeita. Konsernijohtamiseen on kiinnitettävä koko ajan enemmän huomiota, koska hyvän hallinnon ja kestäväen talouden haasteet heijastuvat myös konsernirakenteisiin. Lisääntyvien ostosopimusten käyttö vaatii kunnalta sopimusosaamista ja sopimusten hallinnan kehittämistä.
- Kuntien tiedonhallinnassa ja digitalisaatiossa olennaista on kehittää oikeaa, ajantasaista ja tarpeellista tietoa sekä ennen kaikkea tiedon yhteentoimivuutta. Näiden aiheiden lainvalmistelua tulee tukea kuntavaikutusten paremmassa huomioon ottamisessa sekä vahvistaa lainsäädännön toimeenpanon tukea. Kuntien osaamista ja resursseja on vahvistettava mm. yhteistyötä lisäämällä, mutta kunnissa on säilyttävä ymmärrys ja riittävä oma osaaminen digitalisaation ja tietohallinnon asioista, jotta kunta pystyy kehittämään palveluitaan ja hallintoaan haluamallaan tavalla. On tunnistettava kansalliset ja paikalliset vastuut ja toimenpiteet.

## 4.2 Valtion kuntiin kohdistama ohjaus

Valtio ohjaa kuntia esimerkiksi poliittisen ohjauksen, normiohjauksen, rahoitusohjauksen, sopimusohjauksen ja informaatio-ohjauksen kautta. Eri ohjauselementit kytkevät kunnat osaksi yhtenäistä julkisen hallinnon järjestelmää ja korostavat niiden merkitystä kansallisten linjausten toimeenpanijoina. Valtion kuntiin kohdistuva poliittinen ohjaus dokumentoituu esimerkiksi poliittisissa kannoissa, hallitusohjelmissa ja strategioissa. Näiden kautta se muotoutuu ja kanavoituu normiohjaukseksi tai muiksi ohjausmuodoiksi.

Ohjausmuodot vaihtelevat hallinnonaloittain ja tehtävien luonteesta riippuen. Kansalaisten oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat asiat edellyttävät täsmällistä lainsäädäntöä ja ovat siten melko tarkasti ohjattuja. Sen sijaan mitä enemmän ollaan tekemisissä useisiin eri hallinnon sektoreihin kytkeytyneiden kokonaisuuksien ja laajojen ilmiöiden kanssa, sitä vähemmän sovelletaan perinteisiä ohjauksen muotoja, kuten sektorikohtaista ja hierarkista normiohjausta. Tämän kaltaisessa valmistelussa, kuten MAL- ja ekosysteemisopimuksissa, tarvitaan luottamuksen vahvistamista valtion ja kuntien välillä sekä poikkihallinnollista yhteistyötä.

Uusi haaste valtion ohjaukselle on kuntien ja hyvinvointialueiden ohjaaminen samansuuntaisesti ja rinnakkain niissä kokonaisuuksissa, joissa kunnilla ja hyvinvointialueilla on yhteinen vastuu asukkaiden sujuvien palvelujen järjestämisessä. Ohjauksessa tämä tarkoittaa huomion kiinnittämistä kuntien ja hyvinvointialueiden yhdensuuntaisiin kannustimiin.

Tässä luvussa käsitellään valtion kuntiin kohdistamaa ohjausta useista näkökulmista. Ensin käsitellään kuntien tehtävien ja yhteistyön ohjausta, jossa nousee esiin, että kuntien tehtävien ja velvoitteiden määrä on kasvanut viime vuosikymmeninä. Tämän jälkeen käsitellään kuntien talouden ohjausta eri näkökulmista. Kuntatalouden makro-ohjaus on osa julkisen talouden ohjausta. Myös kuntien taloudenpitoa koskevat finanssipoliittiset säännöt ovat yksi näkökulma ohjaukseen. Kokonaisuutena kuntia voidaan ohjata kestäväen kuntatalouden suuntaan hyödyntämällä erilaisia mekanismeja, joiden tulisi ohjata kuntia keskenään yhdenmukaisesti.

Luvun lopuksi käsitellään kestäväen kuntatalouden eri näkökulmia. Kestävä kuntatalous ei ole seurausta pelkästään valtion ohjauksesta, vaan kunnan itsehallintonsa nojalla tekemät päätökset ovat ratkaisevia. Niitä voidaan ohjata osin lainsäädännön avulla, mutta myös niin kutsutuilla pehmeämmillä keinoilla. Kunnan oma toiminta on talouden kestävyysperuspilari.

### 4.2.1 Kuntien tehtävät ja yhteistyö

Kunnalla on sekä lakisääteisiä tehtäviä että yleisen toimialan nojalla kunnan itselleen ottamia tehtäviä. Lainsäädännöllä turvataan muun muassa välttämättömien peruspalvelujen saatavuus ja edistetään asukkaiden hyvinvointia. Kuntalain mukaan kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Yhteistoiminta voi olla velvoittavaa tai vapaaehtoista.

Kuntien lakisääteisiä tehtäviä on tällä hetkellä noin 700, mutta ne tulevat vähentymään sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtäväkokonaisuuksien siirtyessä hyvinvointialueille vuonna 2023. Ennen tätä uudistusta kuntien lakisääteisten tehtävien ja niiden toteuttamista ohjaavien veloitteiden määrä on jatkanut kasvuaan, vaikka myös päinvastaista kehitystä on toivottu etenkin kunnissa. Tehtävien lisäämisen taustalla on ollut muun muassa tarve varmistaa palvelujen laatu ja vaikuttavuus, ihmisten yhdenvertaisuus asuinpaikasta riippumatta sekä turvallisuus. Kuntien tehtävien kokonaiskuvan muodostaminen on ollut haasteellista, joten julkisen hallinnon tiedonhallintakarttaan sisältyvää aineistoa kuntien tehtävistä ja tiedonantovelvoitteista on tärkeää pitää jatkossa ajan tasalla.

Lakisääteiseksi kerran määritellystä tehtävästä luopuminen on osoittautunut poliittisesti hyvin vaikeaksi. On vaikea saada aikaan yhteistä tahtotilaa etenkin sellaisten tehtävien vähentämisessä, joilla olisi taloudellista merkittävyyttä. Tällaisista tehtävistä luopuminen näkyisi vääjäämättä kuntien asukkaiden arjessa. Tehtävän lakisääteisyydestä luopuminen ei myöskään merkitse sitä, että kaikki kunnat luopuisivat kyseisen tehtävän tai palvelun järjestämisestä. Erot palvelujen laajuudessa ja laadussa vaihtelevat nykyisinkin kuntien kantokyvyn mukaan.

### Kuntien tehtävissä otettava huomioon koko julkisen talouden mahdollisuudet niiden rahoittamiseen

Tiukasti säännellyt tehtävät vähentävät kunnan suhteellista liikkumavaraa, vaikka viime vuosina uusien tehtävien kustannukset on lähtökohtaisesti kompensoitu kunnille täysimääräisesti. Uusien tehtävien täysimääräinen kompensointi kunnille on jatkossakin perusteltua, mutta se tulisi yhdistää koko julkisen talouden budjettirajoitteen pitävyyteen. Jos tehtävien lisäämisellä ei ole koko julkisen talouden osalta budjettirajoitetta, ei 100 prosentin valtionosuuskaan ole pidäke lisätä tehtäviä kunnille. Tilanne voi olla kannusteiden kannalta jopa päinvastainen.

Hallitusohjelmalinjaukset ovat merkittäviä kuntien tehtävien laajuuden kannalta. Kuntien tosiasialliset mahdollisuudet selviytyä tehtävistä tulisi arvioida jo hallitusohjelman valmisteluvaiheessa. Lisäksi hallitusohjelmavaiheessa ei tulisi liian tiukasti lukita mahdollisten tehtävämuutosten sisältöä tietynkokoiseen vaikutusarvioon. Kustannusvaikutusten

arviointia ja tunnistamista tulee edelleen kehittää. Tämä on olennaista myös valtiontalouden ennakoitavuuden näkökulmasta, koska alimitoitettulla vaikutusarviolla kunnille annettu tehtävä kasvattaa viiveellä myös valtion menoja kuntien ja valtion välisen kustannustenjaon tarkistuksen kautta.

Vaikka velvoitteiden<sup>13</sup> vähentäminen ei yksinään ole ratkaisu kuntien talouden tasapaino-ongelmiin, käynnistyvissä lainsäädäntöuudistuksissa tulisi käydä aina läpi aiemmat velvoitteet. Velvoitteilla voidaan haluta varmistaa esimerkiksi palvelujen laatua tai niiden käyttäjien yhdenvertaisuutta. Velvoitteet kuitenkin kaventavat mahdollisuuksia toteuttaa tehtävää joustavasti eri kuntien erityispiirteet huomioiden. Ne voivat vaikuttaa mahdollisuuksiin kehittää uusia tuotanto- ja toimintatapoja kunnissa.

Kuntien tehtäviä koskevan normiohjauksen sijasta tulisi arvioida aina myös vaihtoehtoisia keinoja tavoitteiden saavuttamiseen. Jos kuntien palveluissa havaitaan ongelmia tai osaa-misvajetta, pitäisi tällöin pureutua tarkasti siihen, onko kyseessä yksittäistapaus vai laajempi ilmiö. Jos kyseessä on yksittäistapaus, niin keinot tilanteen korjaamiseksi ovat täysin erilaiset kuin koko kuntakenttää koskevissa tilanteissa. Jatkossa tulee selvittää, tulisiko valtiolla olla käytössään lisäohjauskeinoja niihin tapauksiin, joissa yksittäinen kunta ei kykene selviytymään lakisääteisistä velvoitteistaan.

### Valtion ja kuntien välinen neuvottelumenettely

Kuntalain 11 §:n mukaan kuntia koskevaa lainsäädäntöä, periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia kuntatalouden ja -hallinnon asioita sekä valtion- ja kuntatalouden yhteensovittamista käsitellään valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä, josta on säädetty valtioneuvoston asetuksella. Valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä toteutetaan Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa (Kuthanek) ja kuntatalousohjelman valmistelussa. Neuvottelukunnassa ovat valtiovarainministeriön lisäksi edustettuina opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä Suomen Kuntaliitto, joka edustaa kuntia neuvottelumenettelyssä.

Neuvottelukunnan tehtävänä on käsitellä valmisteluvaiheessa kuntien taloutta ja hallintoa koskevia kehittämissuunnitelmia ja lainsäädäntöhankkeita, valtion talousarvioehdotusta kuntataloutta koskevilta osilta, kuntien taloutta ja hallintoa koskevia hallituksen esityksiä ennen niiden käsittelyä valtioneuvostossa, valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa sekä muita merkittäviä kuntien taloutta ja hallintoa koskevia asioita.

---

13 Velvoitteella tarkoitetaan laissa tai lainsäädännön nojalla asetuksessa kunnalle säädettyä kuntia velvoittavaa määräystä siitä, miten lakisääteinen tehtävä tulee toteuttaa.

Hallituksen esitykset käsitellään neuvottelukunnassa lausuntokierroksen jälkeen, eli mahdollisimman valmiina, ennen niiden käsittelyä valtioneuvostossa. On pidetty hyvänä, että neuvottelukunnan käsittelyssä on esitys, johon on sisällytetty muun muassa lausuntokierroksen pohjalta täydennetty esityksen vaikutusten arviointi. Toisaalta tosiasiallinen vaikuttaminen esitykseen neuvottelukunnan käsittelyvaiheessa voi esitysten etene-  
misen tiukkojen aikataulujen vuoksi olla vaikeaa. Neuvottelujärjestelmän haasteena on pidetty myös sitä, kuinka toiminnasta saataisiin valtioneuvostotasolla kokonaisvaltaisempaa, eli kuinka toimintaan saataisiin sektorikohtaisuuden sijaan lisää horisontaalisuutta ja yhteensovittavuutta.

### **Yhteistyö on vakiintunut ratkaisu tehtävien hoitoon, mutta sitä tulee kehittää edelleen**

Yksi ratkaisu kuntien tehtävien ja veloitteiden hoitamiseen voi olla kuntien välinen yhteistyö. Sitä voidaan kuntalain mukaan järjestää esimerkiksi vastuukuntamallin, yhteisen viran, sopimuksen tai kuntayhtymän pohjalta. Kuntia voidaan myös ohjata yhteistyöhön sää-  
tämällä erilaisia yhteistoimintaveloituksia. Lakisääteisen yhteistoiminnan tavoitteena on yleensä koota yhteen kuntien voimavaroja kansalaisten parempien palveluiden turvaamiseksi. Esimerkiksi pelastustoimessa on edellytetty riittävän suorituskykyisiä pelastuslaitoksia henkilöstö- ja talousresursseilla mitattuna ja ympäristöterveydenhuollossa on veloitettu, että tehtävien hoitoon on oltava vähintään kymmentä henkilötyövuotta vastaavat resurssit.

Perustuslain mukaan olennaista velvoittavasta yhteistoiminnasta säätämisessä on, ettei kuntien yhteistoiminta rajoita liiallisesti siinä mukana olevien kuntien hallintoa ja vaaranna siten kunnan päätösvallan kuulumista kuntalaisten valitsemille toimielimille. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös rajattuihin tehtäväkokonaisuuksiin, tehtävien ylikunnalliseen luonteeseen sekä siihen, ettei yhteistoiminnan päätöksenteossa anneta yksittäiselle kunnalle määräämisvaltaa. Tämä tulkintakäytäntö on syntynyt pääasiassa aikana, jolloin kuntien tehtäväkenttä on ollut laaja, suurelta osin lakisääteinen ja kaikilla kunnilla on ainakin muodollisesti ollut samat tehtävät. On mahdollista, että sote-uudistuksen toteuduttua perustuslakivaliokunnan aiempaa lausuntokäytäntöä ei voida täysin soveltaa uuteen tilanteeseen, jossa tehtäviä on vähemmän ja merkittävä osa kunnan palveluista ei luonteeltaan ole ylikunnallisia.

Kuntapolitiikkatyössä tehtiin keväällä 2021 kysely ministeriöille, jossa kartoitettiin kuntien välisen yhteistyön nykytilaa ja yhteistyöstä saatuja kokemuksia eri hallinnonaloilla. Eri ministeriöiden tehtäviä koskevissa arvioissa korostuivat palveluiden yhdenvertaisuuden ja laadun varmistaminen yhteistyön kautta sekä tehokkuuden paraneminen ja henkilöstön saatavuuden helpottuminen. Yhteistyö on mahdollistanut myös erikoistumista ja tarkoituksenmukaista työnjakoa eri ammattiryhmissä. Toiminnan uudistamisen rakenteellisten muutosten yhteydessä on todettu lisäävän tuottavuutta ja se on mahdollistanut tehtävien

kehittämisen siinäkin tapauksessa, kun tehtävään käytettävät resurssit eivät ole kasvaneet. Kunnan johtamisen kannalta yhteistyön hyöty on siinä, että se tarjoaa vaihtoehdon palvelujen järjestämiselle ja kehittämiseksi niissä tilanteissa, joissa kunnan omat resurssit ovat vähissä. Vastauksissa tuotiin esille myös se, ettei kaikkien tehtävien osalta ole saatu edistettyä kuntien lakisääteistä yhteistyötä, eikä myöskään kuntien vapaaehtoisella yhteistyöllä ole saavutettu riittävän suuria yksiköitä.

Yhteistyön haittoina ministeriöiden vastauksissa tuli esille, että palvelun saatavuus on tietyn kunnan alueella voinut heikentyä palvelupisteitä yhdistettäessä. Palveluiden keskitämisen ei kuitenkaan nähty olevan pelkästään negatiivinen asia, jos palvelut pystytään järjestämään asiakkaan kannalta tarkoituksenmukaisesti esimerkiksi sähköisenä asiointina. Yhteistyön haittoja on tarkasteltava myös kuntien itsehallinnollisen aseman ja johtamisen kautta. Kuntayhtymämallissa kuntalaisten valitsevat päättäjät pystyvät vain välillisesti omistajaohjauksen kautta vaikuttamaan yhteistyössä hoidettuihin tehtäviin. Kuntayhtymän omistajaohjauksen onnistuminen on puhuttanut kunnissa ja sen toimivuus vaihtelee. Käytännön ongelmatilanteita saattaa muodostua liian yksityiskohtaisesta ja ohjauksesta vastaavasta kuntayhtymän perussopimuksesta. Kuntayhtymien kohdalla koetaan välillä myös risiiritilanteita siinä, toimiiko valtuutettu kunnan edustajana kuntayhtymässä vai kuntayhtymän edustajana kunnassa. Kuntayhtymän tehokas omistajaohjaus edellyttääkin runsasta vuoropuhelua, omistajien yhteistä tavoitteiden määrittelyä ja tavoitteiden kirkastamista. Vastuukuntamalliin kohdistuva kritiikki kohdistuu vastuukunnan usein suurempaan päätösvaltaan muihin yhteistyössä oleviin kuntiin verrattuna. Muut yhteistyössä olevat kunnat voivat kokea olevansa enemmänkin maksajia kuin päättäjiä.

Kunnat ovat kuntapolitiikan tulevaisuustyössä tuoneet esille sopimuksenvaraisen yhteistyön hyötyjä, kuten joustavuutta ja vähäistä hallinnollista taakkaa, verrattuna kuntayhtymä- ja vastuukuntamalleihin. Kuntalain mukaan tehtävä, jossa toimivaltaa voidaan siirtää viranhaltijalle, voidaan sopimuksella antaa virkavastuulla toisen kunnan tai kuntayhtymän viranhaltijan hoidettavaksi. Kuntien välinen sopimukseen perustuva yhteistyö on näin ollen mahdollista monissa tehtävissä, ja sen käyttö on yleistynyt viime vuosina. Samalla on todettava, että sopimuksenvarainen yhteistyö on sidottu nykyisellään niihin tehtäviin, joissa kunnilla on järjestämisvastuu. Se ei ole mahdollista niiden tehtävien osalta, joissa järjestämisvastuu on siirretty esimerkiksi kuntia suuremmalle väestöpohjalle. Tällöin kyse on lakisääteisestä yhteistoiminnasta, jossa järjestämisvastuu on kuntalain mukaisesti kunnan puolesta toisella kunnalla tai kuntayhtymällä.

Nykyisistä yhteistyömuodoista erityisesti kuntayhtymä ja vastuukuntamalli ovat muotoutuneet etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja varten. Kuntapolitiikkatyössä on noussut esille tarve selvittää kuntien välisen yhteistyön tilannetta laaja-alaisesti ja pohtia, mitä tarpeita yhteistyölle ja sen uudistamiselle on tulevaisuuden kunnissa ja



kuntapolitiikassa. Siinä yhteydessä olisi tarpeellista selvittää myös kuntalain kehittämistarpeet kuntien yhteistyön osalta.

### Paremmien kuntien välisen yhteistyön edellytykset

Lähtökohtana kuntien välisessä yhteistyössä täytyy olla, että se johtaa parempaan lopputulokseen talouden, tehokkuuden, saatavuuden ja saavutettavuuden tai palvelujen vaikuttavuuden kannalta kuin mihin päästäisiin ilman yhteistyötä. Kuntien yhteistyön pohjustaminen ja suunnittelu vaativat kattavaa valmistelua yhteistyön tavoitteista, käytettävistä resursseista sekä niiden jaosta kuntien kesken, tuotettavista palveluista, palveluverkosta, palveluiden laadusta, palveluiden tuotantotavoista ja raportoinnista. Kaikilla kunnilla tulee olla myös tasapuoliset mahdollisuudet vaikuttaa yhteistyön valmisteluun.

Kuntien välisen yhteistyön kulttuuri on suuressa roolissa yhteistyön onnistumisessa. Kysymys on siitä, löydetäänkö yhteinen suunta ja onko yhteistyöhön ryhtyvien kuntien välillä luottamusta vai täytyykö kaikista yhteistyön yksityiskohdista sopia erikseen. Toisaalta kuntien välisen yhteistyön onnistumiseen voi vaikuttaa yhteistyön tavoite: yhteistyö näyttää onnistuneen paremmin, kun tarpeena ei ole ollut esimerkiksi sopeuttaa palveluverkkoa vaan parantaa erilaisin toimenpitein asioiden nykytilaa. Sopeutukseen tähtäävässä yhteistyössä on sen sijaan arkikokemusten mukaan usein seurannut alueellisen edunvalvonnan vahvistumista. Yhteistyön onnistumista edesauttaa myös avoin tiedottaminen suunnittelun eri vaiheista kuntalaisille, päätöksentekijöille, henkilöstölle sekä mahdollisten ostopalveluiden tuottajille. Yhteistyön jatkuvuuden edellytyksenä on kaikkien kuntien kokema hyöty ja halu kehittää palveluita yhdessä.

## 4.2.2 Kuntatalouden kokonaisuus

Kuntatalouden makro-ohjaus nousi laajemmin keskusteluun 2010-luvun alkupuolella. Tähän vaikuttivat sekä Euroopan unionin finanssipoliittisten säännösten kansallinen toimeenpano että myös kasvava huoli kuntatalouden tilasta ja kestävydestä.

Kuntatalouden ohjauskehikkoa on uudistettu monin tavoin. Pääministeri Kataisen hallituskaudella laadittiin selvitys kuntien tehtävien ja velvoitteiden määrästä. Tehtäviä ja velvoitteita pyrittiin vähentämään sekä pääministeri Kataisen että pääministeri Sipilän hallituskausilla. Lakiesitysten taloudellisten vaikutusten arviointiin kiinnitettiin huomiota, ja ohjeistusta lisättiin. Lisäksi kuntien peruspalvelujen valtiosuuslakiin lisättiin säännös, jonka mukaan valtiosuusprosentti uusissa tai laajenevissa tehtävissä on 100. Kuntalain kokonaisuudistuksessa kunnan alijäämän kattamisvelvollisuutta kiristettiin, ja kattamisvelvollisuus ulotettiin koskemaan kuntayhtymiä. Samassa yhteydessä peruspalvelubudjetti ja -ohjelma laajennettiin kuntatalousohjelmaksi.

Kuntatalouden kestävyden turvaaminen edellyttää valtiolta ja kunnilta yhdensuuntaisia toimia. Valtio ei pysty yksin omilla toimillaan varmistamaan kuntatalouden tasapainoa, vaan kuntien omilla päätöksillä on suuri merkitys.

### Väestörakenteen muutos korostaa kuntatalouden ohjauksen merkitystä

Yksi kuntatalouden ohjauksen keskeisistä taustatekijöistä on julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys ja siihen liittyvät haasteet. Väestön ikärakenteen muutos jatkuu myös tulevaisuudessa vanhusväestön määrän kasvaessa ja työikäisen väestön määrän vähentyessä. Työikäisen väestön määrän väheneminen heikentää työvoiman saatavuutta ja talouden kasvumahdollisuuksia eli julkisen talouden tulopohjaa. Lisäksi julkisia palveluja enemmän tarvitsevan ikääntyneen väestön määrän kasvu lisää nykyiselläkin hyvinvointivaltion palvelulupauksella automaattisesti julkisia menoja. Julkisen sektorin menot kasvavat siksi tulevaisuudessa nopeammin kuin tulot, mikä kasvattaa pitkällä aikavälillä julkisessa taloudessa jo nyt vallitsevaa menojen ja tulojen välistä epätasapainoa.

Merkittävä osa ikäsidonnaisten menojen kasvusta on kohdistunut kuntatalouteen, koska kunnat ovat huolehtineet sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus kuitenkin muuttaa asetelmaa, kun sosiaali- ja terveydenhuolto ja pelastustoimi siirtyvät hyvinvointialueiden vastuulle. Silloin kuntatalouden pitkän aikavälin kestävyys paranee ja valtiontalouden puolestaan heikkenee.

Tulevaisuudessa kuntatalouden kestävyysarvioiden kannalta syntyvyys on keskeinen tekijä. Kunnat vastaavat sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen jälkeen edelleen monista nuorempien ikäluokkien palveluista, kuten varhaiskasvatuksesta, koulutuksesta ja nuorisopalveluista. Pienempi syntyvyys pienentää siksi kuntatalouteen kohdistuvia menopaineita. Toisaalta pieni syntyvyys vähentää jatkossa työikäisen väestön määrää ja siten talouskasvun edellytyksiä ja myös kuntatalouden veropohjaa.

Myös sopeuttaminen voi kuitenkin aiheuttaa haasteita. Tyhjenevä rakennuskanta muodostaa kunnille riskin, kun kiinteistöille ei ole käyttöä ja niiden purkaminen on kallista. Riskit kasvavat, jos rakennuskantaa koskevat poistot on mitoitettu kunnassa liian pieniksi esimerkiksi liian pitkiksi arvioitujen poistoaikojen takia. Tällöin huonokuntoisen tai ilman käyttöä jäävän rakennuksen tasearvo saattaa olla kohtuuttoman korkea suhteessa sen tekniseen arvoon tai käyttöarvoon.

Toisaalta kasvavissa kunnissa uudet asukkaat tarvitsevat palveluita, jotka edellyttävät puolestaan investointeja. Muuttoliikkeen, vanhentuvan väestön ja pienenevien lapsi-ikäluokkien yhtälö kohtelee kuntia hyvin eri tavoin. Vaikutukset kuntien tuloihin ja menoihin tai niihin liittyviin riskeihin eivät ole symmetrisiä, mikä aiheuttaa koko yhteiskunnan tasolla ylimääräisiä kustannuksia.

Koulutuksen lisäksi kunnilla on tulevaisuudessa erityisesti elinvoimaan liittyviä tehtäviä. Valmisteilla oleva TE-palveluiden siirto kunnille vahvistaa kuntien roolia elinvoiman edistämässä. Kunnissa säilyvien tehtävien rahoituksen kannalta suotuisa elinkeinotoiminnan ja työllisyyden ja sitä kautta verotulojen kehitys on tärkeää niin kunnille kuin koko julkisen sektorin kestävyydelle.

### Menorajoite ei ole ollut toimiva ohjauskeino

Vuonna 2014 annettiin asetus julkisen talouden suunnitelmasta, jonka mukaan hallitus asettaa rahoitusasematavoitteen kaikille julkisen talouden alasektoreille. Asetuksen mukaan julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevassa osassa asetetaan lisäksi paikallishallinnon rahoitusasematavoitteen kanssa johdonmukainen euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalle menojen muutokselle eli kuntatalouden menorajoite. Kuntatalouden ohjauksen tuomista osaksi julkisen talouden suunnitelman kokonaisuutta ja hallituksen itselleen asettamaa menorajoitetta pidettiin tarpeellisenä uudistuksena<sup>14</sup>.

Kuntatalouden menorajoitteen tavoitteena on hillitä tehtävien lisäyksistä kuntatalouteen kohdistuvaa menopainetta. Menorajoitteeseen sisällytetään julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvät valtion toimenpiteet, joilla on vaikutusta kuntatalouteen, niiden arvioitujen vaikutusten mukaisesti. Kun julkisen talouden suunnitelmaa tarkistetaan, myös menorajoitetta tarkistetaan.

Pääministeri Sipilän hallituskaudella julkisen talouden suunnitelman mukainen toimintamalli otettiin täysimääräisesti käyttöön. Paikallishallinnolle asetettiin rahoitusasemaa koskeva tavoite, ja kuntatalouteen kohdistuville toimille asetettiin menorajoite, joka oli negatiivinen eli kuntien menoja vähentävä. Pääministeri Sipilän hallitusohjelma sisälsi useita kuntatalouteen kohdistuvia toimenpiteitä ja linjauksia, joiden oli tarkoitus tukea rahoitusasematavoitteen saavuttamista.

Keväällä 2019 valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuorossa todettiin, että kuntatalouden menorajoite ei ole osoittautunut ohjausvälineenä erityisen toimivaksi (valtiovarainministeriö 2019). Menorajoitteen yksi ongelma on ollut se, että sen toteutumisen täsmällinen jälkikäteis seuranta on käytännössä mahdotonta. Näin ollen se jää helposti luonteeltaan tavoitteelliseksi. Yksittäisen toimenpiteen vaikutuksia ei ole mahdollista arvioida täsmällisesti. Toimenpiteiden toteutuminen on riippuvaista myös kuntien omista päätöksistä niin toimeenpanon laajuuden kuin aikataulun suhteen. Valtion kuntatalouteen kohdistuvien toimenpiteiden vaikutusten arvioiminen on vaikeaa muun muassa

---

14 Katso esimerkiksi Matikainen (2016) ja Moisio (2015)

tietopohjan puutteiden takia. Tästä johtuen jälkikäteen on myös vaikea arvioida yksittäisten toimenpiteiden vaikuttavuutta sekä sitä, miltä osin kustannuspohjassa tapahtunut muutos on seurausta valtion toimenpiteistä ja missä määrin kuntien omista toimista.

Tämän vaalikauden alussa hallitus päätti, että sen toimenpiteiden nettovaikutus on vuonna 2023 kuntatalouden toimintamenoja korkeintaan 520 miljoonaa euroa lisäävä verrattuna kevään 2019 tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan. Keväällä 2020 laaditussa julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2021–2024 todettiin, että menorajoite on ylittynyt. Kevään 2021 julkisen talouden suunnitelmassa puolestaan todettiin, että sote-uudistuksen myötä kuntien tehtäväkenttä pienenee merkittävästi ja monet vaalikauden aikana linjatuista tehtävien ja velvoitteiden laajennuksista kohdentuvat näin ollen hyvinvointialueille. Tästä johtuen ehdotetaan, että kuntien menorajoitteesta luovuttaisiin.

Menorajoitteeseen on liittynyt ilmeisiä käytännön ongelmia, mutta suurin ongelma lieenee se, että poliittinen sitoutuminen rajoitteeseen on ollut heikkoa. Lisäksi tehtävälainsäädännön kehittämistä on suunniteltu ja toteutettu ottamatta riittävästi huomioon kaikkien kuntien tosiasiallisia taloudellisia edellytyksiä ottaa vastaan uusia tehtäviä. Yleisesti ajatellaan, että 100-prosenttinen valtionosuus kuntien uusiin tai laajeneviin tehtäviin osaltaan varmistaa rahoitusperiaatteen toteutumisen. Tässä ajattelutavassa ei kuitenkaan tunnusteta kuntien erilaisuutta: erikokoisissa ja olosuhteiltaan erilaisissa kunnissa uuden tehtävän toimeenpanon kustannukset voivat olla hyvinkin eri suuruisia. Lisäksi henkilöstön saatavuus voi vaihdella kunnittain ja vaikuttaa keskeisesti uusien tai laajenevien tehtävien toteuttamismahdollisuuksiin ja myös kustannuksiin. Taloudellisten vaikutusten arviointia lainvalmistelussa on kehitetty, mutta jatkossa huomiota tulisi kohdentaa entistä enemmän vaikutusten ja rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointiin erilaisten kuntien tai kuntaryhmien osalta.

### **Kuntatalouden ohjaus sovitettava yhteen julkisen talouden kokonaisohjauksen kanssa**

Kuntien ja hyvinvointialueiden ohjausmekanismeja arvioidaan muun muassa julkisen talouden suunnitelmaa koskevan asetuksen päivityksen yhteydessä vuonna 2022 sekä valtiovarainministeriön julkisen talouden ohjauksen kehittämishankkeessa. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien siirto hyvinvointialueille on merkittävä muutos, joka vaatii kuntatalouden ohjauksen perusteellista arviointia. Kuntatalouden koko pienenee, ja väestön ikärakenteen muutoksesta aiheutuva välitön menopaine siirtyy pois kunnilta. Toisaalta kunnat ovat uudistuksen jälkeenkin merkittävä julkisen talouden toimija, jolle kuuluu vastuuta sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumisesta.

Julkisen talouden ohjausta on tärkeää kehittää kokonaisuutena, jotta voidaan estää haitallinen osaoptimointi julkisen talouden eri sektoreiden välillä. Näin voi tapahtua, jos yhden sektorin ohjaus on tiukempaa kuin muiden sektoreiden. Esimerkiksi valtiontalouden

kehysten tiukkuus on voinut johtaa tilanteeseen, jossa kunnille on annettu uusi tehtävä alimitoitettulla rahoituksella tai jonkun toimenpiteen kompensatiokeinoksi on valittu verotuksen toimenpide valtionosuuslisäyksen sijasta.

Verotusoikeus on osa kunnallista itsehallintoa, ja omilla verotuloilla on kunnille suuri merkitys niin käyttötalouden kuin erityisesti investointien rahoituksessa. Tämän takia myös veropolitiikan valmistelussa tulisi ottaa nykyistä vahvemmin huomioon kuntatalous ja toimenpiteiden vaikutukset erityyppisiin kuntiin. Tällä tavoin myös työn verotukseen kohdistuva paine ja veroprosenttien eriytymiskehitys voitaisiin saada paremmin hallintaan.

### **Valtionosuuksien ennakoitavuus edelleen tärkeää**

Sote-uudistuksen jälkeen verorahoituksen rakenne muuttuu monissa kunnissa. Useilla aiemmin valtionosuusriippuvaisilla ikääntyneen väestörakenteen kunnilla valtionosuuksien painoarvo pienenee, ja omien verotulojen kehityksen vaikutus kasvaa. Vastaavasti monilla suurilla kaupungeilla ja niiden ympäryskunnilla valtionosuuksien osuus tuloista nousee huomattavasti, kun valtionosuudet määräytyvät ensisijaisesti lapsi-ikäluokkien perusteella. Osalla kuntia valtionosuuksia kasvattavat sote-uudistuksen tasauselementit.

Kuntien tehtäväkenttä kapenee, mikä merkitsee sitä, että kunnan mahdollisuudet sopeuttaa toimintaansa ovat aiempaa pienemmät. Euromäärältään merkittävimmät tehtävät koostuvat varhaiskasvatuksesta, esi- ja perusopetuksesta sekä muusta koulutuksesta. Myös investointien suhteellinen osuus kuntien kokonaismenoista nousee.

Kunnan tehtäväkentän kapeneminen korostaa entisestään valtionosuusrahoituksen ennakoitavuuden merkitystä. Mahdolliset valtionosuusleikkaukset vaikuttavat erilaisien kuntien talouteen ja palveluiden järjestämisedellytyksiin eri tavoin. Vuosien varrella valtionosuusleikkauksia on tehty useista syistä: niillä on ensinnäkin parannettu valtiontalouden tasapainoa, ja toisaalta leikkauksilla on haluttu kannustaa kuntia tehostamaan toimintaansa. Tuottavuuskannustin on toiminut huonosti, sillä kuntataloudesta suuren osan muodostavilla suurimmilla kaupungeilla valtionosuudet ovat olleet varsin pieni osa tuloista. Valtionosuusleikkaukset eivät ole tuntuneet niiden taloudessa samalla tavalla kuin valtionosuusriippuvaisissa, yleensä pienissä, mutta myös monissa keskisuurissa kunnissa. Valtionosuusriippuvaisille kunnille on tyypillistä ikääntyneiden suurempi osuus ja keskimääräistä heikompi veropohja. Valtionosuusleikkaukset heikentävät huomattavasti tällaisten kuntien toimintaedellytyksiä. Kunnat sopeuttavat talouttaan valtionosuusleikkauksen kaltaisiin ulkoisiin shokkeihin niin menosopeutuksella kuin veroprosentin korotuksilla, joten valtionosuusleikkaukset ovat saattaneet lisätä palveluiden laadun ja laajuuden sekä veroprosenttien eroja kuntien välillä.

Valtionosuudet ovat julkisen talouden sisällä tapahtuvia siirtoja, eli valtionosuuden vähenykset eivät ainakaan välittömästi vahvista koko julkista taloutta. Valtion olisikin syytä pidättäytyä puhtaista valtionosuusleikkauksista, joihin ei liity kuntien tehtävien tai veloitteiden vähentämistä. Erityisesti heikoimman talouden kunnissa valtionosuusleikkaukset lisäävät verotuksen kiristämispainetta ottaen huomioon sen, että sote-uudistuksen jälkeen kuntien tehtäväkenttä on kapeampi ja sopeuttamismahdollisuuksia on vähemmän.

### Uusista tehtävistä ja velvoitteista kunnille tulisi pidättäytyä

Kunnan tehtävien ja talouden tasapaino voidaan saavuttaa silloin, kun kunnan menojen kasvu ei ylitä keskimäärin tarkasteltuna kunnan tulojen kasvua. Sote-uudistuksen jälkeen tasapainon saavuttamiseen on paremmat mahdollisuudet, sillä kunnissa säilyvissä tehtävissä ei ole väestörakenteen muutoksesta johtuvaa kasvupainetta. Koulutuksen (sisältäen varhaiskasvatus) laskennallinen palvelutarve on itse asiassa laskeva koko alkaneen vuosikymmenen (Valtiovarainministeriö 2021).

Koko kuntatalouden rinnalla on kuitenkin välttämätöntä tarkastella eri kokoisten ja eri puolella maata sijaitsevien kuntien tilannetta. Esimerkiksi varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestämisen edellytykset eroavat kuntien välillä, sillä syntyvyyden kehityksessä ja lapsi-ikäluokkien koossa on suuret erot. Jos kunnassa on vain yksi koulu, säästöä ei voi hakea palveluverkkoa sopeuttamalla. Yhden peruskoulun kuntia oli vuonna 2020 yhteensä noin 70. Lisäksi pitkät etäisyydet ja harva asutus vaikuttavat palveluverkon rakenteeseen joissakin kunnissa tai isommillakin alueilla. Palveluverkon karsiminen on osoittautunut kaikenkokoisissa kunnissa myös poliittisesti hankalaksi kysymykseksi.

Kuntien tulojen kehitys pysyy tällä vuosikymmenellä vaimeana. Verotulojen kasvu on sidoksissa kokonaistuotannon kasvuun. Työikäisen väestön määrä on kääntynyt laskuun, mikä heikentää talouden kasvupotentiaalia ja siten myös verotulojen kasvua. Valtionosuudet eivät reaalisesti juuri kasva, koska väestörakenteen muutos pienentää laskennallisesti palvelutarvetta ja siten valtionosuuspohjaa.

Erot ennakoitussa verotulokehityksessä ovat kuntien välillä suuret. Osana valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoimintaa toteutetun kuntien verotuloja koskevan selvityksen perusteella kuntien väliset erot verotuloissa näyttäisivät edelleen hieman kasvavan. Penin ym. (2021) selvityksessä tehtiin skenaario kunnallis- ja kiinteistöverotuottojen kehityksestä vuoteen 2040 asti. Skenaario nojautuu Tilastokeskuksen väestöennusteeseen, ja taustalla on oletus, että kansantalous kasvaa keskimäärin prosentin vuodessa. Skenaarion mukaan asukaskohtaiset verotuotot olisivat kuntakoryhmittäin vuonna 2040 noin 2–11 prosenttia korkeammat kuin vuonna 2018. Verotuottojen kehityksen ennakoidaan olevan heikointa 2020-luvun loppupuoliskolla, jolloin ikärakenne Suomessa on heikoimmillaan.

Historialliseen kehitykseen nojautuen verotuottojen kehitys vaikuttaa hitaalta kuntatalouden tasapainon ja palveluiden rahoituksen näkökulmasta, koska kuntien toteutunut menokasvu on ollut selvästi nopeampaa. Peni ym. (2021) kuitenkin toteavat, että on sinällään mahdollista, että verotuottojen hidaskin kehitys riittää ylläpitämään kuntakentän rahoitustasapainon myös eri kuntaryhmissä, jos koulutuksen ja varhaiskasvatuksen kustannuskehitys on linjassa verotulojen kehityksen kanssa. Tämä edellyttäisi sitä, että ikäluokkien pienenemisestä seuraava säästö pystyttäisiin realisoimaan.

Jotta kuntatalous saavuttaisi tasapainon lähivuosien arvioidulla hitaalla talouskasvulla ilman verotuksen kiristämistä, menokehitys täytyisi pystyä sopeuttamaan tulojen vaiheeseen kasvuun. Tämä edellyttää ensinnäkin sitä, että nykyisten resurssien käyttöä pystytään tehostamaan ja tehtävien järjestämistapoja kehittämään, ja toiseksi sitä, että uusien tehtävien ja velvoitteiden antamisessa kunnille noudatetaan pidättäytyväistä linjaa. Lisäksi tehtävien ja rahoituksen tasapainon saavuttaminen saattaa edellyttää erilaisia toimia erilaisissa kunnissa. Resurssien käytön tehostaminen mutta myös laadukkaiden palveluiden saatavuuden varmistaminen erilaisissa kunnissa saattaa edellyttää palveluiden järjestämisen rakenteen arviointia. Uusien velvoitteiden ja lisääntyvän normiohjauksen sijaan pitäisi selvittää, tulisiko valtiolla olla käytössään lisäohjaukeinoja niihin tapauksiin, joissa yksittäinen kunta ei kykene selviytymään lakisääteisistä velvoitteistaan, kuten edellä luvussa 4.2.1 on esitetty.

Kuntia koskevan tietopohjan kehittämisessä on tehty pitkäjänteistä kehittämistyötä. Vuoden 2021 alusta siirryttiin kuntien automatisoituun talousraportointiin, ja kuntien tilatiedon kehittämishanke on meneillään. Ohjauksen näkökulmasta palveluita ja kuntien toimintaa koskevan tietopohjan kehittäminen ja siten tiedolla ohjaamisen vahvistaminen olisi välttämätöntä. Niin kunnissa kuin valtiolla tulisi olla käytettävissä ajantasaiset tiedot siitä, miten palvelut järjestetään eri kunnissa. Erityisesti perusopetuksen osalta tietopohjassa on nykyisin paljon aukkoja.

### **Työvoiman saatavuus uhkaa muodostua todelliseksi rajoitteeksi**

Työikäisen väestön määrän väheneminen näkyy myös kunta-alalla työvoiman saatavuusongelmina ja suoranaisena työvoimapulana. Kyse ei ole enää vain syrjäisempien alueiden ongelmasta, vaan työvoiman saatavuuden ongelmia on myös suurissa kaupungeissa ja ympäri Suomen. Useissa ammattiryhmissä heikoin tilanne on Uudenmaan maakunnassa. Työvoiman riittävydestä onkin muodostunut uusi rajoite kuntien edellytyksille ottaa vastaan uusia tehtäviä tai tehtävien laajentamista.

Kevan teettämän kuntien työvoimaennusteen mukaan suurissa ammattiryhmissä terveys-, hoiva- ja opetusalailla työntekijävajetta voidaan mitata jo nykyhetkellä tuhansissa työntekijöissä, eikä tilanne tule helpottumaan nykyisten eläköitymis- ja koulutusennusteiden pohjalta (Keva 2021a).

Normiohjauksen lisääminen ja erityisesti henkilöstön kelpoisuus- ja mitoitusvaatimusten lisääminen vähentävät entisestään kuntien liikkumavaraa palveluiden järjestämisessä. Toimet eivät aina johda haluttuun lopputulokseen ammattitaitoisen henkilöstön heikon saatavuuden takia. Mitoitusvaatimukset saattavat sen sijaan johtaa ongelmiin muissa palveluissa, jos henkilöstöä siirretään saman toimialan sisällä muista, vähemmän säännellyistä tehtävistä tiukemmin säänneltyihin palveluihin.

Jos kunnille annetaan uusia tehtäviä tai velvoitteita, kustannusvaikutusten lisäksi tulisikin arvioida huolella myös työvoiman saatavuutta. Keskeisiä kysymyksiä ovat, onko kyseisen alan henkilöstöstä jo nykyisinkin pulaa, millainen on ennuste eläköityvien määrästä, onko saatavuudessa alueellisia eroja ja millainen toimeenpano- ja siirtymäaika tarvitaan mahdollisille kelpoisuusvaatimusten tai henkilöstömitoitusten muutoksille. On syytä huomioida, että koulutuspaikkojen lisääminen lisää henkilöstön saatavuutta yleensä vasta usean vuoden viiveellä.

Yksi näkökulma kuntien työvoiman saatavuuteen ovat myös työhyvinvointiin liittyvät teemat. Työhyvinvointi ja siihen liittyvät haasteet ovat korostuneet viime vuosien keskusteluissa ja työllisyydenkin kannalta työhyvinvoinnin edistäminen on olennaista. Kevan kuntapäätäjäbarometrin mukaan kunnanvaltuutetut ovat aiempaa kiinnostuneempia osallistumaan työhyvinvointia koskevien teemojen käsittelyyn ja työhyvinvoinnin edistämiseen, mitä voidaan pitää hyvänä signaalina kunta-alan henkilöstön työhyvinvoinnin ja kunnan työnantajakuvan kehittämisen kannalta (Keva 2021b).

### 4.2.3 Kuntatason finanssipoliittiset säännöt

Paikallishallinnon finanssipoliittisen sääntelyn tarkoituksena on osaltaan turvata kokonaisjulkisen talouden kestävyttä. Kansainvälisesti tarkastellen käytännössä kaikilla OECD-mailla on käytössä paikallishallinnon finanssipoliittista sääntelyä (Vammalle ja Bambalaite 2021). Sääntelykeinot vaihtelevat muodoltaan ja juridiselta perusteeltaan sekä seurannan ja sanktioiden osalta. Usein yksityiskohdat ratkaisevat, miten sääntelykeinot kussakin maassa tosiasiaassa toimivat. Käytetyimmät keinot ovat kuitenkin yleisyysjärjestyksessä lainanoton rajoitteet, budjettitasapainoa koskevat säännöt, verotuksen rajoitteet sekä menorajoitteet.

Suomessa kunnilla ja kuntayhtymillä on merkittävä asema julkisessa taloudessa laajan tehtäväkentän ja vahvan itsehallinnollisen aseman myötä. Kuntalaissa on useita kohtia, joissa viitataan toiminnan suunnitelmallisuuteen ja taloudelliseen kestävyYTEEN. Kuntalain yksittäisen kunnan toimintaan suoraan vaikuttavat finanssipoliitiikan sääntelykeinot ovat taloussuunnitelman tasapainovaade, alijäämään kattamisvelvollisuus sekä kunnan ja kuntayhtymän arviointimenettely. Sen sijaan esimerkiksi lainanottoa ja investointeja ei ole rajoitettu eikä käyttötalousmenoja rajoiteta suoraan. Myöskään verotusta ei ole rajoitettu muutoin kuin kiinteistöveron osalta asettamalla veroprosenteille ala- ja ylärajoja.



Kuntien toimintaympäristön muutokset, mukaan lukien eriytymiskehitys, ovat johtaneet siihen, että kuntien taloudellinen liikkumavara ja taloudellisten riskien sietokyky vaihtelevat kunnittain huomattavasti. Tämä taas johtaa kysymykseen siitä, tulisiko kuntien talouden finanssipoliittista sääntelyä mahdollisesti lisätä tai ylipäätään kehittää tilanteen korjaamiseksi.

Eri sääntelykeinoilla on tunnistettavissa pitkälti samoja positiivisia ja negatiivisia vaikutuksia. Ne liittyvät muun muassa kuntien itsehallinnolliseen asemaan ja ongelman siirtymiseen muualle kuin rajoitettavaan asiaan. Esimerkiksi jos lainanottoa rajoitetaan, voidaan päätyä kiristämään verotusta. Suomen kunnilla on myös perinteisesti ollut vahva itsehallinnollinen asema ja päätäntävalta omasta hallinnostaan, toiminnastaan ja taloudestaan, joten niiden rajoittaminen muuttaisi tätä vallitsevaa periaatetta oleellisesti. Toisaalta koko julkisen talouden kestävyys ja kuntalaisten palveluiden turvaamisen kannalta yksittäisen kunnan taloudenhoito tulisi olla kaikin puolin kestävällä pohjalla. Lisäksi esimerkiksi palveluita tulisi suunnitella yhtä kuntaa laajemmasta näkökulmasta, ottaen huomioon asukkaiden liikkuminen yli hallinnollisten kuntarajojen. Merkittävänä ongelmana kaikissa rajoituskeinoissa on joka tapauksessa niihin liittyvän rajanvedon määrittämisen vaikeus.

### Lainanoton rajoittaminen

Kuntien lainanoton rajoittaminen voisi edesauttaa julkisen talouden kestävyttä ja pienentää lainojen korkoriskiä. Rahan käyttöä sekä käyttötalouteen että erityisesti investointeihin jouduttaisiin tällöin todennäköisesti suunnittelemaan ja priorisoimaan nykyistä enemmän. Kuntien taloudenhoitoon kiinnitettäisiin yleisesti ottaen enemmän huomiota ja näin esimerkiksi riskejä vältettäisiin enemmän.

Lainanoton rajoittamisen negatiivisia vaikutuksia voisivat taas olla kuntien itsehallinnollisen aseman heikkenemisen lisäksi muun muassa verotuksen kiristyminen ja maksujen korotukset, investointien lykkääntyminen ja tekemättä jättäminen, ja näin koko kunnan elinvoimaisuuden heikkeneminen sekä palveluiden saatavuuden ja laadun vaarantuminen. Vaarana olisi myös, että mahdollisesta lainakatosta voisi tulla niin sanottu minimitaso. Rajanveto lainanoton rajoittamisesta voisi olla erityisen hankalaa, ja sen tulisikin koskea varsinaisen lainan lisäksi muita pitkäaikaisia sopimuksia ja sitoumuksia.

Tällä hetkellä on käynnissä osana valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoimintaa toteutettava Itä-Suomen yliopiston tutkimus, jossa selvitetään onko lainsäädännöllä mahdollista puuttua nykyistä ennakoitummin kuntien taloudellisiin sekä palvelujen saatavuutta ja kuntalaisten yhdenvertaisuutta koskeviin haasteisiin. Tämä koskisi muun muassa sitä, voidaanko tavallisella lainsäädännöllä rajoittaa kunnallista itsehallintoa esimerkiksi tehtävien rahoitukseen, investointipäätöksiin tai velkaantumiseen liittyen.

## Investointien rajoittaminen

Investointien suoralla rajoittamisella olisi pääosin samoja positiivisia ja negatiivisia vaikutuksia kuin lainanoton rajoittamisella, joten kokonaisuutena arvioiden investointien suoraa rajoittamista ei voida myöskään pitää tarkoituksenmukaisena.

Suorien rajoituskeinojen sijaan investointien kokonaisuuden hallintaa ja kestävyyttä voisi edesauttaa kiinnittämällä nykyistä enemmän huomiota kunnan investointien suunnitteluun ja päätöksentekoon. Investointeihin luettaisiin tällöin mukaan myös niitä vastaavat pitkäaikaiset sopimukset. Investointien suunnitteluun ja vaikuttavuuteen sekä vaihtoehtojen tarkasteluun tulisi panostaa nykyistä enemmän. Tämä tarkoittaa toiminta- ja päätöksentekokulttuurin kehittämistä, jota voidaan tukea myös lainsäädännön keinoin. Tämä edellyttää kunnan päätöksenteon kehittämistä, investointien parempia perusteluja ja pitkän aikavälin tarvearviointia, vaihtoehtojen ja yhteistyömahdollisuuksien selvittämistä, taloudellisuuden ja välttämättömyyden arviointia, lainanhoitokyvyn tarkastelua sekä käytötalousvaikutusten selvittämistä. Lisäksi investoinnin kustannusarvion on oltava realistinen siten, että pääpaino on niin sanottujen epäsuorien vaikutusten sijaan suorissa, rahassa mitattavissa vaikutuksissa. Investointien kestävyuden kehittäminen on mainittu myös raportin muissa kohdissa (ks. luku 4.2.1).

## Verotuksen rajoittaminen

Veronmaksajien verorasitus olisi yhdenvertaisempaa, jos kunnallisveroprosenteille asetettaisiin ala- ja ylärajat. Verotuksen keveneminen voisi lisätä kunnan veto- ja pitovoimaa sekä asukkaiden että yritysten näkökulmasta. Lisäksi kunnat joutuisivat todennäköisesti pohtimaan nykyistä enemmän verotulojen korvaavia tulonlähteitä ja kustannussäästöjä sekä varsinkin uusinvestointien tarpeellisuutta. Alarajojen asettaminen lisäisi osalla kuntia verotuloja.

Kuten kaikki finanssipoliittisen sääntelyn lisääminen, myös verotuksen sääntely kaventaisi kunnallista itsehallintoa. Ylärajojen asettaminen johtaisi osalla kuntia verotulojen väheneeseen sekä rajoittaisi verotulojen kasvumahdollisuuksia. Verotulojen rajoittaminen heijastuisi investointeihin ja elinkeinoelämän kehittämispanostuksiin sekä viime kädessä kuntalaisten palveluihin heikentävästi. Korvaavien tulonlähteiden tarkastelu voisi näkyä muun muassa maksujen ja taksojen korotuksina sekä pahimmillaan lainamäärän kasvuna. Verokilpailun rajaaminen voisi osaltaan heikentää kuntien veto- ja pitovoimaa. Uhkana olisi myös luottojen riskiluokan heikkeneminen ja tätä kautta rahoituskulujen nousu.

Kokonaisvaikutukset huomioon ottaen nykyistä laajempaa verotuksen sääntelyä ei siis voida myöskään pitää tarkoituksenmukaisena. Kunnallisveroprosenttien suuri vaihteluväli ja uhka sen kasvusta ovat kuitenkin huolestuttavia, etenkin sote-tehtävien siirron aiheuttaman volyymin puoliintumisen jälkeen. Verotuksen eriytyminen on osa laajempaa kuntien

toimintaympäristön ja talouden eriytymiskehitystä, johon tulisi reagoida pääosin muilla kuin finanssipolitiikan suorilla sääntelykeinoilla. Yksi keino voisi olla esimerkiksi palveluiden järjestäminen nykyistä kuntarakennetta laajemmin voimin joko yhteistyössä kuntien kesken tai kuntarakennetta muuttamalla. Pelkästään hallintorakenteita muuttamalla ei kuitenkaan saavuteta merkittäviä taloudellisia hyötyjä, vaan niiden aikaansaaminen edellyttää ennen kaikkea toiminnallisia muutoksia.

### Käyttötalousmenojen rajoittaminen

Käyttötalousmenojen (jatkossa menojen) rajaaminen on käytännössä edellä mainituista sääntelykeinoista kaikkein hankalin toteuttaa ja se sisältäisi useita negatiivisia vaikutuksia. Menojen rajaaminen heikentäisi oleellisesti kuntien itsehallinnollista asemaa ja fiskaalisen federalismin peruseriaatteita. Rajaaminen vaarantaisi yhdenvertaisten palveluiden saatuutta ja laatua. Rajanveto rajaamisen suhteen olisi myös hyvin hankalaa – rajataanko esimerkiksi koko käyttötaloutta vai vain tiettyä palvelusektoria sekä rajataanko menoja suhteessa esimerkiksi tuloihin, tarpeisiin tai hintakehitykseen. Lisäksi säädettäessä kunnille uusia ja laajenevia tehtäviä, niistä aiheutuvien kustannusten ja rahoituksen kohtaantoa on kuntakohtaisesti käytännössä mahdotonta arvioida. Eli vaikka uusiin ja laajeneviin tehtäviin myönnetään nykyisen kuntien peruspalvelujen valtionosuuslain mukaan täysimääräinen valtionrahoitusosuus, kuntakohtaisesti rahoitus voi poiketa merkittävästikin aiheutuvista kustannuksista.

Johtopäätöksenä kuntien finanssipoliittisista säännöistä voidaan todeta, että niiden lisäämistä ei yleisesti pidetä tarkoituksenmukaisena. Lainanoton, investointien, verotuksen ja menojen rajoittamiseen liittyy kuhunkin haasteita, joiden takia niiden rajoittamisella ei välttämättä saavutettaisi asetettuja tavoitteita tai niistä voisi aiheutua muita haittoja. On kuitenkin huomioitava, että finanssipoliittisten sääntöjen tarkoituksenmukaisuutta on syytä tarkastella erikseen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevien kuntien kohdalla, joissa on haasteita kuntalaisten palvelujen turvaamisessa. Lisäksi finanssipoliittiset säännöt ovat osa kuntatalouden kokonaisuohjausta, jolloin niitä on syytä tarkastella myös osana julkisen talouden ohjausta.

#### 4.2.4 Kestävä kuntatalous osana kuntapolitiikan kehittämistä

Kuntapolitiikan valmistelun yhtenä tavoitteena on parantaa kuntatalouden vakautta ja kestävyyttä sekä samalla vahvistaa koko julkisen talouden kestävyyttä. Kunnan hallintoa ja taloutta koskevan lainsäädännön kehittämisen näkökulmasta kestävyyttä voidaan tarkastella toiminnan ja talouden kestävyuden sekä hyvän hallinnon näkökulmasta. Kuntalain säännöksillä pyritään jo nykyisin edistämään kestävyuden ja suunnitelmallisuuden toteutumista kunnan toiminnassa ja päätöksissä. Kunnan toiminnan kestävyyttä ja

vastuullisuutta voidaan arvioida ja toteuttaa talouden ja hyvän hallinnon lisäksi eri näkökulmista, kuten ympäristövaikutusten ja sosiaalisten vaikutusten näkökulmista mukaan lukien kunnan henkilöstöä koskevat toimet sekä peruspalvelujen tila ja palvelutoiminnan vaikuttavuus ja kustannusvastaavuus.

### **Kunnan toiminnan ja talouden tulee olla kestäväällä pohjalla**

Kuntalaissa on useassa kohtaa huomioitu pitkän aikavälin suunnittelu ja kestävyys. Kunnan on toiminnassaan arvioitava päätösten, toimenpiteiden ja ratkaisujen vaikutuksia taloudellisen jatkuvuuden, tulevien sukupolvien ja ympäristön näkökulmasta. Kunnan on vältettävä sellaisia päätöksiä, jotka sisältävät suuria taloudellisia riskejä tai kuormittavat kohtuuttomasti ympäristöä tai tulevia sukupolvia.

Kunnan tehtävien ja talouden tulee olla kestäväällä pohjalla ja tasapainossa. Tämä edellyttää pidemmän aikavälin strategista näkemystä toimintaympäristön kehityksestä ja tulevaisuudesta sekä toiminnan ja talouden tavoitteellisuutta ja suunnitelmallisuutta. Valtuusto hyväksyy talousarviossa ja -suunnitelmassa toimintaa ja taloutta koskevat tavoitteet. Kuntalain mukaan kunnan toimintaa johdetaan valtuuston hyväksymän kuntastrategian mukaisesti. Kuntastrategia sisältää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteet. Strategian toteutumista tulee arvioida ja seurata perustuen oikeaan kuvaan kunnan toiminnasta.

Kunnat asettavat itselleen myös sellaisia kehittämistavoitteita, joita ei välttämättä sisällytetä esimerkiksi kuntastrategiaan. Kunnissa tehdään esimerkiksi erilaisia poliittisia sopimuksia valtuustokauden tavoitteista. Kunnan toiminnassa voidaan näitä asetettuja tavoitteita toteuttaa yhteistyössä muiden kuntien kanssa, kuntakonsernissa taikka perustuen vaikkapa rahoittamiseen tai sopimuksiin. Kunnan kehittämiseen osallistuvat myös kuntalaiset ja kunnassa toimivat yhteisöt. Kunnissa voidaan asettaa myös erilaisia teema- ja ilmiöpohjaisia tavoitteita.

Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Sen tasapainossa voidaan ottaa huomioon talousarvion laadintavuoden taseeseen kertyväksi arvioitu ylijäämä. Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Tässä määräajassa tulee kattaa myös talousarvion laadintavuonna tai sen jälkeen kertynyt alijäämä. Kunnan tulee taloussuunnitelmassa päättää yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona katetaan. Alijäämän kattamisvelvollisuutta sovelletaan myös kuntayhtymiin.

Talousarvion ja -suunnitelman tulisi osoittaa pitkällä aikavälillä, miten rahoitustarve kateetaan. Erityisesti investointeja ja pitkäaikaisia sopimuksia tulisi tarkastella ylisukupolisesti. Niiden suunnitteluun ja vaikuttavuuden sekä vaihtoehtojen tarkasteluun tulisi panostaa

voimakkaasti. Kysymys on ennen kaikkea toiminta- ja päätöksentekokulttuurin kehittämistä, jota voidaan tukea lainsäädännön keinoin.

Investointeihin kytkeytyviä näkökulmia ovat muun muassa kestävyys sekä riskien hallinta. Tämä edellyttää kunnan päätöksenteon kehittämistä, investointien perusteluja, vaihtoehtojen ja yhteistyömahdollisuuksien selvittämistä, taloudellisuuden ja välttämättömyyden arviointia, lainanhoitokyvyn tarkastelua sekä käyttötalousvaikutusten selvittämistä. Myös investoinnin kustannusarvion on oltava realistinen. Investointien suunnittelukauden tulee olla vähintään taloussuunnitelmakauden mittainen, ja merkittävien investointipäätöksen tueksi tulee laatia tarvittaessa vaihtoehtolaskelmat.

Investointien ja niitä vastaavien sopimusten suunnittelua ja investointipäätösten sisältöä tulee kehittää muun muassa pitkän aikavälin vaikutusten kuvaamiseksi. Päätösten tulee perustua pidemmän aikavälin tarvearvioon, realistisiin kustannusarvioihin ja eri vaihtoehtojen esittelyyn sekä kustannusvertailuun. Tämä voidaan tehdä ilman säännösmuutoksia, mutta sääntelyn täsmentämistarpeita tulisi arvioida investointien riskien hallitsemiseksi koko kuntakonsernin tasolla.

Investointien ohjaus kestävyysnäkökulmasta edellyttää investointien luonteen huomioon ottamista. Tulorahoituksen tulee riittää korvaaviin investointeihin, sen sijaan tuleviin palveluihin kohdistuvat uus- ja laajennusinvestoinnit voi olla perusteltua rahoittaa lainanotolla.

### **Kunnan päätöksenteon tulee perustua oikeaan kuvaan kunnan taloudesta ja toiminnasta**

Kunnan tilinpäätöksen tulee antaa oikea ja riittävä kuva kunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta sekä toiminnasta olennaisuusperiaatteen mukaisesti.

Kunnan tulisi perustaa päätöksentekonsa oikeaan tietoon kunnan toimintaympäristöstä ja kunnan omien päätösten vaikutuksista. Kuntien omien toimenpiteiden kehittämisen kannalta voidaan kysyä, antavatko kunnan kuntalaisissa säädetyt tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen raportointivelvoitteet riittävän tietopohjan kunnan päätöksenteolle ja raportoidaanko nykyisin tarpeeksi kattavasti kunnan toiminnasta. On aiheellista pohtia, tehdäänkö kunnissa taloudelliseen kantokykyyn ja toimintaympäristön kehitysnäkymiin nähden perusteltuja päätöksiä vai otetaanko sellaisia riskejä, jotka toteutuessaan johtavat kunnan talouden heikentymiseen, jopa niin että erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn edellytykset täyttyvät.

Kunnan nykyisin paljolti taloutta koskevan raportoinnin tulisi sisältää ennen kaikkea oleelliset vaikuttavat asiat. Raportointivelvoitteita olisi mahdollista sekä keventää että tarkentaa. Myös kuntastrategiassa asetettujen toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteiden toteutumista tulisi seurata raporteissa, koska talousarvion tulee toteuttaa kuntastrategiaa. Lisäksi tulisi arvioida, millaista esimerkiksi vastuullisuutta ja kestävää kehitystä tukevaa dokumentointia kuntapäätäjät tarvitsivat päätöksensä taustalle. Toisaalta myös kunnan tilintarkastuksen ja tilinpäätöstietojen luotettavuutta tulisi edelleen kehittää.

Erilaisten kunnan päättämien tavoitteiden raportointia voitaisiin yhdistää entistä paremmin tilinpäätösraportointiin, jotta olennaiset kunnan toimintaa kuvaavat asiat olisivat kootusti saatavilla niin luottamushenkilöiden kuin kunnan asukkaiden tarpeisiin sekä myös esimerkiksi ministeriöiden tarpeisiin kuntien toiminnan seuraamiseksi. Tämä edistäisi kootun tiedon saatavuutta ja kuntasektorin kokonaistarkastelua sen lisäksi, että toteutettaisiin muun ohella julkisuusperiaatetta.

Informaatiota voitaisiin kehittää arvioimalla, mitkä ovat olennaisia asioita, joista ei tällä hetkellä raportoida. Esimerkiksi verorahoituksen riittävyttä peruspalvelujen järjestämiseen, investointien taloudellisia vaikutuksia sekä yksittäisten konserniyhteisöjen vaikutusta konsernitilinpäätökseen voitaisiin kuvata tilinpäätöksessä nykyistä tarkemmin. Kuntalain sääntelyä olisi mahdollista kehittää siten, että raportoitavista seikoista säädettäisiin tarkemmin laissa tai lain nojalla annettavissa kirjanpitoa koskevissa ohjeissa.

Yksityisellä sektorilla raportoidaan jo vakiintuneesti sekä enenevässä määrin myös muista kuin taloudellisista tiedoista. Esimerkkinä tästä on kestävä kehityksen viitekehukseen perustuva raportointi, joka liittyy yrityksen liiketoimintaan ja jota myös sijoittajat seuraavat. Kuten edellä on kuvattu, kuntien toimintaan liittyy kuntalain mukaisesti suunnitelmallisuus ja kestävyys edistäminen. Vastuullisuusraportointi onkin vielä laajasti kunnissa hyödyntämättä oleva työkalu, jonka avulla voidaan tehdä näkyväksi kunnissa tehtävän työn vaikutuksia kestävyysasteiden ja globaalien ongelmien ratkaisussa. Raportointi kestävä kehityksen ja vastuullisuuden eteen tehdystä työstä auttaa myös tunnistamaan parannettavia alueita ja tavoitteita, joiden saavuttamiseen ei ole vielä päästy. Vastuullisuusraportointi mahdollistaa myös, että kunta tai kunnan toimiala tai esimerkiksi konserniyhteisö voi raportoinnin kautta hahmottaa oman roolinsa vastuullisuustyötä. Yksi kehittämisvaihtoehto olisi tehdä vastuullisuusraportoinnista osa kuntalain mukaista raportointia esimerkiksi siten, että kunnat raportoisivat nykyistä laajemmin asettamistaan myös muista kuin taloudellisista tavoitteista.

Kirjanpitolaissa säädetään selvityksestä muista kuin taloudellisista tiedoista. Lainsäädäntö pohjautuu EU:n direktiiviin, ja se velvoittaa edellä mainitut yhtiöt raportoimaan omista toimintalinjoistaan, jotka koskevat ympäristöä, työntekijöitä ja sosiaalisia asioita, ihmisoikeuksia sekä korruption ja lahjonnan torjuntaa. Yhtiöiden tulee myös antaa lyhyt kuvaus

omasta liiketoimintamallistaan sekä kertoa toimintalinjoihinsa liittyvistä riskeistä ja niiden hallinnasta. Tiedot on annettava siinä laajuudessa kuin se on tarpeen kirjanpitolvelvollisen toiminnan vaikutusten ymmärtämiseksi. Lainsäädännön lähestymistapa on joustava: vaikka lainsäädäntö edellyttää tiettyjen tietojen esittämistä, yhtiöt voivat itse valita missä muodossa ne tiedot esittävät. Näin ollen lainsäädännössä ei siis yksilöidä tarkasti, mitä eri aihealueisiin liittyviä tietoja tai lukuja yhtiöiden tulee esittää eikä toisaalta osoiteta vain tiettyä raportointiohjetta, jota yhtiöiden tulisi käyttää. Tämän on tarkoitus tehdä lainsäädännöstä mahdollisimman toimiva eri toimialoille, joilla voi olla keskenään hyvin erilaiset vastuullisuuteen liittyvät haasteet.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston tilinpäätöstä ja toimintakertomusta koskevan yleisohjeen mukaan toimintakertomuksessa annetaan myös kirjanpitolain mukaisesti tiedot siitä, miten kunta huolehtii korruption ja lahjonnan torjunnasta sekä ihmisoikeusasioista. Tiedot annetaan siinä laajuudessa kuin se on tarpeen kirjanpitolvelvollisen toiminnan vaikutusten ymmärtämiseksi.

### Ulkoisen tarkastuksen kehittäminen

Kunnassa on oltava ulkoista tarkastusta varten tilintarkastaja. Kunnan lakisääteinen toimielin on tarkastuslautakunta. Tilintarkastajan on toukokuun loppuun mennessä tarkastettava julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan mukaisesti kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Tilintarkastajan on tarkastettava, onko kunnan hallintoa hoidettu lain ja valtuuston päätösten mukaisesti, antavatko kunnan tilinpäätös ja siihen kuuluva konsernitilinpäätös tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti oikeat ja riittävät tiedot kunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta ja toiminnasta, ovatko valtionosuuksien perusteista annetut tiedot oikeat sekä onko kunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti.

Tilintarkastajan on annettava valtuustolle kultakin tilikaudelta kertomus, jossa esitetään tarkastuksen tulokset. Kertomuksessa on myös esitettävä, onko tilinpäätös hyväksyttävä ja voidaanko toimielimen jäsenelle ja asianomaisen toimielimen tehtäväalueen johtavalle viranhaltijalle (tilivelvollinen) myöntää vastuuvapaus. Jos tilintarkastaja havaitsee, että kunnan hallintoa ja taloutta on hoidettu vastoin lakia tai valtuuston päätöksiä, eikä virhe tai aiheutunut vahinko ole vähäinen, tilintarkastuskertomuksessa on tehtävä asiasta tilivelvolliseen kohdistuva muistutus. Hyväksyessään tilinpäätöksen valtuusto päättää vastuuvapaudesta tilivelvollisille.

Kuntien tilintarkastuksen laatua ja toimivuutta on selvitetty valtioneuvoston TEAS-hankkeessa (Oulasvirta ym. 2021). Lakisääteisen tilintarkastuksen kilpailutuksessa ja hankinnassa on kuitenkin useita ongelmia, kuten valintakriteeristön vahva painottuminen hintaan, tarkastuspäivien lukumäärän kiinnittäminen etukäteen, tarkastuspäivien vähäinen

määrä ja kuntatilintarkastusta tarjoavien yhteisöjen määrän väheneminen. Hankintaosaamisen lisäämiseksi tutkimuksen lopputuloksissa esitetään harkittavaksi, että tarkastuslautakunnan jäsenille asetetaan kuntalaissa osaamisvaatimukset. Kunnallisen tilintarkastuksen laadussa on myös havaittu Patentti- ja rekisterihallituksen toimeksiantokohtaisissa laaduntarkastuksissa suhteellisen runsaasti puutteita. Tutkimusraportissa esitetään myös tilintarkastusraportoinnin lisäämistä ja nykyistä parempaa hyödyntämistä. Vastuunalaisen tilintarkastajan rotaatiovaatimus tulisi kirjata lakiin. Tutkimuksessa saatiin lisäksi viitteitä siitä, että julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan sisällöstä on jonkin verran epäselvyyttä.

Tilintarkastuskertomuksessa lähtökohta on siis aina se, että tilintarkastaja ottaa kertomuksessaan myönteisen tai kielteisen kannan. Tilintarkastuskertomus on keskeinen lähtökohta valtuuston vastuuvapautta koskevassa päätöksenteossa. Myös sitä koskeva sääntely on muotoiltu siten, että kertomuksen perusteella kyetään tekemään päätös eikä asiaa jätetä avoimeksi.

On havaittu, että niin kutsutut avoimet kertomukset ovat yleistyneet, ja tilintarkastuksen perusteella ei aina ole tehty mukautuksia. Tilintarkastuskertomuksissa on käytetty osin suositusten vastaisesti avointa lausuntoa ("emme ota kantaa...") sekä ehdollista lausuntoa ("edellyttäen, että..."). Lisäksi tulokset on toisinaan kuvattu epätarkasti ("pääosin..."). Avoin lausunto sisältyy julkishallinnon hyvää tilintarkastustapaa koskevaan suositukseen, mutta sitä tulisi käyttää vain poikkeustilanteissa esimerkiksi silloin, kun tilintarkastajalla ei ole ollut mahdollisuutta hankkia tilintarkastusevidenssiä. Tilintarkastajan tulisi suunnitella ja toteuttaa tarkastuksensa julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan mukaisesti siten, että kannan ottaminen vastuuvapautteen on kaikkien tilivelvollisten osalta mahdollista.

Kunnan tilintarkastuksen ja tilinpäätöstietojen luotettavuutta tulisi yllä kuvatuista syistä edelleen kehittää. Ulkoista tarkastusta voitaisiin kehittää niin kutsutuilla pehmeillä keinoilla esimerkiksi julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan avulla ja raportointikäytäntöä parantamalla. On kuitenkin tarpeellista, että selvitetään erikseen, tulisiko myös kuntalakea kehittää.

Varmennetun tiedon merkitys on oleellinen kunnan ja muiden viranomaisten päätöksenteon kannalta. On tarpeen pohtia, millä tavalla voitaisiin nykyistä paremmin varmistaa tilintarkastuksen riippumattomuus sekä riittävä resursointi. Riippumattomuuden osalta pitäisi pohtia, tulisiko myös kuntatarkastuksessa säännöksiin rajoittaa muiden palvelujen tarjoamista tilintarkastusasiakkaalle. Myös tarkastuslautakunnan tulisi seurata kunnan hankintoja tilintarkastusyhteisöltä. Riittävän resursoinnin tarkka määrittäminen ei liene mahdollista, koska siihen vaikuttavat muun muassa kunnan konsernin laajuus, palvelujen sisältö ja tuottamistavat sekä sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja konsernivalvonnan toimivuus.



Kuntalain tilintarkastusta koskevaa sääntelyä tulisi kehittää siten, että valtuustolla on aina mahdollisuus päättää tilintarkastuskertomukseen sisältyvien tarkastuksen tulosten ja lausuntojen perusteella tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapauden myöntämisestä tilivelvollisille. Kuntalain tarkoitus ei ole, että näistä asioista päätetään erikseen tai että asioita jätetään avoimeksi. Yksi mahdollisuus on säätää lailla tarkemmin tilintarkastuskertomuksen sisällöstä. Lisäksi tulisi harkita, millä tavoin tilintarkastuspöytäkirjaa ja muita tilintarkastuksen raportteja olisi mahdollista hyödyntää laajemmin päätöksenteossa.

### **Kunnan talouden tilanteen analysointi voi olla osa tarkastuslautakunnan arviointitehtävää**

Valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan hallinnon ja talouden tarkastuksen sekä arvioinnin järjestämistä varten tarkastuslautakunnan tehtävänä on valmistella valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää, lautakunnan tulee arvioida talouden tasapainotuksen toteutumisesta tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman riittävyttä.

Kunnan talouden kehittyminen ja kokonaistaloutta koskevien tavoitteiden toteutumisen ennakointi tulisi kytkeä osaksi jatkuvaa tarkastuslautakunnan arviointityötä. Tätä tukee myös kuntien automatisoitu taloustietojen raportointi. Lisäksi tarkastuslautakunta arvioisi kuntastrategian ja asetettujen muiden kuin taloudellisten tavoitteiden toteutumista.

### **Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn kehittäminen**

Kuntalain säännökset ovat mahdollistavia ja antavat paljon paikallista liikkumavaraa hallinnon ja toiminnan järjestämisestä. Kunnan talouden hoito sitä vastoin on tarkemmin säänneltyä ja ohjeistettua. Valtio voi vain poikkeuksellisesti puuttua kunnan päätöksentekoon sen ollessa välttämätöntä palvelujen turvaamiseksi. Sääntelyn lähtökohtana on kunnan itsehallintonsa nojalla tekemien omien toimien ensisijaisuus. Kuntalaissa on säännökset erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelystä, joka käynnistyy tiettyjen taloudellisten raja-arvojen täytyessä.

Arviointimenettelyssä kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännössä edellytetyt palvelut sekä ryhtyä toimenpiteisiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi kunnan talouden heikennyttyä säännöksen mukaisesti tilinpäätöksen tietojen ja taloutta koskevien tunnuslukujen toteuduttua. Viime kädessä kunnan asukkaiden perusoikeuksien toteutuminen on siis ensisijaista verrattuna kunnallisen itsehallintoon. Kuntalain tarkoittaman arviointimenettelyn seurauksena on

mahdollista, että valtioneuvosto voi käyttää kuntarakennelaisia tarkoitettua päätösvaltaa ja päättää kuntajaon muuttamisesta muutoksen kohteena olevan kunnan tai kuntien valtuustojen vastustuksesta huolimatta, jos muutos on välttämätön erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi ja säädetty kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät.

Arviointimenettelyä koskevaa sääntelyä on viime vuosina kehitetty sekä käynnistämisen edellytysten muutoksilla että toimenpiteiden vaikuttavuuden lisäämiseksi kunnan ja valtioneuvoston päätöksentekoa koskevilta osilta. Sääntelyä täsmennettiin viimeksi keväällä 2021 voimaan tulleella kuntalain muutoksella siten, että laissa säädetään tarkemmin toimenpideohjelman käsittelystä kunnassa sekä siihen liittyvästä raportoinnista valtiovarainministeriölle.

Lisäksi sääntelyä muutettiin siten, että valtiovarainministeriön ratkaisu kuntarakennelaisia tarkoitettua erityisen selvityksen tarpeellisuudesta voidaan tehdä myös uutta arviointimenettelyä käynnistämättä tilanteessa, jossa aiemmassa arviointimenettelyssä esitetyt ja kunnan päättämät toimenpiteet eivät ole toteutuneet ja arviointimenettelyn edellytykset täyttyvät edelleen. Muutos kohdistuu kuntiin, jotka ovat olleet jo kertaalleen arviointimenettelyssä ja joissa menettelyssä hyväksytyllä toimenpideohjelmalla ja kunnan päätöksillä ei ole ollut tarkoitettua kunnan talouden tilaa ja palvelujen edellytyksiä turvaavaa vaikutusta. Kunnan, valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston päätösten tulee voida perustua oikeaan ja varmennettuun tietoon kunnan toiminnasta ja taloudesta. Kunnan palvelujen turvaamiseksi tarvittavia toimia koskevan arviointimenettelyn käynnistämisen edellytykset arvioidaan perustuen kunnan talouden tietoihin. Sääntelyn sekä kunnan omien toimien edelleen kehittämiseksi voidaan arvioida olevan yhä tarvetta. Kehittämistarpeen taustalla on kuntien talouden eriytymiskehitys, joka voi johtaa perustuslain turvaamien asukkaiden peruspalvelujen vaarantumiseen. Sääntelyn ja kunnan toiminnan kehittäminen on perusteltua myös kunnan taloudesta ja toiminnasta olevien tietojen vertailukelpoisuuden ja oikeellisuuden kehittämiseksi.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn käynnistäminen ja sen laajuudesta päättämisen on tarkoituksenmukaista jatkossakin olla valtiovarainministeriön harkinnassa. Arviointimenettelyä ei ole tarkoituksenmukaista käynnistää, jos esimerkiksi talouden tunnuslukuihin ovat vaikuttaneet kertaluonteiset syyt, joilla ei arvioida olevan pidemmällä aikavälillä sellaisia taloutta heikentäviä vaikutuksia, joista kunta ei kykenisi selviytymään.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyssä olisi mahdollista tapauskohtaisesti käyttää enemmän myös muiden ministeriöiden asiantuntemusta, koska tavoitteena on palvelujen turvaaminen, johon pyritään taloutta koskevien analyysien sekä kunnan hallintoa ja palveluja koskevien säästötoimien ja kehittämisen kautta.

Talouden tasapainottamisen tai alijäämän kattamisen keinojen tulee olla ensisijaisesti reaalityalouden keinoja eli tulojen lisäyksiä tai menojen vähennyksiä. Tällaisena keinona ei voida pitää kunnan taseen peruspääoman alentamista alijäämän kattamiseksi, joka merkitsisi kertyneen nettovarallisuuden käyttöä palvelujen rahoittamiseen.

Arviointimenettely tulisi voida käynnistää perustuen oikeaan tietoon kunnan talouden tilasta myös silloin, jos edellytysten täyttymiseen on vaikutettu esimerkiksi kirjanpitolain vastaisilla kirjauksilla. Lisäksi tulisi arvioida mahdollisten muiden kuin talouden tunnuslukujen käyttöä kuvaamassa sitä, että kunnan kyky järjestää asukkailleen palvelut yhdenvertaisesti ja riittävässä laajuudessa on vaarantunut muutoin kuin tilapäisesti. Olisi myös syytä kiinnittää huomiota arviointimenettelyn poliittiseen taustatukeen. Sitoutuminen arviointimenettelyn käytänteisiin on ollut poliittisesti vaihtelevaa viime aikoina. Tällä hetkellä on käynnissä osana valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoimintaa rahoitettava Itä-Suomen yliopiston tutkimus siitä, kuinka paljon kunnallinen itsehallinto voi vaikuttaa kunnan asukkaan palvelujen laajuuteen ja sisältöön ja siten eri kunnissa asuvien ihmisten yhdenvertaisuuteen. Tutkimuksessa selvitetään myös, onko lainsäädännöllä mahdollista puuttua nykyistä ennakoitummin kuntien taloudellisiin sekä palvelujen saatavuutta ja kuntalaisten yhdenvertaisuutta koskeviin ongelmiin.

### ***Johtopäätökset valtion kuntiin kohdistaman ohjauksen kehittämiseksi***

- Valtion kuntiin kohdistaman ohjauksen kokonaisuutta ja sen koordinaatiota tulee kehittää huomioiden, että eri tehtävät edellyttävät erilaista ohjausta: kansalaisten oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat asiat edellyttävät täsmällistä lainsäädäntöä. Laajojen ja poikkihallinnollisten ilmiöiden ja haasteiden ratkaisemiseksi tarvitaan enemmän yhteistyötä ja moninaisia ohjausmuotoja.
- Normiohjauksen ohella tulee arvioida vaihtoehtoisia keinoja tavoitteiden saavuttamiseen. Tulee selvittää, tarvitseeko valtio lisäohjauskeinoja tilanteisiin, joissa yksittäinen kunta ei kykene selviytymään lakisääteisistä velvoitteistaan, esimerkiksi palveluiden turvaamiseen liittyvää arviointimenettelyä.
- Kuntatalouden ohjaus on osa julkisen talouden kokonaisohjausta. Tulevina vuosina valtionosuuksien ennakoitavuus korostuu kuntataloudessa ja työvoiman saatavuus haastaa kuntatalouden ohjausta.
- Kuntien välisen yhteistyön tilannetta sote-uudistuksen jälkeen on tarve selvittää ja samalla pohtia, millaisia tarpeita yhteistyölle ja sen uudistamiselle on. Selvittäminen koskee myös kuntalain muutostarpeiden arviointia.
- Kunnille annettaviin uusiin tehtäviin ja velvoitteisiin tulisi suhtautua lähtökohtaisesti pidättyväisesti. Huomiota tulee kiinnittää erityisesti henkilöstön saatavuuteen ja riittävyyteen, joka on työikäisen väestön määrän vähentyessä muodostumassa ongelmaksi kaikenkokoisissa kunnissa eri puolella maata.
- Mikäli uusien tehtävien ja velvoitteiden antaminen kunnille katsotaan välttämättömäksi, tulisi kuntien tosiasialliset mahdollisuudet selviytyä uusista tehtävistä ja velvoitteista arvioida sekä yksittäisten tehtävien ja velvoitteiden osalta että kokonaisuutena jo hallitusohjelman valmisteluvaiheessa. Arvioinnissa tulisi ottaa huomioon kuntatalouden nykytilan ja kehitysnäkymien lisäksi toimenpiteiden vaikutukset myös yksittäisten kuntien talouteen ja henkilöstötarpeeseen yli vaalikauden.
- Säädosmuutosten kustannusvaikutusten arviointia ja tunnistamista tulee edelleen kehittää, ja lisäksi tulisi arvioida myös työvoiman saatavuutta. Vaikutusarviointia tulisi edelleen kehittää huomioimaan vaikutukset erilaisten kuntien tai kuntaryhmien osalta.

- Uusien tehtävien täysimääräinen kompensointi kunnille tulisi jatkossa yhdistää koko julkisen talouden menojen hillitsemiseen. Uusien tehtävien aiheuttamien kustannusten korvaaminen 100 prosentin valtionosuuksilla ei ole pidäke lisätä tehtäviä kunnille, jos budjettirajoite ei pidä koko julkisen talouden osalta.
- Julkisen hallinnon tiedonhallintakarttaan sisältyvää aineistoa kuntien tehtävistä ja niihin liittyvistä tiedonantovelvoitteista on jatkossa tärkeää pitää ajan tasalla.
- Kuntien lainanoton, investointien tai verotuksen rajoittamista ei pidetä Suomen kontekstissa yleisesti ottaen tarkoituksenmukaisena. Asiaa tulee kuitenkin selvittää niiden kuntien kohdalla, joilla on taloudellisia sekä kuntalaisten yhdenvertaisten palvelujen turvaamiseen liittyviä vaikeuksia.
- Asianmukaisesti varmennettu oikea ja riittävä kuva taloudesta ja toiminnasta on edellytys kunnan toiminnan kehittämiseksi. Talouden ja toiminnan sekä niiden raportoinnin kehittämistä tulee jatkaa kestävyysnäkökulmat huomioon ottaen.
- Arviointimenettelyn kehittämistä tulee jatkaa kiinnittäen huomiota siihen, että menettelyllä pystytään vastaamaan tulevaisuuden kuntakentän haasteisiin. On varmistettava, että poliittinen sitoutuminen menettelyihin on riittävällä tasolla.

### 4.3 Kuntien rahoitusjärjestelmän kehittäminen

Kuntapolitiikan tulevaisuustyössä on laajasti pohdittu kuntien rahoitusjärjestelmän kehittämistä. Rahoitusjärjestelmällä tarkoitetaan erityisesti kuntien veroja, valtionosuusjärjestelmään ja valtionavustuksia. Työn tueksi tilattiin selvitys kuntien verojärjestelmän kehittämisestä. Timo Viherkentän (2021) selvitystä on hyödynnetty laajalti verotusta käsittelevän luvun taustalla. Lisäksi työn puitteissa toteutettiin kuntien rahoitusjärjestelmän sidoryhmäselvitys, jonka antia hyödynnetään luvun eri osissa (Syrjänen ja Sirviö 2021).

Kuntien ja kuntayhtymien tulot koostuvat pääosin verotuloista, valtionosuuksista ja toimintatuotoista. Nämä kattavat yhteensä noin 90 prosenttia kaikista tuloista. Koko maan tasolla verotulojen osuus on noin puolet, ja valtionosuuksien ja toimintatuottojen kummankin osuus noin viidennes. Verotuloista selvästi merkittävin on kunnallisvero, jonka osuus kokonaistuloista on hieman yli 40 prosenttia. Yhteisö- ja kiinteistöverojen osuudet ovat noin 4 prosenttia kokonaistuloista. Tulojen jakauma on ollut viime vuodet melko vakaa. Kuntien välillä tulorakenteessa on eroja, niin valtionosuuksien ja verotulojen suhteissa kuin verotulojen rakenteessakin.

### 4.3.1 Kuntien verotulojärjestelmän arviointi

Kuntien verojärjestelmän kehittämisen keskeiset kysymykset koskevat verotulojen osuutta kuntien rahoituksen kokonaisuudessa ja verotulojen rakennetta. Verotulot ovat kuntien tärkeä tulonlähde, mutta tulorakenteet eroavat suuresti eri kuntien välillä (taulukko 2). Sote-uudistuksen jälkeen valtionosuuksien ja verotulojen osuudet eivät muutu merkittävästi koko maan tasolla, mutta kunnittain ja kuntakokoryhmittäin tarkasteltuna muutokset ovat suurempia.

Omia verotuloja pidetään kuitenkin tärkeinä kaikenkokoisissa kunnissa. Kunnilla on vahvempi luottamus omien verotulojen pysyvyyteen ja kasvuun toisin kuin valtionosuuksiin. Epäluottamus valtionosuuksia kohtaan on seurausta muun muassa valtionosuuksiin kohdistetuista leikkauksista. Erityisesti suuret kaupungit pitävät tärkeänä sitä, että kaupungin tekemien investointien hyödyt näkyvät nopeasti myös verotulojen kasvuna, ja valtionosuuksien kautta vastaavaa vaikutusta ei tule. Verotulot kannustavat kuntia myös panostamaan yritysten toimintaedellytyksiin, mistä parhaimmillaan hyötyy taloudellisen toimeliaisuuden kasvun kautta yksittäisten kuntien lisäksi koko kansantalous.

**Taulukko 2.** Kuntien verorahoituksen rakenne kuntakokoluokittain ennen sote-uudistusta ja sen jälkeen

	Valtion- osuudet	Kunnallis- vero	Yhteisö- vero	Kiinteistö- vero
<b>Ennen sote-uudistusta</b>				
Yli 100 000 as.	18 %	68 %	8 %	7 %
40 001-100 000 as.	31 %	58 %	5 %	6 %
20 001-40 000 as.	30 %	61 %	4 %	5 %
10 001-20 000 as.	38 %	53 %	4 %	5 %
5 001-10 000 as.	42 %	48 %	4 %	5 %
2 000-5 000 as.	50 %	40 %	5 %	5 %
Alle 2 000 as.	51 %	38 %	6 %	6 %
Manner-Suomi	29 %	59 %	6 %	6 %
<b>Sote-uudistuksen jälkeen</b>				
Yli 100 000 as.	18 %	55 %	12 %	15 %
40 001-100 000 as.	16 %	62 %	8 %	14 %
20 001-40 000 as.	22 %	60 %	6 %	11 %
10 001-20 000 as.	29 %	54 %	6 %	11 %
5 001-10 000 as.	30 %	50 %	6 %	13 %
2 000-5 000 as.	33 %	47 %	8 %	13 %
Alle 2 000 as.	29 %	45 %	11 %	15 %
Manner-Suomi	22 %	56 %	9 %	13 %

Kuntien verotulorahoituksen elementtejä muuttamalla voidaan korostaa kuntien toimintaympäristön eri tekijöiden vaikutusta, mutta kokonaisuutena verotulojen tason taustalla on talouskasvu. Peni ym. (2021) näyttävät, että pitkällä aikavälillä talouskasvu on keskeinen kuntien verotulojen kasvun tekijä. Talouskasvun edellytyksiä onkin tärkeää pohtia myös kunnissa. Kuntakentän keinot vaikuttaa kansantalouden kehitykseen ovat kuitenkin suurimpia kaupunkeja lukuun ottamatta rajalliset, vaikka esimerkiksi onnistuneella maankäytöllä ja elinkeinopalveluilla voi olla positiivisia vaikutuksia kunnan talouskehitykseen.

Väestön ikärakenteen muutos heikentää Suomen talouskasvua lähivuosina, ja tällä on vaikutusta myös kuntien verotuloihin. Colin ja Brys (2019) tarkastelevat paikallishallintojen herkkyyttä väestön ikääntymisen vaikutuksille OECD-maissa. Väestön ikääntyminen heikentää paikallishallinnon tulopohjaa erityisesti silloin, kun paikallishallinnon omien verotulojen osuus on suuri ja verotulot koostuvat henkilöiden ja yritysten tuloveroista, kuten Suomessa. Tästä näkökulmasta voisi myös olla perusteltua muuttaa kuntien rahoituksen rakennetta siten, että valtionrahoituksen paino kasvaa ja verotulojen vastaavasti pienenee. Verotulojen osalta Colinin ja Brysin (2019) politiikkasuositus on puolestaan kasvattaa kiinteistöveron osuutta.

Kuntien rahoitusjärjestelmän rakennetta voidaan tarkastella myös eri kunnissa asuvien ihmisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Kuntien välillä on eroa palveluiden järjestämisen kustannuksissa, mutta myös veropohjissa. Väestöllisen ja taloudellisen eriytymiskehityksen jatkuminen saattaa vaikeuttaa palvelujen järjestämisen edellytyksiä joissakin kunnissa ja samalla lisätä entisestään painetta veroprosenttien korotuksiin. Suomessa kuntarakenne ja kuntien pieni koko kärjistävät kuntien välisiä eroja.

Kuntien rahoitusjärjestelmää ja verojärjestelmää sen osana tulee arvioida suhteessa kuntien tehtäviin. Mikäli kuntarakenne ei olennaisesti muutu nykyisestä, yhtenä mahdollisena kehityssuuntana on pidetty kuntien tehtävien eriyttämistä. Jos tähän suuntaan edetään, tulisi arvioida myös sitä, onko kaikilla nykyisillä veromuodoilla jatkossa asema kaikkien kuntien rahoituslähteenä. Jos tehtäviä siirretään jatkossakin esimerkiksi hyvinvointialueiden vastuulle ja kuntien tehtävät supistuvat, kuntien rahoitusjärjestelmää ja veroja tulee arvioida uudelleen.

Hyvinvointialueille mahdollisesti annettava verotusoikeus edellyttäisi myös kuntien verojärjestelmän tarkastelua. Parlamentaarisen maakuntaverokomitean työssä päädyttiin siihen, että hyvinvointialueiden veron todennäköisin veropohja olisi ansiotulot kuten valtion- ja kunnallisverotuksessakin. Tämä tarkoittaisi ansiotuloja verottavien tahojen määrän kasvua, mikä saattaisi vaikeuttaa työn verotuksen kokonaistason hallintaa. Seurauksena saattaisi olla veroprosenttien alueellisten erojen kasvu, koska suurimmat paineet hyvinvointialueiden veroprosentin kasvuun on niillä alueilla, joissa on jo nykyisin korkeimmat

kunnallisveroprosentit<sup>15</sup>. Maakuntaverokomitea esitti, että ennen maakuntaverosta päättämistä tulisi selvittää laajemmin eri veronsaajien asemaa (Valtiovarainministeriö 2021a). Käytännössä tämä edellyttäisi kunnallisveron asemaa koskevaa arviointia, jossa tulisi ottaa huomioon paitsi verojärjestelmän kokonaisuus myös kunnallinen itsehallinto, kuntien tehtävät ja rahoitusjärjestelmän kokonaisuus.

### **Kunnallisvero säilyy sote-uudistuksen jälkeen kuntien tärkeimpänä veromuotona**

Kunnallisvero on kuntien keskeinen tulomuoto. Kunnallisveron veropohjasta ja vähennyksistä säädetään lailla, mutta kunnat asettavat vapaasti veroprosenttinsa. Verotusoikeuden on katsottu perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan olevan kuntien itsehallinnon ydinaluetta ja kuuluvan kunnallisen itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin.

Kunnallisveron määrä pienenee sote-uudistuksen myötä merkittävästi. Kaikkien kuntien veroprosentteja alennetaan lainsäädäntöön perustuen runsaalla 12 prosenttiyksiköllä. Samalla valtion- ja kunnallisverotuksen veropohjat yhtenäistetään ja kunnallisverotuksen vähennyksiä siirretään valtionverotuksen puolelle. Uudistuksen jälkeenkin kunnallisvero on kuntien tärkein veromuoto.

Kunnallisverotukseen liittyvinä ongelmina nostetaan usein esiin kuntien veroprosenttien välisten erojen kasvu sekä nimellisten ja efektiivisten veroprosenttien välinen suurehko ero. Kuntien tuloveroprosenttien väliset erot ovat hieman kasvaneet 2010-luvulla. Vuonna 2010 Manner-Suomen kunnissa alin veroprosentti oli 16,5 ja ylin 21,0 prosenttia. Vuonna 2021 alin veroprosentti on 17,0 ja ylin on 23,5 prosenttia. Korkeimmat veroprosentit ovat yleensä pienissä, väestöään menettävissä kunnissa. Veroprosenttien eriytyminen on seurausta kuntien eriytymiskehityksestä: ansiotulojen kehityksessä samoin kuin asukkaiden palvelutarpeissa on eroa kuntien välillä.

---

15 Toisaalta Kortelainen ym. (2021) pitävät osaa maakuntaverokomitean veron uhkiin liittyvistä johtopäätöksistä tutkimuskirjallisuuden perusteella liioitelluilta.



**Taulukko 3.** Kuntien tuloveroprosenttien jakauma vuonna 2022

<b>Veroprosentti</b>	<b>Kuntien lukumäärä vuonna 2022</b>
Alle 18	1
18–18.99	5
19–19.99	20
20–20.99	61
21–21.99	143
22–22.99	59
Yli 23	3
<b>Suomen kunnat yhteensä</b>	<b>292</b>

Kunnallisveroprosenttien vaihteluväli pysyy sote-uudistuksen jälkeen ennallaan. Vuoden 2023 jälkeinen veroprosenttikehitys on vaikeasti ennakoitavissa. Sote-uudistukseen sisältyvät tasausmekanismit vaimentavat uudistuksen vaikutusta kunnan rahoitusasemaan, minkä vuoksi uudistuksen seurauksena ei synny välittömästi merkittäviä veronkorotuspaineita. Toistaiseksi ei ole tehty pidemmän aikavälin skenaariotarkastelua siitä, millainen muutospaine kuntien veroprosentteihin kohdistuu sote-uudistuksen jälkeen. Yleinen talous- ja työllisyyskehitys on koko maan tasolla merkittävä veroprosentteihin kohdistuvien paineiden takana vaikuttava tekijä. On vaikea arvioida sitä, kasvavatko veroprosenttien väliset erot entisestään. Tähän vaikuttavat kunnissa säilyvien tehtävien kustannuskehitys ja investointitarpeet sekä kunnallisveron veropohjan kehityksen ohella myös muiden verotulojen kehitys. Julkisessa keskustelussa on nostettu esiin esimerkiksi mahdollisuus, että tuulivoimaloiden kiinteistöverotulojen seurauksena kunta voisi alentaa merkittävästi kunnallisveroprosenttiaan.

Valtionosuuksilla ja valtionosuusjärjestelmään mahdollisesti tehtävillä muutoksilla on myös oleellinen vaikutus veroprosenttien muutospaineisiin etenkin pienemmissä kunnissa. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on kiinnitetty viime vuosien aikana useampaan kertaan huomiota kuntien tuloveroprosenttien välisten erojen kasvuun ja sen vaikutuksiin asukkaiden yhdenvertaisuuteen. Kunnilla on hyvin erilaiset mahdollisuudet sopeuttaa talouttaan ja selviytyä palveluvelvoitteistaan. Sopeuttaminen kunnan verotuloja lisäämällä voi valiokunnan mukaan johtaa kuntakohtaisten tuloveroprosenttien vielä nykyistä suurempaan vaihteluun, jos sopeuttaminen tehdään tuloveroprosenttia nostamalla. Asia on noussut esille erityisesti kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistamisen ja

valtionosuksiin kohdistuvien leikkausten arvioinnin yhteydessä<sup>16</sup>. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen jälkeen kuntien tehtäväkenttä on huomattavasti nykyistä kapeampi, ja esimerkiksi palveluverkon sopeutusmahdollisuudet nykyistä pienempiä. Tämä voi lisätä painetta veroprosenttien korottamiseen.

Vuosien saatossa kunnallisverotuksen vähennyksiä on kasvatettu. Tämä on johtanut nimellisen ja efektiivisen kunnallisveroprosentin välisen eron kasvuun. Kuntien nimellinen tulo-veroprosentti on keskimäärin noin 20 prosenttia, kun efektiivinen veroprosentti on noin 14,5 prosenttia. Viherkenttä (2021) tosin toteaa, että oikean kokonaiskuvan saamiseksi efektiivisten veroprosenttien rinnalla tulisi tarkastella myös veronkevennysten kompensatioita ja valtionosuuksien verotuloihin perustuvaa tasausta.

Veronkevennyksistä aiheutunut kuntien verotuoton alentuminen ei ole jäänyt kokonaisuudessaan rasittamaan kuntien taloutta. Valtion päättämistä veroperustemuutoksista aiheutuneet verotulojen menetykset on kompensoitu kunnille täysimääräisesti vuodesta 2003 lähtien. Vuosina 2003–2009 kompensatiot toteutettiin asukaskohtaisesti tasasuuruisesti. Vuodesta 2010 lähtien kompensatio on toteutettu Verohallinnon arvioimien kuntien verotuottomenetyksien mukaisesti. Pelkän efektiivisen veroprosentin tarkasteleminen antaa väärän kuvan kuntien tulojen kehityksestä ja sen rinnalla tulisi aina tarkastella veromenetyksien kompensatioita. Toisaalta kuntien näkökulmasta veromenetyksien kompensatiot eivät ole samalla tavalla kuntien omaa rahaa kuin verotulot, vaan ne rinnastuvat valtionosuuksiin.

Sote-uudistuksessa myös veromenetyksien kompensatioista siirretään hyvinvointialueille noin 70 prosenttia. Uudistuksen jälkeen verovähennykset kohdistuvat enemmän valtionverotuksen puolelle, ja mahdollisten veroperustemuutosten vaikutus kunnallisveron tuottoon jää selvästi pienemmäksi kuin ennen uudistusta.

Viherkentän (2021) mukaan verojärjestelmää voisi kehittää tulevaisuudessa suuntaan, jossa ainakin kaikkein matalimpien tulotasojen jälkeiset vähennykset keskitettäisiin valtionverotukseen, mahdollisesti verosta tehtävinä vähennyksinä. Tämä voisi koskea niin aktiivitulojen kuin eläketulojenkin perusteella myönnettäviä vähennyksiä. Sote-uudistuksen jälkeen valtionverotus alkaa aikaisempaa alemmalta tulotasolta, mikä helpottaisi ehdotuksen toteuttamista. Toteutuksessa tulisi huolehtia siitä, että verotus ei kiristy millään tulotasolla, joten käytännössä tällainen verorakenteen muutos olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa osana isompaa verotuksen uudistusta.

---

16 Katso esimerkiksi PeVL 16/2014 vp, PeVL 1272011 vp.

Verovähennysten siirtämiseen kunnallisverotuksesta valtionverotukseen liittyisi joitakin hyötyjä, mutta toteutukseen liittyy myös haasteita. Ensinnäkin efektiivisen ja nimellisen kunnallisveroprosentin välinen ero kaventuisi, mutta vastaavasti valtion korvaus kunnille veroperustemuutoksista aiheutuvista verotulojen menetyksistä pienenesi. Toiseksi vähennysten tekemistä valtionverotuksessa puoltaisi myös se, että osa vähennyksistä liittyy verotuksen kokonaisprogression säätämiseen ja valtion työllisyyspolitiikkaan. Muutos olisi kuitenkin vaikeasti toteutettavissa budjettineutraalisti ilman huomattavia verovelvolliskohtaisia veroastemuutoksia tai oikeudenmukaisesti ilman puuttumista pieni- ja keskituloisten ansiotuloa saavien tulonmuodostukseen.

### Yhteisövero on perusteltua säilyttää kuntien verotulona

Kuntaryhmän osuus yhteisöveron tuotosta on 33,76 prosenttia vuonna 2022. Kuntien osuutta korotettiin määräaikaisesti 10 prosenttiyksiköllä verovuosille 2020 ja 2021 koronapandemian vaikutusten kompensoimiseksi. Sote-uudistuksen seurauksena kuntien yhteisövero-osuutta alennetaan noin kolmanneksella vuodesta 2023 lähtien.

Yhteisöveron asema kuntien rahoituksessa jakaa kuntakentän mielipiteitä ja on herättänyt keskustelua niin kuntopolitiikan tulevaisuustyön yhteydessä kuin muutoinkin. Yhteisöveron katsotaan suhdanneherkkyytensä ja epätasaisen jakautumisensa vuoksi soveltuvan huonosti kuntien tehtävien rahoituslähteeksi, ja joissain yhteyksissä on ehdotettu siitä luopumista.<sup>17</sup>

Toisaalta yhteisöverolla on suuri merkitys osalle kunnista. Lisäksi kuntien yhteisövero-osuuden säilyttämiselle on katsottu olevan perusteita kuntien elinkeino- ja työllisyyspolitiikan kannustimena. Työvoima- ja elinkeinopalveluiden suunniteltu siirtäminen kuntien vastuulle vahvistanee tämän kannustimen merkitystä. Kuntien rahoitusjärjestelmän sidosryhmäselvityksessä (Syrjänen ja Sirviö 2021) nousi selvästi esiin, että kuntien näkemykset yhteisöveron kuntaosuudesta ovat jakaantuneet. Osa kunnista näkee, että se kannustaa elinvoiman ylläpitämiseen ja yritysten toimintaedellytysten kehittämiseen, kun taas osa kunnista ei pidä kannustinvaikutusta merkittävänä.

Valtiovarainvaliokunnan sote-uudistuksesta antamassa lausunnossa todetaan, että yhteisövero on edelleen perusteltuna säilyttää kuntien rahoituslähteenä. Viherkenttä (2021) yhtyy tähän näkemykseen ja toteaa, että yhteisöveron kuntaosuudesta ei tulisi luopua ainakaan lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä. Hän kuitenkin katsoo, että yhteisöveron osuus ei saa kasvaa kuntatalouden kokonaisuudessa tai yksittäisten kuntien kohdalla.

<sup>17</sup> Katso esimerkiksi Valtiovarainministeriö (2010).

Yhteisöveroa koskevassa jatkokehittämisessä keskeisenä tietotarpeena olisi saada lisää tietoa kuntien yhteisövero-osuuden merkityksestä kunnan elinvoimaisuuden kehittämisen kannustimena tai sen toiminnan estävistä mekanismeista.

Valtio on finanssi- ja koronakriisin kaltaisissa poikkeuksellisen suurissa taloustaantumissa kantanut vastuun suhdannevaihteluiden vaikutuksista ja korottanut kuntien yhteisöveron jako-osuutta. Tällä tavoin talouskriisien vaikutusta kuntatalouteen on vaimennettu onnistuneesti. Tämän lisäksi yhteisöveron jako-osuutta on käytetty usein kompensatiiväliseenä kunta–valtio-suhteessa, kun kuntien vastuita on lisätty. Esimerkiksi työmarkkinatuen rahoitusosuuden kasvattaminen tai varhaiskasvatusmaksujen alentaminen kompensoi yhteisöverolla, vaikka yhteisöveron lisäys kohdistuukin kunnille varsin eri tavalla kuin rahoitusvastuun kasvu tai tulonmenetykset. Yhteisöveron käyttöä puoltaa tekninen helppous, mutta sen käyttämiseen kompensatiotapana on saatettu päätyä myös siksi, että valtion kehysjärjestelmä kohtelee eri tavoin valtionosuuksien ja verotulojen muuttamista. Tätä ei voi pitää tarkoituksenmukaisena, ja jatkossa kompensatiotavan valinnassa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että se kohdistuu kuntakohtaisesti mahdollisimman hyvin.

Yhteisöveron tuotto jakautuu kuntien kesken epätasaisesti. Syrjäsen ja Sirviön (2021) selvityksen kuntahaastatteluissa tämä koettiin jossain määrin ongelmallisena. Yksittäisen kunnan osuus määräytyy yritystoimintaerän ja metsäerän perusteella. Konsernin maksama vero jaetaan konsernin toimipaikkakuntien kesken henkilöstömäärien perusteella. Yhteisöverolle on vaikea löytää korvaavaa jakoperustetta, mutta samalla on ennakoitavissa, että yritystoiminnan kansainvälistyminen ja työntekijöiden fyysisen sijainnin merkityksen väheneminen herättävät tulevaisuudessa vaatimuksia jakoperusteen päivittämisestä.

Metsäerällä kompensoitiin aikoinaan pinta-alaperusteisen metsäverotuksen siirtymäajan päättymistä. Kokonaisuutena metsäerän osuus yhteisöveron kokonaistuotosta on 10 prosentin tienoilla. Yksittäisille kunnille metsäerän perusteella jaettavalla yhteisövero-osuudella on kuitenkin suuri merkitys. Metsäerä on yhteisöverotukseen sinällään liittymätön elementti. Siitä on kuitenkin vaikea luopua, koska metsävaltaiset kunnat menettäisivät huomattavasti yhteisöverotuloja<sup>18</sup>. Viherkenttä (2021) toteaa selvityksessään, että metsäerästä luopuminen saattaisi olla mahdollista, jos metsät tulisivat kiinteistöveron piiriin.

---

18 Kun tarkastellaan asukaskohtaisen yhteisöveron määrän perusteella kuntia, havaitaan, että eniten asukasta kohti yhteisöveroa saavista kunnista suuri osa on metsävaltaisia ja usein myös pieniä ja syrjäisiä kuntia.

## Kiinteistöveron osuutta voisi hallitusti kasvattaa

Kiinteistöveroa pidetään paikallishallinnolle sopivana veromuotona muun muassa sen liikumattoman veropohjan takia. Lisäksi sitä pidetään taloustieteen näkökulmasta tehokkaana verona, joka ei vääristä kotitalouksien ja yritysten valintoja<sup>19</sup>. Kuntatasolla kiinteistöveroprosenttien korottamiseen suhtaudutaan usein nihkeästi, vaikka kokonaistaloudellisesti tarkasteltuna verotuksen kiristämispaineet olisi perustellumpaa kohdistaa kunnallisverotuksen sijasta kiinteistöjen verottamiseen. Kiinteistöverosta on todettu useissa selvityksissä ja työryhmämietinnöissä, että sen osuutta kuntien verotuloissa voisi kasvattaa. Viherkenttä (2021) toteaa lisäksi, että kiinteistöveron merkitystä kasvatettaessa veron painopistettä tulisi siirtää maapohjan suuntaan. Maapohjan kiinteistöveroon liittyvät vääristävät vaikutukset ovat kaikkein pienimmät, mikä puoltaisi maapohjan erottamista omaksi veropohjaksi.

Metsät ja maatalousmaa on vapautettu kiinteistöverosta. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa kiinteistöverotuksen laajentaminen maa- ja metsätalousmaahan on suljettu pois. Viherkenttä (2021) toteaa, että metsien ja maatalousmaan saattaminen kiinteistöverotuksen piiriin olisi tulevaisuudessa perusteltua sekä maaseutumaisten kuntien talouden näkökulmasta että verotuksen tasapuolisuuden vuoksi. Kiinteistöveron tulisi olla tuloverotuksessa vähennyskelpoinen. Metsien ottaminen kiinteistöveron piiriin voisi mahdollistaa yhteisöveron metsäerästä luopumisen, mikä selkeyttäisi yhteisöveron jakoperusteita. Tämä kokonaisuus edellyttäisi perusteellista jatkoselvitystä ottaen huomioon asiaan liittyvät eri näkökulmat.

Myös kiinteistöveron tuotossa on eroja kuntien välillä. Tähän vaikuttavat niin erot verotusarvoissa kuin erityyppisten kiinteistöjen sijainnissa. Suurin merkitys kiinteistöveron tuotolla on pääkaupunkiseudun kuntien lisäksi kunnissa, joissa sijaitsee voimalaitoksia tai on paljon vapaa-ajan asuntoja. Koska kiinteistöveron tuotto on epätasaisesti jakautunut, on tarpeen tarkastella myös kiinteistöveron asemaa valtionosuusjärjestelmän tulopohjien tasauksessa. Tätä käsitellään valtionosuusjärjestelmän yhteydessä luvussa 4.3.2.

Voimalaitosten kiinteistövero on herättänyt viime aikoina jonkin verran keskustelua tuulivoimaloiden lisääntyneen rakentamisen myötä. Voimalaitosten verolla on suuri merkitys monien voimalaitosten sijaintikuntien taloudelle, ja muissa kunnissa voimalaitoskuntien asemaa saatetaan pitää suhteettoman edullisena. Voimalaitoskiinteistöjen erityisasemalle kiinteistöverotuksessa on perusteita, mutta asiaa tulisi arvioida kokonaisvaltaisesti huomioiden sekä voimalaitoskiinteistön sijaintikunnalle aiheutuvat maankäytölliset ja maisemalliset haitat että laajempi energiapolitiininen näkökulma. Viherkenttä (2021) toteaa myös, että voimalaitosten kiinteistöveroprosenttien mitoittamista ja veron asemaa verotuloihin perustuvassa tasauksessa tulee tarkastella kokonaisuutena.

<sup>19</sup> Loikkanen ja Lyytikäinen (2009) esittävät katsauksen aihepiirin taloustieteelliseen kirjallisuuteen.

Kansalaisten keskuudessa kiinteistövero koetaan epäsuosituksi. Tähän vaikuttanee osaltaan se, että kiinteistöveron maksaminen on konkreettisempaa kuin suoraan palkasta pidätettävä tulovero tai tuotteen hintaan sisältyvä arvonlisävero<sup>20</sup>. Ajoittain esillä on ollut kiinteistöveron liittäminen osaksi ennakoperintää, mutta tähän ehdotukseen liittyy merkittäviä käytännön ongelmia. Sitä ei voikaan pitää realistisena eikä toteuttamiskelpoisena vaihtoehtona. Kiinteistöveron periminen ennakonpidätyksenä tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että kiinteistöveroa kannettaisiin ennakkoon niiltä verovelvollisilta, jotka saavat ennakonpidätyksenalaista tuloa ja joilla ennakonpidätys toimitetaan yksilöllisesti laskeutulla ennakonpidätysprosentilla, jonka laskentaperusteisiin kiinteistövero sisältyisi. Verovelvollisten tasapuolisen kohtelun kannalta ei olisi hyväksyttävää, että kiinteistöveroa kannettaisiin ennakkoon vain niiltä verovelvollisilta, joilla on ennakonpidätyksenalaista tuloa, kun taas muut maksaisivat veron vasta kiinteistöverotuksen päättymisen jälkeen.

Eräs kiinteistöveron korottamisen ongelma on se, että isot korotukset saattaisivat aiheuttaa vaikeuksia sellaisille kotitalouksille, joiden tulot ovat pienet kiinteistön arvoon verrattuna. Muissa maissa on käytössä erilaisia lievennysjärjestelmiä, joiden käyttöönottoa olisi myös mahdollista selvittää (Valtiovarainministeriö 2010).

Valtiovarainministeriössä on valmisteilla kiinteistöveron uudistaminen, jossa tavoitteena on uudistaa verotusarvoja vastaamaan paremmin alueen hintatasoa ja rakentamiskustannuksia. Verotusarvoja uudistetaan, koska ne ovat jääneet jälkeen kustannus- ja hintakehityksestä. Lisäksi maapohjien kauppahintojen osalta tapahtunut alueellinen eriytyminen tulee ottaa huomioon. Uudistuksen tavoitteena ei ole kiinteistöveron tason nosto tai lasku, vaan että verorasitus kiinteistöjen kesken muuttuisi. Uudistuksen myötä verotusarvot nousisivat erityisesti maapohjan osalta, jolloin kiinteistöveroprosenttien ala- ja ylärajoja laskettaisiin. Uudistus lisäisi veron oikeudenmukaisuutta, kun verotusarvot heijastaisivat paremmin kiinteistöjen markkina-arvoja. Lisäksi verotusarvojen määrätymisperusteet olisivat avoimesti nähtävillä, mikä lisäisi järjestelmän läpinäkyvyyttä.

### Voisiko kuntien veropohjaa laajentaa?

Kuntien verotulorahoituksen kuten laajemminkin kuntien rahoitusjärjestelmän kehittämisen kokonaisuutta määrittää osaltaan julkisen talouden kokonaistilanne. Viimeaikaisessa julkisessa keskustelussa on esitetty uusien veromuotojen lisäämistä kuntien veropohjaan. Toiveet veropohjan laajentamisesta nousivat esiin myös rahoitusjärjestelmäselvityksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa (Syrjänen ja Sirviö 2021).

---

20 Lyytikäinen (2012) viittaa Yhdysvalloissa tehtyyn empiiriseen analyysiin.

Viherkenttä (2021) käy selvityksessään läpi mahdollisuudet kuntien veropohjan laajentamiseen uusilla veromuodoilla. Kunnille esitettyihin uusiin verotulonlähteisiin liittyy erilaisia haasteita, joten Viherkenttä ei esitä uusia verotulomuotoja. Lisäksi uuden veromuodon lisääminen kunnille tulisi tehdä kunta–valtio-suhteessa kustannusneutraalisti esimerkiksi yhteisöveron kuntaosuutta vai valtionosuuksia pienentämällä. Uudella verolajilla tulisi olla merkittäviä etuja korvattaviin tai pieneneviin tulomuotoihin verrattuna. Kuntakohtaiset muutokset voisivat myös olla suuria ja siten vaikeita hallita.

Verolajeja, joissa olisi etuja kuntien nykyisiin verotuloihin tai valtionosuuksiin verrattuna, on hankala löytää. Pääomatuloverojen siirtämistä kunnalle on ehdotettu useissa puheenvuoroissa<sup>21</sup>. Pääomatulot muodostavat sinällään merkittävän veropohjan. Periaatteellisia kysymyksiä liittyy pelkästään pääomatuloja saaviin henkilöihin, joiden osalta pääomatuloverojen kohdentuminen kokonaan valtiolle tarkoittaa sitä, että he eivät osallistu suoraan asuinkuntansa palveluiden rahoittamiseen. Viherkenttä (2021) pohtii raportissaan kunnallisen pääomatuloveron toteuttamismahdollisuuksia, mutta ei pidä sitä tarkoituksenmukaisena erillistoimenpiteenä.

Pääomatuloveroihin liittyy osittain samaa haasteellisuutta kuin yhteisöveroon osana kuntien rahoitusta. Kertymä on suhdanneherkkä ja jakautunut epätasaisesti kuntien kesken, vaikkei olekaan yhtä keskittynyt kuin yhteisöveron tuotto. Tilanteeseen, jossa kunnille annettaisiin mahdollisuus määritellä pääomaveroprosentin suuruus, liittyy myös verokilpailun mahdollisuus.

Kunnille voitaisiin osoittaa yhteisöveron tapaan osa pääomatuloveron tuotosta, mutta siihen liittyisivät edellä mainitut pääomatuloveron haitat paikallistason verona eli suhdanneherkkyyden lisääntyminen ja epätasainen jakautuminen. Lisäksi tulee huomioida, että kuntien veropohjan laajentaminen pääomatuloveroon toteutettaisiin kunta–valtio-suhteessa kustannusneutraalisti esimerkiksi alentamalla vastaavasti yhteisöveron kuntaosuutta eli se ei johtaisi kuntatalouden vahvistumiseen kokonaisuutena. Kuntakohtaiset vaikutukset riippuisivat siitäkkin, vähennettäisiinkö pääomatulovero-osuutta vastaavasti valtionosuuksia vai yhteisövero-osuutta.

Kulutusverot muodostavat merkittävän veropohjan, jonka kuntakohtaisuuteen liittyy taas omia haasteita. Lähtökohtaisesti sekä yleiset että erityiset hyödykeverot soveltuvat huonosti alueelliseen tai paikalliseen verotukseen. Sen sijaan muut mahdolliset verot olisivat usein mittakaavaltaan pienempiä ja on vaikea nähdä, että niistä löytyisi ratkaisu kuntien rahoituksen haasteisiin. Viherkenttä (2021) kuitenkin muistuttaa, että esimerkiksi ruuhkamaksuihin, kaivosveroon ja jäteveroon voi liittyä kehittämismahdollisuuksia.

---

21 Esimerkiksi Kuntalehdessä esiteltiin aihetta ja toivottiin pääomatuloveron kunnille siirtämisen selvittämistä heinäkuussa 2021 (Kuntalehti 7/2021).

Syksyn 2021 budjettiriihessä hallitus päätti kaivosveron käyttöönotosta. Kaivosveron toteuttamisen mallista päätetään valmistelun edetessä verotuksen voidessa perustua louhitun malmin tai mineraalin määrään, malmin tai mineraalin arvoon, kirjanpidon/verotuksen voittoon tai kaivostoiminnan puhtaaseen voittoon<sup>22</sup>. Kaivosveron tavoiteltu vuosituotto on 25 miljoonaa euroa, ja siitä 60 prosenttia ohjataan kaivoksen sijaintikunnalle ja 40 prosenttia valtiolle. Vuonna 2020 Suomessa oli 45 kaivosta (Kari ym. 2021). Kaivosvero laajentaakin tiettyjen kuntien veropohjaa. Kaivosveron toteuttamisessa tulisi ottaa huomioon valtionosuuksien tasausjärjestelmä ja toisaalta kannustimet kaivostoiminnan kehittämiseen. Lähtökohtaisesti voisi olla perusteltua sisällyttää osa kaivosveron tuotosta verotuloihin perustuvaan valtionosuuksien tasaukseen.

#### 4.3.2 Näkökohtia valtionosuusjärjestelmän kehittämisestä sote-uudistuksen jälkeen

Valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla kunnilla on olosuhteista, palvelutarpeista ja kuntien tulopohjan eroista huolimatta edellytykset selvittää lakisääteisistä tehtävistään<sup>23</sup>. Tämän tulisi toteutua eri osissa maata kohtuullisella vero- ja maksurasituksella. Järjestelmän tehtävänä on tasoittaa kuntien välillä olevia peruspalveluiden kustannus- ja tarve-eroja ja siten lisätä väestörakenteeltaan ja tulopohjaltaan erilaisien kuntien asukkaiden yhdenvertaista kohtelua ja heidän tosiasiallisia mahdollisuuksiaan saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja. Valtionosuudet ovat luonteeltaan yleiskatteellisia, joten kunnat voivat itse päättää niiden kohdentamisesta. Pääosa valtion rahoituksesta kohdennetaan kunnille ja muille opetuksen järjestäjille valtionosuuksien kautta.

Valtio osallistuu kuntien tehtävien ja toiminnan rahoitukseen valtionosuuksien lisäksi valtionavustuksilla. Vuonna 2022 kuntien valtionavut ovat noin 13,0 miljardia euroa, josta laskennalliset valtionosuudet ovat yhteensä noin 9,09 miljardia euroa ja muut valtionavut noin 1,31 miljardia euroa. Valtion korvaus kunnille veroperustemuutoksista aiheutuvista verotulojen menetyksistä on 2,66 miljardia euroa. Laskennallisista valtionosuuksista peruspalvelujen valtionosuus on 8,0 miljardia euroa. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukaiset valtionosuudet kunnille ovat arviolta 1,1 miljardia euroa vuonna 2022. Useimmilla yksittäisillä kunnilla opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusrahoitus on negatiivinen. Tämä johtuu siitä, että kaikki kunnat osallistuvat toisen asteen koulutuksen

<sup>22</sup> Kaivosveron toteuttamisen malleja on analysoitu tarkemmin teoksessa Kari ym. (2021).

<sup>23</sup> Valtionosuusjärjestelmällä toteutetaan kuntien tasolla etenkin perustuslain 16 §:n 2 momentissa ja 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetettuja velvoitteita turvata sivistykselliset oikeudet sekä riittävät sosiaali- ja terveystalvet. Valtionosuusjärjestelmällä on alueellisen yhdenvertaisuuden edistämisen vuoksi merkitystä myös perustuslain 6 §:n kannalta.



rahoitukseen asukaskohtaisesti tasasuuruksella rahoitusosuudella huolimatta siitä, järjestävätkö ne itse ao. koulutusta. Varsinkin ammatillinen koulutus järjestetään pääosin kuntayhtymänä tai muutoin yhteistoiminnassa. Lukiokoulutus on sen sijaan yleisempää järjestettynä yksittäisen kunnan toimesta.

### Nykyinen valtionosuusjärjestelmä

Rakenteellisesti kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä koostuu kahdesta osasta, kustannus- ja tarve-erojen tasauksesta sekä tulopohjan tasauksesta. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa säädetään niin sanotuista valtionosuustehtävistä eli määritellään ne lait, joiden mukaisista tehtävistä aiheutuviin käyttökustannuksiin maksetaan lain perusteella valtionosuutta.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskemisen perusteina käytetään valtionosuustehtävien laskennallisia kustannuksia sekä syrjäisyyden, työpaikkaomavaraisuuden ja saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosien määräytymisperusteita. Peruspalvelujen valtionosuuden laskennalliset kustannukset perustuvat pääosin ikäryhmittäisiin kustannuksiin ja sairastavuuteen, joiden painoarvio on yhteensä 94 prosenttia. Sairastavuuskertoimen osatekijöitä ovat terveyden-, vanhusten- ja sosiaalihuolto. Muina laskennallisina valtionosuusperusteina käytetään työttömyyskerrointa, vieraskielisyyskerrointa, kaksikielisyttä, saaristoisuutta, asukastiheyskerrointa ja koulutustaustakerrointa.

Valtion ja kuntien välisessä kustannustenjaon tarkistuksessa tarkistetaan laskennalliset kustannukset, perushinnat ja rahoitus toteutuneiden kustannusten mukaisiksi sekä valtionosuusprosentti. Valtio osallistuu laskennallisiin kustannuksiin valtionosuusprosentin mukaisesti.

Kunnan laskennallisiin verotuloihin perustuvalla valtionosuuden tasauksella tasataan kuntien verotulopohjassa olevia eroja. Kunnalle myönnetään verotuloihin perustuvaa valtionosuuden lisäystä (tasauslisä), jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden on pienempi kuin koko maan keskimääräinen laskennallinen verotulo (tasausraja). Kunta saa tasauslisää 80 prosenttia tasausrajan ja kunnan asukasta kohden lasketun laskennallisen verotulon erotuksesta. Jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden ylittää tasausrajan, tehdään kunnan valtionosuuteen tasausvähennys. Tasausvähennys on 30 prosenttia tasausrajan ylittävästä asukaskohtaisesta euromäärästä lisättynä mainitun ylityksen luonnollisella logaritmillä. Luonnollinen logaritmi muunnetaan prosenttiyksiköiksi.

Kunnan valtionosuutta voidaan korottaa hakemuksesta harkinnanvaraisesti valtion talousarvion rajoissa, jos kunta ensisijaisesti poikkeuksellisten tai tilapäisten kunnallistaloudellisten vaikeuksien vuoksi on lisätyn taloudellisen tuen tarpeessa. Toisaalta valtionosuuteen sisältyy erilaisia määräaikaaisesti tehtäviä vähennyksiä ja lisäyksiä, kuten

eläketuki uudistukseen liittyvä vähennys, digitalisaation kannustinjärjestelmän ja lääkintä- ja lääkärihelikopteritoiminnan rahoittaminen. Opetuksen järjestäjä on oikeutettu kotikuntakorvaukseen oppilaan suorittaessa oppivelvollisuuttaan muussa kuin oman kotikuntansa esi- tai perusopetuksessa. Kotikuntakorvausmenot ja -tulot otetaan huomioon keskitetysti valtionosuusmaksatuksessa.

### **Valtionosuuksien taso alenee mutta järjestelmän rakenne säilyy ennallaan sote-uudistuksen jälkeen**

Sote-uudistuksen yhteydessä kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää muutetaan siten, että valtionosuusperusteet kuvaavat uudistuksen jälkeen kunnissa säilyviä tehtäviä ja niihin liittyviä tarve-eroja. Muutoksia tehdään valtionosuusjärjestelmän laskennallisiin valtionosuusperusteisiin, lisäosien määräytymisperusteisiin ja verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen.

Sote-tehtävien siirtyessä kuntien vastuulta hyvinvointialueille, kunnan peruspalvelujen valtionosuudessa laskennallisten kustannusten ikärakenteessa huomioitaisiin kunnan valtionosuustehtävien painottuminen varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen eli 0—15-vuotiaiden ikäluokkiin. Edellä mainittujen ikäluokkien lisäksi laissa säädettäisiin vain yhdestä yhtenäisestä 16 vuotta täyttäneiden ikäluokasta. Olennaisin osa laskennallista kustannuksista perustuisi edelleen ikärakenteeseen.

Ikäluokkiin sitomattomat laskennalliset kustannukset ovat sairastavuutta lukuun ottamatta nykyisen valtionosuusjärjestelmän mukaisia, eli ne muodostuvat vieraskielisyydestä, kaksikielisuudesta, saaristoisuudesta, työttömyyskertoimesta, asukastiheyskertoimesta sekä koulutustaustakertoimesta. Vieraskielisyyden laskentaa muutetaan siten, että se perustuu suoraan vieraskielisten määrään. Lisäksi vieraskielisyyden paino on uudistuksen jälkeen selvästi nykyistä korkeampi.

Kunnan vastuulla edelleen säilyvä hyvinvoinnin ja terveyden edistämistehtävä huomioidaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosalla, jolla pyritään kannustamaan kuntia ennaltaehkäiseviin, hyvinvointia ja terveyttä lisääviin toimiin. Lisäksi peruspalvelujen valtionosuuteen tulee uusi asukasmäärän kasvun lisäosa, jonka tarkoituksena olisi korvata kasvaville kunnille asukasmäärän kasvusta aiheutuvia kustannuksia ja investointitarpeita. Muina lisäosia ovat edelleen syrjäisyyden, työpaikkaomavaraisuuden sekä saamelaisen kotiseutualueen kunnan lisäosat. Syrjäisyyden laskennassa siirrytään käyttämään tiestöä nykyisen linnunteitse tehtävän laskennan sijaan.

Kuntien kunnallis- ja yhteisöverotuloja leikataan voimakkaasti sote-uudistuksen yhteydessä. Tämän seurauksena nykyperusteinen verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus ei ole toimiva uudessa tilanteessa. Tasauksen perusteisiin tehdään sote-uudistuksen

myötä useita muutoksia. Jatkossa kiinteistövero sisältyy 50 prosentin osuudella tasaukseen, poikkeuksena voimalaitoksista tasauksen perusteisiin sisältyy vain ydinvoimalaitokset ja niidenkin osalta laskennallinen verotulo määräytyy kuntien yleisten laskennallisten kiinteistöveroprosenttien perusteella. Näiden lisäksi verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen laskentatapaa muutetaan voimassa olevaan lakiin verrattuna. Tasausvähennysprosentiksi säädettäisiin kiinteä 10 prosenttia tasausrajan ylittävistä asukaskohtaisesta euromäärästä ja tasauslisää kunta saisi 90 prosenttia tasausrajan ja kunnan asukasta kohden lasketun laskennallisen verotulon erotuksesta.

Tehtävien järjestämismvastuun siirrosta seuraavia muutoksia rajoitetaan valtionosuusjärjestelmään sisältyvällä pysyvällä määräytymistekijällä. Määräytymistekijällä tasataan kunnista hyvinvointialueisiin siirtyvien tulojen ja kustannusten kuntakohtaista epätasapainoa sekä kuntien verotuloissa tapahtuvien muutosten vaikutusta verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen. Edellä mainittu muutos esitetään rajattavaksi 60 prosenttiin tulojen ja menojen erotuksesta, kunnille jäisi siis 40 prosentin omavastuu muutoksesta. Muutosrajoittimen perusteella kuntien valtionosuuden lisätään tai vähennetään.

Uudistuksen vaikutukset kuntien talouteen ovat merkittävät. Tämän vuoksi edellä kuvattuja rahoitusjärjestelmään tehtäviä muutoksia täydennetään valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasauksella. Järjestelmämuutoksen tasauksella turvataan uudistusta edeltävä taloudellinen tilanne eli käytännössä vuonna 2022 vallitseva kuntakohtaisen tasapainotilan säilyminen jokaisessa kunnassa. Tämän lisäksi voimaantulon jälkeisinä vuosina rajoitetaan muutoksen asukaskohtaisesti laskettuja euromääräisiä vaikutuksia. Muutos voisi olla enintään +/- 60 euroa asukasta kohden viiden vuoden aikana.

Tasauserat osaltaan muuttavat merkittävästi valtionosuuden suhteellisia osuuksia eri kunnissa. Tasauserien valtionosuusvaikutus on niin iso, että lyhyellä aikavälillä näistä on vaikea päästä eroon ilman isoja vaikutuksia yksittäisen kunnan rahoitukseen. Sekä sote-muutosrajoitin että järjestelmämuutoksen tasaus ovatkin luonteeltaan toistaiseksi pysyviä. Pitkällä tähtäimellä nämä olisi ainakin osittain pyrittävä sulauttamaan muuhun valtionosuuteen.

### **Kuntien valtionosuuksien kehittämisvaihtoehtoja sote-uudistuksen jälkeen**

Kuntien valtionosuusjärjestelmään tehdään sote-uudistuksen yhteydessä vain välttämättömät muutokset. Uudistuksen jälkeen valtionosuusjärjestelmän kehittämistarpeita tulee arvioida suhteessa kunnissa säilyviin tehtäviin ja toimintaympäristön muutoksiin. Sote-ministeriryhmä teki kirjauksen siitä, että hallitus tekee kokonaistarkastelun kuntien rahoitusjärjestelmästä ja sitä kehitetään siten, että edistetään kuntatalouden kestävyyttä ja vakautta ja turvataan muun muassa kasvavien kuntien investointikykyä. Tämän tarkastelun laatiminen oli osa kuntapolitiikkatyön toimeksiantoa.

Myös valtioneuvoston koulutuspoliittisessa selonteossa (Valtioneuvosto 2021) asetetaan tavoitteita kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistamiselle. Selonteon mukaan tavoitteena on varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen rahoitusjärjestelmä, joka huomioisi nykyistä tehokkaammin kuntien eriytyvät olosuhteet, muun muassa väestökehityksen vaikutusten, palveluiden laadun, yhdenvertaisuuden ja saavutettavuuden, tuen tarpeiden, ruotsinkielisten ja vieraskielisten tarpeiden sekä koulukuljetusten ja pätevän kasvatus- ja opetusalan henkilöstön saatavuuden osalta. Lisäksi selonteon mukaan rahoitusjärjestelmän kokonaisuudistus mahdollistaisi opetus- ja kulttuuriministeriön ja valtiovarainministeriön yhteistyön ja tehtävänjaon tarkastelun ja uudistamisen.

Ennen varsinaista valtionosuusuudistusta olisi kuitenkin hyödyllistä saada tietoa ja kokemusta kuntien taloudesta ja rahoitusjärjestelmän toimivuudesta sote-uudistuksen jälkeen. Näin kehittämistyössä olisi huomioitu rahoituksen parhaan mahdollisen mitoituksen kannalta tärkeä näkökulma. Sote-uudistus on laaja kokonaisuus, jossa kuntiin kohdistuu uudenlaisia paineita, jotka olisi hyvä ottaa arvioitaessa valtionosuusjärjestelmän ja yleisemminkin kuntien rahoitusjärjestelmän toimivuutta ja kehittämistarpeita. Ennen järjestelmän laajempaa kehittämistyötä olisi syytä selvittää laskentaperusteiden tietopohjan parantamista. Tutkimusten ja selvitysten kautta on mahdollista arvioida tarpeita muuttaa yksittäisten kriteerien painoarvoa. Esimerkiksi vieraskielisyys nousee jatkuvasti esiin.

### **Valmistelussa olevan TE-palvelu-uudistuksen vaikutukset valtionosuusjärjestelmään**

Te-palvelujen siirtoa kunnille koskeva valmistelu on käynnissä, ja hallituksen esitys on tarkoitus antaa syksyllä 2022. Uudistus tulisi voimaan vuoden 2024 aikana. TE-palvelujen uudistukseen liittyy rahoitusratkaisuja, jotka vaikuttavat osaltaan kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen.

Kunnat osallistuvat nykyisin työmarkkinatuen rahoitukseen, kun työttömyys on kestänyt vähintään 300 päivää. Valmisteilla olevassa uudistuksessa kuntien rahoitusvastuuta on tarkoitus laajentaa ja varhentaa siten, että kunnat osallistuisivat ansiopäivän, peruspäivärahan ja työmarkkinatuen perusosan suuruisen osan rahoitukseen. Kunnan vastuu etuuden rahoituksesta määräytyisi työnhakijan työttömyysetuuspäivien kertymän perusteella.

Rahoitusvastuun laajentaminen merkitsee kuntien kustannusten kasvamista, jota vastavasti lisättäisiin kuntien tuloja. Työttömyysturvan rahoitusvastuun kompensatio toteutettaisiin valtionosuusjärjestelmän kautta. Suurten kuntakohtaisten muutosten vuoksi valtionosuusjärjestelmään sisällytettäisiin erillinen tasaus, jolla kuntien muutokset nollettaisiin. Tasaus tehtäisiin poikkileikkaustilanteen mukaisena, eikä sitä korjattaisi jälkikäteen. Tasaus olisi myös toistaiseksi pysyvä elementti osana kuntien peruspalvelujen valtionosuutta.

Kunnille ollaan siirtämässä pääosa nykyisin TE-toimiston vastuulla olevasta henkilöasiakas-, työnantaja- ja yrityspalveluista, joiden kustannukset ovat vuoden 2022 tasolla noin 700 miljoonaa euroa. Kyse olisi uudesta valtionosuustehtävästä, joka otetaan huomioon valtionosuusjärjestelmään sisältyvissä laskennallisissa kustannuksissa. Voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti uuteen tehtävään osoitetaan täysi valtionosuus. Tehtävämuutoksen yhteydessä valtionosuuden laskennallista kustannusta korotettaisiin uudistuksen kustannusarvion mukaisesti täysimääräisesti ja lisäksi valtionosuusprosenttia korotettaisiin. Uusi tehtävä sisältäisi myös kustannustenjaon tarkistukseen muiden valtionosuustehtävien ohella.

Työllisyyden edistämisen ministeriryhmä on linjannut, että TE-palveluiden rahoitus kohdennetaan valtionosuuksien kustannuspohjaan kahdella eri kriteerillä: 70 prosenttia työikäisten eli 18-64-vuotiaiden ikäryhmän kautta ja 30 prosenttia laajan työttömyyden käsitteen mukaisen työttömien määrän perusteella. Kotoutumiskoulutuksen rahoitus kohdennettaisiin valtionosuuksiin vieraskielisyyden perusteella. Laskennalliseen rahoitukseen on tarkoitus siirtyä vaiheittain siten, että kahtena ensimmäisenä vuotena otettaisiin huomioon myös palvelujen kustannusten nykytilan kunnittainen toteutuma-arvio.

### Valtionosuusjärjestelmän hallinnollinen jako

Kuntien valtionosuusrahoitus jakautuu nykyisellään kahteen osaan. Valtiovarainministeriö hallinnoi kunnan peruspalvelujen valtionosuutta ja opetus- ja kulttuuriministeriö opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuutta. Sote-uudistuksen myötä kuntien peruspalvelujen valtionosuus pienenee vajaaseen kolmannekseen nykytasosta, ja valtionosuuksien suhteellinen osuus kuntatalouden rahoituksesta pienenee niin ikään (ks. taulukko 2 luvussa 4.3.1). Kunnissa säilyvät peruspalvelujen valtionosuudella rahoitettavat valtionosuustehtävät koskevat varhaiskasvatusta, esi- ja perusopetusta, kirjastoja, yleistä kulttuuritoimea sekä taiteen perusopetusta. Uutena tehtäväkokonaisuutena valmistellaan TE-palvelujen siirtoa kunnille.

Kuntien valtionosuusjärjestelmän kehittämisessä on tärkeää löytää tasapaino kuntatalouden kokonaisohjauksen, rahoitusjärjestelmän kehittämisen (ml. kunnallinen itsehallinto ja rahoitusperiaate) ja sektoripolitiikan kehittämisen osalta. Keskeistä on miettiä, miten sote-uudistuksen muokkaama verotulopainotteisempi rahoitusrakenne toimii jatkossa niin, että se turvaa riittävällä tavalla palvelujen rahoituksen.

Järjestelmän tulevaisuutta pohdittaessa olisi mahdollisuus arvioida nykyisen hallinnollisen jaon toimivuutta. Tehtävälainsäädännön ja ohjauksen näkökulmasta on aika ajoin esitetty, että myös rahoitus saattaisi olla perusteita keskittää samalle taholle. Valtionosuuksien ohjausvaikutuksen merkitystä vähentää kuitenkin se, että sote-uudistuksen jälkeenkin omien verotulojen osuus kuntien verorahoituksesta on koko maan tasolla tarkasteltuna

selvästi suurempi kuin valtionosuuksien. Lisäksi valtionosuudet ovat verotulojen tapaan kuntien tuloina yleiskatteellisia, eli niiden ohjausvaikutus on selvästi pienempi kuin esimerkiksi valtionavustusten. Myös rahoitusjärjestelmän selkeys ja läpinäkyvyys puoltavat yhden keskitetyn valtionosuusjärjestelmän mallia.

Pohdinnassa valtionosuuksien hallinnollisesta jaon muuttamisesta vaikuttaa olennaisesti myös se, siirtyvätkö TE-palvelut kuntien järjestämisvastuulle. Niiden siirtoa koskevassa valmistelussa lähtökohdaksi on otettu, että kunnille siirtyvien TE-palveluiden rahoitus sisältyy kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen. Lisäksi valtionosuuksien hallinnollisen jaon merkitystä voi arvioida muun muassa palvelujen yhdenvertaisuuden, kunnallisen itsehallinnon ja julkisen talouden kestävyuden näkökulmista. Valtioneuvoston työnjaossa vastuu kuntatalouden ohjauksesta osana julkisen talouden kokonaisohjauksesta kuuluu valtiovarainministeriölle, jolla tulisi olla käytössä riittävä määrä ohjauskeinoja. Juuri tästä syystä sote-uudistuksessa päädyttiin sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksen osalta ratkaisuun, jossa valtiovarainministeriö hallinnoi kokonaisuutta.

Eräs mahdollisuus olisi siirtyä niin sanottuun ylläpitäjämalliin, jossa valtion rahoitus myönnettäisiin kunnalle tai muulle toimijalle, joka vastaa palvelun järjestämisestä. Ylläpitäjämalli on jo nykyisin käytössä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan (ml. toisen asteen koulutus) rahoituksessa. Rahoitus ei siis kiertäisi kuntien kautta vaan maksettaisiin suoraan palvelujen järjestäjille. Ylläpitäjämennettelyn käyttöönotto voisi olla järkevää erityisesti tilanteissa, jossa palveluja järjestetään kuntaa suuremmalle alueelle tai kuntajoukolle. Sitä voitaisiin mahdollisesti soveltaa myös TE-palvelujen järjestämiseen, joiden osalta valmistellaan siirtoa kunnalle tai useammasta kunnasta muodostuvalle työvoimapoljaltaan vähintään 20 000 henkilön yhteistoiminta-alueelle.

### **Onko tulojen ja kustannusten tasauksen suhdetta tarpeen muuttaa?**

Valtionosuusjärjestelmän kehittämispohdintojen yhteydessä nousee usein esille tulopohjan ja kustannusten tasauksen suhde. Vuoden 2015 valtionosuusuudistuksessa verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen siirrettiin noin 700 miljoonaa euroa valtionosuusjärjestelmän sisältä. Tämä toteutettiin muun muassa nostamalla tasausraja 100 prosenttiin ja muuttamalla tasausprosentteja.

Esimerkiksi Ruotsissa valtionosuusjärjestelmän keskeisin elementti on tulojen tasaus, jota täydennetään kustannusten tasauksella. Ruotsin järjestelmän painottuminen tulojen tasaukseen johtuu osittain siitä, että kuntien verotusoikeus on laaja. Kaksi kolmasosa kuntien tuloista muodostuu verotuloista. Kuten Suomessakin, asukkaiden veronmaksukyvyssä on kuitenkin merkittäviä eroja. Tämän johdosta tuloja on perusteltua tasata. Ruotsissa tasausraja on 115 prosenttia. Tasausvähennys tehdään kunnille, joiden verotulot ylittävät maan keskimääräisen 1,15-kertaisesti.

Yli 100 prosentin tasausraja mahdollistaa sen, että tulojen tasausjärjestelmän kautta kunnille voidaan kohdentaa yleiskatteista valtionosuutta, joka aikaisemmin jaettiin erillisen järjestelmän kautta. Kustannusten tasaus on Ruotsin mallissa kunta–valtio-suhteessa neutraali ja euromääräisesti selvästi pienempi kokonaisuus. Monessa suhteessa Ruotsin järjestelmä on nykyiseen Suomen järjestelmään verrattuna päinvastainen. Periaatteet ja tasausjärjestelmän eri osien tarkoitukset ovat kuitenkin hyvin samanlaisia kuin Suomessa.

Tästä mallista ei ole Suomen järjestelmään tehty laskelmia eikä vaikutusarvioita tai muutoinkaan testattu sen toimivuutta. Mallin käyttöönotolle pitäisi kuitenkin olla vahvoja perusteita. Tulojen tasauksen painoarvon kasvattaminen edellyttäisi todennäköisesti Ruotsin mallin mukaista varsin suuresti tasaavaa mallia, jossa tasausprosentteja pitäisi muuttaa oleellisesti. Vastaavasti kustannusten tasaukseen olisi tehtävä myös isoja muutoksia tai mahdollisesti tehtävä se kokonaan uusin perustein. Mallin toimivuuden ohella olisi arvioitava, miten suuria muutoksia kuntien valtionosuuksiin tämä aiheuttaisi. Valtionosuusjärjestelmän peruslogiikkaan tällä olisi joka tapauksessa olennainen vaikutus, kun tulojen ja kustannusten tasauksen painot vaihtuisivat.

### **Verotuloihin perustuvan tasauksen muutostarpeet**

Tulojen tasauksen osalta on tarpeen miettiä muutakin kuin sen painoarvoa valtionosuusjärjestelmässä. Verotuloihin perustuvaan tasaukseen liittyy yleisesti ottaen paljon väärinkäsityksiä muun muassa sen kannustinvaikutuksiin liittyen, ja erityisesti euromääräisesti eniten tasausvähennystä maksavat kunnat ovat kritisoineet tulojen tasausta.

Tulojen tasauksessa tapahtuu merkittävä muutos sote-uudistuksen myötä, kun tehtävien siirto merkitsee suurta leikkausta myös kuntien verotuloihin. Nykyperusteinen tasaus merkitsisi suuria muutoksia kuntien valtionosuuteen, minkä takia tasauksen laskennassa käytettäviä tasausprosentteja muutetaan. Alla olevassa taulukossa kuvataan tasauksen euromääräistä muutosta nykyperusteisesta tasauksesta sote-uudistuksen jälkeiseen tilanteeseen.

**Taulukko 4.** Verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen muutos sote-uudistuksen jälkeen, vuoden 2022 tasolla

	Tasauslisät, milj. euroa	Tasausvähennykset, milj. euroa	Tasausnetto, milj. euroa
Ennen sote-uudistusta	1 474	685	790
Sote-uudistuksen jälkeen	807	90	718
Muutos	667	595	72

Kiinteistöveron asema on ollut jatkuvasti esillä siitä lähtien, kun se poistettiin tasauksen laskentapohjasta vuonna 2012. Kiinteistöveron poistaminen tasauksesta sisältyi pääministeri Kataisen hallituksen hallitusohjelmaan, jonka mukaan toimenpiteen tarkoituksena oli kannustaa kuntia kiinteistöveroprosenttien korotuksiin ja siten lisätä kiinteistöveron osuutta kuntien tulopohjassa. Hyötyjinä olivat ne kunnat, joilla kiinteistöveron määrä oli keskimääräistä suurempi. Kiinteistöveron palauttaminen kokonaan tai osittain tasauksen laskentapohjaan hyödyttää pääosaa kunnista - käytännössä niitä kuntia, jotka ovat tasauksen tasausrajan alapuolella. Useimmilla näistä kunnista kiinteistöveron määrä on maan keskimäärää pienempi, ja tasausrajan noustessa näiden kuntien tasauslisät kasvavat.

Sote-uudistuksessa kiinteistöveron perusteisiin ei tehdä muutoksia, joten sen osuus kuntien verotuloista kasvaa. Lisäksi kiinteistövero palautetaan 50 prosentin osuudella tasauksen laskentaperusteisiin. Tämä on tietynlainen kompromissiratkaisu sen välillä, pitääkö se huomioida kokonaisuudessaan vai ei lainkaan tasauksessa. Voimalaitosten osalta tasauksessa huomioidaan kuitenkin vain ydinvoimalaitokset, ja niiden veroprosentteina käytetään tasauksen laskennassa yleistä (keskimääräistä) kiinteistöveroprosenttia. Voimalaitosten veron poistamista tasaukseen kuuluvista verotuloista on perusteltu erityisesti sillä, että voimalaitoksilla on kielteinen vaikutus voimalaitosten sijaintikuntien maisemaan ja luontoon. Näitä vaikutuksia ei muutoin kompensoida kunnille.

On tarvetta arvioida yleisemminkin, sisältyvätkö voimalaitosten kiinteistöverot tasaukseen ja missä laajuudessa. Tuulivoimalaitoksia ja -puistoja on rakenteilla tai suunnitteilla kuntiin yhä enemmän. Näistä saatavat kiinteistöverotuotot ovat suurimmillaan hyvin huomattavat ja voivat mahdollistaa esimerkiksi kunnallisveroprosentin merkittävän alentamisen. Voimalaitosten lisäksi olisi tarkasteltava myös mahdollista kaivosveroa, jonka tuotto jakaantuisi hyvin epätasaisesti kuntien kesken. Yhtenä lähtökohtana voisi pitää sitä, että kaikki verotulot olisivat mukana verotuloihin perustuvassa tasauksessa vähintään osittaisella painolla.



Valmisteilla oleva kiinteistöverojen verotusarvojen uudistus on myös yksi peruste arvioida kiinteistöveron asemaa tulopohjan tasauksessa. Verotusarvoissa toteutuvat muutokset poikkeavat kunnittain varsin paljon, ja verokertymät riippuvat yksittäisten kuntien omista päätöksistä. Molemmilla on vaikutusta laskennallisen kiinteistöveron määrään. Lähtökohtaisesti odotus on, että kunnat määrittäisivät kunnan veroprosentin sille tasolle, jolla saavutettaisiin nykyinen kiinteistöverokertymä. Koska verotusarvot eriytyisivät uudistuksen myötä, tarkoittaisi tämä käytännössä kiinteistöveroprosenttien erojen kasvamista. Tällä olisi vaikutusta laskennallisen kiinteistöveroprosentin määräytymiseen, joka puolestaan suoraan vaikuttaisi tasauslaskentaan ja kuntakohtaisiin tasauksiin. Kiinteistöveroprosenttien voi olettaa eriytyvän edelleen tulevina vuosina, kun kunnat käyttävät myös sitä talouden tasapainottamiskeinona. Heikon veropohjan kunnissa tarve veroprosentin korotukseen on todennäköisesti suurempi, koska veron asukaskohtainen tuotto on alhaisempi ja keskimääräisen asukaskohtaisen tuoton saavuttamiseksi veroprosenttia on nostettava enemmän.

Kiinteistöveron verotusarvojen ja kiinteistöveroprosenttien kunnittaisten erojen negatiivinen vaikutus kasvaa sote-uudistuksen jälkeen, jos kuntien talouskehitys eriytyy. Kuntien mahdollisuudet tasapainottaa talouttaan kaventuvat budjettien puoliintuessa. Jos menoja on karsittu jo aikaisemmin, niin tuloatkaisut korostuvat. Kunnallisveron ja kiinteistöveron tuotot ovat heikoimmat pitkälti samoissa, syrjäisimmissä kunnissa. Näissä myös yhteisövero kertyy usein keskimääräistä vähemmän. Kuntien mahdollisuudet tasapainottaa talouttaan mahdollisesti eriytyvät entisestään tulevaisuudessa.

Sote-uudistuksen valmistelun yhteydessä oli esillä myös siirtyminen verotuloihin perustuvaan valtiosuuden täydennysjärjestelmään. Tämä merkitsisi oleellista muutosta nykyiseen tasaukseen, sillä täydennysjärjestelmässä yhdenkään kunnan valtiosuutta ei vähennettäisi tasauksen perusteella. Käytännössä tämä tarkoittaisi paluuta 1990-luvulla käytössä olevaan menettelyyn, jossa valtiosuutta pelkästään lisättiin verotulojen perusteella. Nykyisillä laskentaperusteilla tämä merkitsisi painoarvon siirtymistä tulojen tasauksen suuntaan. Vuoden 2022 tasolla verotuloihin perustuva valtiosuuden täydennys koskisi 260 kuntaa, jotka saisivat täydennystä 807 miljoonaa euroa. Täydennystä ei saisi 33 kuntaa, mutta näihin ei myöskään kohdistuisi verotulojen perusteella tehtävää valtiosuuden vähennystä. Käytännössä valtiosuuden täydennyksen laskennassa olisivat mukana kaikkien kuntien laskennalliset verotulot, mutta valtiosuuksiin sillä olisi vaikutusta vain niiden kuntien osalta, joilla laskennallinen verotulo on maan keskimäärää alhaisempi. Sote-uudistuksen jälkeen täydennysjärjestelmän toteuttaminen olisi huomattavasti helpompaa tasausvähennysten määrän pienentyessä huomattavasti (taulukko 4).

Verotuloihin perustuvan tasauksen tasausprosentteja on muutettu muutamaan kertaan, viimeksi vuoden 2015 valtiosuus uudistuksessa ja nyt sote-uudistuksessa. Näitä olisi mahdollisesti harkittava uudelleen, mikäli päädyttäisiin tekemään suurempaa muutosta

järjestelmän perusteisiin. Eräs mahdollisuus olisi edellä kuvatun tasausvähennyksen poistamisen (tulojen täydennys) ohella nostaa tasauksen tasausrajaa, jolloin tasauslisää saavien kuntien valtionosuus kasvaisi. Jos esimerkiksi tasausraja nostettaisiin 105 prosenttiin, tasauksen muutos edellyttäisi noin 400 miljoonan euron siirtoa muusta valtionosuudesta. Tasausrajan alapuolella olevien kuntien tasauslisät kasvaisivat pääosin 82 euroa asukasta kohti. Tämän lisäksi osa tasausrajan yläpuolella olevista kunnista alkaisi saada tasauslisää kun tasausrajaa nostettaisiin.

### Tarveperustaisuuden huomioiminen

Sote-uudistuksen jälkeen yli 80 prosenttia hyvinvointialueiden rahoituksesta määräytyy palvelutarpeen mukaisesti. Palvelutarvekerroin perustuu tutkimukseen, ja siihen on pyritty tiivistämään koko sote-palvelukustannusten kokonaisuus. Kysymyksenä on esitetty, olisiko vastaava mahdollista toteuttaa myös kuntiin jäävän valtionosuuden osalta. Tarvekriteeriin sisällytettäisiin ainakin varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen kustannukset mutta mahdollisesti myös kirjastot, yleinen kulttuuritoimi ja taiteen perusopetus. Mikäli TE-palvelut siirtyvät kuntien vastuulle, vastaava tarveperustaisuus voitaisiin huomioida myös niiden osalta. Ongelmaksi järjestelmän kannalta voisi muodostua se, olisiko valtionosuusjärjestelmä enää selkeä ja läpinäkyvä. Yhteen kriteeriin pakattaisiin asiakokonaisuuksien kustannustieto, joka käytännössä olisi varsin hankalasti tulkittavissa esimerkiksi kuntien näkökulmasta. Valtionosuuksien muutokset tulisi pitää maltillisena, mutta tarvekriteerin osalta esimerkiksi hyvinvointialueiden sote-rahoituksen osalta vuosittaiset muutokset ovat olleet ääripäiden osalta varsin suuria. Tätä ongelmaa kuntien puolella pienentää se, että valtionosuuksien osuus kuntien rahoituksesta on maltillinen ja lisäksi kasvat- ja sivistyspalveluissa palvelutarpeen muutokset ovat pienempiä kuin sote-palveluissa. Valtionosuusjärjestelmästä ei saa muodostua rahoituserää, joka heikentää ennakoitavuutta kuntien talousvalmistelussa.

### Eriytymiskehityksen huomioiminen valtionosuusjärjestelmässä

Kunnat ovat eriytyneet vuosien aikana ja sama kehitys näyttää jatkuvan tulevaisuudessaakin. Väestösiirtymä syrjäseuduilta keskuksiin heijastuu myös palveluiden järjestämisen ja elinvoiman edellytyksiin. Lakisääteisten palvelujen järjestäminen koskee kaikkia kuntia, vaikka järjestämisedellytykset tai -tarve eivät ole yhtäläiset kunnittain. Erityisesti varhaiskasvatus ja perusopetus tulee järjestää lähipalveluna. Osassa kunnissa lapsi-ikäluokat ovat niin pieniä, että esimerkiksi perusopetuksen järjestämisen yksikkökustannus nousee väistämättä korkeaksi. Myös olosuhdetekijät, kuten harva asutus ja pitkät etäisyydet, lisäävät kustannuksia. Alhaisen syntyvyyden kunnille on usein tyypillistä myös ikäihmisten keskimääräistä korkeampi osuus ja keskimääräistä heikompi veropohja. Tulevaisuudessa tulee selvittää, tarvitaanko joidenkin kuntien osalta myös rahoituksellisia erityisratkaisuja, jotta välttämättömät peruspalvelut pystytään järjestämään kaikkialla Suomessa.

Suurilla kaupungeilla on myös erityisiä piirteitä, kuten väestönkasvun keskittyminen niihin, vieraskielisten korkea (kasvava) osuus ja kaupungin sisäinen eriytyminen. Näiden haasteiden hallintaan tarvitaan useita keinoja, joista valtionosuusjärjestelmä on vain yksi.

Kuntien valtionosuusjärjestelmää kehitettäessä olisi arvioitava, miten järjestelmä ottaisi paremmin huomioon kuntien eriytymiskehityksen ja sen aiheuttamat paineet kuntien palvelujen järjestämiseen mukaan lukien niihin liittyvät investoinnit. On syytä tunnistaa, että valtionosuusjärjestelmää kehittämällä voidaan vain rajallisesti hoitaa erilaisten kuntien eriytyviä haasteita.

Oma kysymyksensä on, miten kuntien tehtävien mahdollinen eriyttäminen otettaisiin huomioon valtionosuusjärjestelmää kehitettäessä. Arvioitavaksi jää, pitääkö järjestelmään sisällyttää erilaisia kriteerejä sen mukaan, miten laajat yksittäisen kunnat tehtävät ovat tulevaisuudessa. Jos tehtävien eriyttäminen merkitsisi samalla rahoitusjärjestelmien eriyttämistä tai jakamista useampaan osaan, se monimutkaistaisi rahoitusjärjestelmän kokonaisuutta. Samalla se mahdollistaisi kuitenkin esimerkiksi isoimpien kuntien laajempien tehtävien erillisen rahoituksen. Pienimpien kuntien osalta tehtävien eriyttäminen voisi merkitä yhteistyön edistämistä ja rahoituksen mahdollista kohdentamista esimerkiksi seudullisena.

### Veromenetysten korvaukset

Veromenetysten korvaukset ovat kuntien kirjanpidossa osa valtionosuuden kokonaisuutta. Rahoitusjärjestelmän kehittämistarpeiden pohtimisen yhteydessä on hyvä tarkastella myös niitä.

Nykymuotoisen verojärjestelmän puitteissa veromenetysten korvausten yhteismäärä kasvaa vuosittain varsin paljon. Sote-uudistuksen myötä 70 prosenttia korvauksista siirtyy hyvinvointialueiden rahoitukseen. Lisäksi verojärjestelmää muutetaan niin että jatkossa veroperusteiden muutoksista aiheutuvat menetykset pienenevät oleellisesti.

Uudessa tilanteessa olisi mahdollista harkita menettelyä, jossa aiemmin muodostuneet veromenetysten korvaukset siirrettäisiin valtionosuuteen. Kunkin vaalikauden osalta veromenetysten korvaukset olisivat erillisenä omalla momentillaan osana valtionosuusmaksatusta ja sen jälkeen siirtyisivät valtionosuuteen. Tällä menettelyllä olisi kuntien rahoitukseen vaikutuksia siltä osin kuin veromenetysten korvaukset poikkeavat kunnittain. Valtionosuuteen siirto toteutettaisiin kunnittain asukaskohtaisesti korottamalla valtionosuuprosenttia.

### 4.3.3 Valtionavustukset

Kuntasektorille myönnettävät harkinnanvaraiset valtionavustukset ovat merkittävä osa kuntien rahoituksen kokonaisuutta. Korvamerkityt valtionavustukset ovat yleiskatteellisia valtionosuuksia täydentävä ja niitä kohdennetumpi tapa osoittaa erillisrahoitusta kunnille. Niitä käytetään esimerkiksi toiminnan kehittämiseen, kokeiluiden ja toiminnan käynnistämiseen, erityistehtäviin ja usein myös poliittisten tavoitteiden toteuttamiseen. Kokonaiskuvaavavastuksista ei kuitenkaan ole ollut saatavilla. Valtiovarainministeriössä käynnissä olevassa, poikkihallinnollisessa valtionavustusten kehittämis- ja digitalisaatiohankkeessa ja sen kuntajaostossa on kuitenkin selvitetty, että kunnille, kuntayhtymille ja kuntakonserneille myönnettiin vuonna 2020 noin 2,5 miljardia euroa valtionavustuksia ja haettavana oli yli 200 erilaista avustusta.

Avustukset ovat paitsi rahoituksen lähde kunnille myös valtion keino ohjata niiden toimintaa. Samaan toimintaan voi kohdistua valtionavustusten kautta useammankin ministeriön tai niiden hallinnonalojen ohjausta. Sen lisäksi, että valtionavustuksilla ohjataan kehittämisen kohteiden valintaa, avustusten myöntämiseen liittyvillä kriteereillä ja ehdoilla usein säädellään joskus tiukastikin toteutuksen tapoja.

Valtionavustustoimintaan liittyy myös työläitä haku-, hallinnointi- ja raportointimenettelyjä, jotka ovat usein erilaisia eri hallinnonaloilla. Kunnilla on erilaiset edellytykset hakea avustusta, sillä avustusten hakeminen ja hallinnointi vaativat resursseja ja rahoituksen saaminen edellyttää pääsääntöisesti myös omarahoitusosuutta.

Valtionavustuksien kokonaisuutta on käsitelty myös osana kuntapolitiikan tulevaisuustyötä. Syrjänen ja Sirviö (2021) nostavat esiin, että kuntakentällä eri valtionavustukset näyttävät usein hallintoa lisäävinä ja lyhytjänteisiä projekteja edistävinä. Selvityksen mukaan eri rahoitusmuotoja tulisikin karsia ja rahoitusta siirtää yleiskatteiseksi. Lisäksi valtionavustusten pitkäjänteisyyttä tulisi kehittää, kuten myös valtionavustuksia myöntävien eri toimijoiden keskinäistä koordinaatiota.

Suositukset valtionavustustoiminnan kehittämiseksi linkittyvät pitkälti valtionavustusten kehittämis- ja digitalisaatiohankkeen suosituksiin (Valtiovarainministeriö 2021c) ja Syrjäsen ja Sirviön (2021) analyysiin. Valtionavustustoiminnan kehittämisessä olennaista on eri rahoitusinstrumenttien suhde ja rahoitusinstrumentin valinta. Osa toiminnoista kuuluu yleiskatteisen valtionosuusrahoituksen piiriin, kun taas osaa rahoitetaan avustuksilla, korvauksilla tai tuilla. Valtionavustukset on koettu toimivaksi tuen muodoksi erityisesti kehittämistyön, selvitysten ja kokeilujen rahoituksessa. Avustus sopii myös tiettyihin investointeihin ja joihinkin erityistilanteisiin, kuten sote-uudistuksen kaltaisten rakenneuudistusten toimeenpanon tukemiseen. Valtionavustusten kehittämisessä tulisi ottaa huomioon myös yksittäisille kunnille myönnettävät, mutta alueellista tai valtakunnallista kehittämisvastuuta sisältävät tehtävät, jotka tähtäävät laajaan vaikuttavuuteen yli kuntarajojen.

Valtionavustuksien ja kokonaisvaltaisen kuntapolitiikan näkökulmasta on tärkeää nähdä kunta yhtenä toimijana. Hallinnonalojen tulisikin tehdä nykyistä enemmän yhteistyötä ja paketoita samoihin aiheisiin kohdistuvat valtionavustukset nykyistä suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Avustuksia ei tule käyttää keinona lisätä kuntien ohjausta, ja kunnille tulee jäädä riittävästi itsehallinnon edellyttämää liikkumavaraa avustuksen kohteena olevien tehtävien hoitamiseen.

Kuntien kannalta olisi myös tärkeää, että valtionavustusprosessit olisivat ennakoitavia ja pitkäjänteisiä. Laajempien, pidempiaikaisten ja monialaisempien kokonaisuuksien rahoittaminen lisäisi valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta. Kuntiin kohdistuvien valtionavustusten tulisi tulevaisuudessa tukea nykyistä paremmin kuntien strategisia valintoja asukkaidensa hyvinvoinnin edistämiseksi. Rahoitusehtojen muuttaminen tiukasta toimenpidepohjaisesta mallista kohti tavoitepohjaista mallia voisi parantaa rahoituksen vaikuttavuutta ja tuottaa uusia ja tehokkaampia ratkaisuja kuntapalveluiden toteuttamiseksi.

Moniin edellä mainittuihin kehittämistarpeisiin vastataan valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisaatiohankkeessa luodulla uudella valtionavustusten toimintamallilla sekä sitä tukevilla uusilla verkkopalveluilla (haeavustuksia.fi ja tutkiavustuksia.fi). Valtionavustuksista halutaan kehittää nykyistä vaikuttavampi keino yhteiskunnallisten päämäärien edistämiseksi ja tavoitteiden toteuttamiseksi. Valtionavustusten uusi toimintamalli lähtee liikkeelle yhteiskunnallisten tarpeiden ja ilmiöiden määrittelystä ja näihin ilmiöihin liittyvien tekijöiden tunnistamisesta. Tavoitteena on lisätä ymmärrystä yhteiskunnallisista ilmiöistä ja niihin vaikuttavista tekijöistä ja kohdentaa valtionavustuksia muuttuviin tarpeisiin. Yhteiset verkkopalvelut ja niihin liittyvät toimintatavat tehostavat sekä hakijoiden että myöntäjien toimintaa. Käyttöön otettavien verkkopalveluiden myötä tietoa on saatavissa haettavissa olevista ja myönnettyistä avustuksista, myöntämisen perusteista, avustusten saajista, kohdentumisesta sekä aikaan saaduista vaikutuksista tutkiavustuksia.fi-palvelussa sekä haettavissa valtionavustuksista haeavustuksia.fi-palvelussa. Yhdenmukaisuutta toteutetaan selkeillä ja riittävän yhtenäisillä menettely- ja toimintatavoilla, joita hankkeessa kehitetään. Valtionavustusten kehittämis- ja digitalisaatiohankkeen kuntajaostossa työstetään kevään 2022 aikana myös muita konkreettisia toimenpide-ehdotuksia tunnistettuihin kehittämisaalueisiin vastaamiseksi. Kuntajaoston loppuraportti julkaistaan touko–kesäkuussa 2022.

### ***Johtopäätökset kuntien rahoitusjärjestelmän kehittämisaskeleiksi***

- Kuntien verojärjestelmä on suhteellisen hyvin toimiva kokonaisuus eikä siinä ole suuria muutostarpeita. Kuntien veropohjan laajentamiseen ei löydy koko kuntakenttää hyödyttäviä ratkaisuja. Mahdollisiin uusiin veroihin, esimerkiksi pääomatuloveroon, sisältyy merkittäviä ongelmia, kuten epätasainen jakautuminen ja heikko ennakoitavuus.
- Kunnallisvero on sote-uudistuksen jälkeenkin kuntien keskeinen tulomuoto. Sen efektiivisyyttä tulisi tulevaisuudessa edelleen pyrkiä lisäämään siirtämällä vähennyksiä valtion verotuksen piiriin. Kiinteistöveron osuus tulorakenteessa kasvaa sote-uudistuksen seurauksena, ja sen painoa tulisi edelleen kasvattaa hallitusti. Yhteisöveron kuntaosuus on perusteltua säilyttää kutakuinkin nykyisellä tasollaan, mutta kuntakohtaisen jakautumisen määräytymisperusteita tulisi jossain vaiheessa arvioida uudelleen.
- Peruspalvelujen valtionosuudet pienenevät koko kuntatalouden tasolla sote-uudistuksen seurauksena sekä absoluuttisesti että osana kuntien rahoitusrakennetta. Yksittäisen kunnan osalta valtionosuusriippuvuus voi joko vähentyä tai lisääntyä. Valtionosuusjärjestelmä sisältää sote-uudistuksen ja mahdollisen TE-palvelujen kuntasiirron jälkeen huomattavan määrän erilaisia muutostasauksia. Järjestelmän uudistamisessa ei tule hätiköidä, vaan seurata ja arvioida sen toimivuutta uudessa tilanteessa. Uudistamista varten on perusteltua tehdä etukäteisselvityksiä kustannuspohjaan vaikuttavista tekijöistä, kuten esimerkiksi vieraskielisyydestä.
- Valtionosuusjärjestelmän verotuloihin perustuvaa tasausta ei tule käsitellä erillään valtionosuuksien kustannuspohjan tasauksesta eikä verotulojen kokonaisuudesta. Lähtökohtaisesti kaikkien verotulojen tulisi olla mukana verotuloihin perustuvassa tasauksessa vähintään osittaisella painolla. Yhtenä tulevana kehittämisvaihtoehtona voisi selvittää siirtymistä verotuloihin perustuvaan valtionosuuden täydennysjärjestelmään, jossa yhdenkään kunnan valtionosuutta ei vähennettäisi tasauksen perusteella.
- Valtionavustustoiminnan tulisi olla pitkäjänteisempää ja valtionavustukset tulisi koota vaikuttavamiksi kokonaisuuksiksi sellaisiin toimiin, jossa ne ovat tarkoituksenmukaisia. Kunta tulisi nähdä valtionavustuksien myöntämisen osalta yhtenä kokonaisuutena. Valtionavustusten kehittämis- ja digitalisaatiohankkeen kuntajaostossa työestetään kevään 2022 aikana tarkempia toimenpide-ehdotuksia uudenlaiseen ja vaikuttavampaan valtionavustustoimintaan.

## 5 Kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaariot

Työssä on valmisteltu kolme vaihtoehtoista skenaariota tulevaisuuden kuntapolitiikan lähtökohdaksi. Ne sisältävät kukin oman käsityksensä kuntien roolista ja merkityksestä yhteiskunnasta, valtion ja kuntien suhteesta sekä kuntapolitiikan painopisteistä. Mikään niistä ei tarjoa vain helppoja ratkaisuja ja mikään niistä ei tarkoita sitä, että nykyistä kehitystä voitaisiin jatkaa sellaisenaan. Skenaarioiden toteutumisella on kullakin omat taustaedellytyksensä, haasteensa ja mahdollisuutensa. Olennaista kuitenkin on, että luvussa 3 kuvatuista haasteista johtuen nykytilan jatkaminen ei ole kestävä vaihtoehto.

Tulevaisuuden kuntapolitiikassa tulisi valita suunta, kokonaisvaltainen yhteinen etenemisen linja. Ilman selkeää yhteistä päämäärää ja etenemistapaa on riski, että eri hallinnonaloilla tehdään kuntiin vaikuttavia päätöksiä, jotka kukin johtavat vaihtelevasti erilaisten kehityskulkujen suuntaan. Skenaarioiden tuomisella keskusteluun halutaan hakea yhtenäistä linjaa kuntapolitiikkaan.

Merkityksellistä on myös analysoida, miten asukkaan itsehallinnon ja asukkaan perusoikeuksien suhde näyttäytyy eri vaihtoehtoissa. Samoin on tärkeä hahmottaa, mitä vaikutuksia skenaarioilla on kunnan palveluihin ja palvelurakenteisiin ja miten vaikutukset kunnan sekä julkisen talouden rahoitukseen kehittyisivät eri skenaarioissa. Kuntapolitiikkatyön eräänlaisena viitekehystenä onkin pidetty kunnallisen itsehallinnon, julkisten palvelujen ja kestäväen rahoituksen kolmiyhteyttä (kuva 1). Skenaarioilla on haettu ratkaisuehdotuksia, jotka olisivat edellä mainittujen reunaehtojen suhteen tasapainoisia.

Skenaariot sisältävät sekä kansallisesti toteutettavia toimenpiteitä että toimenpiteitä, joista kunnat voivat ja niiden tulisi ottaa vastuuta. Toimenpiteiden mittaluokka vaihtelee suurista uudistuksista pienempiin toimenpiteisiin. Myös niiden toteuttamisen aikajänne vaihtelee lyhyestä pidemmän aikavälin hankkeisiin. Skenaariot on kuvattu erillisinä, jotta niiden sisältämät erilaiset lähestymistavat korostuisivat. Pääsääntöisesti niiden on ajateltu olevan toisilleen vaihtoehtoisia, mutta toisaalta niiden välillä voidaan myös nähdä kehityskulkuja ja polkuajattelua.

Edellisissä luvuissa on kuvattu joukko kuntien ja kuntapolitiikan tulevaisuuteen liittyviä teemoja ja niihin liittyviä toimenpiteitä, joita on hyvä pohtia kaikkia tulevaisuuspolkuja vasten. Skenaariot sisältävätkin viittauksia muihin lukuihin.

## 5.1 Vahvan toiminnallisen kehittämisen ja vastuun skenaario

**Voisiko sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus riittää lähivuosien hallinnollisen kehittämisen ratkaisuksi Suomen alue- ja paikallishallinnossa? Tulisiko kunnille antaa aikaa löytää uudistuksen jälkeistä rooliaan ja kehittää toimintaansa sitä vastaavaksi? Voisiko kuntapolitiikka lähteä siitä, että yhdenvertaiset palvelut on turvattava, mutta kunnilla olisi paljon ratkaisuvaltaa siinä, miten ja millaisissa hallinnollisissa rakenteissa se tehdään? Laajan toimintavapauden rinnalle tuotaisiin menetelytavat, joilla viime kädessä turvataan riittävä perusoikeuksien toteutuminen kaikkialla.**

Skenaario lähtisi siitä, valtakunnallisella tasolla pidättäytyttäisiin hallintorakenteiden laajoista kansallisista uudistuksista, lukuun ottamatta jo päätettyjä tai valmisteilla olevia uudistuksia. Hyvinvointialueet aloittaisivat toimintansa vuoden 2023 alusta ja TE-palveluiden on tarkoitus siirtyä kunnille vuoden 2024 aikana, mutta muilta osin kuntien hallinnollisia rakenteita ei uudistettaisi.

Kuntien uudistuminen ja sopeutuminen toimintaympäristön muutoksiin jäisi pitkälti niiden itsensä johdettavaksi. Ne voisivat etsiä toiminnallisen uudistumisen tapoja esimerkiksi yhteistyöstä, kokeiluista, alustamaisuudesta, digitalisaatiosta, asiakaslähtöisestä kehittämisestä tai muista kehittämissuunnista. Skenaarion toteuttaminen antaisi kunnille paljon vapautta, mutta sen toteuttaminen edellyttäisi kunnilta voimakasta vastuuta sekä riittävää uudistumiskykyä, resursseja ja osaamista.

On selvää, että skenaarion tarjoamiin mahdollisuuksiin tarttuminen voi nykytilanteessa olla suurelle osalle kunnista kehittämisresurssien ohuuden vuoksi haasteellista. Skenaario voisikin tarvita tuekseen vapaaehtoisia kuntaliitoksia. Näiden tulisi olla nimenomaan luvussa 4.1.3 kuvattuja strategisia kuntaliitoksia, joihin ohjaavat kuntien omat strategiset tavoitteet, elinvoiman ja hyvinvoinnin kehittäminen, taloudelliset syyt, paremmat mahdollisuudet vastata tehtävien järjestämisestä tai muuten vahvistaa kapasiteettiaan. Skenaarion lähtökohtana on ajatus kehittämiskapasiteetiltaan riittävän vahvojen kuntien tietämys oman alueensa kannalta tärkeistä kehittämisen toimenpiteistä.

Valtakunnallisista, laajoista rakenneuudistuksista pidättäytyminen ei tarkoittaisi, että luovuttaisiin ihmisten palveluja ja heidän asemaansa koskevasta yhdenvertaisuuden vaatimuksesta. Niiden varmistamiseksi haettaisiin tarvittaessa ratkaisuja yhdenvertaisuutta varmistavilla niin kutsutuilla perälautasäännöksillä, jotka koskisivat ennen kaikkea toimenpiteitä, joilla voidaan taata ja parantaa asukkaiden perusoikeuksien toteutumista ja palveluiden laatua. Jos niiden varmistaminen edellyttäisi hallintorakenteellisia päätöksiä, voitaisiin niitä toteuttaa. Tämä koskisi esimerkiksi tilannetta, jossa kunta joutuu erityisen vaikeaan taloudelliseen asemaan tai sen asukkaiden palvelut tai perusoikeudet vaarantuisivat.



Valtion kuntapolitiikka olisi tässä skenaariossa isossa kuvassa hyvin mahdollistavaa ja kuntia tukevaa, mutta viime kädessä tiukasti ihmisten yhdenvertaisuuden varmistavaa. Kuntien rooli ja vastuu korostuisivat sitäkin enemmän. Kansallisen, eri sektoreiden asiantuntemusta yhdistävien kehittämisspolitiikoiden tehtävä olisi havaita ja tukea toivottuja toiminnan kehityskulkuja kunnissa, mutta toisaalta olla varmistamassa perusoikeuksien toteutumista.

## Palvelut ja tehtävät

Valtion kuntiin kohdistamaa ohjausta ja kuntien tehtävien yksityiskohtaista sääntelyä on perusteltu usein kansalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta kuten luvussa 4.2.1 on tarkemmin kuvattu. Kuntalähtöisen toiminnallisen kehittämisen ja vastuun skenaario nostaa esiin mahdollisuuksia kehittää tätä ajattelutapaa. Jos skenaariossa kyettäisiin luomaan riittävän vahva palveluiden laatua ja asukkaiden oikeuksia viime kädessä turvaava perälautaelementti, voitaisiin valtoin kuntapolitiikassa kenties muutoin pyrkiä korostamaan tavoitteiden ja vaikuttavuuden ohjaamista sen sijaan, että kuntien tehtävien ja velvoitteiden yksityiskohtainen sääntely alati kiristyy. Ohjauksessa ja kehittämisessä voisi esimerkiksi korostua palveluiden laadun ja riittävyyden seuranta, jolloin kunnat voisivat nykyistä vapaammin ratkoa, millaisilla yhteistyö- tai muilla järjestelyillä ne saisivat aikaan riittävän laadukkaat ja yhdenvertaiset palvelut. Skenaario voisi esimerkiksi tarjota mahdollisuuksia vahvempaan asiakaslähtöiseen palveluiden kehittämiseen yli sektorirajojen.

Skenaario nostaa toisin sanoen esiin kysymyksen, miten ajoittuvaa ja kenen toimesta tapahtuvaa yhdenvertaisuuden varmistamisen sekä palveluiden arvioinnin ja valvonnan tulisi olla. Laajan toimintavapauden ja mahdollisen tehtävien yksityiskohtaisen sääntelyn keventämisen käänttöpuolena tulee nähdä, että tämä voi johtaa yhdenvertaisuuden jälkikäteisen valvonnan ja arvioinnin korostumiseen sekä puutteiden korjaamiseen liittyviin toimenpiteisiin. Tämä voi ensin tarkoittaa kuntien omavalvonnan lisäksi myös aluehallintovirastojen harjoittaman kuntien laillisuusvalvonnan korostumista.

Viime kädessä velvollisuus kansalaisten perusoikeuksien ja yhdenvertaisuuden turvaamisesta siirtyisi voimakkaammin valtiolle, mikäli kunnat ajautuvat tilanteeseen, jossa ne eivät pystyisi turvaamaan asukkaidensa palveluja. Keinoina voitaisiin nähdä arviointimenettely sekä nykyisenkaltaisilla taloudellisilla kriteereillä käynnistyvänä että uudenlaisilla palveluiden turvaamiseen liittyvillä kriteereillä käynnistyvänä. Rinnastusta voi hakea sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista, joissa on jatkossa mahdollista, että hyvinvointialueen arviointimenettely käynnistyy toiminnallisilla kriteereillä. Valtiolla ei kuitenkaan olisi velvollisuutta turvata yksittäisen kunnan taloutta ja viime kädessä olemassaoloa esimerkiksi lisärahoituksella, vaan velvollisuus kohdistuisi asukkaiden yhdenvertaisuuden turvaamiseen ja voisi johtaa esimerkiksi kunta- tai yhteistyörakenteiden muutoksiin, jopa vastoin kunnan tahtoa, kuten nykyäänkin on mahdollista kuntarakennelain nojalla.

## Esimerkkejä toiminnallisesta kehittämisestä

Skenaariossa kunnan järjestämien palveluiden kehittämisen ja kunnan elinvoiman lisäämisen mahdollisuudet linkittyvät kuntien tekemään toimintaympäristönsä tarkasteluun ja sen pohjalta hallitusti läpivietyihin palveluiden ja kunnan elinvoiman kehittämisen toimenpiteisiin. Tämän tulisi tapahtua kuntastrategian yhteydessä tehtävään arvioon kunnan nykytilanteesta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista kunnan tehtävien toteuttamiseen. Seuraavassa on kuvattu muutamia ajatuksia kuntien toiminnalliseen kehittämiseen, joskin tässä nostettujen esimerkkien lisäksi mahdollisuuksia löytyy varmasti muitakin.

Keskeinen tapa vahvistaa kunnan toimintaedellytyksiä on usein ollut yhteistyön vahvistaminen, jota on kuvattu luvussa 4.2.1. Yhteistyö voisi olla entistä strategisempaa ja kokonaisvaltaisempaa, minkä lainsäädäntö jo nyt mahdollistaa. Strategisen yhteistyön ajattelussa sitä tehtäisiin kuitenkin entistä vakiintuneemmissa kuntaryhmissä, minkä toivottaisiin lisäävän pitkäjänteisyyttä ja luottamusta. Strateginen yhteistyö perustuisi kuntien väliin kokonaisarviointiin yhteistoiminnan tarpeista nykytilanteesta ja tulevaisuudessa. Se olisi syvää ja laaja-alaista, eli enemmän yhteistä useiden palvelujen toteuttamista yhteisin investoinnein kuin yksittäisiä toimintoja.

Strategisen yhteistyön kunnat toimisivat yhdessä myös erilaisissa kehittämistehtävissä. Esimerkiksi jo hyödynnetyssä verkostokuntamallissa kunnat ovat itsenäisiä, mutta palvelut tuotettaisiin yhteisesti yli kuntarajojen. Malliin kuuluisi myös esimerkiksi aluestrategian laatiminen ja hallintosääntöjen harmonisointi verkostoon kuuluvien kuntien osalta. Malli voisi pitää sisällään myös viranhaltijoiden, kuten kunnanjohtajien, välistä työnjakoa ja erikoistumista tiettyihin aihealueisiin. Näin syvälinen yhteistyö voisi käytännössä jo lähestyä kuntien yhdistymisen kaltaista tilannetta, jolloin sekin mahdollisuus tulee kuntien pohdittavaksi. Kuntien välinen yhteistyö ei ole vain pienten kuntien asia, vaan se voisi vahvistua myös kaupunkien strategisessa yhteistyössä. Hyvä esimerkki tästä on ollut kuuden suurimman kaupungin 6Aika-strategia, joka on laaja kokonaisuus ja koostuu yhteenlaskettuna kymmenistä kestävästä kaupunkikehittämisen sekä työllisyyden ja osaamisen hankkeista.

Yhteistyön kehittämisessä on muistettava sen varjopuolet. Yhteistyö on usein hyvää niin kauan kuin kaikki hyötävät siitä ja osapuolten välillä vallitsee hyvä yhteisymmärrys ja luottamus. Jos nämä rapautuvat, ei yhteistyöstäkään saada toivottuja hyötyjä, vaan se voi joutua kuntien osaoptimoinnin kohteeksi. Skenaarion onnistunut toteutus edellyttäisikin paikoin kehitystä kuntien nykyiseen yhteistyökulttuuriin. Yhteistyön lisääntyminen haittana voidaan kansanvaltaisuuden näkökulmasta pitää välillisen demokratian lisääntymistä, kunnan omassa päätösvallassa olevien asioiden vähenemistä ja vastuusuhteiden hämärtymistä. Sen eri muotoihin sisältyy myös taloudellisia haasteita, joita on tarkemmin kuvattu kuntayhtymä- ja vastuukuntamallien osalta skenaarion 5.2. kohdalla.

Edellä kuvattu verkostokunnan malli viittaa myös kuntien rooliin enemmänkin paikallisen yhteistyön koordinoijana ja kehitysalustana kuin vahvana hierarkkisesti toimivana palvelukuntana. Tällöin kunta toimisi uuden hallinta-ajattelun mukaisesti alueen eri toimintojen yhteensovittajana, joka pyrki vaikuttavaan yhteistyöhön eri toimijoiden kanssa. Haasteisiin haettaisiin ratkaisuja yhteiskehittämisen keinoin ja hyödyntämällä asukkaiden ja paikallisyhteisöjen tietoa ja osaamista innovatiivisten ratkaisujen synnyttämiseksi (Sahamies ym. 2021). Alustamaisuus korostaa kunnan palveluroolin toteuttamista laajassa yhteistyössä ja kunnan olemusta osana laajempaa paikallisyhteiskuntaa. Sekä hallintotieteessä että digitalisaation edistämässä puhutaan palveluekosysteemeistä, joiden ytimessä on asiakaslähtöinen palveluiden integraatio julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin kesken. Skenaariossa voitaisiinkin vahvistaa näiden sektoreiden merkitystä kuntien arjessa.

Yksi skenaarioon sisältyvä uudistamisen ja kehittämisen polku olisi niin kutsuttu älykäs sopeutuminen, jota on kuvattu tarkemmin luvussa 4.1.2. Siinä missä älykkästä sopeutumisesta puhutaan usein erityisesti maaseutualueiden ja pienempien kaupunkiseutujen kohdalla, kohdistuu myös suuriin kaupunkeihin kehityskulkua, jotka haastavat kaupunkien toimintaa. Näitä on tarkemmin kuvattu luvussa 4.1.1.

Vahvan toiminnallisen kehittämisen ja vastuun skenaarioon voisi sisältyä esimerkiksi kannustaminen kunnalliseen kokeilukulttuuriin, jossa kunnat voivat pilkkoa laajoja ja monimutkaisia haasteita kokeiltaviksi kokonaisuuksiksi. Kokeilujen avulla toimenpiteiden hyödyllisyyttä voidaan ennakoida ja tutkia ennen niiden laajempaa käyttöönottoa. Kokeilukulttuurin omaksuminen ei kuitenkaan voi olla summittaista eri toimintamallien yhdistelyä, vaan kunnan tulee löytää uusille kokeiluille ja muutoksille perustelut, tavoitteet sekä resurssit. On kuitenkin huomioitava, että kokeilujen käyntiin saaminen, läpivieminen ja laajamittainen hyödyntämien organisaatiossa vaatii osaamista ja resursseja, mitä kaikilla kunnilla ei välttämättä nykytilanteessa ole.

Digitalisaatio olisi yksi merkittävä keino viedä eteenpäin toiminallista kehittämistä. Sen tulisi ennen kaikkea pitää sisällään luvussa 4.1.5 kuvatulla tavalla paikallisten tavoitteiden selkeä asettaminen. Suurten, yhteisten järjestelmäratkaisuiden sijaan valtion kunta-politiikan tehtävänä olisi tukea kuntia ja mahdollistaa kehitystä ja samalla varmistaa tiedon ja järjestelmien yhteentomivuutta. Digikehittämisen riskinä skenaariossa kuitenkin on, että digitaalisen kypsyiden erot saattaisivat säilyä ja kehitys jatkua nykyisen kaltaisesti epätasaisena.

## Talous

Vahvan toiminnallisen kehittämisen ja vastuun skenaariossa korostuvat kunnan omat taloutta koskevat päätökset. Kunnan oman talouden hoidon tulisi olla kestävä ja vastuullista, kuten luvussa 4.2.4 on kuvattu. Kuntalain kunnan talousarviota ja -suunnitelmaa

koskeva voimassa oleva sääntely olisi toimiva tässä vaihtoehdossa. Skenaario ei sisältäisi aiheuttane säännösmuutostarpeita, mutta ei myöskään ratkaisisi kuntien talouden eriytymiskehitystä.

Erot niin kuntien taloudessa, veroprosenteissa kuin palveluiden laadussa ja saatavuudessa saattaisivatkin kasvaa. Alijäämäisten kuntien lukumäärän ennakoidaan kasvavan vuonna 2022 sekä uudelleen vuodesta 2024 alkaen. Skenaario loisikin painetta kuntien talouden ja toiminnan suunnittelulle. Erityisesti investointien toteuttaminen on keskeinen talouden kestävyteen vaikuttava asia. Investointien suunnittelu ja rahoitus tulevat korostumaan ja niiden merkitys yksittäisen kunnan taloudelle on suuri.

Skenaario ei edellyttäisi välittömiä muutoksia valtionosuusjärjestelmään, vaan valtionosuudet kohdistuvat nykyiseen tapaan kuntiin riippumatta siitä, millä tavalla kunta järjestää palvelut ja miten kunnan toiminta on organisoitu. Skenaarioon ei myöskään sisällyisi nykyisen valtionosuusjärjestelmän tasauselementtien lisäksi uusia tasauselementtejä, joiden avulla eriytyneiden kuntien välisiä talouden ja toiminnan eroja kavennettaisiin valtiovetoisesti.

Skenaario ei myöskään edellyttäisi välittömiä muutoksia erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyn käynnistymisen kriteereihin tai sisältöön, mutta edellyttäisi uuden, palveluiden turvaamiseen liittyvän arviointimenettelyn säätämistä. Lisäksi olisi arvioitava, pitäisikö kuntayhtymän arviointimenettelyn käynnistämisen edellytyksissä ottaa huomioon kuntayhtymän konsernitilinpäätöksen alijäämä.

## Itsehallinto

Skenaario ei lähtisi lainsäädännöllisistä muutoksista, vaan siitä, että informaatio-ohjauksen sekä kuntien itsensä tekemien ratkaisujen kautta toteutettava toiminnallinen kehittäminen onnistuu. Tällöin kunnat voisivat pysyä tai päästä sellaiseen asemaan, jossa ne voivat tehdä valintoja omasta näkökulmastaan. Tämän onnistuessa skenaario voisi johtaa kunnallisen itsehallinnon tosiasialliseen vahvistumiseen. Mikäli informaatio-ohjauksen ja kuntien omien ratkaisujen kautta toteutettava toiminnallinen kehittäminen sen sijaan ei onnistuisi riittävän kokonaisvaltaisesti, skenaarion arvio on hyvinkin vastaava kuin mitä se oli aiemmin raportissa kuvatussa kehitysnäkymässä, jossa ei tehdä mitään olennaisia muutoksia suhteessa nykytilaan (luku 3).

Skenaarioon kuuluisi vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn tai sen rinnalle uudenlainen arviointimenettely, joka sisältäisi laadullisia ja palvelujen toteutumiseen liittyviä elementtejä. Tämä epäilemättä laajentaisi arviointimenettelyn käyttöalaa, mitä voinee lähtökohtaisesti pitää puhtaasti kunnallisen itsehallinnon kannalta pulmallisena. Toisaalta uudenlaisen arviointimenettelyn kautta voitaisiin saada

tarkasteluun palvelujen tosiasialliseen laatuun ja saatavuuteen liittyviä kysymyksiä, jotka kytkeytyisivät kansalaisten perusoikeuksiin. Näin toteutuessaan muutos vahvistaisi kunnan asukkaiden oikeuksia ja siten myös asukkaiden itsehallintoa. Vastaavaa punnintaa kunnallisen itsehallinnon ja asukkaiden perusoikeuksien välillä on tehty jo vuonna 2013, kun kuntarakennelakiin säädettiin valtioneuvostolle mahdollisuus päättää erityisen vaikeassa asemassa olevan kunnan yhdistymisestä myös vastoin kunnan tahtoa, jos kunnan asukkaiden palveluiden turvaaminen sitä edellyttää.

## Arviointi ja yhteenveto

Vahvan toiminnallisen kehittämisen ja vastuun skenaariossa korostettaisiin kuntien mahdollisuuksia, uudistumista ja kehittymistä. Se voisi parhaimmillaan tuoda kunnille kehittämisrauhaa, mutta sen tuomiin mahdollisuuksiin tarttuminen vaatisi kunnilta onnistuakseen yhä strategisempaa, pitkäjänteisempää ja rohkeampaa otetta sekä osaavaa ja aktiivista kuntajohtamista. Skenaario edellyttäisi uutta kehitysaskelta nykyiseen toimintakulttuuriin nähden. Skenaarion ja nykytilan välisen eron ymmärtäminen onkin olennaista, jos skenaario valittaisiin kuntapolitiikan pohjaksi.

Skenaarion suurena riskinä on kuitenkin se, löytyykö kaikista kunnista tosiasiallisesti riittävästi resursseja, henkilöstöä ja osaamista, jotka mahdollistaisivat nykytilasta eroavan, voimakkaan toiminnallisen kehittämisen. Tämä voi olla etenkin pienempien kuntien haaste skenaarion osalta ja tehdä skenaarion toteuttamisesta niille mahdotonta. Toisaalta juuri ne voisivat eniten hyötyä esimerkiksi yhteistyön vahvistamisesta tai muista kuvatuista toimintatapojen muutoksista. Skenaarion valitseminen voisi tarvita tuekseen kuntarakenteen vapaaehtoista vahvistumista. Keskisuurilla kunnilla on usein jo lähtökohtaisesti paremmat mahdollisuudet uudistaa toimintatapojaan. Suurissa kaupungeissa taas lienee lähtökohtaisesti jo riittävät resurssit toimintojen kehittämiseen, eikä skenaario aiheuttaisi niille suuria muutoksia. Sen sijaan skenaario voisi antaa kehittämiskapasiteetiltaan ja resurssiltaan vahvoille kunnille niiden toivomaa liikkumavaraa ja vapausasteita. Kokonaisuutena arvioiden on riski, että kuntien eriytymiskehitys saattaisi voimistua entisestään, jos skenaarioon sisältyvä kehittämisen potentiaali toteutuisi vain niissä kunnissa, joiden lähtötilanne on mahdollistanut resurssien kohdentamisen kehittämistyöhön.

Skenaarion käyntiin saamisen suurimpia haasteita on, kuinka kuntapolitiikan ja kuntien kehittämiseen löydetään uusi vaihde, jonka avulla keskenään hyvin erilaisessa tilanteessa olevat kunnat pystyisivät muovaamaan omaa toimintaansa nykyistä vaikuttavammaksi, asukaslähtoisemmäksi ja kustannustehokkaammaksi. Skenaarion toimeenpanossa on keskeistä arvioida, riittävätkö ulkopuolelta tulevat ärsykkeet ja kunnissa tarkastelut kunnan toimintatapojen ja roolin uudelleenpohdintaan ja elinvoiman lisääntymiselle suotuisen kehityskulkujen tukemiseen tilanteessa, jossa kuntiin kohdistuu kansallisia ja globaalejakin megatrendejä ja muutospaineita vai tulisiko valtion lähteä tukemaan muutoksia

voimakkaasti. Riskinä voi olla, että ilman yhteistyöhön liittyviä riittäviä säätelymekanismeja kehitys voisi olla liian verkkaista ja palvelut voisivat eriytyä edelleen. Skenaario edellyttäisi joka tapauksessa tuekseen ajantasaista ja kattavaa tietopohjaa kuntien palveluista, jotta palveluiden saatavuutta ja laatua voidaan seurata ja arvioida.

**Taulukko 5.** Yhteenvedo vahvan toiminnallisen kehittämisen ja vastuun skenaariosta

#### Vahvan toiminnallisen kehittämisen ja vastuun skenaario

Skenaarion peruslogiikka	Toimintaympäristön haasteisiin vastattaisiin kuntien omilla, merkittävillä toiminnallisilla uudistuksilla, ei kansallisesti ohjatuilla hallintorakenteiden muutoksilla.
Kuvaus	Edellyttää strategisempaa, pitkäjänteisempää ja rohkeampaa kuntien tehtävien ja toiminnan kehittämistä, esimerkiksi syvällisen kuntayhteistyön, älykkään sopeutumisen tai digitalisaation kautta. Kunnilla olisi laaja toimintavapaus, mutta myös vastuu toiminnan vaikuttavuudesta. Valtiolla olisi nykyistä laajempi oikeus turvata yhdenvertaisuus myös vastoin kuntien päätöksiä, jos perusoikeudet eivät toteudu
Palvelut ja tehtävät	Nykyiset palvelut ja tehtävät, mutta velvoitteiden sääntelyä väljennettäisiin tai minimissään ei ainakaan kiristettäisi. Kunnat itse määrittelevät, miten ne hoidetaan (esimerkiksi yhteistyö muiden kuntien kanssa).
Itsehallinto	Onnistuessaan toimintavapaus voisi johtaa itsehallinnon vahvistumiseen, mutta perälautasääntely toisi eteen kunnallisen itsehallinnon ja asukkaiden perusoikeuksien välisen punninnan.
Talous / rahoitus	Kuntien tekemien taloutta koskevien päätösten merkitys ja kunnan oma taloudellinen vastuu korostuvat. Erytynen huomio investointien suunnitteluun ja rahoitukseen. Riski kuntien välisten taloudellisten erojen kasvusta.
Kunnan roolit	Onnistuessaan korostaa kuntien kehittäjäroolia ja elinvoimarooia sekä roolia paikallisyhteisöinä (demokratia, yhteisöllisyys ja elinvoima), mutta tämä edellyttää kunnilta riittävää kehittämiskapasiteettia.
Kunta–valtio-suhde	Lähtökohtaisesti informaatio-ohjauksen ja kuntien omien ratkaisujen kautta toteutettava toiminnallinen kehittäminen. Viime kädessä valtiolla mahdollisuus ja velvollisuus turvata yhdenvertaisuus, ts. valtion jälkikäteinen kontrollivalta voimistuu.
Mahdollisuudet	Paikallisesti paikallisiin tarpeisiin kehitetyt uudistukset ja kuntien hallittu erikoistuminen sekä sopeutuminen
Uhat	Eriytymiskehityksen kiihtyminen, nykytilan jatkuminen ja näivettymiskehityksen uhka, kuntien vaikeudet talouden hoidossa ja asukkaiden sekä työvoiman houkuttelussa jatkuvat, uusien ja laajenevien tehtävien tosiasialliset toteuttamismahdollisuudet kaikissa kunnissa, tehtävien ja rahoituksen tasapaino heikkenee entisestään osalla kunnista.

## 5.2 Järjestämiskriteerejä palveluihin -skenaario

Suomessa on paljon pieniä ja resursseiltaan tai iskunkestävyydeltään heikkoja kuntia suhteessa kuntien suureen tehtävämäärään. Väestökehitys heikentää monien palvelujen järjestämisen näkymiä entisestään. Vahvempia järjestäjiä tarvitaan sote-uudistuksen toteutumisen jälkeisissäkin kunnissa. Tässä skenaariossa määritettäisiin lainsäädännöllä ehdot järjestämiselle. Kunnat voivat itse valita toteuttavatko lakisääteiset järjestämiskriteerit kuntayhteistyönä vai kuntaliitoksin.

Skenaariossa säädettäisiin tiettyihin palveluihin tai palveluun edellytykset tehtävän järjestämiselle. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että tehtävän järjestämisvastuulliselle taholle asetettaisiin laissa säädettävät kriteerit, esimerkiksi väestöpohjaan, ikäluokan kokoon, henkilöstöresursseihin, laatukriteereihin tai muihin tehtävän järjestämisen kannalta olennaisiin seikkoihin liittyen. Jos nämä kriteerit eivät toteutuisi yksittäisen kunnan tasolla, tulisi kunnan täyttää ne joko yhteistyössä muiden kuntien kanssa tai kuntien yhdistymisellä.

Malli korostaisi kuntien roolia palveluiden järjestäjänä. Se korostaisi myös palvelujen yhdenvertaisuutta sekä perusoikeuksien toteutumisen turvaamista totutulla tavalla. Malli tarjoaisi tutun ja jo aiemmin koetellun vaihtoehdon tehtävien järjestämiseen ja niitä koskevan lainsäädännön valmisteluun eri sektoreilla. Vaihtoehto jatkaisi vahvan järjestäjän eetosista kuntapolitiikassa.

Järjestämiskriteereihin nojaava malli on erityisen tuttu Paras-hankkeesta, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluille säädettiin väestöpohjavaatimukset. Hanke johti suuren määrään kuntaliitoksia ja vielä suurempaan määrään yhteistoiminta-alueita. Osa kunnista ei toiminut kriteerien edellyttämällä tavalla, koska velvoittavaa perälautasääntelyä uudistuksen alkuvuosina ollut. Säännökset valtioneuvoston toimivallasta velvoittaa kunnat yhteistoimintaan sosiaali- ja terveydenhuollossa tulivat voimaan vasta 2011.

Tässä mallissa kriteerien toteuttamiseen säänneltäisiin perälauta, eli valtioneuvoston toimivallan päättää kuntien puolesta, jos kunnat eivät omilla päätöksillään tekisi riittäviä ratkaisuja edellytysten täyttämiseksi. Tällöin arvioitavaksi tulee, koskisiko valtioneuvoston toimivalta ainoastaan yhteistoimintaan velvoittamista, vai voisiko tietyissä olosuhteissa käynnistyä valtion erityinen kuntajakoselvitys.

Sopivien tehtävien ja niihin liitettävien järjestämiskriteerien määrittely on mallin onnistumisen kannalta tärkeimmät valinnat. Hyvinvointialueelle siirtyvät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut muuttavat kuntien tehtäviä suuresti. Kuntien tehtäväkenttä on kuitenkin kansainvälisesti vertaillen jatkossakin laaja sisältäen muun muassa kansalaisten perusoikeuksien kannalta merkittäviä sivistyksellisiä palveluja, joissa kansalaisten yhdenvertaiset palvelut on pystyttävä turvaamaan.

Mallissa tulee myös ratkaista, olisiko palveluiden järjestämisen edellytyksistä mahdollista poiketa tietyissä ja olosuhteissa ja mitä nämä olosuhteet olisivat. Liittyisivätkö ne pitkiin etäisyyksiin kuntien tai palvelupisteiden välillä vai johonkin muihin olosuhdetekijöihin, kuten vaikkapa kielellisten oikeuksien toteuttamiseen.

Seuraavassa on kuvattu skenaarioon liittyvät etenemismahdollisuudet kuntien välisestä yhteistyöstä ja kuntaliitoksista.

### Yhteistyön lisääminen

Ratkaistavaksi nousee, millaisilla yhteistyön muodoilla edellytykset tulisi täyttää. Kuntalain mukaan lakisääteisessä yhteistoiminnassa järjestämisvastuu on kunnan puolesta toisella kunnalla tai kuntayhtymällä. Tällöin kriteerejä täyttämättömät yksittäiset kunnat eivät voi sopimuksenvaraisesti sopia tehtävien hoidosta, koska niillä ei ole asiassa järjestämisvastuuta. Luvussa 4.1.4 on kuvattu kuntien yhteistyötä tarkemmin ja todettu myös tarve selvittää kuntien yhteistyön tilaa sote-uudistuksen jälkeisten kuntien ja kunnan tehtävien näkökulmasta. Voi olla, että erityisesti sosiaali- ja terveydenhuoltoa varten rakennetut yhteistyömallit, kuntayhtymä ja vastuukuntamalli, eivät vastaa tulevaisuuden kuntien yhteistyötarpeita, vaan pohdittavaksi tulee sopimuksellisen yhteistyön laajentaminen tai täysin uusien mallien kehittäminen.

On myös pohdittava, miten malli suhteutuisi muihin kuin lakisääteisillä järjestämiskriteereillä ohjattujen palvelujen yhteistyötarpeisiin. Kunnissa tehdään laaja-alaisesti yhteistyötä monenlaisissa palveluissa ja voisi olla tarkoituksenmukaista, että samat yhteistyöorganisaatiot hoitaisivat järjestämiskriteerejä koskevien palveluiden lisäksi muitakin tehtäviä kuntien tarpeiden mukaan jolloin kuntarakenne ja yhteistoimintarakenteet eivät pirstaloituisi entisestään.

Paras-hanketta arvioineiden tutkijoiden mielestä kuntien yhteistyö ei ole toiminnan kehittämisessä kovin dynaaminen ratkaisu, sillä muutosten tekeminen vaatii kuntien välisiä neuvotteluja ja yhteistä hyväksyntää muutoksille (Kallio et al. 2012). Yhteistyö saattaa myös lisätä hallinnollista työtä ja synnyttää joka tapauksessa uusia hallintorakenteita. Yhteistyövaihtoehdossa nähdään olevan kuntaliitoksia vähemmän tuottavuuspotentiaalia, mutta samalla myös pienemmät riskit. Molempien osalta hyvä toimeenpano ja oikein asetetut strategiset tavoitteet edesauttavat hyötyjen toteutumista. Lisääntyvän yhteistyön hyvänä puolena on myös esitetty henkilöstön saatavuuden ja palvelujen laadun parantuminen. Mallin toteuttamisessa tulisikin käydä tarkasti läpi Paras-hankkeen ja muiden yhteistyövelvoitteellisten tehtävien kokemukset ja peilata näitä kokemuksia vasten parhaat etenemistavat, jotta yhteistyöstä saataisiin aikaan syvää ja strategista yhteistyötä kuntien välille.



Verrattuna vapaaehtoisen yhteistyön voimistumiseen, velvoittava yhteistyö voi johtaa kielteisiin vaikutuksiin esimerkiksi kaupunkiseutujen vapaaehtoisessa yhteistyössä ja kuntien välisessä luottamuksessa. Malli voi lisätä jännitteitä myös kuntien ja valtion välillä. Olisikin tärkeää välttää tilanne, jossa kansallisilla järjestämiskriteereillä halvaannutettaisiin kuntien muuta yhteistä kehittämistä. Riskeinä on myös nähtävissä taloudellisen ohjauksen vaikeutuminen. Toisaalta on huomioitava, että pakollisen yhteistyön reunaehdot eivät välttämättä koskisi voimavaroiltaan vahvempia kuntia tai seudulliseen yhteistyöhön tähtääviä tehtäviä.

Kuntalaissa säädetään myös kuntalaisten osallisuusmahdollisuuksista. Mikäli kuntien toiminta on jatkossa yhä enemmän yhteistoimintaa muiden kuntien kanssa, tulisi harkita, miten kuntalain osallisuussäännöksiä kehitettäisiin vastaamaan paremmin muuttunutta tilannetta. On selvää, että yhteistyö aiheuttaisi edustuksellisen demokratian vajeen, mutta asiaa voisi tasapainottaa korostamalla asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia suoraan palvelutuotantoa koskien.

### Kuntien yhdistyminen

Järjestämiskriteerit voisivat toimia kannustimena kunnille toteuttaa vapaaehtoisia kuntien yhdistymisiä. Mikäli tähän päädyttäisiin, mahdollistaisi se todennäköisesti eheämmän toiminnallisen kuntarakenteen syntyminen. Tällainen rakenne turvaisi peruspalvelujen järjestämisen ja vastaisi ihmisten arjen muotoutumista siten, että asukkaat pystyisivät vaikuttamaan suuremmin omiin palveluihinsa kuin jos vaihtoehtoa toimeenpantaisiin yhteistyön kautta. Tavoitteena eivät kuitenkaan olisi yhdistymiset itsessään vaan niiden käyttäminen välineenä palveluiden järjestämisen turvaamiseen. Kuntarakenteen vahvistumista voitaisiin tukea luvussa 4.1.3 kuvatuilla keinoilla.

Harvalla kaupunkiseudulla on tämän mennessä tapahtunut koko seudun kattavia rakennemuutoksia, jotka tukisivat seudun toimintaa kuntarakennelain tavoitteiden mukaisina yhtenäisinä työssäkäyntialueina. Paras-uudistuksen eräs heikkous oli, että yksittäiset kunnat jättäytyivät pois seudullisesta kuntaliitoksesta, mikä synnytti uusia yhteistyötarpeita. Skenaarion toimeenpanossa voitaisiin ehkä myös arvioida, millä tavalla valtio voisi tukea kokonaisvaltaisten ja eheidien kuntaliitosten syntymistä. Jos yhdistymisen johdaisivat myös kaupunkiseuduilla toiminnallista kaupunkiseutua paremmin vastaavan kuntarakenteen muodostumiseen, voitaisiin skenaariossa ehkäistä kuntien välisen kilpailun kielteisiä vaikutuksia seudun elinvoimaan sekä hallita paremmin yhdyskuntarakenteen kehittämistä.

## Palvelut ja tehtävät

Olenainen kysymys mallissa on määrittää, mitä palvelua tai palveluita edellytykset koskisivat. Edellytysten tulisi nousta palvelun järjestämisen tarpeista ja jaetusta käsityksestä, että kyseisen palvelun järjestämisen edellytykset olisivat heikentyneet ja siinä tarvittaisiin ”laajempia hartioita”. Kriteerien tulisi olla sellaisia, jotka edesauttavat palveluiden järjestämistä asiakkaan ja talouden näkökulmasta mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti. Asiakkaan ja asukkaan näkökulmasta olisi olennaista, että järjestämiskriteerit eivät johtaisi sirpaloituneisiin yhteistoimintarakenteisiin, vaan asiakaslähtöisistä palvelukokonaisuuksista huolehdittaisiin riippumatta siitä, valitaanko kriteerien täyttämiseen yhteistoimintatai kuntaliitosvaihtoehto.

Kunnilla on sote-uudistuksen jälkeenkin tehtäviä, jotka liittyvät esimerkiksi sivistyksellisten perusoikeuksien turvaamiseen ja joissa on tärkeä mahdollistaa kansalaisten yhdenvertaiset palvelut. Tämänluonteisissa palveluissa katsotaan yleisesti tarvittavan vahvempia järjestäjiä. Samoin käynnissä olevaa työllisyyspalveluiden uudistusta suunnitellaan siirrettäväksi kunnille järjestämiskriteereihin pohjautuen. Nykyinen kuntapohja ei aina mahdollista riittävän laadukkaita palveluita myöskään monessa muussa tehtäväkokonaisuudessa yksikkökoon jäädessä liian pieneksi.

Erityisesti pienemmissä kunnissa on haasteita tiettyjen tehtävien hoidossa ja osaamisessa. Palvelun laadun ja kuntalaisen tasavertaisuuden näkökulmasta järjestämiskriteerit edistävät palveluiden tasalaatuisuutta tuottamista maan eri osissa. Järjestämiskriteereitä koskevat ehdot eivät siten välttämättä kohdistuisi voimavaroiltaan vahvempiin kuntiin.

## Talous

Skenaario voitaisiin lähtökohtaisesti toteuttaa nykyiseen rahoitusjärjestelmään perustuen ja kehittämällä sitä luvussa 4.3 kuvatuin tavoin. Skenaario ei edellyttäisi välittömiä muutoksia valtionosuusjärjestelmään, vaan valtionosuudet kohdistuvat nykyiseen tapaan kuntiin riippumatta siitä millä tavalla kunnan toiminta on organisoitu. Yhtenä rahoituksen kehittämismallina voisi lisäksi olla niin sanottu ylläpitäjämalli, jossa valtionosuus maksettaisiin palvelun järjestäjälle kunnalle, kuntayhtymälle tai muulle toimijalle. Rahoitus ei kiertäisi enää kuntien kautta. On myös huomattava, että sote-palveluiden siirtäessä kunnilta hyvinvointialueille, poistuu kallis ja arvaamaton palvelusektori kuntien taloudesta.

Vaihtoehdossa kunnat voisivat valita järjestämiskriteerien täyttämiseksi yhteistyön tai kuntaliitokset. Kuntaliitosten tekemisen ei arvioida aiheuttavan valtionosuusjärjestelmää koskevia muospaineita taikka tarvetta arviointimenettelyn käynnistämisen kriteerien muuttamiselle sen enempää kuin raportin luvuissa 4.2. 4 ja 4.3 on muutoinkin kuvattu.

Yhteistoimintaan osallistuvan yksittäisen kunnan vaikutusmahdollisuudet talouteensa sen sijaan jossain määrin heikkenisivät. Talouden kannalta olennaista on, että kunnat ovat sopineet huolellisesti taloudellisista suhteista, kuten maksuosuuksista, kustannusten perusteista ja jakautumisesta.

Jos yhteistyötä vahvistettaisiin vastuukuntamallilla, tulee tarkastella etenkin yhteistyön näkymistä vastuukunnan taloudessa. Mallissa eri asemassa olevien kuntien talouden intressit voivat olla vastakkaiset. Vastuukunnan talouteen vaikuttaa yhteistoiminnan vaatimat investoinnit. Investoinnit voivat lisätä vastuukunnan velkaantumista ja vuokravastuiden määrää. Investoinnit tulee suunnitella ottaen huomioon kaikkien yhteistoimintaan osallistuvien kuntien taloudellinen tilanne ja palvelutarve. Vastuukuntamallissa yhteistoiminta sisältyy kokonaisuudessaan vastuukunnan tilinpäätökseen, mikä voi vaikeuttaa kuntien välistä vertailua, esimerkiksi investointien rahoittamiseksi nostetut lainat esitetään vastuukunnan velkoina. Talouden tasapainoa koskeva kuntalain vaatimus kohdistuu sekä vastuukuntaan että sopimuskuntiin, mutta vastuukunnan talouden tasapainoon vaikuttavat myös muiden kuntien suorittamat maksuosuudet sekä osuudet kustannuksista. Siten yhden kunnan heikko taloudellinen tilanne ja maksuvaikeudet voivat vaikuttaa myös vastuukunnan taloutta heikentävästi.

Kuntayhtymän sellaisten menojen rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuiksi, vastaavat jäsenkunnat siten kuin kuntien välisestä vastuunjaosta on perussopimuksessa sovittu. Kuntayhtymän ja sen jäsenkuntien talouden intressit voivat olla vastakkaiset. Investoinnit voivat lisätä kuntayhtymän velkaantumista ja vuokravastuiden määrää. Investoinnit tulee suunnitella ottaen huomioon kaikkien yhteistoimintaan osallistuvien kuntien taloudellinen tilanne ja palvelutarve. Kuntayhtymän tilinpäätös jaetaan peruspääomaosuuksien mukaisessa suhteessa jäsenkuntien konsernitilinpäätöksiin. Esimerkiksi kuntayhtymän velat jakaantuvat jäsenkuntien konsernitilinpäätöksiin. Taloudesta saatavan kuvan kannalta on tärkeää, että maksuosuudet kuntayhtymälle sisällytetään yhtä suurina sekä jäsenkunnan että kuntayhtymän talousarvioon. Kunta voi joutua sopeuttamaan talouttaan kuntayhtymän toiminnan rahoittamiseksi. Kuntayhtymä voi joutua sopeuttamaan talouttaan, jos jäsenkunnan talouden tilanne heijastuu sen talousarviossa kuntayhtymän maksuosuuksia vähentävästi.

Vaihtoehto edellyttäisi todennäköisesti muutoksia erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn käynnistämisen kriteereihin. Tämä johtuu siitä, että kunnat eroavat toiminnaltaan ja volyymitään toisistaan, mikä vaikuttaa tunnuslukuihin ja niiden käytettävyyteen arviointimenettelyn käynnistymisen edellytyksinä. Esimerkiksi tunnusluku lainojen ja vuokravastuiden määrästä voi poiketa riippuen kunnan toiminnan laajuudesta. Vaikutus voi ilmetä eri tavoin. Esimerkiksi vaikka tunnusluku ylittäisi laissa säädetyn arvon, tämä ei välttämättä kuvasta esimerkiksi vastuukunnan kykyä selvittää velvoitteistaan, jos sopimuskuntien maksuosuudet kattavat käyttökustannukset ja investoinnit.

Arviointimenettelyssä käydään jo nykyisin läpi kuntien yhteistoimintaa koskevat sopimukset ja niistä aiheutuvat talousvaikutukset. Kuntalaki ei mahdollista esimerkiksi yhteistoimintaan velvoittamista osana arviointimenettelyn yhteydessä päätettäviä toimenpiteitä. Myös tällaista vaihtoehtoa voidaan arvioida osana kuntalain kehittämistä. Arvioinnissa tulee huomioida kunnan itsehallintoa ja palvelujen turvaamista koskevat eri näkökulmat.

Paine kuntayhtymän arviointimenettelylle voi kasvaa tässä vaihtoehdossa. Kuntalaissa on säännökset arviointimenettelystä kuntayhtymässä. Jos kuntayhtymä ei ole kattanut kuntayhtymän taseeseen kertynyttä alijäämää kuntalaissa säädetyssä määräajassa, valtiovarainministeriö voi määrätä kuntayhtymää ja sen jäsenkuntia kuultuaan riippumattoman selvityshenkilön, jonka tehtävänä on laatia ehdotus kuntayhtymän talouden tasapainottamista koskevaksi kuntayhtymän ja jäsenkuntien väliseksi sopimukseksi. Kuntayhtymän ylintä päätösvaltaa käyttävän toimielimen ja jäsenkuntien valtuustojen on käsiteltävä selvityshenkilön ehdotus sopimukseksi, joka on annettava valtiovarainministeriölle tiedoksi. Kuntayhtymän ja jäsenkuntien talousarviot ja -suunnitelmat on laadittava siten, että ne toteutuvat sopimusta. Vaihtoehto voisi edellyttää kehittämistarvetta kuntayhtymän arviointimenettelyn käynnistämisen edellytyksiin, jos kuntayhtymämuotoinen toiminta yleistyy.

## Itsehallinto

Vaihtoehto on perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan kautta arvioituna lähtökohtaisesti kohtalaisen helposti toteutettavissa ja valtiosääntöoikeudellisesti verraten ongelmaton. Toisaalta voidaan kysyä, voidaanko mahdollista säädösperusteista uudistusta rakentaa vakiintuneen tulkintakäytännön varaan voimakkaasti muuttuneessa toimintaympäristössä.

Skenaariossa kunnat voisivat valita, täyttävätkö järjestämiskriteerit yhteistoiminnassa vai kuntien yhdistymisellä. Kuntien valitessa kuntaliitosvaihtoehdon voidaan katsoa sen vahvistavan kunnallista itsehallintoa ja luonnollisesti täyttävän sille säädetyt edellytykset.

Yhteistoimintavaihtoehdon osalta tulee arvioida tehtävien luonnetta ja valittua organisoititapaa. Kunnissa säilyvistä lakisääteisistä tehtävistä merkittävää osaa voidaan pitää nimenomaan yksittäiselle kunnalle kuuluvina tehtävinä eikä niiden luonnetta voi pitää ylikunnallisena. Mahdollisen lakisääteisen uudistuksen muutosajurina ei siis olisi aiemmin edellytyksenä ollut palvelun luonteen muuttuminen ylikunnalliseksi, vaan pääasiassa ulkoisista syistä johtunut kunnan järjestämisedellytysten heikkeneminen. Pakollisen yhteistoiminnan valtiosääntöoikeudellinen arvio poikkeaa näin ollen siitä, mitä se on ollut aiemmin tosiasiallisesti ylikunnallisiksi muuttuneiden sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien osalta.

Niiltä osin kuin pakollisessa yhteistoiminnassa olisi kyse tehtävistä, jotka eivät luonteeltaan ole ylikunnallisia, yhteistoimintajärjestelyt olisivat oletettavasti varsin suppeita. Useissa tapauksissa kyseessä voisi olla esimerkiksi yhden isomman ja yhden tai useamman merkittävästi pienemmän kunnan yhteistoiminnasta. Tällöin voitaisiin perustellusti kysyä, onko kansanvaltaisen järjestelmän kannalta perusteltua poiketa päätöksentekojärjestelmän asukaslukuun perustuvasta suhteutuksesta. On myös huomattava, että yksipuolisen määräämisvallan mahdollistava asema syntyisi lähtökohtaisesti aina silloin, kun yhteistoimintajärjestelyn osapuolia on kaksi. Viime vaalikausien uudistushankkeissa asia on jätetty lähtökohtaisesti kuntien keskinäisen sopimisen varaan. Tätä ei uudessa tilanteessa voi pitää täysin tyydyttävänä ratkaisuna, vaan asiassa olisi harkittava viime kädessä valtioneuvoston mahdollisuutta päättää asiasta.

Niiltä osin kuin pakollisessa yhteistoiminnassa olisi kyse tehtävistä, jotka voidaan katsoa luonteeltaan ylikunnallisiksi, ja joita hoidettaisiin useamman kunnan yhteistoimintajärjestelyllä, perustuslakivaliokunnan vakiintunut tulkintakäytäntö tarjoaa verraten tukevan pohjan mahdolliselle säädösvalmistelulle.

Kunnallisen itsehallinnon rinnalla on kuitenkin syytä huomioida, että kuntalaisen tai asiakkaan näkökulmasta järjestämiskriteereillä voidaan vahvistaa heidän muiden perusoikeuksiensa toteutumista.

## Arviointi ja yhteenveto

Vaihtoehto jatkaisi kunta–valtio-suhteessa melko perinteistä linjaa, jossa korostuvat kansallisesti yhtenäiset odotukset palvelujen yhdenvertaisesta järjestämisestä. Kyseessä on kuntapolitiikan eri sektoreita korostava malli, joka voi myös lisätä sääntelyn ja rahoituksen yksityiskohtaisuutta vaikkei tämä lähtökohtaisesti olisikaan tavoiteltava asia.

Kuntiin kohdistuvan ohjauksen muodoista korostuisi säädösohjaus, joka koskee sekä rakenteita että sisältöjä. Vaihtoehtoa tulisi arvioida ja kehittää eteenpäin myös kunnan kokonaisohjauksen näkökulmasta, eikä pelkästään tehtäväkohtaisesti tarkastellen. Erityisen tärkeää on miettiä, mitä malli tarkoittaisi kunnan elinvoimatehtävien näkökulmasta mikäli perusoikeuksia korostaville palveluille asetettaisiin kriteerejä. Valtion ohjauksessa pitäisi olla järjestämiskriteerien vastapainona myös kunnan toimintavapautta korostavaa tukea ja ohjausta, mikä voisi tarkoittaa kuntatyyppistä riippuen yhdyskuntarakenteen ja infrastruktuurin, elinkeinopolitiikan sekä kulttuurin ja vapaa-ajan palvelujen kehittämistä. Kaupunkien kestävä kasvun ja pienten kuntien älykkään sopeutumisen kysymykset ovat yhtä lailla relevantteja tässä mallissa kuin muissakin vaihtoehtoisissa skenaarioissa.

Kuntien aiemmat kokemukset yhteistyö- tai kuntaliitosvelvoitteista eivät ole olleet ristiriitattomia. Malli voisi tälläkin kertaa johtaa alueellisesti osin epätarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin, joissa esimerkiksi keskuskaupunki täyttää raja-arvot, eikä näin hakeudu yhteistyöhön muiden kanssa, vaikka yhteistyö alueen toiminallisuuksien kannalta olisikin hyödyllistä. Myös keskuskaupunki voi jäädä yksin kehyskuntien hakeutuessa yhteistyöhön tai liitokseen keskenään. Kunnat ovatkin tuoneet esille, että mekaanisia järjestämiskriteerejä tärkeämpiä olisivat luonnollisesti kehittyvät erilaiset paikalliset ratkaisut ja uudenlaisen verkostomaisen yhteistyön tukeminen. Kriteereitä tulisi kehittää yhdessä kuntien kanssa.

Eräs toinen mallia vasten peilattava kehityskulku on digitalisaation merkitys kuntien palveluissa. Onko tulevaisuudessa tärkeintä mieltä järjestämiskriteereitä, jos digitaaliset palvelut pystyttäisiin melko vähillä panostuksilla saada toimimaan myös huomattavasti laajemmalla kattavuudella kuin vaikka tietyn väestöpohjan alueella.

#### Taulukko 6. Yhteenvedo järjestämiskriteerejä palveluihin -skenaariosta

##### Järjestämiskriteerejä palveluihin -skenaario

Vaihtoehdon peruslogiikka	Säädetään järjestämiskriteerejä niitä edellyttäviin palveluihin. Kriteerit voi täyttää kuntien välisellä yhteistyöllä tai kuntaliitoksilla.
Kuvaus	Kuntien välinen yhteistyö tai kuntaliitokset keinona täyttää edellytykset.
Palvelut ja tehtävät	Määriteltävä, mitä palveluita ja tehtäviä koskisi. Säätelyssä kyettävä huomioimaan poikkeukselliset olosuhteet.
Itsehallinto	Kuntien välisen yhteistyön lisääntyminen heikentää kunnan demokraattisesti valittujen päättäjien valtaa. Kuntaliitosten voidaan katsoa muodostavan itsehallinnollisesti vahvempia kuntia.
Talous	Yhteistyön lisääntyminen voi vähentää kunnan vaikutusmahdollisuuksia omaan talouteen. Kuntaliitosten talousvaikutukset riippuvat paljon liitosten toteutustavasta.
Kunnan roolit	Kunnan palvelurooli korostuu
Kunta–valtio-suhde	Valtion ohjaus merkittävää etenkin niissä palveluissa, joita kriteerit koskevat. Edellyttää huomion kiinnittämistä myös kuntien kokonaisuuhjaukseen.
Mahdollisuudet	Vahvemmat järjestäjät mahdollistavat yhdenvertaisemmat palvelut, henkilöstön paremman saatavuuden.
Uhat	Kunta- ja palvelurakenteen pirstoutuminen, jos kuntien välinen yhteistyö lisääntyy. Luottamuksen puute kuntien välillä ja suhteessa valtioon.

## 5.3 Yhtenäiskuntamallista irtautuminen -skenaario

**Kunnat eivät ole samanlaisia keskenään. Olosuhteet, väestötiheys, talous, elinkeinot ja moni muu asia vaihtelevat kunnittain. Voisimmeko hyväksyä vallitsevan todellisuuden kuntapolitiikan pohjaksi ja hallinnon puolesta vastata eriytymiseen erilaisilla ratkaisuilla? Tässä ajattelutavassa luovuttaisiin virallisesti yhtenäiskuntakäsityksestä ja vahvan, samanlaisuuteen pyrkivän peruskunnan ja kuntajärjestelmän eetoksesta.**

Skenaariossa hyväksyttäisiin kuntien eriytyminen kehityskulkuna, jota on jo tapahtunut ja joka tulee jatkumaan. Skenaario olisi vastaus siihen, miten alueiden ja kuntien erilaisuus ja erilaiset tarpeet otettaisiin huomioon uudistamisessa. Näin Suomen heterogeenisen kunta- ja aluerakenteen ongelmiin ja kehittämiseen ei yritettäisi löytää yhtä mallia, jonka kuviteltaisiin palvelevan kaikkien alueiden kehitystarpeita. Hallinnon uudistamisessa tarvitaan tutkitusti moninaisia ratkaisumalleja ja niiden on palveltava erilaisia tarpeita (Kyösti ym. 2019).

Skenaariossa erilaisten kuntien kehittämisen erityiset vahvuudet ja haasteet eri alueilla otettaisiin valtion kuntapolitiikan lähtökohdaksi. Valtion toimet kuntien myönteisen kehityksen tukemiseksi vaihtelisivat alueellisesti kuntien lähtötilanteen ja ennakoitun tulevaisuuden kehityksen perusteella. Toisaalla kuntia voitaisiin tukea ja ohjata vahvemmin palveluiden järjestämisessä ja infrastruktuurin kehittämisessä, toisaalla esimerkiksi lisäämällä tarpeen mukaan sopimuksellisuutta ja kunnille annettavaa vapautta toimia palveluiden järjestäjänä ja alueensa kehittäjänä. Skenaario voisi tarkoittaa kuntien tehtävien eriyttämistä niin, että esimerkiksi kaupungit vastaisivat joistakin tehtävistä, joita muilla kunnilla ei olisi. Se voi tarkoittaa myös alueellisia, lakisäätöisiä kokeiluja tai myös kuntien ja hyvinvointialueiden välistä sopimista tehtävistä. Kuten muissakin skenaarioissa, tässäkin on huomioitava kansalaisten yhdenvertaisuus, julkisen talouden kestävyys ja elinvoiman eri osa-alueiden sekä hyvinvoinnin epätasainen jakautuminen kuntien välillä ja yksittäisten kuntien sisällä. Samalla on tärkeää huolehtia kunnallisen itsehallinnon toteutumisesta.

### Palvelut ja tehtävät

Irtautuminen yhtenäiskuntamallista voitaisiin toteuttaa joko säätämällä suoraan kunta-laissa erilaisista kunnista taikka tarvelähtöisesti evolutiivisena kehityksenä. Tässä esityksessä näistä on valittu jälkimmäinen eli asteittainen eteneminen. Vaihe vaiheelta eteneminen mahdollistaisi kulloinkin uudistettavan osakokonaisuuden läpiviemisen ja vakiinnuttamisen. Se myös mahdollistaisi etenemisen joustavasti ja sujuvasti toisin kuin suurissa hallinnonuudistuksissa. Erona skenaarioon 1 eli vahvan toiminnallisen kehittämisen ja vastuun vaihtoehtoon olisi se, että yhtenäiskuntamallista irtautumalla voitaisiin tukea eriyttämistä erilaisilla lainsäädännöllisillä ratkaisuilla.

Seuraavassa on kuvattu muutamia kehityskulkuja, joilla evolutiivista eriytymistä voitaisiin toteuttaa, mutta niiden tarkempi sisältö, etenemismahdollisuudet ja aikataulu jäisivät tämän työn jälkeen jatkoselvitetäviksi.

### **Kaupunkien erityistehtävät**

Eriytymisen tunnustamisen ensimmäisiä askeleita voisi olla sen tarkastelu, tulisiko kaupungeilla olla jotain erityisiä tehtäviä. Jos esiin nousee asioita, jotka koskevat erityisesti kaupunkeja tai joiden hoitamisen kannalta se olisi paras ratkaisu, voitaisiin tehtävä osoittaa suoraan sektorilainsäädännössä kaupungeille. Kuntalain sääntely mahdollistaisi myös esimerkiksi valtion viranomaistehtävien siirron kunnille, mikäli osapuolet pystyvät sopimuksella määrittelemään tehtävänsiirron kannalta olennaiset asiat. Etenkin suuret kaupungit ovat toivoneet juuri sopimuksellisuuden lisääntymistä valtion ja kuntien välillä. Sopimuksellisuus voisi koskea esimerkiksi kuntien tehtävien lisäämistä tai tehtävien järjestämisvastuun uudenlaista jakamista. Sopimusten hyödyntämistä arvioitaessa on kuitenkin jätettävä riittävästi väljyyttä siihen, että niillä tai niitä koskevalla lainsäädännöllä ei rajattaisi liiaksi toiminnan liikkumatilaa tai sopimusten määrä ei lisääntyisi epätarkoituksenmukaisesti.

Riippuen siitä, mistä tehtävistä on kyse, tulisi ratkaista, miten ne hoidettaisiin muissa kunnissa. Jos tehtävää koskevat haasteet eivät juuri kosketa muita kuntia, ei tämä olisi ongelmallista. Muutoin arvioitavaksi tulee esimerkiksi, voisivatko kunnat sopia tehtävien hoitamisen yhteistyöstä tai tulisiko sen olla jonkinasteisesti velvoittavaa, jolloin lähestyttäisiin skenaariota 2. Yksi vaihtoehto olisi myös se, että kaupungit joissain olosuhteissa järjestäisivät palveluita myös seudun muiden kuntien puolesta. Tehtäväkohtaisesti olisi arvioitava, mitä kaupunkeja erityistehtävät koskisivat tai voisiko niiden piiriin hakeutua. On myös pohdittava, olisiko kaikkein suurimpien kaupunkien tai metropolialueen osalta tehtävä erillisiä ratkaisuita.

### **Alueelliset kokeilut**

Yhtenäiskuntamallista irtautuminen antaisi toisin sanoen mahdollisuuden etsiä vaihteluvia, toimivia ratkaisuita eri alueilla. Skenaariossa voitaisiin pohtia esimerkiksi tarvetta muille lakisääteisille hallinnollisille joustoille, kuten hallintokokeiluille. Niiden kautta eteneminen veisi keskustelua kansallisten jättiuidustusten sijasta kohti paikallisia ratkaisuita ja mahdollistaisi parhaimmillaan joustavan kehittämisprosessin. Vuosina 2005–2012 toiminut, sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita koskenut, Kainuun hallintokokeilu on tunnetuin tähän mennessä toteutettu tiettyä aluetta ja tehtävää koskenut laajamittainen kuntakokeilu. Helsingin kaupungin erillisasema tulevassa sote-uudistuksessa on tuore esimerkki siitä, kuinka lainsäädännössä on mahdollista luoda erilaisia hallinnollisia ratkaisuja eri puolille maata.



Skenaario antaisi organisatorisessa väljyydessään esimerkiksi vahvat mahdollisuudet kielellisten oikeuksien toteutumisen huomioimiselle ja tehtävien järjestämiselle niiden kannalta tarkoituksenmukaisilla tavoilla. Kielilain mukaan kunta on kielellisen jaotuksen perusyksikkö ja kaksikielisillä kunnilla on osin muita kehittämistarpeita ja tehtäviä nimenomaan asukkaidensa yhdenvertaisuuden turvaamiseksi suhteessa muiden kuntien asukkaisiin.

### Kuntien ja hyvinvointialueiden sopiminen tehtävien hoidosta

Yhtenäiskuntamallista irtautuminen voisi tarkoittaa myös sitä, että kunnat ja hyvinvointialueet voisivat sopia yhteistyöstä tehtävien hoitamisessa alueellisten ja paikallisten tarpeiden ja toiveiden mukaisesti. Jos tämä hyväksyttäisiin yhdeksi eriyttämisen muodoksi, tulisi hyvinvointialueita koskevaa lainsäädäntöä muuttaa ja pohtia, voisivatko kunnat ja hyvinvointialueet itse ratkaista, mitä tehtäviä alueilla voitaisiin järjestää vai tulisiko mahdollisuuden koskea vain tiettyjä tehtäviä. On myös arvioitava, olisiko mahdollista, että vain osa hyvinvointialueen kunnista siirtäisi tehtävien hoitoa alueille vai tulisiko hyvinvointialueen hoitaa tehtävät kaikkien alueen kuntien puolesta.

Tässä yhteydessä on luonnollisesti arvioitava, millaisia vaikutuksia tällä olisi hyvinvointialueen päätöksentekorakenteisiin ja prosesseihin sekä millainen yhdyspinta kuntien ja hyvinvointialueen välille muodostuisi tehtävien hoitamisessa, vastuissa, vuorovaikutuksessa ja asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksissa. Kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyömahdollisuuksia pohdittaessa on myös tunnustettava, että hyvinvointialueet ovat itsessään hyvin erilaisia väestömäärältään, tarpeiltaan ja toimintaympäristöltään. Helsingissä ja Uudellamaalla on alueellisesti muusta maasta poikkeavat ratkaisut.

### Toteuttaminen

Erilaisia mahdollisuuksia toteuttaa evoluutio lainsäädännössä voisivat olla edellä mainitun kokeilulainsäädännön lisäksi olla esimerkiksi puitelainsäädäntö tai suoraan tehtäviä koskeva erityislainsäädäntö. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen (2005–2011) kaltaisesti voitaisiin säätää puitelainsäädäntöä kaupunkiseuduille. Siinä voitaisiin määritellä, mitkä kaupungit ja seudut voisivat olla lisävastuiden piirissä, mistä vastuista olisi kysymys, tulisiko toimintaa suunnitella seudun kesken yhteisesti ja sisältäisikö toiminta kumppanuutta, kuten sopimuksellisuutta, valtion ja kaupunkien välillä. Voitaisiin myös harkita sitä, tulisiko tehtäviä koskevassa erityislainsäädännössä säätää tiettyjä vastuita suoraan kaupungeille esimerkiksi tehtävien järjestämiskriteerien tai järjestämislupamenettelyn kaltaisilla nykyäänkin käytössä olevilla ratkaisulla. Tällöin alueesta riippuen samaa tehtävää voitaisiin hoitaa eri organisaatioiden toimesta.

Vaihtoehto asettaisi kuntien tehtävien ja velvoitteiden sääntelylle uusia haasteita. Lainsäädännön valmistelussa tulisi huomioida tehtävien järjestämisen erilaiset rakenteet erilaisissa kunnissa ja arvioida, miten tehtävä asettuisi näihin. Tehtävien hoitamista koskevat velvoitteet tulisi voida säätää sellaisiksi, että niitä pystyttäisiin hoitamaan erityyppisten organisaatioiden toimesta eri osissa maata. Kansalaisten yhdenvertaisuudesta huolehtiminen olisi joka tapauksessa tehtävien järjestäjälle olennainen vastuu, vaikka järjestämisen rakenteet vaihtelisivat eri puolilla maata. Eri alueiden erityisiin kysymyksiin paneutuvalla kuntapolitiikalla voitaisiin hakea nimenomaan ihmisten tasavertaisten lähtökohtien vahvistamista. Sääntelypolitiikassa voitaisiin korostaa yhtäältä perusoikeuksien turvaamisesta lainsäädännössä ja toisaalta asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien korostamisesta.

Skenaarion sisältämään evolutiiviseen ajatteluun sisältyisi, että jätettäisiin auki mahdollisuus sille, että jonain päivänä voisi tulla eteen tarve arvioida kuntien aseman eriyttämistä lainsäädännöllisestikin. Se ei kuitenkaan olisi tässä kohtaa esitetty toimenpide. Suomen kuntahistoriassa kuntien asema yhtenäistettiin vuoden 1977 kuntalakiin. Sitä ennen Suomessa oli erilaisina kuntamuotoina olemassa kaupungit, kauppalat ja maalaiskunnat. Aiempina vuosikymmeninä esiintyi näiden rinnalla tai edeltäjinä myös taajaväkisiä yhdyskuntia ja epäitsenäisiä kauppaloita (Kolbe ja Hannikainen 2021). Vaikka historian esimerkit eivät sellaisinaan toimisi tulevana kuntamalleina, on hyvä huomata, että niitä on ollut. Useissa Euroopan maissa on nykyäänkin asemaltaan erilaisia kuntia.

## Talous

Koska kuntien asemaa ei evoluutiossa juridisesti eriytettäisi toisistaan, ei vaihtoehto automaattisesti edellyttäisi nykyisen rahoitusjärjestelmän muuttamista. Vaihtoehto sisältää useita erilaisia tehtävien järjestämisen malleja, jotka voivat vaikuttaa siihen, millä tavalla tehtävät rahoitetaan ja rahoitus kohdistetaan kunnille. Näiden tarkempi arviointi rahoituksen näkökulmasta on mahdollista vasta sitten, kun niihin liittyvistä tehtävistä ja järjestämisen yksityiskohdista tiedetään enemmän.

Rahoitusjärjestelmän kannalta selkeintä olisi tilanne, jossa kaupungeilla olisi erityisiä tehtäviä tai sopimuksellisuutta valtion kanssa ja ne saisivat näiden tehtävien hoitamiseksi erillisiä rahoitusta. Tämä tulisi kuitenkin toteuttaa muutoin kuin korvamerkityillä valtionavustuksilla. Tulee myös arvioida, voisiko olla riskinä, että lisätehtävät johtaisivat verotuksen kiristymispaineisiin.

Jos taas osa kunnista hoitaisi tehtäviä muiden kuntien puolesta, lähtökohtaisesti vaihtoehtona olisivat nykyinen valtionosuusjärjestelmä tai ylläpitäjämalli, jossa kaikki kunnat osallistuisivat kuitenkin tehtävien rahoittamiseen.

Sellaista vaihtoehtoa, jossa kaikki kunnat osallistuisivat rahoitukseen, mutta eivät osallistua palveluita koskevaan päätöksentekoon, ei voitane pitää mahdollisena sen paremmin rahoituksen kuin kansanvaltaisuudenkaan kannalta. Eriytyneissä ratkaisuisa ja kuntien välisessä sopimisessa kuntien välisillä korvauksilla olisi joka tapauksessa oma roolinsa.

Jos kuntien tehtäviä eriytettäisiin aikanaan lakisääteisestikin, edellyttäisi se todennäköisesti kuntien vero- tai valtionosuusjärjestelmän kokonaisvaltaista uudistamista. Uudistamisessa tulisi varmistaa se, että kunnat selviytyvät jäljelle jäävistä taloudellista vastuista ja velvoitteista, kuten esimerkiksi lainoista.

Jos kuntien tehtävien eriytymisen tai siitä lailla säätämisen taustalla ovat tehtävien vaatimat resurssit, ja rahoitus kohdistettaisiin suoraan järjestävälle kunnalle, järjestämistä vastuussa olevan kunnan talouden tulisi pystyä nykyistä riskittömämmin kantamaan sen vastuulla olevat tehtävät. Tällaisessa vaihtoehdossa korostuvat kunnan taloutta koskevat päätökset, mutta kunnalla olisi enemmän liikkumavaraa tehtävien eriytymisestä johtuen. Kunnassa, jonka toiminta olisi laajempi, olisi suuremmat mahdollisuudet kohdistaa käytävissä olevia resursseja tehtäviin. Puolestaan sellaisen kunnan, jolla on suppeammat tehtävät, resurssit kohdistuvat vastaavasti näihin tehtäviin. Tällöin kunnassa talouden tasapaino olisi helpompi saavuttaa ainakin lyhyellä aikavälillä.

Pelkästään rahoituksen ja tehtävien eriyttäminen ei kuitenkaan ratkaise koko kuntatalouden eriytymiskehitystä, johon vaikuttavat rahoituksen taso ja lisäksi useat tekijät. Kuntien erilaiset tehtävät voisivat johtaa kuntien tulopohjan ja siten koko kuntatalouden eriytymiseen. Skenaariossa korostuisivat väestökehityksen ja muiden olosuhdetekijöiden lisäksi kunnan omat toimenpiteet. Kunnan omat ratkaisut, kuten kunnan kyky kustannusten hillintään, ja kunnan elinkeinopolitiikka korostuvat. Talouden haasteet kohdistuisivat kuntiin eri tavoin riippuen siitä, miten laajoja tehtäviä ne hoitaisivat ja millaisissa yhteistyöjärjestelyissä olisivat mukana.

Yhtenäiskuntamallista irtautumisen skenaario ei aiheuttane säännösmuutostarpeita kunnan talouden tasapainovaatimukseen. Se luo kuitenkin painetta kuntien talouden ja toiminnan suunnittelulle. Yhtenäiskuntamallista irtautuminen edellyttäisi todennäköisesti muutoksia erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn käynnistämisen kriteereihin. Tämä johtuisi siitä, että kunnat eroaisivat toiminnaltaan ja volyymiltään toisistaan, mikä vaikuttaisi tunnuslukuihin ja niiden käytettävyyteen arviointimenettelyn käynnistymisen edellytyksinä. Vaihtoehdossa korostuvat kunnan omien taloutta ja palvelujen järjestämistä koskevien päätösten merkitys.

## Itsehallinto

Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta selkein ja hyväksyttävien skenaarion sisältämistä esimerkeistä olisi sellainen, jossa olisi löydettävissä tehtävä, jonka hoitaminen sopii esimerkiksi suurille kaupungeille eikä asiaa olisi tarpeen pohtia muiden kuntien osalta. Tällöin myös tehtävän hoitamiseen liittyvä rahoitus voitaisiin osoittaa näille kaupungeille edellä kuvatun kaltaisesti.

Tehtäviä voitaisiin eriyttää myös siten, että kyseessä olisi periaatteessa vain eräiden kuntien tehtävä, ja ne saisivat siihen rahoituksen. Järjestämisvastuussa olevien kuntien tulisi laissa erikseen säädetyllä tavalla huolehtia palvelujen saatavuudesta myös muissa kunnissa. Tällaisessa mallissa arvioitavaksi tulisivat ainakin mallin hyväksyttävyyden kansanvaltaisuusperiaatteen sekä yhdenvertaisuuden toteutumisen näkökulmasta.

Tehtävien eriytymistä voisi tapahtua myös siten, että kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyötä avattaisiin lainsäädännössä siten, että kunnat ja alueet voisivat sopia yhteistyöstä keskenään. Tällöin osa kunnista voisi hoitaa tehtävän itse, joidenkin kuntien osalta tehtävän hoitamisesta vastaisi hyvinvointialue. Käytännössä malli johtaisi siihen, että sekä kuntien että hyvinvointialueiden tehtävät eriytyisivät erilaisiksi eri alueilla. Valtiosääntö-oikeudellisessa arvioissa pohdittavaksi tulisi käytännössä siis itsehallinnon ydinsisältö siinä mielessä, kuinka laaja toimijoiden keskinäinen eriytyminen kullakin hallinnon tasolla on hyväksyttävää. Arvioinnissa merkitystä on ainakin sillä, onko kyseessä toimijoiden välinen sopiminen vai lakisääteinen yhteistoiminta.

## Arviointi ja yhteenveto

Yhtenäiskuntamallista irtautumisen valitseminen edellyttäisi jatkoselvittämistä sen kohteista, toteuttamisen muodoista ja tarkoituksenmukaisesta aikataulusta. Ennen kaikkea tulisi ratkaista, missä tehtävissä olisi tarve tämänkaltaiselle eriyttämiselle ja vaihtelevatko nämä tarpeet kuinka paljon alueittain. Konkreettisten esimerkkien kautta voitaisiin lähteä etsimään tarvetta vaihteleville järjestämiskäytännöille. Skenaario mahdollistaisi perusteellisen keskustelun siitä, mitä tehtäviä tulisi organisoida mitenkään ja millekin hallinnon tasolle eri puolilla maata. Se tulisi toteuttaa niin, että irtautuminen yhtenäiskuntamallista voitaisiin tehdä tarvelähtöisesti, lainmukaisesti, perustellusti ja oikeutetusti ja hallitusti. Kunnat tulisi ottaa tiiviisti mukaan vaihtoehdon suunnitteluun ja toteuttamiseen, jotta niiden tarpeet tulevat huomioiduksi.

Kunnan kaksi olemusta (kunta yhtäältä kansallisen politiikan toimeenpanijana ja toisaalta omana paikallisyhteiskuntanaan) ja eri roolit (esim. palvelurooli, viranomaisrooli, kehittäjärooli, elinvoimarooli, yhteisörooli, demokratiarooli) korostuisivat mallissa sen perusajatukseen mukaan hyvin eri tavoin eri puolilla Suomea. Kunnan merkitys palveluiden järjestäjänä

määrityksiä kantokyvyn mukaan ja vaihtelisi tilanteittain. Skenaario antaisi hyvät mahdollisuudet kunnille täsmentää elinvoimatehtäviään yleisen toimialansa puitteissa. Näin skenaariossa voisi voimakkaastikin korostua kuntien elinvoimarooi rooli. Se toisi esiin kuntien merkityksen omanlaisinaan paikallisyhteiskuntina. Se sallisi alueellisia ja paikallisia variaatioita toiminnan järjestämisessä. Skenaario tarjoaisi mahdollisuudet kehittää kunnan demokrataroolia ja nostaa se monin paikoin kuntakäsityksen keskiöön.

Skenaario loisi pohjan entistä vuorovaikutteisemmän ja moninaisemmän kunta–valtio-suhteen toteuttamiselle, itse asiassa useita samanaikaisia kunta–valtio-suhteita. Kuntapolitiikassa korostuisi yhtäältä sekä yhteensovittava kaupunkipolitiikka että älykkääseen sopeutumiseen tähtäävä maaseutu- ja saaristopolitiikka. Toisaalta skenaario voisi pirstoa ohjauskokonaisuutta ja lisätä yksityiskohtaista sääntelyä tehtävissä ja velvoitteissa lisääntyi, kun niitä räätälöitäisiin eri tilanteisiin.

Evoluution askelten täsmentyessä tulisi tärkeää hahmottaa, millainen julkisen hallinnon ja tehtävien organisoinnin kokonaisuus eri osiin maata muodostuisi, kun samanaikaisesti uudet hyvinvointialueet käynnistävät toimintansa ja TE-uudistus etenee. Toisaalta vaihtelevat rakenteet saattaisivat johtaa edustuksellisen demokratian rakenteiden eriytymiseen, jolloin on tärkeää, että päätöksenteon kansanvaltaisuudesta huolehdittaisiin ja osallistumismahdollisuuksia kehitettäisiin asukkaiden tarpeita vastaaviksi. On myös kyettävä välttämään tilanne, jossa hajanaisuus näyttäytyisi asukkaiden näkökulmasta sekavalta. Tämän estämiseksi tulisi kehittää kaikkien julkisten palveluiden järjestäjien koordinaatiota niin, että julkiset palvelut tarjotaan ja viestitään asukkaille ihmislähtöisesti kokonaisuutena, joka ei riipu niiden järjestäjäorganisaatiosta. Tämä edellyttäisi vahvaa ja vuorovaikutteista palvelujen suunnittelua ja viestintää. Kansallisella tasolla tätä tukemaan voitaisiin luoda politiikka- ja lainvalmistelijoille yhtenäisiä työkaluja ja arviointikehikkoja. Paikallisella tasolla olisi hyvä tehdä ennakoarviointia ja -suunnittelua siitä, millaisia tarpeita demokratian ja osallisuuden kehittämiseksi ratkaisut synnyttäisivät ja miten kehittämistä aiotaan toteuttaa asukkaiden tarpeita vastaaviksi.

**Taulukko 7.** Yhteenvedo Yhtenäiskuntamallista irtautumisen skenaariosta**Yhtenäiskuntamallista irtautumisen skenaario**

Vaihtoehdon peruslogiikka	Hyväksytään kuntien eriytyminen ja mahdollistetaan erilaisia hallinnollisia ja tehtävällisiä ratkaisuja, mutta ei säädetä kuntalaissa asemaltaan erilaisista kunnista.
Kuvaus	Vaiheittain tapahtuvia tarvelähtöisiä ratkaisuja, kuten esimerkiksi kaupunkien aseman ja tehtävien kehittäminen, kaupunkiseudut, kokeilulainsäädäntö, alueelliset hallintokokeilut, kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyö, valtion ja kuntien välisen tehtävänjaon tarkasteleminen.
Palvelut ja tehtävät	Määriteltävä, mitä palveluja ja tehtäviä koskisi. Yhdenvertaisuuden turvaamisesta huolehdittava. Sääntelyssä kyettävä huomioimaan erilaiset ratkaisut eri puolilla maata.
Itsehallinto	Kansanvaltaisuus ja yhdenvertaisuus arvioitava sekä ratkaisuiden vapaaehtoisuus tai velvoittavuus. Selkein vaihtoehto olisi suurille kaupungeille sopivat tehtävät, joita ei olisi tarpeen pohtia muiden kuntien osalta.
Talous	Koska kuntien asemaa ei juridisesti eriytettäisi toisistaan, ei vaihtoehto automaattisesti muuttaisi nykyistä rahoitusjärjestelmää. Osoitettaessa tehtäviä suoraan tietyille kunnille, tulisi ylläpitäjämalli kysymykseen. Erilaiset ratkaisut eri puolilla maata eivät itsessään ratkaise talouden eriytymistä ja kuntatalouden haasteita.
Kunnan roolit	Korostaa palveluroolin erityistarpeita ja toisaalta sen sisällön vaihtelevuutta alueittain. Vahva painotus kuntiin omanlaisinaan paikallisyhteiskuntina sallittaisiin.
Kunta–valtio-suhde	Useita, vuorovaikutteisia kunta–valtio-suhteita. Yhteensovittamisen tarve, ettei ohjaus pirstoudu.
Mahdollisuudet	Erilaisten kuntien parempi huomioiminen ja tukeminen valtion kuntapolitiikassa. Tarkoituksenmukaisimmat ratkaisut eri puolille maata.
Uhat	Julkisen hallinnon järjestelmän kokonaisuuden vaihtelevuus ja sekavuus eri osissa maata. Yhdenvertaisuudesta huolehtiminen. Onko tarpeeksi selkeitä tehtäviä tai tehtäväkokonaisuuksia eriytettäväksi?

## 6 Johtopäätökset

### Eriytymiskehitys, rakenteelliset uudistukset ja globaalit ilmiöt muokkaavat kuntia

Kunnat ovat keskellä valtavan suurta ja moniulotteista murrosta. Väestön vanheneminen ja alhainen syntyvyys koettelevat koko kansakuntaa, mutta vaikuttavat lisäksi yksittäisiin kuntiin hyvin eri tavoin. Kaupungistuminen ja väestön trendinomainen keskittyminen varsin harvoille alueille kiihdyttää kuntien välistä eriytymistä. Työikäisen väestön määrän väheneminen aiheuttaa vaikeuksia osaavan henkilökunnan saatavuuteen palveluiden järjestämisessä. Kestävän kehityksen varmistaminen vaatii puolestaan mittaviakin investointeja, samoin kansallisen infrastruktuurin kehittäminen ja pitäminen kunnossa. Kaikki tämä paine kohdistuu hyvin ominaisuuksiltaan ja resursseiltaan erilaisten kuntien Suomeen samanaikaisesti.

Eriytymiskehityksen ja kestävä kehityksen rinnalla kansalliset rakenteelliset uudistukset muokkaavat kuntakenttää merkittävästi. Sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä pelastustehtävien siirto uusille hyvinvointialueille muuttaa kunnan luonnetta ja roolia sekä luo uuden asetelman julkiseen hallintoon. Sote-tehtävät poistuvat, mutta jäljelle jää edelleen vahva vastuu kunnan asukkaana hyvinvoinnin edistäminen. Sote-uudistuksen jälkeen kuntien tehtävissä korostuvat sivistystoimen tehtävät ja palvelut. Toimintakykyinen ja kehittyvä kunnallinen sivistystoimi on edellytys paitsi paikalliselle, myös valtakunnalliselle elinvoimalle ja kilpailukyvyille. Kunnilla on koulutuspalveluiden järjestäjänä merkittävä vastuu koko Suomen osaamis pohjasta ja inhimillisestä pääomasta ja tätä kautta talouskasvun ja työllisyyden edellytysten luomisesta. Valmisteilla oleva TE-palvelujen siirto kuntiin on myös suuri muutos kuntien soten jälkeiseen tehtäväkokonaisuuteen. Uudistusten yhteisvaikutusten arviointia onkin tehtävä jatkossa huolella.

Vaikka sote-tehtävien siirto hyvinvointialueille helpottaa käytännössä miltei kaikkien kuntien akuutteja ja tulevia kustannuspaineita, on sen voimaantumisen viivästyminen ehtinyt pitkälti väestön ikääntymisen vuoksi vaikuttaa kuntien liikkumavaraa heikentävästi. Kunnat ovatkin sote-uudistuksen voimaantumisen osalta hyvin erilaisissa lähtötilanteissa. Uudistus ei mittavuudestaan huolimatta ratkaise kaikkia kuntakentän kestävyteen liittyviä kysymyksiä. Esimerkiksi suurimpien kaupunkien osalta kansainvälistyminen ja vieraskielisen väestön määrän kasvaminen tuo sekä haasteita että mahdollisuuksia.

Sote-uudistuksen vaikutuksia kunnille ei vielä kyetä kaikilta osin arvioimaan. Talouden ja toiminnan ennakointi on jatkossa helpompaa, mutta sote-uudistuksen jälkeinen noin

puolet pienempi käyttötalous kuitenkin pienentää kuntien sopeutumisvaraa. Myös kuntien tulorakenteissa tapahtuu muutoksia; isossa kuvassa verotulojen merkitys keskimäärin nousee ja valtionosuuksien pienenee, joskin yksittäisten kuntien osalta, esim. pääkaupunkiseudun suurissa kaupungeissa, voi käydä myös päinvastoin. Kuntakohtaiset erot ovat kuitenkin näissä muutoksissa suuria. Tulorakenteiden muutoksien vaikutuksia kuntien käyttötalouden ja investointien liikkumavaraan on perusteltua seurata, myös osana tulevien vuosien rahoitusuudistuksien valmistelua. Lisäksi valmisteilla olevan TE-palvelujen kuntasiirron vaikutuksia ei ole vielä tässä vaiheessa mahdollista ennakoida täysimääräisesti.

Talousvaikutusten lisäksi mittavat rakenteelliset uudistukset muuttavat suuresti kuntien toimintaa ja synnyttävät uusia yhdyspintoja kuntien ja hyvinvointialueiden välille. Toimivat yhdyspinnat kuntien ja hyvinvointialueiden välillä ovat avainasemassa asukkaiden sujuvien palveluketjujen muodostumisessa. Kuntien näkökulmasta vaikuttaa perustelulta, että suurten uudistusten jälkeinen aikakausi rauhoitettaisiin uudistuksiin ja uuteen tilanteeseen sopeutumiseen. Olennaista olisi lisäksi, että hyvinvointialueiden olemuksesta, tehtävistä ja itsehallinnosta olisi johdonmukainen ja ennakoitava käsitys pitemmälle tulevaisuuteen.

## Kuntia vahvistettava – edellyttää erilaisuuden tunnistamista

Kuntapolitiikkatyössä on pyritty korostamaan kunnan kahta merkittävää perusolemusta: palvelujen järjestäjän roolia (peruspalvelu- ja viranomaisroolit) ja paikallisyhteisöroolia (elinvoima- ja demokratiaroolit) sekä molempiin liittyvää kehittäjäroolia, jonka todellinen hyödyntäminen edellyttää kunnilta riittäviä resursseja ja kehittämiskapasiteettia. Kunnan tehtävä ei voi olla 'vain selviytyä', jos sitä peilataan kunnan perustehtävään, asukkaan hyvinvoinnin edistämistä vasten. Tässä työssä on mietitty erityisen paljon sitä, millä keinoin Suomen kunnat ja kunnallinen itsehallinto olisivat riittävän vahvoja, iskunkestäviä ja sopeutumiskykyisiä kohtaamaan yhteiskunnan muuttumisen ja erisuuntaisten kestävyysvaateiden mukanaan tuomat haasteet.

Perinteisesti kuntatalouden kokonaisuuden kannalta on ollut keskeistä miten talouskasvu, työllisyys ja siten kuntien verotulot ovat kehittyneet. Tämä asian merkitys ei hallinnollisten uudistusten myötä ainakaan vähene. Jatkossakin koko kuntasektorin ja yksittäisten kuntien kannalta on ratkaisevan tärkeää, miten verotulot koko kuntatalouden tasolla kasvavat. Siten talouskasvua ja työllisyyttä pitkäjänteisesti edistävät toimet ovat edelleenkin vaikuttavinta kuntapolitiikkaa.



Eriytymiskehitys nostaa esiin kysymyksen kuntien sekä lyhyen että pitkän aikavälin iskunkestävyydestä ja kuntien elinvoimaisuudesta eri ulottuvuuksilla. Monen kunnan taloudellinen tilanne on jo vaikea, joskin valtion mittavien koronatukien vuoksi tilinpäätökset ovat olleet tilapäisesti tasapainoisempia. Oma kysymyksensä on kuntien kyvykkyys investoida ja hallita investointeihin liittyviä riskejä. Mikäli kuntasektorin investoinnit pysyvät jatkosakin nykyisellä tasolla, niiden suhteellinen osuus sote-uudistuksen jälkeisestä kuntien menorakenteesta nousee. Kuntien talouden kokonaisuuden ja riskienhallinnan (mukaan lukien korkoriski) kannalta on tärkeää, että investointien mitoitus on kestävä ja tulevaisuuden realistisesti oletettavaan tulokehitykseen ja velanhoitokykyyn sovitettua.

Osa ratkaisua edellyttävistä kysymyksistä, kuten ilmastonmuutos tai työvoiman saatavuus, ovat kaikille kunnille samoja. Toisaalta monelta osin mahdollisuudet eroavat kunnittain ja alueittain. Yksittäisiä helppoja ratkaisukeinoja ei ole olemassa. Siksi tulevaisuuden kunnan ja kuntapolitiikan työkalupakkiin on tässäkin työssä sisällytetty lukuisia erilaisia ja eri kokoisia etenemismahdollisuuksia.

Kuntien erilaisuus ja resurssierot kiinnittyvät vahvasti maantieteeseen ja sirpaleiseen kuntarakenteeseen. Pohjoismaisessa kontekstissa Ruotsin ja Tanskan keskimääräinen kuntakoko on selvästi Suomea suurempi; Norjan ja Suomen rakenteet ovat puolestaan hyvin samankaltaiset – joskin Norjassa julkisen talouden liikkumavara on mahdollistanut suuremmat panostukset kuntasektoriin. Yleinen tahtotila kuntaliitoksiin on ollut sitten 2000-luvun alun Paras-hankkeen liitosaallon ja sen jälkeen yritetyn, mutta toteutumatta jääneen, kuntauudistuksen jälkeen vähäinen. Näiden voidaan katsoa olleen viimeisimmät yritykset saada Suomeen kapasiteetiltaan vahvojen peruskuntien rakenne, joka olisi myös mahdollistanut yhtenäisen lainsäädännön, tehtäväkentän ja kehittämisen ohjauksen valtion taholta. Suomen kuntarakenteen on edelleen hajanainen ja pienkuntavaltainen. Tietyt viime vuosina entisestään korostuneet asetelmat, kuten esimerkiksi jännite perusoikeuksien vahvistamisen vuoksi tapahtuvan sektorilainsäädännön tiukentamisen ja kunnallisen itsehallinnon välillä, juontuvat vahvasti hajanaisesta kuntarakenteesta tai ainakin resurssiltaan heikkojen kuntien liiallisesta määrästä. Kuntaliitoksia tai kuntien välistä yhteistyötä ei eri ministeriöiden näkemysten mukaan hyödynnetä palvelujen turvaamiseksi riittävästi.

Viime kädessä kuntien erilaisuus ja erot resursseissa hankaloittavat vaikuttavan kuntapolitiikan tekemistä ja lainsäätäjän näkökulmasta yhteiskunnan yhdenvertaista kehittämistä. Kuntarakenteen kehittämiseen jääneen vastahakoisen ilmapiirin vuoksi tässä kuntapolitiikkatyössä on hahmotettu vaihtoehtoisia tapoja edetä kestävämpien kuntien suuntaan. Tietyt ehdotukset, kuten tehtävien eriyttäminen tai järjestämisvastuun kriteerien tiukentaminen, voidaan nähdä vaihtoehtoisina tapoina vahvistaa kuntia. Tiivistetysti voi todeta, että yhtenäiskunta-ajatuksella ja siitä nousevalla politiikalla ei voida enää edetä erilaisten ja eriytyvien kuntien todellisuudessa. Tästä ajattelusta luopuminen voi olla hankalaa sekä kunnille että valtion toimijoille.

Määrätietoinen eteneminen kuntapolitiikassa on kuntien tulevaisuuden kannalta monin tavoin välttämätöntä. Nykyisen kuntapolitiikan jatkumisen riskinä on hoitoa vaativien ongelmien piilottelu tai ajautuminen jatkuvaan ongelmien paikkailuun lisäävustuksin, mikä yhdessä hyvinvointialueisiin kohdistuvien rahoituspaineiden kanssa olisi valtiontaloudelle ja koko julkisen talouden kestävyydelle vaikea tie.

Kuntapolitiikan tulevaisuustyön aikana on noussut esiin erityisesti eriytymiskehityksen ääripäihin, suuriin kaupunkeihin ja asukasmäärältään pieneneviin kuntiin, liittyvät kysymykset. Ääripäiden korostuminen voidaan nähdä luonnollisena tuloksena kuntapolitiikan ratkaisuja etsittäessä, koska pohja kuntapolitiikalle on luotu aikana, jolloin kuntien väliset erot olivat pienempiä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kuntapolitiikkaa tehtäisiin vain suurten kaupunkien tai pienten kuntien ongelmat ja mahdollisuudet huomioiden. Jotta kuntien tilaa laajasti kuvanneessa kuntien tilannekuva -raportissa (valtiovarainministeriö 2020a) maalattu negatiivinen kehityskierre voitaisiin välttää, kuntapolitiikkaa olisi syytä tehdä jatkossa tietoisemmin, koordinoitummin, pitkäjänteisemmin, ennakoitummin ja ratkaisuhakuisemmin. Tähän raportin lukuun on kerätty keskeisimmät teemakohtaiset johtopäätökset sekä kuntapolitiikan vaihtoehtoiset skenaariot, joiden tarkoitus on määrittää kuntia koskevalle päätöksenteolle johdonmukainen pohjaratkaisu.

## Kuntien toimintaedellytysten parantaminen

**Kuntien erilaisuus, kuntien välinen eriytyminen ja kuntien monet roolit on tunnistettava kuntia koskevassa päätöksenteossa paremmin.** Kuntapolitiikan valmistelussa on kyettävä räätälöimään erilaisia ratkaisuja erilaisille kunnille kunkin kuntaryhmän tai alueen haasteiden mukaisesti. Myös lainsäädännön valmistelussa on kyettävä huomioimaan paremmin erilaisten kuntien tosiasiallinen tilanne - vain näin esimerkiksi perustuslailliset tulkinnat kuntien itsehallinnosta muuttuvat vastaamaan eriytyvän kuntakentän tilannetta. Valtion kuntapolitiikassa on korostunut näkemys kunnista kansallisen politiikan toimeenpanijoina ja palveluroolin toteuttajina. Tämän rinnalla on nähtävä kuntien merkitys omina paikallisyhteisöinä ja huomioitava niiden monet roolit asukkaidensa yhteisön kehittäjinä.

**Kuntien tehtävien ja velvoitteiden laajentamiseen tai uusien tehtävien antamiseen kunnille tulee suhtautua pidättyväisesti.** Kuntien tosiasialliset mahdollisuudet selviytyä uusista tehtävistä tulisi arvioida ennakoiden, jotta hallitusohjelman valmisteluvaihe perustuisi parhaaseen mahdolliseen tietoon. Yhä enemmän korostuvat työvoiman saatavuus- ja riittävyys ongelmat eri aloilla. Kuntien eriytymiskehitys ja työvoiman saatavuuden haasteet voivat johtaa siihen, että osassa kuntia palveluita ei pystytä järjestämään riittävän laadukkaasti kohtuullisin kustannuksin. Mahdollisten uusien tehtävien ja velvoitteiden toimeenpanossa tulee ottaa huomioon työvoiman saatavuus esimerkiksi riittävän pitkällä siirtymäajoilla.

**Kuntapolitiikan keskeisenä tulevaisuuden viitekehystenä on kestävä kehitys.** Kestävään kehitykseen kiteytyy kunnan taloudellinen kestävyys, asukkaiden hyvinvointi ja osallisuus sekä ympäristöllinen kestävyys. Tulevaisuuden kuntia on rakennettava laajasti kestävyysnäkökulmat huomioiden ja valtion tulee kuntapolitiikassa tukea tätä kehitystä.

**Kaupunkien merkitys kasvuedellytysten luojana ja kestävyyshaasteiden ratkaisijoina on suuri.** Kuntapolitiikassa on kyettävä löytämään ratkaisuja yhtäältä suurten kaupunkien erityiskysymysten ratkaisemiseksi että alueidensa elinvoimaisuuden kannalta keskeisten maakuntakeskusten ja seutukaupunkien haasteisiin. Valtion ja suurten kaupunkien välistä sopimuksellisuutta voitaisiin edistää esimerkiksi **segregaation vähentämiseen liittyvillä sopimuksilla**, joita voitaisiin kehittää ja rahoittaa esimerkiksi valtionavustuksien paremman kohdentamisen ja yhdistämisen kautta. Kaupunkien taloutta koskevan tutkimuksellisen tietopohjan parantamiseksi voitaisiin perustaa **kaupunkien taloudellisiin kysymyksiin keskittyvä työryhmä** kasvattamaan tietopohjaa ja tekemään politiikkasuosituksia sekä parantamaan valtion, kaupunkien ja tutkimusyhteisön vuoropuhelua kaupunkien talouteen liittyvissä teemoissa.

**Väestöään menettävät kunnat voivat löytää älykkään sopeutumisen ajattelusta keinoja uudistua.** Kuntien on arvioitava realistisesti ja pitkäjänteisesti toimintojaan ja investointejaan suhteessa vähenevään väestöön ja tehtävä näiden pohjalta strategiset ratkaisunsa. Tämä koskee niin palveluja ja palvelurakenteita, toimitilojen hallintaa, maankäyttöä kuin kuntalaisten osallisuuden ja hyvinvoinnin kehittämistä. Olennaista on tunnistaa kunnan ja laajemman alueen erityisyyden mahdollisuudet tunnistava elinkeinopolitiikka. Älykkäässä sopeutumisessa huomio halutaan myös kiinnittää asukkaiden elämänlaatuun – kuntalaisten hyvinvoinnin ei tarvitse heikentyä väestön supistumisen seurauksena.

**Kuntien yhdistymisiä tulisi jatkossakin toteuttaa ja ennen kaikkea siksi, että se vahvistaisi kuntien kantokykyä ja kapasiteettia vastata tehtäviensä hoitamisesta ja kehittää niitä.** Kuntaliitosten on kuitenkin oltava strategisia ja tavoitteellisia. Kuntaliitosprosesseissa on panostettava luottamukseen, kuntaliitoksen aktiiviseen ja pitkäaikaiseen toteutukseen ja reaaliaikaiseen arviointiin. Myös kuntien välisen yhteistyötä on kehitettävä ja yhteistyön kynnyksiä tarvittaessa madallettava. Sekä kuntaliitosten että kuntien yhteistyön osalta tarvitaan kuntien ja valtion yhteiskehittämistä. Valtion nykyistä merkittävämpi taloudellinen tuki liitoksille ei kuitenkaan ole koko julkisen talouden kannalta perusteltua.

**Monipaikkaisuus voi tuoda uusia ulottuvuuksia kuntapolitiikkaan nyt ja tulevaisuudessa**, mutta valmistelun ja päätöksenteon taustaksi tarvitaan sen konkretisoimista, mitä **todellisia tarpeita asukkailla aiheeseen liittyy ja miten niihin voidaan vastata.** Aiheeseen liittyen tarvitaan myös **lisää tutkimustietoa**, esimerkiksi monipaikkaisuuden vaikutuksista kuntatalouteen ja siitä, miten kuntien palvelujärjestelmät toimivat monipaikkaisuuden kannalta. Monipaikkaisuuteen ei kuitenkaan voi perustullaillista syistä liittyä verotuksellisia tai äänioikeuteen ja vaalikelpoisuuteen liittyviä oikeuksia.

**Digitalisaatio antaa kunnille valtavat mahdollisuudet sujuvoittaa prosessejaan ja kehittää toimintaansa entistä paremmin asukkaiden tarpeita palvelevaksi.** Kuntien tiedonhallinnassa ja digitalisaatiossa olennaista on kehittää **oikeaa, ajantasaista ja tarpeellista tietoa sekä ennen kaikkea tiedon yhteentoimivuutta.** Tiedon kehittäminen mahdollistaa myös paremman tiedolla johtamisen kunnissa. Osaamista ja resurssien hyödyntämistä kunnissa on vahvistettava yhteistyötä lisäämällä, mutta samalla kunnissa on säilyttävä ymmärrys ja riittävä oma osaaminen digitalisaation ja tietohallinnon asioista, jotta kunta pystyy kehittämään palveluitaan ja hallintoaan haluamallaan tavalla. Kunta- ja digitalisaatiopolitiikassa tunnistettava kansalliset ja paikalliset vastuut ja toimenpiteet.

**Osallisuuden keskiössään pitävä, hyvä kuntajohtaminen on merkittävä voimavara tulevaisuuden kunnille.** Kuntien roolin ja tehtäväkentän muuttuessa suuresti sote-uudistuksen myötä, tulee seurata kuntien tarpeita liittyen johtamiseen, hallintoon ja päätöksentekoon. Tarvittaessa on tuettava kuntien edellytyksiä ja kehitettävä näitä koskevaa lainsäädäntöä vastaamaan uusien kuntaorganisaatioiden toimintaa ja tarpeita.

**Kunnan johtamisella luodaan kestävä kuntatalouden edellytyksiä, ja siinä tulisi entistä voimakkaammin korostua pitkäjänteisyys ja ylisukupolvisuus.** Erityisesti investointien suunnittelua ja niistä päättämistä tulee kehittää pitkän aikavälin vaikutusten kuvaamiseksi. Kunnan talouden arviointi ja ennakointi tulee kytkeä osaksi tarkastuslautakunnan arviointityötä ja tilintarkastuksen riippumattomuus ja riittävä resursointi on varmistettava. Kunnan talouden ja toiminnan johtamisessa on kyse ennen kaikkea kuntien omista toimintatavoista ja käytännöistä, mutta kokonaisuutta voidaan tukea myös kuntalain muutoksilla.

**Arviointimenettelyn uskottavuus tulee varmistaa ja sen kehittämistä tulee jatkaa kiinnittäen huomiota siihen, että menettelyllä pystytään vastaamaan kuntakentän muuttuviin haasteisiin ja että poliittinen sitoutuminen menettelyihin on riittävän vahvaa.** Arviointimenettely on ollut toimiva ohjauskeino kuntien talouksien tasapainon säilyttämiseen. Se on ollut myös ankkuri kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän uskottavuudelle.

Tulee harkita, **tarvitseeko valtio lisäohjauskeinoja, kuten asukkaiden lakisääteisten palveluiden turvaamiseen liittyvää uudenlaista arviointimenettelyä,** tilanteisiin, joissa yksittäinen kunta ei kykene selviytymään lakisääteisistä velvoitteistaan.

**Kuntien rahoitusjärjestelmän ja sen osana valtionosuusjärjestelmän toimivuutta sote-uudistuksen ja TE-palveluiden valmisteilla olevan siirron jälkeen tulee seurata ja arvioida rauhassa, eikä sen uudistamisessa tule kiirehtiä.** Tämä parantaisi rahoitusjärjestelmän ennakoitavuutta myös kuntien näkökulmasta merkittävien uudistusten jälkeen. Valtionosuusjärjestelmän tulevan kehittämisen pohjaksi tulisi kuitenkin käynnistää

**tutkimushankkeita**, joilla selvitetään palvelutarvetta ja kuntien kustannuseroja selittäviä tekijöitä. Esille ovat nousseet muun muassa ikäryhmäpainojen tarkistaminen ja vieras-kielisyyden vaikutus palvelutarpeeseen. Hankkeet tulisi toteuttaa ministeriöiden yhteistyönä, jotta niin rahoitusjärjestelmän selkeyden kuin palveluiden kehittämisen näkökulmat tulee otettua huomioon.

**Kuntien verojärjestelmä muodostaa suhteellisen hyvin toimivan kokonaisuuden, eikä siinä ole isoja muutostarpeita.** Kunnallisveron efektiivisyys paranee hieman sote-uudistuksen yhteydessä tehtävien veroperustemuutosten myötä. Efektiivisyyttä tulisi edelleen pyrkiä lisäämään. Yhteisöverolla on suhdanneherkkydestään ja epätasaisesta kohdentumisestaan huolimatta perusteltu paikkansa kuntien verotulolähteenä, mutta yksittäisten kuntien jako-osuuksien määräytymisperusteita tulisi arvioida. Kiinteistöveron osuutta kuntien veropohjassa tulisi hallitusti kasvattaa.

Valtionosuusjärjestelmän verotuloihin perustuvaa tasausta ei voi käsitellä erillään valtionosuuksien kustannuspohjan tasauksesta eikä verotulojen kokonaisuudesta. **Lähtökohteisesti kaikkien verotulojen tulisi olla mukana verotuloihin perustuvassa tasauksessa vähintään osittaisella painolla.** Verotuloihin perustuva tasaus muuttuu suuresti sote-uudistuksen jälkeen. Jatkossa voisi selvittää myös siirtymistä verotuloihin perustuvaan valtionosuuden täydennysjärjestelmään, jossa yhdenkään kunnan valtionosuutta ei vähennettäisi tasauksen perusteella.

**Kuntien veropohjan laajentamisella ei pystytä parantamaan kuntien tehtävien ja rahoituksen tasapainoa.** Veropohjan laajentaminen tulisi toteuttaa kunta–valtio-suhteessa kustannusneutraalisti, eli uuden veromuodon lisäystä vastaavasti tulisi vähentää olemassa olevia veroja tai valtionosuuksia. Tämä saattaisi kasvattaa kuntien välisiä eroja.

**Valtionavustusten käyttöön tulee kohdistaa erityistä harkintaa** Valtionavustustoiminnan tulisi olla pitkäjänteisempää, ja valtionavustukset tulisi käynnissä olevan valtionavustusten digitalisaatio- ja kehittämishankkeen myötä koota vaikuttavammiksi kokonaisuuksiksi sellaisiin toimiin, jossa ne ovat tarkoituksenmukaisia. Kunta tulisi nähdä valtionavustuksien myöntämisen osalta yhtenä kokonaisuutena.

## Kuntapolitiikan tulevaisuuden linja

**Kuntapolitiikka tulisi nähdä kokonaisuutena**, jossa yhteensovitetään eri politiikka-sektoreiden kysymyksiä ja erilaisia lähestymistapoja kuntiin ja niiden toiminnan kehittämiseen. Kuntapolitiikan tulee olla integroivaa ja siinä tulee ymmärtää laajasti eri sektori-politiikat aina koulutuspolitiikasta maankäyttöön ja digitalisaatiosta hyvinvoinnin edistämiseen. Kuntapolitiikan tulee myös kytkeytyä laajojen, kuntia koskettavien yhteiskunnalliset ilmiöiden ratkaisemiseen, kuten ilmastonmuutoksen torjuntaan.

**Kuntapolitiikka tarvitsee pitkäjänteisyyttä.** Suomalainen kuntapolitiikka on mielletty pohjoismaisessa katsannossa heilurimaiseksi. Hallituskausittain vaihtelevien suunnanmuutosten ja uudistusten sijasta tarvitaan yhteistä tulevaisuudenkuvaa ja pitkäjänteistä politiikkaa. Hyvinvointialueiden perustaminen rauhoittaa tätä heiluriliikettä keskeisiltä osin. Se ja valmisteilla oleva TE-palvelu-uudistus antavat tilaa kuntien uuden roolin ja aseman hakemiselle myös kuntapolitiikassa. Kuntia koskevaa lainsäädäntöä, sen toimeenpanoa ja politiikkatoimia tulisi kehittää pitkäjänteisesti, tarkoituksenmukaisilla aika-tila- ja yhteistyössä kuntakentän kanssa. Lisäksi kuntapolitiikassa tulisi voimakkaammin huomioida pitkän aikavälin vaikutukset ja ylisukupolvisuusnäkökulmat kestävän kehityksen toteutumiseksi niin taloudellisesti, sosiaalisesti että ekologisesti.

**Kunnallisen itsehallinnon toteuttamisen ja tehtäväkohtaisen sääntelyn lisääntymisen välille on löydettävä parempi tasapaino.** Kuntien toiminta lähtee niiden perustustaloudellista itsehallinnosta. Toisaalta kuntapolitiikalla ohjataan kuntia ja sääntelyllä pyritään varmistamaan muun muassa kansalaisten perusoikeuksia, yhdenvertaisia palveluita ja ympäristön hyvää tilaa. Kuntien ja valtion välistä luottamusta tulisi puolin ja toisin parantaa jatkamalla ja edelleen kehittämällä avointa vuorovaikutusta ja sen mekanismeja kuntien ja valtion välisessä yhteistyössä. Normiohjauksen ohella tulee arvioida vaihtoehtoisia keinoja tavoitteiden saavuttamiseen.

**Valtion kuntiin kohdistuvaa ohjausta tulee kehittää yhtenäisemmäksi.** Kunnissa valtion ohjaus nähdään usein hajanaisena ja eri ministeriöiden kesken jopa ristiriitaisena. Valtioneuvoston sisällä tarvitaan nykyistä ennakoivampaa, johdettua ja määrätietoista politiikkatoimien koordinaatiota. Samalla kuntakentän on yhteensovitettava vahvemmin näkemyksiään valtion kuntapolitiikkaan suuntautuvissa näkemyksissään. Kuntalain mukaista valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä tulisi kehittää ennakoivammaksi ja kokonaisvaltaisemmaksi. Yhteistyötä tulee kehittää myös peruspalveluiden tilan arvioinnin suhteen.

**Kuntatalouden ohjaus on osa julkisen talouden kokonaisuohjausta, jossa eri hallintotason ohjauksen yhteensovitus on entistä tärkeämpää hyvinvointialueiden aloittaessa.** Vaikka sote-uudistuksen myötä kunnat eivät enää vastaa kasvavista sote-menoista, kuntatalouden tasapainon saavuttamista vaikeuttavat verotulojen ennakoitu vaimea kasvu ja kuntien investointipaineet. Valtio ei voi yksin omilla toimillaan varmistamaan tehtävien ja rahoituksen tasapainoa kunnissa, vaan myös kuntien päätöksenteossa tulisi ottaa entistä paremmin huomioon kestävyysnäkökulmat ja pitkän aikavälin vaikutukset.

**Kuntapolitiikka tarvitsee selkeämmän yhteisen tulevaisuuskäsityksen.** Työssä on valmisteltu päätöksentekoa ja keskustelua varten kolme vaihtoehtoista kokonaisvaltaista skenaariota kuntapolitiikan lähestymistavoiksi. Skenaariot eroavat toisistaan

kuntakäsitykseltään sekä valtion kuntapolitiikan muodoiltaan ja sisällöltään. Mikään niistä ei tarjoa helppoa ratkaisua ja mikään niistä ei tarkoita sitä, että nykyistä kehitystä voitaisiin jatkaa sellaisenaan. Skenaarioiden toteutumisella on omat taustaedellytyksensä ja kullakin omat haasteensa ja mahdollisuutensa. Tulevaisuuden kuntapolitiikassa tulisi valita suunta, kokonaisvaltainen yhteinen etenemislinja. Ilman sellaista on riski, että eri hallinnonaloilla tehdään kuntiin vaikuttavia päätöksiä, jotka kukin johtavat vaihtelevasti erilaisten kehityskulkujen suuntaan. Skenaarioilla halutaan tukea kuntapolitiikasta käytävää keskustelua ja hakea siihen yhtenäistä linjaa.

Skenaariot ovat:

1. **Vahvan toiminnallisen kehittämisen ja vastuun skenaario**

Toimintaympäristön haasteisiin vastattaisiin ennen kaikkea kuntien omilla, merkittävillä toiminnallisilla uudistuksilla, ei kansallisesti toteutetuilla hallintorakenteiden uudistuksilla. Tämä edellyttäisi onnistuakseen kunnilta voimakasta uudistumista, kykyä muuttaa toimintaansa ja riittäviä resursseja, jotta ne voivat ottaa tehtävissään vahvan kehittäjäroolin. Kuntien resurssierojen ja vaihtelevan koon vuoksi skenaario ei välttämättä olisi sellaisenaan toteutettavissa, vaan voisi tarvita tuekseen vapaaehtoisia kuntaliitoksia. Skenaario edellyttäisi valtion kuntapolitiikassa uudenlaista otetta, jossa yhtäältä luotaisiin kunnille kehittämisrauhaa ja tilaa toimia, mutta toisaalta viime kädessä turvattaisiin asukkaiden perusoikeudet uudenlaisella arviointimenettelyllä ja tarvittaessa velvoittavilla päätöksillä.

2. **Järjestämiskriteerejä palveluihin -skenaario**

Turvattaisiin asukkaiden palveluiden yhdenvertaisuutta ja kuntien edellytyksiä järjestää säätämällä järjestämiskriteerejä niitä edellyttäviin palveluihin. Kriteerit voisivat koskea esimerkiksi väestöpohjaa, laatua tai muita järjestämiresursseja. Jos kunta ei niitä suoraan täytä, se voisi valita yhteistyön tai kuntaliitokset keinoksi. Skenaario on tuttu Paras-hankkeesta ja valmisteilla olevasta TE-palveluiden uudistuksesta. Se korostaisi kuntien palveluroolia ja valtion sektorikohtaista kuntapolitiikkaa. Skenaario voisi johtaa hajanaisiin kunta- ja yhteistyörakenteisiin ja hankaloittaa vapaaehtoista kuntien välistä yhteistyötä ja kunnan kokonaisjohtamista.

### 3. Yhtenäiskuntamallista irtautumisen skenaario

Hyväksyttäisiin kuntien eriytyminen kuntapolitiikan pohjaksi ja sallittaisiin erilaisia hallinnollisia ja tehtäväkohtaisia ratkaisuja eri puolilla maata. Skenaario toteuttaisi kuntien eriytymistä evolutiivisesti askel kerrallaan. Skenaariossa ei säädettäisi lainsäädännössä asemaltaan erilaisista kunnista, vaan luotaisiin esimerkiksi tehtäväkohtaiseen lainsäädäntöön vastuita erilaisille kunnille tarpeen sitä vaatiessa. Suurimmille kaupungeille voitaisiin esimerkiksi säätää erityistehtäviä, lisäksi voitaisiin säätää alueellisista kokeiluista tai kehittää kuntien ja hyvinvointialueiden välistä taikka valtion ja kuntien välistä yhteistyötä uusissa tehtävissä. Skenaario sallisi alueellisten erityispiirteiden paremman huomioimisen, mutta johtaisi samalla hallinnollisesti vaihteleviin ja pahimmillaan sekaviin ratkaisuihin eri puolilla maata. Tämä voi asettaa haasteita kansalaisten yhdenvertaisuudelle eri osissa maata. Rahoitusjärjestelmän kehittämisen osalta yhteiskuntamallista irtaantumisen vaihtoehtoa ei ole vielä analysoitu kovin pitkälle.

## Miten tästä eteenpäin?

Kuntapolitiikan kehittämistä tulisi jatkaa näiden johtopäätösten pohjalta. Tulevaisuustyön erityisenä antina on havaittu kuntia koskevien teemojen kokonaisuuden ja ristikkäisyyden hahmottaminen samanaikaisesti, kokonaisuuksien pohdinta sekä aktiivinen vuoropuhelu valtion ja kuntien kesken. Kuntapolitiikan tulevaisuustyön keskeisiä johtopäätöksiä on koostettu tätä lukua edeltävään johtopäätöslukuun sekä teemakohtaisia johtopäätöksiä luvun neljä eri paikkeilla oleviin laatikoihin. Teemajohtopäätöksiä olisi hyvä edistää erilaisin hankkein riippumatta kokonaisuusvaihtoehtojen valinnasta. Toisaalta kuntapolitiikkaa tulisi kehittää laajemmin johtopäätösluvussa kuvattujen johtopäätösten mukaan.

Tätä vuoropuhelua tulee jatkaa työn havainnoista, johtopäätöksistä ja edelleen esiin nousevista kuntapolitiikan kysymyksistä eri tilaisuuksissa, työryhmissä ja verkostoissa. On tarpeen keskustella yhdessä erilaisten ja samanlaisten kuntien, valtion toimijoiden, kansalaisjärjestöjen, elinkeinoelämän ja eri tieteenalojen tutkijoiden kanssa. Myös keskustella asukkaiden tarpeista ja ajatuksista sekä hallinnon ihmislähtöisyydestä tulisi sisällyttää kuntapoliittiseen keskusteluun. Kuntia koskevien laajempien yhteiskunnallisten ilmiöiden käsittely ja tuominen kuntapoliittiseen keskusteluun on tärkeää. Osa aiheista vaatii oman keskustelunsa, toisia aiheita on mielekkäintä keskusteluttaa rinnakkain. Vuorovaikutuksen syventäminen on nähty keskeisenä näkökulmien monipuolistamisen, luottamuksen rakentamisen ja päätöksenteon osuvuuden parantamisen keinona. Sen tulisi olla yhteisymmärrystä lisäävää, tietoon perustuvaa ja dialogista. Kunnilta ja valtiolta tulisi julkisen hallinnon strategian mukaisesti odottaa yhteen suuntaan tähtäävää toimintaa, joka rakentaa hyvän elämän edellytyksiä kaikille sekä vahvistaa luottamusta toimivaan yhteiskuntaan ja hallintoon demokraattisesti päätettyjen tavoitteiden edistäjänä.



Kuntapolitiikan tulevaisuustyön keskeinen johtopäätös on valtioneuvoston kuntia koskevan valmistelun ja ohjauksen kehittäminen koordinoidummaksi ja vuorovaikutteisemmaksi, kuten johtopäätöksissä on kuvattu. Tätä voitaisiin edistää esimerkiksi niin, että hallitusohjelmissa kuntia koskeva politiikka koottaisiin selkeämmäksi kokonaisuudeksi, jonka erilaisiin kuntiin kohdistuvia toiminnallisia ja taloudellisia vaikutuksia arvioitaisiin ennakkoon.

Keskeisenä kuntapolitiikan tulevaisuustyön tuloksena on myös noussut esiin, että kuntapolitiikan linjan on oltava pitkäjänteisempi. Pitkäjänteisyyden luominen on teema, josta olisi hyvä käynnistää laaja poliittinen keskustelu. Yhtenäisempi, koordinoitumpi ja yli hallituskausien ulottuva kuntapolitiikka tarvitsee tuekseen yhteisen, poliittisen näkemyksen ja linjaukset. Yksi vaihtoehto pitkäjänteisemmän linjan hakemiseksi on työssä esiin nousut parlamentaarinen yhteistyö. Laajan puoluepoliittisen yhteistyön katsotaan turvaavan sitä, että kuntiin kohdistuva valtion politiikka ja ohjaus eivät vaihtelisi heilurimaisesti hallituskausittain. Muodossa tai toisessa parlamentaarista keskustelua kuntapolitiikasta olisi hyvä käynnistää jo kuluvana vuonna ja ennen kaikkea sen tulisi näkyä seuraavaan hallituskauteen valmistauduttaessa. Nykyisessä hallituksessa kuntapolitiikkatyön johtopäätöksen menevät käsiteltäväksi digitalisaation, datatalouden ja julkisen hallinnon kehittämisen ministerityöryhmään.

Työn aikana on havaittu myös tutkimus- ja selvitystarpeita sekä tunnistettu monia jo käynnissä olevia tutkimuksia ja kehittämishankkeita, joihin työn johtopäätökset kytkeytyvät. Lisäselvityksiä tulisi käynnistää raportin mukaisesti käynnistää ainakin seuraavista aiheista: valtionosuusjärjestelmän ikäryhmäpainojen tarkistaminen, vieraskielisyyden vaikutus palvelutarpeeseen valtionosuusjärjestelmässä, kaupunkien vaikutusten kansantalouden kasvussa, yhteisöveron kunta-osuuden vaikutukset talouskasvun edistämiseen. Kuntien kehitystä uudessa roolissaan sote-uudistuksen jälkeen tulee kattavasti seurata ja arvioida sekä tarpeen mukaan käynnistää siihen liittyviä tutkimushankkeita.

Kuntapoliittisessa keskustelussa tulee huomioida myös käynnissä olevat ja valmistuvat tutkimukset. Näitä ovat mm. valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoimintana toteutettavat hankkeet kunnallisesta itsehallinnosta, joka valmistuu kesäkuussa 2022, ja älykkäästä sopeutumisesta, joka valmistuu maaliskuussa 2022 sekä opetus- ja kulttuuriministeriön käynnistämä tutkimus väestökehityksen vaikutuksista varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen, joka valmistuu vuoden 2023 lopussa.

## LÄHTEET

- Aghion, Philippe, Jones, Benjamin F. ja Jones, Charles I. (2017): Artificial Intelligence and Economic Growth. NBER Working Paper 23928.
- Bernelius, Venla ja Huilla, Heidi (2021): Koulutuksellinen tasa-arvo, alueellinen ja sosiaalinen eriytyminen ja myönteisen erityiskohtelun mahdollisuudet. Valtioneuvoston julkaisu 2021:7.
- Bloom, Nicholas, Jones, Charles I., Reenen, John Van ja Webb, Michael (2020): Are Ideas Getting Harder to Find? *American Economic Review*, 110, 1104-1044.
- Colin, Céline ja Brys, Bert (2019): Population ageing and sub-central governments: long-term fiscal challenges and tax policy reform options. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism* 30.
- Eerola, Essi ja Saarimaa, Tuukka (2019): Asuinalueiden segregatio ja naapurustovaikutukset. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 115, 238-253.
- Glaeser, Edward L., Kallal, Hedi D., Scheinkman, José A. ja Shleifer, Andrei (1992). Growth in cities. *Journal of Political Economy* 100: 1126–1152.
- de Groot, Henri L. F., Poot, Jacques ja Smit, Martijn J. (2016): Which Agglomeration Externalities Matter Most and Why? *Journal of Economic Surveys*, 30, 756-782.
- Harjunen, Oskari, Saarimaa, Tuukka ja Tukiainen, Janne (2021): Political Representation and Effects of Municipal Mergers. *Political Science Research and Methods*, 9, 72-88.
- Haukkala, Teresa (toim.) (2011): Monipaikkaisuus – ilmiö ja tulevaisuus. <https://media.sitra.fi/2017/02/27172901/SelvityksiC3A454-2.pdf>, viitattu 19.12.2021.
- Haveri, Arto ja Majoinen, Kaija (2017): Miten tähän on tultu? Kunnallishallinnon muutos polkuriippuvana ja evolutionäärisenä kehityksenä. Teoksessa Nyholm, Inga, Arto Haveri, Kaija Majoinen ja Marianne Pekola-Sjöblom (toim.): Tulevaisuuden kunta. Suomen Kuntaliitto, Tampereen yliopisto ja valtiovarainministeriö. Kuntaliiton julkaisusarja Acta, 264, 2017.
- Hsieh, Chang-Tai, Hurst, Erik, Jones, Charles I. ja Klenow, Peter J. (2019): The Allocation of Talent and U.S. Economic Growth. *Econometrica*, 87, 1439-1474.
- Häggroth, Sören (2016): En bärkraftig kommunstruktur. *Kommuninvest*, [https://kommuninvest.se/wp-content/uploads/2016/04/Enbarkraftigkommunstruktur\\_2016.pdf](https://kommuninvest.se/wp-content/uploads/2016/04/Enbarkraftigkommunstruktur_2016.pdf), viitattu 15.12.2021.
- Jones, Charles I. (2020): The End of Economic Growth? Unintended Consequences of A Declining Population. NBER Working Paper 26651.
- Jäntti, Anni ja Kurkela, Kaisa (2021): How Municipalities Can Enhance Citizen Participation? – Exploring the Views of Participants and Non-Participants. *Scandinavian Journal of Public Administration* Vol. 25, No 1/2021.
- Kahila, Petri ja Teräs, Jukka: Mitä on älykäs sopeutuminen? Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminta, Policy Brief 2021:26.
- Kallio, Olavi, Meklin, Pentti, Tammi Jari ja Vakkuri, Jarmo (2012): Kohti parasta kuntatalouden kehitystä? Acta nro 243. Kuntaliitto.
- Kari, Seppo, Kauppi, Sari, Äimä, Kristiina, Huhtala, Anni, Ropponen, Olli, Silvo, Kimmo ja Tuomainen, Jouko (2021): Kaivosveron vaihtoehdot ja niiden vertailu. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:44.
- Kauppinen, Timo M. ja Vaalavuo, Maria (2017): Työkäisen väestön alueellinen eriytyminen synnyinmaan ja tulotason mukaan suurilla kaupunkiseuduilla. URMI Kaupunkianalyysi I, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Kauppinen, Timo M. ja Vaalavuo, Maria (2018): Muutot pois pienituloisilta alueilta: onko etnisten ryhmien välillä eroja? URMI Kaupunkianalyysi IV, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Kestävyyspaneeeli (2020): Kuusi polkua kestävyteen: evästyksen systemisen kestävyysmurroksen edistämiseksi Suomessa. Kestävyyspaneeelin julkaisu 1/2020.
- Keva (2021a): Kuntien työvoimaennuste 2030, <https://www.keva.fi/uutiset-ja-artikkelit/kuntien-tyovoimaennuste-2030-hoitajissa-sosiaalityöntekijöissä-ja-lastentarhanopettajissa-suurin-osaajapula-nyt-ja-tulevaisuudessa/>, viitattu 8.12.2021.
- Keva (2021b): Kevan kuntapäätäjäbarometri 2021 - Uudet päättäjät, [https://www.keva.fi/contentassets/00ebf62645c24273a00b0cb2055cd711/kevan\\_kuntapaattajabarometri\\_2021\\_arvio\\_tyovoiman\\_saataavuudesta.pdf](https://www.keva.fi/contentassets/00ebf62645c24273a00b0cb2055cd711/kevan_kuntapaattajabarometri_2021_arvio_tyovoiman_saataavuudesta.pdf), viitattu 14.12.2021.

- Kolbe, Laura ja Hannikainen Matti O.: Suomen kuntakehityksen ja kaupungistumisen pitkä linja. *Urbaria Summaries Series 2021/7*, Helsingin yliopisto.
- Kortelainen, Mika, Kotakorpi, Kaisa ja Lyytikäinen, Teemu (2021): Hyvinvointialueiden rahoitusmallin kannustinvaiikutukset. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 117, 203-210.
- Kortteinen, Matti ja Vaattovaara, Mari (2015): Segregaation aika. *Yhteiskuntapolitiikka*, 80, 562-574.
- Koski, Arto 2021: Kompleksiset kuntaliitokset. META-arviointitutkimus kuntaliitosdokumenteista vuosilta 2014 – 2021. *Kuntaliiton julkaisusarja Uutta kunnista*, 7/2021.
- Koski, Arto, Kyösti, Anni ja Halonen, Jaana (2013): Opittavaa kuntaliitosprosesseista. META-arviointitutkimus 2000-luvun kuntaliitosdokumenteista. *Kuntaliiton verkkojulkaisu*, 2013.
- Kyösti, Anni, Parkkinen, Jonne, Kolehmainen, Jari ja Koivisto, Juulia (2019): Reformeista evoluutioon? Alue- ja paikallishallinnon uudistamisen tapa ja tulevaisuus. *Kuntaliiton julkaisusarja Acta 274*, Suomen Kuntaliitto ja Tampereen yliopisto. Helsinki 2019.
- Ladner, Andreas, Keuffer, Nicolas, Baldersheim, Harald, Hlepas, Nikos, Swianiewicz, Pawel, Steyvers, Kristof ja Navarro, Carmen (2019). *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Springer International Publishing AG.
- Leponiemi, Ulriika (2019): Kollektiivinen kapasiteetti. Yhteisöllisyys pienen kunnan johtamisessa. *Tampereen yliopiston väitöskirjat 153*. Tampere 2019.
- Lindell, Marina (2021): Kielibarometri 2020. Oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita 2021:2.
- Loikkanen, Heikki A. ja Lyytikäinen, Teemu (2009): Kiinteistöverot rahoituslähteenä ja ohjausvälineenä. Teoksessa: Verotuksen ja sosiaaliturvan uudistaminen – miksi ja mihin suuntaan? Toim. Eerola, Essi, Kari, Seppo ja Pehkonen, Jaakko VATT julkaisuja 57.
- Lyytikäinen, Teemu (2012): Kiinteistövero – taloustutkijoiden lemmikki ja kansalaisten inhokki. *Talous & Yhteiskunta* 3/2012, 56–59.
- Matikainen, Tanja (2016): Kuntatalouden ohjaus osana julkista taloutta. *Acta nro 262*.
- Meklin Pentti, Koski, Arto, Pekola-Sjöblom, Marianne ja Airaksinen, Jenni: Kuntauudistukset leveämpää hartioita etsimässä. *ARTTU2-ohjelman tutkimuksia nro 8*. *Kuntaliiton julkaisusarja Acta nro 273*. Helsinki 2019.
- Moisio, Antti (2015): Kuntatalouden vakauttaminen ja makro-ohjaus. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2/2015*.
- Moisio, Antti ja Uusitalo, Roope (2013): The Impact of Municipal Mergers on Local Public Expenditures in Finland. *Public Finance and Management*, 13:3, 148–166.
- Nieminen, Martta (2021): Pääomatuloveroista siivu kunnille? *Kuntalehti* 07/2021, s. 40–43.
- OECD (2021), *Drivers of Trust in Public Institutions in Finland*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/52600c9e-en>.
- Oulasvirta, Lasse, Uoti, Asko, Ojala, Hannu, Saastamoinen, Jani, Pesu, Jarkko, Kettunen, Jaana, Paananen, Mikko, Anttila, Veera ja Lindgren, Heta (2021): Kuntien tilintarkastuksen laatu ja toimivuus - nykytila ja kehittämistarpeet. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:11*.
- Piekkola, Hannu ja Susiluoto, Ilkka (2012): Kaupunkialueiden taloudellinen kasvu ja aineettoman pääoman merkitys alueilla. Teoksessa Loikkanen, Heikki A., Laakso, Seppo ja Susiluoto, Ilkka (toim.), *Metropolialueen talous – Näkökulmia kaupunkitalouden ajankohtaisiin aiheisiin*.
- Piipponen, Sirkka-Liisa ja Pekola-Sjöblom, Marianne: Osallistuuko kunta, osallistaako kuntalainen? *Kuntaliiton julkaisusarja Uutta kunnista* 3/2019.
- Pitkänen, Kati (2020): Mitä monipaikkaisuus tarkoittaa? <https://www.syke.fi/download/noname/%7B5AFBC34F-01E8-4A05-B6FE-2D04C4BCBDA3%7D/164357>, viitattu 19.12.2021.
- Pitkänen, Kati (2021): Elinvoimainen ja kestävä monipaikkainen Suomi (VN TEAS Monipaikkaisuus). [https://www.syke.fi/fi-FI/Tutkimus\\_kehittaminen/Tutkimus\\_ja\\_kehittamishankkeet/Hankkeet/Elinvoimainen\\_ja\\_kestava\\_monipaikkainen\\_Suomi\\_VN\\_TEAS\\_Monipaikkaisuus](https://www.syke.fi/fi-FI/Tutkimus_kehittaminen/Tutkimus_ja_kehittamishankkeet/Hankkeet/Elinvoimainen_ja_kestava_monipaikkainen_Suomi_VN_TEAS_Monipaikkaisuus), viitattu 1.11.2021.
- Peni, Laura, Riipinen, Toni, Tukiainen, Janne ja Viitala, Tommi (2021): Kuntien verojärjestelmä : kannustimet, kuntien väliset erot ja skenaario verotuottojen kehityksestä. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:9*.
- Rasinkangas, Jaakko (2014): Maahanmuuttajien asumisen keskittyminen Turussa. *Turun kaupunki, Kaupunkitutkimusohjelma, tutkimuskatsauksia* 3/2014.
- Saikkonen, Paula, Hannikainen, Katri, Kauppinen, Timo, Rasinkangas, Jarkko ja Vaalavuo, Maria (2018): Sosiaalinen kestävyys: asuminen, segregaatio ja tuloerot kolmella kaupunkiseudulla. *Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen Raportti* 2/2018.
- Sahamies, Kaisu, Haveri, Arto ja Anttiroiko, Ari-Veikko (2021): Alustat paikallisen hallinnan välineenä – käsitteellinen tarkastelu. *Hallinnon Tutkimus* Vol 40 Nro 3 (2021).
- Sellers, Jeffrey M. ja Lidström, Anders (2007): Decentralization, Local Government, and the Welfare State. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20, 609–632.
- Statens Offentliga Utredningar (2020): Starkare kommuner – mer kapacitet att klara välfärdsuppdraget. *SOU* 2020:8.
- Suomen vaalitutkimuskonsortio (2015): Eduskuntavaalitutkimuksen loppuraportti.

- Syrjänen, Markus ja Sirviö, Tom-Henrik (2021): Kuntien rahoitusjärjestelmän kehittämistarpeet: raportti sidosryhmäselvityksestä. Valtiovarainministeriön julkaisu 2021:63.
- Suvanto, Antti (2017): Pitkäaikainen stagnaatio? Kansantaloudellinen aikakauskirja, 113, 3-6.
- Syssner, Josefina ja Maijer, Marlies (2017). Informal planning in depopulating rural areas. A resource-based view on informal planning practices. *European Countryside* Vol 9, 3/2017, s. 458–472.
- Syssner, Josefina (2018). *Mindre många. Om anpassning och utveckling i krympande kommuner*. Årsta: Dokument Press.
- Syssner, Josefina (2019). Can all municipalities do the same? Findings on the differentiation trend among Sweden's municipalities. Esitys on pidetty valtiovarainministeriön järjestämässä Välähdyksiä tulevaisuuden kunnasta -seminaarissa Helsingissä 29.1.2019. [https://vm.fi/documents/10623/12010031/Valahdyksia2019\\_Syssner/29007607-8054-ed66-d5dc-49a8e3a5f5c5/Valahdyksia2019\\_Syssner.pdf](https://vm.fi/documents/10623/12010031/Valahdyksia2019_Syssner/29007607-8054-ed66-d5dc-49a8e3a5f5c5/Valahdyksia2019_Syssner.pdf), viitattu 20.12.2021.
- Syssner, Josefina (2020). Smart shrinking as a base of vitality. Puheenvuoro Maaseutupolitiikan neuvoston ja Saaristoasiain neuvottelukunnan järjestämässä Smart Shrinking – Uusi alku väestöään menettäville alueille -seminaarissa 25.2.2020. [https://mmm.videosync.fi/smart\\_shrinking](https://mmm.videosync.fi/smart_shrinking), viitattu 26.4.2021.
- Tampereen kaupunki (2018): Segregaation ennaltaehkäisyn työkalupakki.
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestöennuste [verkkójulkaisu]. ISSN=1798-5137. 2021. Helsinki: Tilastokeskus. [http://www.stat.fi/til/vaenn/2021/vaenn\\_2021-09-30\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/vaenn/2021/vaenn_2021-09-30_tie_001_fi.html)
- Vaattovaara, Mari, Joutsiniemi, Anssi, Airaksinen, Jenni ja Wilenius, Markku (2021): Kaupungit politiikassa? Kolme teesiä ja seitsemän askelta tulevaisuuteen. Sparrauspaperi työ- ja elinkeinoministeriölle, [https://tem.fi/documents/1410877/0/Sparrauspaperi\\_Final\\_03092020+%281%29.pdf](https://tem.fi/documents/1410877/0/Sparrauspaperi_Final_03092020+%281%29.pdf), viitattu 13.12.2021.
- Valkonen, Tarmo ja Lassila, Jukka (2021): Väestön ikääntymisen taloudelliset vaikutukset. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:36.
- Valtioneuvosto (2021b): Hallituksen kestävyystiekartta. Valtioneuvoston julkaisu 2021:43.
- Valtioneuvosto (2021a): Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko. Valtioneuvoston julkaisu 2021:24.
- Valtiovarainministeriö (2010): Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 51/2010.
- Valtiovarainministeriö (2012): Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne. Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys, osat I ja II. Valtiovarainministeriön julkaisu 5a/2012.
- Valtiovarainministeriö (2018): Millaista monipaikkaisuutta Suomeen –Selvitys kaksoiskuntalaisuudesta. Valtiovarainministeriön julkaisu 3/2018. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160469/03%202018%20VM%20Kaksoiskuntaselvitys%20NETTI\\_final.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160469/03%202018%20VM%20Kaksoiskuntaselvitys%20NETTI_final.pdf?sequence=1&isAllowed=y), viitattu 27.10.2021.
- Valtiovarainministeriö (2019): Uudistuva, vakaa ja kestävä yhteiskunta. Valtiovarainministeriön julkaisu 2019:11.
- Valtiovarainministeriö (2020a): Kunnat käännekohtassa? : Kuntien tilannekuva 2020. Valtiovarainministeriön julkaisu 2020:13.
- Valtiovarainministeriö (2020b): Kansallinen kaupunkistrategia 2020-2030. Valtiovarainministeriö, 23.09.2020.
- Valtiovarainministeriö (2021a): Parlamentaarisen maakuntaverokomitean mietintö. Valtiovarainministeriön julkaisu 2021:15.
- Valtiovarainministeriö (2021b): Kuntalohjelman vuodelle 2022, syyskuu 2021. Valtiovarainministeriön julkaisu 2021:49.
- Valtiovarainministeriö (2021c): Kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittäminen Väliportaatti. Valtiovarainministeriön julkaisu 2021:59.
- Vammalle, Camila ja Bambalaitte, Indre (2021): Fiscal Rules for Subnational Governments: The Devil's in the Details. OECD Working Papers on Fiscal Federalism, March 2021 No. 35.
- Vartiainen, Niko (2015): Kuntaliitosten taloudelliset vaikutukset – Tutkimus vuosina 2003–2007 toteutettujen kuntaliitosten vaikutuksista liitoskuntien nettokustannuksiin. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 43:1, 37–59.
- Vartiainen, Niko (2021a): Onko PARAS-hankkeen tavoitteet saavutettu kuntien perusopetustoimessa? Tutkimus kuntaliitosten meno- ja tuottavuusvaikutuksista. *Focus Localis*, 49, 41–67.
- Vartiainen, Niko (2021b): Suurempi kunta on elinvoimaisempi kunta? Lainsäädännön jälkikäteinen arviointi päätöksenteon tukena. Publications of the University of Eastern Finland, Dissertations in Social Sciences and Business Studies, N:o 254.
- Viherkenttä, Timo (2021): Kuntien verotulorahoituksen näkymät ja kehittämistarpeet. Valtiovarainministeriön julkaisu 2021:41.

# Liitteet

## LIITE 1

### Asettamispäätös 9.12.2020

#### Kuntapolitiikan kokonaisuuden toimenpidevaihtoehtoja valmisteleva

Toimikausi	Valtiovarainministeriö on tänään asettanut Kuntapolitiikan kokonaisuuden toimenpidevaihtoehtoja valmistelevan työryhmän ja sen alaiset valmistelujaostot toimikaudeksi 9.12.2020 – 31.12.2021.
Tausta	Suomen kunnat eroavat kooltaan, olosuhteiltaan ja väestörakenteeltaan merkittävästi toisistaan. Kuntien väliset erot ovat 2000-luvulla kasvaneet erityisesti väestörakenteen muutosten seurauksena. Väestön ikääntyminen, kaupungistuminen ja syntyvyyden lasku vaikuttavat voimakkaasti niin kuntien taloudelliseen kantokykyyn kuin kuntien edellytyksiin järjestää asukkailleen lakisääteiset palvelut nyt ja tulevaisuudessa.

Kuntien viime vuosien kehitystä ja kehitysnäkymiä on tarkasteltu laajasti helmikuussa 2020 julkaistussa ”Kunnat käännekohdassa? Kuntien tilannekuva 2020” -raportissa. Raportin tarkoituksena on ollut muodostaa kattava tietopohja kuntien tilanteesta ja lähivuosien kehitysnäkymistä hallituksen päätöksenteon perustaksi. Kuntatalouden kehitysnäkymät ovat olleet vaikeat jo pitkään kuntien tulo- ja menokehityksen rakenteellisesta epätasapainosta johtuen. Työikäisen väestön määrän pieneneminen heikentää ansiotuloverojen veropohjaa. Samanaikaisesti vanhusväestön määrän kasvu lisää julkisten palvelujen ky-syntää ja menoja. Maan sisäinen muuttoliike ja syntyvyyden lasku ovat voimistaneet tätä muutosta sekä kuntien eriytymiskehitystä.

Tämän vuoden aikana on myös avattu kuntien toimintaa, taloutta ja toimintaympäristöä koskeva tietopohja tutkihallinto.fi-portaalissa. Tietopohjan avaamisella on haluttu tukea julkista keskustelua moninaisen kuntakentän kehityksen suunnista niin kunnissa kuin valtakunnallisella tasolla.

Syksyn 2020 budjettiriihessä päätettiin kuntapolitiikan suuntaviivojen valmistelun käynnistämisestä. Työn tavoitteena on jatkaa tietopohjaista valmistelua kuntapolitiikan kehittämiseksi. Työssä huomioitaisiin erilaisten kuntien rooli. Lisäksi tarkasteltaisiin valtion kuntapolitiikkaa kokonaisuutena sekä sitä, miten kuntapolitiikka kohdentuu suuriin kaupunkeihin, seutukaupunkeihin, kehyskuntiin, maaseutumaisiin kuntiin ja kaksikielisiin kuntiin.

Sote-uudistus muuttaa merkittävästi kuntien asemaa, rahoitusta ja palveluita. Sote-ministeriryhmä linjasi lausuntopalautteen käsittelyn yhteydessä, että hallitus tekee kokonaistarkastelun kuntien rahoitusjärjestelmästä. Rahoitusjärjestelmää kehitetään siten, että kuntatalouden kestävyys ja vakaus, muun muassa kasvavien kuntien investointikyky, turvataan.

Kunnallisen itsehallinnon suoja on vahva ja kuntien itsehallinto on moni-ilmeinen. Oikeus päättää kunnan hallinnosta ja taloudesta kuuluu kuntalaisille. Kuntien konserni- ja yhteistoimintarakenteiden kehittyminen voi monimutkaistaa itsehallinnon toteutumista. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä on säädettävä lailla. Kunnat voivat myös ottaa itselleen tehtäviä ja päättää lakisäätteistä paremmasta palvelutasosta. Kuntien väestö- ja toimintaympäristön muutokset ja kuntien eriytymiskehitys nostavat esiin kysymykset kansalaisten lakisäätteisten palveluiden ja niiden rahoituksen turvaamisesta, yhdenvertaisuuden toteutumisesta sekä julkisten varojen tehokkaasta ja oikeudenmukaisestakin käytöstä eri puolilla Suomea. Peruskysymys on, toteutuuko kuntalain hengen mukainen hyvinvoinnin edistäminen kunnissa riittävällä tavalla nyt ja tulevaisuudessa.

Tällä hetkellä koronapandemiasta johtuvat verotulojen menetykset, taloudellinen epävarmuus ja kuntapalveluiden tarpeen lisääntyminen ovat vaatineet poikkeuksellista kuntatalouden tukemista. Mittavuudestaan huolimatta kriisiin liittyvä tukitoimenpiteet eivät kuitenkaan korjaa kuntatalouden akuutteja tai pitemmän aikavälin rakenteellisia ongelmia.

Lähivuosien ja pitemmän aikavälin kuntapolitiikassa huomio tuleekin kiinnittää toimenteisiin ja uudistuksiin, joilla voidaan pysyvämminkin korjata kuntien tulo- ja menokehityksen rakenteellista epätasapainoa sekä turvata peruspalvelujen yhdenvertainen saatavuus koko maassa. Näissä toimenpiteissä tulee ottaa huomioon niin kuntien väliset erot ja erilaiset kehityssuunnat kuin julkisen talouden kestävyys. Tämä edellyttää

mahdollisimman pitkäjänteistä, kokonais-valtaista ja eri toimenpiteiden keskinäisen vaikuttavuuden suhteen johdonmu-kaista kansallista kuntapolitiikkaa, jonka pohjana tulee olla eri näkökulmat ja toimenpiteet yhteensovittava laaja-alainen kuntapoliittinen valmistelu.

Tavoite Luoda kansallisesti pitkäjänteinen kuntapolitiikan linja, jonka tavoitteena on:

- parantaa kuntien edellytyksiä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla;
- kehittää kunnallista itsehallintoa sekä parantaa kuntien mahdollisuuksia edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa huomioiden toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset;
- parantaa kuntatalouden vakautta ja kestävyyttä sekä samalla vahvistaa ko-ko julkisen talouden kestävyyttä;
- edistää kuntien omia toimenpiteitä talouden ja palveluiden kestävyden ja vakauden saavuttamiseksi.
- Lisäksi tavoitteena on herättää keskustelua kuntapolitiikan kokonaisuudesta, käydä avointa keskustelua, lisätä vuoropuhelua eri näkökulmista sekä vahvistaa yhteisymmärrystä kuntapolitiikan kehittämisen lähtökohdista ja tarpeista

Aikataulullisesti työn tavoitteet ovat erityisesti sote-uudistuksen voimaantumisen jälkeisessä ajassa.

Tehtävä Tehtävänä on valmistella poliittista päätöksentekoa varten kuntapolitiikan vaihtoehtoisia toimenpidekokonaisuuksia. Toimenpidekokonaisuuksissa huomioidaan julkisen talouden, kunnallisen itsehallinnon ja kuntien järjestämien palveluiden väliset yhteydet ja reunaehdot sekä niiden muodostama kokonaisuus.

Tähän kokonaisuuteen liittyvinä teemoina valmistelussa huomioidaan kuntien rahoituspohjan ja tehtävien tasapaino ja kestävyys, kuntien rooli ja itsehallinto, kuntien toimintatavat, yhteistyö ja kuntarakenne sekä valtion kuntiin kohdistama ohjaus eri muodoissaan. Kuntapolitiikan kokonaisuuden toimenpidevaihtoehdot valmistelevalle työryhmälle tehtävänä on:

1. huolehtia kuntapolitiikan toimenpide-ehdotusten yhteensovitteluksesta ja esittää toimenpide-ehdotukset poliittisen päätöksenteon päätettäväksi tarkoituksenmukaisessa aikataulussa,

2. määrittellä reunaehdot ja tarkastelutavat kuntien tulevaisuuden vaihto-ehtoisten toimenpidekokonaisuuksien valmisteluun ja
3. herättää keskustelua kuntien tulevaisuuden kannalta merkityksellisistä aiheista ja muutostekijöistä.

Työryhmän alaisuudessa työskentelee kaksi jaostoa.

Kuntien rahoituksen ja tehtävien tasapainoa käsittelevän jaoston tehtävänä on:

1. Laatia työryhmän määrittämien reunaehtojen mukaisia vaihtoehtoisia esityksiä oman aihepiirinsä osalta.

Valmistelussa tulee arvioida ainakin

- a. miten varmistetaan ja vahvistetaan kuntien rahoituspohjan ja tehtävien tasapainoa koko julkisen talouden tila ja kestävyys huomioiden?
  - b. miten kuntien omaa taloudellista liikkumavaraa ja riskinsietokykyä olisi mahdollista vahvistaa?
  - c. onko valtion kuntiin kohdistamaa taloudellista ohjausta mahdollista parantaa tai yhdenmukaistaa?
  - d. onko valtion kuntiin kohdistamaa kuntien tehtävien ja velvoitteiden kautta tapahtuvaa ohjausta mahdollista parantaa tai yhdenmukaistaa?
2. Herättää keskustelua kuntien tulevaisuudesta tämän aihepiirin osalta.

Kuntien roolia, itsehallintoa, rakenteita ja toimintatapoja käsittelevän jaoston tehtävänä on:

1. Laatia työryhmän määrittämien reunaehtojen mukaisia vaihtoehtoisia esityksiä oman aihepiirinsä osalta.

Valmistelussa tulee arvioida ainakin

- a. miten kuntien roolia ja asemaa tulisi kehittää?
- b. miten kunnallista itsehallintoa tulisi tarkastella ja kehittää?
- c. millaiset ovat kuntarakenteen kehittämisen tarpeet ja mahdollisuudet?



- d. millaiset ovat kuntien välisten yhteistyömuotojen ja -rakenteiden kehittämisen tarpeet ja mahdollisuudet?
  - e. millaiset voisivat olla kuntien tehtävien ja veloitteiden eriyttämisen tarpeet ja mahdollisuudet?
  - f. onko valtion kuntiin kohdistamaa kuntien toimintatapojen ohjausta mahdollista parantaa tai yhdenmukaistaa?
2. Herättää keskustelua kuntien tulevaisuudesta tämän aihepiirin osalta.

Työryhmän ja jaostojen sihteeristöt sovittavat niiden työtä yhteen ja jaostot voivat myös tarvittaessa työskennellä yhdessä.

Valmistelussa huomioidaan valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan sekä muun aihepiiriä koskevan tutkimuksen tulokset.

Valmistelutyön aikana sekä työryhmän että jaostojen työssä kuullaan kuntien, valtionhallinnon, eri tieteenalojen, kansalaisyhteiskunnan, elinkeinoelämän ja muiden sidosryhmien asiantuntijoita sekä kuntien asukkaita. Työtä varten voidaan tilata selvityksiä ja puheenvuoroja.

Työssä järjestetään tarpeellisia seminaari- ja työpajatilaisuuksia, pyöreän pöydän keskusteluita sekä käydään keskustelua olemassa olevissa verkostoissa.

Työtä ohjaa julkisen hallinnon kehittämisen poliittinen ohjausryhmä.

## Organisointi

### **Kuntapolitiikan kokonaisuuden toimenpidevaihtoehtoja valmisteleva työryhmä**

Puheenjohtaja	ylijohtaja Jani Pitkäniemi, valtiovarainministeriö, kunta- ja alue-hallinto-osasto
Jäsenet	Finanssineuvos Ville-Veikko Ahonen, valtiovarainministeriö, kunta- ja aluehallinto-osasto, varapuheenjohtaja
	Hallitusneuvos Pasi Ovaska, liikenne- ja viestintäministeriö
	Ylijohtaja Eeva-Riitta Pirhonen, opetus- ja kulttuuriministeriö

Osastopäällikkö Kari Hakari, sosiaali- ja terveysministeriö

Johtava asiantuntija Katja Palonen, työ- ja elinkeinoministeriö

Budjettineuvos Jonna Berghäll, valtiovarainministeriö, budjettiosasto

Hallitusneuvos Minna-Marja Jokinen, valtiovarainministeriö, kunta- ja aluehallinto-osasto

Finanssineuvos Tanja Rantanen, valtiovarainministeriö, kunta- ja aluehallinto-osasto

Kehittämisjohtaja Juho Korpi, ympäristöministeriö

Strategia- ja kehitysjohtaja Markus Pauni, Suomen Kuntaliitto ry

Kaupunginjohtaja Jari Parkkonen, Heinolan kaupunki

Kunnanjohtaja Toni K. Laine, Inarin kunta

Kaupunginjohtaja Tomas Häyry, Vaasan kaupunki

Kaupunginjohtaja Ritva Viljanen, Vantaan kaupunki

Kaupunginjohtaja Maria Sorvisto, Ylivieskan kaupunki

Professori Arto Haveri, Tampereen yliopisto

Yliopistonlehtori Siv Sandberg, Åbo Akademi

#### Sihteerit

Erityisasiantuntija Jussi Lammasaari, valtiovarainministeriö, kunta- ja aluehallinto-osasto, sihteeri, 22.9.2021 alkaen finanssiasiantuntija Tom-Henrik Sirviö, valtiovarainministeriö, kunta- ja aluehallinto-osasto, sihteeri

Neuvotteleva virkamies Suvi Savolainen, valtiovarainministeriö, kunta- ja aluehallinto-osasto, sihteeri

17.8.2021 alkaen erityisasiantuntija Lotta Mattsson, valtiovarainministeriö, kunta- ja aluehallinto-osasto

6.9.2021 alkaen erityisasiantuntija Jari Mäkäläinen, valtiovarainministeriö, kunta- ja aluehallinto-osasto

Tekniset sihteerit Johdon sihteerit Anu Martikainen, valtiovarainministeriö, kunta- ja aluehallinto-osasto

Projektiassistentti Anne Honkanen-Ohvo, valtiovarainministeriö, kunta- ja aluehallinto-osasto

### **Kuntien rahoituksen ja tehtävien tasapainoa valmisteleva jaosto**

Puheenjohtaja Tanja Rantanen, finanssineuvos, valtiovarainministeriö

Jäsenet Finanssineuvos Anne-Marie Välikangas, valtiovarainministeriö, kunta- ja aluehallinto-osasto, 1. varapuheenjohtaja

Neuvotteleva virkamies Ville Salonen, valtiovarainministeriö, kunta- ja aluehallinto-osasto, 2. varapuheenjohtaja

Johtava asiantuntija Niko-Matti Ronikonmäki, liikenne- ja viestintäministeriö, 17.2.2021 alkaen erityisasiantuntija Mikko Jääskeläinen liikenne- ja viestintäministeriö

Neuvotteleva virkamies Timo Ertola, opetus- ja kulttuuriministeriö

Erityisasiantuntija Jussi Lind, sosiaali- ja terveysministeriö

Erityisasiantuntija Ville Heinonen, työ- ja elinkeinoministeriö

Budjettineuvos Tero Tyni, valtiovarainministeriö, budjettiosasto

Neuvotteleva virkamies Assi Aalto, valtiovarainministeriö, kansantalousosasto

Erityisasiantuntija Jussi Lammassaari, valtiovarainministeriö, kunta- ja aluehallinto-osasto

Neuvotteleva virkamies Merja Taipalus, valtiovarainministeriö, vero-osasto, 1.6.2021 alkaen finanssineuvos Filip Kjellberg valtiovarainministeriö, vero-osasto

Rakennusneuvos Anna-Leena Seppälä, ympäristöministeriö

Pääekonomisti Minna Punakallio, Suomen Kuntaliitto ry

Johtaja Ilari Soosalu, Suomen Kuntaliitto ry

Kunnanjohtaja Erkki Eerola, Vihdin kunta

Professori Janne Tukiainen, Turun yliopisto

**Sihteerit** Finanssiasiantuntija Unna Heimberg, valtiovarainministeriö, kunta- ja aluehallinto-osasto, sihteeri, 16.8.2021 asti.

Suunnittelija Linnea Mäkinen, valtiovarainministeriö, kunta- ja aluehallinto-osasto, sihteeri

Finanssiasiantuntija Tom-Henrik Sirviö, valtiovarainministeriö, kunta- ja aluehallinto-osasto, 9.3.2021 alkaen, sihteeri

**Tekninen sihteeri** Säädösvalmistelusihteeri Aija Karlsson, valtiovarainministeriö, kunta- ja aluehallinto-osasto

### **Kuntien roolia, itsehallintoa, rakenteita ja toimintatapoja käsittelevä jaosto**

**Puheenjohtaja** Minna-Marja Jokinen, hallitusneuvos, valtiovarainministeriö

**Jäsenet** Neuvotteleva virkamies Suvi Savolainen, valtiovarainministeriö, kunta- ja aluehallinto-osasto, 1. varapuheenjohtaja

Neuvotteleva virkamies Erkki Papunen, valtiovarainministeriö, kunta- ja aluehallinto-osasto, 2. varapuheenjohtaja

Kulttuuriasiainneuvos Kirsi Kaunisharju, opetus- ja kulttuuriministeriö

Neuvotteleva virkamies Christell Åström, maa- ja metsätalousministeriö, 15.3.2021 alkaen johtava asiantuntija Elina Auri sekä maaseutuylitarkastaja Antonia Husberg

Erityisasiantuntija Antti Kuopila, sosiaali- ja terveysministeriö

Erityisasiantuntija Olli Voutilainen, työ- ja elinkeinoministeriö

Erityisasiantuntija Aino Pietarinen, ympäristöministeriö, 17.9.2021 alkaen  
neuvotteleva virkamies Juha Lahtela

Lakiasiainjohtaja Juha Myllymäki, Suomen Kuntaliitto ry

Kuntakehitys- ja tutkimusjohtaja Sini Sallinen, Suomen Kuntaliitto ry

Kaupunginjohtaja Kari Karjalainen, Joensuun kaupunki

Professori Asko Uoti, Itä-Suomen yliopisto

**Sihteerit**

Erityisasiantuntija Marja Liukko, valtiovarainministeriö, kunta- ja aluehallinto-osasto, sihteeri, 15.3.2021 alkaen avustava lakimies Anna Rajala

Erityisasiantuntija Lotta Mattsson, valtiovarainministeriö, kunta- ja aluehallinto-osasto, sihteeri

**Tekninen sihteeri** Osastosihteeri Kirsi Seppänen, valtiovarainministeriö, kunta- ja aluehallinto-osasto

## LIITE 2

### Kuntapolitiikan tulevaisuustyön aikana järjestetyt sidosryhmätilaisuudet

Kuntapolitiikan tulevaisuustyötä on tehty laajassa yhteistyössä sidosryhmien kanssa. Osana kuntapolitiikkatyötä vuosien 2020 ja 2021 aikana järjestettiin seminaareja, työpajoja ja keskustelutilaisuuksia vaihtelevin teemoin ja osallistujin. Tilaisuuksien tavoitteena oli levittää tietoa kuntapolitiikkatyön etenemisestä, herättää keskustelua kunnista ja niiden tulevaisuuden kehityksestä sekä saada sidosryhmiltä näkemyksiä ja tietoa kuntapolitiikkatyön tueksi.

Valtiovarainministeriön järjestämät sidosryhmätilaisuudet olivat:

- Keskustelutilaisuus Kevan, Kuntarahoituksen ja Kuntien takauskeskuksen kanssa 5.3.2021
- Kansalaisjärjestöjen keskustelutilaisuus 19.4.2021
- Kuntatutkijoiden keskustelutilaisuus 22.4.2021
- Kunnat eriytyvät, eriytyykö rahoitusjärjestelmä? Kuntien rahoitusjärjestelmän sidosryhmäselvityksen työpaja 22.6.2021
- Verkostotilaisuus kuntien digitalisaatiosta 18.8.2021
- Millaista on tulevaisuuden kuntapolitiikka? Avoin verkkoseminaari 25.8.2021
- Verkostotilaisuus kuntien elinvoimasta 31.8.2021
- Miten kunnat eriytyvät ja mitä sille pitäisi tehdä? Avoin verkkoseminaari 14.9.2021
- Kuntatutkijoiden keskustelutilaisuus 1.10.2021
- Tulevaisuuden kunnat soten jälkeen – hyvinvoinnin edistäminen, henkilöstön riittävyys ja hyvä henkilöstöjohtaminen sekä talouden pohjaedellytykset. Avoin verkkoseminaari 4.11.2021

- Alustakunnat ja ekosysteemit – millaista yhteistyötä tulevaisuuden kunta tekee järjestöjen, asukkaiden ja muiden toimijoiden kanssa? Avoin verkko-seminaari 24.11.2021
- Kuntajohtajien keskustelutilaisuus 1.12.2021
- Keskustelutilaisuus Elinkeinoelämän keskusliiton, Keskuskauppakamarin, Suomen Yrittäjien ja Veronmaksajien keskusliiton kanssa 13.12.2021

Valtiovarainministeriön järjestäminen tilaisuuksien lisäksi kuntapolitiikkatyötä ja kuntien tulevaisuuden kehityskulkuja on käsitelty ja työstetty lukuisissa olemassa olevissa verkostoissa, työryhmissä ja neuvostoissa. Näihin kuuluvat:

- Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä (YTR) ja sen sihteeristö
- valtioneuvoston kaupunkipoliittinen tiimi
- maaseutupolitiikan neuvosto (MANE) ja sen sihteeristö
- saaristoasian neuvottelukunta (SANK) ja Saaristoseminaari
- julkisen hallinnon strategian hanketiimi
- Kuntaliiton Uuden sukupolven organisaatiot –verkosto
- Kuntaliiton ja C23-kaupunkien kaupunginjohtajien kaupunkipoliittinen työryhmä
- Kuntaliiton seutukaupunkiverkosto
- Kuntaliiton kehyskuntien verkosto
- Kuntaliiton pienten kuntien verkosto
- Kuntaliiton nätverk för svensk- och tväspråkiga kommuner
- Kuntaliiton maakuntajohtajien verkosto
- Nuorisovaltuustojen liiton (Nuva ry.) huippukokous
- Etelä-Savon kunnallisasian työryhmä
- Etelä-Pohjanmaan kuntajohtajakokous
- Vihreiden eduskuntaryhmä



VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
FINANSMINISTERIET

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

ISSN 1797-9714 (pdf)  
ISBN 978-952-367-910-8 (pdf)

Helmikuu 2022