



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Kuntien itsehallinnolliset tehtävät ja niiden laajuus

Valtiovarainministeriön julkaisu – 40/2015



Kunta-asiat



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Kuntien itsehallinnolliset tehtävät ja niiden laajuus

Valtiovarainministeriön julkaisu – 40/2015

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin 0295 16001 (vaihde)

Internet: www.vm.fi

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö/Tietotuki- ja julkaisuyksikkö/AT

Helsinki, lokakuu 2015

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisu aika	Valtiovarainministeriö, lokakuu 2015	
Tekijät	Kuntien itsehallinnollisten tehtävien kartoituksen valmisteluryhmä	
Julkaisun nimi	Kuntien itsehallinnolliset tehtävät ja niiden laajuus	
Asiasanat	kunnat, itsehallinto, kuntien tehtävät, kuntatalous, kunnan toimialat, kuntayhtymät, kuntien yhteistoiminta	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 40/2015	
Julkaisun myynti/jakaja	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta www.vm.fi/julkaisut .	
ISBN 978-952-251-727-2 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 140	Kieli Suomi

Tiivistelmä

Valtiovarainministeriö asetti 15.4.2015 työryhmän (VM039:00/2015) valmistelevaan kuntien itsehallinnollisten tehtävien kartoitusta ja sen toteutusta. Valmisteluryhmän työn tavoitteena oli muodostaa keväällä 2015 voimaan tulleen uuden kuntalain (410/2015) mukaista kuntatalousohjelmaa sekä kuntien tehtäviin ja velvoitteisiin liittyvää päätöksentekoa varten kattava kokonaiskuva kuntien itsehallinnollisista tehtävistä ja niiden yhteydestä kuntien lakisääteisiin tehtäviin.

Tässä raportissa kuvataan työryhmän toimeksiannon mukaisesti kuntien itsehallinnollisten tehtävien sisältöä, laajuutta ja kuntakohtaista vaihtelua. Kuntien itsehallinnollisten ja lakisääteisten tehtävien välisen yhteyden hahmottamiseksi sekä itsehallinnollisten tehtävien määrittelyyn ja tehtäväryhmien rajaukseen liittyvien haasteiden vuoksi raportissa tarkastellaan puhtaasti itsehallinnollisten tehtävien lisäksi myös sellaisia lakisääteisiä tehtäviä, joiden hoitaminen on kunnille vapaaehtoista tai joiden toteuttamiseen liittyy merkittävää kuntien harkintavaltaa ja toimintavapautta. Raportin lähdeaineistona on käytetty valtiovarainministeriön kevään ja kesän 2015 aikana toteuttamaa kuntakyselyä sekä muuta tutkimus- ja tilastotietoa.

Työryhmä on tehnyt toimeksiantonsa mukaisesti myös ehdotuksen niiden lakisääteisten tehtävien kartoittamisesta, joissa kunnat omin päätöksin laajentavat tehtävien sisältöä tai palvelutasoa. Työryhmän ehdotus sisältyy tähän raporttiin.

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, oktober 2015	
Författare	Beredningsgruppen för kartläggningen av kommunernas självstyrelseuppgifter	
Publikationens titel	Kuntien itsehallinnolliset tehtävät ja niiden laajuus	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriet publikationer 40/2015	
Beställningar/distribution	Publikationen finns på finska i PDF-format på www.vm.fi/julkaisut .	
ISBN 978-952-251-727-2 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 140	Språk Finska

Sammandrag

Finansministeriet tillsatte den 15 april 2015 en arbetsgrupp (VM039:00/2015) för beredningen och genomföringen av kartläggningen av kommunernas självstyrelseuppgifter. Beredningsgruppen hade som mål att skapa en övergripande bild av kommunernas självstyrelseuppgifter och deras samband med kommunernas lagstadgade uppgifter till stöd för såväl kommunekonomiprogrammet i den nya kommunallag (410/2015) som trädde i kraft våren 2015, som beslutsfattandet i fråga om kommunernas uppgifter och förpliktelser.

Denna rapport beskriver i enlighet med arbetsgruppens uppdrag innehållet i, omfattningen av och den kommunspecifika variationen hos kommunernas självstyrelseuppgifter. För att sambandet mellan kommunernas självstyrelseuppgifter och lagstadgade uppgifter ska kunna uppfattas och på grund av svårigheterna med att definiera självstyrelseuppgifter och att avgränsa olika slags uppgiftsgrupper, granskar rapporten förutom exklusiva självstyrelseuppgifter även sådana lagstadgade uppgifter som antingen är frivilliga för kommunerna eller som är förknippade med avsevärd kommunal prövningsrätt och handlingsfrihet. Källmaterialet till rapporten består av finansministeriets kommunenkät från våren/sommaren 2015 samt av annan forsknings- och statistikmaterial.

Arbetsgruppen har i enlighet med sitt uppdrag även lagt fram ett förslag till kartläggning av lagstadgade uppgifter där kommunerna genom egna beslut utvidgar antingen innehållet i dem eller servicenivån. Arbetsgruppens förslag ingår i rapporten.

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, October 2015	
Author(s)	Working group on a survey of local self-government duties	
Title of publication	Kuntien itsehallinnolliset tehtävät ja niiden laajuus	
Publication series and number	Ministry of Finance publications 40/2015	
Distribution and sale	The publication can be accessed in pdf-format in Finnish at www.vm.fi/julkaisut .	
ISBN 978-952-251-727-2 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	No. of pages 140	Language Finnish
Abstract The Ministry of Finance appointed a working group on 15 April 2015 (VM039:00/2015) to prepare a survey of local self-government duties and how this is to be implemented. The objective in this work was to establish a comprehensive picture of local self-government duties and their connection to the statutory duties of municipalities for the local government finances programme under the new Local Government Act that entered into force in spring 2015 (410/2015) and for decision-making relating to the duties and obligations of municipalities. This report describes, as required in the assignment, the content and scope of local self-government duties and variation in these between municipalities. For understanding the connection between local self-government duties and statutory duties and the challenges relating to the definition of self-government duties and limits between the groups of duties, besides the clearly self-government duties the report also deals with statutory duties managed by the municipalities on a voluntary basis and where the implementation involves considerable power of discretion and freedom of action by the municipalities. The source material used in the report comprised the local government inquiry conducted in spring and summer 2015 and other research and statistical information. The working group has, in line with its commission, also given a proposal concerning a survey of statutory duties in which the municipalities by their own decisions expand the content of the duties or the service level. The proposal by the working group is included in this report.		

Valtiovarainministeriölle

Toukokuussa 2015 voimaan tullut uusi kuntalaki (410/2015) sisältää säännökset kuntatalousohjelmasta. Kuntatalousohjelman valmistelu on osa julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen valmistelua. Kuntatalousohjelma sisältää julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevan osan. Kuntalain mukaan kuntatalousohjelman tulee koskea kaikkia kuntien tehtäviä ja ohjelmassa tulee eritellä kuntien lakisääteiset ja muut kuntien tehtävät.

Kuntien lakisääteisistä tehtävistä on käytössä hyvä kokonaiskuva valtiovarainministeriössä vuonna 2012 tehdyn kartoituksen (Valtiovarainministeriö 2013) sekä syksyllä 2015 julkaistun lakisääteisten tehtävien tietoaaineistoa koskevan päivityksen (Valtiovarainministeriö 2015) ansiosta. Kuntien itsehallinnollisista tehtävistä ei sen sijaan ole aiemmin ollut koottua tietoa. Tähän asiaan kiinnitti huomiota myös Kuntien tehtävien arviointi -työryhmä (VM107:00/2011), joka ehdotti loppuraportissaan kuntien itsehallinnollisten tehtävien kartoittamista (Valtiovarainministeriö 2014a).

Valtiovarainministeriö asetti 15.4.2015 työryhmän valmistelemaan itsehallinnollisten tehtävien kartoitusta ja sen toteutusta. Valmisteluryhmän työn tavoitteena oli muodostaa kuntatalousohjelmaa ja kuntien tehtäviin ja velvoitteisiin liittyvää päätöksentekoa varten kokonaiskuva itsehallinnollisten tehtävien sisällöstä ja laajuudesta sekä kuntakohtaisesta vaihtelusta. Lisäksi tavoitteena oli selvittää tehtävien yhteys kuntien lakisääteisiin tehtäviin. Työryhmän tuli:

- valmistella ja toteuttaa kunnille sähköinen kysely kuntien itsehallinnollisista tehtävistä ja niiden laajuudesta;
- analysoida ja tuottaa raportti kyselyn kautta saadun aineiston ja muun materiaalin pohjalta kuntien itsehallinnollisista tehtävistä;
- tehdä ehdotus siitä, miten kartoitetaan ne tehtävät, joilla kunnat omin päätöksin laajentavat lakisääteisten tehtävien sisältöä ja palvelutasoa.

Työryhmään jäseniksi nimettiin hallitusneuvos Janne Öberg opetus- ja kulttuuriministeriöstä, neuvotteleva virkamies Mikko Nygård sosiaali- ja terveysministeriöstä, hallitusneuvos Tuula Manelius työ- ja elinkeinoministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Minna-Marja Jokinen ja finanssineuvos Tuomo Mäki valtiovarainministeriöstä, kehittämisspäälikkö Juho Korpi ympäristöministeriöstä sekä kehittämisspäälikkö Marja Lahtinen Suomen Kuntaliitosta. Työryhmän ministeriöiden yhdyshenkilöiksi nimettiin hallitusneuvos Kaisa Leena Välipirtti liikenne- ja viestintäministeriöstä sekä lainsäädäntöneuvos Eriika Melkas maa- ja

metsätalousministeriöstä. Työryhmän puheenjohtajaksi nimettiin finanssineuvos Hannele Savioja ja sihteeriksi neuvotteleva virkamies Ville-Veikko Ahonen valtiovarainministeriöstä. Loppuraportin kokoamisesta ja toimittamisesta vastasi projektisuunnittelija Jussi Lammassaari valtiovarainministeriöstä.

Kevään ja kesän 2015 aikana työryhmä valmisteli ja toteutti sähköisen kyselyn kunnille kuntien itsehallinnollisista tehtävistä ja niiden laajuudesta. Kuntakyselyn lisäksi työryhmän raportin valmistelussa hyödynnettiin myös muuta olemassa olevaa tutkimustietoa ja tilastomateriaalia. Syys- ja lokakuun aikana työryhmä on hyväksynyt loppuraportin siihen sisältyvine johtopäätöksineen. Työryhmä on lisäksi valmistellut ehdotuksen niiden tehtävien kartoittamisesta, joilla kunnat omin päätöksin laajentavat lakisääteisten tehtävien sisältöä ja palvelutasoa.

Työryhmä toteaa raportissa, että rajausta kunnan yleisen toimialan mukaisten itsehallinnollisten tehtävien ja erityiseen toimialaan kuuluvien lakisääteisten tehtävien välille ei voida täysin yksiselitteisesti tehdä. Lähes kaikissa kunnan tehtävissä on elementtejä niin itsehallinnollisista kuin erityiseen toimialaankin kuuluvista tehtävistä. Itsehallinnollisten tehtävien määrittelyyn liittyvien haasteiden sekä työryhmän työn tavoitteiden vuoksi työryhmä kävi kartoitustyönsä aikana myös läpi kuntien lakisääteisiä, mutta vapaaehtoisia tehtäviä, lakisääteisiä määrärahasidonnaisia tehtäviä sekä niin sanottuja lakisääteisiä toimeksiantotehtäviä. Itsehallinnollisten tehtävien kartoitus täydensi käynnissä ollutta kuntien lakisääteisten tehtävien kartoitusta.

Työryhmä on tehnyt seuraavat johtopäätökset kuntien itsehallinnollisista tehtävistä:

1. Valtaosa kuntien kaikista tehtävistä on lakisääteisiä tehtäviä. Muiden kuin lakisääteisten tehtävien osuus kuntien tehtävistä on tehdyn kartoitustyön perusteella noin 10–20 prosenttia. Arvioiden mukaan muiden kuin lakisääteisten tehtävien osuus on suurin 40 000–100 000 asukkaan kunnissa ja pienin alle 6 000 asukkaan kunnissa.
2. Raja lakisääteisten ja itsehallinnollisten tehtävien välillä on epäselvä ja myös lakisääteisiin tehtäviin sisältyy paljon kuntien toimintavapautta. Kuntien lakisääteisiin tehtäviin sisältyy merkittävästi kuntien harkintavaltaa ja toimintavapautta siitä, kuinka laajasti kunta tehtävät järjestää tai ottaako kunta tehtävän ylipäätään järjestettäväkseen. Harkintavaltaa on erityisesti opetus-, liikunta-, kulttuuri- ja nuorisotoimen tehtävissä.
3. Kuntien toiminnassa ei tehdä usein eroa tehtävien lakisääteisyyden tai itsehallinnollisuuden välillä. Käytännössä kuntien kannalta tehtävät muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden, joka on muodostunut pitkällä aikavälillä lainsäädännön vaatimusten ja paikallisten olosuhteiden ja tarpeiden mukaisesti. Myös tehtävien luokittelu eri toimialojen tehtäväksi on usein hankalaa – esimerkiksi liikuntapaikalla saattaa olla merkitystä kuntalaisten liikuntapalveluiden lisäksi myös kunnan elinkeinotoiminnalle, matkailun edistämislle tai kuntamarkkinoinnille.
4. Kuntien itsehallinnolliset tehtävät heijastelevat kunkin kunnan väestön palvelutarpeita, ja usein itsehallinnolliset tehtävät täydentävät lakisääteisiä tehtäviä. Lisäksi itsehallinnolliset tehtävät heijastelevat kunnan elinvoimapolitiikan painopisteitä (esimerkiksi painotusta matkailun edistämiseen). Vaikka kuntien tehtävien ja kunta-

talouden näkökulmasta itsehallinnollisten tehtävien merkitys on pieni, voivat ne tiettyjen väestöryhmien palvelutarpeiden osalta olla merkittäviä lähipalveluita (esimerkiksi koirapalvelut, pienvenesatamat). Itsehallinnolliset tehtävät ovat usein tärkeitä tehtäviä kunnan elinvoiman näkökulmasta.

5. Merkittävimmät kuntien puhtaasti itsehallinnolliset tehtävät liittyvät elinkeinoelämän ja työllisyyden edistämiseen, asuntotuotantoon sekä erilaisiin kunnan myöntämiin avustuksiin yhteisöille. Itsehallinnollisten tehtävien määrä näiden toimintojen ulkopuolella on hyvin laaja ja kuntakohtainen vaihtelu on suurta. Huomioitavaa on, että joitakin itsehallinnollisia tehtäviä on ottanut hoitaakseen vain muutamat yksittäiset kunnat, kun taas joitakin tehtäviä on ottanut hoitaakseen lähes kaikki kunnat.
6. Kuntatalouden näkökulmasta puhtaasti itsehallinnollisten tehtävien merkitys on vähäinen. Merkittävimmät kustannukset itsehallinnollisten tehtävien hoitamisesta liittyvät kunnan elinkeinotoimeen sekä asuntotuotantoon.
7. Kuntatalouden sopeutustoimenpiteiden näkökulmasta itsehallinnollisten tehtävien merkitys on vähäinen. Kuntien sopeutustoimenpiteet koskevat usein kaikkia kuntien toimintoja ja erittelyä itsehallinnollisten tehtävien ja kunnan lakisääteisten tehtävien osalta ei usein tehdä. Toisaalta tilanne on ristiriitainen, sillä monet kunnat pyrkivät myös hakemaan säästöjä nimenomaan itsehallinnollisista tehtävistä luopumalla niistä kokonaan tai laskemalla palvelutasoa. Lisäksi säästöjä haetaan erityisesti lakisääteisistä, mutta kunnille vapaaehtoisista tehtävistä. Tehtävistä luovutaan usein kuntatalouteen liittyvien syiden takia, mutta myös palvelutarpeeseen liittyvien muutosten takia (esimerkiksi tarve palvelulle on vähentynyt tai poistunut kokonaan).
8. Kuntien lakisääteisissä, mutta vapaaehtoisissa tai määrärahasidonnaisissa tehtävissä kuntakohtainen vaihtelu on suurta. Tehtävien merkitys kuntataloudelle on huomattavasti laajempi kuin puhtaasti itsehallinnollisten tehtävien. Merkittävimmät kuntien vapaaehtoiset tai määrärahasidonnaiset lakisääteiset tehtävät liittyvät opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan tehtäviin, kuten lukio- ja ammatillisen koulutuksen järjestämiseen. OKM:n hallinnonalan tehtävien lisäksi merkittäviä kustannuksia vapaaehtoisista tehtävistä aiheutuu lähinnä joukkoliikenteeseen liittyvistä tehtävistä, lasten kotihoidontuen ja yksityisen hoidon tuen kuntalisistä sekä osallistumisesta yksityisteiden ylläpitoon.
9. Kuntien lakisääteiset, toimeksiantoon perustuvat tehtävät ovat kaikkien kuntien tehtävien ja kuntatalouden näkökulmasta marginaalinen ryhmä. Lakisääteisiä toimeksiantotehtäviä kunnilla on 6–7 kappaletta. Toimeksiantotehtäviin sisältyy usein ristiriitoja kuntien ja valtion viranomaisten välillä tehtävien hoitamisesta aiheutuvien kustannusten kompensoinnin riittävydestä. Toimeksiantotehtävistä laajuudeltaan merkittävien on kuntien osallistuminen valtion tienpidosta aiheutuviin kustannuksiin.
10. Kuntien talous- ja toimintatilastoinnista ei saada yksiselitteistä kuvaa kuntien tehtävien kustannuksista ja kustannusten jakautumisesta erityisen toimialan ja yleisen toimialan tehtäviin. Tilastokeskuksen kuntien vastauksista kokoamat tiedot kuntien taloudesta poikkeavat myös monilta osin muiden viranomaisten keräämistä tilastotiedoista.

Työryhmän yhtenä tehtävänä oli tehdä ehdotus siitä, miten kartoitetaan ne tehtävät, joilla kunnat omin päätöksin laajentavat lakisääteisten tehtävien sisältöä ja palvelutasoa. Työryhmän näkemys on, että ennen päätöksiä selvitystyön toteuttamisesta tulisi määrittää tarkemmin kartoituksen tuottamien tietojen käyttötarkoitus ja selvitystyön toimeksianto niin, että tavoitteena on nimenomaan rahoitusperiaatteen toteutumisen seuranta. Työryhmän näkemyksen mukaan selvitystyö voidaan mahdollisesti kytkeä Tulevaisuuden kunta-valmistelutyöhön. Työryhmä ei nähnyt tarpeellisena käynnistää selvitystyötä, mikäli edellä kuvatut reunaehdot eivät jatkovalmistelussa toteudu.

Työryhmän johtopäätöksiä ja kartoituksen tuloksia hyödynnettiin kuntatalousohjelman 2016–2019 valmistelussa.

Työryhmä jättää raportin valtiovarainministeriölle.

Hannele Savioja

Janne Öberg

Mikko Nygård

Tuula Manelius

Minna-Marja Jokinen

Tuomo Mäki

Juho Korpi

Marja Lahtinen

Kaisa Leena Välipirtti

Eriika Melkas

Ville-Veikko Ahonen

Jussi Lammassaari

Sisältö

1	Kuntien itsehallinnollisten tehtävien määrittelystä	15
1.1	Kunnan tehtävät ja toimiala	15
1.2	Kunnan itsehallinnollisten tehtävien määrittelystä	16
2	Itsehallinnollisten tehtävien kartoituksen toteutus	19
2.1	Itsehallinnollisten tehtävien valmisteluryhmän tavoitteet ja tehtävät	19
2.2	Kuntakyselyn toteuttaminen	21
2.3	Kyselyä täydentävä aineisto	22
2.4	Aineiston käsittely	23
3	Kuntien itsehallinnolliset tehtävät	25
3.1	Yleiskuva itsehallinnollisten tehtävien sisällöstä ja laajuudesta sekä kehittämisestä	25
3.2	Itsehallinnollisten tehtävien sisältö ja laajuus tehtäväalueittain	30
4	Lakisääteiset, mutta kunnille vapaaehtoiset tehtävät	53
4.1	Yleiskuva lakisääteisistä, mutta kunnille vapaaehtoisista tehtävistä	53
4.2	Sosiaali- ja terveysministeriön toimiala – tehtävät, niiden laajuus ja organisointitavat	54
4.3	Opetus- ja kulttuuriministeriön toimiala – tehtävät, niiden laajuus ja organisointitavat	61
4.4	Liikenne- ja viestintäministeriön toimiala – tehtävät, niiden laajuus ja organisointitavat	84
4.5	Maa- ja metsätalousministeriön toimiala – tehtävät, niiden laajuus ja organisointitavat	88
4.6	Työ- ja elinkeinoministeriön toimiala – tehtävät, niiden laajuus ja organisointitavat	89
4.7	Muut toimialat – tehtävät, niiden laajuus ja organisointitavat	91

5	Lakisääteiset, määrärahasidonnaiset tehtävät	93
5.1	Yleiskuva lakisääteisistä, määrärahasidonnaisista tehtävistä.....	93
5.2	Lakisääteisten määrärahasidonnaisten tehtävien sisältö, laajuus ja organisointitavat	94
6	Lakisääteiset, toimeksiantoon perustuvat tehtävät	109
6.1	Yleiskuva lakisääteisistä, toimeksiantoon perustuvista tehtävistä	109
6.2	Lakisääteisten toimeksiantotehtävien sisältö, laajuus ja organisointitavat	111
7	Johtopäätökset kuntien itsehallinnollisten tehtävien kartoituksesta	117
8	Ehdotus lakisääteisten tehtävien kuntakohtaisen vaihtelun selvittämisestä..	119
	Liite 1: Kyselylomake kuntien itsehallinnollisten tehtävien kartoituksesta.....	121
	Liite 2: Luettelo kyselyyn vastanneista kunnista	133
	Liite 3: Aineistoluettelo	135

1 Kuntien itsehallinnollisten tehtävien määrittelystä

Kuntien tehtävät jaetaan vakiintuneen käytännön mukaan usein lakisääteisiin ja ei-lakisääteisiin tehtäviin. Näistä lakisääteiset tehtävät muodostavat kunnan erityisen toimialan ja ei-lakisääteiset, kuntien itse itselleen ottamat tehtävät, muodostavat kunnan yleisen toimialan. Kuntien itsehallinnollisten tehtävien katsotaan tällaisessa jaossa sijoittuvan yleisen toimialan ei-lakisääteisiin tehtäviin. Käytännössä raja kuntien itsehallinnollisten tehtävien ja muiden tehtävien välillä ei kuitenkaan ole näin selvä, sillä kuntien lakisääteisiin tehtäviin sisältyy usein itsehallinnollisia elementtejä. Tässä luvussa tarkastellaan kuntien tehtäviä ja toimialaa sekä erityisesti itsehallinnollisten tehtävien määrittelyyn liittyviä haasteita.

1.1 Kunnan tehtävät ja toimiala

Kuntalain 7 §:n (410/2015) mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa sekä sille laissa säädettyt tehtävät. Uusia tehtäviä tai velvollisuuksia kunnalle voidaan antaa vain lailla säätämällä. Kunnat voivat lisäksi hoitaa tehtäviä sopimusperusteisesti eli ottamalla niin kutsuttuja toimeksiantotehtäviä hoitaakseen. Kunnan mahdollisuuksia hoitaa tehtävä omassa organisaatiossaan kilpailutilanteessa markkinoilla on rajoitettu kuntalain yhtiöittämisvelvollisuussäännöksillä.

Lakisääteiset tehtävät muodostavat kunnan erityisen toimialan. Pääosa kunnan tehtävistä perustuu nykyisin erityislainsäädäntöön ja kunnan on näitä tehtäviä hoitaessaan noudatettava asianomaisen lain säännöksiä. Raja itsehallinnon nojalla hoidettaviin tehtäviin on kuitenkin häilyvä, sillä myös erityislainsäädännön mukaisten tehtävien järjestämiseen ja hoitamiseen liittyy usein mahdollisuus päättää harjoitettavan toiminnan organisoimisesta ja sisällön laajuudesta eli myös lakisääteisiin kunnan tehtäviin sisältyy usein itsehallinnollinen elementti.

Kunnan yleisen toimialan muodostavat ne tehtävät, joiden hoitamisesta kunta on päättänyt itsehallintonsa nojalla. Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 1/1998) todetaan, että ”kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatteeseen kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen”. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 1 artiklassa säädetään myös yleisen toimialan kuulumisesta paikallisen itsehallinnon keskeiseksi osaksi.

Lähtökohtaisesti kunnan yleistä toimialaa rajoittavat oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa vähitellen muotoutuneet periaatteet. Osa periaatteista on samoja kuin hallinnon yleiset oikeusperiaatteet eli yhdenvertaisuus-, objektiviteetti- ja suhteellisuusperiaate, tasapuolisen kohtelun vaatimus sekä harkintavallan väärinkäytön kielto. Lisäksi vakiintuneesti yleistä toimialaa rajoittaviksi periaatteiksi on oikeuskäytännössä katsottu asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen, tehtävän paikallisuus, yksityisen tukemisen kielto, hallinnon toissijaisuus ja työnjako muiden viranomaisten kanssa sekä spekulatiivisen toiminnan kielto. Kunnan ei lisäksi ole katsottu voivan harjoittaa puhtaasti kaupallista tai teollista toimintaa ja yleishyödyllisyyden periaatteen mukaan toiminnasta on oltava yleistä etua kunnalle. Ajan kuluessa tulkinnat ovat kuitenkin muuttuneet ja eläneet, oikeuskäytäntöä yleisen toimialan rajoista on vähän ja ratkaisut ovat vanhoja.

1.2 Kunnan itsehallinnollisten tehtävien määrittelystä

Rajausta kunnan yleisen toimialan mukaisten itsehallinnollisten tehtävien ja erityiseen toimialaan kuuluvien lakisääteisten tehtävien välille ei voida täysin yksiselitteisesti tehdä. Itsehallinnollisten tehtävien määrittelyyn vaikuttaa, mitkä tehtävät kulloinkin on säädetty kunnille pakollisiksi. Näin ollen itsehallinnolliset tehtävät voitaisiin määritellä myös kääntäen siten, että kaikki ne tehtävät, jotka eivät ole pakollisia, ovat kunnille vapaaehtoisia. Tehtäviä voidaan tarkastella myös niitä koskevan sääntelyn kautta. Tehtävä voi olla kunnalle vapaaehtoinen, mutta siitä huolimatta tehtävän hoitamista on laissa säännelty. Valtiovarainministeriön asettaman niin sanotun normihanketyöryhmän vuonna 2011 julkaistuissa ehdotuksissa (Valtiovarainministeriö 2011) noudatettiin seuraavaa kuntien tehtävien luokittelua:

- 1) *Vapaaehtoiset ja pakolliset.* Vapaaehtoisilla tehtävillä tarkoitetaan niitä tehtäviä, joissa kunnalla on harkintavalta siihen liittyen, ryhtyykö se tehtävää hoitamaan. Vapaaehtoiset tehtävät ovat yleensä ei-lakisääteisiä, mutta kunnalla voi olla myös sellaisia vapaaehtoisia tehtäviä, joita koskee erityislainsäädäntö.
- 2) *Ei-lakisääteiset ja lakisääteiset.* Tämän kategoria puolestaan jakautui seuraavasti:
 - Tehtävä on lakisääteinen, mutta kunnalle vapaaehtoinen. Toiminnan käynnistäminen on kokonaan kunnan harkinnassa, mutta toimintaa säännellään.
 - Tehtävä on lakisääteinen ja määrärahasidonnainen. Kunnan on järjestettävä tehtävä, mutta siihen käytettävät voimavarat ja tehtävän laajuus ovat kunnan harkinnassa.
 - Tehtävä on lakisääteinen ja määrärahasta riippumaton. Kunnan on järjestettävä tehtävä määrärahasta riippumattomana subjektiivisena oikeutena.
 - Tehtävä on lakisääteinen ja tarvesidonnainen. Kunnan on järjestettävä tehtävä, jos laissa säädetty tarvetta osoittavat perusteet täyttyvät; esimerkiksi kaavoitus.
 - Niin sanotut lakisääteiset toimeksiantotehtävät. Tehtävä voi olla esimerkiksi lakisääteinen ja vapaaehtoinen, kuten asumisen tukitehtävät sekä vapaaehtoinen maatalouslomit.

Lähes kaikissa kunnan tehtävissä on siis elementtejä niin itsehallinnollisista kuin erityiseen toimialaankin kuuluvista tehtävistä. Päätös ryhtyä hoitamaan tehtävää voi olla kunnalle täysin vapaaehtoinen, jolloin kyse on lähtökohtaisesti itsehallinnollisesta tehtävästä. Mikäli kunta päättää ryhtyä tehtävää hoitamaan, tehtävän varsinaista hoitamista saattaa kin säännellä erityislainsäädäntö, jolloin tehtävä on lakisääteinen. Esimerkki tällaisesta tehtävästä on muun muassa lukiokoulutus.

Vastaavasti tehtävä saattaa olla lakisääteinen, mutta samalla se on määrärahasidonnainen eli kunta itsehallintonsa nojalla päättää, millaiset resurssit se suuntaa tehtävän hoitamiseen. Tällaisista tehtävistä on kyse esimerkiksi liikuntalain (390/2015) mukaisissa kunnan tehtävissä. Erityislainsäädännössä saatetaan myös asettaa tehtävän hoitamiseksi tietty minimitaso, mutta kunta voi itsehallintonsa nojalla päättää, että se suuntaa tehtävän hoitamiseen lain vaatimaa enemmän resursseja ja hoitaa tehtävää kattavammin kuin säännökset edellyttävät. Näissä kaikissa tapauksissa tehtävän hoitamiseen liittyy selvä itsehallinnollinen osuus eli päätös tehtävän hoitamiseen käytettävistä resursseista.

Yhtenä luokitteluperusteena voidaan pitää myös sitä, onko tehtävä niin sanottu valtionosuustehtävä. Eli myönnetäänkö tehtävän hoitamiseksi valtionosuutta, josta säädetään laissa kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009) sekä laissa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009). Erityisesti opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain perusteella kunnalle maksetaan laskennallisten perusteiden mukaista valtionosuutta myös sellaisiin tehtäviin, joiden hoitamiseen ryhtyminen on kunnalle vapaaehtoista tai jotka ovat määrärahasidonnaisia eli kunta voi itse päättää, millaiset resurssit se suuntaa tehtävän hoitamiseen. Myönnettävä valtionosuuskaan ei siis välttämättä poista tehtävästä siihen liittyviä itsehallinnollisia elementtejä eli lähtökohtaisesti kunnan päätösvaltaa tehtävän hoitamiseen käytettävien resurssien määrästä.

2 Itsehallinnollisten tehtävien kartoituksen toteutus

Valtiovarainministeriö asetti 15.4.2015 työryhmän (VM039:00/2015) valmistelemaan ja toteuttamaan kuntien itsehallinnollisten tehtävien kartoituksen. Kuntien itsehallinnollisten tehtävien valmisteluryhmän toimikausi oli 20.4.2015–31.10.2015. Valmisteluryhmän toimeksiantoon perustuen valtiovarainministeriö toteutti kesällä 2015 kuntien itsehallinnollisiin tehtäviin liittyvän kuntakyselyn, jonka tuloksiin ja muuhun täydentävään tutkimus- ja tilastoaineistoon tämä raportti perustuu. Tässä luvussa kuvataan valmisteluryhmän tavoitteita ja tehtävää, kuntakyselyn toteuttamista ja kyselyn tuottamaa tietoa sekä muuta tämän raportin valmistelussa käytettyä täydentävää tutkimus- ja tilastoaineistoa ja kerätyn aineiston käsittelyä.

2.1 Itsehallinnollisten tehtävien valmisteluryhmän tavoitteet ja tehtävät

Valmisteluryhmän asettamista suunniteltiin epävirallisessa työryhmässä, joka koostui ministeriöiden ja Suomen Kuntaliiton edustajista. Epävirallinen työryhmä työskenteli maalisi- ja huhtikuussa 2015. Työryhmä käsitteli muun muassa itsehallinnollisten tehtävien määrittelyä sekä työryhmän asettamisen etenemistä ja työlle asetettavia tavoitteita.

Valmisteluryhmän työn tavoitteena oli muodostaa kuntatalousohjelmaa ja kuntien tehtäviin ja velvoitteisiin liittyvää päätöksentekoa varten kokonaiskuva itsehallinnollisten tehtävien sisällöstä ja laajuudesta sekä kuntakohtaisesta vaihtelusta. Lisäksi tavoitteena oli selvittää tehtävien yhteys kuntien lakisääteisiin tehtäviin.

Ryhmän työn tarkempina tavoitteina oli tuottaa päätöksentekoa ja jatkovalmistelua varten tietoa:

- kuntien itsehallinnollisten tehtävien sisällöstä ja laajuudesta;
- itsehallinnollisten tehtävien kustannuksista;
- tehtävien ja kustannusten kuntakohtaisesta vaihtelusta;
- itsehallinnollisten tehtävien liittymisestä valtion hoitamiin tehtäviin;
- itsehallinnollisten tehtävien suhteesta kunnan lakisääteisiin tehtäviin ja palveluihin.

Valmisteluryhmän asettamisen taustalla olivat uuden kuntalain (410/2015) säännökset Kuntatalousohjelman valmistelusta sekä Kuntien tehtävien arviointi -työryhmän (VM107:00/2011) ehdotus itsehallinnollisten tehtävien kartoittamisesta.

Uudessa kuntalaissa valtiovarainministeriön vastuulla on julkisen talouden suunnitelmaan kytkeytyvän kuntatalousohjelman valmistelu. Kuntalain mukaan kuntatalousohjelman tulee koskea kaikkia kuntien tehtäviä ja ohjelmassa tulee eritellä kuntien lakisääteiset ja itsehallinnolliset tehtävät. Kuntatalousohjelman valmisteleminen tarvitaan yhtenäisen tietopohja kuntien kaikista tehtävistä ja niihin käytetyistä resursseista.

Valmisteluryhmän tehtävänä oli:

- 1) valmistella ja toteuttaa kunnille sähköinen kysely kuntien itsehallinnollisista tehtävistä ja niiden laajuudesta;
- 2) analysoida ja tuottaa raportti kyselyn kautta saadun aineiston ja muun materiaalin pohjalta kuntien itsehallinnollisista tehtävistä;
- 3) tehdä ehdotus siitä, miten kartoitetaan ne tehtävät, joilla kunnat omin päätöksin laajentavat lakisääteisten tehtävien sisältöä ja palvelutasoa.

Valmisteluryhmän puheenjohtaja ja sihteeri nimettiin valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osastolta. Jäsenet ryhmään nimettiin sosiaali- ja terveysministeriöstä, opetus- ja kulttuuriministeriöstä, ympäristöministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä, Suomen Kuntaliitosta sekä valtiovarainministeriön budjettiosastolta sekä kunta- ja aluehallinto-osastolta. Lisäksi valmisteluryhmään oli nimettyinä ministeriöiden yhdyshenkilöinä edustajat maa- ja metsätalousministeriöstä sekä liikenne- ja viestintäministeriöstä.

Itsehallinnollisten tehtävien määrittelyyn liittyvien haasteiden vuoksi työryhmä kävi kartoitustyönsä aikana myös läpi kuntien lakisääteisiä, mutta vapaaehtoisia tehtäviä, lakisääteisiä määrärahasidonnaisia tehtäviä sekä niin sanottuja lakisääteisiä toimeksiantotehtäviä. Itsehallinnollisten tehtävien kartoitus täydensi käynnissä ollutta kuntien lakisääteisten tehtävien kartoitusta.

Valmisteluryhmä kokoontui toimikautensa aikana 7 kertaa. Ryhmän kokouksissa käsiteltiin kevään ja alkukesän aikana kuntakyselyn rakennetta, rajausta ja sisältöä sekä kyselyn toteuttamiseen liittyvää prosessia. Alkusyksyn kokouksissa valmisteluryhmän työssä korostui ryhmän raportin valmistelu sekä ryhmän toimeksiannon mukaisesti ehdotuksen valmistelu siitä, miten kartoitetaan ne tehtävät, joilla kunnat omin päätöksin laajentavat lakisääteisten tehtävien sisältöä ja palvelutasoa.

Valmisteluryhmän raportti julkaistiin valtiovarainministeriön julkaisusarjassa.

2.2 Kuntakyselyn toteuttaminen

Valmisteluryhmän toimintaan ja itsehallinnollisten tehtävien kartoitukseen liittyen valtiovarainministeriö toteutti kevään ja kesän 2015 aikana kaikille Manner-Suomen kunnille suunnatun sähköisen Webropol-kyselyn itsehallinnollisten tehtävien sisällöstä ja laajuudesta. Kysymyslomakkeen sisältö valmisteltiin itsehallinnollisten tehtävien kartoituksen valmisteluryhmässä. Lomakkeeseen saatiin valmisteluvaiheessa kommentteja myös kunnilta.

Kyselyn vastausaika oli 20.5.2015–18.6.2015. Vastausaikaa jatkettiin myöhemmin kesäkuun loppuun saakka. Myös tämän jälkeen saapuneet vastaukset otettiin kuitenkin raportoinnissa huomioon.

Itsehallinnollisten ja lakisääteisten tehtävien määrittelyn haasteellisuuden vuoksi kyselyyn sisällytettiin kysymyksiä myös sellaisista kuntien lakisääteisistä tehtävistä, jotka kunta voi ottaa hoitaakseen oman harkinnan perusteella tai joiden hoitaminen perustuu valtion viranomaisen ja kunnan väliseen sopimukseen. Näiden tehtävien osalta kartoitettiin tietoja vain niiltä osin, kun tietoa ei ollut saatavilla tilastoista tai aikaisemmin toteutettujen selvitysten ja tutkimusten kautta.

Kyselyssä pyrittiin lähtökohtaisesti siihen, että kyselyyn vastaamisessa tarvittavat tiedot olisivat olleet löydettävissä kuntien tilinpäätöskertomuksista, tilinpäätöksistä ja talousarvioista sekä toimialakohtaisista niin sanotuista käyttötaloussuunnitelmista.

Kysely oli jaettu kolmeen osioon:

Osio A: Kunnan yleisen toimialan tehtävät ja niiden laajuus;

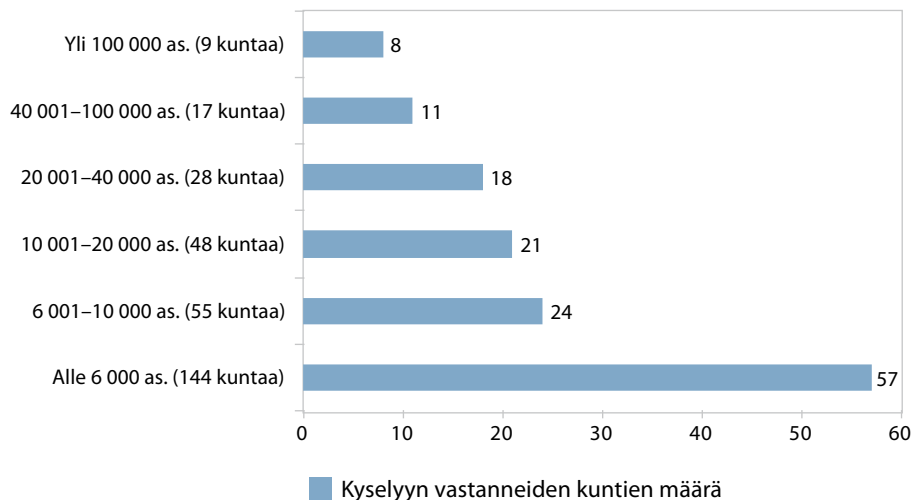
Osio B: Lakisääteiset, mutta kunnalle vapaaehtoiset tehtävät ja niiden laajuus;

Osio C: Lakisääteisten ja muiden tehtävien arvioitu kehitys.

Kyselylomake on raportin liitteenä (liite 1).

Kyselyyn vastasi yhteensä 139 kuntaa. Kyselyn vastasi noin 46 prosenttia Manner-Suomen kunnista. Vastanneiden kuntien yhteenlaskettu väkiluku on noin 3 800 000 asukasta ja väkiluvun osuus koko maan väkiluvusta on noin 71 prosenttia. Lahden kaupunkia lukuun ottamatta kyselyyn vastasivat kaikki Suomen yli 100 000 asukkaan kunnat. Alle 100 000 asukkaan kuntien osalta vastausprosentteissa ei ollut kuntakokoryhmittäin tarkasteltuna merkittäviä eroja. Vastanneiden kuntien määrää ja suhteellista osuutta on tarkasteltu kuntakokoryhmittäin kuviossa 1. Luettelo kyselyyn vastanneista kunnista on loppuraportin liitteenä (liite 2).

Kuvio 1. Kyselyyn vastanneet kunnat kuntakokoryhmittäin
(suluissa kuntakokoryhmään kuuluvien kuntien määrä Manner-Suomessa)



Maakunnittain tarkasteltuna vastausprosentit vaihtelivat 18–78 prosentin välillä. Korkeimmat vastausprosentit olivat Etelä-Karjalassa ja Pohjanmaalla, alhaisimmat Kanta-Hämeen ja Kainuun maakunnissa. Vastausprosenttien vaihtelusta johtuen vastausten analysoinnissa ei tehty vertailuja eri maakuntien välillä.

Kyselyyn vastanneiden henkilöiden asema kunnassa vaihteli kuntakoon mukaisesti. Väkiluvultaan pienemmissä kunnissa vastaajina olivat usein kunnanjohtajat tai kunnan-sihteerit. Keskisuurissa kunnissa vastaajina olivat kunnan tai kaupungin hallintojohtajat tai talousjohtajat. Suurissa, yli 100 000 asukkaan kaupungeissa kyselyn vastaukset koottiin useilta henkilöiltä ja vastausten koonnista huolehtivat usein kaupungin konserni-, hallinto- tai talousyksikössä työskentelevät henkilöt.

2.3 Kyselyä täydentävä aineisto

Kuntakyselyn lisäksi tämän raportin valmistelussa hyödynnettiin olemassa olevaa tutkimustietoa ja tilastomateriaalia. Itsehallinnollisten tehtävien laajuuden arvioinnissa hyödynnettiin muun muassa Tilastokeskuksen kokoamia tilastotietokantoja kuntien ja kuntayhtymien käyttötaloudesta ja toiminnasta. Tilastotietojen osalta raportin valmistelussa on hyödynnetty sekä Tilastokeskuksen koko maata koskevia aineistoja että yksittäisten kuntien toimittamia raportointitietoja kuntien käyttötalouteen liittyen.

Raportin valmistelussa on hyödynnetty laajasti myös eri tahojen toteuttamia erillisselvityksiä sekä niiden tuottamaa tutkimustietoa. Raportissa käytetystä tilasto- ja tutkimusaineistosta on laadittu luettelo, joka on raportin liitteenä (liite 3). Lähtökohtana kuntien itsehallinnollisten tehtävien kartoituksessa oli, ettei kuntakyselyyn sisällytetä sellaisia

kysymyksiä, joista oli saatavilla ajantasaista tietoa muita lähteitä käyttäen. Kuntakyselyn vastausten sekä julkisen tilastomateriaalin ja tutkimustiedon lisäksi raportin laatimisessa on hyödynnetty valmisteluryhmään kuuluvien ministeriöiden, muiden ministeriöiden ja Suomen Kuntaliiton asiantuntemusta, aineistoja ja tietokantoja.

Raportin tehtäväkohtaisissa analyyseissä kuntakyselyn ja muiden lähteiden tiedot on pyritty mahdollisuuksien mukaan esittämään rinnakkain. Tavoitteena on eri lähteiden kautta muodostaa kattava kokonaiskuva tehtävien luonteesta ja sisällöstä, toiminnan laajuudesta sekä erilaisista organisointitavoista.

Raportti on laadittu pääsääntöisesti keväällä 2015 voimassa olleen lainsäädännön mukaisesti. Raporttia kirjoitettaessa on kuitenkin mahdollisuuksien mukaan huomioitu tehtäväkohtaisessa lainsäädännössä valmisteilla olevat muutokset. Talouteen liittyvien tietojen osalta raportissa on keskitytty kuntien käyttötaloutta koskeviin tietoihin, minkä johdosta esimerkiksi kuntien investoinnit on rajattu taloudellisen tarkastelun ulkopuolelle.

2.4 Aineiston käsittely

Kuntakyselyn vastausten sekä muun täydentävän aineiston analysointi toteutettiin kesäkuun alun ja elokuun lopun välisenä aikana valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osastolla. Itsehallinnollisten tehtävien kartoitukseen asetettu valmisteluryhmä hyväksyi raportin sisällön elo-syyskuun aikana. Raportin viimeistelyyn osallistuivat valmisteluryhmään kuuluvien ministeriöiden ja Suomen Kuntaliiton edustajat. Valmisteluryhmään kuuluneet edustajat täydensivät raporttia oman organisaationsa näkökulmasta sekä osallistuivat aineiston pohjalta tehtyjen johtopäätösten muodostamiseen.

3 Kuntien itsehallinnolliset tehtävät

Itsehallinnolliset tehtävät muodostavat nykyisin vain pienen osan kuntien tehtävistä. Tehdyn kartoituksen perusteella muiden kuin lakisääteisten tehtävien osuus kaikista kuntien tehtävistä on noin 10–20 prosenttia. Muiden kuin lakisääteisten tehtävien osuuden arvioidaan kasvavan kuntakoon kasvaessa. Kuntatalouden näkökulmasta itsehallinnollisten tehtävien merkitys on vähäinen. Kunnan elinkeinotoiminnan ja elinvoiman, asumisen ja asukkaiden viihtyvyyden sekä lähipalveluiden ja -demokratian näkökulmasta itsehallinnollisilla tehtävillä on kuitenkin tärkeä merkitys. Tässä luvussa tarkastellaan kuntien itsehallinnollisten tehtävien sisältöä, merkitystä ja laajuutta, itsehallinnollisten tehtävien ja lakisääteisten tehtävien suhdetta sekä itsehallinnollisten tehtävien viime vuosien kehitystä ja tehtävissä tapahtuneita muutoksia.

3.1 Yleiskuva itsehallinnollisten tehtävien sisällöstä ja laajuudesta sekä kehittymisestä

3.1.1 Itsehallinnollisten tehtävien sisältö ja merkitys

Valtaosa kuntien tehtävistä on lakisääteisiä tehtäviä. Kuntien itsehallinnolliset tehtävät täydentävät lakisääteisiä tehtäviä kunnan asukkaiden palvelutarpeista sekä paikallisista olosuhteista lähtien.

Kuntien itsehallinnolliset tehtävät liittyvät erityisesti seuraaviin tehtäväkokonaisuuksiin:

- elinkeinoelämän ja työllisyyden edistäminen (mukaan lukien kuntamarkkinointi);
- asuntotuotanto (mukaan lukien ARA-asuntotuotanto);
- yhdistysten ja vapaan kansalaistoiminnan tukeminen;
- poliittisen toiminnan tukeminen;
- tietoverkkojen rakentaminen ja ylläpito;
- pienvenesatamat;
- muut itsehallinnolliset tehtävät.

Muita kartoituksessa esiin nousseita itsehallinnollisia tehtäviä ovat muun muassa ystävyyuskuntatoiminta, uusien kuntalaisten muistaminen ja huomionosoitukset, opiskelija-avustukset, hautausmaat, matonpesupaikat, maanlajitys- ja lumenkaatopaikat, viheralueet, puistot ja torit, koirapalvelut, vapaa-ajan kohteiden ylläpito sekä tutkimustoiminta.

Itsehallinnollisia tehtäviä voidaan luokitella tehtävien luonteen vuoksi esimerkiksi seuraavasti:

- kunnan asukkaille välttämättömiä *peruspalvelun kaltaisia palveluja* (esimerkiksi kunnan vuokra-asunnot ja ARA-asunnot);
- kunnan itsensä ylläpitämiä tai seudullisesti ylläpidettyjä *lähipalveluja* (esimerkiksi pienvenesatama ja koirapalvelut) (huom. nämä palvelut voidaan järjestää myös esimerkiksi avustusten kautta);
- kunnan elinvoimaan liittyviä *elinkeinotoimintaa edistäviä tehtäviä* (esimerkiksi avustukset, lainat ja takaukset yrityksille, matkailun edistämiseen ja kuntamarkkinointiin liittyvät tehtävät);
- kunnan elinvoimaan liittyviä *kunnan houkuttelevuutta edistäviä tehtäviä* (esimerkiksi kuntamarkkinointi, avustukset, opiskelija-avustukset, erilaiset laajakaistahankkeet ja vapaa-ajan kohteet);
- kunnan elinvoimaan liittyviä *kansalaistoimintaa edistäviä tehtäviä* (esimerkiksi avustukset kansalaisjärjestöille ja poliittisen toiminnan tukeminen);
- *rajattuja pienen asiakasryhmän palveluja*, joiden merkitys ei ole laaja, mutta joiden järjestäminen on välttämätöntä tiettyä rajattua tarvetta varten (esimerkiksi maanlajituspaikat).

Itsehallinnollisten tehtävien yksilöiminen on haasteellista eikä tehtävien tarkka rajaaminen ole välttämättä edes perusteltua. Kuntien toiminnassa ei usein tehdä eroa kuntien itsehallinnollisten tehtävien ja lakisääteisten tehtävien välillä, vaan kunkin kunnan tehtäväkokonaisuus muodostuu kunnan asukkaiden ja paikallisen elinkeinoelämän palvelutarpeiden sekä lainsäädännön määrittelemien tehtävien yhdistelmänä. Lisäksi kunnan tehtäviä ja palveluita määrittävät esimerkiksi kunnan sijainti, seudullinen yhteistyö sekä kulttuuriset seikat. Tehtäväkokonaisuudet ovat usein muodostuneet pitkän aikavälin myötä, mikä hämärtää itsehallinnollisten ja lakisääteisten tehtävien välistä rajaa.

Rajanvetoa lakisääteisten ja itsehallinnollisten tehtävien välille hankaloittaa myös se, että samaan tehtäväkokonaisuuteen saattaa usein liittyä sekä lakisääteisiä tehtäviä että kunnan itselle ottamia tehtäviä. Esimerkiksi työllisyyden edistämiseen liittyy lakisääteisiä ja itsehallinnollisia tehtäviä. Keskeinen johtopäätös tässä selvityksessä onkin, että itsehallinnollisia tehtäviä pitää määritellä tapauskohtaisesti, niihin liittyvän harkintavallan ja toimintavapauden kautta, huomioiden myös niihin liittyvät lakisääteiset tehtävät ja velvoitteet.

Itsehallinnolliset tehtävät ovat usein tehtäviä, jotka eivät muutoin tai muun toimijan kuin kunnan kautta järjestyisi. Tehtäviin kytkeytyy usein yhteistoiminta ja yhteistyö yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Tehtäviä ja niihin liittyviä palveluita kunta ylläpitää tai järjestää itse tai tehtävän hoitoon liittyy tai se on kokonaan avustustoimintaa tai takausten ja lainojen myöntämistä.

Tehdyn kartoituksen mukaan itsehallinnollisten tehtävien merkitys kuntatalouteen ja siihen liittyviin sopeutustoimenpiteisiin on vähäinen. Tehtävien merkitystä tuleekin analysoida erityisesti kunnan elinvoiman kehittämisen sekä lähipalveluiden ja -demokratian näkökulmista. Kääntäen voidaan todeta kuntatalouden olevan tärkeä itsehallinnollisten tehtävien kannalta, sillä sen keinoin on varmistettava, että kunnille on myös jatkossa voimavaroja suunnattavana itsehallinnollisiin tehtäviin ja paikallisista tarpeista lähteviin tehtäviin.

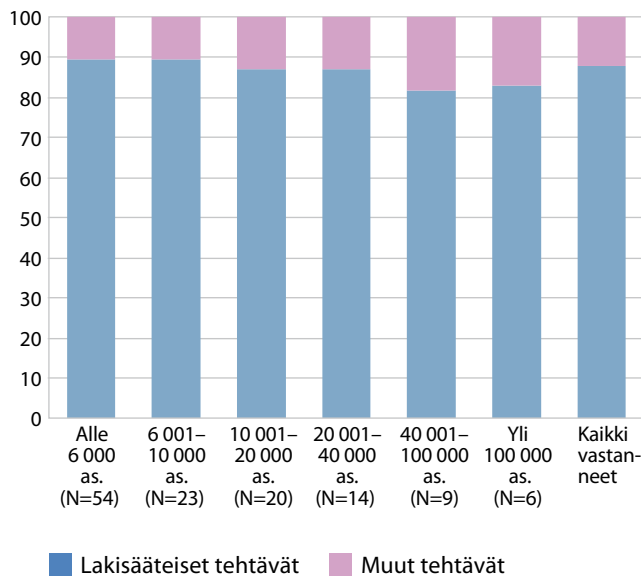
Raportin luvussa 3.1.2 käsitellään kuntien arviota muiden kuin lakisääteisten tehtävien osuudesta kuntien kaikista tehtävistä. Luvussa 3.1.3 käsitellään kuntien mahdollisia päätöksiä luopua itsehallinnollisten tehtävien hoitamisesta.

3.1.2 Itsehallinnollisten tehtävien ja lakisääteisten tehtävien suhde

Kuntakyselyssä vastaajia pyydettiin arvioimaan sitä, kuinka suuri osa kunnan tehtävistä on lakisääteisiä tehtäviä ja kuinka suuri osa muita tehtäviä. Vastaukset perustuivat vastaajien subjektiiviseen arvioon tehtäväryhmien laajuudesta.

Vastaajien arvion mukaan kuntien tehtävistä noin 88 prosenttia on lakisääteisiä tehtäviä ja noin 12 prosenttia muita tehtäviä. Arviot kuntien lakisääteisten ja muiden tehtävien suhteesta vaihtelivat huomattavasti kuntakokoryhmittäin. Kuntakoon kasvaessa lakisääteisten tehtävien osuus kaikista kunnan tehtävistä arvioitiin pääsääntöisesti pienemmäksi ja muiden kuin lakisääteisten tehtävien osuus vastaavasti suuremmaksi. Esimerkiksi 40 000–100 000 asukkaan kunnissa lakisääteisten tehtävien osuuden arvioitiin olevan noin 82 prosenttia ja muiden kuin lakisääteisten tehtävien osuuden noin 18 prosenttia kuntien tehtävistä. Alle 6 000 asukkaan kunnissa lakisääteisten tehtävien osuudeksi arvioitiin noin 90 prosenttia ja muiden kuin lakisääteisten tehtävien osuudeksi 10 prosenttia. Alle 6 000 asukkaan kunnat arvioivat lakisääteisten tehtävien osuuden olevan siis noin 8 prosenttiyksikköä suurempi verrattuna 40 000–100 000 asukkaan kuntien arvioon. Eroa voidaan pitää merkittävänä, vaikkakin kaikissa kuntakokoryhmissä lakisääteisten tehtävien arvioidaan muodostavan valtaosan kuntien tehtävistä. Kuntien arvioita lakisääteisten ja muiden tehtävien suhteesta on tarkasteltu kuviossa 2 kuntakokoryhmittäin.

Kuvio 2: Lakisääteisten tehtävien ja muiden tehtävien suhde kuntakokoryhmittäin (kuntien subjektiivinen arvio)



Vastausten perusteella ei voida tehdä suoria tulkintoja siitä, mistä kuntakokoryhmitäiset erot arvioissa johtuvat. Ne voivat johtua muun muassa siitä, että väestömäärän kasvassa palvelujen kysyntä ja tarve monipuolisemmalle palvelutarjonnalle lisääntyy. Selistystä voidaan hakea myös kuntataloudesta: kunnan taloudellinen liikkumavara voidaan kokea suuremmissa kunnissa laajemmaksi, mikä vaikuttaa arvioon kuntien lakisääteisten ja muiden tehtävien suhteesta. Arviot tehtävien suhteesta voidaankin tulkita subjektiivisesti arvioiksi siitä, minkälaiset mahdollisuudet kunnilla on osoittaa resursseja muihin kuin välttämättömiin lakisääteisiin tehtäviin.

Kyselyn vastauksissa yksittäisten kuntien vastausten välillä on suuria eroja. Lakisääteisten tehtävien arvioitiin kattavan enimmillään 99 prosenttia ja vähimmillään 60 prosenttia kuntien tehtävistä. Myös tämä havainto tukee sitä, että tehtäväryhmien arvioinnissa korostui vastaajien subjektiivinen näkemys kuntien taloudellisesta tilanteesta sekä lakisääteisiin tehtäviin liittyvästä yksityiskohtaisesta sääntelystä ja paikallisen liikkumavaran puutteesta lakisääteisten tehtävien sisällön määrittelyssä.

3.1.3 Itsehallinnollisten tehtävien kehitys ja mahdolliset tehtävistä luopumiset

Kuntakyselyssä selvitettiin, ovatko kunnat luopuneet viimeisen kolmen vuoden aikana jostain itsehallinnollisesta tai muutoin vapaaehtoisuuteen perustuvasta tehtävästä. Mikäli tällaisesta tehtävästä on luovuttu, pyydettiin vastaajia kertomaan, miksi tehtävästä on luovuttu.

Kysymykseen vastasi 96 kuntaa. Noin puolet vastanneista kunnista (47 kuntaa) totesi, ettei kunta ole luopunut viimeisen kolmen vuoden aikana itsehallinnollisesta tai muutoin vapaaehtoisuuteen perustuvasta tehtävästä. Alle neljännes kunnista (21 kuntaa) ilmoitti, että tehtävistä ei ole suoranaisesti luovuttu, mutta tehtävien sisältöä ja laajuutta on karstittu esimerkiksi leikkaamalla avustusten määrää, vähentämällä palvelupisteitä tai lyhentämällä toimipisteiden aukioloaika. Alle kolmannes vastanneista kunnista (29 kuntaa) ilmoitti luopuneensa jostain itsehallinnollisesta tai muutoin vapaaehtoisesta tehtävästä. Monet vastaajista ilmoittivat myös, että kunta on pyrkinyt siirtämään vastuuta tehtävien hoitamisesta kunnan ulkopuoliselle toimijalle, kuten mattolaiturin ylläpidon kyläyhdistyksille, koirapuistojen hoidon koirayhdistyksille ja vanhusten siivouspalvelun sosiaalisille yrityksille. Lisäksi monet vastaajat ilmoittivat, että joidenkin palvelujen tuotanto on osana tehtävien tarkastelua siirretty kuntien yhteistoiminnassa toteutettavaksi, joko siirtämällä tehtävä kuntayhtymälle tai perustamalla tehtävää varten yhteinen virka.

Vastaajat nimesivät kyselyssä joukon itsehallinnollisia tai kunnalle vapaaehtoisia lakisääteisiä tehtäviä, joista kunnat ovat luopuneet. Alle on listattu esimerkkejä tällaisista tehtävistä:

- koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminta (luovuttu kokonaan tai osittain);
- lasten kotihoidon tuen kuntalisät (luovuttu kokonaan tai osittain);
- omaishoidontuki (luovuttu tilapäisesti tai pysyvästi);
- yksityisteiden kunnostus, auraus ja valaistus;
- lukio;

- musiikkiluokka;
- pienvenesatama;
- kuljetuspalvelut (sosiaalihuoltolakiin liittyvät vapaaehtoiset kuljetukset, kutsutaksiliikenne ja maksuttomat palvelulinjat);
- avustukset (avustukset yhdistyksille, tapahtuma-avustukset, opiskelija-avustukset, stipendit oppilaitoksista valmistuneille sekä sanomalehtien viikonloppujakeluavustukset);
- muut tehtävät (nuohous, lentokenttä, jalkakäytävien ylläpito talviaikana, kunnan keskusta-alueen vartiointi, kuntamarkkinointi ja matkailuneuvonta, sotaveteraanien leskien ilmaiset ateriat, erilaiset laboratoriopalvelut, rakentamisen kannustepalkkiot, kouluisäntäpalvelut, maanläjityspaikat, liikuntapaikat ja mattolaiturit).

Lisäksi kunnat ilmoittivat luopuneensa taloudellisiin syihin vedoten kuntien omista viranhaltijoista tiettyjen tehtävien osalta. Tällaisia viranhaltijoita olivat esimerkiksi kunnan oma elinkeinoasiamies tai erillinen päihdetyöntekijä.

Kunnat, jotka ilmoittivat kyselyssä karsineensa tehtävien sisältöä ja laajuutta, ilmoittivat vähennysten usein kohdistuneen kaikkiin kunnan toimintoihin, ei yksinomaan itsehallinnollisiin tehtäviin. Kunnat ilmoittivat resurssien vähentämistä tapahtuneen muun muassa yksityisteiden auroissa tai ylläpidossa, yksityisille oppilaitoksille ja opiskelijoille myönnettävissä avustuksissa sekä kulttuuritoimen toimintamenoissa. Kunnat ilmoittivat myös, että palveluverkkoa on karsittu esimerkiksi mattolaitureiden, uimapaikkojen, ulkoilureitien ja leirintäalueiden osalta. Lisäksi monilta osin palveluihin liittyviä ehtoja on muutettu lainsäädännön asettamien vähimmäisvaatimusten tasolle. Esimerkkeinä tällaisesta mainittiin koulukuljetusten kilometrirajat ja koululaisten iltapäiväkerhotoiminnan tuntimäärät.

Valtaosa vastaajista perusteli tehtävistä luopumista taloudellisilla syillä. Monet vastaajista ilmoittivat kuitenkin, että tehtävistä luopumiseen vaikuttivat myös kysynnän väheneminen (esimerkiksi kutsutaksiliikenteen vähäinen käyttö tai aikuislukion vähentynyt oppilasmäärä) sekä muut toiminnalliset syyt.

Kunnilta kysyttiin kuntakyselyssä myös, onko niillä suunnitelmissa luopua seuraavan kolmen vuoden aikana jostain itsehallinnollisesta tai muutoin kuntien vapaaehtoisuuteen perustuvasta tehtävästä. Mikäli tällaisesta tehtävästä ollaan luopumassa, pyydettiin vastaajia kertomaan, miksi tehtävästä luovutaan.

Kysymykseen vastasi yhteensä 96 kuntaa. Yli kolmannes vastanneista kunnista (36 kuntaa) ilmoitti, että kunnalla ei ole suunnitelmissa luopua itsehallinnollisista tai muutoin vapaaehtoisista tehtävistä seuraavan kolmen vuoden aikana. Noin neljännes vastanneista kunnista (22 kuntaa) kuitenkin nimesi yhden tai useamman itsehallinnollisen tehtävän, josta kunta aikoo luopua. Lisäksi monet vastaajista (32 kuntaa) ilmoittivat, että keskusteluja tai suunnitelmia tehtävistä luopumisesta on ollut, mutta näitä tehtäviä ei ollut kyselyyn vastattaessa vielä yksilöity. Monissa vastauksissa viitattiin valmistelussa olevaan tai mahdollisesti valmisteltavaan talouden tasapainottamisohjelmaan, jonka yhteydessä tarkasteltaisiin myös itsehallinnollisia tehtäviä sekä niiden laajuutta.

Kuntien suunnitelmat tehtävistä luopumiseksi tai niiden sisällön ja laajuuden muuttamiseksi koskevat pääosin niitä tehtäviä, joista edellä mainittiin monien kuntien jo luopuneen. Suunnitellut luopumis- ja vähennystoimenpiteet kohdistuvat erityisesti kuntien myöntämiin avustuksiin, yksityisteiden ylläpitoon, lasten kotihoidon tuen kuntalisiin, lasten aamu- ja iltapäiväkerhotoimintaan sekä kunnan ylläpitämiin liikuntapaikkoihin. Pääasiallisina syinä tehtävistä luopumiselle ovat kunnan taloudellinen tilanne ja palvelujen vähentynyt kysyntä. Huomionarvoista on, että monet vastaajista ilmoittivat, että suunnitelmia tehtävistä luopumiselle ei ole, koska itsehallinnollisista tai muutoin vapaaehtoisista tehtävistä on kunnassa jo luovuttu.

Edellä kuvattujen lukujen perusteella suunnitelmia tehtävistä luopumiseksi on hieman enemmän kuin jo toteutettuja luopumis- ja vähennystoimenpiteitä. Ero on kuitenkin pieni ja monilla kunnilla tulevaisuutta koskevat toimenpiteet ovat vielä täsmentymättä. Kyselyn tulosten perusteella ei voida tehdä merkittäviä johtopäätöksiä kuntien suunnitelmista vähentää itsehallinnollisia tai muutoin vapaaehtoisia tehtäviä. Kuntatalouden heikkojen näkymien vuoksi on kuitenkin todennäköistä, että kuntien talouden sopeutustoimenpiteet tulevat lähivuosina sisältämään myös itsehallinnollisista tehtävistä luopumisia ja lakisääteisten palvelujen palvelutasoa koskevia heikennyksiä. Koko kuntatalouden mittakaavassa itsehallinnollisten tehtävien hoitaminen muodostaa vain pienen osan kuntien käyttötalouden menoista, joten kyselyssä esiin nousseilla sopeutustoimenpiteillä ei voida olettaa olevan merkittävää vaikutusta koko kuntatalouteen.

Kyselyaineiston perusteella jo toteutettujen luopumistoimenpiteiden tai niitä koskevien suunnitelmien osalta ei ole havaittavissa merkittäviä kuntakokoryhmien välisiä eroja.

3.2 Itsehallinnollisten tehtävien sisältö ja laajuus tehtäväalueittain

3.2.1 Elinkeinoelämän ja työllisyyden edistäminen

Kunnat harjoittavat laaja-alaista ja monitasoista elinkeino- ja työllisyyspolitiikkaa turvatakseen ja edistääkseen oman alueensa kilpailukykyä ja elinvoimaa sekä kunnan asukkaiden hyvinvointia. Kuntalaki (410/2015), laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista (7/2014) sekä muun muassa perustuslain (731/1999) 18 § ohjaavat kuntia aktiiviseen elinkeinopolitiikkaan. Elinkeinoelämän edistämisen katsotaan kuuluvan kuntien vapaaehtoisten tehtävien piiriin. Velvoitteiden sijaan voimassa oleva lainsäädäntö asettaa kuntien elinkeinotoiminnan kehittämiselle lähinnä toiminnan sisältöä ja toimintatapoja koskevia oikeudellisia reunaehtoja. (Sallinen 2007, 24, 394–402.) Merkittävä osa työllisyyden edistämiseen liittyvistä kuntien tehtävistä on lakisääteisiä. Työllisyyden edistämiseen liittyvistä kuntien velvoitteista säädetään pääasiassa laissa työllistymistä edistävistä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014), laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalveluista (916/2012), laissa kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) sekä työttömyysturvalaissa (1290/2002). Lakisääteisten tehtävien lisäksi kunnat kuitenkin edistävät työllisyyttä yhä enenevässä määrin myös vapaaehtoisin, lakisääteisiä tehtäviä täydentävin toimin.

Yleisesti kunnan elinkeinopolitiikaksi voidaan ymmärtää kaikki sellainen toiminta, jolla kunta pyrkii kehittämään alueensa yritysten toimintaympäristöä kasvua, kilpailukykyä ja työllisyyttä tukevaksi. Käytännössä kuntien elinkeinopolitiikka pitää usein sisällään muun muassa yritystoiminnan perustamista, kehittämistä ja rahoitusta koskevia neuvontapalveluita, yritystonttien kaavoittamista, toimitilojen rakentamista ja vuokraamista, markkinointiyhteistyötä, erilaisia elinkeinoelämän kehittämishankkeita sekä lainojen, takausten ja avustusten myöntämistä. (Hurmeranta & Huovinen 2010, 3–5; Paananen ym. 2014, 44.) Kuntien elinkeinopolitiikalla on kiinteä yhteys työllisyyden edistämiseen. Lakisääteisten tehtävien ohella kunnat pyrkivät edistämään työllisyyttä usein myös erilaisilla kehityshankkeilla, pitkäaikaistyöttömien työllisyysprojekteilla ja työpajatoiminnalla, palkkatuetun työn kuntalisällä, työkokeilu- ja työharjoittelupaikoilla tai esimerkiksi nuorten kesätyöpaikoilla.

Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatietojen mukaan kuntien elinkeinoelämän kehittämiseen liittyvät toimintamenot olivat vuonna 2013 yhteensä 266 miljoonaa euroa. Yli puolet näistä menoista, noin 142 miljoonaa euroa, koostuu palvelujen ostoista omilta tytäryhteisöiltä, muilta kunnilta ja ulkopuolisilta palveluntarjoajilta. Kunnat ostivat elinkeinoelämän palveluita toisilta kunnilta vuonna 2013 noin 14 miljoonalla eurolla. Siitä, miten muut lähes 130 miljoonan ostot jakautuvat kuntien tytäryhteisöjen ja ulkopuolisten palveluntarjoajien välillä, ei sen sijaan ole olemassa tarkempia tietoja. Palvelujen ostamisen ohella muita kuntien elinkeinoelämän kehittämiseen liittyviä suuria kustannuksia ovat yli 60 miljoonaan euroon nousevat henkilöstömenot sekä noin 48 miljoonan euron avustukset. Toimintatuloja kunnat saivat elinkeinotoiminnan kehittämiseen liittyen vuonna 2013 yhteensä lähes 55 miljoonaa euroa. Pääosa tuloista koostuu palvelujen myynnistä saaduista tuloista sekä valtiolta ja Euroopan Unionilta saaduista tuista ja avustuksista.

Kun otetaan huomioon palvelujen ostamisesta ja avustuksista aiheutuvien kustannusten yhteenlaskettu osuus kuntien elinkeinoelämän kehittämiseen liittyvissä toimintamenoissa, voidaan todeta, että taloudellisesti tarkastellen kunnat toteuttavat nykyisin suurimman osan elinkeinoelämän kehittämiseen liittyvistä tehtävistään perinteisen kuntaorganisaation ulkopuolella.

Elinkeinoelämän ja työllisyyden edistämiseen liittyvien tehtävien organisointi

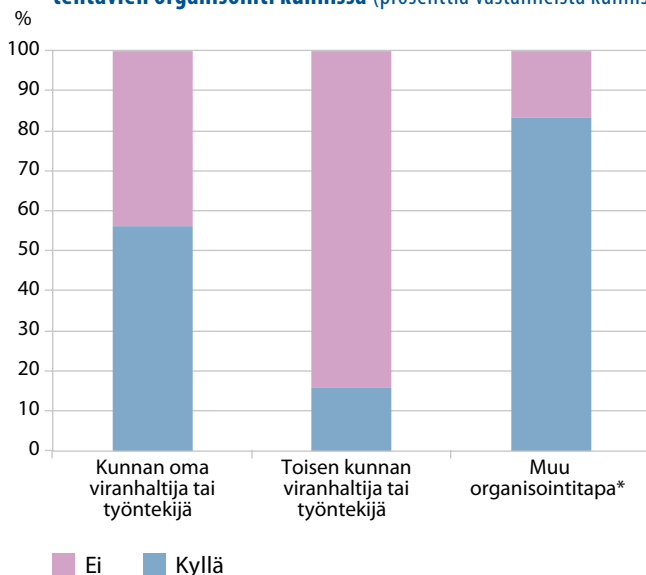
Kunnat toimivat elinkeino- ja työllisyyspolitiikan puitteissa monipuolisesti yhteistyössä yritysten, järjestöjen, paikallisyhteisöjen, työvoimahallinnon ja oman alueensa oppilaitosten kanssa. Kuntien elinkeino- ja työllisyyspolitiikkaa toteuttavat peruskuntien ohella kuntien perustamat seudulliset kehittämissyhtiöt ja kuntayhtymät, teollisuuskylät ja muut vastaavat kiinteistöyhtiöt, matkailun markkinointiyhtiöt sekä erilaiset yhdistykset ja säätiöt.

Kuntien elinkeino- ja työllisyyspolitiikan monitasoisuus näkyy myös toiminnan organisoinnissa. Monet kunnat hoitavat elinkeinoelämän ja työllisyyden edistämiseen liittyviä tehtäviä samanaikaisesti useamman organisaation puitteissa. Tämä näkyi myös **kuntakyselyn** tuloksissa. Valtaosa kyselyyn vastanneista kunnista ilmoitti järjestäneensä elinkeinoelämän ja työllisyyden edistämiseen liittyviä tehtäviä vähintään kaksitasoisesti: kunnallisella ja seudullisella tasolla. Lisäksi kunnallisella ja seudullisella tasolla tehtäviä saatetaan hoitaa useamman eri organisaation puitteissa.

Kuntakyselyyn vastanneista kunnista yli puolet (78 kuntaa) ilmoitti hoitavansa elinkeinoelämän ja työllisyyden edistämiseen liittyviä tehtäviä siten, että tehtäviä hoitaa kunnan oma päätoiminen viranhaltija tai työntekijä. Noin 15 prosenttia vastanneista kunnista (22 kuntaa) puolestaan ilmoitti hoitavansa tehtäviä yhteistoiminnassa siten, että tehtäviä hoitaa jonkin toisen kunnan päätoiminen viranhaltija tai työntekijä. Lisäksi 16 kuntaa ilmoitti hoitavansa tehtäviä siten, että tehtäviä hoitaa samanaikaisesti sekä omassa organisaatiossa että toisessa kunnassa työskentelevä päätoiminen viranhaltija tai työntekijä. Yhteisiä viranhaltijoita tai työntekijöitä käytetään etenkin maaseutupalvelujen ja yritysneuvontapalvelujen toteuttamisessa.

Suurin osa kunnista toteuttaa elinkeinoelämän ja työllisyyden edistämiseen liittyviä tehtäviä oman organisaationsa lisäksi tytäryhteisöjen ja seudullisten kehittämissyhtiöiden kautta sekä ostamalla palveluita muilta kunnilta ja ulkopuolisilta palveluntarjoajilta. Kuntakyselyssä yli puolet kunnista ilmoitti hoitavansa elinkeinoelämän ja työllisyyden edistämiseen liittyviä tehtäviä kunnan osittain tai kokonaan omistaman kehitysyhtiön puitteissa. Lisäksi noin neljännes vastanneista kunnista ilmoitti ostavansa elinkeinoelämän ja työllisyyden edistämiseen liittyviä palveluita toiselta kunnalta tai muulta ulkopuoliselta palveluntarjoajalta. Kunnallisten ja seudullisten kehitysyhtiöiden kautta hoidettiin erityisesti elinkeinoneuvontaa, markkinointia, matkailua sekä toimitilojen rakentamista ja vuokrausta koskevia palveluita. Ulkopuolisilta tahoilta ostetut palvelut puolestaan olivat useimmiten elinkeinoneuvontaan ja työllisyyden edistämiseen liittyviä. Kuntien elinkeinoelämän ja työllisyyden edistämiseen liittyvien tehtävien organisointitapojen yleisyyttä on kuvattu alla olevassa kuviossa 3.

Kuvio 3: Elinkeinoelämän ja työllisyyden edistämiseen liittyvien tehtävien organisointi kunnissa (prosenttia vastanneista kunnista)



* Muulla organisointitavalla tarkoitetaan muun muassa kunnan tytäryhteisöjä, seudullisia kehittämissyhtiöitä sekä ostopalveluita.

Perinteisen kuntaorganisaation ulkopuolella toteutettavien elinkeinoelämän ja työllisyyden edistämiseen liittyvien palvelujen merkitys on taloudellisesti tarkastellen suuri. Selvä enemmistö kuntakyselyyn vastanneista kunnista ilmoitti tytäryhteisöiltä ja ulkopuolisilta palveluntarjoajilta ostettujen elinkeinoelämän ja työllisyyden edistämispalvelujen aiheuttavan kunnalle yhtä paljon tai enemmän kustannuksia kuin kunnan omassa organisaatiossa tuottamat elinkeino- ja työllisyyspalvelut.

Kuntien tytäryhteisöiltään tai ulkopuolisilta palveluntarjoajilta ostamien elinkeino- ja työllisyyspalvelujen kustannuksissa on suurta vaihtelua. Kuntakyselyyn vastanneissa pienemmissä, alle 6 000 asukkaan kunnissa elinkeino- ja työllisyystoiminnan ostopalveluiden kustannukset jäävät pääsääntöisesti 20 000–80 000 euroon vuodessa. Hieman suuremmissa, 6 000–10 000 asukkaan kunnissa muissa organisaatioissa hoidettavien elinkeinoelämän ja työllisyyden edistämiseen liittyvien tehtävien kustannukset nousevat usein yli 100 000 euroon vuodessa. Kustannukset nousevat kuntien asukasluvun mukaisesti siten, että 10 000–40 000 asukkaan kunnissa oman organisaation ulkopuolella tuotettavien elinkeino- ja työllisyystoiminnan palvelujen kustannukset vaihtelevat pääsääntöisesti 200 000–300 000 euron välillä. Suuremmat, 40 000–100 000 asukkaan kunnat ostavat elinkeinoelämän ja työllisyyden edistämiseen tähtäviä palveluita tytäryhteisöiltään ja ulkopuolisilta palveluntarjoajilta varsin usein jo 1–2 miljoonalla eurolla. Yli 100 000 asukkaan kaupungeilla muissa organisaatioissa toteutettavan elinkeino- ja työllisyystoiminnan kokonaiskustannukset vaihtelevat 1,5 miljoonasta eurosta yli 5 miljoonaan euroon vuodessa.

Vaikka kuntien tytäryhteisöiltään ja ulkopuolisilta palveluntarjoajilta ostamien elinkeinoelämän ja työllisyyden edistämistöimien määrä nousee kunnan asukasluvun kasvaessa, vaikuttaa kustannuksiin ennen kaikkea se, miten kunnat ovat elinkeino- ja työllisyystoimintansa organisoineet. Mikäli elinkeinotoiminnan ja työllisyyden edistämiseen liittyviä tehtäviä hoidetaan kunnan omassa organisaatiossa päätoimisen viranhaltijan tai työntekijän toimesta, vähentää se tarvetta ostaa palveluja muilta organisaatioilta. Kuntakyselyssä tämä näkyy erityisesti asukasluvultaan pienempien kuntien ilmoittamissa tiedoissa. Niissä alle 10 000 asukkaan kunnissa, joissa elinkeinoelämän ja työllisyyden edistämiseen liittyviä palveluita hoitaa kunnan oma viranhaltija tai työntekijä, muilta organisaatioilta ostettujen palvelujen määrä jää usein selvästi vähäisemmäksi kuin niissä kunnissa, joissa tehtäviä ei hoida päätoimisesti yksikään kunnan viranhaltija tai työntekijä.

Kuntien omassa organisaatiossaan hoitamien elinkeino- ja työllisyyspalvelujen kustannukset vaihtelevat kuntakyselyn perusteella lähes yhtä voimakkaasti kuin muiden organisaatioiden kautta järjestettyjen palvelujen kustannukset. Erityisesti asukasluvultaan pienemmissä kunnissa kustannusvaihtelu on omassa organisaatiossa tuotettujen palvelujen osalta kuitenkin maltillisempaa, koska suurin osa kustannuksista koostuu henkilöstömenoista.

Kuntakyselyyn vastanneissa alle 6 000 asukkaan kunnissa, joissa elinkeinoelämän ja työllisyyden edistämiseen liittyviä tehtäviä hoitaa kunnan oma viranhaltija tai työntekijä, omassa organisaatiossa toteutettavien palvelujen kokonaiskustannukset jäävät pääsääntöisesti alle 100 000 euroon, kustannusten ollessa keskimäärin noin 75 000 euroa. Omassa organisaatiossa toteutettavien elinkeinoelämän ja työllisyyden edistämistehtävien kustannukset nousevat kuntakoon ja kunnan henkilöstömäärän kasvaessa. Asukasluvultaan 6 000–20 000 asukkaan kunnissa viranhaltijoiden ja työntekijöiden toteuttamien elinkeino-

ja työllisyyspalvelujen kustannukset nousevat useimmiten yli 100 000 euron, kustannusten vaihdellessa pääosin 60 000–300 000 välillä. Suuremmissa, 20 000–40 000 ja 40 000–100 000 asukkaan kunnissa oman organisaation sisällä toteutettavien elinkeino- ja työllisyyspalvelujen kustannukset eivät enää nouse merkittävästi, vaan pysyvät keskimäärin 300 000 euron tietämissä. Erityisesti 40 000–100 000 asukkaan kuntien osalta oman organisaation sisällä toteutettavien elinkeino- ja työllisyyspalvelujen matalia kustannuksia selittää tytäryhteisöjen ja ulkopuolisten palveluntarjoajien lisääntynyt käyttö. Yli 100 000 asukkaan kunnissa oman organisaation sisällä toteutettavien elinkeinoelämän ja työllisyyden edistämistoimien määrä jälleen kasvaa ja toiminnasta aiheutuvat kustannukset nousevat useampiin miljooniin euroihin, jääden kuitenkin pääsääntöisesti alle 10 miljoonaan euroon vuodessa.

Kuntien omassa organisaatiossa toteuttamien elinkeino- ja työllisyyspalvelujen kustannusten arviointia vaikeuttaa se, että tehtäväkokonaisuus on vaikeasti hahmotettavissa. Monet kunnat liittyvät esimerkiksi kuntamarkkinointiin liittyvät kustannukset elinkeinoelämän edistämiseen. Useat kuntakyselyyn vastanneet kunnat eivät myöskään erotelleet työllisyyden edistämiseen liittyvistä kustannuksista kuntien lakisääteisesti maksamia työmarkkinatuen maksuosuuksia. Tämä vaikeutti kuntien varsinaisten työllisyyspalvelujen kustannusten arviointia.

Elinkeinoelämän ja työllisyyden edistämiseen liittyvät lainat, takaukset ja avustukset

Elinkeino- ja työllisyyspalvelujen ohella monet kunnat edistävät alueensa elinvoimaa antamalla elinkeinoelämän ja työllisyyden edistämiseen liittyviä lainoja, takauksia ja avustuksia. Lähes 45 prosenttia **kuntakyselyyn** vastanneista kunnista (60 kuntaa) ilmoitti myöntäneensä lainoja, takaussitoumuksia tai osakeyhtiölain tarkoittamia pääomalainoja kuntakonserniin kuuluvalla yhteisöllä elinkeinoelämän tai työllisyyden edistämiseen liittyen.

Kuntien elinkeinoelämän ja työllisyyden edistämiseksi antamien lainojen määrä vaihtelee huomattavasti. Kuntakyselyssä pienimmät kuntien ilmoittamat lainat elinkeinoelämän ja työllisyyden edistämiseksi olivat muutamia kymmeniä tuhansia euroja, suurimmat yli 30 miljoonaa euroa. Kyselyyn vastanneista kunnista 19 ilmoitti kunnan antaneen elinkeinoelämän ja työllisyyden edistämiseen liittyen lainoja yli miljoonalla eurolla. Yli 10 miljoonalla eurolla lainoja oli antanut neljä kuntaa. Mikäli kuntien ilmoittamia lainamääriä verrataan kuntien asukaslukuun, voidaan todeta, että neljällä kyselyyn vastanneella kunnalla lainamäärä on yli 1 000 euroa asukasta kohden. Yleisesti kuntien asukasluvun ja kuntien elinkeinoelämän ja työllisyyden edistämiseksi antamien lainojen määrän välillä ei ole havaittavissa yhteyttä. Yli miljoonan euron edestä lainoja elinkeinoelämän ja työllisyyden edistämiseksi antaneiden kuntien joukossa on kuntia tasaisesti kaikista kokoluokista.

Kuntien elinkeinoelämän ja työllisyyden edistämiseen liittyvät takaukset ovat pääsääntöisesti selvästi lainoja suurempia. Kuntakyselyyn vastanneista kunnista 43 kuntaa ilmoitti antaneensa elinkeinoelämän ja työllisyyden edistämiseen liittyviä takauksia yli miljoonalla eurolla. Näistä kunnista 18 ilmoitti takausten yhteenlasketuksi arvoksi yli 10 miljoonaa euroa. Yli 50 miljoonan euron edestä takauksia on antanut kolme kyselyyn vastannutta kuntaa. Suurin yksittäisen kunnan kyselyssä ilmoittama takausten yhteisarvo on lähes 90 miljoonaa euroa. Kyselyn perusteella erityisesti asukasluvultaan pienemmät kunnat ovat

antaneet merkittäviä takauksia elinkeinoelämän ja työllisyyden edistämiseksi. Kyselyssä yli miljoonan euron arvosta takauksia antaneista 43 kunnasta 29 kuntaa on alle 20 000 asukkaan kokoisia ja 19 asukasluvultaan alle 10 000 asukkaan kokoisia. Asukasluvuun suhteutettuna erityisesti monien pienempien kuntien takausmääriä voidaan pitää varsin merkittävänä. Kyselyyn vastanneista kunnista 12 kunnalla elinkeinoelämän ja työllisyyden edistämiseen liittyvien takausten määrä on yli 1 000 euroa asukasta kohden. Näistä seitsemän kuntaa on alle 10 000 asukkaan kuntia.

Uuden kuntalain (410/2015) säännökset takauksien ja vakuuksien myöntämisestä tulivat voimaan 1.5.2015. Säännökset tulevat jatkossa vaikuttamaan kuntien takauksia ja vakuuksia koskevaan päätöksentekoon. Lain 129 §:n mukaan kunta voi pääsääntöisesti myöntää takauksen tai muun vakuuden kilpailutilanteessa markkinoilla toimivalle yhteisölle tai säätiölle ainoastaan, jos yhteisö kuuluu kuntakonserniin tai on kokonaan kuntien tai kuntien ja valtion yhteisessä määräysvallassa. Kunta voi kuitenkin myöntää takauksen tai muun vakuuden, mikäli takaus tai vakuus liittyy liikuntalain, kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain, museolain, teatteri- ja orkesterilain tai nuorisolain mukaisen tehtävän edistämiseen.

Lähes 40 prosenttia kuntakyselyyn vastanneista kunnista (52 kuntaa) ilmoitti antaneensa avustuksia elinkeinotoiminnan edistämiseen liittyen. Yleisimmin elinkeinotoiminnan edistämiseen liittyviä avustuksia on annettu yhdistyksille, joille avustusta ilmoitti antaneensa 31 kyselyyn vastannutta kuntaa. Yleisiä elinkeinotoimintaan liittyvien avustusten saajia ovat myös kuntakonserniin kuulumattomat sekä konserniin kuuluvat yhtiöt. Kuntakonserniin kuulumattomia yhtiöitä ilmoitti avustaneensa 25 kuntaa ja konserniin kuuluvia yhtiöitä 16 kuntaa. Monet kunnat antavat elinkeinotoimintaan liittyviä avustuksia myös alueensa korkeakouluille ja koulutuskuntayhtymille. Muita kuntien elinkeinotoiminnan puitteissa antamien avustusten saajia ovat muun muassa erilaiset elinkeinotoimintaa harjoittavat osuuskunnat ja elinkeinotoimintaa edistävät säätiöt. Pääsääntöisesti kuntien avustukset elinkeinotoiminnan edistämiseksi vaihtelevat muutamasta tuhannesta eurosta alle 50 000 euroon vuodessa. Suuremmilla kaupungeilla avustusten kokonaismäärä nousee kuitenkin useisiin satoihin tuhansiin euroihin vuodessa.

Yli 50 prosenttia kuntakyselyyn vastanneista kunnista (74 kuntaa) ilmoitti antaneensa työllisyyden edistämiseen liittyviä avustuksia. Kyselyn perusteella kunnat antavat työllisyyden edistämiseen liittyviä avustuksia erityisesti yhdistyksille. Kuntakyselyyn vastanneista kunnista 70 ilmoitti antaneensa työllisyyden edistämiseen liittyviä avustuksia yhdistyksille. Toisin sanoen lähes kaikki työllisyyden edistämiseen liittyviä avustuksia antaneet kunnat ovat pyrkineet edistämään työllisyyttä yhdistystoimintaa tukemalla. Yleisiä työllisyyden edistämiseen liittyvien avustusten saajia ovat myös säätiöt sekä kuntakonsernin ulkopuoliset yhtiöt, joille molemmille avustusta ilmoitti kyselyssä antaneensa noin 20 kuntaa. Lisäksi monet kunnat nostavat työllisyyden edistämiseen liittyvissä avustuksissa esiin erilaiset nuorten kesätyöllistämiseen sekä pitkäaikaistyöttömien työllistämiseen liittyvät tuet, joita kunnat antavat.

Kuntakyselyn perusteella kuntien työllisyyden edistämiseksi antamien avustusten määrä vaihtelee huomattavasti. Asukasluvultaan pienempien, alle 20 000 asukkaan kuntien työllisyyden edistämiseen liittyvien avustusten yhteisarvo vaihtelee elinkeinoelämän edistämiseen liittyvien avustusten tapaan pääsääntöisesti muutamista tuhansista euroista alle 50

000 euroon vuodessa. Monilla keskikokoisilla, 20 000–40 000 asukkaan kunnilla avustusten arvo nousee sen sijaan lähemmäs 100 000 euroa vuodessa tai jopa selvästi sen yli. Yli 40 000 asukkaan kaupungeissa työllisyyden edistämiseen osoitettujen avustusten arvo on varsin usein satoja tuhansia euroja vuodessa. Maan suurimmissa kaupungeissa avustusten yhteisarvo kohoaa jo yli miljoonaan euroon vuodessa, suurimpien kuntakyselyssä ilmoitettujen arvojen ollessa yli 3 miljoonaa euroa.

Toimitilojen rakentaminen ja vuokraus

Palvelujen, lainojen, takausten ja avustusten lisäksi kunnat edistävät alueensa elinkeinoelämää ja työllisyyttä myös monilla muilla tavoilla. Elinkeinoelämän toimintamahdollisuuksien kannalta erityisen suuri rooli on kaavoituksella ja elinkeinotoimintaan sopivien toimitilojen saatavuudella. Elinkeinoelämän tarpeiden huomioiminen on kiinteä osa kuntien kaavoitustoimintaa. Toimitilojen rakentamisella ja vuokraamisella on puolestaan vakiintunut rooli kuntien elinkeinopolitiikassa. Valtaosa kunnista rakentaa, omistaa ja vuokraa elinkeinotoimintaan tarkoitettuja tiloja. Esimerkiksi **kuntakyselyyn** vastanneista kunnista 75 prosenttia (104 kuntaa) ilmoitti toimivansa joko suoraan tai tytäryhteisöjensä kautta toimitilojen vuokranantajana. Tilastokeskuksen kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatietojen mukaan vuonna 2013 Manner-Suomen kuntien toimitila- ja vuokrauspalvelujen toimintamenot olivat 1,736 miljardia euroa ja toimintatulot 2,388 miljardia euroa. Toimintatuloista sisäisiä tuloja oli 1,706 miljardia euroa. Kuntayhtymien toimitila- ja vuokrauspalvelujen toimintamenot olivat saman vuonna 138 miljoonaa euroa ja toimintatulot 185 miljoonaa euroa.

Hankkeet

Niin sanotun vakiintuneen toimintansa lisäksi kunnat pyrkivät kehittämään alueensa elinkeinoelämää ja työllisyyttä erilaisten määräaikaisten hankkeiden puitteissa. Hankkeita toteutetaan vaihtelevilla kokoonpanoilla ja vaihtelevilla rahoitusratkaisilla. Usein hankkeiden rahoitus perustuu ulkopuoliseen rahoitukseen, kuten EU:n aluekehitysrahastolta (EAKR) tai sosiaalirahastolta (ESR) saatavaan hankerahoitukseen, sekä kuntien omaan hankerahoitukseen tai maksusuuksiin.

3.2.2 Kuntamarkkinointi

Kuntamarkkinointi liittyy kiinteästi kuntien elinvoimapolitiikkaan ja sen avulla toteutetaan osaltaan kunnan strategiaa. Markkinoinnin tavat ja tavoitteet voivat vaihdella huomattavasti. Yleisesti kuntamarkkinoinnilla pyritään saamaan kunnalle näkyvyyttä ja parantamaan kunnan julkisuuskuvaa. Markkinoinnin tavoitteena saattaa olla esimerkiksi uusien asukkaiden, elinkeinotoiminnan tai matkailijoiden houkutteleminen kuntaan. Markkinoinnin sisältö ja toteuttamistavat vaihtelevat kohderyhmittäin, mikä vaikeuttaa kuntamarkkinoinnin tarkkaa määrittelyä. Kunta ei välttämättä koe tietyn toiminnan olevan markkinointia, vaikka se tosiasiassa sitä olisikin. Kuntamarkkinointi on osa kunnan yleistä toimialaa, siinä missä muukin kunnan yleinen elinvoimapolitiikka.

Kuntamarkkinointia harjoitetaan pääosin hajautetusti ja usein kaksitasoisesti: kunnallisella ja seudullisella tasolla. Seudullisella tasolla merkittävässä asemassa ovat kuntien omistamat seudulliset kehittämisyritykset. Kuntamarkkinointia toteutetaan myös kuntien välisenä yhteistyönä sekä ostopalveluna ulkopuolisen palveluntarjoajan toimesta.

Lähes 85 prosenttia **kuntakyselyyn** vastanneista kunnista (116 kuntaa) ilmoitti hoitavansa itse tai ulkopuolisen organisaation avulla kuntamarkkinointiin liittyviä tehtäviä. Alle 15 prosenttia vastanneista kunnista (20 kuntaa) ilmoitti, ettei kunta harjoita kuntamarkkinointia missään muodossa. Oletettavaa kuitenkin on, että myös nämä kunnat toteuttavat ainakin osittain kuntamarkkinoinniksi miellettäviä tehtäviä, mutta eivät itse määrittele tehtäviä ensisijaisesti markkinoinniksi, vaan esimerkiksi elinkeinoelämän kehittämiseksi tai kunnan viestinnäksi.

Kuntakyselyn perusteella oman organisaation puitteissa kuntamarkkinointia toteuttavat etenkin asukasluvultaan pienemmät kunnat. Kunnan omassa organisaatiossa toteutetaan erityisesti kunnan yleis- ja tonttimarkkinointia. Sen sijaan yritys- ja matkailumarkkinointi on pienissä kunnissa usein ulkoistettu tehtävää varten perustetulle tytäryhteisölle, seudulliselle kehittämisyritykselle tai yksityiselle palveluntarjoajalle. Asukasluvultaan pienemmät kunnat tekevät usein myös suoraa markkinointiyhteistyötä lähialueensa muiden kuntien kanssa. Keskisuurissa kunnissa ja suurimmissa kaupungeissa kuntamarkkinoinnin pääasiallisia kanavia ovat seudulliset kehittämisyritykset ja kuntien omistamat markkinointiyhtiöt, minkä lisäksi markkinoinnissa käytetään apuna yksityisiä palveluntarjoajia.

Kuntamarkkinoinnin laajuudessa on kuntien välillä suuria eroja. Pienemmissä kunnissa markkinointi pitää sisällään usein lähinnä sähköistä ja painettua tontti- ja matkailumarkkinointia, erilaisia yhteistyö- ja markkinointisopimuksia sekä yhdistyksille ja tapahtumajärjestäjille myönnettäviä avustuksia. Suuremmissa kaupungeissa markkinointia tehdään useamman eri tytäryhteisön toimesta ja erityisesti yritys- ja matkailumarkkinointi ulottuu kotimaan rajojen ulkopuolelle.

Erot markkinoinnin laajuudessa näkyvät kuntien budjeteissa. Asukasluvultaan pienimmät, alle 6 000 asukkaan kunnat ilmoittivat kuntakyselyssä käyttävänsä kuntamarkkinointiin vuodessa muutamista tuhansista euroista kymmeniin tuhansiin euroihin, keskiarvon ollessa noin 20 000 euroa. Keskisuurilla, 10 000–40 000 asukkaan kunnilla markkinointibudjetti vaihtelee pääsääntöisesti kymmenistä tuhansista euroista satoihin tuhansiin euroihin vuodessa, keskiarvon ollessa noin 90 000 euroa. Suurimmilla kaupungeilla markkinointiin vuosittain käytettävä summa vaihtelee sadoista tuhansista useampaan miljoonaan euroon. Kuntakoko ei kuitenkaan yksin selitä kuntien markkinointimenojen vaihtelua. Saman kokoluokan kuntien markkinointikustannukset saattavat vaihdella merkittävästi. Esimerkiksi kyselyyn vastanneiden alle 6 000 asukkaan kuntien kuntamarkkinointiin liittyvien kustannusten vaihteluväli on noin 80 000 euroa ja keskisuurten kuntien markkinointikustannusten vaihteluväli yli 300 000 euroa. Kuntien markkinointiin käyttämien taloudellisten resurssien erot käyvät ilmi myös Suomen Kuntaliiton vuonna 2012 toteuttamassa, kuntien markkinoinnista vastaaville henkilöille suunnatussa kyselyssä (Suomen Kuntaliitto 2012).

Erot kuntien markkinointikustannuksissa selittynevät osin kirjanpidollisilla tekijöillä eli sillä, mitkä tehtävät kunnat mieltävät kuntamarkkinoinniksi ja millä tavalla markkinoinnista aiheutuvat kustannukset eriytetään muista käyttötalouden menoista. Suurimmaksi

osaksi erot selittynevät kuitenkin toiminnan laajuudella. Toiminnan laajuuteen puolestaan vaikuttavat monet kuntakohtaiset taustamuuttujat, kuten esimerkiksi kunnan elinkeinorakenne, sijainti sekä markkinoinnille asetetut tavoitteet.

3.2.3 Valtion tukema asuntotuotanto

Kunnat ovat Suomessa merkittävä asuntopoliittinen toimija. Vuokra-asuntojen tuottaminen tai omistaminen ei kuulu kuntien lakisääteisiin tehtäviin. Vuokra-asunnot ovat kunnille kuitenkin merkittävä asuntopoliittinen väline. Kunnat ovatkin hankkineet omistukseensa vuokra-asuntoja käytettäväksi niin sosiaaliseen asumiseen kuin asuntoja tarvitsevien kuntalaisten, kunnan työntekijöiden ja elinkeinoelämän tarpeisiin.

Kunnilla on merkittävä rooli erityisesti valtion tukemassa asuntotuotannossa. Suomessa on noin 800 000 vuokra-asuntoa, joista hieman yli puolet, noin 430 000 asuntoa, on valtion tukemaa niin sanottua ARA-asuntotuotantoa. Noin 85 prosenttia ARA-asunnoista on kuntien omistamien vuokratyöyhtiöiden sekä kuntien yksin ja yhdessä muiden kuntien kanssa omistamien osakeyhtiöiden omistuksessa. Loput 15 prosenttia asuntokannasta on yleishyödyllisten yhteisöjen omistuksessa.

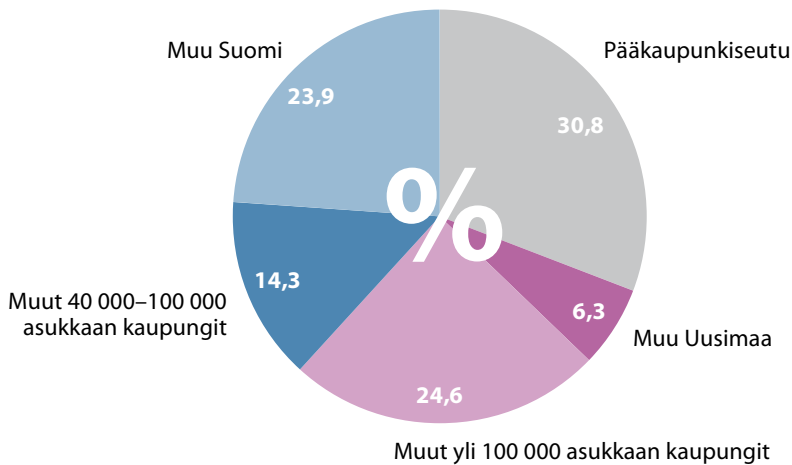
Valtio tukee sosiaalisten vuokra-asuntojen sekä asumisoikeus- ja osaomistusasuntojen rakentamista, hankintaa ja perusparantamista maksamalla korkotukea ja takauksia tätä tarkoitusta varten otetuille lainoille siten kuin vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetussa laissa (604/2001) eli niin sanotussa korkotukilaissa säädetään. Korkotuki on korvannut aravalainat, joita aiemmin myönnettiin samaan tarkoitukseen aravalain (1189/1993) ja sitä edeltäneiden lakien perusteella. ARA-asuntokannasta noin 375 000 asuntoa on vuokra-asuntoja, loput asumisoikeus- ja osaomistusasuntoja. Valtion tukemien asuntojen tavoitteena on kestävän ja kohtuuhintaisen asumisen edistäminen.

ARA-asuntokantaa koskevat laissa säädetyt käyttö- ja luovutusrajoitukset. Vuokra-asuntoja koskevat rajoitukset ovat määräaikaaisia, asumisoikeusasuntojen rajoitukset pysyviä. Rajoitusten tarkoituksena on pitää asunnot riittävän pitkään vuokratyössä ja niiden asumiskustannukset kohtuullisina. Asukkaiden valinta perustuu sosiaaliseen tarkoituksenmukaisuuteen ja taloudelliseen tarpeeseen, joita arvioidaan hakijan asunnontarpeen, varallisuuden ja tulojen perusteella. Valtion asumiseen ja rakentamiseen myöntämistä tuista ja takauksista sekä valtion tukeman asuntokannan ohjauksesta ja valvonnasta vastaa Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA).

Vaikka jokainen kunta päättää itse, hankkiiko se omaan tai tytäryhtiöidensä omistukseen valtion tukemia ARA-asuntoja, saattavat ARA-asuntoihin liittyvät käyttö- ja luovutusrajoitukset sekä muu sääntely koskea kuntaa muullakin tavoin. Esimerkiksi korkotukilaissa säädetään, että korkotuen ja valtion takauksen saaminen edellyttää kunnan puoltavan suunniteltua ARA-asuntokohdetta. Asukasvalinnan valvonta on kunnan tehtävä ja luvan käyttää ARA-asuntoja muuhun kuin asuintarkoitukseen myöntää kunta. Nämä edellä mainitut velvollisuudet koskevat kuntia myös siinä tapauksessa, että jokin yksityinen toimija rakennuttaa ARA-asuntoja kunnan alueelle.

ARA-asuntojen sijoittumisessa on huomattavia alueellisia ja kuntaryhmittäisiä eroja. Valtaosa ARA-asuntokannasta sijaitsee suurimmissa kaupungeissa ja kasvukeskuksissa. Pienimmissä kunnissa ARA-asuntoja on yleensä muutamia kymmeniä, suurimmissa kaupungeissa usein kymmeniä tuhansia. Yksittäisistä kunnista suurin ARA-asuntokanta on Helsingissä, jossa ARA-asuntoja oli vuoden 2014 lopulla lähes 80 000. Väkilukuun suhteutettuna ARA-asuntoja on eniten Helsingissä, Turussa ja Tampereella, joissa kaikissa on vähintään 120 ARA-asuntoa tuhatta asukasta kohden. ARA-asuntojen alueellista sijoittumista on kuvattu tarkemmin kuviossa 4.

Kuvio 4. ARA-asuntokannan suhteellinen sijoittuminen eri alueille (prosenttia asuntojen määrästä)



Lähde: kuva VM, Kunta- ja aluehallinto-osasto ja tiedot ARA

ARA-asuntojen rakentamisessa ja asuntojen kysynnässä on niin ikään suuria maantieteellisiä ja kuntakohtaisia eroja. Vuonna 2014 valtion tuella rahoitettiin lähes 7 400 uutta ARA-asuntoa. ARA-tuotanto keskittyy pääosin kasvukeskuksiin, erityisesti pääkaupunkiseudulle. Kasvukeskusten ulkopuolella ARA-tuotanto perustuu pääsääntöisesti erityisryhmien tarpeisiin. Vaikka ARA-tuotantoa on viime vuosina pyritty lisäämään, ei ARA-asuntojen määrä vastaa kysyntää suurimmissa kasvukeskuksissa. Vuoden 2014 lopulla ARA-asuntoja jonotti koko maassa yli 106 000 kotitaloutta, joista 43 prosenttia oli pääkaupunkiseudulta. ARA-asunnon sai vuoden aikana yli 68 000 kotitaloutta. Tyhjiä ARA-asuntoja oli vuoden 2014 lopulla koko maassa noin 7 000. Asuntoja on tyhjänä erityisesti muuttotappioalueilla. (Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 2015.)

Tehtävän sisältöä on kuvattu tarkemmin muun muassa Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) ara.fi -sivuilla.

3.2.4 Vapaarahoitteinen asuntotuotanto

Valtion tukemien ARA-asuntojen ohella kunnat omistavat suoraan ja tytäryhteisöjensä kautta merkittävän määrän vapaarahoitteisia vuokra-asuntoja. Kuntien suoraan tai välillisesti omistamien vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen määrästä ei ole tarkkaa tietoa. Vuonna 2008 valmistuneessa Suomen Kuntaliiton Kunnan vuokratalojen omistajapolitiittiset linjaukset -julkaisussa arvioitiin kuntien omistavan noin 55 000 käyttö- ja luovutusrajoituksetonta vuokra-asuntoa (Suomen Kuntaliitto 2008, 7).

Kuntakyselyssä kunnilta pyydettiin tietoja niiden omistamien vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen määrästä. Lähes 75 prosenttia kyselyyn vastanneista kunnista (102 kuntaa) ilmoitti kunnan tai kuntakonserniin kuuluvan tytäryhteisön toimivan vapaarahoitteisten asuinhuoneistojen vuokranantajana. Kunnista 74 ilmoitti toimivansa itse vapaarahoitteisten asuntojen vuokranantajana ja 72 ilmoitti puolestaan toimivansa vapaarahoitteisten asuntojen vuokranantajana tytäryhteisöjensä kautta. Yli 30 prosenttia vastanneista kunnista (44 kuntaa) ilmoitti toimivansa vapaarahoitteisten asuntojen vuokranantajana samanaikaisesti sekä itse että tytäryhteisöjensä kautta. Kyselyyn vastanneiden kuntien omistuksessa on yhteensä lähes 34 000 vapaarahoitteista vuokra-asuntoa, joista 7 000 on kuntien suorassa omistuksessa ja 27 000 tytäryhteisöjen omistuksessa (taulukko 1).

Vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen omistamisessa on kuntien välillä suuria eroja. Kuntakyselyssä asukasluvultaan pienemmät, alle 10 000 asukkaan kunnat ilmoittivat pääsääntöisesti kunnan tai sen tytäryhteisön omistavan alle kymmenestä muutamaan kymmeneen vapaarahoitteista vuokra-asuntoa. Osalla alle 10 000 asukkaan kunnista on kuitenkin suoraan tai tytäryhteisöjensä kautta omistuksessaan reilusti toista sataa vapaarahoitteista vuokra-asuntoa. Kyselyyn vastanneiden keskiuurten, 20 000–40 000 asukkaan kuntien suorassa tai välillisessä omistuksessa olevien vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen määrä vaihteli pääsääntöisesti yli 50 asunnosta yli 500 asuntoon. Suurimmilla, yli 100 000 asukkaan kaupungeilla konserniin kuuluvien vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen määrä vaihteli noin 300 asunnosta yli 4 000 asuntoon. Kuntien vapaarahoitteisten asuntojen suurta määrää voi selittää osaltaan se, että joukossa voi olla merkittävä määrä rajoituksesta vapautuneita entisiä ARA-kohteita. Kyselyyn vastanneiden kuntien vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen määrää ja omistustapaa on kuvattu kuntakokoryhmittäin alla olevassa taulukossa 1.

Taulukko 1. Kyselyyn vastanneiden kuntien omistuksessa olevien vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen määrä kuntakokoryhmittäin tarkasteltuna

Kuntien kokoluokka asukasluvuittain	Asuntoja omistavien kuntien määrä	Kuntien suorassa omistuksessa olevat asunnot	Tytäryhteisöjen omistuksessa olevat asunnot	Kuntien omistuksessa olevat asunnot yhteensä	Keskiarvo: asuntoa/kunta
Alle 6 000 as.	43	1 033	817	1 850	43,0
6 001–10 000 as.	20	313	1 734	2 047	102,4
10 001–20 000 as.	16	443	1 877	2 320	145,0
20 001–40 000 as.	13	518	4 075	4 593	353,3
40 001–100 000 as.	10	1 154	5 609	6 763	676,3
Yli 100 000 as.	8	3 426	12 865	16 291	2036,4
KUNNAT YHTEENSÄ	110	6 887	26977	33 864	307,9

Vaikka kunnan omistamien vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen määrä pääsääntöisesti nousee kunnan asukasluvun mukaisesti, ei kuntakoon ja kunnan omistamien vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen määrän välillä voida katsoa vallitsevan suoraa yhteyttä. Kuntakyselyyn vastanneista kunnista 35 ilmoitti, ettei kunnalla tai sen organisaatioon kuuluvilla tytäryhteisöillä ole omistuksessaan vapaarahoitteisia vuokra-asuntoja. Tähän ryhmään kuului paljon alle 6 000 asukkaan kuntia, mutta myös useita asukasluvultaan suurempia, yli 20 000 ja 40 000 asukkaan kuntia.

Kuntien omistamien vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen määrän ohella myös asuntojen omistusjärjestelyissä on kuntien välillä huomattavia eroja. Vapaarahoitteiset vuokra-asunnot ovat pienemmissä kunnissa pääsääntöisesti suoraan kunnan omistuksessa, kun taas suuremmissa kunnissa kunnan omistamien vapaarahoitteisten asuinhuoneistojen vuokranantajana toimii useimmiten tarkoitusta varten perustettu kunnan tytäryhteisö. Noin kolmannes kuntakyselyyn vastanneista kunnista toimii vapaarahoitteisten asuntojen vuokranantajina samanaikaisesti sekä itse että kuntaorganisaatioon kuuluvan tytäryhteisön kautta. Hajautettuja omistusjärjestelyjä voidaan ainakin osittain selittää asuntojen käyttötarkoituksella. Esimerkiksi suuremmissa kaupungeissa kaupungin suorassa omistuksessa olevat vuokra-asunnot ovat usein palvelussuhdeasuntoja tai erityisryhmien käyttöön tarkoitettuja asuntoja.

3.2.5 Yhdistysten ja vapaan kansalaistoiminnan tukeminen

Yhdistysten ja vapaan kansalaistoiminnan tukeminen kuuluvat kunnan yleisen toimialan piiriin. Tämän lisäksi tukemistoiminta perustuu välillisesti myös erityislakeihin. Esimerkiksi liikuntalaki (390/2015), nuorisolaki (72/2006) ja laki kuntien kulttuuritoiminnasta (728/1992) asettavat kunnille toimintavelvollisuuden, mutta eivät tarkemmin säätele, millä tavalla ja missä määrin kuntien on käytännössä tuettava yhdistyksiä ja vapaata kansalaistoimintaa. Avustuksia myöntäessään kuntien on kuitenkin noudatettava yhdenvertaisuutta ja syrjimättömyyttä koskevia yleisiä oikeusperiaatteita.

Kunnat antavat harkinnanvaraisia avustuksia esimerkiksi sosiaali- ja terveysjärjestöille, urheiluseuroille, harrastusyhdistyksille, nuorisojärjestöille, eläkeläis- ja vanhusjärjestöille, kylä- ja kaupunginosayhdistyksille sekä erilaisille kulttuuriyhdistyksille. Kuntien osoittama tuki on luonteeltaan usein suoraa taloudellista tukea. Monet kunnat myöntävät yhdistyksille ja järjestöille vuosittain toiminta-avustuksia. Kunnat tukevat yhdistyksiä ja vapaata kansalaistoimintaa toisinaan myös erillisillä hanke- ja projektirahoilla. Kunnat antavat yhdistyksille myös lainoja ja takauksia. Suoran taloudellisen tuen ohella kunnat voivat tukea yhdistyksiä myös välillisesti, esimerkiksi tarjoamalla yhdistyksille niiden toimintaan tarvitsemia tiloja ilmaiseksi tai alennettuun hintaan.

Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatietojen mukaan kuntien avustukset lii-kuntaan ja ulkoiluun olivat vuonna 2013 yhteensä hieman yli 50 miljoonaa euroa. Esittä-vää taidetta kunnat avustivat vuonna 2013 lähes 48 miljoonalla eurolla, musiikkitoimin-taa noin 13 miljoonalla eurolla, museo- ja näyttelytoimintaa yli 11 miljoonalla eurolla sekä muuta kulttuuritoimintaa noin 40 miljoonalla eurolla. Kuntien nuorisotoimen avustukset olivat yli 10 miljoonaa euroa ja muun vapaan sivistystyön avustukset yli 6 miljoonaa euroa.

Esittävän taiteen, musiikkitoiminnan sekä museo- ja näyttelytoiminnan avustukset pitä-vät sisällään erityisesti isoimmissa kunnissa yleensä avustukset kunnan hallinnon ulko-puolella toimiville valtionosuusjärjestelmän piirissä oleville museoille, teattereille ja orkes-tereille. Avustukset voivat sisältää myös rahoitusta taide- ja kulttuuritapahtumille, joista valtakunnallisesti merkittävimmät saavat valtion rahoitusta. Pienemmissä kunnissa, joissa taide- ja kulttuurilaitoksia ei ole, avustukset kohdistuvat useammin vapaan kansalaistoi-minnan tukemiseen. Pienissä kunnissa vapailla kansalaisjärjestöillä voikin olla tärkeä mer-kitys taide- ja kulttuuripalveluiden tuottamisessa, vaikka järjestämisvastuu on kunnalla.

Lähes kaikki **kuntakyselyyn** vastanneista kunnista tukevat jollain tavalla yhdistyksiä sekä vapaata kansalaistoimintaa. Useimmiten kuntien tuki kohdistuu liikunta- ja kulttuuri-järjestöille, joita tukevat muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta kaikki kyselyyn vastanneet kunnat. Kyselyn perusteella se, miten kuntien tuki jakautuu liikunta- ja kulttuurijärjestöjen välillä, vaihtelee kuitenkin huomattavasti kunnittain. Kyselyn perusteella liikuntajärjestöt saavat suhteellisesti eniten tukea asukasluvultaan pienemmissä kunnissa. Asukasluvultaan suuremmissa kunnissa avustukset kohdistuvat sen sijaan enemmän kulttuurijärjestöille. Kyselyyn vastanneissa alle 10 000 asukkaan kunnissa liikuntajärjestöt saavat keskimää-rin 35–50 prosenttia ja kulttuurijärjestöt 15–30 prosenttia kaikista kuntien yhdistyksille maksamista avustuksista. Kuntakoon kasvaessa kulttuurijärjestöjen osuus tuesta kuitenkin selvästi kasvaa ja liikuntajärjestöjen laskee. Kulttuurijärjestöjen osuuteen kuntakooltaan suuremmissa kunnissa vaikuttanee valtionosuusjärjestelmän piirissä oleville teattereille, orkestereille ja museoille myönnettävä rahoitus. Yli 40 000 asukkaan kunnissa liikuntajär-jestöjen suhteellinen osuus kuntien yhdistyksille maksamista avustuksista on keskimäärin 15–25 prosenttia, kulttuurijärjestöjen osuuden ollessa yli 30 prosenttia. Kuntien liikunta- ja kulttuuritoimen avustuksia käsitellään tarkemmin tämän raportin luvussa 5.2.

Liikunta- ja kulttuurijärjestöjen jälkeen yleisimpiä avustusten saajia ovat nuorisojärjes-töt, eläkeläis- ja vanhusjärjestöt sekä kyläyhdistykset, joita ilmoittaa tukevansa kolme nel-jästä kuntakyselyyn vastanneista kunnista. Kolme neljästä kyselyyn vastanneista kunnista ilmoitti tukevansa vammaisjärjestöjä. Kunnat antavat avustuksia usein myös esimerkiksi

veteraani- ja sotainvalidijärjestöille, erilaisille sosiaali- ja terveysalan järjestöille, vapaa-palokunta- ja partiotoimintaan sekä laajalle joukolle muita yleishyödyllisiä yhdistyksiä.

Kuntien yhdistyksille ja vapaaseen kansalaistoimintaan osoittama tuki vaihtelee kuntakyselyn perusteella huomattavasti. Asukasluvultaan pienemmissä, alle 10 000 asukkaana kunnissa yhdistyksille vuosittain myönnettävien avustusten kokonaismäärä vaihtelee usein muutamista tuhansista muutamiin kymmeniin tuhansiin euroihin. Keskisuurissa, 10 000–40 000 asukkaana kunnissa avustusten kokonaismäärä on usein yli 100 000 euroa, joissain kunnissa jopa useita satoja tuhansia euroja. Suurissa, yli 100 000 asukkaana kunnissa yhdistyksille vuosittain myönnettävien avustusten kokonaismäärä nousee pääsääntöisesti yli miljoonaan euroon. Kolme kaupunkia ilmoitti tukevansa yhdistyksiä ja vapaata kansalaistoimintaa vuosittain yli 10 miljoonalla eurolla.

Kuntien yhdistykselle ja vapaaseen kansalaistoimintaan osoittamien avustusten kokonaismäärissä on kuntakyselyn perusteella kuitenkin suuria eroja jopa saman kokoluokan kuntien välillä. Esimerkiksi alle 10 000 asukkaana kuntien joukossa avustusten vaihteluväli on yli 200 000 euroa ja 10 000–20 000 asukkaana kunnissa puolestaan lähes 400 000 euroa. Yli 100 000 asukkaana kaupunkien joukossa yhdistyksille myönnettyjen avustusten minimimäärä on noin miljoona euroa ja maksimi yli 60 miljoonaa euroa.

Kuntakyselyyn vastanneista kunnista noin neljännes oli antanut lainoja tai takauksia yhdistystoiminnan ja vapaan kansalaistoiminnan tukemiseksi. Kuntien yhdistyksille antamien lainojen kokonaismäärä vaihtelee pääosin muutamista tuhansista euroista alle 50 000 euroon. Muutamilla kunnilla lainojen arvo nousee kuitenkin yli 100 000 euroon. Suurin kyselyssä ilmoitettu yhdistystoiminnan ja vapaan kansalaistoiminnan tukemiseen annettu laina on lähes 1,5 miljoonaa euroa. Kuntien yhdistystoiminnan ja vapaan kansalaistoiminnan takausten kokonaismäärät vaihtelevat muutamista tuhansista euroista useampaan miljoonaan euroon. Vastanneista kunnista 16 ilmoitti antaneensa takauksia yli 100 000 eurolla ja kahdeksan kuntaa yli miljoonalla eurolla. Suurimmat kuntien ilmoittamat takaukset ovat yli 5 miljoonaa euroa. Kunnat ovat myöntäneet lainoja ja takauksia muun muassa yksittäisille tiekunnille ja vesiosuuskunnille. Vesiosuuskunnille myönnettyjen lainojen ja takausten taustalla ovat kuitenkin vesihuoltolain (119/2001) säännökset kunnan vesihuollon järjestämisestä, joten vesiosuuskunnille myönnettyjen lainojen ja takausten voidaan tästä näkökulmasta katsoa olevan muista poikkeavassa asemassa.

3.2.6 Poliittisen toiminnan tukeminen

Kuntien valtuustoryhmille osoittamaan taloudelliseen tukeen on Suomessa suhtauduttu pitkään pidättyväisesti. Nykyään järjestön poliittinen luonne ei sinänsä ole avustuksen myöntämisen este, kunhan toiminta on sellaista, jota kunta voi tukea. Sekä aiemmin voimassa olleen että keväällä 2015 voimaan tulleen uuden kuntalain mukaan kunta voi valtuustoryhmien toimintaedellytysten parantamiseksi tukea taloudellisesti valtuustoryhmien sisäistä toimintaa sekä toimenpiteitä, joilla valtuustoryhmät edistävät kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia. Tukea myönnettäessä on yksilöitävä tuen käyttötarkoitus.

Kunta voi tukea valtuustoryhmiä suoraan taloudellisilla avustuksilla tai välillisesti tarjoamalla ryhmille niiden toimintaa tukevia muita resursseja, kuten esimerkiksi kokouksiin ja tilaisuuksiin tarvittavia tiloja tai tekniikkaa. Koska tuen käyttötarkoitus on lain mukaan yksilöitävä, voidaan tukea myöntää vain yksilöityjen kustannusten kattamiseen. Valtuustoryhmä ei näin ollen voi itse päättää, miten se käyttää kunnalta saamansa tuen, vaan päätösvalta asiassa kuuluu kunnalle. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti kunnan on myönnettävä tukea yhtäläisin perustein kaikille ryhmille. Tuen myöntäminen ei kuitenkaan välttämättä edellytä, että kaikkia ryhmiä tuetaan samalla määrällä tai että tuki jaetaan valtuutettujen lukumäärän mukaisesti, vaan tukea myönnettäessä voidaan ottaa huomioon valtuustoryhmien toiminta sekä esimerkiksi ryhmien kuntalaisille järjestämien tilaisuuksien luonne. Varsinaisten valtuustoryhmien ohella kunnat voivat tukea poliittista toimintaa myöntämällä avustuksia poliittisille nuorisojärjestöille. Kuntien poliittisille nuorisojärjestöille myöntämiä tukia koskevat samat reunaehdot kuin kuntien muille yhdistyksille ja vapaaseen kansalaistoimintaan myöntämiä tukia.

Selvä enemmistö **kuntakyselyyn** vastanneista kunnista (92 kuntaa) ilmoitti tukevansa poliittisia järjestöjä ja valtuustoryhmiä muilla tavoin kuin suoralla taloudellisella tuella. Käytännössä tällä muulla tuella tarkoitetaan esimerkiksi toimitilojen ja kokoustekniikan tarjoamista ilmaiseksi valtuustoryhmien ja poliittisten järjestöjen käytettäväksi.

Kuntakyselyyn vastanneista kunnista 12 ilmoitti antavansa suoraa taloudellista tukea poliittisille järjestöille tai valtuustoryhmille. Yleisintä valtuustoryhmien taloudellinen tukeminen oli suurimmissa kaupungeissa. Pienemmissä kunnissa valtuustoryhmiä tuetaan taloudellisesti keskimäärin muutamilla tuhansilla euroilla. Suurimmissa kaupungeissa tuen määrä vaihtelee kymmenistä tuhansista euroista yli 250 000 euroon.

3.2.7 Tietoverkkojen rakentaminen ja ylläpito

Tietoverkkojen rakentaminen ei ole kunnille lakisääteinen tehtävä, vaan päätös tietoverkon rakentamisesta ja ylläpidosta kuuluu kuntien itsehallinnon piiriin. Valtio kuitenkin tukee kuntia taloudellisesti niiden päättäessä tietoverkkoyhteyksien rakentamisesta. Valtion tuki perustuu valtioneuvoston vuonna 2008 tekemään periaatepäätökseen sekä siihen perustuvaan lakiin laajakaistarakentamisen tuesta haja-asutusalueella (1186/2009). Vuonna 2008 aloitetun Laajakaista kaikille -hankkeen myötä tietoverkkojen rakentamiseksi ja ylläpitämiseksi on perustettu suuri määrä erilaisia osakeyhtiöitä ja osuuskuntia, joissa monet kunnat ovat mukana.

Kuntakyselyyn vastanneista kunnista alle 15 prosenttia (20 kuntaa) ilmoitti joko rakennuttaneensa tai ylläpitävänsä itse yleiseen käyttöön tarkoitettuja tietoverkkoja. Noin 20 prosenttia vastanneista kunnista (28 kuntaa) ilmoitti puolestaan osallistuneensa muiden tahojen vastuulla olevien yleiseen käyttöön tarkoitettujen tietoverkkojen rakennuttamiseen tai ylläpitämiseen. Lisäksi yli 20 prosenttia vastanneista kunnista (32 kuntaa) ilmoitti antaneensa avustusta, lainaa tai takaussitoumuksen yleiseen käyttöön tarkoitettujen tietoverkkojen rakennuttamiseen tai ylläpitämiseen. Lainoja oli myöntänyt 12 kuntaa. Lainojen määrä vaihtelee muutamista kymmenistä tuhansista euroista lähes 7 miljoonaan euroon. Takauksia ilmoitti antaneensa 19 kyselyyn vastannutta kuntaa. Kuntien antamien takausten määrä vaihtelee hieman yli sadasta

tuhannesta eurosta yli 4 miljoonaan euron. Kuntien yleisten tietoverkkojen rakentamiseen ja ylläpitämiseen antamien lainojen ja takausten arviointia vaikeuttaa kuitenkin se, että monet kyselyyn vastanneet kunnat eivät ilmoittaneet lainojen ja takausten tarkkoja euromääriä.

Tietoverkkojen rakennuttamisesta ja ylläpitämisestä kunnille aiheutuvat kustannukset vaihtelevat kuntakyselyn perusteella varsin paljon. Osa kyselyyn vastanneista kunnista ilmoitti tietoverkkojen nettomääräisten rakentamis- ja ylläpitokustannusten jäävän muutamisiin tuhansiin euroihin. Osassa kuntia kustannukset nousevat kuitenkin selvästi yli 100 000 euroon, muutamilla kunnilla jopa useisiin satoihin tuhansiin euroihin. Suurimmat kustannukset aiheutuvat tietoverkkojen rakentamisesta. Erityisesti valokuituyhteyksien rakentaminen haja-asutusalueille on vaatinut monilta kunnilta merkittäviä taloudellisia resursseja. Sen sijaan suurempien kaupunkien rakentamien langattomien tietoverkkojen kustannukset jäävät varsin vähäisiksi, varsinkin jos kustannuksia verrataan valokuituyhteyksien rakennuskustannuksiin.

3.2.8 Pienvenesatamat

Kunnat voivat ylläpitää satamia, pienvenesatamia ja laitureita. Merkittävä osa Suomen satamista on perinteisesti ollut kuntien omistamia ja ylläpitämiä. Euroopan Unionin säännökset ja kuntalaki edellyttävät, että kunnalliset satamat toimivat nykyisin yhtiömuotoisina. Kunnat pitävät sen sijaan edelleen yllä pienvenesatamia ja laitureita. Pienvenesatamat palvelevat niin kuntien omia asukkaita kuin ulkokuntalaisia.

Hieman yli puolet **kuntakyselyyn** vastanneista kunnista (77 kuntaa) ilmoitti ylläpitävänsä pienvenesatamaa. Pienvenesatamien ylläpidosta aiheutuvat nettomääräiset toimintakulut vaihtelevat pääsääntöisesti muutamista tuhansista muutamaan kymmeneen tuhatteuroon. Suurimmilla rannikkokaupungeilla pienvenesatamien ja -laiturien ylläpidosta aiheutuvat kustannukset nousevat kuitenkin yli 100 000 euron. Kyselyssä suurin ilmoitettu pienvenesatamien ja -laiturien ylläpidosta kunnalle aiheutuva nettomääräinen kustannus oli yli 300 000 euroa.

Muutamat kuntakyselyyn vastanneista kunnista ilmoittivat myös myöntävänsä avustusta jonkin toisen tahon toimesta ylläpidettävälle pienvenesatamalle. Kuntien pienvenesatamien ylläpitoon myönnettyjen kunta-avustusten määrä vaihteli tuhannesta eurosta hieman yli kymmeneen tuhatteuroon.

3.2.9 Kunnan tuki yksityisille opetuksen ja koulutuksen järjestäjille

Kuntien sivistystoimen tehtävät ovat suurimmaksi osaksi lakisääteisiä, joskin monet tehtävät perustuvat kuntien vapaaehtoisuuteen tai erilliseen toimeksiantoon. Näitä vapaaehtoisuuteen tai toimeksiantoon perustuvia tehtäviä kuvataan tarkemmin tämän raportin luvuissa 4 ja 6. Sivistystoimeen liittyvien kuntien itsehallinnollisten tehtävien tarkoituksena on täydentää tai laajentaa lakisääteisiä tehtäviä. Kunnat pyrkivät tähän esimerkiksi myöntämällä yksityisille palveluntarjoajille avustuksia tai muuta taloudellisia tukea.

Lähes 30 prosenttia **kuntakyselyyn** vastanneista kunnista (40 kuntaa) ilmoitti myöntäneensä tukea yksityisille opetuksen ja koulutuksen järjestäjille, kuten yhdistyksille, säätiöille ja voittoa tavoittelemattomille yhtiöille. Yleisimmin kunnat olivat myöntäneet avustusta tutkintoon johtavaa koulutusta järjestäville yksityisille oppilaitoksille ja opistoille. Kunnat tukevat usein myös toisella kotimaisella kielellä tai vieraalla kielellä toimivia päivähoito- ja esiopetusyksiköitä sekä kouluja. Monet kunnat myöntävät avustusta myös kesäyliopistoille. Kunnat tukevat yksityisiä opetuksen ja koulutuksen järjestäjiä antamalla suoria taloudellisia avustuksia sekä tarjoamalla toimitiloja ilmaiseksi tai alennettuun hintaan. Kuntien yksityisille opetuksen ja koulutuksen järjestäjille myöntämien avustusten määrä vaihtelee pääsääntöisesti muutamasta tuhannesta eurosta alle 100 000 euroon. Suuremmissa kaupungeissa toiminta- ja vuokra-avustusten yhteisarvo nousee kuitenkin huomattavasti tätä korkeammaksi.

3.2.10 Muut kuntien itsehallinnolliset tehtävät

Ystävyyskuntatoiminta

Ystävyyskuntatoiminta on kuntien yleiseen toimialaan kuuluvaa vapaaehtoista toimintaa. Ystävyyskuntatoiminnalla tarkoitetaan yleensä kahden eri maasta olevan kaupungin tai kunnan pitkäaikaista ja kestävää yhteistyösuhdetta, joka perustuu usein allekirjoitettuun sopimukseen. Ystävyyskuntatoiminnan puitteissa kunnat välittävät tietoa ja vaihtavat kokemuksia kunnan eri toimialueilta, elinkeinoelämästä ja kulttuurista. Kunnat vaihtavat ystävyyskuntatoiminnan puitteissa myös virka- ja luottamushenkilövaltuuskuntia, asiantuntijoita sekä koululais-, nuoriso- ja kulttuuriryhmiä keskinäisen oppimisen, tuntemuksen ja ymmärryksen lisäämiseksi. (Suomen Kuntaliitto 2010, 21.)

Kunnilla on nykyisin noin 1 300 ystävyyskuntaa yli 40 eri maassa. Ystävyyskuntien määrä vaihtelee suuresti. Erityisesti suuremmilla kaupungeilla saattaa olla merkittävä määrä ystävyyskuntia. Toisaalta viime vuosien kuntaliitokset ovat synnyttäneet kuntia, joilla on kokoonsa nähden varsin laajat ystävyyskuntaverkostot. Noin 90 prosentilla suomalaisista kunnista on yksi tai useampi ystävyyskunta. Pääpaino suomalaisten kuntien ystävyyskuntatoiminnassa on ollut pitkään pohjoismaisessa yhteistyössä, minkä lisäksi ystävyyskuntasuhteita on solmittu erityisesti Viroon ja Venäjälle. (Suomen Kuntaliitto 2010, 9.)

Ystävyyskuntatoiminta on ollut viime vuosina laskussa. Syynä on ennen kaikkea kuntatalouden kiristyminen. Toisaalta kuntien kansainvälinen toiminta on viime vuosina myös muuttunut. Perinteisen kulttuurien vaihtoon perustuvan ystävyyskuntatoiminnan rinnalle on kehittynyt elinkeinoelämään ja markkinoihin painottunutta toimintaa. Kunnat ovatkin pyrkineet muuttamaan ystävyyskuntatoimintaa entistä tavoitteellisemmaksi ja painottamaan toiminnasta saatavaa konkreettista hyötyä. (Puukko 2012, 16–18, 23–24.)

Koska ystävyyskuntatoiminnan laajuus ja intensiteetti vaihtelee suuresti, on ystävyyskuntatoiminnasta kunnille aiheutuvia kuluja vaikea arvioida. Pääsääntöisesti kulujen voidaan kuitenkin olettaa jäävän pieniksi ja koostuvan lähinnä luottamushenkilövaltuuskuntien, asiantuntijoiden sekä koululais-, nuoriso- ja kulttuuriryhmien vaihdosta aiheutuvista matkakustannuksista ja avustuksista.

Uusien kuntalaisten muistaminen ja muut huomionosoitukset

Monet kunnat muistavat nykyisin vastasyntyneitä kuntalaisia rahalla tai lahjalla. Suomen Kuntaliiton tekemän kyselyn mukaan vuonna 2012 vastasyntyneitä kuntalaisia muisti jollain tavalla 66 kuntaa. Kuntaliiton kyselyssä varsinaista vauvarahaa ilmoitti maksavansa 54 kuntaa, minkä lisäksi kolme kuntaa ilmoitti suunnittelevansa vauvarahan käyttöä. Vauvarahaa saatetaan kutsua kunnissa myös esimerkiksi lapsilisäksi, haikarahaksi, rotinarahaksi, vauvabonukseksi, vaipparahaksi tai pirttirahaksi. Kunnilla on keskenään hyvin erilaisia sovellutuksia ja ehtoja vauvarahalle. Myös vauvarahan määrä vaihtelee huomattavasti. Kuntaliiton kyselyssä kuntien maksaman vauvarahan määrä vaihteli 500–3 000 euron välillä. Vauvarahan maksu saatettiin kuitenkin jakaa kunnissa useammalle vuodelle. Yhdessäkään kyselyyn vastanneessa kunnassa vauvarahaa ei maksettu yli 1 000 euroa vuodessa. Pääsääntöisesti vauvarahaa maksetaan pienissä kunnissa ja muuttotappiokunnissa.

Vuoden 2012 jälkeen osa kunnista on nostanut vauvarahan määrää. Lestijärven kunnassa vauvarahaa maksetaan esimerkiksi nykyisin 10 000 euroa jokaista syntynyttä uutta kuntalaista kohden. Summaa ei kuitenkaan makseta yhdellä kerralla, vaan kymmenen vuoden aikana (1 000 euroa/vuosi).

Muutamat kunnat muistavat vauvoja antamalla rahan sijaan lahjaksi käyttöesineitä tai palveluja. Vauvaperheitä muistetaan muun muassa vaatteilla, astioilla, aterimilla, kukilla, kirjoilla, omenapuun taimilla, koriste-esineillä sekä perhetyön palveluihin oikeuttavilla palveluseteleillä. Osa kunnista saattaa maksaa synnyttämisestä aiheutuneet sairaalakulut.

Monet kunnat ovat asettaneet vauvarahan ja lahjojen antamiselle ehtoja. Useimmiten ehtona on, että perhe on kirjoilla kunnassa vauvan syntymän aikaan tai lapsen ollessa alle vuoden ikäinen.

Vastasyntyneiden ohella kunnat muistavat usein myös eri tavoin ansioituneita kuntalaisia. Muistamiskäytännöt vaihtelevat kunnittain. Osassa kuntia muistamiset ovat jokavuotisia ja muistamisista on olemassa kirjalliset säännöt tai ohjeet. Toisissa kunnissa muistamiskäytäntöjä pohditaan tapauskohtaisesti. Yleensä ansioituneita kuntalaisia muistetaan esimerkiksi kukkatervehdyksillä, lahjoilla ja stipendeillä. Henkilöiden lisäksi kunnat saattavat muistaa myös alueellaan toimivia yhdistyksiä ja seuroja. Ansioituneiden kuntalaisten muistamisesta kunnille aiheutuvat kustannukset jäävät yleensä pieniksi.

Opiskelija-avustukset

Opiskelija-avustukset kuuluvat kuntien yleiseen toimialaan. Kuntien opiskelija-avustuksilla tarkoitetaan kuntien vuosittain tai puolivuositain hakemuksesta myöntämiä avustuksia ulkopaikkakunnalla suoritettaviin päätoimisiin opintoihin.

Pääsääntöisesti opiskelija-avustuksen myöntämisen ehtona on, että avustusta myöntävä kunta on avustuksensaajan kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta, ulkopaikkakunnalla tapahtuvasta päätoimisesta opiskelusta huolimatta. Usein ehtona on myös se, että avustuksensaajan tulee opiskeluaikana myös asua toisella paikkakunnalla. Näin ollen avustusta ei myönnetä henkilölle, joka opiskelee toisella paikkakunnalla, mutta asuu kuitenkin vakituisesti avustusta myöntävässä kunnassa.

Kuntien opiskelija-avustusten myöntämisehdoissa on kuitenkin pientä vaihtelua. Suurin osa opiskelija-avustusta myöntävistä kunnista myöntää avustusta ammatillisessa oppilaitoksessa, ammattikorkeakoulussa, yliopistossa tai muussa vastaavassa oppilaitoksessa suoritettaviin, tutkintoon johtaviin opintoihin. Muutamit kunnat myöntävät avustusta kuitenkin myös lukio-opintoihin ja omassa kunnassa suoritettaviin opintoihin. Osa kunnista puolestaan myöntää avustusta ainoastaan korkeakouluissa suoritettaviin opintoihin. Joissain kunnissa myöntämisehtoja on lievennetty siten, että myös ulkopaikkakunnalla päätoimisesti opiskelevalle, mutta avustusta myöntävässä kunnassa vakituisesti asuvalle henkilölle voidaan myöntää avustusta. Toisissa kunnissa myöntämisehtoja on sen sijaan kiristetty. Osassa kunnissa opiskelija-avustusta maksetaan esimerkiksi vain alle 25-vuotiaille opiskelijoille.

Opiskelija-avustuksia myöntävien kuntien määrä ja avustusten arvo on viime vuosina laskenut selvästi. Opiskelija-avustusta myöntää koko Suomessa enää noin 20 kuntaa. Avustuksia myöntävät kunnat ovat pääsääntöisesti asukasluvultaan pienempiä, alle 6 000 asukkaan kuntia, jotka kärsivät huomattavasta muuttotappiosta.

Opiskelija-avustusten kustannukset kunnille vaihtelevat. Osa opiskelija-avustusta myöntävistä kunnista on varannut avustuksiin muutamia tuhansia euroja vuodessa, osa kunnista lähes 50 000 euroa vuodessa. Yksittäistä opiskelijaa kohden avustusta myönnetään yleensä 100–500 euroa vuodessa. Monissa kunnissa avustuksen arvo kuitenkin vaihtelee vuosittain. Yksittäiselle opiskelijalle osoitetun avustuksen määrä voi riippua esimerkiksi avustusta hakevien opiskelijoiden määrästä. Tällöin opiskelija-avustuksille on kuitenkin yleensä asetettu jonkinlainen enimmäis- ja vähimmäisarvo.

Tiedot kuntien maksamien opiskelija-avustusten määrästä ja ehdoista on kerätty kevään 2015 aikana sähköisesti kuntien kotisivuilta.

Hautausmaat

Hautaustoimilain (457/2003) 7 §:n mukaan kunnat ja kuntayhtymät voivat ylläpitää hautausmaita. Kunnallisen hautausmaan ylläpitäminen on näin ollen lakisääteinen, mutta kunnille vapaaehtoinen tehtävä. Kunnallisia hautausmaita käsitellään tämän raportin luvussa 4.

Kunnallisten hautausmaiden lisäksi monet kunnat osallistuvat sankarihautojen ylläpitoon joko suoraan tai maksamalla avustuksia hautojen hoidosta vastaaville tahoille. Eriytisesti suuremmissa kaupungeissa sankarihautoja saattaa sijaita yleisillä puistoalueilla, jolloin hautojen hoidosta vastaavat kaupungit. Sankarihautojen ylläpito on kunnille vapaaehtoinen tehtävä.

Matonpesupaikat

Useat kunnat rakentavat, ylläpitävät ja tarjoavat asukkaidensa vapaaseen käyttöön matonpesupaikkoja. Matonpesupaikkoja koskee valtioneuvoston asetus talousjätevesien käsitelystä viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla (209/2011). Asetuksen mukaan asumisessa ja kotitalouksissa muodostuvat jätevedet tulisi käsitellä ennen vesistöön joutumista. Käsitelytarpeen arvioi kunnan viranomainen. Suurin osa kuntien matonpesupaikoista on nykyisin niin sanottuja kuivanmaan matonpesupaikkoja, joissa likavedet ohjataan viemäriin.

Kuntakyselyyn vastanneista kunnista 65 ilmoitti ylläpitävänsä yhtä tai useampaa matonpesupaikkaa. Kyselyssä matonpesupaikkojen ylläpitokustannukset vaihtelevat pääsääntöisesti muutamasta sadasta eurosta alle 10 000 euroon vuodessa. Kustannukset riippuvat ennen kaikkea pesupaikkojen määrästä sekä käyttöasteesta. Matonpesupaikkojen merkittävimmän ylläpitokustannuksen muodostavat yleensä kunnallisesta vesijohtoverkosta otetut pesuvedet.

Huomionarvoista on, että monet kuntakyselyyn vastanneet kunnat ilmoittivat luopuneensa matonpesupaikkojen ylläpidosta viime vuosina. Lisäksi osa kunnista ilmoitti suunnittelevansa matonpesupaikoista luopumista tai neuvottelevansa matonpesupaikkojen ylläpitovastuun siirtämisestä kylä-, kaupunginosa- ja asukasyhdistyksille.

Maanlajitus- ja lumenkaatopaikka-alueet

Osa kunnista ylläpitää alueellaan syntyville puhtaille maa- ja kiviaineksille tarkoitettuja maanlajitusalueita sekä kaduilta ja tiealueilta poistetulle lumelle tarkoitettuja lumenkaatopaikkoja. Kunnat huolehtivat alueiden kunnossapidosta, kuormien vastaanotosta ja sijoittamisesta sekä valvonnasta.

Maanlajitustoiminta on aina luvanvaraista. Lupaehdoista ja -menettelystä sekä toimivaltaisista lupaviranomaisista säädetään ympäristönsuojelulaissa (527/2014) ja valtioneuvoston antamassa ympäristönsuojeluasetuksessa (713/2014). Lumenkaatopaikka ei lähtökohtaisesti vaadi ympäristölupaa. Lupa kuitenkin tarvitaan, mikäli lumenkaatopaikka sijaitsee pohjavesialueella tai toiminta aiheuttaa häiriötä asukkaille.

Maanlajitus- ja lumenkaatopaikkojen ylläpidosta kunnille aiheutuvat kustannukset vaihtelevat huomattavasti. Myös toiminnan laajuus vaihtelee huomattavasti. **Kuntakyselyyn** vastanneista kunnista 26 ilmoitti ylläpitävänsä maanlajitus- tai lumenkaatopaikkaa. Toiminnasta aiheutuvat kustannukset vaihtelevat kuntien ilmoitusten mukaan pääsääntöisesti muutamasta tuhannesta eurosta alle 50 000 euroon vuodessa. Muutamit suuremmat kaupungit ilmoittivat kuitenkin maa-ainesten vastaanotosta saatavien tulojen ylittävän alueiden ylläpidosta ja maa-ainesten käsittelystä aiheutuvat menot. Muutamilla suuremmilla kaupungeilla maamassojen vastaanotto tuottaa useiden satojen tuhansien tai jopa muutamien miljoonan euron tulot vuodessa.

Puistot, virkistysalueet ja torit

Alueiden käyttöä ja rakentamista sekä yhdyskuntarakenteen kehitystä ohjaa maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999). Lain 4 §:n mukaan kunnat vastaavat maankäytön suunnittelusta alueellaan. Lain 50 §:n mukaan alueiden käytön yksityiskohtaista järjestämistä, rakentamista ja kehittämistä varten laaditaan asemakaava. Asemakaava on laadittava ja pidettävä ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys taikka maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää. Asemakaavan hyväksyy kunnanvaltuusto.

Maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n mukaan asemakaava on laadittava siten, että luodaan edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, palvelujen alueelliselle saatavuudelle ja liikenteen järjestämiselle. Rakennettua ympäristöä ja luonnon-

ympäristöä tulee vaalia eikä niihin liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää. Kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä on oltava riittävästi puistoja tai muita lähivirkistykseen soveltuvia alueita. Maankäyttö- ja rakennuslaki ohjaa siis kuntia kaavoittamaan puistoja ja muita virkistysalueita. Kunnilla on kuitenkin valta päättää maankäytölle asetettavista tavoitteista ja niiden mitoituksesta. Mikäli maakuntatasoisesta suunnittelusta ei muuta johdu, kunnat voivat vapaasti päättää, painottavatko kaavoituksessa esimerkiksi asuntorakentamista, liikerakentamista tai alueen virkistyskäyttöä. (Prusi 2013, 224.) Kunnat käyttävät samalla tavalla itsehallintoon perustuvaa harkintavaltaa päättäessään puistojen ja muiden virkistysalueiden riittävästä määrästä sekä alueiden kaavoittamisesta puistoiksi ja virkistysalueiksi. Puistojen ja virkistysalueiden rakentamista voidaankin tästä näkökulmasta tarkastellen pitää kuntien itsehallinnollisena tehtävänä.

Puistojen, torien ja muiden lähivirkistykseen soveltuvien alueiden ylläpidosta säädetään kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetussa laissa (669/1978), jonka mukaan velvollisuus pitää kunnossa ja puhtaan asemakaava-alueella olevat kadut, torit, katuaukiot, puistot, istutukset ja muut näihin verrattavat yleiset alueet kuuluu osaksi kunnalle, osaksi tontin tai muun alueen omistajalle. Lain 6 §:n kunnan on pidettävä hallinnassaan oleva tori, katuaukio, puisto ja muut näihin verrattavat yleiset alueet käyttötarkoituksen vaatimassa kunnossa. Kunnossapitovelvollisuus tulee voimaan, kun kunta sallii alueen otettavaksi asemakaavan osoittamaan käyttöön. Puistojen, torien ja muiden virkistysalueiden kunnossapito on siis lakisääteinen tehtävä. Tehtävä perustuu kuitenkin pitkälti kunnan maanomistukseen ja kaavoitukseen. Kunta voi itsehallinnon piiriin kuuluvilla maanomistuksellisilla ja kaavoituksellisilla ratkaisulla vaikuttaa kunnossapitotehtävän laajuuteen. Merkillepantavaa on myös se, että puisto- ja virkistysalueiden toteuttamiseen voivat kunnan lisäksi osallistua myös yksityiset toimijat.

Kuntien puistojen, torien ja muiden virkistysalueiden rakennus- ja ylläpitokustannusten vertailu on vaikeaa, sillä esimerkiksi vuosittaiset rakennuskustannukset saattavat vaihdella kunnissa huomattavasti. Itsehallinnollisten tehtävien tarkastelun kannalta oman haasteensa muodostaa rakennuskustannusten erottaminen ylläpitokustannuksista. Kustannusten erottaminen yksiselitteisesti on hankalaa. Voidaan esimerkiksi kysyä, tulisiko puistojen tai torien laajat peruskorjaukset luokitella rakennus- vai ylläpitotoiminnaksi?

Puistojen, torien ja muiden lähivirkistysalueiden rakentamisesta ja ylläpidosta kunnille aiheutuvat kustannukset vaihtelevat huomattavasti. Kustannuksiin vaikuttavat muun muassa kunnan koko, puistojen ja virkistysalueiden määrä sekä toiminnan taso. **Kuntakyselyn** perusteella asukasluvultaan pienemmissä kunnissa puistoihin, toreihin ja virkistysalueisiin liittyvät kustannukset jäävät pääasiassa muutamiin tuhansiin tai kymmeneen tuhansiin euroihin, kun taas suuremmissa kaupungeissa kustannukset saattavat useampaan miljoonaan euroon. Esimerkiksi Helsingin kaupunki käytti vuonna 2014 yksistään puisto- ja viherrakentamiseen yhteensä noin 6,4 miljoonaa euroa (Helsingin kaupunki 2015). Kuntakyselyn perusteella puistojen ja muiden virkistysalueiden rakentamis- ja ylläpitokustannuksissa on kuitenkin suuria eroja myös saman kokoluokan kuntien välillä. Esimerkiksi osa kuntakyselyyn vastanneista alle 10 000 asukkaalla kunnista ilmoitti puistoihin, toreihin ja muihin virkistysalueisiin liittyvien nettokustannusten jäävän muutamiin tuhansiin euroihin vuodessa, kun taas muutamilla samaan kokoluokkaan kuuluvilla kunnilla tehtävään

liittyvät kustannukset nousevat useisiin satoihin tuhansiin euroihin. Saman kokoluokan kuntien väliset kustannuserot selittyvät todennäköisesti uusien virkistysalueiden rakentamiseen liittyvillä kustannuksilla. Niissä kunnissa, joissa puisto- ja virkistysalueisiin liittyvät kustannukset jäävät mataliksi, kustannuksiin ei sisälly rakennuskustannuksia, vaan kustannukset koostuvat pääosin ylläpitokustannuksista.

Tilastokeskuksen keräämien kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatietojen mukaan vuonna 2013 Manner-Suomen kuntien puistoista ja yleisistä alueista johtuvat toimintamenot olivat noin 208 miljoonaa euroa ja toimintatulot noin 80 miljoonaa euroa. Puistoista ja yleisistä alueista johtuvat nettomenot olivat Manner-Suomen kunnissa vuonna 2013 siis noin 128 miljoonaa euroa. Lukuihin sisältyy puistojen, torien ja muiden yleisten alueiden rakentamiseen ja kunnossapitoon, istutusten hoitoon sekä leikkivälineiden hankintaan liittyvät menot sekä vastaavasta toiminnasta saatavat tulot, mukaan lukien toripaikkojen vuokratulot. Lukuihin ei sisälly liikenneväylien tai liikunta- ja ulkoiluapaikkojen ylläpitoon ja rakentamiseen liittyviä menoja.

Koirapalvelut

Tilastokeskuksen mukaan Suomessa oli vuonna 2012 noin 630 000 koiraa. Koiran omistavia kotitalouksia koko maassa oli noin 440 000. (Nurmela 2014.) Koiranomistajat muodostavat Suomessa nykyisin siis merkittävän väestöryhmän.

Useat **kuntakyselyyn** vastanneista kunnista nostivat muina kuntien itsehallinnollisina tehtävinä esiin erilaisten koirapuistojen ja -aitausten rakentamisen ja ylläpidon. Tehtävät voidaan liittää laajemman koirapalvelut -käsitteen alle. Koirapalvelut ovat kuntien vapaaehtoisesti tarjoamia palveluita koiran omistaville kuntalaisille. Palvelut käsittävät koirapuistojen ja -aitausten sekä koirille tarkoitettujen uimarantojen ohella erilaiset koiran kanssa harrastamiseen liittyvät alueet ja toiminnot sekä niiden ylläpidon. Kunnat pyrkivät koirapalveluilla tukemaan koiraharrastusta ja koirien hyvinvointia sekä edistämään yleistä järjestystä ja siisteyttä. Koirapalveluista kunnille aiheutuvat kustannukset koostuvat pääosin koirapuistojen ja -aitausten rakentamisesta ja jäävät kaiken kaikkiaan vähäisiksi. Rakennettujen puistojen ja aitausten hoito ei yleensä aiheuta suuria kustannuksia. Osassa kunnista kunnan rakentamien koirapuistojen ja -aitausten hoidosta vastaavat koirayhdistykset ja koiranomistajat.

Koiraverosta annetun lain (590/1979) mukaan kunnat voivat periä kunnan alueella pysyvästi koiraa pitäviltä koiranomistajilta enintään 50 euron suuruista koiraveroa. Koiraveroa perii tällä hetkellä ainoastaan kaksi kuntaa: Helsingin kaupunki ja Tampereen kaupunki.

Monet kuntakyselyyn vastanneista kunnista ilmoittivat itsehallinnollisten tehtävien yhteydessä myös ylläpitävänsä pieneläinhautausmaata. Terveysuojelulain (763/1994) 24 §:ssä kuitenkin todetaan, että kunnan on osoitettava kuolleiden eläinten hautaamiseen ja hävittämiseen sellainen paikka tai tapa, ettei siitä aiheudu terveyshaittaa. Pieneläinhautausmaan ylläpitoa ei näin ollen voida pitää kuntien itsehallinnollisena tehtävänä.

Vapaa-ajan kohteet

Kunnat ylläpitävät ja tukevat itsehallintonsa puitteissa erilaisia vapaa-ajan kohteita eläintarhoista ja huvipuistoista retkeilymajoihin, leirikeskuksiin ja leirintäalueisiin. Kohteita on usein hankala luokitella toiminnan luonteen tai tavoitteiden perusteella. Esimerkiksi eläintarhan tai luontokeskuksen ylläpidossa voidaan katsoa olevan samanaikaisesti kyse luonnonsuojelutyöstä, tieteestä ja tutkimuksesta sekä matkailun edistämisestä. Virkistys- ja retkeilymajojen ylläpidon voidaan vastaavalla tavalla katsoa perustuvan samanaikaisesti luonnonsuojeluun, matkailuun, liikuntaan ja kulttuuriin liittyviin tekijöihin. Samoin monien kuntien ylläpitämät tai tukemat kylätalot ja juhlatilat voidaan käyttötarkoituksesta riippuen nähdä joko matkailua, elinkeinotoimintaa, kulttuuria, liikuntaa tai kuntademokratiaa edistävänä palveluna. Koska kohteiden luonne ja tarkoitus vaihtelevat huomattavasti, on niiden ylläpidosta aiheutuvia kustannuksia vaikea arvioida tai vertailla.

Tutkimustoiminta

Monet kunnat tuottavat itse kuntien toimintaan liittyvää tutkimustietoa tai tukevat korkeakouluissa ja muissa tutkimuslaitoksissa toteuttavaa tutkimusta. Tutkimustoiminnasta ja sen tukemisesta kunnille aiheutuvat kulut vaihtelevat. Monet kunnista esimerkiksi tukevat kuntaa koskevien opinnäytetöiden tekemistä harkinnanvaraisesti muutamalla sadalla tai enintään muutamalla tuhannella eurolla vuodessa. Monet suuremmat kaupungit puolestaan ylläpitävät yhdessä korkeakoulujen kanssa omia tutkimusohjelmiaan ja -hankkeitaan sekä rahoittavat erikseen sovittuja professuureja. Tutkimushankkeiden ja professuurien kustannukset riippuvat hankkeiden laajuudesta sekä kaupunkien ja korkeakoulujen tekemistä sopimuksista, mutta pääsääntöisesti kustannukset nousevat useisiin satoihin tuhansiin euroihin vuodessa, mahdollisesti huomattavasti korkeammaksiakin. Esimerkiksi laajaa tutkimus-, tilasto- ja asiantuntijatoimintaa harjoittavan Helsingin kaupungin tietokeskuksen vuosikustannukset ovat kaupungin ilmoituksen mukaan noin kahdeksan miljoonaa euroa.

Demokratian edistäminen

Useat **kuntakyselyyn** vastanneista kunnista nostivat kunnan itsehallinnollisina tehtävinä esiin myös erilaiset demokratian edistämiseen liittyvät tehtävät. Tällaisia tehtäviä olivat esimerkiksi erilaisten neuvostojen ja valtuustojen, alueellisten toimielinten, asukasiltojen sekä kuntalaisraatien järjestäminen, ylläpitäminen tai tukeminen.

Demokratian edistämiseen liittyviä tehtäviä ei kuitenkaan voida pitää kuntien itsehallinnollisena tehtävänä. Kunnan asukkaiden osallistumisoikeuksista säädetään kuntalaissa (410/2015). Lain 22 §:n mukaan kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista. Demokratian edistäminen on näin ollen kuntien lakisääteinen tehtävä.

4 Lakisääteiset, mutta kunnille vapaaehtoiset tehtävät

Puhtaasti itsehallinnollisten tehtävien ohella kunnilla on merkittävä määrä sellaisia lakisääteisiä tehtäviä, joiden hoitamiseen liittyy itsehallinnollisia elementtejä. Vaikka lainsäädäntö ohjaakin tehtävän hoitamista, voi tehtävän hoitaminen olla kunnille vapaaehtoista. Tässä luvussa tarkastellaan niitä kuntien tehtäviä, jotka ovat lakisääteisiä, mutta joiden hoitaminen on kunnille vapaaehtoista. Lakisääteiset, mutta kunnille vapaaehtoiset tehtävät vaihtelevat suuresti kunnittain. Puhtaasti itsehallinnollisiin tehtäviin verrattuna lakisääteisillä, mutta kunnille vapaaehtoisilla tehtävillä on huomattavasti laajempi kuntaloudellinen merkitys.

4.1 Yleiskuva lakisääteisistä, mutta kunnille vapaaehtoisista tehtävistä

Kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kuntien tehtävien sääntelytapa riippuu pitkälti siitä, kuinka tärkeinä pidetään toisaalta tehtävään liittyviä valtakunnallisia intressejä, toisin sanoen kuinka pitkälle kunnan päätösvaltaa katsotaan tarpeelliseksi rajoittaa esimerkiksi alueellisen tai kuntalaisten yhdenvertaisuuden tai oikeusturvan takaamiseksi, ja toisaalta tehtävään liittyviä paikallisia intressejä, jolloin lähtökohtana on antaa kunnalle harkintavaltaa muun muassa sen suhteen, missä laajuudessa ja millä tavoin tehtävää hoidetaan.

Kuntien lakisääteiset tehtävät voidaan luokitella vapaaehtoiisiin ja pakollisiin. Vapaaehtoisilla tehtävillä tarkoitetaan niitä tehtäviä, joissa kunnalla on harkintavaltaa ja oikeus päättää siitä, ryhtyykö se hoitamaan tehtävää tai hakeeko valtiolta luvan tehtävän hoitamiseksi. Kuntien tehtävät voidaan luokitella myös ei-lakisääteisiin ja lakisääteisiin. Vapaaehtoiset tehtävät ovat yleensä ei-lakisääteisiä, mutta kunnalla voi olla myös sellaisia vapaaehtoisia tehtäviä, joita koskee erityinen lainsäädäntö. Esimerkiksi lukiodien ja ammatillisten oppilaitosten ylläpitäminen on kunnille vapaaehtoista. Kunnilla on kuitenkin lakisääteinen velvollisuus rahoittaa asukasperusteisesti lukiokoulutusta tai toisen asteen ammatillista peruskoulutusta riippumatta siitä, järjestääkö kunta koulutusta vai ei. (Valtiovarainministeriö 2011.)

Kuntien itsehallinnollisten tehtävien kartoituksen yhteydessä selvitettiin myös kuntien lakisääteisten, mutta kunnille vapaaehtoisten tehtävien sisältöä ja laajuutta sekä tehtävien organisointimalleja. Lakisääteiset, mutta vapaaehtoiset tehtävät on sisällytetty kartoitukseen niihin sisältyvän paikallisen harkintavallan ja toimintavapauden vuoksi. Lisäksi laajan

näkökulman avulla haluttiin selvittää itsehallinnollisten ja lakisääteisten tehtävien välistä suhdetta ja tehtävryhmien välistä rajaa. Vapaaehtoiset lakisääteiset tehtävät liittyvät usein kuntien lakisääteisiin tehtäviin täydentäen niihin liittyviä palveluvelvoitteita ja -tasoja.

Kuntien koko tehtäväkentässä vapaaehtoisten lakisääteisten tehtävien osuus on lukumäärältään pieni. Kuntien tehtävien kartoituksen (Valtiovarainministeriö 2013) mukaan kuntien noin 535 tehtävästä 44 on lakisääteisiä, mutta kunnalle vapaaehtoisia tehtäviä. Raportin mukaan kunnat ovat kuitenkin ottaneet laajasti vastuuta myös näistä vapaaehtoisista palveluista. Aiempien arvioiden ja myös tämän raportin perusteella voidaan todeta, että valtaosa vapaaehtoisista lakisääteisistä tehtävistä on opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan tehtäviä. Merkittävimpiä tähän ryhmään kuuluvia tehtäviä ovat lukiokoulutukseen ja ammatilliseen koulutukseen liittyvät tehtävät. Näiden koulutusten hoitaminen perustuu valtion myöntämään järjestämislupaan ja sen saatuaan kunta sitoutuu hoitamaan tehtävän yksityiskohtaisen lainsäädännön mukaisesti. Erityisesti ammatillisen koulutuksen järjestäjät ovat pääasiassa kuntayhtymiä ja yksityisiä toimijoita, sen sijaan kuntia on vain muutama. Kaikilla kunnilla on kuitenkin lakisääteinen tehtävä rahoittaa kaikkien järjestämisluvan saaneiden lukiokoulutuksen ja ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjien toimintaa.

Vapaaehtoisilla lakisääteisillä tehtävillä on merkitystä myös kuntatalouden näkökulmasta. OKM:n hallinnonalan tehtävien lisäksi merkittäviä kustannuksia vapaaehtoisista tehtävistä aiheutuu lähinnä joukkoliikenteeseen liittyvistä tehtävistä, lasten kotihoidon tuen ja yksityisen hoidon tuen kuntalisistä sekä osallistumisesta yksityisteiden ylläpitoon.

Luvuissa 4.2–4.8 kuntien lakisääteisistä, mutta vapaaehtoisista tehtävistä on kuvaukset ministeriöiden toimialojen mukaan luettelutina. Kustakin tehtävästä on kuvattu tehtävän taustalla oleva lainsäädäntö, kuntien tehtävän laajuus ja organisointitavat, huomioiden harkintavallan ja toimintavapauden laajuuteen liittyen sekä mahdolliset muut huomioiden. Lähdeaineistona on käytetty valtiovarainministeriön kuntakyselyn aineistoa sekä muita tilastolähteitä ja selvityksiä.

4.2 Sosiaali- ja terveysministeriön toimiala – tehtävät, niiden laajuus ja organisointitavat

Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen kuntalisät

Laissa lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta (1128/1996) säädetään oikeudesta lasten päivähoitosta annetun lain (36/1973) 1 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitettulle päivähoitopaikalle vaihtoehtoiseen lapsen hoidon järjestämiseksi suoritettavaan taloudelliseen tukeen. Laissa säädetään muun muassa lasten kotihoidon tuesta ja yksityisen hoidon tuesta. Kotihoidon tukea voi hakea vanhempi tai muu huoltaja, jonka alle 3-vuotias lapsi ei ole kunnan järjestämässä päivähoitossa. Lasten yksityisen hoidon tukea voi saada perhe, jossa on alle kouluikäinen lapsi, jota hoitaa perheen palkkaama hoitaja tai yksityinen päivähoito tuottaja.

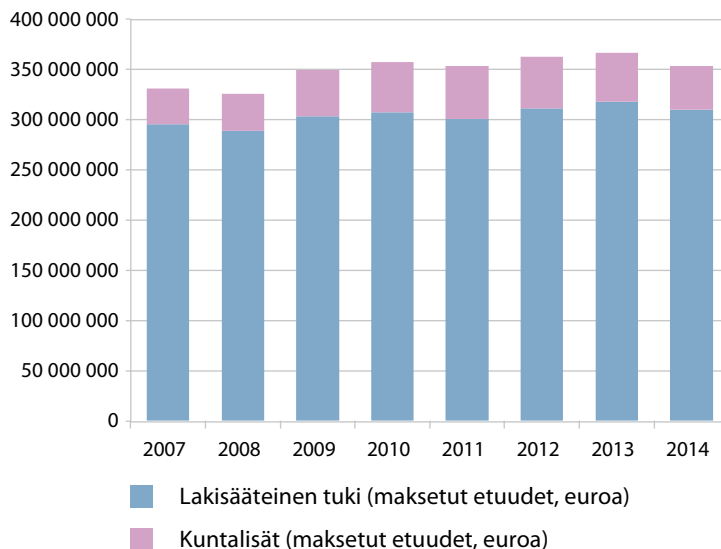
Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 20 §:n mukaan hoitorahaa tai hoitolisää voidaan maksaa kunnan päätöksen mukaisella määrällä korotettuna. Kunnan

harkinnassa olevaa korotusta kutsutaan kuntalisäksi. Kunnan päätös kuntalisän maksamisesta voidaan tehdä määräajaksi tai toistaiseksi. Kansaneläkelaitos ja kunta voivat sopia, että Kansaneläkelaitos hoitaa myös kuntalisän maksatuksen osana muiden tukien maksatusta.

Kansaneläkelaitoksen tilastojen mukaan vuonna 2014 kuntalisiä maksettiin noin 92 miljoonaa euroa. Kotihoidon tukeen kuntalisiä maksettiin noin 43 miljoonaa euroa ja yksityisen hoidon tukeen noin 49 miljoonaa euroa. Uudenmaan kuntien maksamien kuntalisien osuus kaikista tuista oli noin 61 miljoonaa euroa, josta Helsingin, Vantaan ja Espoon osuus oli noin 53 miljoonaa euroa. Kelan tilastojen mukaan kuntalisien määrä vaihtelee kuntien välillä. Vuonna 2014 kotihoidon tuen kuntalisän määrä vaihteli kunnasta riippuen välillä 60–252 euroa/kuukausi ja yksityisen hoidon kuntalisän määrä kunnasta riippuen välillä 100–582 euroa/kuukausi. Kuntalisien maksaminen on Kelan tilastojen mukaan vähentynyt vuodesta 2012 noin 5 miljoonalla eurolla (Kansaneläkelaitos 2012–2014).

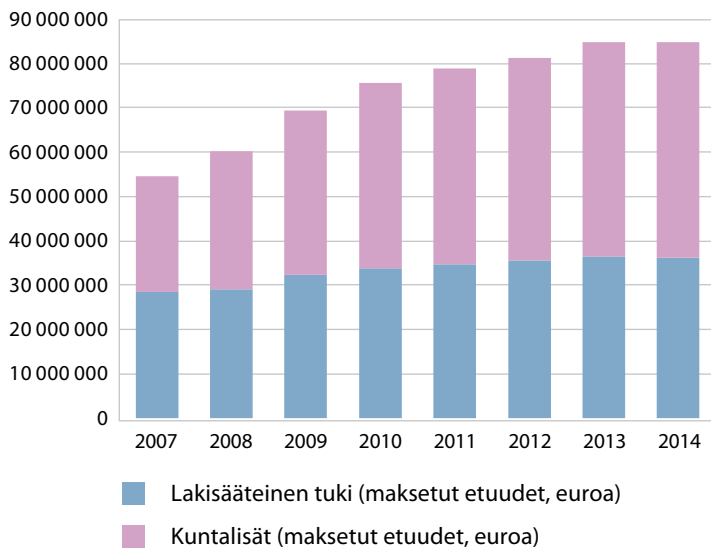
Suomen Kuntaliitto selvitti keväällä 2014 Manner-Suomen kunnille suunnatulla kyselyllään kuntien varhaiskasvatuksen hallinnon tilannetta, lasten kodinhoidon ja yksityisen hoidon kuntalisiä ja lisien maksuperusteita sekä palvelusetelien käyttöä varhaiskasvatuksessa (Lahtinen & Selkee 2014). Kyselyyn vastasi 95 prosenttia Manner-Suomen kunnista. Kuntaliiton selvitys tukee Kansaneläkelaitoksen tilastoja siitä, että kuntalisän maksaminen on vähentynyt. Kyselyssä havaittiin, että kotihoidon tuen kuntalisän maksamista on kunnissa harkittu viime vuosina entistä tarkemmin, ja että kuntalisiä maksavien kuntien määrä on viime vuosina vähentynyt. Vuonna 2012 kotihoidon tuen kuntalisiä maksoi 99 kuntaa ja vuonna 2014 enää 85 kuntaa. Kuviossa 5 ja 6 on kuvattu kotihoidon tuen ja kotihoidon tuen kuntalisän sekä yksityisen hoidon tuen ja yksityisen hoidon kuntalisän euromääräistä kehitystä viime vuosina.

Kuvio 5. Maksetut lasten kotihoidon tuet ja kotihoidon tuen kuntalisät vuosina 2007–2014



Lähde: kuva VM, Kunta- ja aluehallinto-osasto ja tiedot KELA

Kuvio 6. Maksetut lasten yksityisen hoidon tuet ja yksityisen hoidon tuen kuntalisät vuosina 2007–2014



Lähde: kuva VM, Kunta- ja aluehallinto-osasto ja tiedot KELA

Kuntaliiton kyselyn perusteella yksityisen hoidon kuntalisää maksavien kuntien suhteellinen määrä on kasvanut. Huomionarvoista on myös se, että yksityisen hoidon tuen kuntalisää maksetaan useammassa kunnassa (123 kuntaa) kuin kotihoidontuen kuntalisää (85 kuntaa). Kuntaliiton selvityksen perusteella voidaan todeta, että mikäli kunta maksaa kuntalisää, sitä maksetaan useimmiten sekä kotihoidon tuen osalta että yksityisen hoidon tuen osalta: kodinhoidon tuen kuntalisää maksavista kunnista 59 prosenttia maksoi myös yksityisen hoidon tuen kuntalisää.

Kotihoidon tuen kuntalisällä ohjataan perheitä hoitamaan alle kolmevuotiaita lapsia kotona varhaiskasvatukseen osallistumisen sijaan. Yksityisen hoidon kuntalisällä pyritään puolestaan tukemaan yksityistä palvelutuotantoa sekä ratkaisemaan varhaiskasvatuspalvelun kysyntään ja muutoksiin liittyviä haasteita. Kunnat joutuvat usein harkitsemaan uusia toimitiloja koskevia investointeja pitkään, jolloin saattaa syntyä tilanteita, joissa kunnan omassa toiminnassa ei ole riittävästi paikkoja kattamaan varhaispalvelujen kysyntää. Tällöin yksityisten toimijoiden kanssa tehtävällä yhteistyöllä perheitä voidaan ohjata myös yksityisten palveluntarjoajien piiriin. Yksityisen hoidon kuntalisällä pyritään varmistamaan se, ettei yksityisten palveluntarjoajien tuottamien ja kunnan tuottamien palvelujen hintaero muodosta estettä hoitopaikan vastaanottamiselle yksityiseltä palveluntarjoajalta. Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon kuntalisillä kunnat lisäävät lapsiperheiden valinnanmahdollisuuksia.

Kuntien itse toteuttama kehitysvammaisten erityishuolto

Kehitysvammaisten erityishuollon tarkoituksena on edistää kehitysvammaisen henkilön suoriutumista päivittäisistä toiminnoista, henkilön toimeentuloa ja sopeutumista yhteiskuntaan sekä turvata henkilön tarvitsema hoito ja muu huolenpito. Erityishuoltoon kuuluvia palveluita ovat muun muassa erityishuollon yksilöllisen suunnittelun ja toteuttamisen edellyttämät tutkimukset ja selvitykset, terveydenhuolto, tarpeellinen ohjaus ja kuntoutustoiminta, työtoiminnan ja asumisen järjestäminen, yhteiskunnallista sopeutumista edistävä muu toiminta, kehityshäiriöiden ehkäisy, henkilökohtaisten apuneuvojen ja apuvälineiden järjestäminen, kehitysvammaisen henkilön perheenjäsenten ja läheisten ohjaus ja neuvonta sekä tiedotustoiminnan harjoittaminen erityishuoltopalveluksista.

Kunnan on vastattava erityishuollon palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta joko toteuttamalla ne erityishuoltopiirin palveluina tai järjestämällä toiminta itse. Erityishuollon järjestämisestä säädetään laissa kehitysvammaisten erityishuollosta (519/1977). Lain 6 §:n mukaan Suomi jaetaan erityishuollon järjestämistä varten erityishuoltopiireihin, joiden alueet määrää valtioneuvosto. Jokainen erityishuoltopiiri vastaa erityishuollon järjestämisestä omalla alueellaan. Erityishuoltopiirit ovat kuntayhtymiä, joissa valtioneuvoston määräämien alueiden kunnat ovat jäseninä. Kaksikieliset ja ruotsinkieliset Manner-Suomen kunnat ovat kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 6 §:n mukaan lisäksi jäseninä erityishuollon kuntayhtymässä, jonka tehtävänä on valtioneuvoston määräämästä piirijaosta riippumatta jäsenkuntiansa ruotsinkielisen väestön erityishuollon järjestäminen. Mikäli kunnan väestöpohja tai muut erityiset syyt vaativat, voi kunta muodostaa myös yksin erityishuoltopiirin. Kunnasta on tällöin soveltuvin osin voimassa se, mitä erityishuoltopiirin kuntayhtymästä säädetään. Nykyisin erityishuoltopiirejä on Suomessa 17, joista 16 Manner-Suomessa. Erityishuoltopiirit ovat kuntayhtymiä lukuun ottamatta Helsingin erityishuoltopiiriä, joka on osa Helsingin kaupungin organisaatiota. Ruotsinkielisenä erityishuollon kuntayhtymänä toimii Kärkulla samkommun.

Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 14 §:n mukaan kunta voi järjestää erityishuoltoa sen estämättä, mitä erityishuoltopiirin kuntayhtymästä säädetään. Suurin osa kehitysvammaisten erityishuollosta on avohuollon palveluja. Asumis- ja muita avohuollon palveluja kunnat järjestävät yleisesti omana palveluna tai ostopalveluna yksityisiltä palveluntuottajilta ja omalta erityishuoltopiiriltään.

Tilastokeskuksen ylläpitämän kuntien talous- ja toimintatilaston mukaan vuonna 2013 kunnat ostivat vammaishuollon laitospalveluita kuntayhtymiltä noin 133,6 miljoonalla eurolla ja muilta 26,5 miljoonalla eurolla. Kuntien kaikki menot vammaishuollon laitospalveluihin samana vuonna olivat 184,3 miljoonaa euroa. Palveluiden myynti huomioiden kunnat tuottivat vuonna 2013 erityishuollon palveluja itse 28,7 miljoonalla eurolla. Laitospalveluiden kustannukset ovat kuitenkin vain osa kehitysvammaisten palvelujen kokonaiskustannuksista. Asumispalvelujen ja muun avohuollon kustannukset kirjataan luokkaan, johon sisältyvät myös mm. iäkkäiden asumispalvelut (240 Muut vanhusten ja vammaisten palvelut). Sen vuoksi kokonaiskuvaa kehitysvammaisten erityishuollon menoista ei ole mahdollista saada nykyisellä luokituksella.

Sairauksien seulonnat ja terveystarkastukset

Seulunnoilla tarkoitetaan väestön tai määrätyn väestönosan tutkimuksia tai näytteiden ottamista tietyn taudin tai sen esiasteen toteamiseksi tai taudin aiheuttajan löytämiseksi. Seulonnat ovat osa ehkäisevää terveydenhuoltoa ja tärkeä osa kansanterveystyötä. Seulontoihin kuuluu kohderyhmän määrittäminen, yksilön neuvonta ja ohjaus, seulontatestien ottaminen ja tutkimus, palautetiedon antaminen, jatkotutkimuksiin ohjaaminen sekä tarvittavien terveyspalvelujen järjestäminen.

Terveydenhuoltolain (1326/2010) 14 §:n mukaan kunnan on järjestettävä alueellaan valtakunnallisen seulontaohjelman mukaiset seulonnat. Valtakunnallisista seulunnoista säädetään valtioneuvoston seulunnoista antamassa asetuksessa (339/2011), jonka mukaan valtakunnallisen seulontaohjelman mukaisia seulontoja ovat rintasyöpäseulonnat 50–69-vuotiaille naisille, kohdun kaulaosan syövän seulonta 30–60-vuotiaille naisille sekä raskaana oleville kromosomipoikkeavuuksien selvittäminen ja vaikeiden rakennepoikkeavuuksien selvittäminen.

Terveydenhuoltolain 14 §:n mukaan kunta voi valtakunnallisen seulontaohjelman mukaisten seulontojen lisäksi järjestää myös muita seulontoja ja terveystarkastuksia tietyn taudin tai sen esiasteen toteamiseksi tai taudin aiheuttajan löytämiseksi. Mikäli kunta järjestää muun kuin valtakunnallisen seulontaohjelman mukaisen seulonnan, tulee kunnan ennen seulonnan aloittamista arvioida, minkälaisia vaatimuksia seulonta asettaa terveydenhuollon palvelujärjestelmälle ja miten seulonta siihen vaikuttaa. Arvioon on sisällytettävä myös seulottavaa tautia, käytettäviä seulontamenetelmiä sekä seulonnan vaikuttavuutta, organisoimista, kustannuksia ja eettisiä kysymyksiä koskeva tarkastelu. Kaikilla seulottavaan ryhmään kuuluvilla kunnan asukkailla on oikeus osallistua seulontaan yhtäläisten perusteiden mukaisesti. Seulontaan osallistuminen on aina vapaaehtoista ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) 5 §:n mukaan maksutonta.

Noin neljännes **kuntakyselyyn** vastanneista kunnista (36 kuntaa) ilmoitti järjestävänsä valtakunnallisten seulontaohjelmien mukaisten seulontojen lisäksi muita seulontoja ja terveystarkastuksia. Suurin osa näistä kunnista järjestää suolistosyöpään liittyviä seulontoja. Lisäksi kunnat järjestävät klamydiaseulontoja sekä painonhallintaan liittyviä terveystarkastuksia ja ohjausta. Osa kyselyyn vastanneista kunnista ilmoitti myös laajentaneensa valtakunnallisiin seulontaohjelmiin kuuluvia seulontoja vähimmäisvaatimuksia suuremmalle väestöryhmälle. Huomionarvoista on, etteivät kaikki kyselyyn vastanneet kunnat tienneet, osallistuuko kunta muiden kuin valtakunnallisten seulontaohjelmien mukaisten seulontojen ja terveystarkastusten järjestämiseen, koska tehtävä on annettu sosiaali- ja terveyspalveluista vastaavalle kuntayhtymälle, joka päättää seulontojen järjestämisestä. Monilla kunnilla ei myöskään ollut tarkkaa tietoa vapaaehtoisten seulontojen ja terveystarkastusten kustannuksista.

Muiden kuin valtakunnallisten seulontaohjelmien mukaisten seulontojen ja terveystarkastusten järjestämisestä kunnille aiheutuvat kustannukset jäävät kuntakyselyn perusteella pääsääntöisesti alle 15 000 euroon vuodessa. Suurilla kaupungeilla, joissa seulottavien väestöryhmien koko on suurin, kustannukset voivat kuitenkin nousta yli 50 000 euroon vuodessa. Kuntien sosiaali- ja terveystoimen kokonaiskustannuksiin nähden vapaaehtoisista seulunnoista ja terveystarkastuksista aiheutuvia kustannuksia voidaan pitää vähäisinä.

Rokotukset

Rokotukset ovat tärkeä osa yleistä tartuntatautien torjuntaa. Suomessa eri ikä- ja väestöryhmille tarjotaan maksuttomia rokotteita sosiaali- ja terveysministeriön laatiman kansallisen rokotusohjelman mukaisesti. Kansallisella rokotusohjelmalla pyritään suojaamaan koko väestöä mahdollisimman hyvin tarttuvilta taudeilta. Kansalliseen rokotusohjelmaan kuuluvat rokotukset ovat rokotuksen ottajille vapaaehtoisia ja maksuttomia. Kansallisesta rokotusohjelmasta säädetään tarkemmin sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella (421/2004). Rokotusohjelmaan kuuluvien maksuttomien rokotteiden lisäksi kansalaisilla on mahdollisuus ottaa myös muita rokotteita.

Tartuntatautilain (583/1986) 11 §:n mukaan kunnan on järjestettävä yleisiä vapaaehtoisia rokotuksia ja terveystarkastuksia tartuntatautien ehkäisemiseksi. Tarkempia säännöksiä yleisten vapaaehtoisten ja muiden rokotusten antamisesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Yleisten vapaaehtoisten rokotusten lisäksi kunnan on tartuntatautilain 12 §:n mukaan järjestettävä myös yleisiä pakollisia rokotuksia sellaisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi, joka voi saada huomattavaa vahinkoa väestön tai sen osa terveydelle, tai muusta terveydenhoidollisesti tärkeästä syystä. Pakollisen rokotuksen toimeenpanon ajallisesta kestosta ja siitä, mitä väestönosaa, ryhmää tai ikäluokkaa rokottamisvelvollisuus koskee sekä mitä rokotuksessa on muutoin noudatettava päättää valtioneuvosto. Tällaisia edellä mainittuja pakollisia rokotuksia ei ole toistaiseksi koskaan järjestetty. Tartuntatautilain 25 §:n mukaan kunta saa maksutta valtion kustannuksella tartuntatautilain nojalla järjestettyyn tartuntatautien ehkäisyyn käytettävät rokotteet.

Kansalliseen rokotusohjelmaan kuuluvien sekä valtioneuvoston päättämien yleisten vapaaehtoisten ja pakollisten rokotusten järjestäminen on kuntien lakisääteinen tehtävä. Kunnat voivat kuitenkin antaa myös muita asukkaille vapaaehtoisia rokotuksia. Nämä rokotukset ovat pääsääntöisesti maksullisia, mutta kunnat voivat päättää myös osallistua rokotuskustannuksiin. Lisäksi kunnat voivat päättää tarjota kansalliseen rokotusohjelmaan kuuluvia yleisiä vapaaehtoisia rokotuksia ohjelmassa määrättyä laajemmalle väestöryhmälle Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen suositusten mukaisesti.

Noin 15 prosenttia **kuntakyselyyn** vastanneista kunnista (22 kuntaa) ilmoitti kunnan antavan myös muita kuin kansalliseen rokotusohjelmaan kuuluvia rokotuksia. Monet näistä kunnista ilmoittivat antavansa vapaaehtoisia pneumokokkirokotuksia kuntien pysyvän kotihoidon ja palvelutalojen asukkaille THL:n suositusten mukaisesti. Osa kunnista maksaa pneumokokkirokotukset kokonaan, osa kunnista suosittelee rokotusta, mutta rokote on maksullinen. Muutamat kunnat ilmoittivat antavansa kunnan kustantamana myös vapaaehtoisia papilloomavirusrokotteita muille kuin kansalliseen rokotusohjelman mukaisille väestöryhmille. Kansallisessa rokotusohjelmassa papilloomavirusrokotteen saavat maksutta 11–12-vuotiaat tytöt. Rokotteen voivat kuitenkin ottaa myös tätä vanhemmat tytöt ja nuoret naiset. Muutamat kunnat ilmoittivat antavansa THL:n suositusten mukaisesti myös vesirokkorokotteita. Vesirokkorokote ei kuulu kansalliseen rokotusohjelmaan. Lisäksi kunnat ilmoittivat tarjoavansa koko henkilökunnalleen tai riskiryhmään kuuluvalla henkilökunnan osalle vapaaehtoisesti muun muassa influenssarokotuksia, B-hepatiittirokotuksia ja puutiaisaivotulehdusrokotuksia.

Kuntien vapaaehtoisesti antamien muiden rokotusten kustannukset vaihtelevat kuntakyselyn perusteella muutamasta tuhannesta eurosta yli 50 000 euroon vuodessa. Monilla kyselyyn vastanneilla kunnilla oli vaikeuksia määritellä rokotteiden antamisesta aiheutuvia kustannuksia, koska rokotettavan väestöryhmän määrä vaihtelee vuosittain. Lisäksi rokotusten antamisesta aiheutuvien terveydenhuollon vastaanottokäyntien kustannuksia on vaikea arvioida. Kustannusten arviointia vaikeuttaa myös kuntien erilainen maksukäytäntö. Valtaosassa kuntia muut kuin kansalliseen rokotusohjelmaan kuuluvat rokotukset ovat asukkaille omakustanteisia. Osa kunnista on kuitenkin päättänyt maksaa rokotuksista aiheutuvat kustannukset määrätyle väestöryhmälle.

Sosiaalinen luototus

Sosiaalinen luototus on sosiaalihuoltoon kuuluvaa luotonantoa, jonka tarkoituksena on ehkäistä taloudellista syrjäytymistä ja ylivelkaantumista sekä edistää ihmisten itsenäistä suoriutumista. Sosiaalisesta luototuksesta annetun lain (1133/2002) 2 §:n mukaan kunta voi järjestää sosiaalista luototusta päättämässään laajuudessa. Jos kunta päättää järjestää sosiaalista luototusta, tulee kunnan määritellä sosiaalisen luoton myöntämisen perusteet ottaen huomioon, mitä laissa säädetään. Lain 4 §:n mukaan sosiaalista luottoa voidaan myöntää perustellusta syystä henkilölle, jolla ei ole pienituloisuutensa ja vähävaraisuutensa vuoksi muulla tavoin mahdollisuutta saada kohtuuehtoista luottoa ja jolla on kyky suoriutua luoton takaisinmaksusta. Luottoa voidaan myöntää esimerkiksi talouden hallintaan saattamiseen, velkakierteen katkaisemiseen, kodin hankintoihin, kuntoutumiseen, työllistymisen edistämiseen, asumisen turvaamiseen tai sosiaalisen kriisin ylittämiseen.

Sosiaalisen luototuksen alkuvaiheena toimi vuosina 1999–2001 toteutettu sosiaali- ja terveysministeriön ja kahdeksan kunnan yhteinen kokeilu. Sosiaalisen luototuksen laajuus on jäänyt kokeilun perusteella arvioitua pienemmäksi, mutta sosiaalisia luottoja antavien kuntien määrä on vuonna 2002 annetun lain jälkeen kasvanut tasaisesti. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kyselyn mukaan sosiaalinen luototus oli vuonna 2013 käytössä 29 kunnassa, joissa asui noin 44 prosenttia koko maan väestöstä. (Virtanen 2014.)

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kyselyn mukaan sosiaalisia luottoja myönnettiin vuonna 2013 yhteensä 1 053 henkilölle. Sosiaalisten luottojen enimmäismäärät vaihtelivat kunnittain 3 000–10 000 euron välillä. Vuonna 2013 myönnettyjen luottojen arvo oli keskimäärin 3 500 euroa. Sosiaalisen luoton saajista noin 40 prosenttia oli opiskelijoita, 35 prosenttia palkansaajia ja 15 prosenttia eläkeläisiä. Työttömien osuus oli noin kuusi prosenttia. Opiskelijat ovat sosiaalisen luototuksen suurin ryhmä, vaikka opintososiaalista luottoa myönnetään vain neljässä kunnassa. Helsingissä ja Oulussa valtaosa sosiaalisista luotoista on myönnetty opiskelijoille. Asiakkaat ovat olleet enimmäkseen niitä opiskelijoita, jotka eivät maksuhäiriömerkinnän vuoksi saa opintolainalle valtion takausta. Yleisimpiä luoton myöntämisen syitä ovat velkaantumiseen liittyvät ongelmat sekä asumisen turvaaminen. (Virtanen 2014; Rissanen 2015, 13–16.)

Kuntien taseissa sosiaalisia luottoja oli vuoden 2013 lopulla noin 8,6 miljoonaa euroa, joista vuonna 2013 myönnettyjä luottoja oli noin 3,6 miljoonaa euroa. Vakavia takaisinmaksuongelmia liittyy kuntien arvion mukaan 20 prosenttiin kaikista luotoista. Luotto-

tappioita kunnille aiheutui kuitenkin vain noin prosentin verran myönnettyistä luotoista. Kunnat saavat valtiolta rahoitusta sosiaalisen luototuksen järjestämisen henkilöstökustannuksiin osana peruspalvelujen valtionosuutta. Valtion maksuosuus on sama kuin kulloisenkin vuoden valtionosuusprosentti (25,44 prosenttia vuonna 2015). Valtion rahoitusta ei sen sijaan saada sosiaalisen rahoituksen luottopääomasta tai luottotappioista aiheutuviin menoihin. Kunnat käyttävät sosiaalista luototusta koskevaan toimintaan noin 30 henkilötyövuotta. Luku on kuitenkin vain suuntaa antava, sillä sosiaalista luototusta ei aina hoideta päätoimisesti. (Rissanen 2015, 13.)

Tehtävän sisältöä on kuvattu laajemmin muun muassa OTT Kirsti Rissasen sosiaali- ja terveysministeriölle vuonna 2015 tekemässä selvityksessä *Sosiaalisen luototuksen kehittäminen* (Rissanen 2015).

4.3 Opetus- ja kulttuuriministeriön toimiala – tehtävät, niiden laajuus ja organisointitavat

Perusopetukseen valmistava opetus

Perusopetukseen valmistava opetus on ensisijaisesti esi- ja peruskouluikäisille maahanmuuttajataustaisille lapsille järjestettävää perusopetuslain (628/1998) mukaista opetusta, jonka tavoitteena on edistää oppilaiden suomen tai ruotsin kielen taitoa, tasapainoista kehitystä ja kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan sekä antaa tarvittavia valmiuksia esi- tai perusopetukseen siirtymistä varten. Opetukseen osallistuminen ei edellytä oleskelulupaa. Opetukseen voivat osallistua sekä vasta maahan muuttaneet että Suomessa syntyneet maahanmuuttajataustaiset. Tarvittaessa valmistavaa opetusta voidaan antaa myös maahanmuuttajataustaisille nuorille ja aikuisille. Opetusta annetaan perusopetuksen oppiaineissa sekä mahdollisuuksien mukaan oppilaan omassa äidinkielessä. Valmistavan opetuksen pääpaino on kuitenkin suomi tai ruotsi toisena kielenä -opetuksessa. Perusopetukseen valmistavan opetuksen laajuus vastaa yhden lukuvuoden oppimäärää. (Opetushallitus 2012.)

Perusopetuslain 5 §:n mukaan kunta voi järjestää perusopetukseen valmistavaa opetusta. Valmistavan opetuksen järjestäminen on siis kunnille vapaaehtoinen tehtävä, mutta järjestämisessä on noudatettava lainsäädäntöä. Kunta voi järjestää perusopetukseen valmistavaa opetusta, jos kunnassa on opetuksen oikeuttavia maahanmuuttajataustaisia oppilaita. Perusopetukseen valmistavan opetuksen järjestämisestä ja sisällöstä säädetään tarkemmin perusopetusasetuksessa (852/1998) ja opetussuunnitelman perusteissa.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 12 §:n mukaan kunnalle, kuntayhtymälle tai järjestämisluvan saaneelle yksityiselle opetuksen järjestäjälle myönnetään maahanmuuttajien perusopetukseen valmistavaa opetusta varten rahoitusta, jonka euromäärä saadaan, kun kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 38 §:n mukaisesti vahvistetusta kotikuntakorvauksen perusosasta vähennetään 160,78 euroa ja erotus kerrotaan luvulla 2,49 sekä valmistavan opetuksen oppilasmäärällä. Valtion vuoden 2015 talousarvioesityksessä maahanmuuttajien valmistavaan opetukseen on arvioitu

käytettävän 43,9 miljoonaa euroa ja valmistavaan opetukseen osallistuvan yli 2 800 oppilasta. Siitä, missä määrin valtion rahoitus riittää perusopetukseen valmistavan opetuksen järjestämiseen ja minkälaisen kustannuksen opetuksen järjestäminen loppujen lopuksi kunnille aiheuttaa, ei ole tarkempaa tietoa.

Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminta

Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnalla tarkoitetaan perusopetuslain (628/1998) mukaista perusopetuksen ensimmäisen ja toisen vuosiluokan oppilaille sekä muiden vuosiluokkien erityisopetukseen otetuille tai siirretyille oppilaille suunnattua ohjattua toimintaa. Aamu- ja iltapäivätoiminnalla pyritään vähentämään lasten yksinäistä aikaa ilman turvallisen aikuisen läsnäoloa ja ohjausta ennen ja jälkeen koulupäivän. Aamu- ja iltapäivätoiminnan yleisenä tavoitteena on tukea koulun ja kodin kasvatustyötä sekä lapsen tunne-elämän kehitystä ja eettistä kasvua. Lisäksi tavoitteen on edistää lasten hyvinvointia ja tasa-arvoisuutta yhteiskunnassa sekä ennaltaehkäistä syrjäytymistä ja lisätä osallisuutta. Aamu- ja iltapäivätoiminnan tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä päättää Opetushallitus. Toiminnan järjestämisestä vastaavat kunnat.

Perusopetuslain 48 b §:n mukaan kunta voi järjestää ja hankkia perusopetuslain mukaista aamu- ja iltapäivätoimintaa. Kunta voi järjestää aamu- ja iltapäivätoimintaa itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa tai hankkia palvelut muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Kunta voi myös hankkia palvelut antamalla tähän tarkoitukseen avustusta palvelujen tuottajalle. Mikäli kunta järjestää tai hankkii perusopetuslain mukaista aamu- ja iltapäivätoimintaa, tulee sitä tarjota kunnassa toimivien koulujen ensimmäisen ja toisen vuosiluokan oppilaille sekä muiden vuosiluokkien osalta erityisopetukseen otetuille tai siirretyille oppilaille kunnan päättämässä laajuudessa. Aamu- ja iltapäivätoimintaa tulee tarjota joko 570 tuntia tai 760 tuntia koulun työvuoden aikana kullekin toimintaan osallistuvalla lapsella. Toimintaan osallistuminen on lapsella vapaaehtoista. Toimintaa voidaan järjestää koulun työvuoden aikana arkipäivisin pääsääntöisesti kello 7.00–17.00 välisenä aikana. Kunnan tulee hyväksyä perusopetuslain mukaista aamu- ja iltapäivätoimintaa varten toimintasuunnitelma. Aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestäminen on siis kunnalle vapaaehtoista, mutta tehtävän itselleen ottaessaan, tulee kunnan toteuttaa se lain edellyttämällä tavalla.

Koululaisten aamu- ja iltapäivätoimintaa rahoitetaan kunnille myönnettävin valtionosuuksien sekä kuntien toiminnasta perimin maksuin, minkä lisäksi kunnat rahoittavat itse toimintaa. Aamu- ja iltapäivätoiminnan valtionosuus perustuu kunnille myönnettyyn suoritepäättökseen. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 19 §:n mukaan perusopetuslaissa tarkoitettua aamu- ja iltapäivätoimintaa järjestävälle kunnalle myönnetään valtionosuutta toiminnasta aiheutuviin käyttökustannuksiin 57 prosenttia kunnalle valtionosuuden laskemisen perusteeksi vahvistetun tuntimäärän ja ohjaustuntien yksikköhinnan tulosta. Yksikköhinta on kaikille kunnille sama. Suorite- ja yksikköhintapäätös tehdään valtion talousarvion rajoissa. Opetus- ja kulttuuriministeriö on vahvistanut vuoden 2015 yksikköhinaksi 26,00 euroa ohjaustuntia kohden. Perusopetuslain 48 f §:n mukaan aamu- ja iltapäivätoiminnasta voidaan määrätä myös kuukausimaksu.

Kunta päättää kuukausimaksujen määrästä, joka saa olla 570 tunnin osalta enintään 60 euroa ja 760 tunnin osalta enintään 80 euroa. Maksun perimisestä, alentamisesta ja perimättä jättämisestä säädetään tarkemmin laissa.

Suomen kuntaliiton mukaan aamu- ja iltapäivätoimintaa järjestää 98 prosenttia Manner-Suomen kunnista. Kuntien ohella aamu- ja iltapäivätoimintaa järjestävät muun muassa urheiluseurat, seurakunnat, vanhempainyhdistykset ja Mannerheimin Lastensuojeluliitto. Vuonna 2015 rahoitusta aamu- ja iltapäivätoiminnan rahoitukseen saa 292 kuntaa. Toiminnan piirissä on noin 56 000 lasta. Ohjaustunteja järjestetään 3 390 000. Valtion vuoden 2015 talousarviossa koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan valtionosuuksiin on arvioitu käytettävän 50,2 miljoonaa euroa. (Opetushallitus 2015.) Valtionosuus kattaa 57 prosenttia kuntien lakisääteisistä kustannuksista. Useat kunnat järjestävät aamu- ja iltapäivätoimintaa kuitenkin perusopetuslain edellyttämää tuntimäärää laajempaan eli yli 4 tuntia päivässä. Tällöin myös huoltajilta perityt asiakasmaksut ovat suurempia. Kuntien välillä on kuitenkin eroja. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmän raportin mukaan kuntien lakisääteistä laajempaan toteutettujen ohjaustuntien määrä oli vuoden 2014 syksyn tilastoinnin osalta yli 853 000 tuntia. Yksikköhinnan (26 euroa) mukaan laskettuna kuntien oma osuus olisi siis noin 22,2 miljoonaa euroa. Tämä on kuitenkin vain karkea arvio, sillä kuntakohtaiset kustannukset vaihtelevat.

Joustava perusopetus

Joustavan perusopetuksen toiminnalla tarkoitetaan perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaan järjestettävää opetusta sekä oppimisen ja kasvun tukea, jolla pyritään ehkäisemään peruskoulun keskeyttämistä ja toisen asteen koulutuksesta pois jäämistä. Joustavan perusopetuksen avulla kehitetään perusopetukseen yksilöllisiä, oppilaiden erilaiset tarpeet huomioivia toimintatapoja ja opetusmenetelmiä. Opetus järjestetään pienryhmämuotoisesti koulussa, työpaikoilla ja muissa oppimisympäristöissä moniammatillista yhteistyötä sekä tuki- ja neuvontapalveluita käyttäen. Joustavassa perusopetuksessa korostuvat toiminnallisuus, erilaisten oppimisympäristöjen käyttö ja työssäoppiminen.

Joustavan perusopetuksen järjestämisestä säädetään perusopetuslaissa (628/1998) ja perusopetusasetuksessa (852/1998). Perusopetuslain 5 §:n mukaan kunta voi järjestää perusopetuksen 7–9 vuosiluokkien yhteydessä annettavaa joustavan perusopetuksen toimintaa kunnan päättämässä laajuudessa. Joustavan perusopetuksen järjestämisessä on siis kyse lakisääteisestä, mutta kunnille vapaaehtoisesta tehtävästä. Joustavan perusopetuksen toiminnan tavoitteista ja sisällöstä sekä oppilaan ottamisesta joustavan perusopetuksen toimintaan säädetään tarkemmin perusopetusasetuksessa.

Sen lisäksi, mitä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (1704/2009) säädetään perusopetuksen valtionosuudesta, voidaan toiminnasta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi joustavaa perusopetuksen toimintaa järjestäville kunnille myöntää opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 16 §:n mukainen laskennallinen lisärahoitus, joka saadaan, kun kunnan joustavan perusopetuksen toimintaan osallistuvien oppilaiden määrä kerrotaan kyseistä toimintaa varten oppilasta kohden määrättyllä yksikköhinnalla. Opetus- ja kulttuuriministeriö vahvistaa vuosittain joustavan perusope-

tuksen hinnan valtion talousarvion rajoissa. Vuodelle 2015 opetus- ja kulttuuriministeriö on valtion talousarvion rajoissa vahvistanut joustavan perusopetuksen yksikköhinnaiksi 3 100 euroa oppilasta kohti. Vuoden 2015 valtion talousarvioesityksessä joustavan perusopetuksen lisiin on varattu enintään 6 miljoonaa euroa.

Joustavan perusopetuksen toiminta käynnistyi vuonna 2006 rahoitushaulla, jonka avulla toiminta aloitettiin 26 kunnassa. Vuonna 2007 toteutetun toisen haun myötä toiminnan aloitti vielä 28 uutta kuntaa, joten vuonna 2007 toimintaan osallistui 54 kuntaa. Vuonna 2007 toimintaan osallistui yli 600 oppilasta. Joustavan perusopetuksen toiminta on tämän jälkeen laajentunut voimakkaasti. Vuonna 2015 rahoitusta joustavan perusopetuksen toimintaan maksetaan 122 kunnalle ja yhdelle kuntayhtymälle yhteensä 1 850 oppilaasta. (Opetusministeriö 2008; Opetushallitus 2015.)

Lisäopetus

Lisäopetuksella tarkoitetaan perusopetuksen oppimäärän suorittaneille järjestettävää perusopetuslain mukaista, yhden lukuvuoden kestävää lisäopetusta. Lisäopetukseen voidaan ottaa nuori, joka on saanut perusopetuksen päättötodistuksen samana tai sitä edeltävänä vuonna. Lisäopetuksen tavoitteena on tarjota nuorelle myönteisiä oppimiskokemuksia ja kehittää nuoren opiskelutaitoja, vahvistaa nuoren itsenäisyyttä ja vastuullisuutta sekä parantaa jatko-opintoihin pääsyn edellytyksiä. Puhekielessä lisäopetusta kutsutaan usein kymppiluokaksi.

Perusopetuslain (628/1998) 5 §:n mukaan kunta voi järjestää lisäopetusta. Kyseessä on siis lakisääteinen, mutta kunnille vapaaehtoinen tehtävä. Perusopetuslain 9 §:n mukaan lisäopetus kestää vuoden. Perusopetuslaissa säädetään myös lisäopetukseen oppilaaksi ottamisesta. Muilta osin lisäopetuksen sisällöstä säädetään perusopetusasetuksessa.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 11 §:n mukaan lisäopetusta järjestävälle kunnalle, kuntayhtymälle tai perusopetuksen järjestämisluvan saaneelle yksityiselle opetuksen järjestäjälle myönnetään lisäopetusta varten rahoitusta, jonka euromäärä saadaan, kun kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 38 §:n mukaisesti vahvistetusta kotikuntakorvauksen perusosasta vähennetään 160,78 euroa, ja erotus kerrotaan luvulla 1,26 ja perusopetuksen lisäopetuksen oppilasmäärällä. Valtion vuoden 2015 talousarvioesityksessä lisäopetukseen on varattu 16,25 miljoonaa euroa ja lisäopetukseen on arvioitu osallistuvan hieman yli 2 000 oppilasta. Vuoden 2014 valtionosuustietojen perusteella yhteensä 58 kuntaa ja kuntayhtymää ilmoitti järjestävänsä perusopetuksen lisäopetusta. Oppilaita syksyllä 2014 ilmoitettiin opiskelevan kuntien järjestämässä perusopetuksen lisäopetuksessa 753 ja kuntayhtymien järjestämässä perusopetuksen lisäopetuksessa 80.

Perusopetus muille kuin oppivelvollisille

Suomen perustuslain (731/1999) 16 §:n mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään erikseen perusopetuslaissa (628/1998), jonka 25 §:n mukaan oppivelvollisia ovat Suomessa vakituisesti asuvat lapset. Oppivelvol-

lisuus alkaa sinä vuonna, jona lapsi täyttää seitsemän vuotta. Oppivelvollisuus päättyy, kun perusopetuksen oppimäärä on suoritettu tai kun oppivelvollisuuden alkamisesta on kulunut 10 vuotta.

Perusopetuslaki tarjoaa puitteet perusopetuksen oppimäärän suorittamiseen myös aikuisiällä. Henkilön, joka ei ole saanut perusopetusta vastaavaa yleissivistävää koulutusta tai on suorittanut sen suomalaista perusopetusta suppeammassa laajuudessa, on mahdollista suorittaa aikuisiällä maksuton perusopetus tai osia perusopetuksen oppimäärästä. Opetus järjestetään Opetushallituksen laatimien aikuisten perusopetusta ja lukiokoulutusta koskevan opetussuunnitelman sekä aikuisten perusopetuksen alkuvaiheen opetussuunnitelman mukaisesti.

Perusopetuslain 5 §:n mukaan kunta päättää perusopetuksen järjestämisestä muille kuin oppivelvollisille. Perusopetuslain 7 §:n mukaan valtioneuvosto voi myöntää luvan perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen järjestämiseen myös rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle. Järjestämisluvassa määrätään koulutuksen järjestämiseen liittyvistä ehdoista. Luvan myöntäminen edellyttää, että koulutuksen järjestäminen perustuu erityiseen koulutus- ja sivistystarpeeseen ja koulutuksen järjestäjä ja kunta ovat sopineet asiasta. Kansanopistossa muille kuin oppivelvollisille annettavan opetuksen järjestämiseen lupa voidaan myöntää valtakunnallisen koulutustarpeen perusteella eikä kuntasopimusta edellytetä.

Muille kuin oppivelvollisille annettavasta perusopetuksesta säädetään tarkemmin perusopetuslain 46 §:ssä, jonka mukaan perusopetuslaki on soveltuvin osin voimassa myös muille kuin oppivelvollisille järjestettävän perusopetuksen osalta. Pykälän mukaan muille kuin oppivelvollisille järjestettävää perusopetusta koskevat esimerkiksi samat tavoitteet kuin oppivelvollisille järjestettävää perusopetusta. Perusopetuksen opetus ja siihen liittyvät materiaalit ovat muille kuin oppivelvollisille oppilaalle maksuttomia. Oppilaaksi voidaan kuitenkin ottaa myös henkilö, jonka tarkoitus on suorittaa opintoja vain yhdessä tai useammassa oppiaineessa. Aineopiskelijoilta voidaan periä kohtuullisia maksuja opetuksesta.

Muiden kuin oppivelvollisten perusopetukseen käytettävästä ajasta, opetuskurssien laajuudesta ja oppimäärän vähimmäiskurssimäärästä säädetään perusopetusasetuksen (852/1998) 8 §:ssä. Sen mukaan muille kuin oppivelvollisille annettavassa perusopetuksessa opetusta annetaan eri oppiaineissa keskimäärin 28 tuntia kestävinä kursseina. Oppilaalle vapaaehtoiset kurssit voivat olla kestoaltaan edellä mainittua lyhyempiä tai pitempiä. Perusopetuksen oppimäärä sisältää vähintään 44 kurssia. Vankilassa järjestettävässä opetuksessa oppimäärä sisältää kuitenkin vähintään 30 kurssia. Lähiopetuksessa opetukseen tulee tuntia kohti käyttää vähintään 40 minuuttia jaettuna tarkoituksenmukaisiksi opetusjaksoiksi. Asetuksessa säädetään perusopetuksen oppimäärästä siis vain minimikeston osalta. Muista opetuksen järjestämiseen ja organisointiin liittyvistä asioista päättää koulutuksen järjestäjä.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 13 §:n mukaan kunnalle, kuntayhtymälle ja yksityiselle opetuksen järjestäjälle myönnetään muille kuin oppivelvollisille järjestettävää perusopetusta varten rahoituksena euromäärä, joka saadaan, kun kotikuntakorvauksen perusosasta vähennetään 160,78 euroa ja erotus kerrotaan luvulla 1,41 ja oppilasmäärällä. Rahoitus koskee yli 16-vuotiaita sisäoppilaitoksessa opiskelevia oppilaita. Muiden yli 16-vuotiaiden opiskelijoiden osalta edellä mainittua hintaa alennetaan 49 prosentilla.

Syksyllä 2013 yhteensä 72 kuntaa järjesti perusopetusta muille kuin oppivelvollisille. Lisäksi muille kuin oppivelvollisille järjestettiin perusopetusta 23 yksityisessä, kolmessa valtion, kahdessa kuntayhtymän ja yhdessä yliopiston oppilaitoksessa. Muille kuin oppivelvollisille järjestettyyn perusopetukseen osallistui syksyllä 2013 yhteensä 1 858 opiskelijaa. Valtion vuoden 2015 talousarvioesityksessä muiden kuin oppivelvollisten esi- ja perusopetukseen on arvioitu käytettävän 13,9 miljoonaa euroa. Muiden kuin oppivelvollisten perusopetuksen aineenopetukseen on arvioitu käytettävän 3,8 miljoonaa euroa.

Maahanmuuttajille ja vieraskielisille järjestettävä lukiokoulutukseen valmistava koulutus

Lukiokoulutukseen valmistava koulutus on tarkoitettu nuorille ja aikuisille maahanmuuttajille ja vieraskielisille, jotka ovat suorittaneet perusopetuksen tai vastaavan oppimäärän Suomessa tai ulkomailla tai omaavat perusopetuksen oppimäärää vastaavat tiedot ja taidot, mutta joilla ei ole riittäviä kielellisiä valmiuksia suoriutua lukio-opinnoista suomen tai ruotsin kielellä. Lukiokoulutukseen valmistavan koulutuksen tavoitteena on antaa opiskelijalle kielelliset ja muut tarvittavat valmiudet lukiokoulutukseen siirtymistä varten. Valmistava koulutus on laajuudeltaan yhden lukuvuoden pituinen ja sisältää vähintään 25 kurssia. Koulutus sisältää erityisesti suomen tai ruotsin kielen opintoja ja tarvittaessa muiden kielten opintoja, lukio-opintoja sekä lukio-opiskelussa vaadittavia tietoja ja taitoja. Maahanmuuttajille ja vieraskielisille tarkoitetun lukiokoulutukseen valmistavan koulutuksen mahdollistavat lait lukiolain muuttamisesta (1044/2013) ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta tulivat voimaan 1.2.2014.

Lukiolain (629/1998) 3 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö voi myöntää kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle luvan lukiokoulutuksen järjestämiseen. Lukiokoulutuksen järjestämislupa sisältää siis oikeuden järjestää maahanmuuttajille ja vieraskielisille lukiokoulutukseen valmistavaa koulutusta ja koulutusta voivat järjestää kuntien lisäksi myös järjestämisluvan saaneet kuntayhtymät, rekisteröidyt yhteisöt ja säätiöt.

Maahanmuuttajille ja vieraskielisille järjestettävä lukiokoulutukseen valmistava koulutus on sisällynyt 1.8.2014 alkaen lukiokoulutuksen rahoituksen piiriin. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 6 §:n mukaan lukiokoulutukseen valmistavaa koulutusta järjestävälle kunnalle myönnetään valtionosuutta koulutuksen järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin euromäärä, joka saadaan, kun kunnan järjestämää valmistavaa koulutusta saavien opiskelijoiden määrään ja opiskelijaa kohden määrättyihin yksikköhintoihin perustuvasta valtionosuuden perusteesta vähennetään kunnan omarahoitusosuus, joka opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 8 §:n mukaan on maahanmuuttajille ja vieraskielisille järjestettävään lukiokoulutukseen valmistavan koulutuksen osalta 50 prosenttia laskennallisista käyttökustannuksista. Lukiokoulutukseen valmistavan koulutuksen yksikköhinta perustuu lukiokoulutuksen keskimääräiseen yksikköhintaan. Valmistavan koulutuksen yksikköhinta saadaan kertomalla lukiokoulutuksen keskimääräinen yksikköhinta luvulla 1,21. Valmistavan koulutuksen vuoden 2015 yksikköhinta on 7 265,97 euroa opiskelijaa kohden. Niiden opiskelijoiden kohdalla, jotka ovat aloittaneet lukiokoulutukseen valmistavan koulutuksen sen jälkeen, kun ovat täyttäneet 18 vuotta, yksikköhinta on 58 prosenttia koulutuksen järjestäjälle opiskelijaa kohden määrätystä valmistavan koulutuksen yksikköhinnasta.

Koska maahanmuuttajille ja vieraskielisille järjestettävä lukiokoulutukseen valmistava koulutus on toimintamuotona Suomessa uusi, ei toiminnan laajuudesta tai kustannuksista ole tarkkaa tietoa. Vuonna 2013 eduskunnalle annetussa, lukiokoulutukseen valmistavaa koulutusta koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 118/2013) lukiokoulutukseen valmistavaan koulutukseen arvioitiin osallistuvan toiminnan alkaessa syksyllä 2014 noin 190 nuorta ja 95 aikuisopiskelijaa. Opiskelijamäärän arvioitiin nousevan vuoteen 2017 mennessä nuorten osalta 700 opiskelijaan ja aikuisten osalta 350 opiskelijaan. Lukiokoulutukseen valmistavan koulutuksen kustannusten arveltiin olevan ensimmäisenä kokonaisena toimintavuotena vuonna 2015 noin 3 miljoonaa euroa ja nousevan vuonna 2017 noin 7 miljoonaa euroon. Valtion rahoitusosuus kustannuksista on 50 prosenttia ja lukiokoulutukseen valmistavaa koulutusta järjestävien kuntien rahoitusosuus 50 prosenttia.

Lukiokoulutus

Lukiokoulutus on nuorille ja aikuisille kurssimuotoisesti järjestettävää, yleissivistävää, valtakunnalliseen ylioppilastutkintoon, jatko-opintoihin ja työelämään valmentavaa koulutusta. Lukiokoulutusta järjestetään lukioissa, aikuislukioissa ja muissa oppilaitoksissa, jotka ovat saaneet lukiokoulutuksen järjestämisluvan. Lukioon voivat hakea perusopetuksen oppimäärän tai vastaavan aiemman oppimäärän suorittaneet henkilöt sekä henkilöt, joilla on muuten riittävät edellytykset suoriutua opinnoista. Lukiokoulutus ei anna ammatillista pätevyyttä. Koulutuksen tavoitteena on antaa tarvittavat valmiudet aloittaa jatko-opiskelu yliopistossa, ammattikorkeakoulussa tai lukion oppimäärään perustuvassa ammatillisessa koulutuksessa. Lukion oppimäärä on laajuudeltaan kolmivuotinen ja se tulee suorittaa enintään neljässä vuodessa, jollei opiskelijalle perustellusta syystä myönnetä suoritusaikaa pidennystä. Lukion oppimäärä sisältää vähintään 75 kurssia. Aikuisille tarkoitettussa lukiokoulutuksessa oppimäärä sisältää vähintään 44 kurssia. Lukiokoulutuksessa opetus on opiskelijalle maksutonta, kun opiskelija suorittaa lukion koko oppimäärää. Oppilasmaksuja voidaan periä yksittäisten kurssien suorittamisesta, ylioppilastutkinnosta sekä niiltä, jotka lukion oppimäärään kuuluvien tietojen ja taitojen hankkimistavasta riippumatta osallistuvat lukion kokeisiin.

Lukiokoulutuksesta säädetään lukiolaissa (629/1998), lukioasetuksessa (810/1998) sekä valtioneuvoston asetuksessa lukiokoulutuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista ja tuntijaosta (942/2014). Lukiokoulutuksen päätteeksi suoritettavasta ylioppilastutkinnosta säädetään erikseen ylioppilastutkinnon järjestämisestä annetussa laissa (672/2005) ja ylioppilastutkinnosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (915/2005). Lukiokoulutusta varten myönnettävistä valtionosuuksista ja -avustuksista säädetään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009) ja asetuksessa (1766/2009).

Lukiolain 3 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö voi myöntää kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle luvan lukiokoulutuksen järjestämiseen. Lupa voidaan myöntää myös ulkomailla järjestettävää opetusta varten. Lupa sisältää oikeuden järjestää maahanmuuttajille ja vieraskielisille lukiokoulutukseen valmistavaa koulutusta. Lain 4 §:n mukaan luvan myöntämisen edellytyksenä on, että koulutus on tarpeellista ja että hakijalla on ammatilliset ja taloudelliset edellytykset koulutuksen asianmukaiseen jär-

jestämiseen. Koulutusta ei saa järjestää taloudellisen voiton tavoittelemiseksi. Lukiokoulutuksen järjestäminen on näin ollen lakisääteinen, mutta kunnille vapaaehtoinen tehtävä. Kunnat voivat itse päättää järjestävätkö ne lukiokoulutusta. Mikäli kunnat päättävät järjestää opetusta, tulee opetus järjestää lain edellyttämällä tavalla.

Tilastokeskuksen oppilaitosrekisterin mukaan vuonna 2014 Manner-Suomessa oli 365 lukiota ja 41 yhdistettyä perus- ja lukioasteen koulua. Lisäksi kuudelle kansanopistolle on myönnetty lukion todistuksenanto-oikeus. Lukioista 345 oli kuntien, 13 kuntayhtymien ja 7 yksityisten toimijoiden ylläpitämiä. Yhdistetyistä perus- ja lukioasteen kouluista 26 oli yksityisten toimijoiden, 11 valtion ja 5 kuntien ylläpitämiä. Kaiken kaikkiaan kunnat siis ylläpitävät yksin tai yhdessä muiden kuntien kanssa lähes 90 prosenttia Manner-Suomen lukiokoulutusta tarjoavista oppilaitoksista. Lukiokoulutusta tarjoavien oppilaitosten määrä on vähentynyt 2000-luvulla selvästi. Vielä vuosituhannen vaihteessa lukiokoulutusta tarjottiin Suomessa yli 480 oppilaitoksessa. Lukiodien määrän vähenemiseen ovat vaikuttaneet erityisesti kuntarakenteen muutokset, kuntatalouden yleinen kiristyminen sekä lukiokoulutuksen kysynnän lasku. Lukiodien määrä on vähentynyt yhtälailla sekä pienissä kunnissa että suurissa kaupungeissa. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2010.)

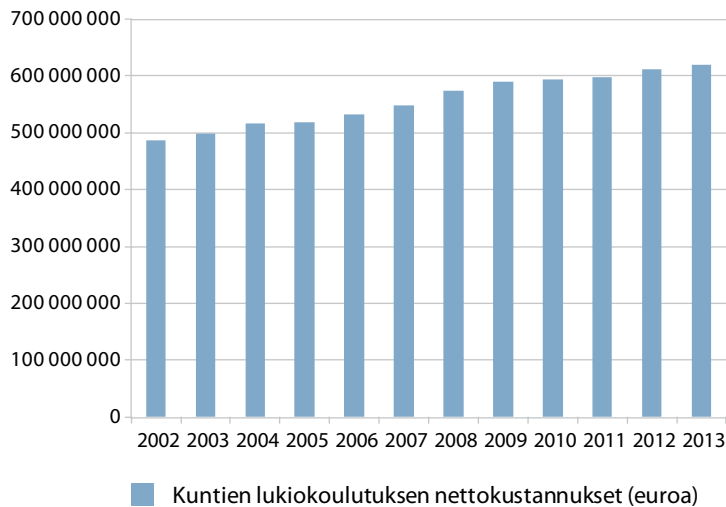
Vuonna 2014 Manner-Suomen lukioissa ja yhdistetyissä perus- ja lukioasteen kouluissa opiskeli Tilastokeskuksen tietojen mukaan yli 103 000 opiskelijaa. Lukio-opiskelijoista naisia oli noin 59 000 ja miehiä noin 44 000. Lukiokoulutuksen opiskelijamäärät ovat 2000-luvulla vähentyneet Suomessa selvästi. Vielä vuonna 2000 lukio-opiskelijoita oli koko maassa yli 130 000. Opiskelijamäärässä tapahtunut muutos on ollut suhteellisesti tarkastellen huomattavasti suurempi kuin lukiokoulutusta tarjoavien oppilaitosten määrässä tapahtunut muutos samalla aikavälillä.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 6 §:n mukaan lukiokoulutusta järjestävälle kunnalle myönnetään valtionosuutta koulutuksen järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin euromäärä, joka saadaan, kun kunnan järjestämää lukiokoulutusta saavien opiskelijoiden määrään ja opiskelijaa kohden määrättyyn yksikköhintaan perustuvasta valtionosuuden perusteesta vähennetään kunnan omarahoitusosuus. Lain 7 §:n mukaan myös kuntayhtymille ja yksityisille koulutuksen järjestäjille myönnetään koulutuksen järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin järjestäjien opiskelijamäärien sekä yksikköhintojen mukaisesti laskettu valtionosuuden perustetta vastaava euromäärä. Valtio myöntää varsinaisen valtionosuuden ohella harkinnanvaraisia avustuksia koulutukseen ja sen kehittämiseen sekä lisäksi erillistä perustamishankkeiden valtionosuutta.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 8 §:n mukaan kunnan omarahoitusosuus lukiokoulutuksen laskennallisista käyttökustannuksista on 58,11 prosenttia. Lain 24 §:n mukaan lukion yksikköhinta opiskelijaa kohden lasketaan vuosittain kaikille koulutuksen järjestäjille lukiokoulutuksesta yksikköhintojen määräämistä edeltänyttä vuotta edeltäneenä vuonna aiheutuneiden valtakunnallisten kokonaiskustannusten perusteella. Mikäli lukion oppimäärää kokonaisuudessa suorittava opiskelija on aloittanut opintonsa sen jälkeen, kun hän on täyttänyt 18 vuotta, on opiskelijan yksikköhinta kuitenkin vain 58 prosenttia koulutuksen järjestäjälle lukion opiskelijaa kohden määrätystä yksikköhinnasta. Valtioneuvoston on vahvistanut vuoden 2015 lukiokoulutuksen keskimääräiseksi yksikköhinnaksi 6 004,93 euroa opiskelijaa kohden.

Tilastokeskuksen kuntien ja kuntayhtymien käyttötaloutta koskevien tietojen mukaan Manner-Suomen kuntien lukiokoulutuksen toimintamenot olivat vuonna 2013 lähes 650 miljoonaa euroa ja kuntayhtymissä järjestettävän lukiokoulutuksen toimintamenot noin 4 miljoonaa euroa. Valtaosa kustannuksista koostuu henkilöstömenoista ja vuokramenoista. Kuntien lukiokoulutuksen toimintatulot olivat vuonna 2013 noin 28 miljoonaa euroa ja kuntayhtymien noin 3,5 miljoonaa euroa. Tulot koostuivat pääosin valtiolta, kunnilta ja kuntayhtymiltä saaduista myyntituloista sekä valtiolta, EU:lta ja muilta toimijoilta saaduista erilaisista tuista ja avustuksista. Kuntien lukiokoulutuksen nettokustannusten kehitystä on kuvattu tarkemmin kuviossa 7.

Kuvio 7. Kuntien lukiokoulutuksen nettokustannukset vuosina 2002–2013



Lähde: kuva VM, Kunta- ja aluehallinto-osasto ja tiedot Tilastokeskus.

Valtion vuoden 2015 talousarvioesityksessä lukiokoulutuksen käyttökustannuksiin on arvioitu käytettävän 637,5 miljoonaa euroa, josta kunnalliseen lukiokoulutukseen 553,7 miljoonaa euroa ja kunnalliseen yli 18-vuotiaana aloittaneiden lukiokoulutukseen 18,6 miljoonaa euroa. Yhteensä kunnalliseen lukiokoulutuksen käyttökustannuksiin on siis arvioitu käytettävän 572,3 miljoonaa euroa ja yksityiseen lukiokoulutukseen 65,1 miljoonaa euroa. Kuntien rahoitusosuudeksi vuodelle 2015 on arvioitu 457,8 miljoonaa euroa.

Valmentava koulutus

Ammatilliseen peruskoulutukseen sekä työhön ja itsenäiseen elämään valmentavassa koulutuksessa on kyse uusista koulutuskokonaisuuksista. Ammatilliseen peruskoulutukseen valmentavaan koulutukseen yhdistettiin aiemmat ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavien koulutusten muodot kuten ammatilliseen peruskoulutukseen ohjaava ja valmistava koulutus eli niin sanottu ammattistartti, maahanmuuttajien ammatilliseen

peruskoulutukseen valmistava koulutus, vammaisten opiskelijoiden valmentava ja kuntouttava opetus ja ohjaus sekä kotitalousopetus. Työhön ja itsenäiseen elämään valmentava koulutus vastaa aiemmin vaikeimmin vammaisille opiskelijoille järjestettyä valmentavaa ja kuntouttavaa opetusta ja ohjausta. Valmentavaa koulutusta koskevat lait tulivat voimaan 1.8.2015 ja koulutus alkoi syksyllä 2015.

Ammatilliseen peruskoulutukseen valmentava koulutus (VALMA) on yhden lukuvuoden mittainen tutkintoon johtamaton koulutuskokonaisuus, joka on tarkoitettu ensisijaisesti perusopetuksen päättäneille toisen asteen tutkintoa vailla oleville nuorille. Koulutuksen tavoitteena on antaa valmiuksia hakeutua ammatilliseen peruskoulutukseen sekä vahvistaa edellytyksiä suorittaa ammatillinen perustutkinto. Työhön ja itsenäiseen elämään valmentava koulutus (TELMA) on vamman tai sairauden vuoksi erityistä tukea tarvitseville suunnattu koulutuskokonaisuus, jonka tavoitteena on antaa opiskelijalle henkilökohtaisten tavoitteiden tai valmiuksien mukaista opetusta ja ohjausta. Koulutus on tarkoitettu henkilöille, joilla ei sairauden tai vamman vuoksi ole mahdollisuutta siirtyä tutkintotavoitteiseen koulutukseen.

Valmentavasta koulutuksesta säädetään ammatillisesta perusopetuksesta annetussa laissa (630/1998), jonka 8 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö voi myöntää kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle taikka valtion liikelaitokselle luvan koulutuksen järjestämiseen. Lain 13 b §:n mukaan Opetushallitus määrää koulutuksen perusteet valmentaville koulutuksille. Koulutuksen järjestäjän tulee hyväksyä valmentavan koulutuksen perusteiden mukainen opetussuunnitelma, jossa päätetään järjestettävästä koulutuksesta.

Valmentavan koulutuksen järjestäjille myönnetään valtionosuutta koulutuksen järjestämisestä aiheutuvien kustannusten kattamiseksi. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1766/2009) 4 §:n mukaan ammatilliseen peruskoulutukseen valmentavan koulutuksen rahoitus määräytyy ammatillisen koulutuksen keskimääräisestä yksikkö hinnasta kerrottuna luvulla 0,80. Kaikkien koulutusalojen sekä ammatilliseen peruskoulutukseen valmentavan koulutuksen yksikköhintaa korotetaan erityisopetuksessa 47 prosenttia.

Ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain (630/1998) 20 §:n 2 momentin nojalla määrättyyn erityisenä koulutustehtävänä järjestettävään ammatilliseen peruskoulutukseen valmentavan sekä työhön ja itsenäiseen elämään valmentavan koulutuksen rahoitukseen sovelletaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 23 §:n nojalla säädettyä ammatillisen koulutuksen keskimääräistä yksikköhintaa kerrottuna luvulla 1,65 (332/2015). Yksikköhintaa voidaan korottaa lisäksi vaikeasti vammaisten opiskelijoiden osalta sekä opiskelijoiden osalta, joiden koulutuksen järjestäminen edellyttää henkilökohtaista koulunkäyntiavustajaa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on myöntänyt luvan järjestää ammatilliseen peruskoulutukseen valmentavaa koulutusta (VALMA) 51 koulutuksen järjestäjälle. Näistä 12 on lisäksi myönnetty lupa erityisopetuksen erityisen koulutustehtävän mukaisen työhön ja itsenäiseen elämään valmentavan koulutuksen (TELMA) järjestämiseen.

Koulutuspaikkoja ammatilliseen peruskoulutukseen valmentavaan koulutukseen oli kevään 2015 haussa tarjolla noin 4 500 ja erityisopetuksena järjestettävään ammatilliseen peruskoulutukseen valmentavaan koulutukseen noin 650 paikkaa sekä työhön ja itsenäi-

seen elämään valmentavaan koulutukseen noin 500 paikkaa. Opetus- ja kulttuuriministeriö ei määrää järjestämislupapäätöksessä valmentavien koulutusten opiskelijamääristä, vaan koulutuksen järjestäjä voi päättää niistä oman opiskelijavuosimääränsä puitteissa.

Koulutuksia koskevassa hallituksen esityksessä on todettu, että ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavien ja valmentavien koulutusten yhdistäminen on tarkoitus toteuttaa kehyspäätöksessä ja talousarviossa ammatilliseen peruskoulutukseen varattujen määrärahojen puitteissa. Uuden koulutuksen porrastuskerroin vaikuttaisi koulutuksen järjestäjän yksikköhinnan laskentaan. Ehdotetuilla muutoksilla ei kuitenkaan olisi valtion- tai kunnallistaloudellisia kustannusvaikutuksia, koska opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 23 §:n 2 momentin mukaisesti yksikköhinnat määrätään siten, että yksikköhintojen mukaisesti lasketut rahoituksen perusteena käytettävät euromäärät yhteenlaskettuina vastaavat keskimääräisten yksikköhintojen perusteella laskettavia euromääriä.

Uuden koulutuskokonaisuuden käyttöönotolla ei olisi vaikutusta valtion ja kuntien väliseen kustannusten jakoon. Valmentavan koulutuksen järjestäminen ei olisi kunnille uusi tai laajeneva tehtävä, vaan kyse olisi jo olemassa olevien koulutusten uudistamisesta ja kokoamisesta tarkoituksenmukaisemmiksi koulutuskokonaisuuksiksi. Vuodelle 2014 laskettujen laskennallisten kustannusten yhteissumma näissä koulutuksissa oli noin 41,1 miljoonaa euroa.

Oppilaitosmuotoinen ammatillinen koulutus

Ammatillisen koulutuksen yleisenä tavoitteena on kohottaa ammatillista osaamista, kehittää työelämää ja vastata työelämän osaamistarpeisiin, edistää työllisyyttä ja yrittäjyyttä sekä tukea elinikäistä oppimista. Suomalaisessa koulutusjärjestelmässä ammatilliseen koulutukseen kuuluvat ammatillinen peruskoulutus sekä ammatillinen lisä- ja täydennyskoulutus. Koulutusta voidaan järjestää oppilaitosmuotoisena ja oppisopimuskoulutuksena.

Ammatillisella peruskoulutuksella tarkoitetaan ammatilliseen perustutkintoon johtavaa koulutusta, joka perustuu Opetushallituksen määäämiin tutkinnon perusteisiin ja opetuksen järjestäjän laatimaan opetussuunnitelmaan. Ammatillisia perustutkintoja voi suorittaa kahdeksalla koulutusalueella. Ammatilliset perustutkinnot antavat laajat perusvalmiudet koulutusalan tehtäviin sekä erikoistuneempaa osaamista ja työelämän edellyttämän ammattitaidon vähintään yhdellä osa-alueella. Ammatilliset perustutkinnot antavat lisäksi yleisen jatko-opintokelpoisuuden yliopistoihin ja ammattikorkeakouluihin. Ammatillisen perustutkinnon laajuus on yleensä 180 osaamispistettä ja tutkinnon suorittaminen kestää yleensä noin kolme vuotta. Ammatillinen koulutus on lähtökohtaisesti maksutonta. Koulutukseen hakeudutaan pääsääntöisesti perusopetuksen päättövaiheessa tai lukiokoulutuksen päättyessä valtakunnallisen yhteishaun kautta. Ensisijaisesti aikuisille suunnattu ammatillinen lisä- ja täydennyskoulutus mahdollistaa kuitenkin ammatillisen koulutuksen myös työuran eri vaiheissa. Ammatillinen lisäkoulutus on ammatillisen peruskoulutuksen tavoin tutkintoon johtavaa koulutusta. Aikuiset voivat siis opiskella samoihin ammatillisiin perustutkintoihin kuin nuoret.

Ammatillisen koulutuksen järjestämisestä säädetään ammatillisesta peruskoulutuksesta annetussa laissa (630/1998) ja valtioneuvostona asetuksessa (811/1998). Ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain 8 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö voi myön-

tää kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle, säätiölle tai valtion liikelaitokselle luvan ammatillisen peruskoulutuksen järjestämiseen. Lain 9 §:n mukaan luvan myöntämisen edellytyksenä on, että koulutus on tarpeellista ja että luvan hakijalla on ammatilliset ja taloudelliset edellytykset koulutuksen asianmukaiseen järjestämiseen. Koulutusta ei saa järjestää taloudellisen voiton tavoittelemiseksi. Opetushallitus määrää tutkinnon perusteet kullekin tutkintorakenteeseen kuuluvalla tutkinnolla. Lain 15 §:n mukaan koulutuksen toteuttamistavoista päättää kuitenkin koulutuksen järjestäjä. Ammatillisen koulutuksen järjestäminen on siis lakisääteinen, mutta kunnille vapaaehtoinen tehtävä. Kunnat voivat itsenäisesti päättää, hakevatko lupaa koulutuksen järjestämiseen. Mikäli kunta hakee ja saa järjestämisluvan, tulee koulutusta järjestää lain edellyttämällä tavalla.

Tilastokeskuksen oppilaitosrekisterin mukaan Manner-Suomessa oli vuonna 2014 yhteensä 104 ammatillista oppilaitosta. Näistä 9 oli kuntien, 66 kuntayhtymien, 1 valtion ja 28 yksityisen koulutuksen järjestäjän omistuksessa. Kunnat ja kuntayhtymät ylläpitävät siis lähes kolmasosaa ammatillisista oppilaitoksista. Ammatillisten oppilaitosten lisäksi vuonna 2014 Manner-Suomessa oli 6 ammatillista erityisoppilaitosta ja 33 ammatillista erikoisoppilaitosta. Näistä valtaosa on yksityisten koulutuksen järjestäjien ylläpitämiä. Ammatillisten oppilaitosten määrä on viime vuosina vähentynyt. Vielä vuonna 2005 ammatillisia oppilaitoksia oli Manner-Suomessa 175, joista lähes 150 kuntien tai kuntayhtymien omistuksessa.

Ammatilliseen koulutukseen osallistui Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2013 Manner-Suomessa noin 312 000 opiskelijaa, joista 170 000 osallistui opetussuunnitelmaperusteiseen ammatilliseen peruskoulutukseen. Noin 22 000 ammatilliseen peruskoulutukseen osallistuvista opiskelijoista kuuluu erityisopetuksen piiriin. Niin sanottuun nuorten ammatilliseen peruskoulutukseen osallistuu näin ollen hieman alle 150 000 opiskelijaa. Ammatilliseen peruskoulutukseen osallistuvista hienoinen enemmistö on miehiä. Oppilaitosmuotoisen ammatillisen perusopetuksen opiskelijamäärissä ei ole viime vuosina tapahtunut merkittäviä muutoksia, vaikka oppilaitosten määrä onkin samaan aikaan vähentynyt selvästi.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 6 §:n mukaan ammatillista peruskoulutusta järjestävälle kunnalle myönnetään valtionosuutta koulutuksen järjestämisestä aiheutuvien kustannuksiin euromäärä, joka saadaan, kun kunnan järjestämää ammatillista perusopetusta saavien opiskelijoiden määrään ja opiskelijaa kohden määrättyyn yksikköhintaan perustuvasta valtionosuuden perusteesta vähennetään kunnan omarahoitusosuus. Lain 7 §:n mukaan myös kuntayhtymille ja yksityisille koulutuksen järjestäjille myönnetään koulutuksen järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin järjestäjien opiskelijamäärien sekä yksikköhintojen mukaisesti laskettu valtionosuuden perustetta vastaava euromäärä. Valtio myöntää varsinaisen valtionosuuden ohella harkinnanvaraisia avustuksia ammatillisen koulutuksen kehittämiseen.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 8 §:n mukaan kunnan omarahoitusosuus ammatillisen peruskoulutuksen laskennallisista käyttökustannuksista on 58,11 prosenttia. Lain 25 §:n mukaan ammatillisen peruskoulutuksen yksikköhinta opiskelijaa kohden lasketaan vuosittain kaikille koulutuksen järjestäjille yksikköhintojen määrittämisestä edeltänyttä vuotta edeltäneenä vuonna aiheutuneiden ammatillisen koulutuksen sekä ammatillisen aikuiskoulutuksen valtakunnallisten kokonaiskustannusten perusteella. Valtioneuvoston vuodelle 2015 vahvistama ammatillisen koulutuksen keskimääräinen

arvonlisäveroton yksikköhinta on 10 782,42 euroa opiskelijaa kohden. Ammatillisen peruskoulutuksen yksikköhintoja porrastetaan kuitenkin koulutusaloittain, erityisopetuksessa olevien opiskelijoiden osalta sekä toiminnan tuloksellisuuden perusteella. Yksikköhintojen porrastamisesta ja toiminnan tuloksellisuudesta säädetään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1766/2009). Yksikköhinnat laskeaan alakohtaisesti ammatillisen peruskoulutuksen keskimääräisestä yksikkö hinnasta, jota muunnetaan koulutusaloittain muodostettujen hintaryhmien mukaisilla tasauskertoimilla ja erityisopetusta koskevilla korotuksilla. Vuonna 2015 ammatillisen peruskoulutuksen valtionosuuden tai rahoituksen saajia on yhteensä 130. (Opetushallitus 2015.)

Tilastokeskuksen kuntien ja kuntayhtymien käyttötaloutta koskevien tietojen mukaan Manner-Suomen kuntien ammatillisen koulutuksen toimintamenot olivat vuonna 2013 noin 413 miljoonaa euroa ja kuntayhtymissä järjestettävän ammatillisen koulutuksen toimintamenot 1,114 miljardia euroa. Näissä luvuissa on mukana kaikki ammatillisen koulutuksen eri muodot eli ammatillinen perustutkintokoulutus sekä ammatilliseen aikuiskoulutukseen kuuluvat näyttötutkintoon valmistava ammatillinen peruskoulutus ja ammatillinen lisäkoulutus. Ammatillisen koulutuksen kustannukset koostuvat pääosin henkilöstömenoista, palvelujen ostoista sekä aineiden, tarvikkeiden ja tavaroiden ostoista. Ammatillisen koulutuksen toimintatulot olivat vuonna 2013 kunnille noin 40 miljoonaa euroa ja kuntayhtymille noin 1,250 miljardia euroa. Kuntien järjestämän ammatillisen koulutuksen myyntitulot koostuvat pääosin valtiolta ja muilta toimijoilta saaduista myyntituloista ja avustuksista. Kuntayhtymien järjestämän ammatillisen koulutuksen tulot koostuvat puolestaan lähes pelkästään valtiolta saaduista myyntituloista.

Valtion vuoden 2015 talousarvioesityksessä ammatilliseen koulutukseen käyttökustannuksiin on arvioitu käytettävän noin 1,623 miljardia euroa, josta kunnalliseen ammatilliseen koulutukseen 1,205 miljardia ja yksityiseen ammatilliseen koulutukseen 418 miljoonaa euroa. Kuntien rahoitusosuudeksi vuodelle 2015 on arvioitu noin 1,141 miljardia euroa.

Oppisopimuskoulutus

Ammatillista koulutusta voidaan järjestää oppilaitosmuotoisen koulutuksen ja oppisopimuskoulutuksena. Oppisopimuskoulutuksella tarkoitetaan työpaikalla käytännön tehtävien yhteydessä järjestettäviä opintoja, joita täydennetään ammatillisten oppilaitosten tarjoamilla tietopuoleisilla opinnoilla. Oppisopimuskoulutuksella on mahdollista suorittaa lähes kaikki ammatillisia perustutkintoja. Oppisopimuskoulutus voi olla myös valmistavaa koulutusta näyttötutkintona suoritettaviin ammatillisiin perustutkintoihin tai ammatti- ja erikoisammattitutkintoihin. Oppisopimuskoulutuksena voi suorittaa myös ei tutkintoon johtavaa koulutusta. Tutkintoon johtamattomana valmentavana koulutuksena voidaan järjestää ammatilliseen peruskoulutukseen valmentavaa koulutusta sekä työhön ja itsenäiseen elämään valmentavaa koulutusta.

Oppisopimuskoulutuksesta säädetään laissa ammatillisesta peruskoulutuksesta (630/1998). Lain 17 §:n mukaan oppisopimuskoulutus perustuu vähintään 15-vuotiaan oppisopimusopiskelijan ja työnantajan välillä tehtyyn määräaikaiseen työsopimukseen eli oppisopimukseen. Oppisopimus voidaan tehdä, jos työnantaja ja koulutuksen järjestäjä ovat

sopineet valtioneuvoston asetuksella (811/1998) säädetyllä tavalla oppisopimuskoulutuksen järjestämisestä. Oppisopimukseen tulee liittää henkilökohtainen opiskeluohjelma, joka laaditaan Opetushallituksen vahvistamien opetussuunnitelman tai näyttötutkinnon perusteiden pohjalta. Työpaikalla, jossa koulutus tapahtuu, tulee olla käytävissä opetussuunnitelman tai näyttötutkinnon perusteiden mukaisen koulutuksen järjestämiseen riittävästi tuotanto- ja palvelutoimintaa, tarpeellinen työvälineistö sekä ammattitaidoltaan pätevää henkilökuntaa, joka voidaan määrätä opiskelijan vastuulliseksi kouluttajaksi. Työnantajan tulee maksaa opiskelijalle työehtosopimuksen mukaista palkkaa työpaikalla tapahtuvan koulutuksen ajalta. Tietopuolisen koulutuksen ajalta opiskelija saa opintososiaalisina etuina esimerkiksi päivärahaa sekä korvauksia matka- ja majoituskustannuksista. Työnantajalle maksetaan korvausta työpaikalla annettavasta koulutuksesta aiheutuviin kustannuksiin.

Ammatillisesta perusopetuksesta annetun lain 8 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö voi myöntää kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle, säätiölle tai valtion liikelaitokselle luvan ammatillisen peruskoulutuksen järjestämiseen. Koulutusta voidaan järjestää oppilaitosmuotoisena ja oppisopimuskoulutuksena. Lain 15 §:n mukaan koulutuksen toteuttamistavoista päättää koulutuksen järjestäjä. Oppisopimuskoulutuksen järjestäminen on siis lakisääteinen, mutta kunnille vapaaehtoinen tehtävä. Kunnat voivat itse päättää hakevatko lupaa ammatillisen peruskoulutuksen järjestämiseen. Jos kunnat hakevat ja saavat luvan koulutuksen järjestämiseen, voivat kunnat itse päättää, järjestävätkö ne koulutusta oppisopimusmuotoisena.

Oppisopimuskoulutusta järjestävälle kunnalle myönnetään valtionosuutta opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) mukaisesti. Rahoitus perustuu opiskelijamäärän ja opiskelijaa kohden määrätyn yksikköhinnan tulosta. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 25 §:n mukaan oppisopimuskoulutuksena järjestettävän ammatillisen peruskoulutuksen yksikköhinta on 63,13 prosenttia ammatillisen koulutuksen keskimääräisestä yksikköhinnasta. Vuonna 2015 oppisopimuskoulutuksena järjestettävän ammatillisen peruskoulutuksen arvonlisäveroton yksikköhinta on 6 806,94 euroa opiskelijaa kohden. Opetus- ja kulttuuriministeriö määrää vuosittain valtion talousarvion rajoissa oppisopimuskoulutuksena järjestettävän ammatillisen lisäkoulutuksen yksikköhinnat erikseen ammattitutkintoon ja erikoisammattitutkintoon valmistavaa koulutusta sekä erikseen muuta ammatillista lisäkoulutusta varten. Ammattitutkintoon tai erikoisammattitutkintoon valmistavan oppisopimuskoulutuksen vuodelle 2015 määrätty opiskelijakohtainen yksikköhinta on 3 268,70 euroa ja muun oppisopimuksena toteutettavan ei-tutkintotavoitteisen ammatillisen lisäkoulutuksen opiskelijakohtainen yksikköhinta 2 360,73 euroa. Yksikköhintoja porrastetaan järjestäjän tuloksellisuuden perusteella. Tulusrahoituksen osuus rahoitusvuodelle budjetoidusta rahoituksen kokonaismäärästä on noin 3 prosenttia. Ammatillisen lisäkoulutuksen rahoituksessa ei ole lakisääteistä kunnan rahoitusosuutta. (Opetushallitus 2015.)

Vuonna 2015 oppisopimuskoulutuksena toteutettavan koulutuksen valtionrahoitusta saavia järjestäjiä on ammatillisessa peruskoulutuksessa 65 ja ammatillisessa lisäkoulutuksessa 70. Vuonna 2012 ammatillisena peruskoulutuksena järjestettävään oppisopimuskoulutukseen osallistui lähes 20 000 opiskelijaa ja ammatillisena lisäkoulutuksena järjestettävään oppisopimuskoulutukseen yli 35 000 opiskelijaa. Tutkintoon johtamattomaan oppisopimus-

muotoiseen lisäkoulutukseen osallistui vuonna 2012 yli 4 500 opiskelijaa. Valtion vuoden 2015 talousarvioesityksessä ammatillisena peruskoulutuksena järjestettävään oppisopimus-koulutukseen on arvioitu osallistuvan 24 000 opiskelijaa, ammatillisena lisäkoulutuksena järjestettävään oppisopimuskoulutukseen 28 500 opiskelijaa ja tutkintoon johtamattomaan oppisopimusmuotoiseen lisäkoulutukseen 3 200 opiskelijaa. Oppisopimusmuotoisen ammatillisen peruskoulutuksen laskennallisiksi kustannuksiksi on arvioitu lähes 97 miljoonaa euroa, josta kunnallisen ammatillisen koulutuksen osuus on 71 miljoonaa euroa ja yksityisen ammatillisen koulutuksen osuus yli 25 miljoonaa euroa. Kuntien rahoitusosuudeksi vuodelle 2015 on oppisopimusmuotoisen ammatillisen peruskoulutuksen osalta arvioitu noin 67,5 miljoonaa euroa. Ammatillisena lisäkoulutuksena järjestettävän oppisopimus-koulutuksen kustannuksiksi on arvioitu noin 54 miljoonaa euroa ja tutkintoon johtamattomaan oppisopimuskoulutuksen kustannuksiksi 13 miljoonaa euroa.

Ammatillinen aikuiskoulutus

Ammatillisessa aikuiskoulutuksessa voi suorittaa ammatillisen perustutkinnon, ammatitututkinnon, erikoisammattitutkinnon tai osan jostain tutkinnosta. Tutkinnot suoritetaan useimmiten näyttötutkintona. Koulutusta järjestetään myös oppisopimuskoulutuksena, työvoimapolitiittisen koulutuksena ja henkilöstökoulutuksena. Koulutusta järjestävät muun muassa ammatilliset oppilaitokset, erityisoppilaitokset ja erikoisoppilaitokset, aikuiskoulutuskeskukset, kansanopistot, musiikkioppilaitokset ja liikunnan koulutuskeskukset. Ammatillisen aikuiskoulutuksen tarkoituksena on ylläpitää ja kohottaa väestön ammatillista osaamista, antaa opiskelijoille valmiuksia yrittäjyyteen, kehittää työelämää ja vastata sen osaamistarpeisiin sekä edistää työllisyyttä ja tukea elinikäistä oppimista. Lisäksi ammatillisen aikuiskoulutuksen tarkoituksena on antaa mahdollisuus ammattitaidon osoittamiseen sen hankkimistavasta riippumatta sekä edistää tutkintojen tai niiden osien suorittamista.

Suurin osa ammatillisen aikuiskoulutuksen tutkinnoista suoritetaan näyttötutkintoina. Näyttötutkinnot ovat ammatillisia tutkintoja, jotka suoritetaan osoittamalla ammattitaito tutkintotilaisuuksissa aidossa työelämän tuotanto- ja palvelutehtävässä. Tutkintotilaisuuksiin voi osallistua ammattitaidon hankkimistavasta riippumatta. Yleensä opiskelijat kuitenkin hankkivat tutkintoon tarvittavan ammattitaidon osallistumalla näyttötutkintoon valmistavaan koulutukseen. Näyttötutkinnon ja siihen valmistavan koulutuksen voi suorittaa työn ohella. Näyttötutkintoa varten laaditaan aina henkilökohtainen suunnitelma tutkinnon suorittamiseksi.

Ammatillisessa aikuiskoulutuksessa tutkinnon voi suorittaa myös oppisopimuskoulutuksena, työvoimapolitiittisena koulutuksena sekä ammatillisena lisäkoulutuksena. Oppisopimuskoulutusta on käsitelty tässä raportissa erikseen. Työvoimakoulutus on puolestaan tarkoitettu ensisijaisesti työttömille tai työttömyysuhan alaisille aikuisille. Työvoimakoulutuksen rahoittaa työvoimahallinto ja siihen hakeudutaan työ- ja elinkeinotoimiston kautta. Ammatillisena lisäkoulutuksena voi suorittaa näyttötutkintoina ammatti- ja erikoisammattitutkinnot. Lisäksi ammatillisena lisäkoulutuksena järjestetään tutkintoon johtamatonta koulutusta opiskelijan ja työnantajan tarpeiden mukaan. Ammatillista lisäkoulutusta järjestetään sekä

pidempikestoisena koulutuksena että lyhytkursseina. Koulutusten pääsyvaatimukset vaihtelevat. Vaatimuksena voi olla alan ammatillinen perustutkinto tai alaan liittyvä työkokemus.

Ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestämisestä säädetään ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa (631/1998), jonka 4 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö voi myöntää kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle tai valtion liikelaitokselle luvan ammattitutkintoon ja erikoisammattitutkintoon valmistavan koulutuksen ja ammatillisen lisäkoulutuksen järjestämiseen. Luvan myöntämisestä näyttötutkintona suoritettavaan ammatilliseen perustutkintoon valmistavan koulutuksen järjestämiseen säädetään ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998) 9 §:ssä. Näyttötutkintoon valmistavaa koulutusta koskeva koulutuksen järjestämislupa rinnastuu näin ollen ammatillista peruskoulutusta koskevaan järjestämislupaan. Luvan myöntämisen edellytyksenä on, että koulutus on tarpeellista ja että luvan hakijalla on ammatilliset ja taloudelliset edellytykset koulutuksen asianmukaiseen järjestämiseen. Koulutusta ei saa järjestää taloudellisen voiton tavoittelemiseksi. Ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 7 §:n mukaan näyttötutkintojen järjestämisestä ja valvonnasta vastaavat Opetushallituksen yhteydessä toimivat tutkintotoimikunnat. Opetushallitus päättää tutkintotoimikuntien toimialoista ja -alueista ja asettaa toimikunnat enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan.

Tilastokeskuksen oppilaitosrekisterin mukaan vuonna 2014 Manner-Suomessa oli 104 ammatillista oppilaitosta, 6 ammatillista erityisoppilaitosta, 33 ammatillista erikoisoppilaitosta, 25 ammatillista aikuiskoulutuskeskusta, 76 kansanopistoa, 86 musiikkioppilaitosta ja 14 liikunnan koulutuskeskusta. Kunnat ylläpitivät 9 ammatillista oppilaitosta, 3 aikuiskoulutuskeskusta, 2 kansanopistoa ja 50 musiikkioppilaitosta. Kuntayhtymien omistuksessa oli puolestaan 66 ammatillista oppilaitosta, 10 aikuiskoulutuskeskusta, 4 kansanopistoa, 2 musiikkioppilaitosta ja 1 liikunnan palvelukeskusta. Vuonna 2015 ammatillisen lisäkoulutuksen valtionosuusrahoitusta saaneita koulutuksen järjestäjiä on 141.

Tutkintoon johtavassa ammatillisessa aikuiskoulutuksessa opiskelee vuosittain noin 120 000 opiskelijaa. Näistä runsas puolet opiskelee oppilaitosmuotoisessa koulutuksessa ja vajaa puolet oppisopimuskoulutuksessa. Vuonna 2012 ammatillisen peruskoulutuksen näyttötutkintoon valmistavaan koulutukseen osallistui lähes 28 000 opiskelijaa ja ammatillisen lisäkoulutuksen kuuluvaan näyttötutkintoon valmistavaan koulutukseen noin 35 000 opiskelijaa. Tutkintoon johtamattomaan, muutoin kuin oppisopimuskoulutuksena järjestettävään ammatilliseen lisäkoulutukseen osallistui vuonna 2012 yli 3 000 opiskelijaa.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 9 §:n mukaan näyttötutkintona suoritettavaan ammatilliseen perustutkintoon valmistavan koulutuksen yhteydessä suoritettavan tutkinnon rahoituksesta on voimassa, mitä ammatillisen peruskoulutuksen rahoituksesta säädetään.

Ammatillisen lisäkoulutuksen rahoitus määräytyy opetus- ja kulttuuriministeriön vahvistamien opiskelijatyövuosien määrän ja opiskelijatyövuotta kohden määrätyn yksikköhinnan perusteella. Ammatillisen lisäkoulutuksen rahoituksessa ei ole lakisääteistä kunnan rahoitusosuutta. Lain 27 §:n mukaan ammatillisen lisäkoulutuksen yksikköhintojen laskennan perusteena käytetään euromäärää, joka on 93,8 prosenttia ammatillisen peruskoulutuksen keskimääräisestä yksikköhinnasta. Ammatillisen lisäkoulutuksen yksikköhintoja porrastetaan kuitenkin eri hintaryhmiin kuuluvassa koulutuksessa ja erityisopetuksessa. Yksikköhintojen porrastamisesta säädetään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta

annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1766/2009). Ammatilliselle lisäkoulutukselle ei siis lasketa niin sanottua omaa yleistä yksikköhintaa, vaan yksikköhinnat lasketaan alakohtaisesti 93,8 prosentista ammatillisen peruskoulutuksen yksikkö hinnasta, jota muunnetaan koulutusaloittain muodostettujen hintaryhmien mukaisilla kertoimilla.

Valtion vuoden 2015 talousarvioesityksessä ammatillisen peruskoulutuksen näyttötutkintoon valmistavaan oppilaitosmuotoiseen koulutukseen arvioitiin osallistuvan 28 000 opiskelijaa, ammatillisen lisäkoulutuksen näyttötutkintoon valmistavaan koulutukseen 39 500 opiskelijaa ja tutkintoon valmistamattomaan ammatilliseen lisäkoulutukseen 3 100 opiskelijaa. Ammatillisen lisäkoulutuksen käyttökustannuksiin perustuvaksi valtionosuudeksi on talousarvioesityksessä arvioitu 131 miljoonaa euroa. Ammatillisen peruskoulutuksen näyttötutkintoon valmistavan oppilaitosmuotoisen koulutuksen valtionosuudet ja -avustukset sisältyvät ammatillisen peruskoulutuksen valtionosuuksiin ja -avustuksiin.

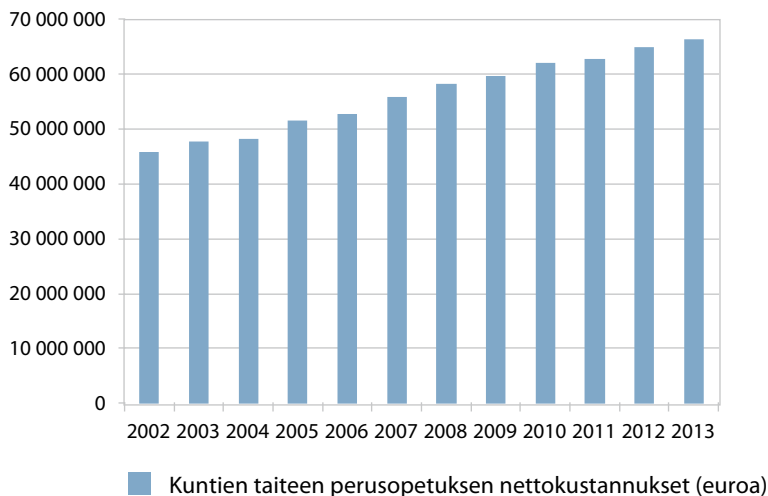
Taiteen perusopetus

Taiteen perusopetus on tavoitteellista, tasolta toiselle etenevää, ensisijaisesti lapsille ja nuorille järjestettävää eri taiteenalojen opetusta, joka samalla antaa oppilaalle valmiuksia ilmaista itseään ja hakeutua asianomaisen taiteenalan ammatilliseen ja korkea-asteen koulutukseen. Taiteen perusopetuksen yhteydessä voidaan järjestää myös muuta taiteen edistämiseen liittyvää toimintaa. Taiteen perusopetusta annetaan musiikissa, tanssissa, sanataiteessa, sirkustaiteessa, teatteritaiteessa, arkkitehtuurissa, audiovisuaalisessa taiteessa, kuvataiteessa sekä käsityössä. Opetusta annetaan musiikkioppilaitoksissa, kuvataidekouluissa, tanssioppilaitoksissa, käsityökouluissa ja muissa oppilaitoksissa. Taiteen perusopetus on oma koulutusmuotonsa eikä sitä tule sekoittaa esimerkiksi peruskoulun taideopetukseen.

Kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain (728/1992) 1 §:n mukaan kunnan tehtävänä on järjestää kunnan asukkaille mahdollisuuksia taiteen perusopetukseen. Taiteen perusopetuksen järjestämisestä ja rahoittamisesta säädetään taiteen perusopetuksesta annetussa laissa (633/1998) ja asetuksessa (813/1998). Lain 2 §:n mukaan kunta voi järjestää itse taiteen perusopetusta. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö voi myöntää kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle luvan järjestää taiteen perusopetusta. Kunnan osalta taiteen perusopetuksen järjestäminen perustuu siis aina kunnan omaan päätökseen, eikä kunta tarvitse opetuksen järjestämiseen erillistä lupaa. Kunnalle on vapaus järjestää tai hankkia taiteen perusopetusta haluamallaan tavalla. Kunta voi järjestää opetusta itsenäisesti omistamissaan oppilaitoksissa, yhteistyössä toisten kuntien kanssa tai ostamalla opetusta julkiselta tai yksityiseltä toimijalta. Mikäli kunta päättää järjestää taiteen perusopetusta, tulee opetusta järjestää siten kuin laissa ja asetuksessa edellytetään. Taiteen perusopetusta ei saa järjestää taloudellisen voiton tavoittelemiseksi. Opetushallitus päättää taiteenaloittain taiteen perusopetuksen tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä.

Tilastokeskuksen kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastojen mukaan Manner-Suomen kuntien taiteen perusopetuksen toimintamenot olivat vuonna 2013 yhteensä 84 miljoonaa euroa. Kuntayhtymien taiteen perusopetuksen toimintamenot olivat samana vuonna noin 4,8 miljoonaa euroa. Kuntien tulot taiteen perusopetuksesta olivat vuonna 2013 lähes 18 miljoonaa euroa ja kuntayhtymien tulot noin 4,8 miljoonaa euroa. Kuntien taiteen perusopetuksen nettokustannusten kehitystä on kuvattu tarkemmin kuviossa 8.

Kuvio 8: Kuntien taiteen perusopetuksen nettokustannukset vuosina 2002–2013



Lähde: kuva VM, Kunta- ja aluehallinto-osasto ja tiedot Tilastokeskus.

Taiteen perusopetuksen osallistuvilta oppilailta voidaan periä opetuksesta kohtuullisia maksuja, joista päättävät koulutuksen järjestäjät. Valtio osallistuu taiteen perusopetuksen rahoitukseen kahdella tavalla: kuntien valtionosuusjärjestelmän kautta sekä opetustuntimäärään perustuvan rahoituksen kautta.

Kunnat, jotka ilmoittavat järjestävänsä taiteen perusopetusta, saavat opetusta varten valtionosuutta. Kuntien asukasperusteisesti rahoitettavan taiteen perusopetuksen rahoitus yhdistettiin vuoden 2010 alusta osaksi kuntien peruspalvelujen valtionosuutta, jota hallinnoi valtiovarainministeriö. Vuoden 2015 alusta kuntien peruspalvelujen tehtäväkohtaiset valtionosuusperusteet on yhdistetty yhdeksi kokonaisuudeksi, joka sisältää myös taiteen perusopetuksen valtionosuuden. Valtionosuus perustuu kunnan ikäluokittaisiin perushintoihin ja ikäluokkiin kuuluviin kunnan asukkaiden määriin sekä kunnan olosuhteisiin perustuviin lisäyksiin ja lisäosiin. Vuonna 2014 asukasperusteista valtionosuutta sai 253 kuntaa. (Opetushallitus 2015.)

Koulutuksen järjestäjille voidaan myöntää myös opetustuntiperusteista valtionosuutta. Päästäkseen opetustuntiperusteisen valtionosuuden piiriin, tulee koulutuksen järjestäjän hakea opetus- ja kulttuuriministeriöltä koulutuksen järjestämislupa. Tämä koskee myös kuntia. Lupa voidaan myöntää, jos opetus on tarpeellista ja luvan hakijalla on ammatilliset ja taloudelliset edellytykset opetuksen asianmukaiseen järjestämiseen. Lupia voidaan myöntää valtion talousarviossa vahvistetun opetustuntikiintiön rajoissa. Vuonna 2015 opetustuntiperusteisen valtionosuuden piiriin kuuluvia taiteen perusopetuksen oppilaitoksia on 128. Vuoden 2015 valtion talousarvioesityksessä opetustuntikohtaiseen taiteen perusopetuksen valtionosuuksiin on arvioitu käytettävän 78 miljoonaa euroa. Valtionosuuden laskennallisena perusteena käytettävä tuntimäärä on musiikin perusopetuksessa enintään 1 653 000 ja muussa opetustuntiperusteisen valtionosuuden piiriin kuuluvassa taiteen perusopetuksessa enintään 140 800 tuntia.

Vapaa sivistystyö

Vapaan sivistystyön tarkoituksena on järjestää elinikäisen oppimisen periaatteen pohjalta yhteiskunnan eheyttä, tasa-arvoa sekä aktiivista kansalaisuutta tukevaa koulutusta. Tavoitteena on edistää ihmisten monipuolista kehittymistä, hyvinvointia sekä kansainvälisyyden toteutumista. Vapaassa sivistystyössä korostuu omaehtoinen oppiminen, yhteisöllisyys ja osallisuus. Vapaan sivistystyön oppilaitoksia ovat kansalaisopistot, kansanopistot, kesäyliopistot, liikunnan koulutuskeskukset ja opintokeskukset.

Kansalaisopistot ovat paikallisiin ja alueellisiin sivistystarpeisiin pohjautuvia oppilaitoksia, joiden tehtävänä on vastata alueellisiin ja paikallisiin sivistystarpeisiin sekä tarjota mahdollisuuksia omaehtoiselle oppimiselle ja kansalaisvalmiuksien kehittämiseksi. Opetuksen painopiste on erilaisissa taideaineissa, kädentaidoissa sekä kielissä. Kansalaisopistot vastaavat suuresta osasta taiteen perusopetusta, mutta tarjoavat myös avointa yliopisto-opetusta. Opetusta järjestetään monin eri tavoin: iltaisin, viikonloppuisin, intensiivikursseina, monimuoto-opetuksena sekä verkkokursseina. Kansalaisopistot ovat etupäässä kuntien omistamia. Tilastokeskuksen oppilaitosrekisterin mukaan vuonna 2014 Manner-Suomessa oli 184 kansalaisopistoa, joista 160 oli kuntien, 2 kuntayhtymien ja 22 yksityisten toimijoiden ylläpitämiä.

Kansanopistot ovat kokopäiväistä opetusta antavia sisäoppilaitoksia, jotka järjestävät nuorille ja aikuisille omaehtoisia opintoja, edistävät opiskelijoiden opiskeluvalmiuksia sekä kasvattavat heitä yksilöinä ja yhteiskunnan jäseninä. Noin kolme neljäsosaa kansanopistojen toiminnasta on vapaatavoitteista koulutusta ja loput tutkintoon johtavaa koulutusta, jota järjestetään asianomaisten lakien mukaisesti. Kansanopistoissa on mahdollista suorittaa ammatillisia perustutkintoja sekä aikuiskoulutuksena ammatti- ja erikoisammattitutkintoja. Opistot voivat painottaa toiminnassaan arvo- ja aatetaustaansa tai sivistystavoitteitaan. Kansanopistoista on taustaltaan sitoutumattomia 38 prosenttia, kristillisiä 47 prosenttia sekä poliittisten liikkeiden, ammattiliittojen ja kansalaisjärjestöjen ylläpitämiä 12 prosenttia. Tilastokeskuksen oppilaitosrekisterin mukaan vuonna 2014 Manner-Suomessa oli 76 kansanopistoa, joista 2 oli kuntien, 4 kuntayhtymien ja 70 yksityisten toimijoiden ylläpitämiä.

Kesäyliopistot ovat alueellisia koulutusorganisaatioita, jotka järjestävät muun muassa avointa yliopisto-opetusta, ammatillista täydennyskoulutusta, kielikoulutusta, työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta sekä lyhytkestoista vapaatavoitteista koulutusta. Kesäyliopistot toimivat hajautetusti muiden oppilaitosten tiloissa. Nimestään huolimatta kaikki kesäyliopistot toimivat ympäri vuoden. Toiminta kuitenkin painottuu yleensä kesään. Kesäyliopistoissa ei ole ikärajoja tai pohjakoulutusvaatimuksia. Kesäyliopistojen ylläpitäjiä ovat pääasiassa alueelliset yhdistykset ja eräät maakuntien liitot. Tilastokeskuksen oppilaitosrekisterin mukaan vuonna 2014 Manner-Suomessa oli 20 kesäyliopisto, joista 1 oli kunnan, 4 kuntayhtymän ja 15 yksityisten toimijoiden ylläpitämiä.

Liikunnan koulutuskeskukset eli urheiluopistot ovat kokopäiväistä opetusta antavia valtakunnallisia sisäoppilaitoksia tai alueellisia oppilaitoksia, jotka järjestävät liikunta-alan ammatillista perus- ja lisäkoulutusta sekä liikuntaa, hyvinvointia ja terveyttä edistävää vapaatavoitteista koulutusta nuorille ja aikuisille. Liikunnan koulutuskeskukset toimivat myös urheilijoiden valmennuskeskuksina. Tilastokeskuksen oppilaitosrekisterin mukaan

vuonna 2014 Manner-Suomessa oli 14 liikunnan koulutuskeskusta. Näistä 1 oli kuntayhtymän ja 13 yksityisten toimijoiden ylläpitämiä.

Opintokeskukset ovat sivistystyön järjestöjen ylläpitämiä yksityisiä aikuisoppilaitoksia, jotka järjestävät kurssitoimintaa ja pitävät yllä opintokerhoja. Opintokeskuksia ylläpitävät järjestöt edustavat puolueita, ammattiyhdistysliikettä ja sitoutumattomia kansalaisjärjestöjä. Opintokeskukset organisoivat toimintaa itse ja yhteistyössä jäsenjärjestöjensä kanssa. Koulutustarjonta muotoutuu taustajärjestöjen aatteiden mukaisesti. Opintokeskuksilla voi olla myös harrastuksiin ja kulttuuriin liittyvää toimintaa. Tilastokeskuksen oppilaitosrekisterin mukaan vuonna 2014 Manner-Suomessa oli 11 yksityisten toimijoiden ylläpitämää opintokeskusta.

Vapaan sivistystyön oppilaitoksista säädetään vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998) sekä asetuksessa (805/1998). Lain 4 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö voi myöntää kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle luvan lain mukaisen vapaan sivistystyön oppilaitoksen ylläpitämiseen. Luvan myöntämisen edellytyksenä on, että on olemassa sivistystarve ja että hakijalla on ammatilliset ja taloudelliset edellytykset oppilaitoksen ylläpitämiseen ja koulutuksen järjestämiseen. Oppilaitosta ei voida perustaa taloudellisen voiton tavoittelemiseksi. Kunta tai kuntayhtymä voi yhdistää vapaan sivistystyön oppilaitoksensa muuhun ylläpitämäänsä oppilaitokseen. Vapaan sivistystyön oppilaitoksen ylläpitäminen on siis kunnille vapaaehtoinen tehtävä, mutta mikäli kunta päättää ylläpitää oppilaitosta, tulee sen toiminnassa ja koulutuksen järjestämisessä noudattaa, mitä laissa ja asetuksessa säädetään.

Vuonna 2012 vapaan sivistystyön opetukseen osallistui selvästi yli 1,6 miljoonaa opiskelijaa, joista kansalaisopistoissa järjestettyyn opetukseen osallistui 1 140 000 opiskelijaa, kansanopistoissa järjestettyyn opetukseen 138 000 opiskelijaa, kesäyliopistoissa järjestettyyn opetukseen 53 000 opiskelijaa, liikunnan koulutuskeskuksissa järjestettyyn opetukseen 86 000 opiskelijaa ja opintokeskuksissa järjestettyyn opetukseen 238 000 opiskelijaa.

Tilastokeskuksen kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastojen mukaan kuntien kansalaisopistojen vapaan sivistystyön toimintamenot olivat vuonna 2013 noin 188 miljoonaa euroa ja toimintatulot noin 50 miljoonaa euroa.

Vapaasta sivistystyöstä annetun lain 8 §:n mukaan vapaan sivistystyön oppilaitosten lain mukaisen koulutuksen käyttökustannuksiin maksetaan valtionosuutta. Rahoituksen saamisen ehtona on opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämä ylläpitämislupa, jossa määritellään oppilaitoksen koulutustehtävä sekä muut koulutuksen järjestämiseen liittyvät ehdot. Vapaan sivistystyön rahoitus perustuu opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämiin suoritteiden määriin ja suoritteita vastaaviin yksikköhintoihin. Suoritepäätökset tehdään valtion talousarvion rajoissa. Vuonna 2015 vapaan sivistystyön rahoituksen piirissä olevia oppilaitoksia on yhteensä 311, joista 186 on kansalaisopistoja, 79 kansanopistoa, 20 kesäyliopistoja, 14 liikunnan koulutuskeskusta ja 12 opintokeskusta. Valtionosuuksien lisäksi vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjille voidaan myöntää erilaisia laatu- ja kehittämisavustuksia ja ylimääräisiä avustuksia käyttökustannuksiin valtion talousarviossa osoitettujen määrärahojen puitteissa. (Opetushallitus 2015.)

Valtion vuoden 2015 talousarviossa vapaan sivistystyön oppilaitosten käyttökustannuksiin on arvioitu käytettävän noin 156 miljoonaa euroa, josta noin 150 miljoonaa on valtionosuuksia ja noin 6 miljoonaa on avustuksia. Kansalaisopistojen on arvioitu saavan

valtionosuuksia ja -avustuksia yhteensä 89 miljoonaa euroa, kansanopistojen 49 miljoonaa euroa, kesäyliopistojen 5 miljoonaa euroa ja opintokeskusten 13 miljoonaa euroa. Valtakunnallisten liikunnan koulutuskeskusten valtionosuudet myönnetään erillään muista vapaan sivistystyön oppilaitoksista liikuntatoimen kustannuksina. Vuonna 2015 valtakunnallisten liikunnan koulutuskeskusten valtionosuuksiin osoitetaan enintään 18,6 miljoonaa euroa.

Maksuton asuntola-asuminen lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa peruskoulutuksessa

Lukiolain (629/1998) opintososiaalisia etuja koskevan 28 §:n ja ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain (630/1998) opintososiaalisia etuja koskevan 37 §:n mukaan asuminen koulutuksen järjestäjän osoittamassa asuntolassa on opiskelijalle maksutonta. Kummassakaan laissa ei kuitenkaan säädetä, missä tilanteessa koulutuksen järjestäjä on velvolinen tarjoamaan opiskelijalle majoitusta, vaan majoituksen tarjoaminen on koulutuksen järjestäjän päätettävissä.

Tehtävän rahoituksen näkökulmasta majoitusetu lukiokoulutuksessa koskee varsinkin niitä koulutuksen järjestäjiä, joiden tehtäväksi on lukiolain 4 §:n mukaisessa järjestämisluvassa määrätty järjestää koulutusta sisäoppilaitoksessa. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 24 §:n mukaan niiden lukiokoulutuksen järjestäjien, jotka tehtäväksi on järjestämisluvassa määrätty koulutuksen järjestäminen sisäoppilaitoksessa, opiskelijakohtaista yksikköhintaa korotetaan sisäoppilaitokseen kuuluvan majoituksen ja ruokailun osalta siten kuin valtioneuvoston asetuksella määrätään. Valtioneuvoston opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta antaman asetuksen (1766/2009) 3 §:ssä sisäoppilaitoksessa järjestettävän lukiokoulutuksen yksikköhintaa korotetaan majoituksen ja ruokailun saavien opiskelijoiden osalta euromäärällä, joka on 26 prosenttia opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain nojalla säädetystä ammatillisen koulutuksen keskimääräisestä yksikkö hinnasta. Vuonna 2015 ammatillisen koulutuksen keskimääräinen arvonlisäveroton yksikköhinta on 10 782,42 euroa opiskelijaa kohden, joten sisäoppilaitoksessa järjestettävän lukiokoulutuksen korotus on 2 803,43 euroa opiskelijaa kohden.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 25 §:n mukaan ammatillisen peruskoulutuksen yksikköhintaa korotetaan opiskelijalle annettavan majoituksen perusteella siten kuin valtioneuvoston asetuksessa tarkemmin säädetään. Valtioneuvoston opetus- ja kulttuuritoiminnan rahoituksesta antaman asetuksen 10 §:n mukaan ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjän yksikköhintaa korotetaan majoitusedun saaneiden opiskelijoiden osalta euromäärällä, joka on 15 prosenttia ammatillisen koulutuksen keskimääräisestä yksikkö hinnasta. Ammatillisissa erityisoppilaitoksissa majoitettujen opiskelijoiden korotus on kuitenkin 63 prosenttia ammatillisen koulutuksen keskimääräisestä yksikkö hinnasta. Sisäoppilaitosmuotoisesta kansanopistoissa ja liikunnan koulutuskeskuksissa järjestetyn koulutuksen majoitetuista opiskelijoista keskimääräistä yksikköhintaa korotetaan puolestaan 26 prosentilla. Vuonna 2015 korotukset ovat ammatillisen peruskoulutuksen osalta 1 617,36 euroa, ammatillisen erityisoppilaitoksen osalta 6 792,92 euroa sekä sisäoppilaitosmuotoisissa kansanopistoissa ja liikunnan koulutuskeskuksissa 2 803,43 euroa.

Lukiokoulutuksessa oli perustietokyselyn mukaisesti keväällä 2014 yhteensä 386 majoitettua opiskelijaa ja syksyllä 2014 yhteensä 416 opiskelijaa. Vuonna 2014 majoituksen kustannukset olivat yhteensä noin miljoonaa euroa. Luvussa ei ole eroteltu lukioita omistajatyypeittäin, vaan se sisältää kaikki omistajatyypit.

Opetushallituksen tarkastusraportoinnin mukaan ammatillisessa peruskoulutuksessa oli vuonna 2014 yhteensä 11 064 majoitettua opiskelijaa. Luku vastaa 7,4 prosenttia kaikista ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijoista. Majoituskustannukset majoitettua opiskelijaa kohden olivat 3 009 euroa ja yhteensä 33,3 miljoonaa euroa. Sisältyen edellisiin majoitettujen opiskelijoiden määriin ammatillisissa erityisoppilaitoksissa oli majoitettuna yhteensä 1 526 opiskelijaa ja kustannukset majoitettua opiskelijaa kohden olivat 8 329 euroa sekä sisäoppilaitoksissa majoitettuja opiskelijoita oli 1 778 kustannusten ollessa 1 744 euroa majoitettua opiskelijaa kohden (Opetushallitus 2014). Vuonna 2014 ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijakohtaisista yksikkökustannuksista 10 983,04 euroa majoituskustannusten osuus oli 218 euroa opiskelijaa kohden.

Keskus- ja maakuntakirjastotehtävä

Kirjasto- ja tietopalvelujen järjestäminen on kuntien lakisääteinen tehtävän. Kirjastolaki (904/1998) jättää kunnille kuitenkin liikkumavaraa päättää siitä, miten ja missä laajuudessa kunnat kyseiset palvelut käytännössä järjestävät. Kirjastolaissa on myös erikseen nimetty tiettyjä kirjastotoimen tehtäviä, joiden hoitaminen perustuu kunnan suostumukseen. Tällaisia lakisääteisiä, mutta kunnan suostumusta edellyttäviä tehtäviä ovat muun muassa keskus- ja maakuntakirjastotehtävät.

Kirjastolain (904/1998) 4 §:n mukaan yleiset kirjastot toimivat yhteistyössä muiden yleisten kirjastojen sekä tieteellisten kirjastojen ja oppilaitoskirjastojen kanssa osana kansallista ja kansainvälistä kirjasto- ja tietopalveluverkkoa. Yleisten kirjastojen keskuskirjastona ja maakuntakirjastoina toimivat kirjastot täydentävät muiden yleisten kirjastojen palveluja. Yleisten kirjastojen keskuskirjastona toimii opetus- ja kulttuuriministeriön määräämän kunnan yleinen kirjasto kunnan suostumuksella. Keskuskirjaston toiminta-alueena on koko Suomi. Maakuntakirjastona toimii opetus- ja kulttuuriministeriön määräämän kunnan yleinen kirjasto kunnan suostumuksella. Maakuntakirjaston toiminta-alueen määrää opetus- ja kulttuuriministeriö.

Yleisten kirjastojen keskuskirjaston tehtävistä säädetään valtioneuvoston asetuksessa (406/2013), jonka 1 §:n mukaan yleisten kirjastojen keskuskirjaston tehtävänä on kehittää ja tarjota yhteistyössä muiden kirjastojen kanssa kirjasto- ja tietopalvelujen järjestämisessä tarpeellisia palveluja ja työmenetelmiä, edistää kirjastojen välistä yhteistoimintaa, ylläpitää ja kehittää harvinaisia kieliä äidinkielenään puhuvien kirjastopalveluja, kehittää yleisten kirjastojen valtakunnallista kaukopalvelutoimintaa sekä suorittaa muita opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa sovittuja tehtäviä. Opetus- ja kulttuuriministeriön sopimuksen mukaan yleisten kirjastojen keskuskirjasto muun muassa ylläpitää yleisten kirjastojen yhteisiä verkkopalveluita sekä toimii monikielisenä kirjastona. Yleisten kirjastojen keskuskirjastona toimii opetus- ja kulttuuriministeriön määräyksellä ja Helsingin kaupungin suostumuksella Helsingin kaupunginkirjasto.

Maakuntakirjastojen tehtävistä säädetään niin ikään valtioneuvoston kirjastoista antamassa asetuksessa. Asetuksen 2 §:n mukaan maakuntakirjaston tehtävänä on kehittää toiminta-aluetta koskevia verkko- ja tietopalveluja, perehdyttää toiminta-alueensa kirjastojen henkilöstöä kirjastotyön uusiin toimintamuotoihin ja kehittämishankkeisiin, toteuttaa yhteistyössä muiden kirjastojen kanssa yleisten kirjastojen alueellisia ja valtakunnallisia kehittämishankkeita, tukea ja kehittää toiminta-alueensa yleisten kirjastojen tieto- ja kaukopalvelua sekä kirjastoaineiston muuta välitystä, edistää toiminta-alueensa kirjastojen välistä yhteistyötä sekä suorittaa muita opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa sovittuja tehtäviä. Tällä hetkellä yhteensä 18 yleiselle kirjastolle on annettu tehtävä toimia maakuntakirjastona. Kaikissa Manner-Suomen maakunnissa on maakuntakirjasto.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 44 §:n mukaan kunnalle myönnetään valtionavustusta valtion talousarvioon myönnetyn määrärahan rajoissa kirjastolaissa tarkoitetun keskuskirjasto- ja maakuntakirjastotehtävän hoitamiseen. Valtion vuoden 2015 talousarviesityksessä yleisten kirjastojen toimintaan on varattu 4,75 miljoonaa euroa, josta 3,24 miljoonaa euroa on arvioitu käytettävän keskus- ja maakuntakirjastojen toimintaan. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 44 §:n mukaan keskus- ja maakuntakirjastotehtävään myönnetään valtionavustusta määrä, joka likimain vastaa tehtävästä kunnalle aiheutuvia lisäkustannuksia. Keskus- ja maakuntakirjastotehtäviä varten myönnettävä valtionavustus perustuu näin ollen laskennalliseen arvioon, eikä avustus välttämättä kata kaikkia kunnille tehtävästä aiheutuvia kustannuksia. Maakuntakirjastoavustuksen käyttöä koskevien selvitysten perusteella valtionavustukset kattavat melko hyvin toiminnasta kunnille aiheutuvat kustannukset.

Opetus- ja kulttuuriministeriössä on aloitettu kirjastolain uudistaminen. Hallituksen esitys uudeksi kirjastolaiksi annettaisiin vuonna 2016 ja uusi laki astuisi voimaan 1.1.2017. Kirjastolain uudistamisen yhtenä tavoitteena on alueellisen kirjastotoiminnan uudelleen organisointi. Käytännössä tämä tarkoittaisi nykyisestä maakuntakirjastojärjestelmästä luopumista ja alueellista kirjastotoimintaa koskevien tavoitteiden ja tehtävien kokoamista laajempiin kokonaisuuksiin. Tavoite sisältyy hallitusohjelman mukaisen toimenpideohjelman koskien kuntien kustannusten karsimista tehtäviä ja velvoitteita vähentämällä. Kunnille on arvioitu koituvan 0,5 miljoonan euron vuosittainen säästö toimenpiteestä johtuen.

Hautausmaat

Hautausmaiden ylläpidosta vastaavat Suomessa pääsääntöisesti seurakunnat. Kunnat ja kuntayhtymät voivat kuitenkin hautaustoimilain (457/2003) 7 §:n mukaan ylläpitää hautausmaita. Suomessa on nykyisin kaksi kunnallista hautausmaata: Kauniaisissa ja Turussa. Kauniaisten kaupungin omistama ja ylläpitämä hautausmaa on vihitty luterilaiseksi hautausmaaksi. Turun kaupungin omistama ja ylläpitämä hautausmaa on tarkoitettu islaminuskoa tunnustaneille vainajille. Eduskunnan oikeusasiamies on katsonut vuonna 2004 antamassaan ratkaisussa (eoam 649/2002), että kunta voi itsehallinnon nojalla päättää kunnallisen hautausmaan perustamisesta sekä siitä, että hautausmaalla varataan tietty alue vain määrättyä uskontoa tunnustaneille vainajille.

4.4 Liikenne- ja viestintäministeriön toimiala – tehtävät, niiden laajuus ja organisointitavat

Joukkoliikenne

Joukkoliikenteen harjoittamisesta on säädelty joukkoliikennelaissa (869/2009). Lähtökohteisesti joukkoliikennettä hoitavat Suomessa yritykset. Valtion ja kunnat tukevat joukkoliikennettä silloin, kun joukkoliikenteen kaupalliselle järjestämiselle ei ole edellytyksiä tai tietylle alueelle määriteltyä palvelutasoa ei voida saavuttaa ilman tukea. Kaikille avointen joukkoliikennepalvelujen järjestäminen ei ole kuntien lakisääteinen tehtävä, vaan kunnat voivat osallistua joukkoliikennepalvelujen järjestämiseen harkinnanvaraisesti. Vaikka kaikille avoimen joukkoliikenteen järjestäminen ei ole kuntien lakisääteinen tehtävä, osallistuvat monet kunnat avoimen joukkoliikenteen tukemiseen muun muassa järjestääkseen autottomille kuntalaisille välttämättömät työmatka-, opiskelu- ja asiointikuljetukset sekä täydentääkseen muun joukkoliikenteen palveluita.

Poikkeuksen kuntien henkilökuljetuksiin liittyvissä tehtävissä muodostavat eräiden erityisryhmien, kuten koululaisten ja vammaisten, lakisääteisten kuljetusten järjestäminen. Opetus- ja sosiaalitoimen kuljetusten järjestämisestä aiheutuvat kustannukset otetaan huomioon kunnan peruspalvelujen valtionosuudessa. Lainsäädännön näkökulmasta kuntien joukkoliikennetehtäviin voidaan katsoa liittyvän osittain myös maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) vaatimukset, joiden mukaan kuntien tehtävänä on huolehtia siitä, että maankäytön suunnittelussa ja toimintoja sijoitettaessa myös joukkoliikenteen palvelut on mahdollista toteuttaa.

Avoimen joukkoliikenteen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia ei huomioida kuntien valtionosuudessa, vaan alueellista ja paikallista julkista liikennettä rahoitetaan liikenne- ja viestintäministeriön ja kuntien määrärahoista. Liikennevirasto päättää valtion talousarviossa osoitetun joukkoliikenteen määrärahan kiintiöimisestä toimivaltaisille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille. Ostot kohdistuvat ensinnäkin maaseudun peruspalveluluonteiseen linja-autoilla ja takseilla harjoitettavaan julkiseen liikenteeseen. Valtionavustusta ja kuntien rahoitusta kohdistetaan kaupunkimaisen paikallisliikenteen ja maaseudun peruspalveluliikenteen ostoihin, kaupunkilippujen hintavelvoitteiden korvauksiin sekä palveluliikenteen ostoihin ja seutu- ja työmatkalippuihin. Valtion rahoitusosuus on enintään yhtä suuri kuin kunnan. Joukkoliikenteen valtion rahoitus liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan osalta on vuositasolla noin 100 miljoonaa euroa, joka on noin 10 prosenttia kaikista julkisin varoin maksettavien kuljetusten kustannuksista. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2013, 7.) Tällä hallituskaudella tarkoitukseen on varattu kehyksissä 83–85 miljoonaa euroa vuodessa. Hallituskauden leikkaukset ovat pienentäneet määrärahaa 15 miljoonalla eurolla.

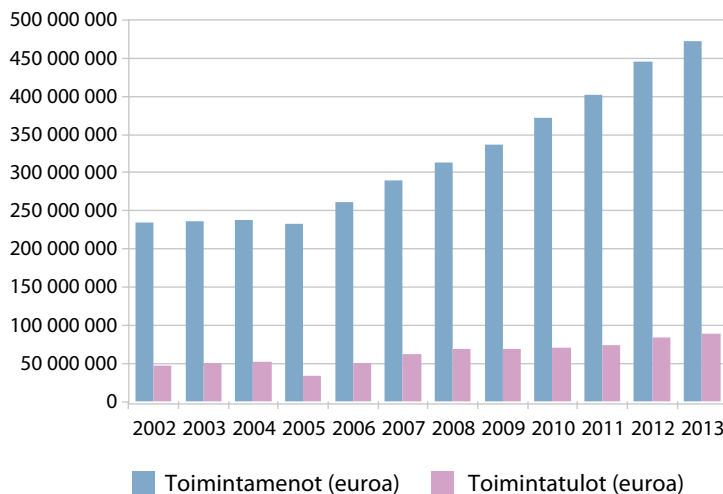
Valtion rahoitusosuus avoimesta joukkoliikenteestä on suurin asukasluvultaan pienemmissä kunnissa ja pienenee kuntakoon kasvaessa. Alle 15 000 asukkaan kunnissa valtion osuus joukkoliikenteen suorasta rahoituksesta on noin 75 prosenttia. Valtion rahoitusosuuden suuruutta pienemmissä kunnissa selittää se, että avoimen joukkoliikenteen liikennetarjontaa on pienemmissä kunnissa vähän ja sen muodostuu suurelta osin valtion kokonaan

maksamista runkoliikenteen ostoista. Toisin sanoen, kun markkinatoimijat eivät kykene järjestämään joukkoliikennettä kannattavasti, valtion rooli joukkoliikenteen järjestäjänä kasvaa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että pienemmät kunnat eivät käyttäisi joukkoliikenteen järjestämiseen omaa rahaa. Pienet kunnat käyttävät suhteellisesti tarkasteltuna merkittäviä summia liikennepalveluiden järjestämiseen koulutoimen kuljetusbudjetista hankkimalla tilausajoja tai erilliskuljetuksia. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2013, 10.)

Alle 40 000 asukkaan seuduilla joukkoliikenteen julkisella rahoituksella on pääosin peruspalvelutasoa turvaava rooli. Seudun koon kasvaessa siirtyy rahoituksen tavoitteen painotus joukkoliikenteen käytön lisäämisen suuntaan. Valtio avustaa suurten kaupunkiseutujen eli Helsingin, Tampereen, Turun ja Oulun seutujen joukkoliikennettä vuosittain noin 10 miljoonalla eurolla edellyttäen, että rahoitus nostaa seutujen joukkoliikenteen palvelutasoa ja siten lisää joukkoliikenteen käyttöä ja markkinaosuutta sekä parantaa sen kilpailukykyä. Vuodesta 2013 alkaen valtio on avustanut myös keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoliikennettä noin 10 miljoonalla eurolla edellyttäen, että ne ovat laatineet aiesopimuksen joukkoliikenteen kehittämisohjelman toteuttamisesta. Seuduilla, joissa asukasluku on 40 000–80 000, valtion osuus joukkoliikenteen tuista on hieman alle 50 prosenttia ja yli 80 000 asukkaan seuduilla selvästi alle 40 prosenttia. Suurilla kaupunkiseuduilla valtion tuen osuus joukkoliikenteen suorasta rahoituksesta on keskimäärin noin 7 prosenttia. Suurten kaupunkiseutujen tuki kohdistuu seutujen koon perusteella pääosin Helsingin seudulle, jossa valtion tuen osuus jää kuitenkin alle 4 prosenttiin. Suurilla kaupunkiseuduilla joukkoliikenteen rahoitus on asukasta kohden katsottuna moninkertainen pienempiin seutuihin verraten. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2013, 8–10.)

Tilastokeskuksen mukaan kunnat käyttivät vuonna 2013 joukkoliikenteeseen yhteensä 472 miljoonaa euroa. Menoista lähes 440 miljoonaa euroa oli palvelujen ostoja. Suurin osa joukkoliikenteen kokonaiskustannuksista aiheutuu suurten kaupunkiseutujen toiminnasta. Esimerkiksi Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän (HSL) kuntaosuudet olivat vuonna 2014 yhteensä 290,2 miljoonaa euroa ja ne kattoivat noin 50 prosenttia HSL:n toimintamenoista. Kuntaosuudet laskivat vuoden 2013 tasosta 1,1 miljoonaa euroa (0,4 prosenttia). Ilman kuntaosuuksia HSL:n toimintakate olisi ollut vuonna 2014 noin -274 miljoonaa euroa. Tampereen kaupungin toimintakate joukkoliikenteen järjestämisessä oli vuonna 2014 noin -11 miljoonaa euroa, Turun kaupungin noin -17,4 miljoonaa euroa ja Oulun kaupungin noin -8 miljoonaa euroa (Tampereen kaupunki 2015, Turun kaupunki 2015, Oulun kaupunki 2015). Luvut kattavat kaiken joukkoliikenteen. Kuntien joukkoliikenteen toimintamenojen ja -tulojen kehitystä on kuvattu tarkemmin kuviossa 9.

Kuvio 9. Kuntien joukkoliikenteen toimintamenot ja -tulot vuosina 2002–2013



Lähde: kuva VM, Kunta- ja aluehallinto-osasto ja tiedot Tilastokeskus.

Kuntien lakisääteisten kuljetuspalvelujen kustannuksista ei ole tarkkaa tietoa. Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen selvityksen perusteella kuntien kustannukset koululaislippuihin ja erilliskuljetuksiin olivat vuonna 2012 noin 172 miljoonaa euroa ja terveydenhuollon ja sosiaalihuoltolain mukaiset kuljetuskustannukset yhteensä noin 45 miljoonaa euroa. Kuntien vammaispalvelulain mukaiset kuljetukset olivat vuonna 2012 koko maassa lähes 140 miljoonaa. Vuonna 2013 kuntien vammaispalvelulain mukaisten kuljetusten kustannukset olivat Tilastokeskuksen mukaan noin 144 miljoonaa euroa. Tiedot perustuvat THL:n vuonna 2014 julkaisemaan selvitykseen *Kuljetuksesta liikkumiseen* (Sirola & Nurmi-Koikkalainen 2014) sekä Tilastokeskuksen kuntia ja kuntayhtymiä koskevaan talous- ja toimintatilastoon.

Kuntien roolia joukkoliikenteen järjestämisessä ja rahoituksessa on kuvattu tarkemmin liikenne- ja viestintäministeriön *Joukkoliikenteen rahoitus* -työryhmäraportissa (Liikenne- ja viestintäministeriön 2013).

Kuntien osallistuminen yksityisteiden ylläpitoon

Yksityisteiden ylläpidosta säädetään yksityisistä teistä annetussa laissa (358/1962). Lain 6 a §:n mukaan kunnissa tulee olla tielautakunta tai kunnan määräämä muu monijäseninen toimielin laissa tarkoitettuja tehtäviä varten. Näitä tehtäviä ovat muun muassa erilaisista oikeuksista ja oikeuksien lakkauttamisesta, kielloista ja kieltojen kumoamisesta, korvauksista ja kustannuksista, tieyksiköiden vahvistamisesta, tien jakamisesta sekä tiekunnan perustamisesta päättäminen. Tielautakunta toimii myös valitusviranomaisena tiekuntien päätöksiin liittyen.

Lähtökohtaisesti yksityisteiden tienpidosta vastaavat tiekunnat sekä tieosakkaat osuutensa mukaisesti. Yksityisistä teistä annetun lain 95 ja 96 §:n mukaan myös kunnat voivat kuitenkin halutessaan osallistua yksityisteiden ylläpitokustannuksiin ja yksityisten teiden tekemiseen joko suoraan taloudellisin avustuksin tai työsuorituksina. Jos kunta avustaa tiekuntaa tai tieosakkaita yhteisesti tien kunnossapidossa, ei tien käyttämistä muuhun kuin tieosakkaiden hyväksi tapahtuvaan liikenteeseen saa kieltää sinä ajanjaksona, jota avustus koskee. Sama on voimassa tiestä, jonka kunnossapidosta kunta vastaa kustannuksellaan. Jos kunta avustaa tiekuntaa tai tieosakkaita yhteisesti tien parantamisessa tai uuden tien rakentamisessa tai tie on tehty kokonaan tai osaksi kunnan varoilla, ei tien käyttämistä muuhun kuin tieosakkaiden hyväksi tapahtuvaan liikenteeseen saa kieltää kymmeneen vuoteen viimeisen avustuserän nostamisesta tai kunnan tekemän tietyön päättymisestä. Jokainen kunta päättää itse yksityisteiden kunnossapidon ja tekemisen ottamisesta kokonaan tai osittain kunnan suoritettavaksi samoin kuin yksityisteiden ylläpitoon myönnettävistä avustuksista, avustusten ehdoista ja käytön valvonnasta.

Kuntien osallistuminen yksityisteiden ylläpitoon vaihtelee suuresti. Monet kunnista osallistuvat yksityisteiden ylläpitoon laaja-alaisesti, osa kunnista ei lainkaan. Yli 90 prosenttia **kuntakyselyyn** vastanneista kunnista (126 kuntaa) ilmoitti avustavansa yksityisteiden tienpitoa joko taloudellisesti tai työsuorituksina. Yksityisteiden ylläpitoa tuettiin pääsääntöisesti taloudellisilla avustuksilla, mutta monet kunnat osallistuivat yksityisteiden ylläpitoon myös erilaisin työsuorituksi. Useimmiten työsuoritusten kustannukset jäävät pienemmiksi kuin avustusten. Muutamit kunnat osallistuvat yksityisteiden tienpitoon kuitenkin lähes pelkästään työsuorituksilla.

Kuntien yksityisteiden ylläpitoon osoittamien avustusten ja työsuoritusten kokonaiskustannukset vaihtelevat merkittävästi. Kuntakyselyssä kuntien ilmoittamat yksityisteiden ylläpitokustannukset jäävät pienimmillään alle 10 000 euroon vuodessa. Suurimmat ilmoitetut kustannukset nousevat yli 700 000 euroon vuodessa. Keskimäärin kyselyyn vastanneet kunnat osallistuivat yksityisteiden ylläpitoon noin 100 000 eurolla vuodessa. Kyselyyn vastanneista kunnista viisi käytti yksityisteiden ylläpitoon yli 500 000 euroa vuodessa. Näiden kuntien joukossa on sekä pienempiä, hieman yli 10 000 asukkaan kuntia että suurempia, selvästi yli 100 000 asukkaan kuntia. Kuntakokoluokittain tarkasteltuna kuntien osallistumisessa yksityisteiden ylläpitoon tai siitä aiheutuviin kustannuksiin ei ole havaittavissa merkittäviä kokoluokkien välisiä eroja.

Asukasluvun sijaan kuntien osallistumista yksityisteiden ylläpitoon sekä siitä aiheutuvia kustannuksia selittää enemmän kuntien maantieteellinen laajuus ja maaseutumaisuus. Maantieteellisesti pienissä ja kaupunkimaisissa kunnissa ei ole vastaavaa tarvetta yksityisteiden ylläpitoon kuin alueeltaan suuremmissa ja maaseutumaisissa tai laajoja maaseutualueita sisältävissä kunnissa. Merkittäviä resursseja yksityisteiden ylläpitoon osoittavien kuntien joukossa on muun muassa monia viime vuosien kuntaliitoksissa alueellisesti huomattavasti laajentuneita kaupunkeja, joissa suhteellisen tiivistä kaupunkialuetta ympäröivät laajat maaseutualueet.

4.5 Maa- ja metsätalousministeriön toimiala – tehtävät, niiden laajuus ja organisointitavat

Kiinteistörekisterin ylläpito

Kiinteistöistä ja muista maa- ja vesialueiden rekisteriyksiköistä pidetään valtakunnallista kiinteistörekisteriä. Kiinteistörekisteri sisältää tietoja yksiköiden ominaisuuksista ja sijainnista sekä yksiköitä koskevia muita tietoja. Rekisteri toimii perustana yhteiskunnan eri aloilla viranomaisten toiminnassa kuten maa- ja vesialueiden käytön suunnittelussa, verotuksessa sekä muussa kiinteistöjä koskevassa päätöksenteossa. Kiinteistörekisteri toimii myös perustana muille kiinteistöjä koskeville rekistereille. Kiinteistörekisteri ja lainhuuto- ja kiinnitysrekisteri muodostavat kansallisen vakuusjärjestelmän perustan.

Kiinteistörekisterilain (392/1985) 5 §:n mukaan kiinteistörekisteriä pitää Maanmittauslaitos. Maanmittauslaitoksella on kokonaisvastuu valtakunnallisen kiinteistörekisterin hallinnoinnista ja ylläpidosta. Asemakaava-alueella, lukuun ottamatta ranta-asemakaava-alueita, kiinteistörekisteriä pitää kuitenkin kunta, jos kunta päättää ottaa huolehtiakseen kiinteistörekisterin pidosta. Kunnassa, joka huolehtii kiinteistörekisterin pitämisestä, tulee olla virkasuhteinen kiinteistöinsinööri. Kiinteistöinsinööri voi olla sivutoiminen. Kahdella tai useammalla kunnalla voi myös olla yhteinen kiinteistöinsinööri. Kunta, joka huolehtii kiinteistörekisterin pitämisestä, voi myös päätöksellään luopua rekisterin pitämisestä. Jos kunta on päätöksellään aikaisemmin luopunut kiinteistörekisterin pitämisestä, se voi vain erityisestä syystä uudelleen ottaa huolehtiakseen kiinteistörekisterin pitämisen. Kiinteistörekisterin ylläpitäminen on siis kunnille vapaaehtoinen tehtävä. Maanmittauslaitoksen mukaan tällä hetkellä 75 kuntaa ylläpitää vapaaehtoisesti kiinteistörekisteriä asemakaava-alueidensa osalta.

Kiinteistörekisteriä ylläpidetään kiinteistötoimituksilla ja kiinteistörekisterinpitäjän päätöksillä. Näistä tehtävistä kunta perii kunnan taksan mukaisen maksun asiakkailta. Kiinteistörekisteriä ja kiinteistörekisterikarttaa sekä lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriä koskevista suoritteista peritään valtiolle ja kunnalle maksuja. Kiinteistötietojärjestelmän suoritteista ja tietopalvelusta perittävistä maksuista säädetään maa- ja metsätalousministeriön asetuksella (1079/2014). Kunnilla on kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annetun lain (453/2002) mukaan myös oikeus saada teknisen käyttöyhteyden avulla maksutta käyttöönsä valtakunnallisen kiinteistötietojärjestelmän tiedot sisäistä viranomaistoimintaa varten. Kunta voi kuitenkin luovuttaa kiinteistötietojärjestelmän virallisia otteita myös asiakkaille.

Kiinteistörekisterin ylläpidosta kunnille aiheutuvista nettokustannuksista ei ole olemassa tarkkaa tietoa. Voidaan kuitenkin olettaa, että suoritteista perittävien maksujen myötä kustannukset jäävät vähäisiksi, erityisesti kuntien muuhun toimintaan suhteutettuna.

4.6 Työ- ja elinkeinoministeriön toimiala – tehtävät, niiden laajuus ja organisointitavat

Kotouttamisen edistäminen

Kotouttamisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) tarkoituksena on tukea ja edistää kotoutumista ja maahanmuuttajan mahdollisuutta osallistua aktiivisesti suomalaisen yhteiskunnan toimintaan. Lain 6 §:n mukaan kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja järjestetään osana kunnallisia peruspalveluja, työ- ja elinkeinohallinnon palveluja sekä muina kotoutumista edistävinä toimenpiteinä. Lain 30 §:n mukaan kunnilla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä sekä sen suunnittelusta ja seurannasta paikallistasolla. Kuntien on huolehdittava siitä, että niiden palvelut soveltuvat myös maahanmuuttajille. Lisäksi kuntien on huolehdittava siitä, että kotouttamisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitetut toimenpiteet ja palvelut järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin tarve edellyttää. Kotouttamisen edistämisestä annetun lain 31 §:n mukaan paikallisten viranomaisten on kehitettävä kotouttamista monialaisena yhteistyönä. Kunnat ja työ- ja elinkeinotoimistot vastaavat yhdessä kotoutumista edistävien ja tukevien toimenpiteiden ja palvelujen järjestämisestä, niihin ohjaamisesta sekä niiden seurannasta.

Laissa kotouttamisen edistämisestä kunnille asetetaan useita lakisääteisiä tehtäviä ja velvoitteita. Laissa säädetään muun muassa kuntien velvollisuudesta laatia kotoutumisen edistämiseksi ja monialaisen yhteistyön vahvistamiseksi kotouttamisohjelma sekä järjestää maahanmuuttajien alkukartoitus ja laatia maahanmuuttajille kotoutumissuunnitelma. Vaikka laki kotouttamisen edistämisestä on lähtökohtaisesti kuntia velvoittava, jättää se myös kunnille merkittävää liikkumavaraa ja itsenäistä harkintavaltaa tehtävän toteutuksessa. Useat kotouttamisen edistämiseen liittyvistä tehtävistä on kunnille vapaaehtoisia.

Maahanmuuttajat muuttavat kuntaan joko itsenäisesti tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjaamana. ELY-keskukset vastaavat kansainvälistä suojelua saaneiden kuntaan osoittamisesta työ- ja elinkeinoministeriön ohjauksessa. Kansainvälistä suojelua saavia voi tulla kuntaan kiintiöpakolaisena YK:n pakolaisjärjestön UNHCR:n kautta tai turvapaikkamenettelyn päätyttyä. Kiintiömenettelyn kautta Suomeen saapuva muuttaa kuntaan suoraan maasta, josta hänet on kiintiöön valittu. Turvapaikkamenettelyn jälkeen kuntaan muuttava on asunut päätöstä odottaessaan Suomessa joko vastaanottokeskuksessa tai yksityismajoituksessa ennen kuntaan saapumistaan.

Kotouttamisen edistämisestä annetun lain 41 §:n mukaan kunta voi tehdä elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen kanssa sopimuksen lain 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen maahanmuuttajien kuntaan osoittamisesta ja kotouttamisen edistämisestä. Sopimuksen tekeminen on kunnalle vapaaehtoista, mutta sen laatiminen on edellytyksenä sille, että kunta saa valtiolta korvausta maahanmuuttajien vastaanottamisesta. Sopimus on monivuotinen ja sitä tarkistetaan vuosittain. Tehtyään sopimuksen kunta laatii yksin tai yhdessä muiden kuntien kanssa monivuotisen suunnitelman kuntaan osoitettavien maahanmuuttajien kotouttamisen edistämisestä osana kotouttamisohjelmaa.

Kotoutumisen edistämisestä annetun lain 21 §:n mukaan maahanmuuttajille järjestettävä kotoutumiskoulutus toteutetaan pääsääntöisesti työvoimakoulutuksena siten kuin laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012) säädetään. Lain mukaan myös kunta voi kuitenkin sekä järjestää kotoutumiskoulutusta että ohjata maahanmuuttajan hakeutumaan joko järjestämäänsä kotoutumiskoulutukseen tai muun toimijan järjestämään omaehtoiseen opiskeluun.

Lain 28 §:n mukaan kunta voi perustaa lapsille ja nuorille tarkoitetun perheryhmäkodin tai muun asuinyksikön. Kunnan tulee sopia perheryhmäkodin tai muun asuinyksikön perustamisesta, lasten ja nuorten sijoittamisesta näihin yksiköihin, kotoutumista edistävien palvelujen järjestämisestä sekä toimenpiteistä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa.

Paikallisten viranomaisten on kehitettävä kotouttamista monialaisena yhteistyönä. Tähän yhteistyöhön osallistuvat kunta, työ- ja elinkeinotoimisto ja poliisi sekä kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja järjestävät järjestöt, yhdistykset ja yhteisöt. Kotouttamisen edistämisestä annetun lain 31 §:n mukaan kunta tai useampi kunta yhdessä voi yhteistyössä paikallisten työmarkkina-, yrittäjä- ja kansalaisjärjestöjen kanssa asettaa kotouttamisen suunnittelun ja toimeenpanon kehittämistä sekä etnisten suhteiden edistämistä varten paikallistason neuvottelukunnan.

Kunta voi myös tukea maahanmuuttajien paluumuuttoa. Lain 85 §:n mukaan kunta voi korvata lain 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetulle henkilölle, joka palaa vapaaehtoisesti koti- tai lähtömaahansa muuten kuin tilapäisessä tarkoituksessa, kohtuulliset matka- ja muuttokustannukset. Lisäksi kunta voi maksaa yhdelle henkilölle enintään kahden kuukauden ja yhdelle perheelle enintään neljän kuukauden toimeentulotuen perusosan määrää vastaavan paluumuuttoavustuksen. Korvauksen matka- ja muuttokustannuksista sekä paluumuuttoavustuksen myöntää hakemuksesta se kunta, jossa henkilö asuu.

Valtio korvaa kunnille kotouttamisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitettujen toimenpiteiden järjestämisestä aiheutuvat kustannukset siten kuin kotouttamisen edistämisestä annetussa laissa säädetään. Korvaus on tarkoitettu kattamaan kotoutumista tukevaa toimintaa, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, kulttuuri- ja vapaa-ajantoimintaa sekä osallisuutta edistäviä palveluja. Korvausta maksetaan siitä alkaen, kun henkilölle, jonka kunnassa asumisen perusteella korvaus maksetaan, on rekisteröity ensimmäinen kotikunta väestötietojärjestelmään. ELY-keskuksen kanssa tehdyn sopimuksen perusteella kuntaan osoitetusta maahanmuuttajasta korvaussumma on 7 vuotta täyttäneen henkilön osalta 2 300 euroa vuodessa ja alle 7-vuotiaan henkilön osalta 6 845 euroa vuodessa. Korvausaika on kolme vuotta muiden kuin kiintiöpakolaisten osalta, jolloin korvausta maksetaan neljältä vuodelta. Kunnille korvataan lisäksi toteutuneiden kustannusten mukaan vamman tai pitkäaikaisen sairauden aiheuttamat huomattavat sosiaali- ja terveydenhuoltokustannukset kymmenen vuoden ajalta, jos henkilö on ollut huollon tai hoidon tarpeessa Suomeen saapuessaan. Maahanmuuttajalle maksettavasta toimeentulotuesta aiheutuneet kustannukset korvataan kunnalle kolmelta vuodelta. Kunnalle maksetaan korvausta kustannusperusteisesti myös tulkintapalvelujen järjestämisestä. Valtion korvauksesta kunnille vastaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus) valtion talousarvion rajoissa.

Maahanmuuttajataustaisen väestön osuus kunnan väestöstä vaikuttaa myös kunnan valtionosuuden määrään niin sanotun vieraskielisyyskertoimen kautta. Lisäksi maahanmuuttajille ja vieraskielisille järjestettävän opetuksen järjestäjille myönnetään rahoitusta erikseen. Tätä opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan kuuluvaa rahoitusta on käsitelty tehtäväkohtaisesti tämän raportin luvussa 4.3.

Maahanmuuttoon ja kotouttamisen edistämiseen liittyvien tehtävien osalta tässä raportissa ei käsitellä vastaanottokeskusten perustamista, koska tehtävän katsotaan olevan ensisijaisesti valtion vastuulla. Kotouttamisen edistämisen sisältöä on kuvattu tarkemmin muun muassa työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämällä Kotouttaminen.fi -sivustoilla sekä kansainvälistä suojelua saavien osalta työ- ja elinkeinoministeriön julkaisussa *Kansainvälistä suojelua saavien muutto vastaanottokeskuksista kuntiin* (Työ- ja elinkeinoministeriö 2014).

4.7 Muut toimialat – tehtävät, niiden laajuus ja organisointitavat

Pysäköinninvalvonta

Pysäköinninvalvontaa sääntelee laki pysäköinninvalvonnasta (727/2011). Lähtökohtana on, että alueellisesta pysäköinninvalvonnasta huolehtivat poliisiviranomaiset. Pysäköinninvalvontalain 10 §:n mukaan aluehallintovirasto voi kuitenkin kunnanvaltuuston esityksestä tai sen suostumuksella ja saatuaan asianomaisen poliisilaitoksen päällikön lausunnon antaa luvan siihen, että poliisin ohella kunta huolehtii alueellaan tai sen tietyllä osalla pysäköintiä ja pysäyttämistä sekä joutokäyntiä koskevien kieltojen ja rajoitusten noudattamisen valvonnasta sekä pysäköintivirhemaksujen ja muiden laissa säädettyjen seuraamusten määräämisestä. Poliisilla säilyy tällöin edelleen toimivalta pysäköinninvalvontaan ja seuraamusten määräämiseen, mutta tuotot ohjautuvat sille kunnalle, jonka alueella pysäköintivirhe todetaan.

Tilastokeskuksen tietojen mukaan pysäköinninvalvontaan liittyviä tehtäviä on ottanut hoitaakseen noin 40 kuntaa. Kunnallinen pysäköinninvalvonta antoi vuonna 2014 noin 635 000 pysäköintivirhemaksua. Virhemaksuista noin 160 000 annettiin Helsingin kaupungin pysäköinnintarkastajien toimesta. Tilastokeskuksen toiminta- ja taloustilastojen mukaan pysäköintivirhemaksujen tulot kunnille olivat vuonna 2013 Manner-Suomen alueella noin 35 miljoonaa euroa. Helsingin osuus tuloista oli noin 11 miljoonaa euroa. KT Kuntatyöntantajien tilastojen mukaan pysäköinnintarkastajan tai -valvojan nimikkeellä työskenteli vuonna 2014 noin 220 henkilöä (KT Kuntatyöntantajat 2014).

Kuntien pysäköinninvalvontaan osoittamat resurssit vaihtelevat merkittävästi. Helsingin kaupungin pysäköinninvalvonnassa on tällä hetkellä 78 virkaa. Vastaavasti noin 200 000 asukkaan Oulussa pysäköinninvalvonta työllistää seitsemän henkilöä. Tampereen kaupungin pysäköinninvalvonnan tilastojen mukaan vuonna 2014 Tampereella pysäköinninvalvonnasta vastasi 17 henkilöä.

Helsingin kaupungin saamat virhemaksut olivat vuonna 2014 noin 11,2 miljoonaa euroa ja toiminnan kustannukset noin 5,7 miljoonaa euroa. Kaupungin pysäköinninvalvonnan toimintakate oli siis noin 5,5 miljoonaa euroa. Pysäköinninvalvonnan tulot ylittivät sen

järjestämisestä aiheutuneet menot myös pienemmissä kaupungeissa. Esimerkiksi Joensuun ja Porin kaupungissa pysäköintivalvonnan toimintakate on vuositasolla noin 0,4 miljoonaa euroa (Joensuun kaupunki 2014; Porin kaupunki 2014).

Pysäköinninvalvonnan tulot eivät selity yksinomaan pysäköinninvalvojien määrällä. Esimerkiksi Maarianhaminassa pysäköintivalvonnan tuloja kertyi koko maan kunnista kolmanneksi eniten asukasta kohden, vaikka valvonnasta vastaa vain yksi henkilö. Kokkolassa on puolestaan neljä pysäköinninvalvojaa ja asukasta kohden tuloja kertyy kunnista seitsemäksi eniten.

Pysäköinninvalvontaan liittyen kunnat huolehtivat kadunpitäjinä myös ajoneuvojen siirtoa koskevista tehtävistä, kuten esimerkiksi lumenaurausta haittaavien ajoneuvojen siirtämisestä kadulla toiseen paikkaan taikka virheellisesti pysäköityjen tai kadulle hylättyjen ajoneuvojen siirroista varastoon. Kunnat perivät siirtokustannukset ajoneuvon omistajalta tai haltijalta. Esimerkiksi Tampereen kaupungin menot siirtotoiminnasta ovat noin 170 000 euroa ja tulot noin 40 000 euroa vuosittain. Helsingissä ajoneuvojen siirtoja tehdään eniten eli lähes 20 000 vuosittain. Toiminnan tulot ovat Helsingissä noin 1,4 miljoonaa euroa vuodessa.

5 Lakisääteiset, määrärahasidonnaiset tehtävät

Kuntien lakisääteisiin tehtäviin sisältyy myös tehtäviä, joiden hoitaminen ei ole kunnille vapaaehtoista, mutta joiden toteuttamisessa kunnat käyttävät merkittävää itsenäistä harkintavaltaa ja toimintavapautta. Näissä niin sanotuissa kuntien lakisääteisissä määrärahasidonnaisissa tehtävissä korostuvat paikalliset olosuhteet ja paikallinen päätöksenteko. Tässä luvussa tarkastellaan kuntien lakisääteisten määrärahasidonnaisten tehtävien sisältöä ja laajuutta.

5.1 Yleiskuva lakisääteisistä, määrärahasidonnaisista tehtävistä

Lakisääteisillä määrärahasidonnaisilla tehtävillä tarkoitetaan tehtäviä, jotka kunnan on lain perusteella järjestettävä, mutta joihin käytettävät voimavarat sekä tehtävän laajuus ja toteuttamistavat ovat kunnan päätettävissä. Määrärahasidonnaisuudella viitataan siihen, että tehtävän toteutus riippuu kunnan tehtävään varaamasta määrärahasta. Vaikka määrärahasidonnaiset tehtävät ovat kunnille lakisääteisiä, liittyy tehtävien toteuttamiseen merkittävää kuntien harkintavaltaa ja toimintavapautta. Pääsääntöisesti määrärahasidonnaisiin tehtäviin liittyvä lainsäädäntö asettaa kunnille selkeän toimintavelvollisuuden, mutta antaa kunnille vapauden toteuttaa tehtävät paikalliset olosuhteet, tarpeet ja resurssit huomioiden parhaaksi katsomallaan tavalla. Usein näille tehtäville ei ole asetettu tarkkoja laadullisia tai määrällisiä tavoitteita.

Lakisääteisiin määrärahasidonnaisiin tehtäviin katsotaan pääsääntöisesti kuuluvan kuntien liikuntatoimen, yleisen kulttuuritoimen, nuorisotoimen ja kirjastotoimen tehtävät. Tässä raportissa yleisen kulttuuritoimen tehtävien yhteydessä käsitellään myös museo-, teatteri- ja orkesteritoimintaa, vaikka nämä tehtävät voidaan valtionosuuksia koskevan lainsäädännön näkökulmasta nähdä myös tämän raportin lukuun 4 kuuluvina lakisääteisinä, mutta kunnille vapaaehtoisina tehtävinä. Valtionosuutta saavien kunnallisten museoiden, teatterien ja orkesterien erottamista kuntien yleisestä kulttuuritoiminnasta ei pidetty kuitenkaan tarkoituksenmukaisena, koska taide- ja kulttuurilaitoksia koskeva valtionosuuslainsäädäntö jättää kunnille edelleen merkittävää harkintavaltaa ja kunnat ylläpitävät ja tukevat myös valtionosuuden ulkopuolella olevia ja muussa omistuksessa olevia taide- ja kulttuurilaitoksia. Raportin tavoitteena onkin kuvata kuntien kulttuuritoimintaa yhtenä kokonaisuutena, jollaisena se pääsääntöisesti näyttäytyy myös kunnissa.

Luvussa käsitellään myös kuntien nuorisotoimeen kiinteästi kuuluvia etsivää nuorisotyötä ja nuorten työpajatoimintaa. Etsivässä nuorisotyössä ja nuorten työpajatoiminnassa on kyse lakisääteisistä, mutta kunnille vapaaehtoisista tehtävistä. Näin ollen kyseisiä tehtäviä voitaisiin käsitellä myös tämän raportin luvussa 4. Paremman kokonaiskuvan luomiseksi tehtäviä käsitellään kuitenkin tässä raportissa nuorisotoimen yhteydessä.

Lakisääteisten määrärahasidonnaisten tehtävien järjestämisessä korostuvat ennen kaikkea paikalliset olosuhteet. Tehtävien sisältö ja laajuus ovat muotoutuneet kunnissa usein pitkällä aikavälillä paikallisten tarpeiden ja perinteiden mukaisesti. Tämä näkyy myös tehtävien järjestämistavoissa ja resursseissa, jotka vaihtelevat kuntien välillä huomattavasti. Toisaalta lakisääteisissä määrärahasidonnaisissa palveluissa korostuvat myös kuntakokoryhmien väliset erot. Erityisesti suuremmissa kaupungeissa liikunta, kulttuuri ja kirjastopalvelut on usein suunniteltu kuntaa laajemmalle väestöpohjalle. Kulttuuritoimen osalta kuntakokoryhmittäisiin eroihin vaikuttaa myös valtionosuusjärjestelmä. Valtionosuutta saavat, ammatillisesti hoidetut museot, teatterit ja orkesterit sijaitsevat pääsääntöisesti maakuntien keskuskaupungeissa ja niiden on tarkoitus toimia alueellisina taide- ja kulttuurilaitoksina ja -palveluina.

5.2 Lakisääteisten määrärahasidonnaisten tehtävien sisältö, laajuus ja organisointitavat

Liikuntatoimen tehtävät

Kunnat ovat merkittäviä liikuntapalvelujen tuottajia. Liikuntalain (390/2015) 5 §:n mukaan yleisten edellytysten luominen liikunnalle paikallistasolla on kuntien tehtävä. Kunnan tulee lain mukaan luoda edellytyksiä kunnan asukkaiden liikunnalle. Kunnat voivat täyttää tämän veloitteen monin eri tavoin: järjestämällä liikuntapalveluita, tukemalla kansalais- ja seuratoimintaa sekä rakentamalla ja ylläpitämällä liikuntapaikkoja. Liikuntalaki siis ohjaa kuntia luomaan edellytyksiä kuntalaisten liikunnalle, mutta antaa kunnille vapauden toteuttaa tehtävä parhaaksi katsomillaan tavoilla ja sopivaksi katsomillaan resursseilla. Käytännössä kuntien liikuntaa koskevilla tehtävillä on kiinteä yhteys kuntalain (410/2015) 1 §:ssä esitettyyn kuntien yleiseen velvoitteeseen edistää asukkaidensa hyvinvointia. Liikuntalain mukainen toiminta on myös osa perustuslain 16 §:n 2 momentissa säädettyjä sivistyksellisiä oikeuksia.

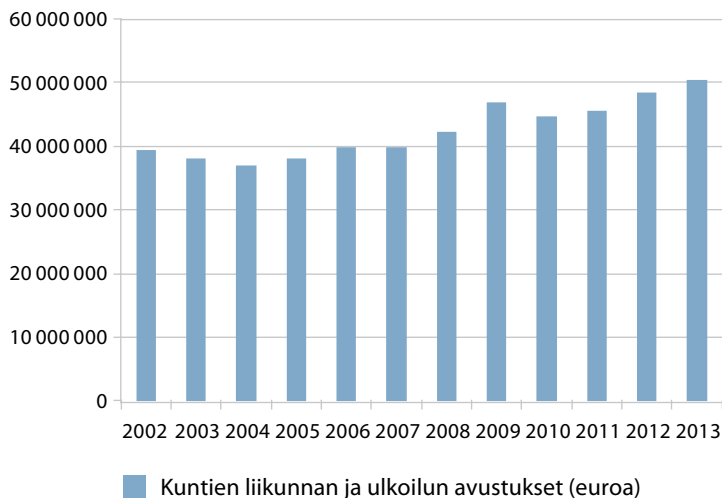
Kuntien liikuntatoimen käyttökustannuksiin myönnetään valtionosuutta opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 21 §:n mukaisesti. Valtionosuus tulee käyttää liikuntalain 5 §:n mukaiseen toimintaan. Kuntien valtionosuus maksetaan voimassaolevan lainsäädännön mukaan kunnille suoraan ilman harkinnanvaraisuutta. Veikkausvoittovaroista maksettu valtionosuus tulee käyttää liikuntalain mukaiseen toimintaan, koska veikkausvoittovaroja ei voi käyttää kunnan yleiseen tukemiseen. Kunnat voivat lisäksi itsenäisesti päättää osoittaa liikuntatoimeen myös muita määrärahoja. Liikuntatoimen kustannukset ovat keskimäärin noin 1,5–1,8 prosenttia kuntien käyttökustannuksista.

Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatietojen mukaan vuonna 2013 Manner-Suomen kuntien liikunta- ja ulkoilutoimen menot olivat lähes 600 miljoonaa euroa. Valtaosa menoista koostuu tilavuokrasta, henkilöstömenoista sekä palvelujen ostoista. Kuntien liikunta- ja ulkoilutoimen sisäiset vuokramenot olivat vuonna 2013 yhteensä noin 200 miljoonaa euroa ja ulkoiset vuokramenot noin 15 miljoonaa euroa. Yli kolmannes kuntien liikunta- ja ulkoilutoimen menoista koostuu siis tilavuokrasta. Liikunta- ja ulkoilutoimen henkilöstömenot olivat vuonna 2013 yhteensä noin 162 miljoonaa euroa. Palvelujen ostoihin kului puolestaan yli 120 miljoonaa euroa. Muita suuria kulueriä olivat avustukset, joita kunnat myönsivät liikunnan ja ulkoilun puitteissa vuonna 2013 yli 50 miljoonaa euroa, sekä aineiden, tavaroiden ja tarvikkeiden ostot, joihin kului liikunnan ja ulkoilun osalta kunnilta lähes 46 miljoonaa euroa. Tuloja kunnat saivat liikunnan ja ulkoilun osalta vuonna 2013 noin 130 miljoonaa euroa, joten kuntien liikuntatoimen nettomääräiset käyttökustannukset olivat noin 470 miljoonaa euroa. Liikuntatoimen tulot koostuivat pääosin maksuista, sisäisistä ja ulkoisista myyntituloista sekä vuokratuloista.

Toiminnallisesti liikuntatoimen voidaan katsoa jakautuvan ohjatun liikunnan palveluihin sekä kuntalaisten omaehtoista liikkumista tukeviin palveluihin, jotka pitävät sisällään ennen kaikkea liikuntapaikkojen rakentamisen ja ylläpidon sekä seura- ja järjestötoiminnan tuet. Taloudellisten tunnuslukujen lisäksi kuntien järjestämistä ohjatun liikunnan palveluista ei ole olemassa tarkkoja tilastoja. Yleiskuvan kuntien ohjatun liikunnan palvelujen laajuudesta antaa palvelujen ostoja, henkilöstöä ja avustuksia koskevat tunnusluvut.

Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatietojen mukaan kuntien myöntämät avustukset liikuntaan ja ulkoiluun ovat kasvaneet 2000-luvulla huomattavasti. Kun vuonna 2000 kunnat myönsivät avustuksia liikuntaan ja ulkoiluun 36,4 miljoonaa euroa, oli vuonna 2013 vastaava luku 50,4 miljoonaa euroa. Kasvua on kertynyt yhteensä siis 14 miljoonaa euroa. Kasvu ei ole ollut tasaista. Suurin osa kasvusta, yli 10 miljoonaa euroa, on toteutunut vasta vuoden 2007 jälkeen. Vuosien 2000–2007 välillä kuntien liikunta- ja ulkoiluavustukset kasvoivat hieman yli 3 miljoonaa euroa. Kuntien liikunnan ja ulkoilun avustusten kehitystä on kuvattu tarkemmin kuviossa 10. Huomionarvoista on, että kuntien liikunta- ja ulkoiluavustusten euromääräisestä kasvusta huolimatta avustuksia saavien yhteisöjen määrä on viime vuosina vähentynyt. Kunnat myönsivät liikunta- ja ulkoiluavustuksia vielä 2000-luvun alussa yli 6 800 eri yhteisölle, kun vuonna 2013 avustuksia sai enää 5 700 eri yhteisöä. Vaikka kunnat myöntävät liikunta- ja ulkoiluavustuksia enemmän kuin koskaan aiemmin, näyttävät avustukset jakautuvan aiempaa suppeammalle yhteisöjoukolle. Kuntien liikuntatoimen avustusten suhdetta kulttuuritoimen sekä muihin yhdistysten ja vapaan kansalais-toiminnan avustuksiin on käsitelty tarkemmin tämän raportin luvussa 3.2.5.

Kuvio 10. Kuntien liikunnan ja ulkoilun avustukset vuosina 2002–2013

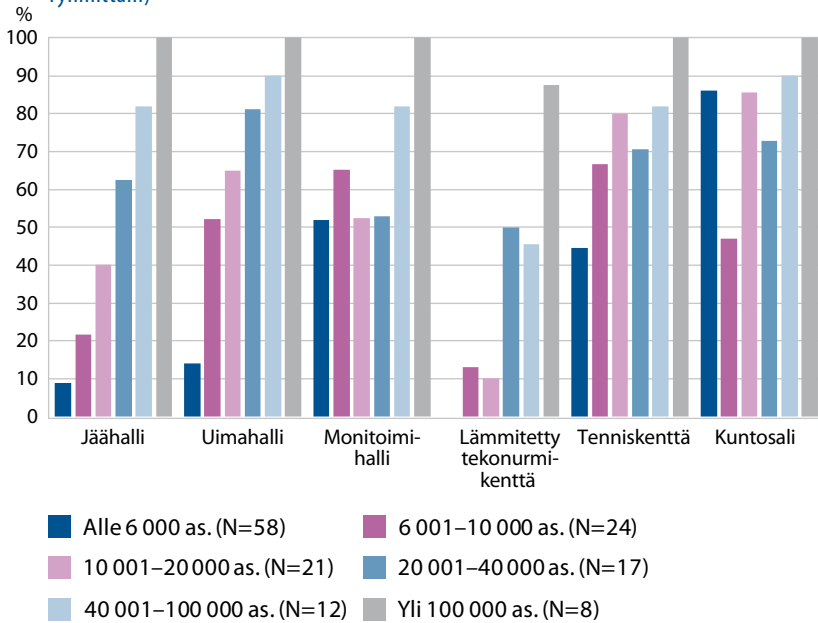


Lähde: kuva VM, Kunta- ja aluehallinto-osasto ja tiedot Tilastokeskus.

Ohjatun liikunnan palvelujen sekä seura- ja järjestötoiminnan tukemisen ohella kunnilla on merkittävä rooli liikuntapaikkojen rakentajina ja ylläpitäjinä. Opetus- ja kulttuuriministeriön rahoittaman ja Jyväskylän yliopiston ylläpitämän valtakunnallisen liikunnan paikkatietojärjestelmän (Lipas) mukaan Suomessa on noin 34 000 liikuntapaikkaa, joista lähes 70 prosenttia (23 500) on kuntien omistuksessa. Suomen noin 13 300 ulkokentästä ja liikuntapuistosta lähes 90 prosenttia (11 900) on kuntien suorassa omistuksessa. Koko maan 6 600 sisäliikuntapaikasta kunnat omistavat noin 65 prosenttia (4 300). Maan 3 000 vesiliikuntapaikasta kuntien omistuksessa on puolestaan noin 75 prosenttia (2 300). Suorassa omistuksessa olevien liikuntapaikkojen lisäksi kunnat osallistuvat usein muiden tahojen omistamien liikuntapaikkojen ylläpitoon. Tällaisia muita tahoja voivat olla esimerkiksi toiset kunnat, kunnan osittain tai kokonaan omistamat osakeyhtiöt sekä erilaiset yhdistykset ja säätiöt.

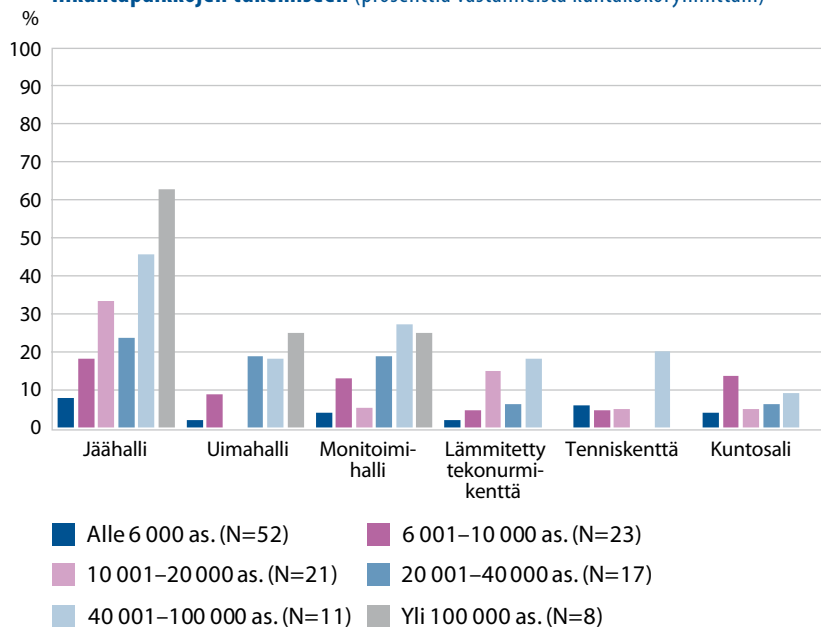
Kuntakyselyssä selkeästi yleisimmiksi kuntien itse ylläpitäviksi liikuntapaikoiksi nousivat ulkoilureitit ja kuntosalit. Vastanneista kunnista noin 90 prosenttia (126 kuntaa) ilmoitti ylläpitävänsä ulkoilureittejä ja lähes yhtä moni kunta (119 kuntaa) ilmoitti ylläpitävänsä kuntosalia. Kyselyn perusteella muita yleisiä kuntien ylläpitämiä liikuntapaikkoja ovat erilaiset urheilu- ja palloilukentät, hiihtoladut, uimarannat ja uintipaikat, tenniskentät sekä sisäliikuntaan tarkoitettut monitoimihallit, joita ilmoitti ylläpitävänsä noin puolet vastanneista kunnista. Uimahallia ilmoitti itse ylläpitävänsä noin 45 prosenttia (64 kuntaa) ja jäähallia hieman yli 30 prosenttia (45 kuntaa) vastanneista kunnista. Kunnat ilmoittivat kyselyssä usein ylläpitävänsä myös esimerkiksi frisbeegolfratoja, rullalautailupuistoja, BMX-pyöräilyratoja, lämmitettäviä tekonurmikenttiä ja jalkapallohalleja, avantouintipaikkoja sekä rantalentopallokenttiä. Kuntien liikuntapaikkojen ylläpitoa on tarkasteltu kuntakoryhmittäin kuviossa 11.

Kuvio 11. Kuntien ylläpitämät liikuntapaikat (prosenttia vastanneista kuntakokoryhmittäin)



Monet kuntakyselyyn vastanneista kunnista ilmoittivat omien liikuntapaikkojen ylläpitämisen ohella tukevansa myös muiden tahojen omistamien liikuntapaikkojen ylläpitoa. Tällaisia liikuntapaikkoja ovat esimerkiksi jäähallit, monitoimihallit, uimahallit sekä ulkoilureitit. Kyselyyn vastanneista kunnista 29 ilmoitti tukevansa muun tahon omistaman jäähallin, 19 muun tahon omistaman ulkoilureitin, 14 muun tahon omistaman monitoimihallin ja 10 muun tahon omistaman uimahallin ylläpitoa. Muun tahon omistaman laskettelurinteen ylläpitoa ilmoitti tukevansa yhdeksän kyselyyn vastannutta kuntaa ja muun tahon omistaman moottoriradan ylläpitoa kahdeksan kuntaa. Kuntien osallistumista muiden tahojen omistamien liikuntapaikkojen tukemiseen on tarkasteltu kuntakokoryhmittäin kuviossa 12.

Kuvio 12. Kuntien osallistuminen muiden tahojen omistuksessa olevien liikuntapaikkojen tukemiseen (prosenttia vastanneista kuntakokoryhmittäin)



Liikuntapaikkojen ylläpidosta kunnille aiheutuvat kustannukset vaihtelevat kuntakyselyn perusteella erittäin paljon. Pienimmissä, alle 10 000 asukkaan kunnissa liikuntapaikkojen nettokustannukset ovat keskimäärin noin 190 000 euroa vuodessa. Hieman suuremmissa, 10 000–20 000 asukkaan kunnissa liikuntapaikkojen ylläpidosta aiheutuvat kustannukset nousevat keskimäärin 500 000 euroon vuodessa. Keskisuurissa 20 000–40 000 asukkaan kunnissa liikuntapaikkojen nettokustannukset ovat vuodessa keskimäärin jo yli 1,5 miljoonaa euroa ja 40 000–100 000 asukkaan kunnissa yli 5 miljoonaa euroa. Yli 100 000 asukkaan kunnissa liikuntapaikkojen ylläpidosta aiheutuvat nettokustannukset ovat pääsääntöisesti yli 10 miljoonaa euroa, muutamilla kunnilla selvästi yli 20 miljoonaa euroa vuodessa.

Asukasluvu ei kuitenkaan yksinään selitä kuntien välisiä eroja liikuntapaikkojen ylläpidosta aiheutuviin kustannuksiin. Kuntakyselyn perusteella samaa kokoluokkaa olevien kuntien liikuntapaikkakustannuksissa on merkittäviä eroja. Esimerkiksi alle 10 000 asukkaan kunnissa liikuntapaikkojen ylläpidosta aiheutuvat vuosittaiset nettokustannukset vaihtelivat alle 10 000 eurosta yli miljoonaan euroon. Vastaavasti esimerkiksi 10 000–20 000 asukkaan kunnissa kustannukset vaihtelivat selvästi alle 100 000 eurosta lähes 2 miljoonaan. Asukasluvultaan suurempien kuntien liikuntapaikkakustannuksissa on myös huomattavaa vaihtelua, mutta erot kuntien välillä eivät ole suhteellisesti yhtä suuria kuin pienemmissä kunnissa. Tätä havaintoa saattaa selittää se, että suurten kaupunkien liikuntapaikkaverkostot ovat laajat ja suunniteltu usein kuntaa suuremmalle väestömäärälle.

Muiden tahojen omistamien liikuntapaikkojen tukemisesta kunnille aiheutuvat kustannukset jäävät pääosin selvästi pienemmiksi kuin kuntien itse omistamista liikuntapai-

koista aiheutuvat ylläkkustannukset. Kuntakyselyyn vastanneista kunnista vain kolme kuntaa ilmoitti muiden tahojen omistuksessa olevien liikuntapaikkojen tukemisen aiheuttavan kunnalle enemmän kustannuksia kuin kunnan omien liikuntapaikkojen ylläpito. Pääsääntöisesti muiden tahojen omistamien liikuntapaikkojen tukemisesta kunnille aiheutuvat kustannukset vaihtelevat muutamista tuhansista muutamiin kymmeneen tuhansiin euroihin vuodessa. Osalla kunnista kustannukset nousevat kuitenkin selvästi tätä korkeammaksi. Kyselyyn vastanneista kunnista 22 ilmoitti muiden tahojen omistamien liikuntapaikkojen tukemisen aiheuttavan kunnalle vuosittain yli 50 000 euron kustannukset. Tässä joukossa on asukasluvultaan kaiken kokoisia kuntia yli 6 000 asukkaan kunnista yli 100 000 asukkaan kuntiin. Korkeimmat kuntien ilmoittamat kustannukset muiden tahojen omistamien liikuntapaikkojen tukemisesta nousevat noin 2,5 miljoonaan euroon vuodessa.

Lisätietoja kuntien ylläpitämien liikuntapaikkojen määrästä, sijainnista sekä toiminnasta on saatavissa opetus- ja kulttuuriministeriön rahoittaman ja Jyväskylän yliopiston ylläpitämän valtakunnallisen liikunnan paikkatietojärjestelmän (Lipas) kautta. Uimahallien osalta tarkempia toimintatietoja tarjoaa Teknologian tutkimuskeskus VTT:n ja opetus- ja kulttuuriministeriön ylläpitämä uimahalliportaali (Teknologian tutkimuskeskus VTT 2015).

Yleinen kulttuuritoiminta sekä museo-, teatteri- ja orkesteritoiminta

Laki kuntien kulttuuritoiminnasta (728/1992) määrittää kunnan tehtävät kulttuuritoiminnan alalla. Lain 1 §:n mukaan kunnan tehtävänä on edistää, tukea ja järjestää kulttuuritoimintaa kunnassa. Kunnan tehtävänä on myös järjestää asukkailleen mahdollisuuksia taiteen perusopetukseen sekä harrastusta tukevaan opetukseen taiteen eri aloilla. Lain 3 §:n mukaan kunnalle myönnetään valtionosuutta kulttuuritoimintaa varten siten kuin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (1704/2009) säädetään. Kuntien kulttuuritoiminnan valtionosuuksista ja -avustuksista säädetään opetus- ja kulttuuritoiminnan rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009), museolaissa (729/1992) sekä teatteri- ja orkesterilaissa (730/1992).

Yleisesti kuntien kulttuuritoimintaa koskevan lainsäädännön voidaan katsoa asettavan kunnille selkeän toimintavelvollisuuden: kunnan tulee edistää, tukea ja järjestää kulttuuritoimintaa alueellaan. Lainsäädäntö antaa kunnille kuitenkin vapauden päättää siitä, miten kunnat tätä tehtävää käytännössä toteuttavat. Kulttuuripalvelut ovat peruspalveluja, mutta toisin kuin esimerkiksi opetuspalveluissa, kuntalaisilla ei ole subjektiivista oikeutta johonkin tiettyyn kulttuuripalveluun, vaan kunnilla on vapaus toteuttaa kulttuuripalvelut siinä laajuudessa ja sillä tavalla kuin itse parhaaksi näkevät. Yleisellä tasolla kuntien oikeuksia ja velvollisuuksia kulttuuritoiminnassa säätelevät perustuslaki (731/1999) ja kuntalaki (410/2015). Kulttuuritoiminta toteuttaa perustuslain 16 §:n 2 momentissa säädettyjä sivistyksellisiä oikeuksia. Suomi on myös hyväksynyt YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (6/1976), jonka mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeiden ottaa osaa kulttuurielämään. Yksittäisillä kulttuurisektoreilla kuntien toimintaa ohjaavat valtionosuuksia ja -avustuksia koskevat säädökset sekä sektorikohtaiset erityislait ja niissä toiminnalle asetetut laadulliset vaatimukset. (Ruusuvirta & Saukkonen 2014, 24.)

Kuntien kulttuuritoiminnan tehtäviin katsotaan kuuluvan museo- ja näyttelytoiminta, esittävä taide eli teatteri-, tanssi- ja sirkustoiminta, musiikkitoiminta sekä yleinen kulttuuritoiminta. Yleinen kulttuuritoiminta luo perustan kulttuuripalveluiden järjestämiselle, koska se kattaa palveluiden järjestämiskulujen lisäksi yleensä kulttuuritoiminnan henkilöstökulut ja kunnan kulttuurijärjestöille ja muille kulttuuritoimijoille myöntämät avustukset.

Kuntien kulttuuritoimintaan kiinteästi liittyvää taiteen perusopetus on tässä raportissa luokiteltu lakisääteiseksi, mutta kunnille vapaaehtoiseksi tehtäväksi ja sitä käsitellään tämän raportin luvussa 4. Myös museo-, teatteri- ja orkesteritoiminta voidaan erityisesti valtionosuuden piiriin kuuluvien taide- ja kulttuurilaitosten osalta nähdä lakisääteisenä, mutta kunnille vapaaehtoisena tehtävänä. Lähtökohtaisesti taide- ja kulttuurilaitosten ylläpitäminen ei ole kuntien lakisääteinen tehtävä, vaan kunnat voivat itse päättää, ylläpitävätkö ne taide- ja kulttuurilaitoksia. Valtionosuuden myöntämisestä taide- ja kulttuurilaitoksen ylläpitäjälle päättää opetus- ja kulttuuriministeriö. Mikäli ministeriö hyväksyy taide- ja kulttuurilaitoksen valtionosuuden piiriin, tulee laitoksen ylläpitäjän noudattaa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain ohella sitä, mitä museolaissa, teatteri- ja orkesterilaissa ja niihin liittyvissä valtioneuvoston asetuksissa on säädetty. Näin ollen tehtävästä tulee valtionosuuden seurauksena lakisääteinen. Valtionosuuslainsäädännössä ei kuitenkaan määrätä esimerkiksi kuntien rahoitusosuutta, vaan taide- ja kulttuurilaitosten ylläpitäjät päättävät itse toimintaan suunnattavista resursseista. Valtionosuuslainsäädäntökin jättää näin ollen taide- ja kulttuurilaitoksia ylläpitäville kunnille itsenäistä harkintavaltaa. Tässä raportissa valtionosuuden piiriin kuuluvia taide- ja kulttuurilaitoksia ei eroteta kuntien muista taide- ja kulttuurilaitoksista tai yleisestä kulttuuritoiminnasta.

Kuntien kulttuuritoiminnan menot koostuvat pääosin taide- ja kulttuuritoiminnan avustuksista, taide- ja kulttuuritilojen, -laitosten ja oppilaitosten ylläpidosta sekä yleisestä kulttuuritoiminnasta. Kunnat toteuttavat kulttuuripalveluita itsenäisesti, yhteistyössä muiden kuntien kanssa ja ostopalveluina.

Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatietojen mukaan Manner-Suomen kuntien nettokäyttökustannukset vuonna 2013 olivat museo- ja näyttelytoiminnan osalta noin 113,5 miljoonaa euroa, teatteri-, tanssi ja sirkustoiminnan osalta 83,4 miljoonaa euroa, musiikkitoiminnan osalta noin 70,1 miljoonaa euroa sekä yleisen kulttuuritoiminnan osalta 108,5 miljoonaa euroa. Kuntien kulttuuripalvelujen menorakenne vaihtelee hieman toimialoitain, jolloin on mahdollista, että kunnat ilmoittavat eri tilastoluokkiin tietoja eri tavalla. Näin ollen tilastotietoja ei voi pitää täysin vertailukelpoisina sektoreittain tai kunnittain tarkasteltuna. Valtaosa kuntien kulttuuripalvelujen menoista koostuu kuitenkin henkilöstömenoista, avustuksista sekä ulkoisista ja sisäisistä vuokramenoista. Museo- ja näyttelytoiminnassa suurimpia yksittäisiä kustannuseriä ovat henkilöstömenot ja tilavuokrat. Esittävässä taiteessa eli teatteri-, tanssi ja sirkustoiminnassa selvästi suurimman kustannuserän muodostavat sen sijaan avustukset. Musiikkitoiminnassa suurimmat yksittäiset kuluerät aiheutuvat henkilöstömenoista, palvelujen ostoista sekä tarvikeostoista. Yleisen kulttuuritoiminnan kustannukset koostuvat puolestaan pääosin henkilöstömenoista, avustuksista, tilavuokrista ja palvelujen ostoista. Suomen Kuntaliiton vuonna 2014 julkaisemassa, 24 kaupunkia koskevassa tutkimuksessa kuntien kulttuuritoiminnan nettokäyttökustannusten osuus kuntien verorahoituksesta vaihteli 2,1 ja 4,8 prosentin välillä (Ruusuvirta &

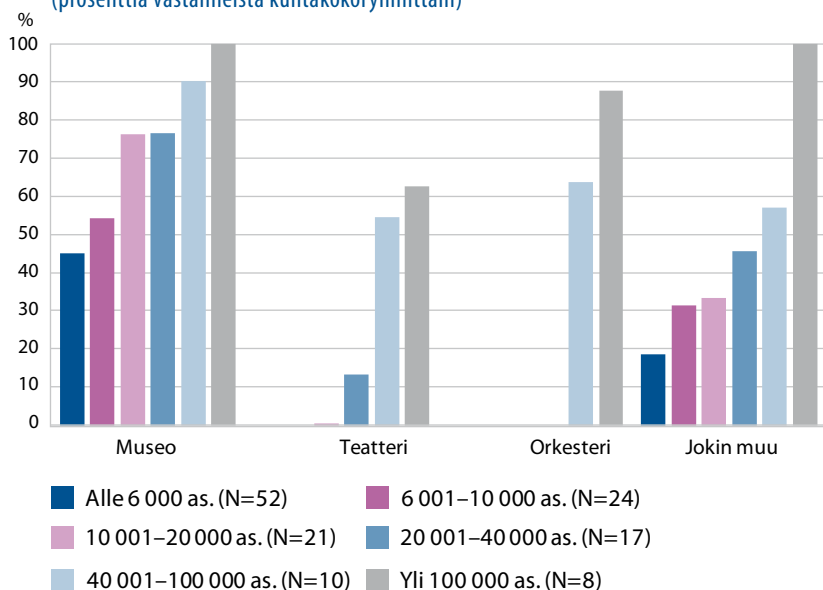
Saukkonen 2014, 68). Kaupunkien kulttuuritoiminnan kustannuksia kasvattavat taide- ja kulttuurilaitosten ylläpitäminen. Aluehallintovirastojen vuonna 2014 tekemän peruspäälvelujen arvioinnin mukaan yleisen kulttuuritoiminnan osuus kuntien nettokäyttökustannuksista oli vuonna 2012 noin 0,35 prosenttia (Pohjois-Suomen aluehallintovirasto 2014).

Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatietojen mukaan kuntien opetus- ja kulttuuritoimen avustukset olivat vuonna 2013 yhteensä noin 280 miljoonaa euroa. Tästä summasta yli 11 miljoonaa euroa kohdistui museo- ja näyttelytoimintaan, lähes 48 miljoonaa euroa esittävään taiteeseen, noin 13 miljoonaa euroa musiikkitoimintaan ja liki 40 miljoonaa euroa muuhun kulttuuritoimintaan. Museo- ja näyttelytoiminnan, teatteri-, tanssi- ja sirkustoiminnan sekä musiikkitoiminnan avustukset sisältävät valtionosuusjärjestelmän piirissä oleville museoille, teattereille ja orkestereille menevän kuntien rahoitusosuuden. Kuntien kulttuuritoiminnan avustusten suhdetta liikuntatoimen sekä muihin yhdistysten ja vapaan kansalaistoiminnan avustuksiin on käsitelty tarkemmin tämän raportin luvussa 3.2.5.

Kunnat ylläpitävät merkittävää osaa taide- ja kulttuurilaitoksista. Yli puolet museolain piirissä olevista, ammatillisesti hoidetuista ja valtionosuutta saavista 123 museosta oli kuntien ylläpitämiä. Lisäksi kunnat ylläpitävät valtionosuuden ulkopuolella olevia paikallismuseoita sekä tukevat taloudellisesti monia yksityisessä omistuksessa olevia museoita. Teatteri- ja orkesterilain piirissä olevista 57 ammatillisista teattereista täyskunnallisia oli yhdeksän. Tämän lisäksi monet kunnat osallistuvat valtionosuuden piiriin kuuluvien teatterien ylläpitoon osakeyhtiö-, yhdistys- ja säätiömuodossa. Kunnat myös tukevat taloudellisesti monia teatteri- ja orkesterilain ulkopuolella olevia yksityisiä teattereita ja harrastajateattereita. Teatteri- ja orkesterilain piirissä olevista 28 orkesterista 16 on kunnallisia.

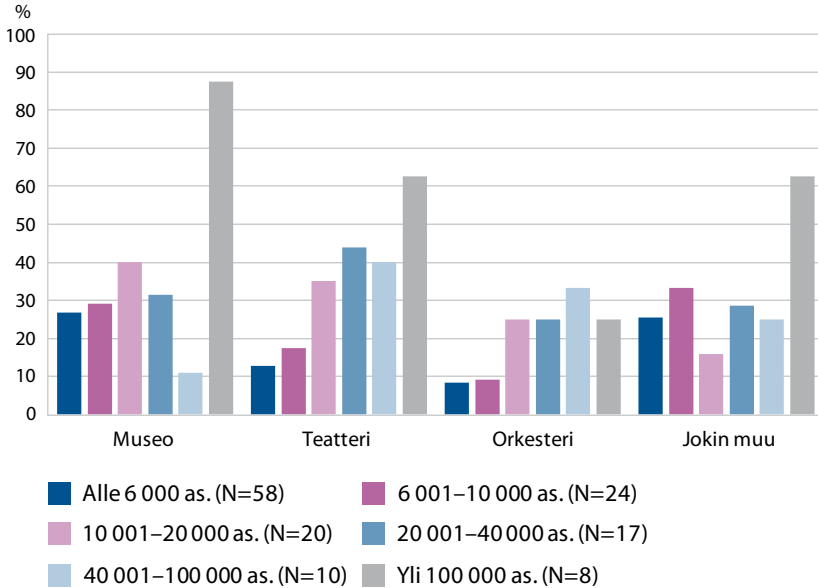
Kuntakyselyssä selvästi yleisimmiksi kunnan ylläpitämiksi taide- ja kulttuurilaitoksiksi nousivat museot. Yli 60 prosenttia kyselyyn vastanneista kunnista (85 kuntaa) ilmoitti ylläpitävänsä museota. Teatteria ilmoitti ylläpitävänsä noin 10 prosenttia vastaajista (14 kuntaa). Orkesteria ilmoitti ylläpitävänsä niin ikään 10 prosenttia vastaajista (14 kuntaa). Muina kuntien itse ylläpitäminä taide- ja kulttuurilaitoksina ja -tiloina kyselyssä nousivat erityisesti esiin erilaiset kulttuurikeskukset, näyttelytilat ja galleriat, konserttisalit, elokuvateatterit sekä perinnetilat. Kuntien ylläpitämiä taide- ja kulttuurilaitoksia ja -tiloja on tarkasteltu kuntakokoryhmittäin kuviossa 13.

Kuvio 13. Kuntien itse ylläpitämät taide- ja kulttuurilaitokset ja -tilat
(prosenttia vastanneista kuntakokoryhmittäin)



Itse ylläpitämiensä kulttuuripalvelujen ohella kunnat tukevat myös muiden tahojen, kuten esimerkiksi toisten kuntien, yhtiöiden, yhdistysten sekä säätiöiden järjestämien kulttuuripalvelujen ylläpitoa. Noin 30 prosenttia kuntakyselyyn vastanneista kunnista (42 kuntaa) ilmoitti tukevansa muun tahon omistuksessa olevan museon ylläpitoa. Muussa omistuksessa olevan teatterin ylläpitoa ilmoitti tukevansa lähes 25 prosenttia vastaajista (33 kuntaa) ja orkesterin ylläpitoa noin 15 prosenttia vastaajista (20 kuntaa). Lisäksi kunnat ilmoittivat usein tukevansa taloudellisesti esimerkiksi vuosittaisten taide- ja kulttuuritahtumien järjestämistä sekä muussa omistuksessa olevien kulttuurikeskusten ja kansallisten taide- ja kulttuurilaitosten toimintaa. Kuntien osallistumista muiden tahojen omistuksessa olevien taide- ja kulttuurilaitosten ja -tilojen tukemiseen on tarkasteltu kuntakokoryhmittäin kuviossa 14.

Kuvio 14. Kuntien osallistuminen muiden tahojen omistuksessa olevien taide- ja kulttuurilaitosten tukemiseen (prosenttia vastanneista kuntakokoryhmittäin)



Kuntia pyydettiin kuntakyselyssä myös arvioimaan kulttuuripalvelujen¹ ylläpidosta kunnille aiheutuvia nettokustannuksia, pois lukien kirjastotoimi ja taiteen perusopetus. Vastusten perusteella kuntien kulttuuripalvelujen ylläpitämisen nettokustannukset vaihtelevat huomattavasti. Alle 10 000 asukkaan kunnissa kulttuuripalvelujen ylläpidosta aiheutuvat nettokustannukset vaihtelevat pääsääntöisesti muutamista tuhansista euroista alle 100 000 euroon. Hieman tätä suuremmissa, 10 000–20 000 asukkaan kunnissa kulttuuripalvelujen ylläpitokustannukset nousevat usein yli 200 000 euroon ja 20 000–40 000 asukkaan kunnissa jo yli 500 000 euroon vuodessa. Suuremmissa, 40 000–100 000 asukkaan kunnissa kulttuuripalvelujen ylläpitoon käytetään keskimäärin 1–3 miljoonaa euroa vuodessa. Yli 100 000 asukkaan kunnissa ylläpitokustannukset nousevat selvästi yli 10 miljoonaan euroon, mediaanin ollessa noin 15 miljoonaa euroa. Suurimmat kuntakyselyssä ilmoitetut kulttuuripalvelujen vuosikustannukset nousevat lähelle 40 miljoonaa euroa².

¹ Kulttuuripalveluilla tarkoitetaan tässä raportissa yleistä kulttuuritoimintaa sekä museo, teatteri ja orkesteritoimintaa.

² Suomen Kuntaliiton ja Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäätiön Cuporen vuonna 2014 julkaistun raportin mukaan kulttuuritoiminnan nettokäyttökustannukset olivat vuonna esimerkiksi Helsingissä 105 miljoonaa euroa, Espoossa 54 miljoonaa euroa, Tampereella 51 miljoonaa euroa ja Turussa 37 miljoonaa euroa. Näihin lukuihin sisältyy kuitenkin kuntien yleisen kulttuuritoiminnan ja taide- ja kulttuurilaitosten lisäksi muun muassa kuntien kirjastotoimen sekä taideoppilaitosten ja taiteen perusopetuksen kustannukset, joita tässä raportissa käsitellään erikseen omina tehtävinään. (Ruusuvirta & Saukkonen 2014, 61.)

Kulttuuripalvelujen ylläpitokustannuksissa on huomattavia kuntien välisiä eroja. Esimerkiksi alle 6 000 asukkaan kuntien joukossa pienimmät ilmoitetut kulttuuripalvelujen ylläpidosta aiheutuvat nettokustannukset ovat selvästi alle 10 000 euroa vuodessa, kun taas suurimmat ilmoitetut kustannukset nousevat noin 150 000 euroon. Vastaavaa vaihtelua voidaan havaita myös muissa kokoluokissa. Esimerkiksi 20 000–40 000 asukkaan kuntien joukossa kulttuuripalvelujen ylläpidosta aiheutuvien nettokustannusten vaihteluväli on selvästi yli miljoona euroa.

Valtaosa kuntien kulttuuripalvelujen kustannuksista koostuu kuntien itse ylläpitämistä kulttuuripalveluista. Kuntakyselyyn vastanneista kunnista vain yhdeksän ilmoitti muiden tahojen järjestämien kulttuuripalvelujen tukemisesta aiheutuvan kunnalle suuremmat kustannukset kuin kunnan omien kulttuuripalvelujen ylläpitämisestä. Pääsääntöisesti muiden tahojen järjestämien kulttuuripalvelujen tukemisesta kunnille aiheutuvat kustannukset vaihtelevat muutamasta tuhannesta eurosta alle 50 000 euroon vuodessa. Kyselyyn vastanneista kunnista 27 ilmoitti muiden tahojen järjestämien kulttuuripalvelujen tukemisesta aiheutuvien kustannusten nousevan yli 50 000 euroon. Yli 100 000 euroa muiden tahojen järjestämien kulttuuripalvelujen tukemiseen ilmoitti käyttävänsä 20 kuntaa. Suurimmat, yli 100 000 asukkaan kunnat osallistuvat muiden tahojen järjestämien kulttuuripalvelujen tukemiseen pääsääntöisesti sadoilla tuhansilla, usein jopa miljoonilla euroilla vuodessa. Suurimmat kuntien ilmoittamat muiden tahojen järjestämien kulttuuripalvelujen tukemisesta aiheutuvat kustannukset nousevat yli 15 miljoonaan euroon vuodessa.

Kulttuuripalvelujen kustannuksissa olevia kuntien välisiä eroja selittää ainakin osittain se, että kulttuuripalvelut liittyvät joissain kunnissa ja erityisesti suuremmissa kaupungeissa myös elinkeinotoiminnan ja matkailun edistämiseen sekä kuntamarkkinointiin. Esimerkiksi suurelle yleisölle tarkoitetuilla ja useita päiviä kestäville kulttuuritapahtumilla on selvästi sekä kulttuuri- että elinkeinopoliittinen merkitys. Toisaalta eroja selittää myös kulttuuripalvelujen keskittyminen maakuntien keskustaupunkiin. Suurten kaupunkien kulttuuripalvelut on usein lähtökohtaisesti suunniteltu kuntaa suuremmalle väestöryhmälle. Valtionosuusjärjestelmän piiriin kuuluvien taide- ja kulttuurilaitosten osalta tavoitteena on ollut, että maakuntien keskustaupungeissa sijaitsevat ammatillisesti hoidetut museot, teatterit ja orkesterit palvelevat alueellisina taide- ja kulttuurilaitoksina ja -palveluina mahdollisimman laajaa aluetta ja väestöosaa, eivät vain yksittäisen kunnan asukkaita.

Nuorisotoimi

Nuorisolain (72/2006) 7 §:n mukaan nuorisotyö ja -politiikka kuuluvat kunnan tehtäviin. Nuorisotyön toteuttamisesta vastaavat kunnat, nuorisoyhdistykset ja muut nuorisotyötä tekevät järjestöt. Nuorisotyön palveluja voidaan tuottaa myös alueellisesti kuntien yhteistyönä.

Kunnan nuorisotyöhön ja -politiikkaan kuuluvat nuorten kasvatuksellinen tukeminen, toimitilat ja harrastusmahdollisuudet, tieto- ja neuvontapalvelut, nuorisoyhdistysten ja muiden nuorisoryhmien tuki, liikunnallinen, kulttuurinen, kansainvälinen ja monikulttuurinen nuorisotoiminta, nuorten ympäristökasvatus sekä tarvittaessa nuorten työpajapalvelut, etsivä nuorisotyö tai muut paikallisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin sopivat toimintamuodot.

Paikallisten viranomaisten monialaisen yhteistyön yleistä suunnittelua ja toimeenpanon kehittämistä varten kunnassa on oltava nuorten ohjaus- ja palveluverkosto, johon kuuluvat opetus-, sosiaali- ja terveys- ja nuorisotoimen sekä työ- ja poliisihallinnon edustajat. Lisäksi verkostoon voi kuulua puolustushallinnon ja muiden viranomaisten edustajia. Verkosto toimii vuorovaikutuksessa nuorten palveluja tuottavien yhteisöjen kanssa. Kunnat voivat koota myös yhteisen verkoston. Verkosto ei käsittele yksittäistä nuorta koskevia asioita. Verkoston kohderyhmä on kaikki kunnassa asuvat nuoret.

Nuorille suunnattujen palvelujen keskinäisen toimivuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi nuorten ohjaus- ja palveluverkoston tehtävänä on: koota tietoja nuorten kasvu- ja elinoloista sekä arvioida niiden pohjalta nuorten tilannetta paikallisen päätöksenteon ja suunnitelmien tueksi; edistää nuorille suunnattujen palvelujen yhteensovittamista ja vaikuttavuutta tavoitteena palvelujen riittävyys, laadukkuus ja saavutettavuus; suunnitella ja tehostaa yhteisiä menettelytapoja nuorten palveluihin ohjautumiseksi ja tarvittaessa palvelusta toiseen siirtymiseksi; sekä edistää nuorten palveluiden järjestämiseen liittyvän tietojen vaihdon sujuvuutta suunnittelemalla yhteisiä menettelytapoja viranomaisten kesken.

Kunnalle myönnetään valtionosuutta nuorisolain mukaisiin käyttökustannuksiin siten kuin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009) säädetään. Valtionosuus tulee käyttää nuorisolain 7 §:ssä tarkoitettuun toimintaan.

Nuorisolaissa on kuvattu kuntien nuorisotyön tavoitteelliset palvelut. Nuorisotyön keskeiset palvelut kunnassa eivät ole subjektiivisia oikeuksia. Kunnilla on harkintavalta päättää, missä laajuudessa ja millä tavoin palveluja järjestetään. Pienten kuntien osalta palvelujen järjestäminen voi tarkoittaa kuntien välistä yhteistyötä esimerkiksi seutukunnallisesti. Nuorisopolitiikassa korostuu monialainen yhteistyö kunnan opetus-, sosiaali-, liikunta- ja kulttuuritoimen sekä kunnassa toimivien viranomaisten kanssa. Vuoden 2014 lopussa alle 30-vuotiaita oli Suomessa noin 1 885 000 eli 34 prosenttia koko väestöstä. Väestönäkökulmasta katsottuna nuorisolaki koskee suoraan kolmannesta Suomen väestöstä.

Kunnat käyttävät nuorisotyöhön vuosittain yli 170 miljoonaa euroa (40 euroa/asukas). Nuorisotyön valtionosuudet, noin 8 miljoonaa euroa, katetaan veikkausvoittovaroista. Opetus- ja kulttuuriministeriö asettaa veikkausvoittovaroista aluehallintovirastojen edelleen jaettavaksi valtionavustuksiin vuosittain etsivään nuorisotyöhön 14 miljoonaa euroa, nuorten työpajatoimintaan 13 miljoonaa euroa ja muita valtionavustuksia 3,75 miljoonaa euroa. Aluehallintovirastot myöntävät valtionavustukset pääosin kunnille. Valtionosuus ja -avustukset ovat yhteensä 38 miljoonaa euroa, joka on noin 22,4 prosenttia kuntien nuorisotyöhön käyttämästä 170 miljoonasta eurosta. Arvio kuntien nuorisotoimen laajuudesta ja kustannuksista vuonna 2015 on esitetty taulukossa 2.

Taulukko 2. Arvio kuntien nuorisotoimen laajuudesta

Käyttökustannukset	225 000 000
Valtionosuus/suorite	15 euroa /as.
Valtionosuus % käyttökustannuksista	3,8
Nuorisotilat	1 100
Henkilöstö	3 000

Opetus- ja kulttuuriministeriön tietojen mukaan kevääseen 2015 mennessä lakisääteisiä nuorten ohjaus- ja palveluverkostoja oli perustettu lähes kaikissa kunnissa. Useasta verkostosta puuttui kuitenkin vielä kattava edustus kaikilta laissa mainituilta toimialoilta. Monesta verkostosta puuttui etenkin terveystoimen, työhallinnon ja poliisihallinnon edustus.

Etsivä nuorisotyö

Etsivästä nuorisotyöstä säädetään nuorisolaissa (72/2006). Lain 7 §:n mukaan etsivä nuorisotyö, kuten muukin nuorisotyö ja -politiikka, kuuluu lähtökohtaisesti kunnan tehtäviin. Laki ei kuitenkaan velvoita kuntia toteuttamaan etsivää nuorisotyötä, vaan kunnat voivat toteuttaa etsivää nuorisotyötä tarvittaessa. Koska harkintavalta etsivän nuorisotyön toteuttamisessa kuuluu kunnille, voidaan etsivää nuorisotyötä pitää lakisääteisenä, mutta kunnille vapaaehtoisena tehtävänä.

Etsivä nuorisotyö on erityisnuorisotyötä, jonka tavoitteena on olla läsnä nuorten keskuudessa ja tarjota mahdollisuus turvalliseen ja luottamukselliseen aikuiskontaktiin. Etsivän nuorisotyön tehtävänä on tavoittaa tuen tarpeessa oleva nuori ja auttaa nuori sellaisten palvelujen ja muun tuen piiriin, joilla edistetään nuoren kasvua ja itsenäistymistä sekä pääsyä koulutukseen ja työmarkkinoille. Etsivää nuorisotyötä tehdään ensisijaisesti perustuen nuoren itsensä antamiin tietoihin ja nuoren omaan arvioon tuen tarpeesta. Etsivän työn ensisijaisena tehtävänä on auttaa alle 29-vuotiaita nuoria, jotka ovat koulutuksen tai työmarkkinoiden ulkopuolella tai jotka tarvitsevat tukea saavuttaakseen tarvitsemansa palvelut.

Kunta voi järjestää etsivää nuorisotyötä itsenäisesti sekä yhteistyössä yhden tai useamman muun kunnan kanssa. Kunta voi järjestää etsivää nuorisotyötä myös hankkimalla palveluja nuorten palveluja tuottavalta yhteisöltä, jolloin kunta kuitenkin vastaa siitä, että palvelut järjestetään nuorisolain mukaisesti. Mikäli kunta päättää järjestää etsivää nuorisotyötä, tulee kunnan nimetä etsivän nuorisotyön toimeenpanosta vastaava kunnan viranhaltija tai kuntaan työsopimussuhteessa oleva henkilö. Etsivällä nuorisotyöntekijällä on oltava riittävä koulutus sekä kokemus nuorten kanssa tehtävästä työstä.

Etsivän nuorisotyön kustannukset koostuvat suurimmaksi osin henkilöstökuluista. Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää vuosittain tukea etsivää nuorisotyötä tekevien työparien palkkaamiseen. Vuonna 2015 tukia myönnettiin yli 13 miljoonaa euroa. Myönnettyillä tuilla toteutetaan etsivää nuorisotyötä 291 Manner-Suomen kunnassa yli 430 henkilötyövuodella.

Nuorten työpajat

Nuorten työpajatoiminnasta säädetään nuorisolaissa (72/2006). Lain 7 §:n perusteella nuorten työpajatoiminta kuuluu lähtökohtaisesti kunnan tehtäviin. Kuten etsivässä nuorisotyössä, laki ei velvoita kuntia toteuttamaan nuorten työpajatoimintaa, vaan tehtävä on kunnille vapaaehtoinen. Kunta voi järjestää nuorten työpajatoimintaa tarvittaessa. Kunnat voivat järjestää työpajatoimintaa yksin tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Työpajat voivat siis olla myös seutukunnallisia. Kuntien ohella työpajoja voivat ylläpitää myös säätiöt, yhdistykset ja muut toimijat.

Nuorten työpajat ovat alle 29-vuotiaille työttömille nuorille tarkoitettuja työharjoittelu-paikkoja. Työnteon ja siihen liittyvän valmennuksen avulla pyritään parantamaan nuorten arjenhallintataitoja sekä kykyä ja valmiuksia hakeutua koulutukseen tai työhön. Työpajojen menetelmiksi ovat vakiintuneet työ- ja yksilövalmennus. Työvalmennuksen avulla pyritään kehittämään nuorten työkykyä ja työelämässä tarvittavaa osaamista sekä yleisiä työelämätaitoja, kun taas yksilövalmennuksella tuetaan toimintakyvyn ja arjenhallinnan kehittymistä. Nykyaikainen työpajatoiminta asemoituu julkisen sektorin palvelukokonaisuudessa sosiaalialan palveluiden ja nuorisotyön sekä avointen koulutus- ja työmarkkinoiden välimaastoon.

Työpajatoiminnan rahoitus on monikanavaista. Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa pajatoiminnan kehittamisestä ja perusrahoituksesta. Ministeriö on kuitenkin siirtänyt työpajatoiminnan kehittämishankkeiden pajakohtaisen päätöksenteon, kuten avustuspäätökset, aluehallintovirastoille. Valtion talousarvioesityksessä on vuodelle 2015 esitetty 13 miljoonan euron määräraha nuorten työpajatoimintaan. Valtion myöntämän rahoituksen lisäksi työpajojen rahoitus koostuu toiminnan ylläpitäjän rahoitusosuudesta, hankerahoituksesta, valmennuspalveluiden tuotoista sekä mahdollisista työtoiminnan tuotoista. Työpajojen valmennuspalveluita ostavat muun muassa KELA, TE-palvelut, kuntien sosiaalitoimi sekä oppilaitokset.

Vuonna 2015 valtionavustuksella tuettua nuorten työpajatoimintaa toteutetaan 276 Manner-Suomen kunnassa lähes 2 000 henkilötyövuodella. Työpajatoiminta tavoittaa noin 23 000 henkilöä, joista alle 29-vuotiaita nuoria on lähes 14 000. Valtion tukemien työpajojen lisäksi Suomessa toimii työpajoja, jotka eivät saa tai hae valtiolta avustusta, koska ne palvelevat vain aikuisia tai saavat rahoituksensa muista lähteistä.

Kirjastotoimi

Kuntien kirjastotoiminnasta säädetään kirjastolaissa (904/1998) ja kirjastoista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (406/2013). Kirjastolain 3 §:n mukaan kirjasto- ja tietopalvelujen järjestäminen on kunnan tehtävä. Kunta vastaa siitä, että palvelut ovat lain mukaisia. Kunta voi järjestää kirjasto- ja tietopalvelut taikka osittain tai kokonaan yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Asiakkaiden käytettävissä tulee olla kirjasto- ja tietopalvelualan henkilöstöä sekä uusiutuva kirjastoaineisto ja -välineistö. Lain 5 §:n mukaan kirjaston omien kokoelmien käyttö kirjastossa ja niiden lainaus on maksutonta. Lain 8 §:n mukaan kirjastolaitoksessa tulee olla riittävä määrä kirjasto- ja tietopalvelualan koulutuksen saanutta ja muuta henkilöstöä. Kirjaston henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista säädetään asetuksella.

Kirjasto- ja tietopalvelujen järjestäminen on perusopetuksen jälkeen kunnan sivistystoimen peruspalveluista vahvimmin lakisääteinen. Kirjaston ja perusopetuksen asemaa kunnallisena peruspalveluna yhdistää muun muassa niiden maksuttomuus. Kuntien kirjasto- ja tietopalveluissa on kyse myös perustuslain (731/1999) 16 §:n 2 momentissa säädettyistä ihmisten sivistyksellisistä perusoikeuksista. Kirjastolain 2 §:n mukaan kuntien ylläpitämien yleisten kirjastojen tavoitteena on edistää väestön yhtäläisiä mahdollisuuksia sivistykseen, kirjallisuuden ja taiteen harrastukseen, jatkuvaan tietojen, taitojen ja kansalaisvalmiuksien kehittämiseen, kansainvälistymiseen sekä elinikäiseen oppimiseen. (Lukkarinen 2010, 4.)

Kirjastolaki- ja asetus määrittelevät siis kuntien kirjastotoimen yleiset tehtävät ja puitteet. Lainsäädäntö jättää kunnille kuitenkin jonkin verran tehtävien käytännön toteutukseen liittyvää itsehallinnollista harkintavaltaa ja toimintavapautta. Kunnat päättävät itse esimerkiksi siitä, minkälaisilla resursseilla tai kirjastoverkostoilla ne toteuttavat kirjasto- ja tietopalveluja.

Suomen yleisten kirjastojen tilastotietokannan mukaan vuonna 2014 Manner-Suomen kunnat ylläpitivät 790 kirjastoa, joista pääkirjastoja oli 291, sivukirjastoja 465 ja laitoskirjastoja 34. Lainaajien määrä oli samana vuonna yli 2 miljoonaa henkilöä, joiden toteutuneiden lainojen määrä oli yli 90 miljoonaa. Kuntien kirjastojen suora työllistävä vaikutus oli vuonna 2014 noin 4 600 henkilötyövuotta. Kirjastoissa järjestettiin vuonna 2014 yli 6 000 näyttelyä ja 32 000 muuta tapahtumaa. Näyttelyjen ja tapahtumien määrä korostaa kirjastojen ja kuntien muun sivistys- ja kulttuuritoiminnan välistä yhteyttä.

Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatietojen mukaan kuntien kirjastotoimen toimintamenot olivat vuonna 2013 yhteensä 331 miljoonaa euroa. Yli puolet kustannuksista koostuu henkilöstömenoista. Henkilöstön lisäksi kustannuksia aiheutuu erityisesti tilavuokrista ja kirjastoaineistojen ostoista. Kuntien kirjastotoimen toimintatulot olivat vuonna 2014 lähes 29 miljoonaa euroa.

Kirjastolain 9 §:n mukaan kunta saa valtionosuutta kirjaston käyttökustannuksiin siten kuin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa säädetään. Vuoden 2015 alusta kuntien peruspalvelujen tehtäväkohtaiset valtionosuusperusteet on yhdistetty yhdeksi kokonaisuudeksi, joka sisältää myös kirjastojen valtionosuuden. Kunnille maksettavan laskennallisen käyttökustannusten valtionosuuden lisäksi kirjastorakentamista ja kirjastoautojen hankintaa on avustettu opetus- ja kulttuuriministeriön vahvistaman nelivuotisen rahoitussuunnitelman ja aluehallintovirastojen tekemien valtionavustuspäätösten mukaisesti 25–50 prosentilla. Kirjastojen perustamishankkeille ei kuitenkaan enää myönnetä harkinnanvaraista valtionavustusta opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain perusteella vuoden 2015 jälkeen ja määräraha siirretään osaksi kuntien peruspalvelujen valtionosuutta. Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää lisäksi harkinnanvaraisia avustuksia kirjastojen erityistehtäviin ja erilaisiin kehittämishankkeisiin.

Valtion vuoden 2015 talousarvioesityksessä yleisten kirjastojen perustamishankkeiden valtionosuuksien ja -avustusten maksatuksiin on varattu enintään 4,5 miljoonaa euroa. Yleisten kirjastojen toimintaan tarkoitettuihin valtionavustuksiin on puolestaan varattu 4,75 miljoonaa euroa, josta kirjastojen sisällöntuotantoon sekä yleisten kirjastojen tietokanta- ja aineistopalvelujen tuottamiseen ja muihin erityistehtäviin myönnettäviin avustuksiin on arvioitu käytettävän 1,26 miljoonaa euroa. Muu osa yleisten kirjastojen toimintaan tarkoitetuista valtionavustuksista käytetään keskus- ja maakuntakirjastojen toimintaan sekä viittomakielisten kirjaston toimintaan. Kirjastojen ja kirjastotoiminnan kehittämiseen liittyvät valtionavustukset myönnetään pääosin veikkausvoittovaroista.

6 Lakisääteiset, toimeksiantoon perustuvat tehtävät

Kunnat voivat hoitaa myös muille julkisyhteisöille kuuluvia lakisääteisiä tehtäviä. Näiden niin sanottujen lakisääteisten, toimeksiantoon perustuvien tehtävien hoitaminen perustuu aina kunnan erikseen tekemään sopimukseen. Kuntien lakisääteisten toimeksiantotehtävien sisältö ja luonne vaihtelee huomattavasti. Toimeksiantotehtävien hoitaminen perustuu usein kunnan elinvoiman lisäämiseen ja valtion palvelujen saavutettavuuden turvaamiseen. Tehtävien määrä ja taloudellinen merkitys on kuitenkin kaiken kaikkiaan vähäinen. Tässä luvussa tarkastellaan kuntien lakisääteisten, toimeksiantoon perustuvien tehtävien sisältöä ja laajuutta.

6.1 Yleiskuva lakisääteisistä, toimeksiantoon perustuvista tehtävistä

Kuntalain (410/2015) 7 § 2 momentin mukaan kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä. Näillä niin sanotuilla toimeksiantotehtävillä tarkoitetaan sellaisia julkisia tehtäviä, joiden hoitaminen lainsäädännön mukaan tai muuten kuuluu jollekin muulle julkisyhteisölle kuin kunnalle, mutta jotka kunta ottaa sopimuksen nojalla hoidettavakseen. Kunta voi ottaa sopimukseen perustuen hoidettavakseen muun muassa valtion, seurakunnan tai kansaneläkelaitoksen tehtäviä, jos tämä sekä kunnan että muun julkisyhteisön mielestä on tarkoituksenmukaista.

Toimeksiannon sisällöstä, viranomaisten välisistä suhteista sekä korvauksista on säädetty kutakin tehtävää koskevassa lainsäädännössä. Lähtökohtana on ollut, että kunta saa täyden korvauksen sille kuulumattomien tehtävien hoidosta. Kunnan kannalta kysymys on sopimusasiasta. Valtion tai muun julkisyhteisön kannalta tehtävien antaminen kunnan hoidettavaksi edellyttää yleensä, että asianomainen lainsäädäntö mahdollistaa tehtävien hoidon siirtämisen. Toimeksiantotehtävät ovat luonteeltaan yksittäisiä ja sisällöltään erilaisia. Kuntia koskevassa lainsäädännössä niiden määrä on vähäinen.

Toimeksiantotehtäviä tai sen luonteisia tehtäviä ovat seuraavat tehtävät:

- talous- ja velkaneuvonta (Laki talous- ja velkaneuvonnasta, 713/2000);
- maatalousyrittäjien lomituspalvelu (Maatalousyrittäjien lomituspalvelulaki, 1231/1996);
- eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta (Eläinlääkintähuoltolaki, 765/2009);
- terveydenhuollon palvelujen tuottaminen puolustusvoimille (Laki terveydenhuollon järjestämisestä puolustusvoimissa, 292/2006);
- julkisen hallinnon yhteispalvelupisteet (Laki julkisen hallinnon yhteispalvelupisteistä, 223/2007);
- rikos- ja riita-asioiden sovittelu (Laki rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta, 1015/2005);
- kuntien osallistuminen valtion tienpitoon (Maantielaki, 503/2005).

Kunnan harkintavallan ja toimintavapauden osuus toimeksiantotehtävissä vaihtelee. Useissa tehtävissä kyse on aidosta kunnan itsenäisestä päätöksenteosta, jossa kunta päättää ottaa tehtävän hoitaakseen ja tehtävän hoitaminen ja laajuus perustuvat sopimukseen valtion toimijan kanssa. Toimeksiantotehtäväksi on kuitenkin luettu myös esimerkiksi kunnan eläinlääkäreille säädettyjen valvontatehtävien hoitaminen. Eläinlääkäreiden valvontatoiminta on käytännössä pääosin lainsäädännöllä veloitettua ja kunnan päätäntävallassa oleva sopimusperusteinen valvontatoiminta on vain osa tehtävän sisältöä. Tämän kaltaisten tehtävien osalta tehtävien itsehallinnollinen osuus on vähäinen.

Muista toimeksiantotehtävistä poikkeava tehtävä on kuntien osallistuminen valtion tienpitoon. Osallistuminen teiden rakennus- ja ylläpitokustannuksiin tai laadun korottamiseen perustuu kunnan itsenäiseen harkintaan ja päätöksentekoon, mutta muista toimeksiantotehtävistä poiketen valtion toimija ei korvaa tehtävästä aiheutuvia kustannuksia, vaan kustannukset osallistumisesta ovat kunnan vastuulla.

Toimeksiantotehtävien kokonaiskustannuksista kunnille ei ole olemassa koottua tietoa. Itsehallinnollisten tehtävien raportin valmistelua varten tehtyjen selvitysten perusteella voidaan arvioida, että toimeksiantotehtävien hoitaminen, pois lukien valtion tienpitoon osallistuminen, tuo kunnille joidenkin miljoonien eurojen vuosikustannuksia, joita valtion viranomaisten kanssa tehtyt sopimukset eivät kata.

Kunnille jäävien ei-kompensoitavien kustannusten osalta on huomioitava, että toimeksiantotehtävissä ei ole kyse yksinomaan valtion vastuulla olevien tehtävien hoitamisesta. Kuntien näkökulmasta tehtävien hoitaminen perustuu usein kunnan elinvoimaan ja valtion palvelujen saavutettavuuteen oman kunnan alueella. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi talous- ja velkaneuvonta, lomituspalvelut ja yhteispalvelupisteiden ylläpito. Toimeksiantotehtävien tarkoituksenmukaisuutta ei tulisi siis arvioida ainoastaan kompensoitavien hallintokustannusten riittävyyden kannalta, vaan arvioinnissa tuli huomioida myös kokonaisuutena tehtävien merkitys kunnille ja niiden elinvoimalle.

Toimeksiantotehtävien merkitys kuntien tehtävien kokonaisuudessa ja kuntatalouden näkökulmasta on marginaalinen. Toimeksiantotehtävät ovat myös vähentymässä esimerkiksi tehtävien valtiollistamisen myötä.

6.2 Lakisääteisten toimeksiantotehtävien sisältö, laajuus ja organisointitavat

Talous- ja velkaneuvonta

Talous- ja velkaneuvonnan organisointi ja rahoitus perustuvat lakiin talous- ja velkaneuvonnasta (713/2000). Lain 3 §:n mukaan kunta on talous- ja velkaneuvontapalvelun ensisijainen järjestäjä. Kunta tekee aluehallintoviraston kanssa kuntalain (410/2015) 7 §:n 2 momentissa tarkoitetun sopimuksen, jossa se sitoutuu huolehtimaan talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä kunnassa asuville henkilöille. Aluehallintovirasto ja kunnat voivat sopia, että kunta huolehtii tehtävästä yhden tai useamman kunnan puolesta.

Talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä maksetaan korvaus valtion varoista niiden perusteiden mukaan, jotka työ- ja elinkeinoministeriö Kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksestä vahvistaa. Korvaus määrätään siten, että se vastaa palvelujen tarkoituksenmukaisesta tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia.

Maaliskuussa 2015 valmistuneen työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan aluehallintovirastoilla on tällä hetkellä 61 talous- ja velkaneuvonnan toimeksiantosopimusta, joista 59 on tehty kuntien kanssa ja kaksi yksityisen palveluntuottajan kanssa. Muutama kunta on hankkinut neuvonnan edelleen ostopalveluina neljän yksityisen tahon kanssa. Talous- ja velkaneuvonnan toimipisteitä Suomessa oli vuonna 2014 yhteensä 109 ja neuvontaan käytettiin hieman yli 150 henkilötyövuotta. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2015.)

Talous- ja velkaneuvontapalvelujen tuottamiseksi myönnetään valtion budjetista vuosittain määräraha. Vuoden 2015 kokonaismääräraha talous- ja velkaneuvontapalvelujen tuottamiseksi on 5,731 miljoonaa euroa.

Valtion maksamat korvaukset riittävät kattamaan vain osan talous- ja velkaneuvonnan kokonaiskustannuksista. Vuosien 2009–2013 aikana valtion maksamat korvaukset ovat kataneet noin 66 prosenttia neuvonnan kokonaiskustannuksista. Vuonna 2013 valtio korvasi talous- ja velkaneuvonnan hieman yli 8,6 miljoonan euron kokonaiskustannuksista noin 60 prosenttia ja neuvontapalvelujen tuottajat kustansivat vapaaehtoisesti 40 prosenttia kustannuksista. Palveluntuottajien omaehtoinen kustannus ei kuitenkaan jakaudu tasaisesti. Yhdeksäntoista palveluntuottajaa maksoi itse yli 50 prosenttia kustannuksista ja viisi palveluntuottajaa alle 10 prosenttia kustannuksista. Lähes kaikki palveluntuottajat joutuivat osallistumaan jossain määrin talous- ja velkaneuvonnan kustannuksiin.

Tehtävän sisältöä on kuvattu laajemmin muun muassa työ- ja elinkeinoministeriön selvityksessä *Selvitys talous- ja velkaneuvonnan nykytilasta ja järjestämisvaihtoehdoista* (Työ- ja elinkeinoministeriö 2015).

Maatalousyrittäjien lomituspalvelu

Maatalousyrittäjillä on mahdollisuus saada vuosilomaa ja sijaisapua maatalousyrittäjien lomituspalvelulain (1231/1996) mukaisesti. Lisäksi yrittäjillä on mahdollisuus saada maksullista lomituspalvelua. Vuosiloma on tarkoitettu päätoimisille kotieläintalouden harjoittajille. Sijaisapua myönnetään, kun maatalousyrittäjien töistä säännöllisesti huolehtinut yrittäjä ei tilapäisesti pysty huolehtimaan tilan töistä. Maatalouslomituspalveluja voivat käyttää MYEL-vakuutetut maatalousyrittäjät.

Maatalousyrittäjien lomituspalvelulain 10 §:n mukaan lomituspalvelujen paikallishallinnon järjestämisestä huolehtii eläkelaitos. Paikallishallinnosta ja lomituspalvelujen järjestämisestä vastaavana paikallisyksikkönä toimii joko kunta tai eläkelaitoksen oma paikallisyksikkö. Lomituspalvelulain 12 §:n mukaan kunta voi toimia paikallishallinnosta ja lomituspalvelujen järjestämisestä vastaavana paikallisyksikkönä tekemällä eläkelaitoksen kanssa asiasta toimeksiantosopimuksen, jolla se sitoutuu huolehtimaan paikallisyksikölle kuuluvista hallintotehtävistä ja palvelujen järjestämisestä. Kunta voi sitoutua huolehtimaan tehtävistä ja palvelujen järjestämisestä vain omalla alueellaan tai sen lisäksi yhden tai useamman muun kunnan alueella.

Toimeksiantosopimuksen tehneellä kunnalla on oikeus saada eläkelaitokselta lomituspalvelulaissa säädetty korvaus hallintotehtävistä ja lomituspalvelujen järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin. Eläkelaitos voi toimeksiantosopimuksessa myös sitoutua suorittamaan kunnalle korvauksen lain mukaisista hallintotehtävistä aiheutuviin kustannuksiin suurempana kuin mihin kunnalla on lain mukaan oikeus. Lisäkorvausta voidaan maksaa vain, jos hallintotehtävien asianmukaiseen hoitamiseen vaikuttavat olosuhteet kunnan ylläpitämän paikallisyksikön alueella poikkeavat ilmeisesti ja merkittävästi muiden paikallisyksikköjen vastaavista olosuhteista, minkä vuoksi hallintotehtävistä aiheutuvat kustannukset ovat tavanomaista korkeammat.

Niissä kunnissa, joissa paikallishallinnon järjestäminen kunnan toimesta ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista, on eläkelaitoksen järjestettävä paikallishallinto omien paikallisyksikköjensä avulla. Eläkelaitoksen paikallisyksikön toimialue voi käsittää yhden tai useamman kunnan.

Maatalousyrittäjien lomituksen paikallishallinnon niin sanotun hallintorahan riittävyyttä on selvitetty vuonna 2012 Maatalousyrittäjien eläkelaitos MELAn toimesta (Väänänen 2012) sekä vuonna 2015 Suomen Kuntaliiton toimesta. Kummankin selvityksen mukaan noin puolet paikallisyksiköistä arvioi hallintorahan riittävän toiminnasta aiheutuviin kustannuksiin. Alijäämän suuruudesta ei ole olemassa luotettavaa tietoa, sillä voimassa olevan lain mukaisesti MELA ei edellytä kunnilta selvitystä hallintokustannusten käytöstä. Selvitysten perusteella ristiriitaa rahoituksen riittävyydestä on lisännyt se, että kunnilla on ollut erilaisia kustannusten kirjauskäytänteitä liittyen esimerkiksi kustannusten vyörytyseriin. Mikäli määräraha ei riitä paikallisyksikön kustannuksiin, erotus jää pääsääntöisesti hallinnoivan kunnan maksettavaksi (yhdessä tapauksessa ylitys jaetaan alueeseen kuuluvien kuntien kesken). Niiden paikallisyksiköiden määrän, joissa hallintoraha on riittämätön, voi olettaa lähivuosina kasvavan toimintaan kohdistuvien budjettivähennysten vuoksi.

Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta

Eläinlääkintähuoltolain (765/2009) mukaan kunnan on huolehdittava kunnaneläinlääkärille säädettyjen tai määrättyjen valvontatehtävien hoidon edellytysten järjestämisestä. Valtio maksaa kunnalle korvauksen näistä muun muassa eläinsuojelulain (247/1996) ja eläintautilain (441/2013) mukaisista valvontatehtävistä. Valtion korvauksen perusteena ovat kunnalle aiheutuvat välittömät kustannukset. Korvausta ei makseta täysimääräisesti toimitilojen ja työvälineiden järjestämisestä eikä työvälineiden käyttöön liittyvästä osaa-

misesta. Myöskään kunnan terveydensuojeluvalvontaa hoitavan viranhaltijan suorittama eläinsuojeluvalvonta ei kuulu valtion korvauksen piiriin. Kunnille maksetaan kuitenkin välittömien palkkakustannusten lisäksi henkilöstösivukulut, jotka sisältävät vuosittain vahvistettavat sosiaalivakuutusmaksut sekä palkkakustannuksiin lisättävä 5,3 prosentin korvaus, joka kattaa keskimääräiset kulut viranhaltijan mahdollisista sairauslomista, työkyvyttömyyseläkkeistä ja perhevapaista. Palkkauskustannusten lisäksi valtio korvaa eläinlääkintähuoltoasetuksen (1031/2009) mukaisesti kunnille osuutena yhteiskustannuksista 5 prosenttia palkkauskustannusten yhteismäärästä. Tällä osuudella katetaan muun muassa rekrytointikuluja, työtilakuluja, työterveyshuoltoa ja hallintokuluja.

Kunnissa hoidettavat tehtävät ovat valtion toimeksiantotehtäviä ja perustuvat osittain valtion ja kunnan väliseen sopimukseen. Kunta voi esimerkiksi hoitaa valtion tehtäväksi elintarvikelaissa määrätyn tai sen perusteella säädetyn lihan tarkastuksen ja siihen liittyvän valvonnan, jos kunta on tehnyt asiasta sopimuksen Elintarviketurvallisuusviraston kanssa.

Kuntien tehtävänä on ylläpitää kunnaneläinlääkärin virkoja eläinlääkäripalvelujen lisäksi myös valvontatehtäviä varten. Eläinlääkintähuoltolain tultua voimaan kunnat ovat perustaneet valvontatehtäviin erikoistuneiden valvontaeläinlääkäreiden virkoja ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueille. Osa valvontatehtävistä hoidetaan kuitenkin edelleen kunnan virassa ammatinharjoittajina toimivien eläinlääkäreiden toimesta. Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta on osa ympäristöterveydenhuollon kokonaisuutta (elintarvikevalvonta, terveydensuojelu, tupakkavalvonta, kuluttajaturvallisuus, eläinlääkintähuolto), jonka toimeenpano järjestetään ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta annetun lain (410/2009) nojalla yhteistoiminta-alueilla. Suomessa on tällä hetkellä 64 ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-aluetta.

Eläinsuojeluvalvontaan ja eläintautivalvontaan käytetään arvioiden mukaan kunnissa vuosittain noin 50 henkilötyövuotta. Valtion korvaus tehtävien hoitamisesta ei kata täysimääräisesti kunnille aiheutuvia kustannuksia. Kunnille jäävien kustannusten suuruudesta ei ole olemassa arviota.

Kunnalliset ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköt laskuttavat aluehallintovirastoja suorittamastaan eläinsuojelu- ja eläintautivalvonnasta eläinlääkintähuoltoasetuksen määrittelemien ehdoin. Maa- ja metsätalousministeriö osoittaa aluehallintovirastoille erityismäärärahan tähän tarkoitukseen. Määrärahasta maksettiin vuonna 2014 korvauksia kyseisiin valvontatehtäviin arvioiden mukaan noin 4 miljoonaa euroa.

Tiedot perustuvat maa- ja metsätalousministeriön vuonna 2014 toteuttamaan selvitykseen *Eläinsuojeluvalvonnan järjestämisen vaihtoehdot* (Nurminen 2014) sekä Keskus- ja aluehallinnon virastoselvityshankkeen (VIRSU) muistioon *Valtiollisen ja kunnallisen aluehallinnon ja kuntien työnjakoa selvittävän alatyöryhmän muistio* (Valtiovarainministeriö 2014b).

Terveydenhuollon palvelujen tuottaminen puolustusvoimille

Puolustusvoimat ostaa puolustusvoimien hoitovastuulla olevien henkilöiden erikoissairaanhoidon palvelut pääsääntöisesti keskussairaaloilta. Perustason terveydenhuollon palvelut puolustusvoimat tuottaa sen sijaan pääosin itse varuskuntien terveysasemilla. Toimeksiantosopimukset perustuvat lakiin terveydenhuollon järjestämisestä puolustusvoi-

missa (292/2006). Lain mukaan puolustusvoimien terveydenhuolto voidaan järjestää hankkimalla palveluja kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta siten kuin siitä näiden kanssa erikseen sovitaan.

Puolustusvoimilla on olemassa sopimus erikoissairaanhoidon palvelujen tuottamisesta puolustusvoimille kaikkien sairaanhoitopiirien kanssa. Puolustusvoimilta saatujen tietojen mukaan puolustusvoimilla ei ole juurikaan yksittäisten kuntien kanssa tehtyjä sopimuksia terveydenhuollon palvelujen tuottamisesta.

Kunnilla on erikseen myös lainsäädännön kautta velvollisuus huolehtia kutsuntoihin liittyvistä ennakotarkastuksista. Tältä osin kyse on velvoittavasta lainsäädännöllisestä tehtävästä kunnille.

Yhteispalvelupisteiden ylläpito

Yhteispalvelu on tapa tarjota julkishallinnon ja muita palveluja keskitetysti yhdestä paikasta. Kunnan ja valtion palveluntuottajien yhteistyöllä pyritään turvaamaan monipuoliset ja laadukkaat palvelut niin haja-asutusalueilla kuin taajamissa. Suomessa on tällä hetkellä lähes 190 yhteispalvelupistettä.

Yhteispalvelun järjestäminen perustuu sopimussuhteeseen. Yhteispalvelun edellytyksistä, järjestämisestä, tehtävistä sekä valtion ja kuntien välisestä yhteispalvelusopimuksesta on säädetty laissa julkisen hallinnon yhteispalvelupisteistä (223/2007). Lain 6 §:n mukaan yhteispalveluna hoidettavat tehtävät voivat koskea muun muassa ilmoitusten, hakemusten, toimituskirjojen ja muiden asiakirjojen vastaanottamista, välittämistä ja luovuttamista, asioiden vireillepanoon ja käsittelyyn liittyvää neuvontaa sekä sähköisten palvelujen käytön tukemista.

Valtion viranomaisten kunnille maksamien korvausten riittävydestä yhteispalvelupisteiden hallintokustannusten kattamiseen ei ole olemassa tutkittua tietoa. Kuntien arvioiden perusteella valtion korvaukset eivät kuitenkaan riitä kattamaan kaikkia toiminnasta aiheutuvia kustannuksia. Kunnille jäävän osuuden määrästä ei ole olemassa arvioita.

Rikos- ja riita-asioiden sovittelu

Rikos- ja riita-asioiden sovittelusta annetun lain (1015/2005) mukaisesti rikoksia ja riitoja voidaan sovittaa puolueettoman sovittelijan välityksellä. Sovittelussa käsitellään rikoksesta sen uhrille aiheutuneita henkisiä ja aineellisia haittoja sekä pyritään sopimaan toimenpiteistä niiden hyvittämiseksi. Palvelu on maksuton. Muu kuin rikokseen perustuvaa vahingonkorvausvaatimusta koskeva riita-asia voidaan ottaa soviteltavaksi vain, jos riita on vähäinen. Sovittelutoiminnan tavoitteena on erityisesti katkaista nuorten rikosketju varhaisessa vaiheessa. Vuonna 2014 sovitteluun ohjattiin 11 440 rikos- ja riita-asiaa.

Rikos- ja riita-asioiden sovittelusta annettua lakia on muutettu vuoden 2015 alussa siten, että muutokset tulevat voimaan 1.1.2016. Lain 7 §:n mukaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (aiemmin aluehallintovirasto) on velvollinen järjestämään sovittelutoiminnan siten, että palvelua on saatavissa asianmukaisesti toteutettuna koko maassa. Lain 8 §:n mukaan palvelut voidaan tuottaa siten, että Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (aiemmin aluehallintovirasto) tekee:

- 1) kunnan kanssa kuntalaissa tarkoitetun toimeksiantosopimuksen, jolla kunta sitoutuu huolehtimaan palvelun tuottamisesta omalla alueellaan tai sen lisäksi muidenkin kuntien tai niiden osien alueella; tai
- 2) muun julkisen tai yksityisen palveluntuottajan kanssa sopimuksen, jolla palveluntuottaja sitoutuu huolehtimaan palvelun.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tulee tuottaa palvelut palkkaamansa henkilöstön avulla tai muulla sopivaksi katsomallaan tavalla, ellei niitä muutoin saada alueella tuotettua.

Sovittelulain 12 §:n mukaan toiminnan järjestämisestä aiheutuvat kustannukset korvataan valtion varoista. Valtion korvauksen yhteismäärä vahvistetaan vuosittain sellaiseksi, että se vastaa niitä kustannuksia, joiden arvioidaan keskimäärin aiheutuvan sovittelutoimistojen ylläpitämisestä, palvelujen asianmukaisesta tuottamisesta sekä sovittelutoimintaan osallistuville henkilöille tarkoitetusta koulutuksesta. Korvaus maksetaan THL:lle käytettäväksi mainittuihin kustannuksiin.

THL maksaa korvauksen ennakkona palveluntuottajille. Jaon perusteena ovat palveluntuottajien toimialueiden asukasluku, pinta-ala ja rikollisuustilanne varainhoitovuotta edeltänyttä vuotta edeltäneen vuoden lopussa. Mikäli palveluntuottajan kustannukset ovat jääneet ennakkoa pienemmiksi, sen tulee palauttaa käyttämättä jäänyt korvaus. THL voi jakaa palautunutta määrärahaa sellaisille palveluntuottajille, joiden korvaus ei ole kattanut aiheutuneita kustannuksia.

Vuonna 2014 alueellisia sovittelun palveluntuottajia oli 19. Näistä 14 oli kuntia tai kuntayhtymiä ja 5 muita palveluntuottajia (järjestöt). Sovittelutoimintaan maksetut korvaukset mainittuna vuonna olivat noin 6,15 miljoonaa euroa. Korvauksista vajaat 4,1 miljoonaa euroa maksettiin kunnille ja 2,05 miljoonaa euroa muille palveluntuottajille. Valtion talousarviossa tarkoitukseen varattu määräraha on ollut koko 2000-luvun ajan 6,3 miljoonan euron tasolla, vaikka tasokorotusta sovittelutoiminnan laajentamiseksi on esitetty useana vuonna. Tästä johtuen palveluntuottajat ovat sopeuttaneet toimintansa määrärahan mukaiseksi ja sovitteluun ohjattujen asioiden määrä on pysynyt suhteellisen tasaisena. Tilinpäätösten mukaan osalla palveluntuottajista kustannukset ovat ylittäneet maksetun ennakon, ja osalla määrärahaa on jäänyt käyttämättä. Palautunutta määrärahaa on tällöin sovittelulain mukaisesti jaettu niille tuottajille, joilla ennakko ei ole riittänyt.

Kuntien osallistuminen valtion vastuulla olevien teiden rakentamiseen ja ylläpitoon

Maanteistä, maantienpidosta sekä tienpitäjän oikeuksista ja velvollisuuksista säädetään maantielaissa (503/2005). Lain 4 §:n mukaan maanteiden ylläpitämisestä huolehtii valtio. Valtio vastaa maanteiden tienpidosta ja sen kustannuksista sekä käyttää tienpitoa varten saatuja oikeuksia.

Maantielain 10 §:n mukaan muukin kuin tienpitäjä voi erityisestä syystä, kuten jos tienpidosta huolehditaan laadultaan tai laajuudeltaan korkeampiluokkaisena kuin yleisen liikenteen tai tien ympäristöön sovittamisen tarve edellyttää, osallistua sopimuksen mukaisesti tienpidon kustannuksiin tai ottaa huolehtiakseen jostain tienpitoon liittyvästä toimenpiteestä. Kuntien näkökulmasta tienpitoon osallistuminen on useimmiten perus-

teltu sillä, että tien rakentaminen ei toteutuisi ilman kunnan rahoitusosuutta tai kunnan osallistuminen hankkeeseen nopeuttaa tien rakentamista.

Suomen Kuntaliitto on selvittänyt kuntien osallistumista valtion tienpitoon vuosina 2011–2013 (Rontu ym. 2015). Raportti perustuu kunnille tehtyyn kyselyyn, johon vastasi 128 kuntaa. Raporttiin vastanneet kunnat ilmoittivat osallistuneensa eniten liittymä- ja risteysjärjestelyjen sekä maanteiden jalankulku- ja polkupyöräteiden rakennushankkeiden rahoittamiseen. Raportin mukaan 38 prosenttia (48 kuntaa) kaikista kyselyyn vastanneista kunnista ilmoitti osallistuneensa jossakin muodossa valtion tiehankkeiden rahoittamiseen vuonna 2011. Vuosina 2012 ja 2013 vastaava luku oli 30 prosenttia (38 kuntaa). Yli puolet kyselyyn vastanneista kunnista ilmoitti osallistuneensa valtion tiehankkeiden rahoitukseen vähintään yhtenä vuonna vuosien 2011–2013 aikana. Prosentuaalisesti tiehankkeiden rahoitukseen osallistuneita kuntia löytyy eniten suurten, asukasmäärältään yli 50 000 asukkaan kuntien sekä keski suurten, asukasmäärältään 10 000–20 000 asukaan kuntien joukosta.

Kuntaliiton kyselyssä kunnilta tiedusteltiin valtion teiden rakentamiseen osallistumisen lisäksi kuntien osallistumisesta valtion teiden ylläpitoon. Kyselyyn vastanneet kunnat ilmoittivat osallistuneensa eniten valtiolle kuuluviin tievalaistuksen ylläpitotehtäviin. Seuraavaksi eniten kunnat olivat osallistuneet jalankulku- ja polkupyöräteiden ylläpitoon sekä muihin ylläpitotehtäviin.

Kuntaliiton selvityksessä ei saatu yksiselitteisiä lukuja valtion tienpitoon osallistumisen kunnille aiheuttamista kustannuksista. Kunnat vastasivat kustannuksia koskeviin kysymyksiin eri tavoin, minkä lisäksi myös vastausprosenttia jäi kustannuksia koskevien kysymysten osalta matalaksi. Valtion vastuulla olevien teiden rakentamiseen ja ylläpitämiseen voidaan kuitenkin raportin perusteella arvioida osoitettavan kunnissa kymmeniä miljoonia euroja vuosittain. Kuntaliiton kyselyyn vastanneet kunnat osallistuivat vuonna 2013 valtion tiehankkeiden rahoittamiseen 20 miljoonalla eurolla. Kuntaliitto arvioi kyselyn perusteella, että koko maan tasolla kunnat osallistuvat valtion tienpitoon vuosittain 40–50 miljoonalla eurolla. Kuntien osallistuminen valtion tienpitoon on selvityksen mukaan kasvanut vuosien 2011–2013 välillä.

7 Johtopäätökset kuntien itsehallinnollisten tehtävien kartoituksesta

Itsehallinnollisten tehtävien kartoituksen valmisteluryhmä päätyi kartoitustyön perusteella seuraaviin johtopäätöksiin:

1. *Valtaosa kuntien kaikista tehtävistä on lakisääteisiä tehtäviä.* Muiden kuin lakisääteisten tehtävien osuus kuntien tehtävistä on tehdyn kartoitustyön perusteella noin 10–20 prosenttia. Arvioiden mukaan muiden kuin lakisääteisten tehtävien osuus on suurin 40 000–100 000 asukkaan kunnissa ja pienin alle 6 000 asukkaan kunnissa.
2. *Raja lakisääteisten ja itsehallinnollisten tehtävien välillä on epäselvä ja myös lakisääteisiin tehtäviin sisältyy paljon kuntien toimintavapautta.* Kuntien lakisääteisiin tehtäviin sisältyy merkittävästi kuntien harkintavaltaa ja toimintavapautta siitä, kuinka laajasti kunta tehtävät järjestää tai ottaako kunta tehtävän ylipäätään järjestettäväkseen. Harkintavaltaa on erityisesti opetus-, liikunta-, kulttuuri- ja nuorisotoimen tehtävissä.
3. *Kuntien toiminnassa ei tehdä usein eroa tehtävien lakisääteisyyden tai itsehallinnollisuuden välillä.* Käytännössä kuntien kannalta tehtävät muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden, joka on muodostunut pitkällä aikavälillä lainsäädännön vaatimusten ja paikallisten olosuhteiden ja tarpeiden mukaisesti. Myös tehtävien luokittelu eri toimialojen tehtäväksi on usein hankalaa – esimerkiksi liikuntapaikalla saattaa olla merkitystä kuntalaisten liikuntapalveluiden lisäksi myös kunnan elinkeinotoiminnalle, matkailun edistämiseksi tai kuntamarkkinoinnille.
4. *Kuntien itsehallinnolliset tehtävät heijastelevat kunkin kunnan väestön palvelutarpeita, ja usein itsehallinnolliset tehtävät täydentävät lakisääteisiä tehtäviä. Lisäksi itsehallinnolliset tehtävät heijastelevat kunnan elinvoimapolitiikan painopisteitä (esimerkiksi painotusta matkailun edistämiseen).* Vaikka kuntien tehtävien ja kuntatalouden näkökulmasta itsehallinnollisten tehtävien merkitys on pieni, voivat ne tiettyjen väestöryhmien palvelutarpeiden osalta olla merkittäviä lähipalveluita (esimerkiksi koirapalvelut, pienvenesatamat). Itsehallinnolliset tehtävät ovat usein tärkeitä tehtäviä kunnan elinvoiman näkökulmasta.

5. *Merkittävimmät kuntien puhtaasti itsehallinnolliset tehtävät liittyvät elinkeinoelämän ja työllisyyden edistämiseen, asuntotuotantoon sekä erilaisiin kunnan myöntämiin avustuksiin yhteisöille.* Itsehallinnollisten tehtävien määrä näiden toimintojen ulkopuolella on hyvin laaja ja kuntakohtainen vaihtelu on suurta. Huomioitavaa on, että joitakin itsehallinnollisia tehtäviä on ottanut hoitaakseen vain muutamat yksittäiset kunnat, kun taas joitakin tehtäviä on ottanut hoitaakseen lähes kaikki kunnat.
6. *Kuntatalouden näkökulmasta puhtaasti itsehallinnollisten tehtävien merkitys on vähäinen.* Merkittävimmät kustannukset itsehallinnollisten tehtävien hoitamisesta liittyvät kunnan elinkeinotoimeen sekä asuntotuotantoon.
7. *Kuntatalouden sopeutustoimenpiteiden näkökulmasta itsehallinnollisten tehtävien merkitys on vähäinen.* Kuntien sopeutustoimenpiteet koskevat usein kaikkia kuntien toimintoja ja erittelyä itsehallinnollisten tehtävien ja kunnan lakisääteisten tehtävien osalta ei usein tehdä. Toisaalta tilanne on ristiriitainen, sillä monet kunnat pyrkivät myös hakemaan säästöjä nimenomaan itsehallinnollisista tehtävistä luopumalla niistä kokonaan tai laskemalla palvelutasoa. Lisäksi säästöjä haetaan erityisesti lakisääteisistä, mutta kunnille vapaaehtoisista tehtävistä. Tehtävistä luovutaan usein kuntatalouteen liittyvien syiden takia, mutta myös palvelutarpeeseen liittyvien muutosten takia (esimerkiksi tarve palvelulle on vähentynyt tai poistunut kokonaan).
8. *Kuntien lakisääteisissä, mutta vapaaehtoisissa tai määrärahasidonnaisissa tehtävissä kuntakohtainen vaihtelu on suurta. Tehtävien merkitys kuntataloudelle on huomattavasti laajempi kuin puhtaasti itsehallinnollisten tehtävien.* Merkittävimmät kuntien vapaaehtoiset tai määrärahasidonnaiset lakisääteiset tehtävät liittyvät opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan tehtäviin, kuten lukio- ja ammatillisen koulutuksen järjestämiseen. OKM:n hallinnonalan tehtävien lisäksi merkittäviä kustannuksia vapaaehtoisista tehtävistä aiheutuu lähinnä joukkoliikenteeseen liittyvistä tehtävistä, lasten kotihoidontuen ja yksityisen hoidon tuen kuntalisistä sekä osallistumisesta yksityisteiden ylläpitoon.
9. *Kuntien lakisääteiset, toimeksiantoon perustuvat tehtävät ovat kaikkien kuntien tehtävien ja kuntatalouden näkökulmasta marginaalinen ryhmä.* Lakisääteisiä toimeksiantotehtäviä kunnilla on 6–7 kappaletta. Toimeksiantotehtäviin sisältyy usein ristiriitoja kuntien ja valtion viranomaisten välillä tehtävien hoitamisesta aiheutuvien kustannusten kompensoinnin riittävydestä. Toimeksiantotehtävistä laajuudeltaan merkittävin on kuntien osallistuminen valtion tienpidosta aiheutuviin kustannuksiin.
10. *Kuntien talous- ja toimintatilastoinnista ei saada yksiselitteistä kuvaa kuntien tehtävien kustannuksista ja kustannusten jakautumisesta erityisen toimialan ja yleisen toimialan tehtäviin.* Tilastokeskuksen kuntien vastauksista kokoamat tiedot kuntien taloudesta poikkeavat myös monilta osin muiden viranomaisten keräämistä tilastotiedoista.

Johtopäätöksiä kuntien eri tehtäväryhmien sisällöstä on kuvattu myös luvuissa 3.1, 4.1, 5.1 ja 6.1.

8 Ehdotus lakisääteisten tehtävien kuntakohtaisen vaihtelun selvittämisestä

Valmisteluryhmän yhtenä tehtävänä oli tehdä ehdotus siitä, miten kartoitetaan ne tehtävät, joilla kunnat omin päätöksin laajentavat lakisääteisten tehtävien sisältöä ja palvelutasoa.

Valmisteluryhmän näkemys on, että **ennen päätöksiä** selvitystyön toteuttamisesta tulisi määrittää tarkemmin kartoituksen tuottamien tietojen käyttötarkoitus ja selvitystyön toimeksianto niin, että tavoitteena on nimenomaan rahoitusperiaatteen toteutumisen seuranta. Työryhmän näkemyksen mukaan selvitystyö voidaan mahdollisesti kytkeä Tulevaisuuden kunta -valmistelutyöhön.

Valmisteluryhmä ei nähnyt tarpeellisena käynnistää selvitystyötä, mikäli edellä kuvatut reunaehdot eivät jatkovalmistelussa toteudu.

Mikäli edellä kuvatut reunaehdot toteutuvat valmisteluryhmä esittää harkittavaksi esimerkiksi seuraavaa toteutus- ja etenemistapaa lakisääteisten tehtävien vaihtelun selvittämiseen:

- Selvitystyö voitaisiin toteuttaa kuntakokoryhmittäisellä otoksella. Kuntakokoryhmittely olisi sama kuin itsehallinnollisten tehtävien kartoituksessa (yhteensä kuusi ryhmää). Kustakin kuntakokoryhmästä haetaan ja valitaan 3–4 kuntaa, joiden kanssa selvitystyö toteutetaan yhteistyönä. Yhteensä selvitystyöhön osallistuisi siis 18–24 kuntaa. Asukaslukujen ohella kuntien valinnassa huomioidaan maantieteellinen kattavuus, kuntien palvelujen tuottamistapoihin liittyvät järjestelyt sekä kuntien valmius osallistua työhön.
- Työn aluksi tulee tehdä rajausta siitä, mitä kuntien tehtäviä ja niihin liittyviä palveluita kartoitukseen sisällytetään. Lähtökohtana on, että kartoitustyö on tarkoituksenmukaista kohdistaa merkittävimpiin lakisääteisiin tehtäviin erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonaloilta, joissa tiedetään kuntakohtaista vaihtelua olevan ja joiden kuntakohtaisista eroista ei ole saatavilla ajantasaista tietoa. Tehtävien valinnassa painotetaan lisäksi tehtävien taloudellista merkitystä. Selvitykseen valittavat tehtävät ja palvelut valitaan yhteistyössä ministeriöiden kanssa huomioiden jo käynnissä olevat kartoitukset ja selvitykset.

- Valmistelutyön tarkempi metodi ja toteutusmalli suunnitellaan yhdessä selvitystyöhön osallistuvien kuntien kanssa (esimerkiksi yhteinen työpajatyöskentely työn käynnistyessä). Tavoitteena on tuottaa kartoitukseen tarvittava tieto mahdollisimman yksinkertaisella tavalla.

Kartoitusta voidaan täydentää kaikkiin kuntiin kohdistuvalla kyselyllä ja muulla taustaineistolla. Myös muu jo olemassa oleva vertailutieto tulee hyödyntää täysimääräisesti. Täydentävä aineisto sekä mahdollinen kysely ja sen sisältö täsmentyvät hankkeen suunnittelutyön aikana. Selvitystyön lopputuloksena tuotetaan loppuraportti palvelutasovaihtelusta sekä kuntakokoryhmittäinen analyysi. Kuntakohtaista tietoa sisältävän aineiston julkaisusta sovitaan selvitykseen osallistuvien kuntien kanssa.

Liite 1: Kyselylomake kuntien itsehallinnollisten tehtävien kartoituksesta

Kuntien itsehallinnollisia tehtäviä ja vapaaehtoisia lakisääteisiä tehtäviä koskeva kysely / enkät om kommunernas självstyrelseuppgifter och frivilliga lagstadgade uppgifter

KUNTIEN ITSEHALLINNOLLISIA TEHTÄVIÄ JA VAPAAEHTOISIA LAKISÄÄTEISIÄ TEHTÄVIÄ KOSKEVA KYSELY

Tällä kunnille osoitetulla kyselyllä **kartoitetaan kuntien itsehallinnolliset tehtävät sekä vapaaehtoiset lakisääteiset tehtävät**. Kysely on jaoteltu kolmeen osaan. Ensimmäinen osa A koskee kunnan itsehallinnollisia tehtäviä (yleisen toimialan tehtäviä). Osa B koskee kunnan lakisääteisiä, mutta vapaaehtoisia tehtäviä. Osassa C kysytään vastaajan arvioita kunnan tehtävien kehittämisestä eri tehtäväalueilla.

Itsehallinnollisella tehtävällä (Osa A) tarkoitetaan tässä kyselyssä kunnan ottamaa tehtävää, jonka toteuttamiseen ei liity velvoittavaa lainsäädäntöä. Tehtävä on kunnalle vapaaehtoinen ja sen käynnistäminen on kunnan harkinnassa, se ei vaadi erillistä valtion viranomaisen lupaa eikä se ole ns. valtionosuustehtävä. Kunnilla on harkinta- ja päätösvalta sekä rahoitusvastuu, missä määrin ja laajuudessa nämä tehtävät hoidetaan. Esimerkki: Elinkeinöelämän edistäminen.

Lakisääteisen, mutta vapaaehtoisen (Osa B) tehtävän hoitaminen on kunnan harkinnassa. Käynnistäminen saattaa kuitenkin edellyttää valtion viranomaisen järjestämistä tms. lupaa. Esimerkki: lukiokoulutus (näitä tehtäviä kysytään vain niiltä osin, kun tietoa ei ole saatavilla muista lähteistä).

Käyttäkää vuoden 2014 tilinpäätöstä vastatessanne lainojen ja takausten määriä sekä nettokustannuksia koskeviin kysymyksiin.

Kysely on mahdollista keskeyttää jokaisen kysymyksen jälkeen. Keskeytettäessä järjestelmä antaa linkin, josta kyselyä voi jatkaa myöhemmin.

Kuntia pyydetään vastaamaan kyselyyn 18.6.2015 mennessä.

Lisätietoja kyselystä antavat neuvotteleva virkamies Ville-Veikko Ahonen (puh. 0295 530 066) ja lainsäädäntöneuvos Minna-Marja Jokinen (puh. 0295 530 820) valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osastolta. Kyselyn tekniseen toteuttamiseen liittyvistä asioista tietoja antaa osastosihteeri Kirsi Seppänen (puh. 0295 530 495).

ENKÄT OM KOMMUNERNAS SJÄLVSTYRELSEUPPGIFTER OCH FRIVILLIGA LAGSTADGADE UPPGIFTER

Genom denna till kommunerna riktade enkät **kartläggs kommunernas självstyrelseuppgifter och deras frivilliga lagstadgade uppgifter**. Enkäten är uppdelad i tre delar. Den första delen A gäller kommunens självstyrelseuppgifter (uppgifter inom det allmänna verksamhetsområdet). Del B gäller kommunens lagstadgade men frivilliga uppgifter. I del C ställs frågor om respondentens bedömning av hur kommunens uppgifter utvecklats inom de olika uppgiftsområdena.

I denna enkät avses med självstyrelseuppgift (del A) en uppgift som kommunen åtagit sig att göra och för genomförandet av vilken det inte finns någon förpliktande lagstiftning. Uppgiften är för kommunen frivillig och kommunen kan överväga att påbörja den utan separat tillstånd från en statlig myndighet, och den utgör inte ett statsandelsåliggande. Kommunen har prövnings- och beslutsrätt samt finansieringsansvar med avseende på i vilken grad och utsträckning dessa uppgifter sköts. Exempel: Främjande av näringslivet.

Kommunen kan besluta om en lagstadgad men frivillig uppgift (del B) ska genomföras. Det kan dock krävas tillstånd av en statlig myndighet för att påbörja uppgiften. Exempel: gymnasieutbildning (frågor om dessa uppgifter ställs endast i den mån informationen inte fås från andra källor).

Använd 2014 års bokslut då du svarar på frågor angående länens och garantiernas belopp samt nettokostnader.

Det är möjligt att avbryta enkäten efter varje fråga. Då enkäten avbryts ger systemet en länk, via vilken man kan fortsätta svara på enkäten i ett senare skede.

Kommunerna ombes svara på enkäten före den 18 juni 2015.

Mer information om enkäten lämnas av konsultativ tjänsteman Ville-Veikko Ahonen (tfn 0295 530 066) och lagstiftningsråd Minna-Marja Jokinen (tfn 0295 530 820) vid finansministeriets kommun- och regionförvaltningsavdelning. Information om frågor angående det tekniska genomförandet av enkäten lämnas av avdelningssekreterare Kirsi Seppänen (tfn 0295 530 495).

1. Kunta / Kommun
valitse kunta / välj kommun
2. Maakunta / Landskap
valitse maakunta / välj landskap
3. Vastaajan nimi / Respondentens namn:
avovastaus / öppet svarsfält
4. Vastaajan sähköposti / Respondentens e-postadress:
avovastaus / öppet svarsfält
5. Kuntakoko / Kommunens storlek:
☐ alle / under 6000
☐ 6001-10000
☐ 10001-20000
☐ 20001-40000
☐ 40001-100000
☐ yli / över 100001

Osa A. ITSEHALLINNOISET TEHTÄVÄT (YLEINEN TOIMIALA) / Del A. SJÄLVSTYRELSEUPPGIFTER (ALLMÄNT VERKSAMHETSOMRÅDE)

Vapaarahoitteinen asuntotuotanto / Fritt finansierad bostadsproduktion
OHJE: Tähän vastataan vain kunnan vapaarahoitteisten vuokralojen osalta. Kysymykset eivät siis koske kunnan yleishyödyllisiä vuokrataloja, kuten ARA-vuokraloyhtiöitä. / ANVISING: Ange här endast svar angående fritt finansierade hyresbostäder i kommunen. Med andra ord gäller frågorna inte kommunens allmännyttiga hyreshus, så som ARA-hyreshussamfund.
6. Toimiiko kuntanne vapaarahoitteisten asuinhuoneistojen vuokranantajana? / Fungerar er kommun som hyresvärd för fritt finansierade bostäder?
☐ kyllä / ja
☐ ei / nej
7. Mikäli vastasitte kyllä, kuinka paljon kunnallanne on vapaarahoitteisia vuokra-asuntoja, lukumäärä? / Om du svarade ja, hur många fritt finansierade hyresbostäder finns det i er kommun, antal?
avovastaus / öppet svarsfält
8. Mikäli vastasitte kyllä, kuinka paljon kunnallanne on vapaarahoitteisia vuokra-asuntoja, kerrosneliömetrit? / Om du svarade ja, hur många fritt finansierade hyresbostäder finns det i er kommun, kvadratmeter våningsyta?
avovastaus / öppet svarsfält
9. Toimiiko kuntakonserniinne kuuluva tytäryhteisö vapaarahoitteisten asuinhuoneistojen vuokranantajana? / Fungerar ett dottersamfund som ingår i er kommunkoncern som hyresvärd för fritt finansierade bostäder?
☐ kyllä / ja
☐ ei / nej
10. Mikäli vastasitte kyllä, kuinka paljon tytäryhteisöllänne on vapaarahoitteisia vuokra-asuntoja, lukumäärä? / Om du svarade ja, hur många fritt finansierade hyresbostäder har ert dottersamfund, antal?
avovastaus / öppet svarsfält

11. Mikäli vastasitte kyllä, kuinka paljon tytäryhteisöllänne on vapaarahoitteisia vuokra-asuntoja, kerrosneliömetrit? / Om du svarade ja, hur många fritt finansierade hyresbostäder har ert dottersamfund, kvadratmeter våningsyta?

avovastaus / öppet svarsfält

Elinkeinoelämän ja työllisyyden edistäminen / Främjande av näringslivet och sysselsättningen

12. Hoitaako kuntanne elinkeinoelämän tai työllisyyden edistämiseen liittyviä tehtäviä niin, että tehtäviä hoitaa kunnan oma päätoiminen viranhaltija tai työntekijä? / Sköter er kommun sådana uppgifter som befrämjar näringslivet eller sysselsättningen så att uppgifterna sköts av en tjänsteinnehavare eller arbetstagare som arbetar på heltid i kommunen?

☐ kyllä / ja

☐ ei / nej

13. Mikäli vastasitte kyllä, mitkä ovat toiminnan kustannukset kunnalle? / Om du svarade ja, vilka kostnader orsakar verksamheten kommunen?

avovastaus / öppet svarsfält

14. Hoitaako kuntanne elinkeinoelämän tai työllisyyden edistämiseen liittyviä tehtäviä yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa niin, että tehtäviä hoitaa jonkin toisen kunnan päätoiminen viranhaltija tai työntekijä? / Sköter er kommun sådana uppgifter som befrämjar näringslivet eller sysselsättningen i samarbete med andra kommuner så att uppgifterna sköts av en tjänsteinnehavare eller arbetstagare som arbetar på heltid i en annan kommun?

☐ kyllä / ja

☐ ei / nej

15. Mikäli vastasitte kyllä, mitkä ovat toiminnan kustannukset kunnalle? / Om du svarade ja, vilka kostnader orsakar verksamheten kommunen?

avovastaus / öppet svarsfält

16. Hoitaako kuntanne jonkin muun organisaation avulla elinkeinoelämän tai työllisyyden edistämiseen liittyviä tehtäviä (esim. tytäryhteisön, seudullisen kehitysyhtiön osakkaana, olemalla jonkin yhdistyksen jäsen tai ostamalla palvelut kuntakonsernin ulkopuoliselta yhteisöltä)? Miten? / Sköter er kommun med hjälp av en annan organisation uppgifter som främjar näringslivet eller sysselsättningen (t.ex. dottersamfund, som delägare i regionala utvecklingsbolag eller genom att vara medlem i något samfund eller genom att köpa tjänsterna från ett samfund utanför kommunkoncernen)? Hur?

avovastaus / öppet svarsfält

17. Mikäli vastasitte kyllä, mitkä ovat toiminnan kustannukset kunnalle? / Om du svarade ja, vilka kostnader orsakar verksamheten kommunen?

avovastaus / öppet svarsfält

18. Toimiiko kuntanne tai kuntanne tytäryhteisö toimitilojen vuokranantajana? (Ohje: toimitiloihin katsotaan kuuluviksi myös mm. erilaiset teollisuus- ym. hallit, liikehuoneistot jne.) / Fungerar er kommun eller er kommuns dottersamfund som hyresvärd för affärslokaler? (Anvisning: affärslokaler anses omfatta också bl.a. olika industrihallar m.m., affärslokaler o.s.v.)

☐ kyllä / ja

☐ ei / nej

19. Onko kuntanne antanut lainoja, takaussitoumuksia tai osakeyhtiölain tarkoittamia pääomalainoja kuntakonserniinne kuuluvalla yhteisöllä elinkeinoelämän tai työllisyyden edistämiseen liittyen (esim. liike- tai teollisuustilojen rakentamiseen, toiminnan käynnistämiseen ym.)? / Har er kommun beviljat samfund som ingår i er kommunkoncern lån, borgensförbindelser eller kapitallån som avses i aktiebolagslagen för att främja näringslivet eller sysselsättningen (t.ex. för att bygga affärs- eller industrilokaler, inleda affärsverksamhet o.s.v.)?

☐ kyllä / ja

☐ ei / nej

20. Mikäli vastasitte kyllä, mikä on lainojen euromäärä? / Om du svarade ja, vad är lånens belopp i euro?

avovastaus / öppet svarsfält

21. Mikäli vastasitte kyllä, mikä on takausten euromäärä? / Om du svarade ja, vad är garantiernas belopp i euro?
avovastaus / öppet svarsfält
22. Onko kuntanne antanut avustuksia elinkeinotoiminnan edistämiseen liittyen? / Har er kommun beviljat bidrag för att främja näringsverksamhet?
☐ kyllä / ja
☐ ei / nej
23. Mikäli vastasitte kyllä, onko avustuksen saaja ollut / Om du svarade ja, är bidragsmottagaren
☐ yhdistys / förening
☐ säätiö / stiftelse
☐ kuntakonserniin kuuluva yhtiö / bolag som tillhör kommunkoncernen
☐ kuntakonsernin ulkopuolinen yhtiö / bolag som står utanför kommunkoncernen
☐ muu taho, mikä? / annan instans, vilken?
24. Mikäli vastasitte kyllä, mikä on avustusten euromäärä? / Om du svarade ja, vad är bidragens belopp i euro?
avovastaus / öppet svarsfält
25. Edistääkö kuntanne muilla toimilla elinkeinotoimintaa? / Främjar er kommun näringsverksamhet på något annat sätt?
avovastaus / öppet svarsfält
26. Onko kuntanne antanut avustuksia työllisyyden edistämiseen liittyen? / Har er kommun beviljat bidrag för att främja sysselsättningen?
☐ kyllä / ja
☐ ei / nej
27. Mikäli vastasitte kyllä, onko avustuksen saaja ollut / Om du svarade ja, är bidragsmottagaren
☐ yhdistys / förening
☐ säätiö / stiftelse
☐ kuntakonserniin kuuluva yhtiö / bolag som tillhör kommunkoncernen
☐ kuntakonsernin ulkopuolinen yhtiö / bolag som står utanför kommunkoncernen
☐ muu taho, mikä? / annan instans, vilken?
28. Mikäli vastasitte kyllä, mikä on avustusten euromäärä? / Om du svarade ja, vad är bidragens belopp i euro?
avovastaus / öppet svarsfält
29. Edistääkö kuntanne muilla toimilla työllisyyttä? / Främjar er kommun sysselsättningen på något annat sätt?
avovastaus / öppet svarsfält
Kuntamarkkinointi / Marknadsföring av kommunen
30. Hoitaako kuntanne itse tai jonkun ulkopuolisen organisaation avulla kuntamarkkinointiin liittyviä tehtäviä (esim. seudullisen kehitysyhtiön osakkaana, olemalla jonkin yhdistyksen jäsen tai ostamalla palvelut kuntakonsernin ulkopuoliselta yhteisöltä)? / Sköter er kommun själv eller med hjälp av en utomstående organisation uppgifter angående marknadsföring av kommunen (t.ex. som delägare i ett regionalt utvecklingsbolag eller genom att vara medlem i något samfund eller genom att köpa tjänsterna från ett samfund utanför kommunkoncernen)?
☐ kyllä / ja
☐ ei / nej
31. Mikäli vastasit kyllä, selvitä miten? / Om du svarade ja, hur?
avovastaus / öppet svarsfält

32. Arvionne kuntamarkkinointiin liittyvien tehtävien kustannuksista? / Uppskatta kostnaderna för uppgifterna an-gående marknadsföring av kommunen?
avovastaus / öppet svarsfält
Yhdistysten ja vapaan kansalaistoiminnan tukeminen / Stödjande av föreningar och fri medborgarverksamhet
33. Kuinka paljon kunta myöntää avustuksia yhdistyksille, myönnettyjen avustusten kokonaismäärä? / Hur mycket be-viljar kommunen i bidrag till föreningar, totala beloppet av beviljade bidrag?
avovastaus / öppet svarsfält
34. Kuinka suuri osa avustuksista kohdistuu liikuntajärjestöille? (prosenttiosuus) / Hur stor del av bidragen riktas till id-rotts- och motionsföreningar? (andel i procent)
avovastaus / öppet svarsfält
35. Kuinka suuri osa avustuksista kohdistuu kulttuurijärjestöille? (prosenttiosuus) / Hur stor del av bidragen riktas till kulturföreningar? (andel i procent)
avovastaus / öppet svarsfält
36. Onko kuntanne antanut liikunta- ja kulttuurijärjestöjen lisäksi avustuksia muiden yhdistysten ja vapaan kansalais-toiminnan tukemiseksi? / Har er kommun beviljat bidrag för att stödja andra föreningar och fri medborgarverksamhet än idrotts- och motionsföreningar samt kulturföreningar?
☐ kyllä / ja
☐ ei / nej
37. Mikäli vastasitte kyllä, mikä on avustusten saajien toimiala/kohde? / Om du svarade ja, vad är bidragsmottagarens verksamhetsområde/objekt?
☐ kyläyhdistykset / byaföreningar
☐ nuorisojärjestöt / ungdomsföreningar
☐ eläkeläis- ja vanhusjärjestöt / pensionärs- och seniorföreningar
☐ vammaisjärjestöt / handikappföreningar
☐ muu, mikä? / annan, vilken?
38. Onko kuntanne antanut lainoja yhdistystoiminnan ja vapaan kansalaistoiminnan tukemiseksi? / Har er kommun be-viljat lån för att stödja föreningsverksamhet och fri medborgarverksamhet?
☐ kyllä / ja
☐ ei / nej
39. Mikäli vastasitte kyllä, mikä on lainojen euromäärä? / Om du svarade ja, vad är lånens belopp i euro?
avovastaus / öppet svarsfält
40. Onko kuntanne antanut takauksia yhdistystoiminnan ja vapaan kansalaistoiminnan tukemiseksi? / Har er kommun beviljat garantier för att stödja föreningsverksamhet och fri medborgarverksamhet?
☐ kyllä / ja
☐ ei / nej
41. Mikäli vastasitte kyllä, mikä on takausten euromäärä? / Om du svarade ja, vad är garantiernas belopp i euro?
avovastaus / öppet svarsfält

Poliittisen toiminnan tukeminen / Stödjande av politisk verksamhet
42. Onko kuntanne antanut taloudellista tukea poliittisille järjestöille ja valtuustoryhmille? / Har er kommun gett ekonomiskt stöd till politiska organisationer och fullmäktigegrupper?
☐ kyllä / ja
☐ ei / nej
43. Mikäli vastasitte kyllä, mikä on avustusten euromäärä? / Om du svarade ja, vad är bidragens belopp i euro?
avovastaus / öppet svarsfält
44. Onko kuntanne antanut muuta tukea poliittisille järjestöille ja valtuustoryhmille? (esim. kunnan toimitilojen maksuton käyttö ym.) / Har er kommun gett annat stöd till politiska organisationer och fullmäktigegrupper? (t.ex. avgiftsfri användning av affärslokaler och dylikt?)
☐ kyllä / ja
☐ ei / nej
Tietoverkkojen rakentaminen ja ylläpito / Anläggning och underhåll av datanät
45. Onko kuntanne rakennuttanut ja/ tai ylläpitääkö kuntanne yleiseen käyttöön tarkoitettuja tietoverkkoja? / Har er kommun anlagt och/eller upprätthåller er kommun datanät avsedda för allmänt bruk?
☐ kyllä / ja
☐ ei / nej
46. Mikäli vastasitte kyllä, mitkä ovat toiminnan nettomääräiset toimintakulut (toimintakate)? / Om du svarade ja, vilka är verksamhetens nettokostnader (verksamhetsbidrag)?
avovastaus / öppet svarsfält
47. Osallistuuko tai onko kuntanne osallistunut yleiseen käyttöön tarkoitettujen tietoverkkojen rakennuttamiseen tai ylläpitämiseen? / Deltar er kommun eller har er kommun deltagit i anläggning eller underhåll av datanät avsedda för allmänt bruk?
☐ kyllä / ja
☐ ei / nej
48. Mikäli vastasitte kyllä, mitkä ovat toiminnan nettomääräiset toimintakulut (toimintakate)? / Om du svarade ja, vilka är verksamhetens nettokostnader (verksamhetsbidrag)?
avovastaus / öppet svarsfält
49. Onko kunta antanut avustusta, lainaa tai takaussitoumusta yleiseen käyttöön tarkoitettujen tietoverkkojen rakennuttamiseen tai ylläpitämiseen? / Har kommunen beviljat bidrag, lån eller borgensförbindelser för anläggning eller underhåll av datanät avsedda för allmänt bruk?
☐ kyllä / ja
☐ ei / nej
50. Mikäli vastasitte kyllä, mikä on lainojen euromäärä? / Om du svarade ja, vad är lånens belopp i euro?
avovastaus / öppet svarsfält
51. Mikäli vastasitte kyllä, mikä on takausten euromäärä? / Om du svarade ja, vad är garantiernas belopp i euro?
avovastaus / öppet svarsfält

Pienvenesatamat / Småbåtshamnar
52. Ylläpitääkö kuntanne pienvenesatamaa? / Upprätthåller er kommun småbåtshamnar?
☐ kyllä / ja
☐ ei / nej
53. Mikäli vastasitte kyllä, mitkä ovat toiminnan nettomääräiset toimintakulut (toimintakate)? / Om du svarade ja, vilka är verksamhetens nettokostnader (verksamhetsbidrag)?
avovastaus / öppet svarsfält
54. Myöntääkö kuntanne avustusta jonkin toisen tahon toimesta ylläpidettävälle pienvenesatamalle? / Beviljar er kommun småbåtshamnar som upprätthålls av en annan instans bidrag?
☐ kyllä / ja
☐ ei / nej
55. Mikäli vastasitte kyllä, mitkä ovat toiminnan kustannukset? / Om du svarade ja, vilka kostnader orsakar verksamheten kommunen?
avovastaus / öppet svarsfält
Liikuntatoimeen liittyvät toiminnot (sisältää lakisääteiset ja itsehallinnolliset tehtävät) / Verksamheter som ingår i idrottssektorn (innehåller lagstadgade och självstyrelseuppgifter)
56. Ylläpitääkö kuntanne seuraavia liikuntapaikkoja? / Upprätthåller er kommun följande idrottsställen?
☐ jäähalli / ishall
☐ uimahalli / simhall
☐ monitoimihalli / allaktivitetshall
☐ ulkoilureitti / friluftsled
☐ lämmitetty tekonurmikenttä / uppvärmd konstgräsplan
☐ hiihtoputki/hiihtohalli / skidtunnel/skidhall
☐ laskettelurinne / slalombacke
☐ moottoriurheilurata / motorsportbana
☐ tenniskenttä / tennisplan
☐ kuntosali / gym
☐ lentopaikka / flygplats
☐ jokin muu / något annat
57. Liikuntapaikkojen ylläpidosta aiheutuvat nettokustannukset? / Nettokostnaderna för upprätthållandet av idrottsställen?
avovastaus / öppet svarsfält
58. Osallistuuko kuntanne jonkun muun tahon omistaman liikuntapaikan ylläpitoon (esim. toinen kunta, yhtiö, säätiö, yhdistys)? / Deltar er kommun i upprätthållandet av ett idrottsställe som ägs av en annan instans (t.ex. annan kommun, bolag, stiftelse, samfund)?
☐ jäähalli / ishall
☐ uimahalli / simhall
☐ monitoimihalli / allaktivitetshall
☐ ulkoilureitti / friluftsled
☐ lämmitetty tekonurmikenttä / uppvärmd konstgräsplan
☐ hiihtoputki/hiihtohalli / skidtunnel/skidhall
☐ laskettelurinne / slalombacke
☐ moottoriurheilurata / motorsportbana
☐ tenniskenttä / tennisplan
☐ kuntosali / gym
☐ lentopaikka / flygplats
☐ jokin muu / något annat

59. Liikuntapaikkojen ylläpitoon osallistumisesta kunnalle aiheutuvat kustannukset? / Kostnader som upprätthållandet av idrottsställen orsakar kommunen?
avovastaus / öppet svarsfält
Kulttuuri- ja sivistystoimeen liittyvät tehtävät (sisältää lakisääteiset ja itsehallinnolliset tehtävät) / Uppgifter som hänför sig till kultur- och bildningsväsendet (innehåller lagstadgade och självstyrelseuppgifter)
60. Ylläpitääkö kuntanne seuraavia kulttuuripalveluja? (pl. kirjastot ja taiteen perusopetus) / Upprätthåller er kommun följande kulturtjänster (förutom bibliotek och grundläggande konstundervisning)?
☐ museo / museum
☐ teatteri / teater
☐ orkesteri / orkester
☐ jokin muu / annan
61. Kulttuuripalvelujen ylläpidosta aiheutuvat nettokustannukset? / Nettokostnaderna för upprätthållandet av kulturtjänsterna?
avovastaus / öppet svarsfält
62. Osallistuuko kuntanne jonkun muun tahon järjestämän kulttuuripalvelun ylläpitoon (esim. toinen kunta, yhtiö, säätiö, yhdistys) (pl. kirjastot ja taiteen perusopetus)? / Deltar er kommun i upprätthållandet av en kulturtjänst som ordnas av en annan instans (t.ex. annan kommun, bolag, stiftelse, samfund) (förutom bibliotek och grundläggande konstundervisning)?
☐ museo / museum
☐ teatteri / teater
☐ orkesteri / orkester
☐ jokin muu / annan
63. Kulttuuripalvelujen ylläpitoon osallistumisesta kunnalle aiheutuvat kustannukset? / Kostnader som deltagandet i upprätthållandet av kulturtjänsterna orsakar kommunen?
avovastaus / öppet svarsfält
64. Onko kuntanne myöntänyt tukea yksityisille opetuksen ja koulutuksen järjestäjille (yhdistys, säätiö tai voittoa tavoittelematon yhtiö)? / Har er kommun beviljat stöd åt privata undervisnings- och utbildningsanordnare (förening, fond eller icke vinstdrivet bolag)?
☐ kyllä / ja
☐ ei/ nej
65. Mikäli vastasitte kyllä, niin miten ja missä laajuudessa tukea on annettu (esim. avustus, takaus, vuokran alennus jne.)? / Om ni svarade ja, ange hur och i vilken omfattning stöd beviljats (t.ex. bidrag, garanti, hyressänkning, etc.)?
avovastaus / öppet svarsfält
Muut kuntien itsehallinnolliset tehtävät (esim. maanlajityspaikat, matonpesupaikat, leikkipuistot jne.) Ohje: tähän kohtaan kunta voi itse nimetä kunnan itsehallinnollisia tehtäviä, joita ei yllä olevassa listassa ole. / Kommunens andra självstyrelseuppgifter (t.ex. jorddeponeringsställen, mattvättningsställen, lekparkar o.s.v.) Anvisning: här kan kommunen själva ange sina självstyrelseuppgifter som inte nämns i förteckningen ovan.
66. Muu itsehallinnollinen tehtävä / Annan självstyrelseuppgift:
avovastaus / öppet svarsfält
67. Toiminnan nettomääräiset toimintakulut (toimintakate)? / Verksamhetens nettokostnader (verksamhetsbidrag)?
avovastaus / öppet svarsfält

68. Muu itsehallinnollinen tehtävä / Annan självstyrelseuppgift:
avovastaus / öppet svarsfält
69. Toiminnan nettomääräiset toimintakulut (toimintakate)? / Verksamhetens nettokostnader (verksamhetsbidrag)?
avovastaus / öppet svarsfält
70. Muu itsehallinnollinen tehtävä / Annan självstyrelseuppgift:
avovastaus / öppet svarsfält
71. Toiminnan nettomääräiset toimintakulut (toimintakate)? / Verksamhetens nettokostnader (verksamhetsbidrag)?
avovastaus / öppet svarsfält
72. Muu itsehallinnollinen tehtävä / Annan självstyrelseuppgift:
avovastaus / öppet svarsfält
73. Toiminnan nettomääräiset toimintakulut (toimintakate)? / Verksamhetens nettokostnader (verksamhetsbidrag)?
avovastaus / öppet svarsfält
 Osa B. LAKISÄÄTEISET TEHTÄVÄT, JOTKA OVAT KUNNALLE VAPAAEHTOISIA Del B. LAGSTADGADE UPPGIFTER SOM ÄR FRIVILLIGA FÖR KOMMUNEN
Terveyspalvelut / Hälsovårdsuppgifter
74. Järjestääkö kuntanne kansallisten seulontaohjelmien ja kansallisten tutkimusten lisäksi muita vapaaehtoisia seulontoja? Ohje: Terveydenhuoltolaki (1326/2010) 14§: Kunnan on järjestettävä alueellaan valtakunnallisen seulontaohjelman mukaiset seulonnat. (Kunta voi lisäksi järjestää seulontoja ja terveystarkastuksia tietyn taudin tai sen esiasteen toteamiseksi tai taudin aiheuttajan löytämiseksi.) Linkki:https://www.thl.fi/web/terveyden-edistaminen/toimijat/terveyden-edistaminen-eri-toimialoilla/seulonnat/seulontaohjelmat / Ordinar er kommun utöver nationella screeningsprogram och nationella undersökningar andra frivilliga screeningar? Anvisning: Hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010) 14§ : En kommun ska ordna screening inom sitt område i enlighet med det nationella screeningprogrammet. (Utöver detta kan kommunen ordna screening och hälsoundersökningar i syfte att konstatera en viss sjukdom eller dess förstadium eller för att upptäcka sjukdomsalstrare.) Länk:https://www.thl.fi/sv/web/framjande-av-halsa/screening/screeningprogram
☐ kyllä / ja
☐ ei / nej
75. Mikäli vastasitte kyllä, mitä seulontoja ja millä alueella toteutetaan? / Om du svarade ja, hurdan screening och i vilken region?
avovastaus / öppet svarsfält
76. Mikäli vastasitte kyllä, mitkä ovat seulonnasta aiheutuneet kustannukset? / Om du svarade ja, hurdana kostnader orsakar screeningen?
avovastaus / öppet svarsfält
77. Antaako kuntanne muita rokotteita, kuin kansalliseen rokotusohjelmaan kuuluvat pakolliset rokotteet tai muut erityislainsäädännön perusteella annettavat pakolliset rokotteet? Ohje: Rokotukset; tartuntatautilaki (583/1986) 11 § ja STMA rokotuksista ja tartuntatautien raskaudenaikaisesta seulonnasta (421/2004) / Ger er kommun andra vacciner än de obligatoriska vacciner som ingår i det nationella vaccineringsprogrammet eller andra obligatoriska vacciner som ges på grundval av speciallagstiftning? Anvisning: Vaccineringslagen om smittsamma sjukdomar (583/1986) 11 § och social- och hälsovårdsministeriets förordning om vaccinationer samt om screening av smittsamma sjukdomar under graviditet (421/2004)
☐ kyllä / ja
☐ ei / nej

78. Mikäli vastasitte kyllä, mitä rokotuksia ja mille henkilöryhmille? / Om du svarade ja, hurdana vaccinerings och för vilka persongrupper?

avovastaus / öppet svarsfält

79. Mikäli vastasitte kyllä, mitkä ovat rokotteiden antamisesta aiheutuneet kustannukset? / Om du svarade ja, hurdana kostnader orsakar vaccineringarna?

avovastaus / öppet svarsfält

Opetus- ja koulutuspalvelut / Undervisnings- och kulturtjänster

80. Järjestääkö kunta toisessa kunnassa asuvalle lapselle päivähoitopalveluita myös muulloin kuin 4 §:ssä tarkoitetuissa kiireellisissä tapauksissa? Ohje: Laki lasten päivähoidosta (36/1973) (päivähoitopalvelujen tarjoaminen muiden kuntien asukkaille) / Ordnar kommunen dagvård för barn som bor i en annan kommun också i andra fall än sådant brådskande fall som avses i 4 § i lagen om barndagvård? Anvisning: Lagen om barndagvård (36/1973) (ordnande av barndagvård för invånare i andra kommuner)

☐ kyllä / ja

☐ ei / nej

81. Mikäli vastasitte kyllä, mitkä ovat toiminnasta aiheutuvat kustannukset? (euromääräinen arvio) / Om du svarade ja, hurdana kostnader orsakar verksamheten för kommunen? (uppskattning i euro)

avovastaus / öppet svarsfält

Joukkoliikenne ja yksityistienpito / Kollektivtrafik och väghållning av enskilda vägar

82. Järjestääkö kunta lakisääteisten kuljetusten lisäksi kaikille avointa joukkoliikennettä? / Ordnar kommunen utöver den lagstadgade transporten kollektivtrafik som är öppen för alla?

☐ kyllä / ja

☐ ei / nej

83. Mikäli vastasitte kyllä, minkä tyyppistä liikennettä, miten se hankitaan (menettelyt, yhteistyötahot) ja mitkä ovat toiminnan kustannukset? / Om du svarade ja, hurdan trafik, hur skaffas den (förfaranden, samarbetspartner) och vilka är verksamhetens kostnader?

avovastaus / öppet svarsfält

84. Avustaako kunta yksityistienpitoa? / Stödjer kommunen väghållningen av enskilda vägar?

☐ kyllä / ja

☐ ei / nej

85. Mikäli vastasitte kyllä, niin miten (työnä, raha-avustuksina tms.) ja millä summilla vuosittain? / Om du svarade ja, hur och med hur stor summa (i arbete, penningbidrag o. dyl.) per år?

avovastaus / öppet svarsfält

Osa C. KUNNAN TEHTÄVIEN MÄÄRÄN KEHITTYMINEN KUNNAN TEHTÄVÄALUEITTAIN
Del C. UTVECKLINGEN AV KOMMUNENS UPPGIFTER ENLIGT KOMMUNENS UPPGIFTSOMRÅDEN

86. Kuinka suuren osan kuntanne tehtävistä ja palveluista arvioisitte kuuluvan seuraaviin tehtäväryhmiin? Huom. arvio voi olla subjektiivinen arvio. Ohje: kuhunkin kenttään syötetään prosenttiosuusarvio, joiden yhteenlaskettu summa on 100 / Hur stor del av er kommuns uppgifter och tjänster uppskattar du att hör till följande uppgiftsgrupper? Obs. uppskattningen kan vara subjektiv. Anvisning: i varje fält anges ett procental så att summan blir 100

Lakisääteiset tehtävät / Lagstadgade uppgifter: avovastaus / öppet svarsfält

Muut tehtävät / Andra uppgifter: avovastaus / öppet svarsfält

87. Onko kunnassanne luovuttu viimeisen kolmen (3) vuoden aikana jostain itsehallinnollisesta tehtävästä tai muutoin vapaaehtoisuuteen perustuvasta tehtävästä? Mikäli tehtävistä on luovuttu, niin mistä syystä? / Har man i er kommun under de senaste tre (3) åren avstått från en självstyrelseuppgift eller en uppgift som grundar sig på frivillighet. Om man har avstått från en uppgift, varför?

avovastaus / öppet svarsfält

88. Onko kunnassanne suunnitelmia luopua seuraavan kolmen (3) vuoden aikana jostain itsehallinnollisesta tehtävästä tai muutoin vapaaehtoisuuteen perustuvasta tehtävästä? Mikäli tehtävästä suunnitellaan luovuttavan, niin mistä syystä? / Planerar man i er kommun att inom de tre (3) följande åren avstå från en självstyrelseuppgift eller en uppgift som grundar sig på frivillighet. Om man planerar att avstå från en uppgift, varför?

avovastaus / öppet svarsfält

Liite 2: Luettelo kyselyyn vastanneista kunnista

Alajärven kaupunki	Karstulan kunta
Alavuden kaupunki	Kaskisten kaupunki
Asikkalan kunta	Kauhajoen kaupunki
Espoon kaupunki	Kauniaisten kaupunki
Eurajoen kunta	Keminmaan kunta
Forssan kaupunki	Kemiönsaaren kunta
Hailuodon kunta	Keravan kaupunki
Halsuan kunta	Keuruun kaupunki
Hankasalmen kunta	Kihniön kunta
Hangon kaupunki	Kinnulan kunta
Harjavallan kaupunki	Kirkkonummen kunta
Hartolan kunta	Kiuruveden kaupunki
Heinäveden kunta	Kivijärven kunta
Helsingin kaupunki	Kontiolahden kunta
Hollolan kunta	Korsnäsin kunta
Huittisten kaupunki	Kotkan kaupunki
Hyrynsalmen kunta	Kouvolan kaupunki
Hyvinkään kaupunki	Kristiinankaupungin kaupunki
Hämeenkyrön kunta	Kruunupyyn kunta
Iisalmen kaupunki	Kuhmoisten kunta
Ikaalisten kaupunki	Kuopion kaupunki
Ilmajoen kunta	Kustavin kunta
Inarin kunta	Kärkölän kunta
Isonkyrön kunta	Laihian kunta
Imatran kaupunki	Lapinlahden kunta
Jalasjärven kunta	Lappeenrannan kaupunki
Joensuun kaupunki	Lapuan kaupunki
Juupajoen kunta	Lemin kunta
Jyväskylän kaupunki	Lempäälän kunta
Järvenpään kaupunki	Leppävirran kunta
Kaarinan kaupunki	Lestijärven kunta
Kaavin kunta	Lieksan kaupunki
Kangasniemen kunta	Limingan kunta
Kannuksen kaupunki	Liperin kunta
	Lumijoen kunta
	Luumäen kunta

Lohjan kaupunki
Marttilan kunta
Maskun kunta
Mustasaaren kunta
Muuramen kunta
Mynämäen kunta
Myrskylän kunta
Mäntsälän kunta

Naantalin kaupunki
Nakkilan kunta
Nousiaisten kunta
Närpiön kaupunki

Oripään kunta
Oulaisten kaupunki
Oulun kaupunki
Outokummun kaupunki

Paimion kaupunki
Pelkosenniemen kunta
Petäjäveden kunta
Pedersören kunta
Pihtiputaan kunta
Pirkkalan kunta
Porin kaupunki
Punkalaitumen kunta
Puumalan kunta
Pyhtään kunta
Porvoon kaupunki

Raahan kaupunki
Raision kaupunki
Rantasalmen kunta
Ranuan kunta
Rautalammin kunta
Reisjärven kunta
Riihimäen kaupunki
Ruokolahden kunta
Ruskon kunta

Sastamalan kaupunki
Savitaipaleen kunta
Savonlinnan kaupunki
Savukosken kunta
Seinäjoen kaupunki
Siikaisten kunta
Siikalatvan kunta
Siilinjärven kunta
Sulkavan kunta
Suomussalmen kunta

Taipalsaaren kunta
Taivalkosken kunta
Taivassalon kunta
Tampereen kaupunki
Tohmajärven kunta
Turun kaupunki
Tuusulan kunta
Tyrnävän kunta

Ulvilan kaupunki
Utajärven kunta

Vaasan kaupunki
Valkeakosken kaupunki
Valtimon kunta
Vantaan kaupunki
Varkauden kaupunki
Vehmaan kunta
Vesannon kunta
Vesilahden kunta
Vimpelin kunta

Ylitornion kunta
Ylivieskan kaupunki
Ylöjärven kaupunki
Äänekosken kaupunki

- Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (2015): Asuntomarkkinakatsaus 1/2015.
- Helsingin kaupunki (2015): Helsingin kaupungin tilinpäätös 2014. Helsingin kaupungin keskushallinnon julkaisuja 2015:2.
- Hurmeranta, A. & Huovinen, J. (2010): Arvio elinkeinopolitiikan panostuksista kunnissa vuonna 2009. Verkkojulkaisu. Suomen Kuntaliitto.
- Joensuun kaupunki (2014): Tilinpäätös 2013.
- Kansaneläkelaitos (2015): Kelan lapsiperhe-etuustilasto 2014.
- Kansaneläkelaitos (2014): Kelan lapsiperhe-etuustilasto 2013.
- Kansaneläkelaitos (2013): Kelan lapsiperhe-etuustilasto 2012.
- KT Kuntatyönantajat (2014): Palkat ja ammatit. URL: <http://www.kuntatyönantajat.fi/fi/kunta-työnantajana/palkat-ammatit-ja-tutkinnot/palkat-2014/Sivut/default.aspx>
- Lahtinen, J. & Selkee, J. (2014): Varhaiskasvatuksen hallinto, palveluseteli ja kuntalisät 2014. Selvitys lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon kuntalisistä, varhaiskasvatuksen hallinnosta sekä palvelusetelin käytöstä Manner-Suomen kunnissa. Suomen Kuntaliitto.
- Liikenne- ja viestintäministeriö (2013): Joukkoliikenteen rahoitus. Työryhmän raportti. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 12/2013.
- Liikunnan paikkatietojärjestelmä Lipas. URL: <http://www.liikuntapaikat.fi/lipas>
- Lukkarinen, E. (2010): Lainsäädäntö ja kirjaston arki. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2010:22.
- Nurmela, J. (2014): Joka kolmannessa kodissa asuu lemmikki. Tieto & Trendit 2/2014. Tilastokeskus.
- Nurminen, A. (2014): Eläinsuojeluvalvonnan järjestämisen vaihtoehdot. Maa- ja metsätalousministeriö.
- Opetushallitus (2012): Perusopetukseen valmistava opetus.
- Opetushallitus (2014): Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmän raportit. URL: <http://www.oph.fi/rahoitus/valtionosuudet/raportit>
- Opetushallitus (2015): Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus – Yksikköhintojen ja rahoituksen määräytyminen vuonna 2015. Oppaat ja käsikirjat 2015:8.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2010): Lukiokoulutuksen kehittämisen toimenpide-ehdotuksia valmistelevalle työryhmälle muistio. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:14.

Opetusministeriö (2008): Joustava perusopetus. JOPO –toiminnan vaikuttavuuden arviointi. Opetusministeriön julkaisuja 2008:36.

Oulun kaupunki (2015): Oulun kaupungin toimintakertomus ja tilinpäätös 2014.

Paananen, H., Haveri, A. & Airaksinen, J. (2014): Kunta elinvoiman johtajana. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 255.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto: Aluehallintovirastojen keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2013. Aluehallintovirastojen suorittama toimialansa peruspalvelujen arviointi. Pohjois-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja 14/2014.

Porin kaupunki (2014): Porin kaupungin talousarvio 2015 ja taloussuunnitelma 2015–2017.

Prusi, T. (2013): Kuntien itsehallinnollinen asema kaavoituksessa. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu.

Puukko, A. (2012): Kysely kuntien ja maakuntien liittojen EU- ja kansainvälisestä toiminnasta. Yhteenveto kyselyn vastauksista. Suomen Kuntaliitto.

Rissanen, K. (2015): Sosiaalisen luotatuksen kehittäminen. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:5.

Rontu, K.; Siltala, S.; Parviainen, J.; Lindqvist, H. & Tanskanen, M. (2015): Kunnan osallistuminen valtion tienpitoon vuosina 2011–2013. Raportti kyselytutkimuksen tuloksista. Verkkojulkaisu. Suomen Kuntaliitto.

Ruusuvirta, M. & Saukkonen, P. (2014): Kuntien kulttuuritoiminta lukujen valossa III. Kulttuuritoiminnan kustannukset 24 kaupungissa vuonna 2013. Suomen Kuntaliitto.

Sallinen S. (2007): Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto, Kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta, Oikeustieteiden laitos.

Sirola, P. & Nurmi-Koikkalainen, P. (2014): Kuljetuksesta liikkumiseen. Kuntakyselyn ja asiakashaastattelujen tuloksia vammaisten henkilöiden kuljetuspalveluista ja auton hankinnan tukimuodoista. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Työpaperi 24/2014.

Suomen Kuntaliitto (2008): Kunnan vuokratulojen omistajapoliittiset linjaukset. Verkkojulkaisu.

Suomen Kuntaliitto (2010): Ystävyyskunnista osaamisen ja tiedon vaihdon verkostoja. Kuntaliiton hanke ystävyyskuntatoiminnan tukemiseksi ja kehittämiseksi. Verkkojulkaisu.

Suomen Kuntaliitto (2012): Kunta-alan markkinointitutkimus 2012.

Suomen yleisten kirjastojen tilastotietokanta. URL: <http://tilastot.kirjastot.fi/>

Tampereen kaupunki (2015): Tilinpäätös 2014. Julkaisut. Toiminta ja talous 2015. Tampereen kaupunki, konsernihallinto, hallinto- ja talousryhmä.

Teknologian tutkimuskeskus VTT (2015): Uimahalliportaali. URL: <http://uimahallit.vtt.fi/>

Tilastokeskus: Kuntien ja kuntayhtymien raporttoiman talous- ja toimintatiedot. URL: http://pxweb2.stat.fi/Database/Kuntien_talous_ ja_toiminta/databasetree_fi.asp

Tilastokeskus: Statfin -tietokanta. URL: <http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/>

Turun kaupunki (2015): Turun kaupungin tilinpäätös 2014.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2014): Kansainvälistä suojelua saavien muutto vastaanotto-keskuksista kuntiin. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 26/2014.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2015): Selvitys talous- ja velkaneuvonnan nykytilasta ja järjestämisvaihtoehdoista. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 28/2015.

Valtiovarainministeriö (2011): Kuntiin kohdistuvan valtionohjauksen periaatteet. Normi-hanketyöryhmän ehdotukset. Valtiovarainministeriön julkaisuja 13/2011.

Valtiovarainministeriö (2013): Kuntien tehtävien kartoitus. Raportti 2012. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2013.

Valtiovarainministeriö (2014a): Kuntien tehtävien arviointi -työryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 23/2014.

Valtiovarainministeriö (2014b): Keskus- ja aluehallinnon virastoselvitys -hanke (VIRSU). Valtiolllisen ja kunnallisen aluehallinnon ja kuntien työnjakoa selvittävän alatyöryhmän muistio.

Valtiovarainministeriö (2015): Kuntien tehtävät ja velvoitteet 2015. Täydennysraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 30/2015.

Virtanen, A. (2014): Sosiaalinen luototus 2013 – Kuntakyselyn osaraportti. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Tilastoraportti 18/2014.

Väänänen, K. (2012): Kadonneen hallintorahan jäljillä. Opinnäytetyö. Savonia-ammatti-korkeakoulu.

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin 0295 160 01

Telefaksi 09 160 33123

www.vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-251-727-2 (pdf)