



ACTA 273

Pentti Meklin, Arto Koski, Marianne Pekola-Sjöblom
& Jenni Airaksinen

Kuntauudistukset leveämpiä hartioita etsimässä

ARTTU2-ohjelman tutkimuksia nro 8

ARTTU2 
Tutkimusohjelma Forskningsprogrammet

 Kuntaliitto
Kommunförbundet

Pentti Meklin, Arto Koski,
Marianne Pekola-Sjöblom & Jenni Airaksinen

Kuntauudistukset leveämpiä hartioita etsimässä

ARTTU2-tutkimusohjelman loppuraportti

ARTTU2-ohjelman tutkimuksia nro 8



SUOMEN KUNTALIITTO
HELSINKI 2019

KIRJOITTAJAT

Pentti Meklin

Arto Koski

Marianne Pekola-Sjöblom

Jenni Airaksinen

Kannen kuva: Pixhill.com

ISBN 978-952-293-651-6 (painettu)

ISBN 978-952-293-652-3 (pdf)

ISSN 1237-8569 (painettu)

ISSN 2490-0699 (pdf)

© Suomen Kuntaliitto ja kirjoittajat

Helsinki 2019

Painopaikka: Kuntatalon paino

Myynti:

Suomen Kuntaliiton julkaisumyynti

www.kuntaliitto.fi/kirjakauppa

Tilausnumero 509509

Suomen Kuntaliitto

Toinen linja 14

PL 200

00101 Helsinki

Puh. 09 7711

www.kuntaliitto.fi

ESIPUHE

Viimeiset vuosikymmenet ovat olleet kuntien uudistumisen ja uudistamisen kannalta kiivasta aikaa. Uudistuksia on käynnistetty useita ja osa niistä on mennyt maaliin, osa kaatunut kalkkiviivoille. Suurten reformien kanssa yhtäaikaaisesti on käynnissä ollut monenlaisia pienempiä ja paikallisempia uudistamisen virtoja, joilla on myös vaikutuksensa kuntien toimintaan.

Tutkimusohjelmien avulla tuotamme systemaattista ja vertailukelpoista tutkimustietoa yhtäältä kuntiin kohdistuneiden ja kohdistuvien uudistusten ja toisaalta kuntien itse toteuttamien uudistusten seurauksista. ARTTU2-tutkimusohjelmassa olemme selvittäneet, miten viimeaikaiset uudistukset ovat vaikuttaneet muun muassa kunnallisiin palveluihin, demokratiaan ja johtamiseen, kuntatalouteen sekä yhdyskuntarakenteeseen ja elinvoimaan.

Tämä loppuraportti vetää yhteen viimeisimmän tutkimusohjelman, mutta kokoa myös yhteen Kuntaliiton toteuttamien aikaisempien tutkimusohjelmien tuloksia ja oppeja. Raportti on tehty ARTTU2-tutkimusohjelman johdon yhteistyönä, mutta raportissa hyödynnetyjen tutkimusraporttien kirjoittamiseen on osallistunut valtava määrä asiantuntijoita.

Lämmin kiitos hyvästä yhteistyöstä kaikille ARTTU2-tutkimusohjelmaan vuosina 2014–2019 eri tavoin osallistuneille tahoille ja henkilöille: tutkimusohjelman johdolle, tutkimuskunnille, tutkimusohjelmaa rahoittaneille ministeriöille, Kevalle, Kuntaliitto-konsesrnin asiantuntijoille ja tutkimuksia tehneille tutkijoille eri yliopistoissa ja tutkimuslaitoksissa.

Toivomme, että tämäkin raportti kuluisi uudistuksia suunnittelevien ja toteuttavien ihmisten käsissä, jotta tehdystä ja nähdystä voitaisiin oppia ja viisastua seuraavia uudistumisponnistuksia ajatellen. Toiveemme on, että ARTTU2-tutkimusohjelma ja sen edeltäjät – Paras-ARTTU- ja KuntaSuomi 2004 -tutkimusohjelma – edistäisivät osaltaan tietoon perustuvaa uudistamista maassamme.

Helsingissä huhtikuussa 2019

Minna Karhunen
toimitusjohtaja, Kuntaliitto

Sisällysluettelo

Esipuhe	3
Tiivistelmä	7
Resumé	9
Abstract	11
Luku 1. Johdanto	13
1.1 Tutkimusohjelman kuvaus	13
1.2 Tutkimuskuntien lähtötilanne	17
OSA I	
Uudistukset kuntien ja kuntatoimijoiden näkökulmasta	22
Luku 2. Kunnat uudistuksissa	22
2.1 Kuntien poliittiset voimasuhteet ja muutokset kunnissa	22
2.2 Kuntien johtamisjärjestelmät	23
2.3 Havaintoja kuntien ja kuntakonsernien taloudesta	27
2.4 Kuntajakoselvitykset ja kuntaliitokset vuosina 2005–2017	30
2.5 Sote-hallintorakenteet ja palvelujen järjestämistavat	33
2.6 Kouluverkkomuutokset	41
Luku 3. Kuntien tulevaisuusnäkökulmat uudistusten valmisteluvaiheessa	45
3.1 Hyvinvoinnin edistäminen strategisena päämääränä	45
3.2 Sivistyskunta – tulevaisuuden kunta?	46
3.3 Kunnan elinvoima ja pitkäjänteinen suunnittelu	47
3.4 Digitalisaatio kuntastrategioissa	48
3.5 Kokeilut tulevaisuuden kunnan rakentamisessa	48
3.6 Kuntaliitosten tulevaisuus on monen tekijän summa	49
Luku 4. Kuntalaiset uudistuksissa	51
4.1 Kunta kuntalaisten arvioimana	51
4.2 Uudistukset kuntalaisten arvioimina	57
Luku 5. Kuntapäättäjät uudistuksissa	59
5.1 Kuntapäättäjät ja kunnat	59
5.2 Kuntapäättäjät uudistusten reaaliaikaisina arvioitsijoina	62
Luku 6. Henkilöstö uudistuksissa	65
6.1 Henkilöstökehitys kunnissa	65
6.2 Kuntien henkilöstö uudistusten strategisena voimavarana	66
OSA II	
Uudistukset – menneisyys, nykytila ja tulevaisuus	73
Luku 7. Havainnot ja opit kuntien uudistuksista vuosilta 1995–2018	73
7.1 KuntaSuomi 2004 -ohjelma Lipposen I ja II hallituksen aikana vuosina 1995–2004	75
7.2 Paras-ARTTU Vanhasen ensimmäisen ja toisen hallituksen aikana vuosina 2005–2011	79
7.3 ARTTU2 Kataisen ja Stubbin hallitusten aikana vuosina 2011–2014	83

7.4	ARTTU2 Sipilän hallituksen aikana vuosina 2015–2018	86
7.5	Suurten uudistusten keskeiset teemat	91

Luku 8. Onko tämä oikeasti näin vaikeata? Näkökulmia tulevaisuuden

kuntauudistuksiin

		94
Suuria rakenneuudistuksia perusteltu kahdella näkökulmalla		94
Kuntapäättäjät suhtautuneet nihkeästi rakenteellisiin muutoksiin		95
Tavoiteltu kuntakoko on vaihdellut – niin myös perustelut		96
Kuntakoon kasvattamisesta sote-palvelujen siirtämiseen isompiin yksikköihin		96
Uudistustarpeesta oltu samaa mieltä, mutta ei uudistamisen keinoista		96
Onko edessä taas kuntarakenneuudistuksia?		97
Tulevaisuuden kehitystrendit viitoittavat kuntien kehityssuuntaa		97
Kuntien eriytymiskehitys vaikuttaa kuntauudistustarpeisiin		98
Uudistusten tavoitteena kuntalaisten paras – mitä mieltä kuntalaiset ovat?		98
Kuntalaiset vallankäyttäjinä ja äänestäjinä		99
Kuntalaiset palvelujen käyttäjinä		99
Kuntalaiset palvelujen rahoittajina		100
Entä päättäjien näkemykset kunnasta ja tulevaisuudesta?		101
Lopuksi		101

Liitteet

		103
Liite 1. ARTTU2-ohjelmassa julkaistut ja tämän raportin lähteinä käytetyt raportit 2015–2019 ilmestymisjärjestyksessä		103
Liite 2. Muita tässä raportissa käytettyjä lähteitä		107
Liite 3. ARTTU2-tutkimusohjelmaan ja sen osaprojektien tutkimuksiin osallistuneet henkilöt ja tahot		109
Liite 4. ARTTU2-tutkimusohjelman organisointi 2015–2018		110
Liite 5. Tietoja ARTTU2-tutkimuskunnista		111
Liite 6. ARTTU2-tutkimusohjelman 22.3.2018 päätösseminaarin yhteydessä julkaistu mediatiedote		113

Tiivistelmä

Meklin Pentti, Arto Koski, Marianne Pekola-Sjöblom & Jenni Airaksinen: Kuntauudistukset leveämpiä hartioita etsimässä. ARTTU2-tutkimusohjelman loppuraportti. ARTTU2-ohjelman tutkimuksia nro 8. Acta nro 273. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2019.

Viimeiset vuosikymmenet ovat olleet kuntien uudistamisen näkökulmasta kiireisiä. Hallitus toisensa jälkeen on pyrkinyt uudistamaan kuntien rakenteita ja palveluita enemmän tai vähemmän onnistuneiden reformien avulla. Uudistushankkeiden tuotosten ja seurausten selvittämiseksi ja kuntien uudistumisen tukemiseksi Kuntaliitto on vuodesta 1995 alkaen koordinoanut tutkimusohjelmia, joiden tavoitteena on ollut tuottaa systemaattista ja vertailukelpoista tutkimustietoa yhtäältä kuntiin kohdistuneiden ja kohdistuvien uudistusten ja toisaalta kuntien itse toteuttamien uudistusten seurauksista. Ohjelmissa on laajoin aineistoin ja monipuolisin lähestymistavoin selvitetty, miten uudistukset ovat vaikuttaneet muun muassa kunnallisiin palveluihin, demokratiaan ja johtamiseen, kuntatalouteen sekä yhdyskuntarakenteeseen ja elinvoimaan.

Tämä käsillä oleva raportti on vuosina 2014–2018 toteutetun ARTTU2-tutkimusohjelman loppuraportti, jossa

- kootaan ja tiivistetään keskeisiä osia paitsi tämän tutkimusohjelman myös aikaisempien Paras-ARTTU- ja KuntaSuomi 2004 -tutkimusohjelmien aikana tehdyistä selvityksistä,
- tiivistetään miten kuntalaiset, päättäjät ja henkilöstö ovat kokeneet meneillään olevat uudistukset, samoin kuin aikaisemmat eri tavoin toteutuneet kuntauudistukset,
- tulkitaan, millaisia havaintoja ja oppeja tämä ja aiemmat tutkimusohjelmat ovat tuottaneet
- kootaan yhteen ajatuksia kuntauudistusten tulevaisuudesta

ARTTU2-tutkimusohjelmassa on arvioitu käynnissä olleita uudistuksia 40 tutkimuskunnan näkökulmasta. Kunnat on valittu edustamaan mahdollisimman hyvin erikokoisia ja -tyyppisiä kuntia eri puolilta Suomea. Otosvalinnalla on pyritty mahdollistamaan yhtäältä tilastollista yleistettävyyttä ja toisaalta tarkempaa kuntakohtaista ja kuntaryhmittäistä tilannekuvausta.

Tutkimusten toteuttajina ovat olleet keskeiset kuntatutkimustahot. Vuosien 2014–2018 aikana ohjelmaan on eri tavoin osallistunut edustajia seuraavista yliopistoista ja tutkimuslaitoksista: Itä-Suomen, Lapin, Oulun, Tampereen, Turun ja Vaasan yliopistot, Åbo Akademi ja Työterveyslaitos. Tutkimusohjelmaa ovat rahoittaneet Kuntaliiton ja osallistujakuntien lisäksi Keva, valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ympäristöministeriö sekä opetus- ja kulttuuriministeriö. Työsuojelurahasto on toiminut Henkilöstö strategisena resurssina -osaprojektin päärahoittajana. Kuntaliitto on toiminut paitsi ohjelman koordinaattorina ja osarahoittajana myös yhtenä tutkimustahona

yhdessä konserniin kuuluvan koulutus- ja konsulttiyhtiö FCG:n kanssa.

Tässä loppuraportissa on valotettu useiden eri uudistusten ja moninaisten aineistojen kautta kuntien uudistamisen eri puolia. Mitä voimme päätellä kuntien uudistamisesta ja uudistumisesta tutkitun tiedon valossa. Tutkijat haastavat tutkitun tiedon avulla kehittämis- ja uudistustyön parissa toimivat tahot niin kunnissa kuin valtakunnallisestikin ottamaan opiksi jo tehdyistä uudistuksista ja hyödyntämään tätä tietoa tulevilla uudistuksissa.

Resumé

Meklin Pentti, Arto Koski, Marianne Pekola-Sjöblom & Jenni Airaksinen: Forskarperspektiv på kommunreformer i Finland (Kuntauudistukset leveämpiä hartioita etsimässä). Sammanfattande slutrapport om forskningsprogrammet ARTTU2. Undersökningar inom programmet ARTTU2, nr 8. Acta nr 273. Finlands Kommunförbund 2019.

De senaste årtiondena har präglats av intensiva reformer i kommunerna. Den ena regeringen efter den andra har strävat efter att förnya kommunernas strukturer och tjänster genom mer eller mindre lyckade reformer. I syfte att utreda reformprojektens resultat och konsekvenser samt stödja kommunernas förnyelse, har Kommunförbundet sedan 1995 koordinerat olika forskningsprogram vars mål varit att producera systematiska och jämförbara forskningsrön om effekterna av dels reformer som ålagts och kommer att åläggas kommunerna och dels reformer som kommunerna själva genomfört. Programmen har genom omfattande data och mångsidiga angreppssätt utrett hur reformerna har inverkat på bland annat de kommunala tjänsterna, demokratin och ledningen, den kommunala ekonomin samt samhällsstrukturen och livskraften.

Detta är slutrapporten från forskningsprogrammet ARTTU2, som genomfördes åren 2014–2018. Rapporten

- sammanställer och komprimerar centrala delar av de utredningar som gjorts inte bara inom detta forskningsprogram utan också inom de tidigare forskningsprogrammen ARTTU (utvärdering av strukturreformen) och KommunFinland 2004;
- summerar hur kommuninvånarna, beslutsfattarna och de kommunalt anställda har upplevt de pågående reformerna, liksom också tidigare kommunreformer som genomförts på olika sätt;
- tolkar de observationer och lärdomar som detta och tidigare forskningsprogram har gett upphov till;
- samordnar tankar om kommunreformernas framtid.

Forskningsprogrammet ARTTU2 utvärderade de pågående reformerna ur de 40 deltagande kommunernas perspektiv. Deltagarna valdes så att de så väl som möjligt skulle representera kommuner av olika storlek och typ från olika delar av landet. Syftet med detta urval var att möjliggöra å ena sidan en statistisk allmängiltighet, å andra sidan en mera detaljerad lägesbeskrivning av de enskilda kommunerna och av grupper av kommuner.

Forskningen genomfördes av de centrala aktörer som bedriver kommunforskning. Under åren 2014–2018 har representanter från följande universitet och forskningsinstitut på olika sätt deltagit i programmet: Östra Finlands universitet, Lapplands universitet, Uleåborgs universitet, Tammerfors universitet, Åbo universitet och Vasa universitet samt Åbo Akademi och Arbetshälsoinstitutet. Forskningsprogrammet finansierades av Kommunförbundet och de deltagande kommunerna samt av Keva, Finansministeriet,

Social- och hälsovårdsministeriet, Miljöministeriet och Undervisnings- och kulturministeriet. Arbetarskyddsfonden var huvudfinansiär för delprojektet Personalen som strategisk resurs. Kommunförbundet medverkade i programmet i egenskap av samordnare och delfinansiär, och deltog därtill också i själva forskningsarbetet i samarbete med utbildnings- och konsultbolaget FCG som hör till förbundskoncernen.

Denna slutrapport belyser olika aspekter av kommunernas förnyelse genom en analys av flera olika reformer och varierande material. Vilka slutsatser kan vi dra om omstruktureringen och förnyelsen av kommunerna i ljuset av forskningsrönen? Med dessa forskningsrön utmanar forskarna de aktörer som är verksamma i utvecklings- och reformarbetet, såväl i kommunerna som på riksnivå, att ta lärdom av redan genomförda reformer och att utnyttja denna information i samband med kommande reformer.

Abstract

Meklin Pentti, Arto Koski, Marianne Pekola-Sjöblom & Jenni Airaksinen: Finnish local government reforms from a research perspective. (Kuntauudistukset leveämpiä hartioita etsimässä). A summary report of the findings of the ARTTU2 Research Programme. ARTTU2 Research Programme Studies No. 8. Acta No. 273. The Association of Finnish Local and Regional Authorities 2019.

The past decades have seen many efforts to reform municipalities. One government after another has sought to modernise municipal structures and services by undertaking more or less successful reforms. In order to determine the outcomes and consequences of these reform projects and to support municipal renewal, the Association of Finnish Local and Regional Authorities has since 1995 coordinated research programmes that have aimed to generate systematic and comparable research data on the consequences of various reforms, both past and ongoing, in municipalities and of reforms carried out by the municipalities themselves. The programmes have gathered extensive data and used various approaches to examine the impact of these reforms on local government services, democracy and leadership, municipal finances, the urban structure and municipal vitality.

This is the final report of the ARTTU2 Research Programme carried out between 2014 and 2018. The report

- compiles and summarises key parts of the studies conducted not only within this programme, but also within the Evaluation Research Programme ARTTU and the Finnish Local Government 2004 Research Programme;
- summarises how local residents, decision-makers and municipal staff have experienced the ongoing reforms and the previous local government reforms that have taken place in different ways;
- analyses the observations and lessons learnt from this and from the previous research programmes; and
- gathers thoughts about the future of municipal reforms.

The ARTTU2 Research Programme evaluated ongoing reforms from the perspectives of the 40 municipalities that participated in the research. The participants were selected to represent in the best way possible the different types and sizes of municipalities across Finland. With this choice of samples, the programme aimed at statistical generalisability on the one hand, and at a more detailed description of the situation of individual municipalities and groups of municipalities on the other hand.

The research was carried out by Finland's key research organisations. Between 2014 and 2018, representatives of the following universities and research institutes participated in the programme in different ways: The universities of Eastern Finland, Lapland, Oulu, Tampere, Turku, Vaasa and Åbo Akademi, and the Finnish Institute of Occupational Health. The Association of Finnish Local and Regional Authorities

financed the research programme together with the participatory municipalities, Keva (public sector pension provider), the Ministry of Finance, the Ministry of Social Affairs and Health, the Ministry of the Environment and the Ministry of Education and Culture. The sub-project 'Personnel as a strategic resource' was mainly funded by the Finnish Work Environment Fund. The Association of Finnish Local and Regional Authorities coordinated the programme, contributed to the funding and participated in the actual research together with FCG Consulting and Training, an affiliated company of the Association.

This final report sheds light on the different aspects of municipal renewal by looking into several reforms and drawing on a variety of data. What conclusions can we draw from municipal renewal and reforms based on scientific information? The researchers wish to use this information to challenge the people and organisations working on municipal renewal and development at both local and national levels to learn from the reforms undertaken so far and to use the information gained for the benefit of future reforms.

Luku 1. Johdanto

1.1 Tutkimusohjelman kuvaus

Viimeiset vuosikymmenet ovat olleet kuntien uudistamisen näkökulmasta kiivaita. Jokainen hallitus vuorollaan on pyrkinyt uudistamaan kuntien rakenteita tai palveluita enemmän tai vähemmän onnistuneiden reformihankkeiden avulla. Reformihankkeiden seurausten selvittämiseksi ja kuntien uudistumisen tukemiseksi Kuntaliitto on vuodesta 1995 lähtien koordinoanut tutkimusohjelmia, joiden tavoitteena on tuottaa systemaattista ja vertailukelpoista tutkimustietoa yhtäältä kuntiin kohdistuneiden ja kohdistuvien uudistusten ja toisaalta kuntien itse toteuttamien uudistusten seurauksista. Ohjelmissa on laajoin aineistoin ja monipuolisin lähestymistavoin selvitetty, miten uudistukset ovat vaikuttaneet muun muassa kunnallisiin palveluihin, demokratiaan ja johtamiseen, kuntatalouteen sekä yhdyskuntarakenteeseen ja elinvoimaan.

Käsillä oleva raportti on vuosina 2014–2018 toteutetun ARTTU2-tutkimusohjelman loppuraportti, jossa

1. kootaan ja tiivistetään keskeisiä osia paitsi tämän tutkimusohjelman myös aikaisempien Paras-ARTTU- ja KuntaSuomi 2004 -tutkimusohjelmien aikana tehdyistä selvityksistä
2. tiivistetään miten kuntalaiset, päättäjät ja henkilöstö ovat kokeneet meneillään olevat uudistukset samoin kuin aikaisemmat eri tavoin toteutuneet kuntauudistukset,
3. tulkitaan, millaisia havaintoja ja oppeja tämä ja aiemmat tutkimusohjelmat ovat tuottaneet.

Kunnissa toteutettujen ja tulevien uudistusten tutkimusohjelman eli ARTTU2-ohjelman taustalla on kunta- ja palvelurakenneuudistuksen eli Paras-hankkeen seurantaa ja arviointia varten vuonna 2007 käynnistetty ja vuoden 2012 loppuun jatkunut Paras-arviointitutkimusohjelma (Paras-ARTTU).

Jo ennen Paras-hankkeen ja Paras-ARTTU-tutkimusohjelman päättymistä vuonna 2011 pääministeri Jyrki Kataisen hallitus käynnisti koko maan laajuisen kuntarakenneuudistuksen, jonka tavoitteena oli vahvoin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne.

Kuntarakennelain (478/2103) mukaan uudistuksen toimijoina olisivat olleet kunnat, jotka vapaaehtoisilla kuntaliitoksilla olisivat luoneet tavoitellun elinvoimaisen kuntarakenteen. Käytännössä lähes kaikkien kuntien velvollisuutena oli tehdä kuntaliitosselvitys. Tältä pohjalta ARTTU2-tutkimusohjelman alkuvaiheissa muotoiltiin yleisen tason tutkimuskysymykset seuraavasti:

- Millaisia päätöksiä ja toimenpiteitä kunnat ovat tehneet ja ovat tekemässä kuntauudistuksen (ja sote-uudistuksen) aikana ja/tai mitä kunnissa on

tapahtunut?

- Millaisia vaikutuksia kuntien toimenpiteillä ja tapahtumilla on eri näkökulmista (talous, palvelut, henkilöstövoimavarat, yhdyskuntarakenne, elinvoima, demokratia ja johtaminen)?
- Miten valtionohjaus on vaikuttanut kuntien toimintaan kuntauudistuksessa?

Kuntarakenteen uudistushanke eteni kuitenkin toisella tavalla. Kuntarakennelain velvoitteen mukaisesti kunnat tekivät kuntien yhdistymisselvityksiä, mutta vastahakoisesti. Kuntien halukkuus liitoksiin oli vähäistä. Vuonna 2014 hallitus rajasi uudistuksen sisältöä koskemaan sote-palvelujen järjestämistä, mikä lakiesityksen (HE 324/2014 vp) mukaan olisi perustunut kuntapohjaiseen järjestelmään. Esityksen mukaan olisi perustettu viisi sote-aluetta, joiden rahoituksesta kunnat olisivat vastanneet. Perustuslakivaliokunnan lakiesityksestä esittämien perustuslaillisten ongelmien (PeL 67/2014 vp, PeL 75/2014 vp) seurauksena sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskeva järjestämislakiehdotus raukesi.

Kesällä 2015 aloittanut pääministeri Sipilän hallitus laati uuden esityksen, joka sisälsi maakunta- ja sote-uudistuksen. Laajan valmistelutyön tuloksena aikaansaadut lakiesitykset etenivät eduskuntakäsittelyyn, mutta ne kariutuivat, ja Sipilän hallitus erosi 8. maaliskuuta 2019.

Uudistus lähti liikkeelle vuonna 2015 kuntien näkökulmasta epämääräisesti. Kunnilta puuttui selvä tehtävä, jota niiden olisi pitänyt toteuttaa uudistuksessa. Ainakin alkuvaiheessa valtion vetämän uudistuksen haparointi saattoi aiheuttaa myös kuntien muiden uudistusten hidastumista tai jopa pysähtymistä. Kunnissa on koko maakunta- ja sote-uudistuksen ajan ajettu ikään kuin kaksilla rattailla. Kunnat ovat olleet aktiivisesti mukana kehittämässä mahdollisia maakuntia ja samalla ne ovat varautuneet tilanteeseen, jossa maakuntauudistusta ei tulekaan. Muista kuntiin kohdistuvista uudistuksista vuonna 2015 säädetty ja osin vasta nykyisen valtuustokauden alussa 1.6.2017 voimaan tullut uusi kuntalaki lienee merkittävin.

Uudistuksen muotoutuminen alkuperäisestä poikkeavasti merkitsi myös sitä, että uudistuksia arvioivan tutkimusohjelman sisältöä ja painotuksia piti suunnata uudelleen. Ohjelmassa piti osittain luopua kunnissa toteutettujen uudistusten tutkimisesta ennen-jälkeen -asetelmalla. Sen sijaan tutkittavat aiheet päätettiin etsiä kiinnostavista, yksittäisistä ja laajuudeltaan erilaisista teemoista, jotka kuvasivat enemmänkin asian tilaa kuin uudistuksen toteuttamista.

ARTTU2-ohjelman osatutkimukset ovat kohdistuneet lähinnä kolmeen aihepiiriin:

- Meneillään olevan uudistuksen reaaliaikainen arviointi sekä tehdyt kunta-liitokset ja liitosselvitykset
- Kuntien palvelujen ja kunnan alueen tila ja kehitysvaiheet
- Kuntalaisten, päättäjien ja kuntatyöntekijöiden kokemukset omista kunnista ja kuntien asemoitumisesta tapahtuneisiin ja suunniteltuihin muutoksiin ja uudistuksiin.

Tavoitteet ja tavoiteltavat hyödyt

ARTTU2-tutkimusohjelman tavoitteena on aiempien tutkimusohjelmien tapaan ollut tuottaa systemaattista ja vertailukelpoista tutkimustietoa yhtäältä kunnissa toteutetuista ja tulevista uudistuksista ja toisaalta toteutettujen ja tekeillä olevien uudistusten ja kehittämistoiminnan vaikutuksista palveluihin, talouteen, demokratiaan ja johtamiseen, henkilöstövoimavaroihin sekä elinvoimaan erityisesti tutkimukseen osallistuvissa kunnissa. Tutkimusohjelmalla on tavoiteltu seuraavia hyötyjä:

- Pitkäjänteistä ja systemaattista vertailutietoa paikalliseen ja kansalliseen päätöksentekoon ja johtamiseen
- Hyviä käytäntöjä kuntien kehittämistyöhön
- Kuntakentän moninaisuuden näkyväksi tekeminen
- Kuntien, tutkijoiden ja kansallisen tason toimijoiden verkostojen vahvistaminen sekä tutkimuksen ja käytännön vuoropuhelun edistäminen
- Aiempien uudistusten vaikutusten pidempiaikaista arviointia ja johtopäätöksiä
- Sillanrakennusta eri uudistusten välillä; ilman laajempaa, koordinoitua ohjelmaa kuntiin kohdistuvien uudistusten tutkimus ja arviointi jää liian satunnaiseksi ja hajanaiseksi
- Tietoa eduskuntavaalien 2015 ja kuntavaalien 2017 tiimoilla käytävään keskusteluun ja muihin käynnissä oleviin uudistuksiin.

Tutkimusohjelman toteutus

Tutkimusohjelma on koostunut useista osaprojekteista:

- Henkilöstö strategisena voimavarana (HSR) – erityisesti työn imu ja henkilöstöjohtaminen
- Kuntajakoselvitykset ja kuntaliitokset
- Kuntalaismielipiteet (palvelut, osallistuminen ja vaikuttaminen, luottamus, samaistuminen, uudistukset)
- Kuntapäätäjät, johtaminen ja johtamisjärjestelmät sekä digitalisaatio
- Palvelut, erityisesti kouluverkot, sivistystoimi, sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteet sekä hyvinvoinnin edistäminen
- Sivistyskunta
- Kuntatalous (kuntien talouden tasapaino, sote-kustannukset, kuntakonsernit)
- Yhdyskuntarakenne ja elinvoima, erityisesti monikeskisuus ja maankäyttö
- Uudistusten reaaliaikainen arviointi (REA)

Edellä lueteltujen lisäksi ohjelman alkuvaiheessa tuotettiin kuntien lähtökohtatilannetta kartoittavia, tilastotietoihin perustuvia raportteja mm. kuntien väestöstä ja työpaikoista.

Osaprojektien tuotoksina on syntynyt noin 50 tiivistä, pääosin *Uutta ARTTU2-ohjelmasta -julkaisusarjassa* julkaistua raporttia rajatuista tutkimuskohteista (lista

tutkimuksista liitteenä 1). Tutkimusohjelmassa on pyritty tuottamaan tutkimustietoa aiempaa nopeammin ja tiiviimmässä muodossa niin, että tieto palvelisi mahdollisimman hyvin kuntien ja muiden tahojen ajankohtaisia tiedontarpeita ja tiedot olisivat aiempaa helpommin hyödynnettävissä.

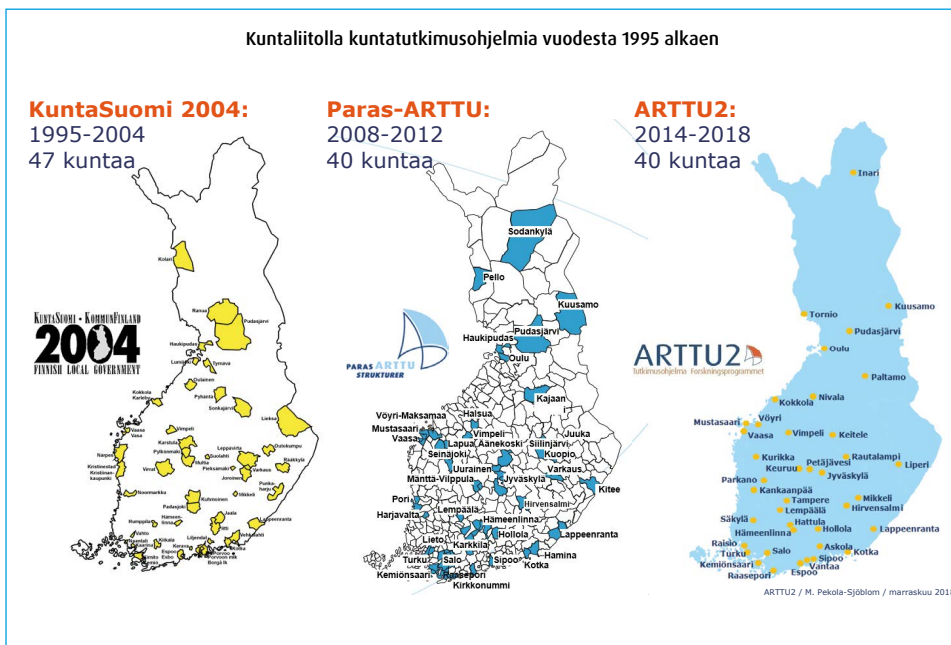
ARTTU2-tutkimusohjelmassa on arvioitu paitsi kunnissa toteutettavia ja kuntiin kohdistuvia uudistuksia myös Paras-hankkeen aikana suunniteltujen ja toteutettujen uudistusten pidempiaikaisia vaikutuksia kuntien kannalta. Tutkimusohjelman avulla on haluttu edistää pitkäjänteisen ja systemaattisen vertailutiedon tuottamista paikalliseen ja kansalliseen päätöksentekoon ja johtamiseen. Tutkimustiedon saaminen kuntia koskevien uudistusten vaikutuksista on nähty palvelevan myös kunnallisen itsehallinnon kehittämistyötä, kunnallisen itsehallinnon tulevaisuuden näkemyksen muodostamista sekä kunnan muuttuvan roolin jäsentämistä.

Tutkimustahot, yhteistyökumppanit ja tutkimuskunnat

Tutkimusten toteuttajina ovat olleet keskeiset kuntatutkimusta tekevät yliopistotahot. Vuosien 2014–2018 aikana ohjelmaan on eri tavoin osallistunut edustajia useista eri yliopistosta ja tutkimuslaitoksista (Itä-Suomen, Lapin, Oulun, Tampereen, Turun ja Vaasan yliopistot, Åbo Akademi ja Työterveyslaitos). (Lista tutkijoista ja tutkimustahoista liitteenä 3.)

Tutkimusohjelmaa ovat rahoittaneet Kuntaliiton ja osallistujakuntien lisäksi Keva, valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ympäristöministeriö sekä opetus- ja kulttuuriministeriö. Henkilöstö strategisena resurssina -osaprojekti on rahoitettu pääosin Työsuojelurahaston rahoituksella. Kuntaliitto on toiminut paitsi ohjelman koordinaattorina ja osarahoittajana myös yhtenä tutkimustahona yhdessä konserniin kuuluvan koulutus- ja konsulttiyhtiö FCG:n kanssa. (Liitteessä 4 kuvaus tutkimusohjelman organisoinnista.)

ARTTU2-tutkimusohjelmassa on ollut mukana 40 tutkimuskuntaa, jotka edustavat erikokoisia ja -tyyppisiä kuntia eri puolilta Suomea. Tutkimuskunnista 19 on samoja, jotka olivat mukana myös Paras-ARTTU-ohjelmassa. Kyseisistä kunnista kuusi (Hämeenlinna, Kotka, Lappeenranta, Pudasjärvi, Vaasa ja Vimpeli) ja lisäksi kolmesta kunnasta yksi kunnanosa, silloinen itsenäinen kunta (Kemiönsaaresta Kemiö, Oulusta Haukipudas ja Salosta Kiikala) osallistuivat myös KuntaSuomi 2004 -tutkimusohjelmaan vuosina 1995–2004. Edellä mainittujen lisäksi kolme kuntaa (Espoo, Kokkola ja Mikkeli) olivat mukana KS2004-ohjelmassa, mutta eivät edellisessä Paras-ARTTU-ohjelmassa (kuviot 1 ja 2).



Kuvio 1. Kuntaliiton koordinoimat kuntatutkimusohjelmat vuosina 1995–2018

Taulukko 1. ARTTU2-tutkimusohjelman avainlukuja pähkinänkuoressa

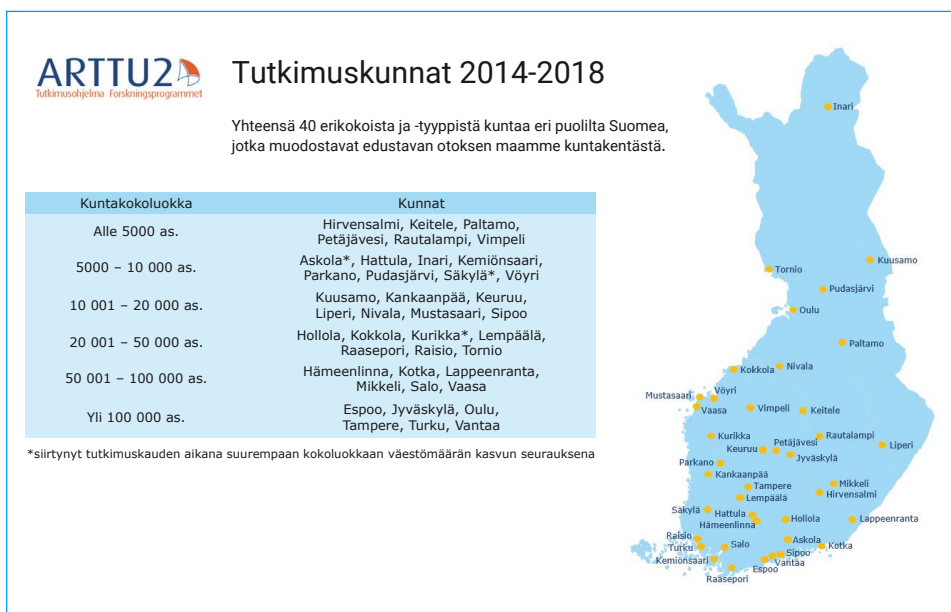
Toimikausi	syksy 2014 – kevät 2018
Tutkimuskuntia	40
Kuntien yhdyshenkilöitä	1-4/kunta, yht. noin 80.
Osaprojekteja	11, joiden alla erilaisia osatutkimuksia
Tutkimustahoja	10
Tutkijoita/tutkimusten tekijöitä	noin 40
Rahoittajatahoja	6 + 40
Tutkimusrahoitusta	noin 1,5 milj. euroa
Ilmestyneitä raportteja	48 (42 Uutta Artusta ja 6 Actaa)
Loppuraportti	keväänä 2019
Kyselyitä	14
Kyselyvastaajia	runsaat 41 000
Kuntaseminaareja	8 (ensimmäinen 9.12.2014)
Uutiskirjeitä	18
Mediatiedotteita & kuntauutisia	noin 50
Kolumneja ja blogeja	noin 15

1.2 Tutkimuskuntien lähtötilanne

Yleistä

Kuntakenttä on ollut jo pitkään muutosten kourissa. Osin muutokset ovat johtuneet valtion ja kuntien itsensä ajamista rakenteellisista uudistuksista ja osin kuntien toimintaympäristössä tapahtuneista ja tapahtuvista muutoksista.

Tämän tutkimusohjelman kohteiksi valittiin vuoden 2015 syksyyn mennessä kaikkiaan 40 kuntaa. Tutkimuskunnat valittiin edustamaan mahdollisimman hyvin erikokoisia ja -tyyppisiä kuntia eri puolilta Suomea. Valinnassa haluttiin varmistaa, että kuntajoukossa on riittävä määrä asukasluvultaan erikokoisia kuntia kustakin kuudesta kuntakokoluokasta ja että kustakin maakunnasta on mukana maakunnan kuntamäärästä riippuen vähintään yksi kunta. Lisäksi haluttiin varmistaa, että tutkimuskuntien joukossa on myös kaksikielisiä kuntia. Osovalinnan kautta pyrittiin mahdollistamaan yhtäältä tilastollista yleistämistä ja toisaalta tarkempaa kuntakohtaista ja kuntaryhmittäistä tilannekuvausta. Vaikka otos on pyritty kokoamaan edustavasti Suomen kunnista, ei tässä ole pyritty koko kuntajoukkoa koskeviin tilastollisiin analyyseihin, vaan aineistoa on käytetty ensi sijassa ilmiöiden kuvailuun. (Liitteessä 5 perustietoa tutkimuskunnista.)



Kuvio 2. ARTTU2-ohjelman tutkimuskunnat kartalla ja kuntakokoluokittain.

Tässä luvussa kuvataan tutkimuskuntia ja niissä tapahtunutta kehitystä pääosin tutkimusohjelman alkuvuosina.

Väestörakenne ja -kehitys tutkimuskunnissa

ARTTU2-tutkimuskunnissa asuu kolmasosa koko maan väestöstä. Tutkimuskuntien osuus vuosien 2005–2015 koko maan väestönkasvusta oli 63 prosenttia eli noin 150 000 henkilöä. Tutkimuskuntien yhteenlaskettu väestönkasvu on ollut suhteellisesti koko maan väestönkasvua selvästi voimakkaampaa. Yksittäisten tutkimuskuntien väliset erot ovat kuitenkin olleet suuria.

Tutkimuskunnista 16 menetti väestöään ajanjaksolla 2005–2015, kun taas 19 kunnassa väkimäärä lisääntyi. Viidessä kunnassa muutosta ei tapahtunut. Tutkimuskuntien väestömäärä on kasvanut suhteellisesti eniten väestömäärältään suurimmissa kunnissa ja pienentynyt yleensä pienimmissä kunnissa. Suurin osa väestönkasvusta kohdistui yli 100 000 asukkaan kaupunkeihin. Kokoluokkaan 10 001–20 000 kuuluvista tutkimuskunnista puolessa väestömäärä kasvoi ja puolessa väheni. Alle 10 000 asukkaan kokoluokkaan kuuluvista tutkimuskunnista ainoastaan Petäjävesi, Askola ja Hattula kasvattivat väestöään vuoteen 2015 mennessä.

Huomattavaa on, että vuosina 2015–2017 väestömäärän kehitys vahvistui entisestään, sillä peräti 28 kunnassa väestömäärän muutos oli negatiivinen. Inarin kunta on asukasluvultaan pienin positiivisen väkimäärän kehityksen kunta.

ARTTU2-tutkimuskuntien väestönkasvun ennusteet ovat vuonna 2015 tehtyjen analyysien perusteella vaihdelleet Paltamon -11 prosentista Lempäälän +18 prosenttiin. Suurimmat kasvuprosentit ovat suurimmissa kaupungeissa ja suurten kaupunkien lähikunnissa kauempana kasvukeskuksista olevien kuntien menettäessä väestöään. Luonnollisen väestönkasvun vaikutus on ollut positiivisinta suurissa kaupungeissa (Oulu, Vantaa ja Espoo) sekä suurten kaupunkiseutujen kasvavissa kunnissa. Kuolleisuus on ollut suurempaa kuin syntyvyys useimmissa pienissä kunnissa, mutta myös Mikkeliissä, Lappeenrannassa, Kotkassa, Salossa ja Hämeenlinnassa.

Muuttoliike. Maan sisäisen muuttoliikkeen suhteen suurten kaupunkiseutujen kunnat Sipoo, Lempäälä ja Petäjävesi ovat olleet vetovoimaisimpia. Heikoimmin maan sisäisessä muuttoliikkeessä ovat yleensä menestyneet ne kunnat, joissa väestönkehitys on muutoinkin ollut heikointa. Poikkeuksena tästä on Nivala, jossa luonnollinen väestönkasvu on ollut suurta, mutta samalla nettomuutto on negatiivista.

Nettosiirtolaisuus. Nettosiirtolaisuus on tuonut positiivista väestönkehitystä jokaiseen tutkimuskuntaan vuosina 2005–2015, suhteellisesti eniten Espooseen, Vantaalle, Vaasaan ja Vöyriin. Maahanmuuton myötä ulkomaiden kansalaisten ja vieraskielisten määrä on lisääntynyt lähes kaikissa tutkimuskunnissa, samalla kuntien väliset erot ovat kasvaneet. Ulkomaiden kansalaisia on tutkimuskuntien yhteenlasketusta väestöstä 5,2 % ja vieraskielisiä 7,7 %.

Ikärakenne. Väestön ikärakenne muuttuu merkittävästi seuraavan kymmenen vuoden aikana. Vanhusväestön määrä kasvaa ja työikäisten osuus väestöstä vähenee. Väestön vanheneminen tulee ennusteiden mukaan olevan Suomessa keskimäärin voimakkaampaa kuin muualla Euroopassa.

Ikärakenteen kehitystä mitataan kahdella luvulla: väestöllinen huoltosuhde ja taloudellinen huoltosuhde.

Väestöllinen huoltosuhde kuvaa huollettavien eli lasten ja vanhusten määrää suhteessa työikäisen väestön kokoon. Mitä pienempi luku on, sitä vähemmän huollettavia

suhteellisesti ottaen on. Jos luku ylittää sadan, huollettavia on enemmän kuin työikäisiä. Väestöllisen huoltosuhteen suhdeluvut ovat pääsääntöisesti suurimmat pienimmissä kunnissa. Väestöllisen huoltosuhteen ennakoitaan heikkenevän lähitulevaisuudessa lähes jokaisessa Suomen kunnassa.

Tutkimuskunnista suurimmat huoltosuhteet ovat olleet Paltamossa ja Keiteleellä. Monissa tutkimuskunnissa huoltosuhde heikkenee tasolle 100–130, jolloin työikäisiä on enää alle puolet koko väestöstä. Suhdeluvut tulevat kasvamaan voimakkaammin kaikissa kuntakokoluokissa, mutta muutokset ovat sitä voimakkaampia, mitä pienemmästä kunnasta on kyse.

Taloudellinen huoltosuhde ilmaisee työttömien ja muiden työvoiman ulkopuolella olevien määrän suhteessa työllisten määrään. Mitä suurempi taloudellisen huoltosuhteen arvo on, sitä enemmän huollettavia yhtä työssäkäyvää kohden on. Taloudellinen huoltosuhde kääntyi nousuun koko maan tasolla vuonna 2008. Vuosina 2014–2016 huoltosuhdetta mittaava luku oli 141–143, vuonna 2017 hieman positiivisempi eli 137.

ARTTU2-tutkimuskuntien osalta väestön ennakoitaan vähenevän 19 kunnassa ja lisääntyvän 21 kunnassa vuoteen 2025 mennessä. Vähenevän väestön kunnat ovat yleisesti ottaen samoja kuntia, joissa väestönkehitys on ollut laskusuuntaista jo aikaisemmin. Vuoteen 2035 mennessä yli 75-vuotiaiden osuus nousee kaikissa tutkimuskunnissa yli 10 prosenttiin väestöstä.

Työpaikat ja työssäkäynti

Työpaikat lisääntyivät ARTTU2-tutkimuskunnissa vuosina 2005–2012 keskimäärin kuudella prosentilla. Kyseiselle ajanjaksolle osuneet talouden taantumat näkyivät vuosien 2009 ja 2012 tiedoissa työpaikkojen vähenemisinä. Kuntien väliset erot ovat olleet kuitenkin merkittäviä. Manner-Suomen kunnista työpaikkamäärän kasvu oli ajanjaksolla 2005–2012 suurinta Lempäälässä (+35 %), väheneminen puolestaan suurinta Kaskinen (-39 %). Tutkimuskunnista työpaikat kasvoivat eniten koko Manner-Suomen kärkipaikkaa pitävässä Lempäälässä ja vähenivät eniten Salossa (-18 %). Vuosina 2012–2016 tutkimuskuntien kärkeen siirtyi työpaikkojen kasvun osalta Sipoo (+8,6 %) ja peränpitäjäksi Paltamo (-23 %).

Työpaikkojen lisäys on kohdistunut pääosin palveluihin. Jalostuksen ja alkutuotannon työpaikat ovat puolestaan vähentyneet. Palvelualojen työpaikat ovat lisääntyneet erityisesti kaupunkimaisissa kunnissa. Palveluvaltaisimmat työpaikkarakenteet ovat Turussa ja Espoossa, maa-, metsä- ja kalatalouden työpaikkojen osuudet ovat suurimmat Hirvensalmella ja Rautalammilla. Jalostuksen työpaikkojen osuudet ovat suurimmillaan Torniossa, mutta myös muutamassa maaseutumaisessa kunnassa jalostuksen osuus on merkittävä, esimerkiksi Vimpelissä (40 %), Askolassa (37 %) ja Keiteleellä (37 %).

Työpaikkojen toimialarakenne vaihtelee kunnan koon ja väestön keskittymisasteen mukaan. Työpaikkaomavaraisuus on suurin yli 50 000 asukkaan tutkimuskunnissa. Työpaikkaomavaraisuuteen vaikuttavat monet tekijät. Työpaikkojen lisäys ei aina tarkoita työpaikkaomavaraisuuden nousua.

Tutkimuskunnista käydään hieman muuta maata vähemmän asuinkunnan ulkopuolella töissä, sillä noin 31 prosenttia työllisistä pendelöi. Tähän vaikuttaa osittain tutkimuskuntien valinta. Mukana on paljon keskuskuntia eli niitä kuntia,

joihin nimenomaan tullaan töihin. Lisäksi on mukana liitoskuntia, jolloin toteutunut kuntaliitos on yhtenäistänyt työssäkäyntialueita.

Monikeskuksisuus kunnissa

Kuntien monikeskuksisuus on moniulotteinen ilmiö. Se kytkeytyy yhdyskuntarakenteen keskittymisen ja hajautumisen luonteeseen, keskustelusuhteisiin sekä keskusten maantieteelliseen sijoittumiseen toisiinsa nähden. Kuntien monikeskuksisuus on viime vuosikymmeninä lisääntynyt merkittävästi kuntaliitosten tuloksena.

Yksikeskuksisiksi määrittyvät kunnat, joissa koko taajamaväestö asuu kunnan suurimmassa ja samalla sen ainoassa taajamassa. Manner-Suomessa näitä kuntia oli vuoden 2013 tietojen perusteella 131 (43 % Manner-Suomen kunnista), monikeskuksisia kuntia vastaavasti 173 (57 %).

ARTTU2-tutkimuskunnista yksikeskuksisia kuntia on kuusi: Hirvensalmi, Parkano, Pudasjärvi, Rautalampi ja Vimpeli. Osa kunnista luokitellaan taajamarajaustensa perusteella yksikeskuksisiksi, mutta ovat rakennepiirteiltään selvästi monikeskuksia. Näitä on tutkimuskunnista kaikkiaan 11 eli Espoo, Hollola, Kotka, Lempäälä, Oulu, Raisio, Sipoo, Tampere, Turku, Vaasa ja Vantaa. Monikeskuksisia kuntia on yhteensä 24. Monikeskuksisimpia niistä ovat kuntaliitoskunnat Salo ja Raasepori sekä Vaasan kehyskunta Mustasaari.

Monikeskuksisuus lisääntyy, kun suurimman taajaman johtoasema vähentyy, taajamien vaikutusalueiden tasakokoisuus lisääntyy ja taajamaverkon alueellinen kattavuus parantuu. Osa monikeskuksisista kunnista on kaupunkimaisempia ja väkiluvultaan suurempia kuin yksikeskuksiset kunnat.

Monikeskuksisten kuntien haasteena – varsinkin kuntaliitosten seurauksena – on kunnan osien tasapainoinen kehittäminen. Monikeskuksisessa kunnassa moniäänisyys lisääntyy ja muodostuu useita valtaryhmittymiä, mikä voi kasvattaa kunnan sisäisiä jännitteitä. Siksi näissä kunnissa katsotaan tarvittavan vuorovaikutteista, verkostomaista ja horisontaalista päätöksentekokulttuuria. Kaiken kaikkiaan asuinalueiden erilaisuus on vähän hyödynnetty voimavara.

Lisätietoja:

Hirvonen Timo, Petri Kahila & Pasi Saukkonen: [Monikeskuksiset ARTTU-kunnat](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 6/2016.

Hirvonen Timo: [Monikeskuksisen kunnan indikaattorit](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 4/2017.

Piipponen Sirkka-Liisa: [Työpaikat ja työssäkäynti ARTTU2-kunnissa vuosina 2005-2013](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 4/2015.

Piipponen Sirkka-Liisa: [Väestörakenne ja -kehitys ARTTU2-tutkimuskunnissa](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 2/2017.

OSA I

UUDISTUKSET KUNTIEN JA KUNTATOIMIJOIDEN NÄKÖKULMASTA

Luku 2. Kunnat uudistuksissa

2.1 Kuntien poliittiset voimasuhteet ja muutokset kunnissa

ARTTU2-tutkimusohjelman käynnistyessä syksyllä 2014 valtuustot olivat toimineet jo lähes kaksi vuotta. Syksyn 2012 kuntavaalien jälkeen, vuoden 2015 kesäkuussa tuli voimaan uusi kuntalaki, jonka myötä kuntavaalien ajankohta myöhentyi huhtikuulle 2017, ja samalla se pidensi silloisten valtuustojen toimikautta puolella vuodella. Näin ollen esimerkiksi tutkimusohjelman puitteissa toteutettujen päättäjä- ja kuntalaistutkimusten vuosina 2015 ja 2017 tehdyt kyselyt ajoittuivat valtuustojen toimikaudelle 2013–2017.

Syksyn 2012 kuntavaaleissa ehdokkaiden ja valtuustopaikkojen kokonaismäärät laskivat lähinnä kuntaliitosten seurauksena. Sama trendi jatkui kevään 2017 vaaleissa. Ehdokkaiden määrä kuntaa ja valtuustopaikkaa kohti nousi vuonna 2012, mutta laski vuonna 2017. Kuntakohtaiset erot ovat olleet suuria kaikilla edellä mainituilla ulottuvuuksilla.

Äänestysaktiivisuus on ollut 2000-luvun vaaleissa vuoroin nousevaa, vuoroin laskevaa. Vuoden 2012 vaaleissa äänestysaktiivisuus laski koko maassa 58,3 prosenttiin, mutta keväällä 2017 nousi jälleen hieman ja oli 58,9 prosenttia. Kuntakohtaiset vaihtelut olivat suuria kaikissa vaaleissa. Sama trendi näkyi myös tutkimuskunnissa. Kevään 2017 vaaleissa äänestysaktiivisuus vaihteli Vantaan 52,3 prosentista Vöyrin 71,1 prosenttiin. Äänestysaktiivisuus nousi lähes joka toisessa ja laski runsaassa puolessa tutkimuskunnista.

Vuonna 2013 alkaneella valtuustokaudella keskustalla oli vajaa kolmannes valtuustopaikoista, SDP:llä ja kokoomuksella viidennes. Tutkimuskuntien valtuustojen paikkajakauma oli samansuuntainen kuin Manner-Suomen kunnissa keskimäärin. Myös perussuomalaisten osuuden kasvu näkyi niin koko maan tasolla kuin myös tutkimuskunnissa.

ARTTU2-tutkimuskunnista kahdeksassa yksi puolue sai yli puolet valtuustopaikoista vuoden 2012 vaaleissa. Kuudessa kunnassa oli keskustalla ja kahdessa kunnassa RKP:lla yksinkertainen enemmistö valtuustossa. Vuoden 2017 vaaleissa sekä keskustanemmistöisten että RKP-enemmistöisten tutkimuskuntien määrä kasvoi yhdellä. Tutkimuskunnissa näkyi sama trendi kuin koko maassa, eli vuoden 2012 vaaleihin asti jatkunut yksinkertaisten enemmistöjen valtuustojen määrän lasku taittui kevään 2017 vaaleissa. Lukumääräisesti tämä tarkoitti yksinkertaisen enemmistön valtuustojen määrän kasvua 88 kunnasta kuluvan valtuustokauden 95 kuntaan.

Kunnanvaltuutettujen ikä, sukupuoli ja kokemus

Kunnanvaltuustot vaihtelevat paitsi puolueiden voimasuhteiden osalta myös ikärakenteen, sukupuolijakauman ja kokemuksen mukaan.

Kevään 2017 kuntavaaleissa valittujen valtuutettujen keski-ikä oli 50 vuotta. Nuorimmat olivat 18-vuotiaita ja vanhimmat 84-vuotiaita. Koko maan tasolla alle 30-vuotiaiden valtuutettujen osuus on pysynyt saman suuruisena, 40–49-vuotiaiden osuus on pienentynyt ja 65 vuotta täyttäneiden osuus kasvanut. Kuntatasolla vaihtelut ovat suuria, niin myös ARTTU2-tutkimuskunnissa. Naisten osuus valituista valtuutetuista on kasvanut vähitellen vaali vaalilta. Kevään 2017 vaaleissa naisvaltuutettujen osuus nousi 39 prosenttiin. Kaikkiaan 26 kuntaan tuli valituksi naisenemmistöinen valtuusto, niistä seitsemän on tutkimuskuntia. Toisaalta kaikkiaan 23 kunnassa naisten osuus jäi alle neljännekseen, niistä neljä on tutkimuskuntia. Valtuutettujen vaihtuvuudessa ei ole tapahtunut koko maan tasolla suuria muutoksia. Kuntakohtaiset erot ovat kuitenkin suuria. Tutkimuskunnissa ensikertalaisten osuus vaihteli 26 prosentista 63 prosenttiin.

Kunnanvaltuustoihin valittujen kansanedustajien määrä on noussut vaali vaalilta aina 2000-luvun alusta saakka. Kevään 2017 vaaleissa istuvista kansanedustajista 159 eli 80 prosenttia tuli valituksi kuntansa valtuutetuksi. Heistä 66 tuli valituksi 20 tutkimuskunnan valtuustoon – lukumääräisesti eniten Espooseen ja Turkuun. Lisäksi neljä istuvaa europarlamentaarikkoa valittiin kunnanvaltuutetuksi, heistä yksi Vaasaan.

Lisätietoja:

Piipponen Sirkka-Liisa: [Kuntavaalit, luottamushenkilöt ja toimielimet ARTTU2-kunnissa vuosina 2005-2013](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 5/2015.

Pekola-Sjöblom Marianne ja Sirkka-Liisa Piipponen: [Kuntavaalit, ehdokkaat ja valitut vuonna 2017](#). Uutta kunnista nro 1/2018. Kuntaliiton julkaisusarja.

2.2 Kuntien johtamisjärjestelmät

Johtamisjärjestelmien uudistukset yleisiä

Poliittisen johtamis- ja päätöksentekojärjestelmän uudistaminen on ollut yleisesti kuntien agendalla, mutta uudistamisen aikataulut ovat vaihdelleet. Vuonna 2016 uudistamista tehtiin joka toisessa ARTTU2-tutkimuskunnassa. Toisaalta kahdessa tutkimuskunnassa oli päätetty, että johtamisjärjestelmää ei uusita ja kahdeksassa kunnassa järjestelmän mahdollinen uudistaminen ei ollut alkusyksyyn 2016 mennessä vielä edes esillä.

Vuonna 2016 käytössä ollut johtamisjärjestelmä oli kahdessa kolmesta tutkimuskunnasta otettu käyttöön ennen valtuustokautta 2013–2017, noin joka neljännessä kunnassa jo ennen vuotta 2000. Valtuustokauden 2013 alussa otti 10 tutkimuskuntaa käyttöön kyselyhetkellä käytössä olevan järjestelmän. Tutkimuskunnista kahdessa otettiin käyttöön uudistettu johtamisjärjestelmä kyselyvuoden 2016 aikana.

Johtamis- ja päätöksentekojärjestelmien uudistamisen lisäksi kunnissa on uudistettu myös muita johtamisen osa-alueita. Esimerkiksi kuntalaisten osallisuuden kehittäminen oli valtuustokaudella 2013–2017 agendalla lähes kaikissa tutkimuskunnissa. Myös kunnan johtamisen ja päätöksenteon avoimuutta kehitettiin yli puolessa tutkimuskuntia.

Lähes joka toisessa tutkimuskunnassa oli kunnan oman ilmoituksen mukaan pyrkimyksenä lisätä luottamushenkilöiden vaikuttamismahdollisuuksia valtuustokauden 2013–2017 aikana. Lähes yhtä useassa kunnassa (42 %) verkostojohtaminen ja verkostojen hallinta olivat kehittämisen kohteena.

Toimielinmuutokset näyttäytyivät lautakuntien vähentymisenä

Organisaation keventäminen näyttäytyy tyypillisesti toimielinten vähentämisenä ja päätöksentekoprosessin selkeyttämisenä. Toimielimistä lautakuntien määrä on vähentynyt kunnissa vuosien mittaan tasaisesti. Vuonna 2015 tehdyn, kuntavaaleja, luottamushenkilöitä ja toimielimiä ARTTU2-tutkimuskunnissa tarkastelleen selvityksen mukaan lautakuntien määrä tutkimuskunnissa väheni merkittävästi vuosina 2005–2013: keskimäärin kahdella lautakunnalla kuntaa kohti.

Koko Manner-Suomessa lautakuntien määrä väheni ajanjaksolla 1993–2013 alle puoleen ja vuosina 1993–2017 peräti kaksi kolmasosaa. Vuonna 1993 lautakuntia oli noin 3 100 ja vuonna 2017 enää noin 1 000. Edelliseen valtuustokauteen verrattuna lautakuntien määrä väheni 25 prosenttia.

Taulukko 2. Lautakuntien määrä ja muutokset Manner-Suomen kunnissa toimialoittain 1993–2017 (lkm:t). Luvut sisältävät yhteislautakunnat, mutta eivät vaali- ja tarkastuslautakuntia. (Lähde: Piipponen 2018, 5.)

Vuosi	Kuntien lkm	Yhdyskunta, tekniikka ja ympäristö	Opetus ja kulttuuri	Sosiaali ja terveys	Moniala	Muut	Yhteensä
1993	439	1 057	940	477	-	631	3 105
1997	436	938	882	465	-	438	2 723
2001	432	886	851	459	-	343	2 539
2005	416	760	794	417	-	271	2 242
2009	332	587	582	275	15	165	1 624
2013	304	593	484	226	9	95	1 407
2017	295	464	327	136	86	43	1 056
Muutos 1993–2017, lkm	-144	-593	-613	-341	+86	-588	- 2 049
Muutos 1993–2017, %	-33	-56	-65	-71		-93	-66

Kunnissa vain tarkastus- ja vaalilautakunnat ovat pakollisia. Muutoin kunnat voivat itse päättää lautakuntien lukumäärästä ja rakenteesta. 1990-luvun alun voimakas lautakuntien määrän väheneminen on perua vapaakuntakokeilusta. Sittenkin lautakuntien

lukumäärää ovat vähentäneet erityisesti kuntaliitokset. Kuntien määrä väheni vuosina 1993–2017 kaikkiaan kolmanneksella.

Kuntaliitosten lisäksi lautakuntien määrän vähenemiseen on vaikuttanut myös kuntien johtamisjärjestelmän uudistaminen sekä kuntien varautuminen valmisteilla olleen maakunta- ja sote-uudistuksen tuomiin mahdollisiin muutoksiin palvelutoimintaa uudistamalla. Tämä näkyy muun muassa monialalautakuntien lisääntymisenä. Lautakuntien määrä on vähentynyt suhteellisesti eniten sosiaali- ja terveystoimen alalla, mutta määrällisesti eniten opetus- ja kulttuuritoimialalla. Lautakuntien määrän väheneminen on ollut erittäin voimakasta myös lähinnä elinkeino- ja maaseutulautakunnista koostuvassa luokassa ”muut”.

Lisätietoja:

Majava Jarkko: [Kuntien poliittiset johtamis- ja päätöksentekojärjestelmät muutoksessa](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 8/2017.

Piipponen Sirkka-Liisa: [Johtamis- ja kokouskäytännöt ARTTU2-kuntien hallituksissa ja valtuustoissa 2015](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 9/2016.

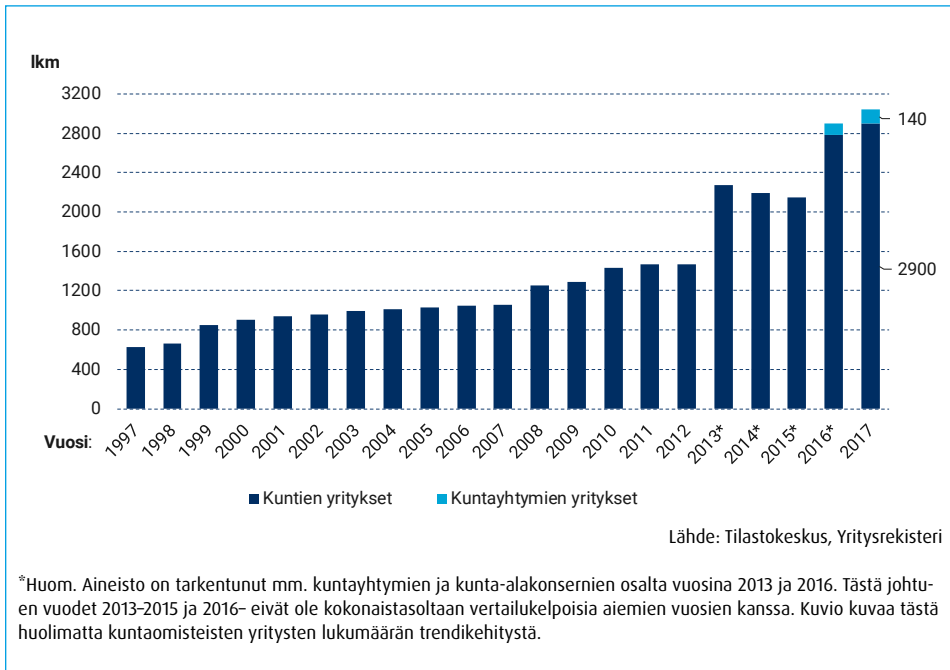
Piipponen Sirkka-Liisa: [Johtamismallit ja toimielimet Manner-Suomen kunnissa 2017](#). Uutta kunnista -julkaisu nro 7/2018. Kuntaliiton julkaisusarja.

Kunnista kuntakonserneja, kunnan johtamisesta konsernijohtamiseen

Kuntien toimintaan ja johtamisjärjestelmään on tuonut muutosta osaltaan se, että kunnat ovat viime vuosina muuttuneet yhä enemmän konserneiksi. Tämän seurauksena nykyiseen kuntalakiin sisällytettiin useita, erityisesti kuntakonsernin ohjausta ja johtamista korostavia säännöksiä. Jo ennen nykyistä kuntalakia kunnat perustivat kunnan tehtäviä hoitavia tytäryhteisöjä tai osakkuusyhteisöjä. Lainsäädännön mukaan tällaisia yhteisöjä ovat kuntayhtymät, osakeyhtiöt, osuuskunnat, säätiöt ja yhdistykset. Kehitystä kuvaa kuntaomisteisten yritysten määrän muutos vuosina 1997–2016 (kuva 3).

Kuntakonsernien tytäryhteisöjen määrä vaihteli ARTTU2-tutkimuskunnissa vuonna 2016 kuntakokoluokittain alle 5 000 asukkaan kuntien viidestä yli 100 000 asukkaan kuntien 42 tytäryhteisöön. Kunnat kuuluivat neljästä viiteen kuntayhtymään ja kunnissa oli 1–21 osakkuusyhteisöä. Suurimpien kuntakokoluokkien kunnissa oli myös jonkin verran alakonserneja. Kuntien tytäryhteisöt ovat syntyneet vähitellen esimerkiksi kuntien perustaessa asunto-osakeyhtiöitä. Tytäryhteisöjen määrää on lisännyt viime vuosina se, että kuntien on pitänyt kilpailuneutraliteettisistä yhtiöittä toimintoja.

Konsernirakenne vaikuttaa periaatteellisesti myös kunnan johtamisjärjestelmään. Voimassa olevassa kuntalaissa on määräyksiä konserniohjauksesta ja konsernin johtamisesta. Kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut hallintosäännössä määrätyt viranomaiset. Kuntalain mukaan konsernijohto vastaa omistajaohjauksen toteuttamisesta sekä konsernivalvonnan järjestämisestä, ellei hallintosäännössä toisin määrätä.



Kuvio 3. Kuntaomisteisten yritysten lukumäärä vuosina 1997–2016. (Lähde: Kuntaliitto).

Konserniyhteisöissä kunta on omistaja ja ohjaa toimintaa omistajaohjauksella. Kuntalain 47 pykälän mukaisesti konsernin omistajaohjauksen tehtävänä on huolehtia siitä, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus. Osaa tytäryhteisöistä kunta ohjaa palvelujen ostotoiminnan kautta.

Konserniohjauksen välineitä ovat kuntastrategia, omistajapolitiikan linjaukset, konserniohje, yhtiöjärjestykset ja osakassopimukset, tavoitteiden asettaminen tytäryhteisöille, edustajien valinta ja ohjeistaminen sekä ennakkoluvan pyytäminen konsernijohtolta määrättyihin hankkeisiin.

ARTTU2-julkaisusarjan konserniraporteissa tarkastellaan lähemmin kuntien talousarvioissa tytäryhteisöille asetettuja tavoitteita. Tavoitteiden asettelusta syntyy varsin vaihteleva kuva. Monissa kunnissa jäi epäselväksi, mitä kunta odottaa tytäryhteisöltä. Toisaalta voi olla niin, että tytäryhteisöt toimivat kuntakonsernin kokonaisedun mukaisesti ilman nimenomaisesti julkikirjoitettuja tavoitteita.

Lisätietoja:

Meklin Pentti & Heikki Pukki: [Kuntien moninaiset kuntakonsernit](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 3/2018.

Meklin Pentti: [Tavoitteet kuntakonsernin kokonaisedun osoittajana](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 8/2018.

Meklin Pentti & Heikki Pukki: [Konserniyhteisöjen taloussuhteet ARTTU2-tutkimuskunnissa](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 10/2018.

2.3 Havaintoja kuntien ja kuntakonsernien taloudesta

Kuntatalouden muutosvaiheita ei ARTTU2-tutkimusohjelmassa ole seurattu kokonaisvaltaisesti, vaan on keskitytty kolmeen teemaan: kuntien talouden tasapainoon, kuntakonsernien sisäisiin talousrakenteisiin ja sote-palvelukustannusten syntyyn vaikuttaviin tekijöihin.

Kuntien talouden kirjanpidollinen ja rahoituksellinen tasapaino vuosina 2005–2014

Syksyllä 2014 alkaneen tutkimusohjelmakauden aikana talouden taantuma jatkui vuoteen 2017 saakka, jolloin Suomen kansantalous kääntyi kasvuun. Suomen julkisen talouden alijäämä ja velka kasvoivat taantuman aikana. Useana vuotena Suomen julkisten talouden alijäämä ylitti EU:n liiallisten alijäämien menettelyssä (Excessive Definit Procedure eli EDP) päätetyn kolmen prosentin vuotuisen alijäämän ja julkisen talouden velka ylitti 60 prosenttia bruttokansantuotteesta. Kunnat ovat osa julkista taloutta ja kunnilla on ollut oma osuutensa tässä kasvavien alijäämien ja kasvan velan kehityksessä.

Yksittäisten kuntien kannalta tilanne on ollut hämmentävä. Kuntien kirjanpidon mukaiset tilinpäätökset kertoivat kuntien yhteensä tuottaneen reippaasti ylijäämää, eli kunnilla piti mennä kohtuullisen hyvin. Kuntien velka kuitenkin kasvoi vuosittain, eli rahat eivät riittäneet.

Kuntien taloudessa on kyse kahdenlaisesta tasapainosta; kirjanpidollisesta ja rahoituksellisesta tasapainosta. EU:n liiallisten alijäämien menettelyssä noudatetaan tässä rahoitukselliseksi kutsuttua tasapainoa, kunnissa taas kirjanpitolain mukaista tasapainoa. Kirjanpidollisessa tasapainossa tarkastellaan kirjanpitolain mukaisten tuottojen ja kulujen erotusta, jolloin kuluissa ovat mukana investointien poistot. Rahoituksellisessa tasapainossa tarkastellaan kaikkien tulojen ja menojen erotusta, jolloin menoihin sisältyvät investointien hankintamenot.

Rahoituksellisesti tasapainossa olevien kuntien ei tarvitse ottaa lainaa, koska tulot kattavat kaikki menot. Kirjanpidollisessa tasapainossa kunnat joutuvat ottamaan vuosittain lainaa kattaakseen osan investointien rahoituksesta, jolloin kirjanpidollisesti tasapainossa olevat kunnat velkaantuvat. Erityisesti kasvavien kuntien pitäisi kirjanpidon mukaan tuottaa reippaasti ylijäämää, jos ne tahtovat välttää lisävelan ottamista.

Kunnat ovat perusluonteeltaan toimeksiantotalouksia, jotka kokoavat rahaa sen verran kuin ne tarvitsevat palvelujensa järjestämistä eli vuotuisia käyttötalousmenoja ja investointeja varten. Kirjanpito osoittaa kirjanpitolain säännösten mukaisen tasapainon, mutta kunnissa tasapainoa pitäisi arvioida laajemmin.

Tilinpäätöksessä tuloslaskelma ja rahoituslaskelma kertovat edellisenä vuotena tapahtuneesta taloudesta, tilinpäätöshetken taseeseen taas sisältyy pitkän ajan mennyt kehitys, syntynyt varallisuus ja sen rahoitus. Taseessa olevat erät siirtyvät tulevaisuuteen. Tärkeätä on tarkastella tuloslaskelman osoittaman yli- tai alijäämän lisäksi, mitä tase sisältää: kunnan velan vastineena voi olla huomattava määrä rahoitusvarallisuutta tai lähes käyttökelvotonta käyttöomaisuutta. Alhaista velkamäärää saattaa selittää ”ottamaton velka” eli kunnassa on jonossa välttämättömiä investointeja, joiden

toteuttamista on vain pitkitetty. Kunnat voivat myös välttää lainanottoa käyttämällä elinkaarimalleja ja leasing-sopimuksia.

Tulopuolella kunnat käyttävät erilaisia veroprosentteja ja korottavat niitä eri tavoin tulojen kasvattamiseksi. Niinpä kaksi kirjanpidolliselta tasapainoltaan samanlaista kuntaa voivat todellisuudessa olla hyvin erilaisessa taloudellisessa tilanteessa. Julkisuudessa median kautta välittyvät tiedot kuntien ”voitoista” ja ”tappioista” saattavat antaa hyvin puutteellisen kuvan kunnan taloudesta. Kunnat eivät jaa tilinpäätöksen jälkeen osinkoja eikä niitä veroteta.

Taloutensa tasapainottamisessa ARTTU2-tutkimuskunnat saivat tutkimusohjelmakauden aikana taitetuksi asukaskohtaisten käyttötalousmenojen kasvua, mikä viittaa siihen, että kunnat ovat ottaneet talouden tasapainottamisen vakavasti.

Lisätietoja:

Meklin Pentti & Heikki Pukki: [Kuntien kirjanpidollinen ja rahoituksellinen tasapaino – tasapainon tulkintaa. Osa I](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 3/2016.

Meklin Pentti & Heikki Pukki: [Kuntien kirjanpidollinen ja rahoituksellinen tasapaino – tasapainon tulkintaa. Osa II](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 4/2016.

Koski Arto: [Talouden kriisikuntakriteerien tarkastelu ARTTU-kunnissa](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 2/2015.

Kunnan talouskokonaisuus ja kuntakonsernit vuonna 2016

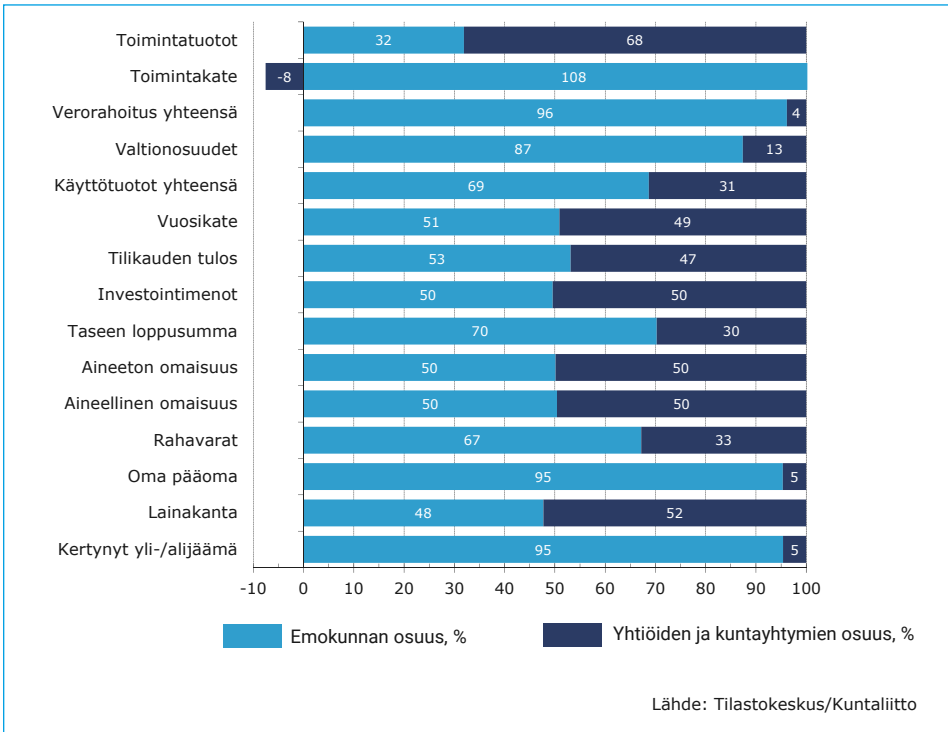
Kuntien talouden kokonaisuus määritellään eri tavoin virallisissa asiakirjoissa. Nykyinen kuntalaki kuvaa hyvin tilannetta; laissa erotetaan kunta, kuntakonserni ja kunnan toiminta. Julkisen talouden suunnitelmassa ja kuntatalousohjelmassa kunnan taloudellinen kokonaisuus määritellään vielä hieman eri tavalla.

Kuntakonserni on käynyt entistä tärkeämmäksi kunnan taloudellisen kokonaisuuden yksiköksi. Kuntakonsernin muodostavat emokunta ja tytäryhteisöt, jotka voivat olla osakeyhtiöitä, kuntayhtymiä, yhdistyksiä, säätiöitä tai osuuskuntia. Kuntakonsernin tilinpäätökseen koetaan myös osakkuusyhteisöt ja kuntayhtymät aina, vaikka ne eivät täyttäisikään tytäryhteisön tunnusmerkkejä. Kuntakonsernin tilinpäätökseen sisältyy siis konsernin käsitettä laajemmin yksiköjä ja niiden toimintaa.

Emokunnan ja tytäryhteisöjen yhtä periaatteellista eroa kuvaa se, että emokunnan toiminta rahoitetaan pääosin verovaroin, mutta tytäryhteisöistä suuri osa toimii myynti- ja maksurahoituksella. Palveluista maksaa yleensä palveluja käyttävä taho. Kunta saattaa kuitenkin omistaa esimerkiksi ammattikoulun, jonka toiminnan rahoittaa valtio ja opiskelijana voivat olla muiden kuin omistajakuntien asukkaat. Raja verorahoituksen ja maksurahoituksen välillä ei ole tarkka. Esimerkiksi sote-kuntayhtymät toimivat pääosin kuntien kautta tulevalle verorahoituksella. Tytäryhteisöjen palveluja käyttävinä asiakkaina voivat olla kuntalaiset ja kansalaiset, yritykset ja yhteisöt, kunta itse ja kunnan yksiköt tai valtio.

Kuntakonsernit muodostuvat varsin kirjavasta joukosta erilaisia yhteisöjä, jotka

konsernitilinpäätöksessä kuitenkin kootaan yhteen. Kiinnostavaa on kunnan ja tytäryhteisöjen osuus kuntakonsernin taloudesta. Yhdellä mittarilla osuuksia ei voi selkeästi esittää, vaan mittareita on koottava tuloslaskelmasta, rahoituslaskelmasta ja taseesta. Emokunnan osuus kuntakonsernien talouden kokonaisuudesta vaihtelee sen mukaan, mitä osaa taloudesta tarkastellaan. Kuntakonsernin käyttötuotoista ja taseen varallisuudesta emokunnan osuus on keskimäärin noin kaksi kolmasosaa, mutta osuus yksittäisistä tuloslaskelman tai taseen eristä vaihtelee paljon sekä kunnittain että kuntakokoluokittain.



Kuvio 4. Emokunnan ja tytäryhteisöjen osuus kuntakonsernien taloudesta Manner-Suomen kunnissa 2016. (Lähde: Meklin & Pukki, 3/2018, s. 10)

Konsernin sisäiset, emokunnan ja tytäryhteisöjen keskinäiset suhteet muodostavat yhden tärkeän ja mielenkiintoisen kokonaisuuden. Tutkimuskohteena olleiden kuntakonsernien tarkastelu osoitti, että kuntien välillä on huomattavia eroja kuntien tytäryhteisöille antamissa takauksissa, lainoissa tai korkokannoissa. Nykyisen lainsäädännön mukaan tilinpäätöksissä tarkastellaan talouden tilaa ja toteutumista pääosin kuntakonsernin tilinpäätöslukujen perusteella. Mietityttämään jää esimerkiksi se, miten konsernin alijäämä katetaan, jos se syntyy jonkin tytäryhtiönä toimivan yhtiön toiminnasta ja tämä tehtävä ei ole kunnan kannalta mitenkään välttämätön. Tosi-asiallinen tilanne on toinen, jos alijäämää tehnyt tytäryhteisö hoitaa jotakin kunnan keskeistä tehtävää.

Tutkimus vahvisti käsitystä, että kuntien olisi syytä paneutua omistajina tytäryhteisöjen toimintaan ja sen ohjaukseen, erityisesti jos toimintaympäristö muuttuisi valmisteilla olleen maakunta- ja sote-uudistuksen toteutuessa. Merkittäviä muutoksia on tapahtumassa muuallakin, muun muassa ammattikoulutuksen järjestämisessä.

Lisätietoja:

Meklin Pentti & Heikki Pukki: [Kuntien moninaiset kuntakonsernit](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 3/2018.

Meklin Pentti: [Tavoitteet kuntakonsernin kokonaisedun osoittajana](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 8/2018.

Meklin Pentti & Heikki Pukki: [Konserniyhteisöjen taloussuhteet ARTTU2-tutkimuskunnissa](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 10/2018.

Kuntien sote-kustannusten erojen syistä

Sote-palvelujen kustannuskehityksestä tehtävät havainnot ovat mielenkiintoisia kuntien kannalta. Valtakunnallisten tilastojen mukaan aivan viime vuosina asukaskohtaisten sote-kustannusten kasvu näyttää hidastuneen, mikä viittaa siihen, että kunnat ovat tehneet toimenpiteitä kustannuskasvun hillitsemiseksi. Yksi mielenkiintoinen tutkimuksessa tehty havainto koskee asukaskohtaisten sote-kustannusten kasvun ja väestökehityksen suhdetta. Väestöään menettävissä kunnissa asukaskohtaiset kustannukset ovat kohonneet systemaattisesti väestöltään kasvavia kuntia enemmän. Ilmeisenä syynä tähän ovat palvelujen järjestämisen kiinteät kustannukset, joihin väestöään menettävät kunnat eivät kykene reagoimaan kovin nopeasti. Sama ilmiö saattaa olla edessä tulevaisuudessa, vaikka sote-palvelujen järjestämisvastuu siirtyisikin kuntia suurempien järjestäjien vastuulle.

Lisätietoja:

Meklin Pentti: [Sote-uudistus – mistä uudistuksen hyödyt syntyvät?](#) Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 3/2015.

Meklin Pentti: [Kuntien sosiaali- ja terveystoimen kustannuserojen syyt](#). Havaintoja ARTTU2-kunnista. ARTTU2-ohjelman tutkimuksia nro 3. Acta nro 266. Suomen Kuntaliitto 2017.

2.4 Kuntajakoselvitykset ja kuntaliitokset vuosina 2005–2017

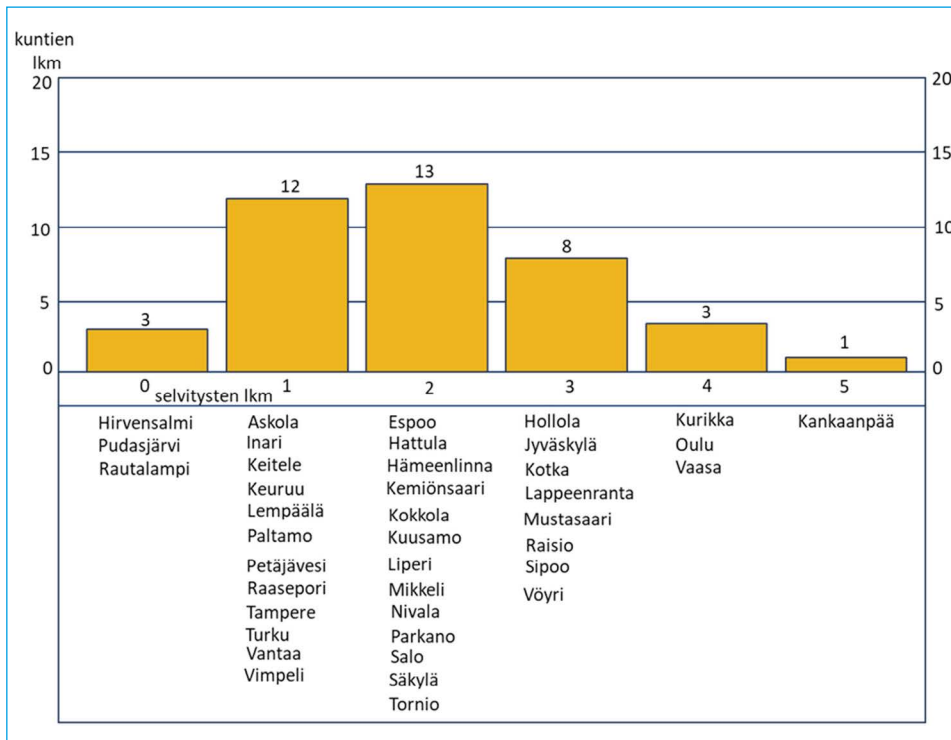
Suomen kuntaverkkoa on yleisesti pidetty liian hajanaisena suhteessa kuntien maa- ilmanlaajuisesti poikkeuksellisen suureen tehtävien määrään ja sen kasvuun. Vaikka valtio on historian saatossa omilla toimillaan edesauttanut kuntakentän sirpaloitumista synnyttämällä reikäleipäkuntia, niin pääsääntöisesti valtio on pyrkinyt edistämään kuntien vapaaehtoisia kuntaliitoksia. Vahvimmillaan nuo pyrkimykset ovat olleet vuosina 1961–1982 ”suuren kuntauudistuksen”, vuosina 2007–2013 kunta- ja palvelurakenne-

uudistuksen (Paras-hanke) sekä vuosina 2011–2014 kuntarakenneuudistuksen aikana.

Kuntauudistukset ovat lähteneet liikkeelle tavoitteesta vahvistaa ja suurentaa peruskuntia painottaen voimavarojen kokoamista ja luontaisten toiminnallisten alueiden muodostamista. Kaupungistumisen myötä suurimmat kaupungit ja niiden kehyskunnat ovat kasvaneet entistä enemmän yhteen palveluiden, työn ja opiskelun, harrastusten sekä liikkumisen alustoiksi – ihmisen paikallisen arjen elämänpäiiksi.

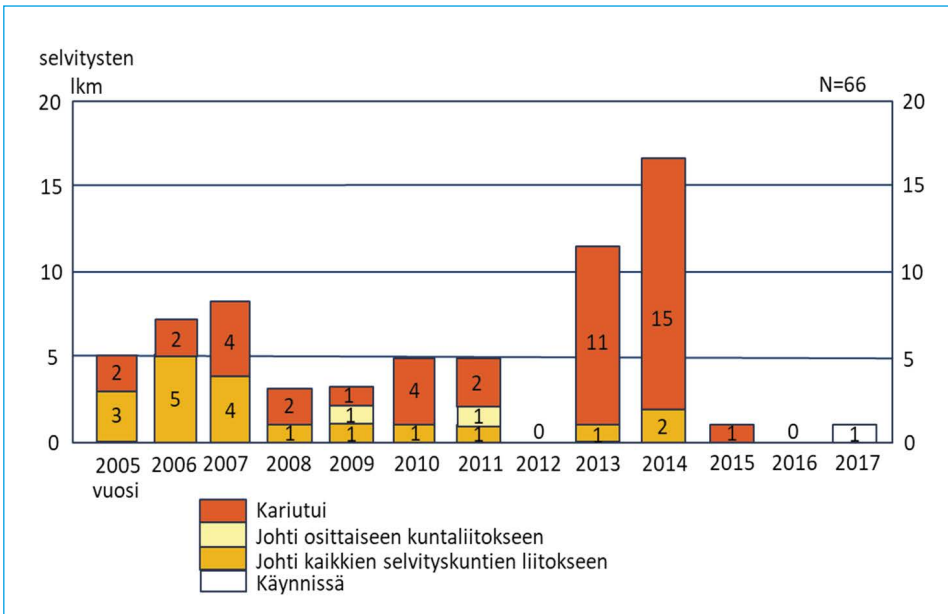
ARTTU2-tutkimusohjelmaan kuuluvien kuntien kuntajakoselvityksiä tarkasteltiin vuosina 2005–2017 ja kuntaliitoksia vuosina 2007–2017. Tarkasteluajanjakson muutoksia peilattiin historiassa tapahtuneeseen kuntaliitoskehitykseen sekä ennakoitiin vaihtoehtoisia kuntarakenteiden kehityspolkuja tuleville vuosikymmenille. Pääasiallisina aineistoina käytettiin Kuntaliiton kokoamia tilastoja 2000-luvun kuntaliitosselvityksistä, aikaisempia kuntaliitostutkimuksia, asiantuntijahaastatteluja sekä raportin kirjoittajien omia kokemuksia kuntajakoselvittäjinä.

Koko Manner-Suomessa tehtiin vuosina 1947–2017 yhteensä 176 kuntaliitosta. Niistä 45 toteutettiin tutkimuskunnissa. Runsas puolet (21 kpl) tutkimuskunnista toteutti vähintään yhden kuntaliitoksen ja vajaa neljännes (9 kpl) niistä teki noiden 70 vuoden aikana kolme tai neljä kuntaliitosta.



Kuvio 5. Kuntajakoselvitykset ARTTU2-tutkimuskunnissa 2005–2017. (Lähde: Antila, Asikainen & Koski 2018, s. 5.)

Tutkimuskuntien kuntajakoselvityksiä tehtiin vuosina 2005–2017 yhteensä 66. Vain kolme kuntaa ei osallistunut tuona aikana kuntajakoselvityksiin ja yli puolet tutkimuskunnista oli mukana useammassa kuin yhdessä selvityksessä. Selvitysten määrä kasvoi Kataisen hallituksen kuntarakenneuudistuksen aikana, mutta siitä huolimatta tutkimuskunnissa toteutui vain kolme (3) kahden kunnan liitosta. Ne olivat vuoden 2016 alussa toteutuneet Hollolan ja Hämeenkosken, Kurikan ja Jalasjärven sekä Säkylän ja Köyliön kuntaliitokset.



Kuvio 6. Kuntajakoselvitykset ja niiden tulokset ARTTU2-tutkimuskunnissa 2005–2017. (Lähde: Antila, Asikainen & Koski 2018, s. 6.)

Vuonna 2017 käynnistyi tutkimusohjelmaan kuuluvien Vaasan kaupungin ja Mustasaaren kunnan kuntajakoselvitys. Liitosvalmisteluprosessiin sisältyi Mustasaarella 17.3.2019 järjestetty neuvoa-antava kunnallinen kansanäänestys. Äänestäneistä 61,3 prosenttia vastusti ja 36,8 prosenttia kannatti kuntaliitosta äänestysprosentin ollessa 76,4. Päätös liitoksen kariutumisesta tehtiin Mustasaaren valtuustossa 2.4.2019 äänin 23-19.

Lisätietoja:

Antila Anni, Jarmo Asikainen & Arto Koski: [Kuntaliitokset välietapilla](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 6/2018.

2.5 Sote-hallintorakenteet ja palvelujen järjestämistavat

Sote-rakenteiden kehitys

Kuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen hallinnolliset ratkaisut ovat muuttuneet vuosien 2007–2016 aikana merkittävästi. Paras-lainsäädännön siivittämänä useat kunnat muodostivat yhteistoiminta-alueita ja toteuttivat kuntaliitoksia. Toinen merkittävästi sote-rakenteisiin vaikuttanut tekijä on kuluneella eduskuntakaudella 2015–2019 valmisteilla ollut sote- ja maakuntauudistus. Toteutuessaan se olisi tuonut Suomeen maakuntahallinnon ja sen myötä uudet, ja samalla päätöksenteon, hallinnon, rahoituksen ja palveluiden tuottamisen näkökulmasta kunnista erillään olevat sote-järjestäjät.

Tähänastisissa valtakunnallisissa uudistuksissa on ollut nähtävissä kolmea eri lähestymistapaa uudistuksen periaatteisiin. PARAS-uudistuksessa kuntien tuli järjestää perusterveydenhuolto ja siihen kiinteästi liittyvät sosiaalipalvelut ”vähintään noin” 20 000 asukkaan kunnissa tai yhteistoiminta-alueilla. Kunnilla oli kuitenkin ratkaisuvallta sen suhteen, miten ne tämän velvoitteen täyttävät. Kuntarakennelain mukaisessa kuntauudistuksessa tavoiteltiin sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämistä työssäkäyntialueeseen perustuvissa ”vahvoissa peruskunnissa”, lukuun ottamatta vaativaa erikoissairaanhoidtoa ja vaativia sosiaalihuollon palveluja.

Kataisen ja Stubbin hallitusten kuntauudistuksen tavoitteet eivät toteutuneet, ja keväällä 2015 valmisteltiin sote-järjestelmää vaihtoehtoisilla malleilla. Sipilän hallituksen keväteen 2019 asti käynnissä olleessa maakunta- ja sote-uudistuksessa lähtökohdaksi valittiin keskustapuolueen suosima maakuntajako. Aikaisemmista uudistuksista poiketen kunnilta ja kuntien yhteisorganisaatioilta kaavailtiin sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuun siirtämistä perustettaville maakunta-organisaatioille. Toteutuessaan uudistus olisi merkinnyt kuntien roolin muuttumista merkittävästi, kun sosiaali- ja terveyspalvelut olisivat poistuneet kokonaan kuntien tehtävistä. Kyseessä oli merkittävä paradigmanmuutos sekä suomalaisessa että myös pohjoismaisessa kontekstissa. Paras-lainsäädännön sote-rakenteiden uudistukset vuonna 2007 koskivat pääasiassa alle 20 000 asukkaan kuntia. Maaliskuuhun 2019 asti valmisteilla ollut sote-uudistus olisi vaikuttanut merkittävästi koko kuntajoukkoon: erityisesti pieniltä ja vähävaraisilta kunnilta se olisi vähentänyt sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoitustaakkaa, kun taas suurten kaupunkien osalta se olisi kaventanut niiden vaikutusmahdollisuuksia omiin palveluihinsa.

Valtakunnalliset rakenneuudistukset ovat omalta osaltaan vaikuttaneet eri tavoin kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon organisointimalleihin. Koska lopulliset ratkaisut ovat kuitenkin jääneet kunnille, vaihtelevat soten organisointimallit, yhteistoiminta-alueiden palvelujen ja alueen laajuus. Edelleenkin enemmistö itse sote-palveluista järjestävistä kunnista on alle 20 000 asukkaan kuntia. Ajanjaksolta 2007–2018 on tunnistettu seuraavia yleisiä sote-polkuja:

- Järjestäjien määrä on vähentynyt, kun kuntien yhteistoimintarakenteet ja kuntaliitosten määrä on lisääntynyt.
- Sosiaali- ja terveyspalvelujen integraatiota on toteutettu, kun on siirrytty sote-palvelut kattaviin yhteistoiminta-alueisiin.

- Sopimusohjauksen merkitys on kasvanut, kun sote-palveluita on ulkoistettu monissa kunnissa.

Viimeaikaisista sote-palvelujen tuottamistapojen muutoksista

Vaikka sote-palveluja koskevat uudistukset ovat olleet vastatuulella, kuntien vastuulla olevien sote-palvelujen järjestämisessä ja lopulta tuottamisessa on kuitenkin tapahtunut paljon myös viime vuosina. Jotkut kunnat ovat perustaneet kuntayhtymiä hoitamaan kaikki sote-palvelut ja osa kunnista on päättänyt ulkoistaa osan tai (lähes) kaikkien sote-palvelujen tuottamisen.

Kunnat ovat varautuneet mahdollisiin muutoksiin myös tukipalveluissa. Toteutuessaan sote-uudistus olisi heijastunut myös kuntien sote-kiinteistöjen käyttöön, minkä takia osa kunnista on tehnyt kiinteistöjärjestelyjä. Samanaikaisesti erityisesti sairaanhoitopiirikuntayhtymät ovat tehneet suuria investointeja. Valmisteilla olleen sote-uudistuksen rinnalla valtio on uudistanut erikoissairaanhoidon porrastuksia ja palvelutasovaatimuksia, mikä on johtanut palvelujen keskittämiseen. Näillä toimilla on ollut vaikutuksia kuntiin ja kuntayhtymiin ja näiden alueella asuviin kuntalaisiin.

ARTTU2-tutkimusohjelman puitteissa ei ole systemaattisesti tutkittu, millä tavalla tutkimuskunnat ovat toimineet epävarmassa uudistustilanteessa. Yleisten tilastojen perusteella ja eri tahoilla tehtyihin tutkimuksiin pohjautuen on taulukkoon 3 koottu perusterveydenhuollon ja sosiaalipalvelujen järjestämistilanne vuonna 2018.

Taulukko 3. Perusterveydenhuollon ja sosiaalipalvelujen järjestämistilanne ARTTU2-tutkimuskunnissa ja kaikissa Manner-Suomen kunnissa vuonna 2018. (Lähde: Kuntaliitto)

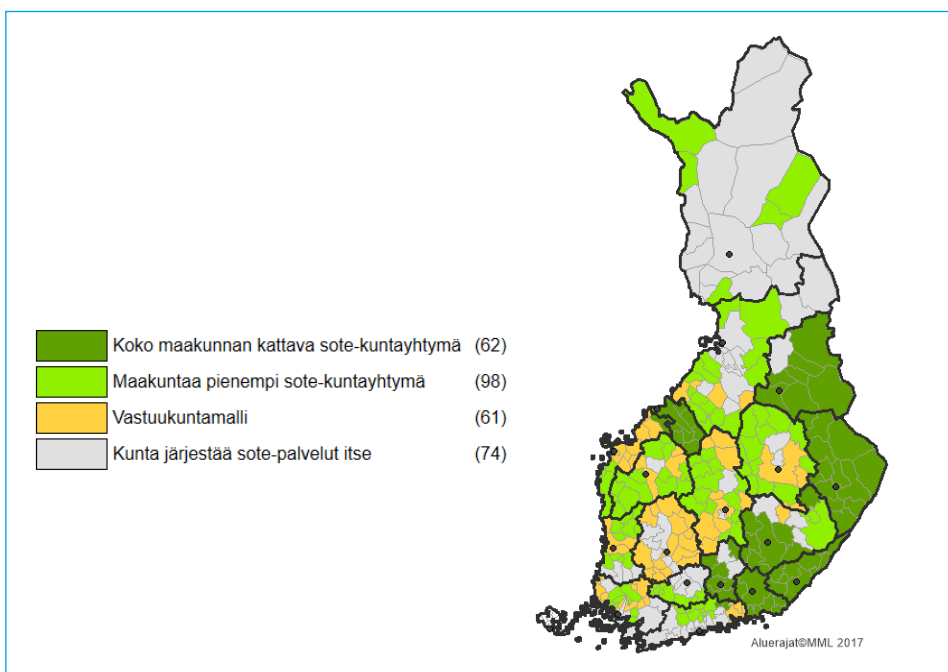
	ARTTU2-kunnat, lkm	ARTTU2-kunnat:	Manner-Suomen kunnat yht., lkm
Kunta: -järjestää sote-palvelut itse	17	Askola, Espoo, Hattula, Hämeenlinna, Inari, Kemiönsaari, Kotka, Kuusamo, Lempäälä, Oulu, Raasepori, Salo, Sipoo, Säkyä, Tornio, Turku, Vantaa	78
Kuntayhtymä:			
- järjestää kaikki sote-palvelut	10	Hirvensalmi, Hollola, Kankaanpää, Kokkola, Lappeenranta, Liperi, Mikkeli, Nivala, Paltamo, Pudasjärvi	118
- järjestää terveydenhuollon ja yksittäisiä sosiaalipalveluja	4	Keitele, Keuruu, Kurikka, Petäjävesi	26
- järjestää vain terveyspalvelut	1	Rautalampi	10
Vastuukunta*:			
- järjestää kaikki sote-palvelut	4	Parkano, Raisio, Tampere, Vimpeli (Alajärvi)	38
- tuottaa terveyspalvelut ja yksittäisiä sosiaalipalveluja	2	Jyväskylä, Vaasa	19
- järjestää vain terveyspalvelut	2	Mustasaari, Vöyri (Mustasaari)	6
Yhteensä	40		295

* alleviivatut kunnat toimivat vastuukuntina

Sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymien perustamistilanne

Monien sairaanhoitopiirien alueilla kunnat ovat viime vuosina perustaneet kuntayhtymiä, jotka hoitavat erikoissairaanhoidon lisäksi alueen kuntien kaikki sosiaali- ja terveyspalvelut. Yksittäiset kunnat ovat saattaneet lähteä mukaan vain osalla sote-palveluja.

Viimeisimmän, alkuvuotta 2019 koskevan tiedon mukaan kaikkiaan 160 kuntaa on mukana jossain sote-kuntayhtymässä (kuvio 7). Niistä 62 kuntaa on koko maakunnan kattavassa ja 98 kuntaa maakuntaa pienemmässä sote-kuntayhtymässä.



Kuvio 7. Perusterveydenhuollon ja sosiaalipalvelujen järjestäminen Manner-Suomen kunnissa alkuvuonna 2019. (Lähde: Kuntaliitto)

Koko maakunnan kattavia perusterveydenhuollon, sosiaalipalvelujen, erityishuollon ja erikoissairaanhoidon palvelujen järjestämiskäytännöjä on jo aiempina vuosina perustettu Kainuuseen (Kainuun sote), Etelä-Karjalaan (Eksote), Keski-Pohjanmaalle (Soite) ja Pohjois-Karjalaan (Siun sote). Päijät-Hämeessä (PHHYKY) ja Etelä-Savossa (Essote) on lähes koko maakunnan kattavat ratkaisut. Näiden lisäksi vuoden 2019 alussa käynnistyi Kymenlaaksossa koko maakunnan kattava sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymä (Kymsote). Vuoden 2019 alussa kuusi Keski-Uudenmaan kuntaa muodosti kuntayhtymän (Keusote) vastaamaan kuntien vastuulla olevien sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä. Myös Satakunnassa on ollut tekeillä Satakunnan maakunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän valmistelu yhdessä Satakunnan kuntien, Pohjois-Satakunnan Peruspalvelukuntayhtymän, Keski-Satakunnan terveydenhuollon kuntayhtymän, Satakunnan sairaanhoitopiirin ja Satakuntaliiton kanssa.

Sote-palvelujen ulkoistuksista kunnissa

Sote-palvelujen ulkoistuksessa on kyse siitä, että kunnan oma palvelutuotantoa päätehtään siirtää kunnan ulkopuolelle. Kunnalla säilyy kuitenkin aina järjestämisvastuu ja päätöksenteko tilanteissa, joihin liittyy julkisen vallan käyttöä, esimerkiksi päätösten tekemistä palvelun tai etuuden myöntämisestä tai tahdonvastaisesta hoidosta. Kunta ei voi ulkoistaa kaikkia sosiaali- ja terveystalvveluitaan, vaikka julkisuudessa usein puhutaankin ”kokonaisulkoistuksista”.

Sote-palvelujen niin sanottujen kokonaisulkoistuksien määrää ja ulkoistusten vaikutuksia on selvitetty usean tahon toimesta. Erään selvityksen mukaan sosiaali- ja terveystalvvelut oli vuoden 2018 alkuun mennessä ulkoistettu kokonaan yksityiselle palveluntuottajalle kaikkiaan 19 kunnassa (Jokinen 2018). Kuntaliiton viimeisimpien, alkuvuotta 2019 koskevien seurantatietojen mukaan ns. kokonaisulkoistuksen tehneitä kuntia on 24. Ulkoistuksia on tehty pääasiassa Pihlajalinnalle, Attendolle ja Terveystalvvelle, mutta myös Mehiläiselle ja Coronarialle.

Kunnat ovat kokonaisulkoistusten lisäksi tehneet myös sote-palvelujen osaulkoistuksia koskien erityisesti terveystasemia ja hoivapalveluyksikköjä. Tilanne elää jatkuvasti. THL:n vuoden 2017 selvityksen mukaan Manner-Suomessa oli vuoden 2017 alussa kaikkiaan 544 terveystasemaa, joista 50 oli ulkoistettu. Niistä puolet oli kokonaisulkoistuksia ja puolet yksittäisiä terveystasemaulkoistuksia. Manner-Suomessa oli 150 järjestämisvastuussa olevaa kuntaa tai yhteistoiminta-alueetta, joista 27 (18 %) on ulkoistanut terveystasematoiminnan. Järjestäjistä 13 oli ulkoistanut palvelut kokonaan ja 14 osittain. (Parhiala et al. 2017)

ARTTU2-tutkimusohjelman kohdekunnista **Parkano** ulkoisti sote-palvelut Pihlajalinnalle 1.1.2015 alkaen 10 vuodeksi. **Hattulan** kunnanvaltuusto valitsi tammi-kuussa 2018 Pihlajalinnan perusterveydenhuollon ja työterveyshuollon palveluntuottajaksi. Hattulan päätöksestä on tehty valitus markkinaoikeuteen. **Tornion** ja Kemlin kaupungit sekä Meri-Lapin kunnat yhdessä Mehiläinen Oy:n kanssa perustivat Mehiläinen Länsi-Pohja Oy -nimisen yhteisyrityksen, joka on ottanut vastuulleen sosiaali- ja perusterveyshuollon sekä erikoissairaanhoidon palveluita Meri-Lapin alueella kesäkuusta 2018 alkaen.

Sote-rajoituslaki. Ulkoistamisen yleistyessä valtio on pyrkinyt lainsäädännön avulla rajoittamaan kuntien ja kuntayhtymien päätösvaltaa sote-palvelujen ulkoistussopimuksissa ja investoinneissa maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelun aikana. Niin kutsutun sote-rajoituslain tarkoituksena on ollut turvata sote-uudistuksen eteneminen hallituksen tavoitteiden mukaisesti rajoittamalla kuntien ja kuntayhtymien sote-palvelujen laajoja ja pitkäaikaisia sopimuksia yksityisen palvelujen tuottajan kanssa, pitkäaikaisia rakennusten ja toimitilojen vuokra- tai muuta käyttöoikeutta koskevien sopimusten tekemistä sekä suuria rakennusinvestointeja. Rajoituslaki eli laki kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa säädettiin alun perin vuonna 2016, kun jotkut kunnat ja kuntayhtymät tekivät maakunta- ja sote-uudistuksen alkuvaiheessa ratkaisuja, joitten tarkoitus oli turvata oman alueen palvelut niin, etteivät suunnitteilla olevat maakunnat voisi niitä heikentää. Lakia muutettiin vuonna 2017 ja viimeksi 28.12.2018, jolloin

lain voimassaoloa jatkettiin vuoden 2022 loppuun asti.

Osittaisulkoistukset ja ostopalvelujen kasvu hoivapalveluissa. Ikäihmisten hoivapalvelujen tarve on kasvanut viime vuosina ja aiheuttanut palveluasumisen kapasiteetin lisätarvetta siitäkin huolimatta, että kunnat ovat pyrkineet siirtämään hoidon painopistettä kotihoitoon. Kunnan ulkopuolella tuotettujen hoivapalvelujen kasvussa näkyy toisaalta jo olemassa olevien palvelujen ulkoistamiskehitys, toisaalta palvelutarpeen kasvusta syntyvä ostopalvelujen määrän lisäys.

Kuntataloustilastot ja alueellisen yritystoimintatilaston toimipaikkapohjaiset tilastot kertovat, että yksityisten ostopalvelujen määrä ja osuus ovat kasvaneet vuosina 2015–2017. Myös kuntayhtymien palvelutuotannon merkitys on lisääntynyt ja kuntien oman palvelutuotannon osuus on vastaavasti pienentynyt.

Tilastokeskuksen alueellisen yritystoimintatilastoon perustuvien laskelmien mukaan palvelutalo- ja asumispalveluissa toimi vuonna 2016 miltei 1 360 yritysten ja järjestöjen toimipaikkaa, ja niiden laskennallinen liikevaihto oli 1,62 miljardia euroa. Yksityisten ostopalvelujen määrä oli kuntien ja kuntayhtymien taloustilastojen perusteella 1,2 miljardia euroa. Siihen sisältyi vuonna 2017 ostopalveluihin liittyvä piilevä viiden prosentin arvonlisävero.

Palvelusetelien käyttö sote-palveluissa. Palveluseteleillä tarkoitetaan kunnan sosiaali- ja terveyspalvelujen saajalle myöntämää sitoumusta korvata palvelujen tuottajan antaman palvelun kustannukset kunnan ennalta määrittelemään arvoon asti. Kuntaliiton syksyllä 2018 tekemän kyselyn mukaan kaksi kolmesta Manner-Suomen kunnasta käyttää palveluseteleitä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisessä. Kyselyn mukaan palveluseteleitä käytetään eniten sosiaalipalveluissa, mutta käyttö on kasvanut voimakkaasti erityisesti terveyspalveluissa. Sosiaalipalveluissa palveluseteliä on käytetty yleisimmin kotipalvelussa, sosiaalihuoltolain mukaisessa tehostetussa palveluasumisessa, omaishoitajan vapaan aikaisissa palveluissa sekä kotipalveluiden tukipalveluissa. Terveystuollossa palveluseteleitä on ollut eniten käytössä erikoissairaanhoidossa. (Kuntaliiton tiedote 5.11.2018)

Kuntaliiton syksyllä 2018 tekemän kyselyn mukaan Lempäälässä oli yksittäisistä, sote-palvelut itse tuottavista tutkimuskunnista eniten käytössä sote-palveluseteleitä – yhteensä 21 kappaletta vuonna 2018. Ne olivat pääsääntöisesti käytössä erikoissairaanhoidossa. Tampereella käytössä olevia sote-palveluseteleitä oli 20, Kuusamossa 11 ja Jyväskylässä 10 (taulukko 4).

Sote-palvelujen tuottaminen monituottajamallilla. Eräs konkreettinen piirre kuntien vastuulla olevien vanhus- ja vammaispalvelujen tuottamisessa on alihankintojen lisääntyminen, mikä tarkoittaa sitä, että palvelu tuotetaan useampivaiheisen ketjun päätteeksi. Kunnat ovat esimerkiksi perustaneet kuntayhtymän, joka taas perustaa jonkin yrityksen kanssa yhteisyrityksen hoitamaan vanhusten hoivapalveluja ja tämä yritys ulkoistaa palveluntuottamisen edelleen jollekin yhtiölle tai yhteisölle. Kaiken tämän kehityksen seurauksena kuntien sote-palvelut järjestetään ja tuotetaan todellisella monituottajamallilla. On selvää, että tuollainen monivaiheinen järjestelmä hankaloittaa toiminnan tehokasta valvontaa.

Taulukko 4. Lista sote-palvelut itse tuottavien tutkimuskunnissa käytössä olevista sote-palveluseleleistä 2018 (lkm). (Lähde: Kuntaliitto 2018. <https://www.kuntaliitto.fi/tiedotteet/2018/kuntaliiton-kysely-suurin-osa-suomen-kunnista-tarjoaa-kuntalaisille#>)

Tutkimuskunta	palvelusetelit, lkm	Tutkimuskunta	palvelusetelit, lkm
Lempäälä	21	Turku	5
Tampere	20	Vaasa	5
Kuusamo	11	Salo	4
Jyväskylä	10	Vantaa	4
Espoo	7	Hattula	3
Hämeenlinna	7	Inari	2
Oulu	7	Keuruu	2
Kotka	6	Raisio	2
Tornio	6	Mustasaari	1

Kuntien asiakaspalvelujen ostojen määrä ja yksityinen tarjonta. Tarkan kuvan muodostamista ulkoistetuista sote-palveluista tai ostopalveluista hämärtää vaihtelevien käsitteiden käyttö lainsäädännössä ja tilastoissa, sekä erityisesti sote-palveluja koskevassa kirjoittelussa. Tässä yhteydessä esiintyvät muun muassa seuraavat käsitteet: ikääntyneiden laitoshoido, vammaisten laitospalvelut, ympärivuorokautisen hoidon asumispalvelut, vammaisten ympärivuorokautisen hoidon asumispalvelut, palveluasuminen, tehostettu palveluasuminen sekä palvelutalo- ja asumispalvelutoiminta.

Yksityisen tuotannon osuus vaihtelee sen mukaan, mitä osaa palvelukokonaisuudesta tarkastellaan. Yritys- ja toimipaikkarekisteristä 2017 saatujen tietojen mukaan yritykset ja järjestöt tuottavat 41 prosenttia kuntien järjestämisvastuulla olevasta ikääntyneiden ja erityisryhmien palveluasumisesta. Kuntien oman tuotannon osuus on kolmannes ja ostot muilta julkisyhteisöiltä neljännes. Yritys- ja toimipaikkarekisterin mukaan alan yritysten määrä oli vuonna 2017 runsas 400. Yritysten määrä on laskenut vuoden 2008 jälkeen, mutta yritystoimipaikkojen määrä on vastaavasti lisääntynyt. Taustalla on ollut kehitys, jossa koti- ja ulkomaisten pääomasijoittajien omistukseen päätyneet monialaiset hoiva-alan yritykset ovat kasvaneet nopeasti perustamalla kokonaan uusia toimintayksiköitä ja ostamalla paikallisilla tai seudullisilla markkinoilla toimivia pk-yrityksiä.

Kuntien taloustilastossa 2017 eritellään kuntien sosiaali- ja terveystoimen käyttö-kustannukset taulukossa 5 kuvatulla tavalla. Vuonna 2015 tapahtuneen tilastouudistuksen vuoksi vertailukelpoisia aikasarjoja ei ole tällä hetkellä saatavilla.

Taulukko 5. Sosiaali- ja terveystoimen käyttökustannukset vuonna 2017. (Lähde: Tilastokeskus ja Kuntaliitto 2018)

Palvelu	Kunnat yhteensä, milj. euroa	Asiakaspalvelu-ostot yksityisiltä, milj. euroa	Ostot yksityisiltä, % kunnan käyttö-kustannuksista
Sosiaali- ja terveystoimen käyttökustannukset	20 935	3 183	15,2
Ikääntyneiden laitoshoido	531	467	8,6
Vammaisten laitospalvelut	142	19	13,7
Kotipalvelut	1 229	88	7,1
Muut vanhus- ja vammaispalvelut	4 418	1 401	31,7
Siitä: -- ikääntyneiden ympärivuorokautisen hoidon asumispalvelut	2 111	735	34,8
-- vammaisten ympärivuorokautisen hoidon asumispalvelut	789	392	49,6

Erilaisista tilastointitavoista riippumatta on nähtävissä, että yksityisten palvelutuottajien määrä ja osuus ovat kasvaneet sote-palvelujen tuottajina viime vuosina.

Tukipalvelujen järjestelyt kunnissa. Kuntien tukipalvelujen järjestämisessä on myös tapahtunut ja tapahtumassa muutoksia. Näin ensinnäkin siksi, että sote-palvelujen mahdollinen siirtyminen maakuntien vastuulle veisi mukanaan myös huomattavan osan kuntien tukipalvelujen tarpeesta. Toinen syy tukipalvelujen uudelleenjärjestelyyn on yleinen kustannustehokkuuden hakeminen suuruuden ekonomian tuottamien hyötyjen kautta.

Monissa kunnissa tukipalvelut järjestettiin aiemmin eri toimialoilla. Viime vuosina palveluja on keskitetty, aluksi kuntien keskushallintoon. Tukipalvelut ovat kattaneet koko kunnan toiminnan tarpeet. Jos sote-palvelut siirtyisivät kunnilta pois, jäisi kunnille merkittävä määrä käyttämätöntä tukipalvelukapasiteettia. Tämän takia suuri joukko kuntia on ryhtynyt toimenpiteisiin tukipalvelujen uudelleenorganisoinniseksi. Aivan viime vuosina kunnat ovat ulkoistaneet erityisesti hallinnon tukipalveluja, ja useimmiten valtakunnallisten kuntien omistamien osakeyhtiöiden hoidettavaksi. Perusteluna on ollut sekä valmisteilla ollut sote-uudistus että kustannustehokkuuden tavoittelu suuruuden tuomien etujen kautta. Tämä on ollut merkittävä uudistus kuntien hallinnossa, mikä vaikuttaa toiminnan lisäksi henkilöstön asemaan.

Sairaalapalvelujen keskittäminen. Vaikka erikoissairaanhoito ei ole ollut uudistusten keskiössä, on maakunta- ja sote-uudistuksen valmisteluvaiheen aikana noussut voimakkaasti esiin erikoissairaanhoidon työnjako ja eräiden tehtävien keskittäminen. Valtioneuvoston asetus erikoissairaanhoidon työnjaosta ja eräiden tehtävien keskittämisestä (582/2017) tuli voimaan 1.1.2018. Asetuksessa osoitetaan eri sairaanhoitopiireille valtakunnallisen ja alueellisen kokonaisuuden suunnittelu ja yhteensovittamistehtävät, valtakunnallisesti keskitettävä erikoissairaanhoito, viiteen yliopistolliseen sairaalaan keskitettävä erikoissairaanhoito ja muu keskitettävä sairaanhoito. Keskeinen tavoite on turvata mahdollisimman laadukas hoito erikoissairaanhoitoa edellyttävissä tilanteissa.

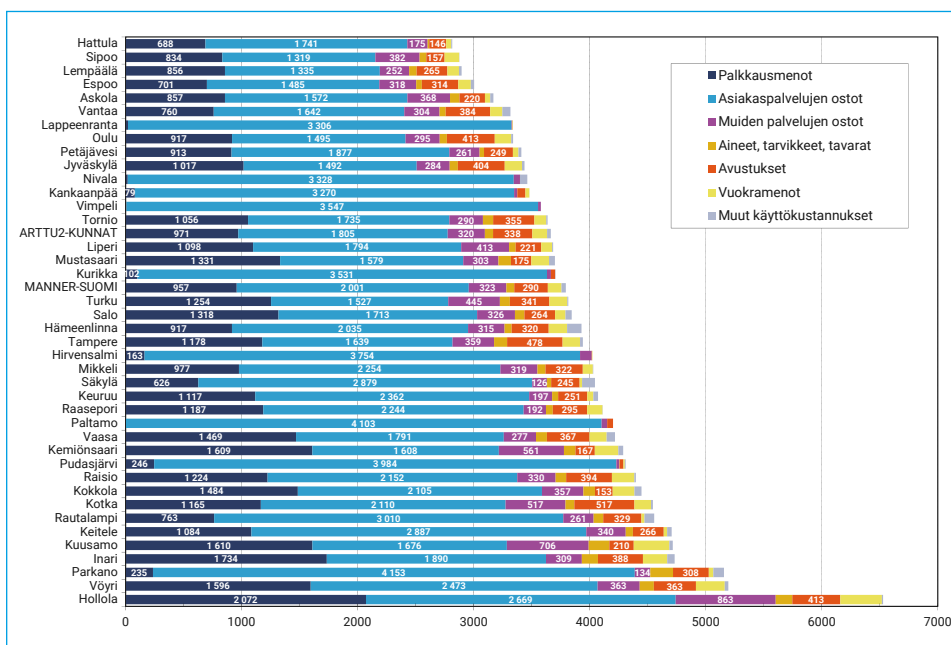
Samanaikaisesti tuli voimaan valtioneuvoston asetus kiireellisen hoidon perusteista ja päivystyksen erikoisalakohtaisista edellytyksistä (583/2017). Asetuksessa säädetään

kiireellisen hoidon vastaanottotoiminnan järjestämisestä, päivystysyksiköiden tehtävistä, kiireellisen hoidon perusteista ja päivystyksen järjestämisen erikoisalakohtaisista edellytyksistä. Asetuksessa säädetään päivystyksen järjestämisen edellytyksistä niillä erikoisaloilla, joissa potilaiden yhdenvertaisuus, potilasturvallisuus ja päivystyspalvelujen laatu vaativat erityisiä järjestelyjä.

Keskustelulla keskussairaaloiden päivystysvalmiuksien tasosta on yhteys kaavailtujen maakuntien lukumäärään. Vilkasta keskustelua on käyty myös synnytyssairaaloiden palvelutasovaatimuksista, esimerkiksi synnytysten lukumääristä. Keskussairaaloiden ja synnytyssairaaloiden palvelutasovaatimuksilla on yhteys alueiden ja kuntien yleiseen kehitykseen, sillä sairaaloilla on merkitystä kuntien elinvoimaan. Palvelutasovaatimusten seurauksena tapahtuva keskittäminen vie kunnista työpaikkoja ja vähentää väkeä. Synnytyssairaaloita onkin suljettu liian pienien synnytysmäärien vuoksi.

Sote-palvelujen omatuotanto ja ostopalvelut tutkimuskunnissa

Sote-palvelujen kustannusrakennetta ja asiakaspalvelujen ostojen osuutta tutkimuskunnissa on selvitetty perusteellisemmin vuodelta 2015. Kuvio 8 osoittaa vaihtelua kuntien välillä; toisen ääripään kunnissa lähes kaikki sote-palvelut hankitaan kunnan ulkopuolelta, joko ostopalveluna kuntayhtymiltä, toisilta kunnilta, yrityksiltä tai yhteisöiltä. Useimmat kunnat kuitenkin järjestävät huomattavan osan palveluista omana tuotantonaan. Kuviosta 8 käy ilmi myös kustannusten muodostuminen eri kustannuslajeista.



Kuvio 8. Sosiaali- ja terveyspalvelujen bruttokustannukset kululajeittain ARTTU2-tutkimuskunnissa 2015 (euroa/asukas). (Lähde: Meklin & Pukki 2017, s. 40.)

Asiakaspalvelujen ostojen osuus jaetaan kuntatilastossa ostoihin valtiolta, toisilta kunnilta, kuntayhtymiltä ja muilta. Lähes kaikissa kunnissa ostoista suurin osa, muutamissa kunnissa kaikki asiakaspalveluostot tapahtuvat kuntayhtymiltä, useimmiten sairaanhoitopiireiltä. Kaikki kunnat kuitenkin hankkivat vähintään erikoissairaanhoitopalvelut sairaanhoitopiiriltä. Ostot muilta, siis yrityksiltä ja yhteisöiltä vaihtelevat kunnittain selvästi. Eräät kunnat ovat ulkoistaneet kaikki tai osan sote-palvelujen tuottamisesta yrityksille.

Lisätietoja:

Antila Anni, Jarmo Asikainen & Jussi Kukkonen: [ARTTU2-kuntien sote-polkuja](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 3/2017.

Meklin Pentti & Heikki Pukki: [Kuntien sosiaali- ja terveystoimen kustannuserojen syyt](#). Havaintoja ARTTU2-kunnista. ARTTU2-ohjelman tutkimuksia nro 3. Acta nro 266. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2017.

Jokinen Esa: [Sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisulkoistukset – Sopimukset, kustannuskehitys ja saatavuus](#). Tampereen yliopiston yhteiskuntatieteellinen tiedekunta 27.11.2018. Hyvinvointiala ry.

Lith Pekka: [Palveluasumisen markkinat Suomessa](#). Tilastollinen selvitys toimialan palvelukysynnästä, palvelun tuottajista ja kiinteistöistä. 29.10.2018.

Parhiala Kimmo, Hetemaa Tiina: [Terveysasemien ulkoistukset Suomessa – Tilanne alkuvuodesta 2017](#). (<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-841-8>). Tutkimuksesta tiiviisti 6/2017. THL 2017.

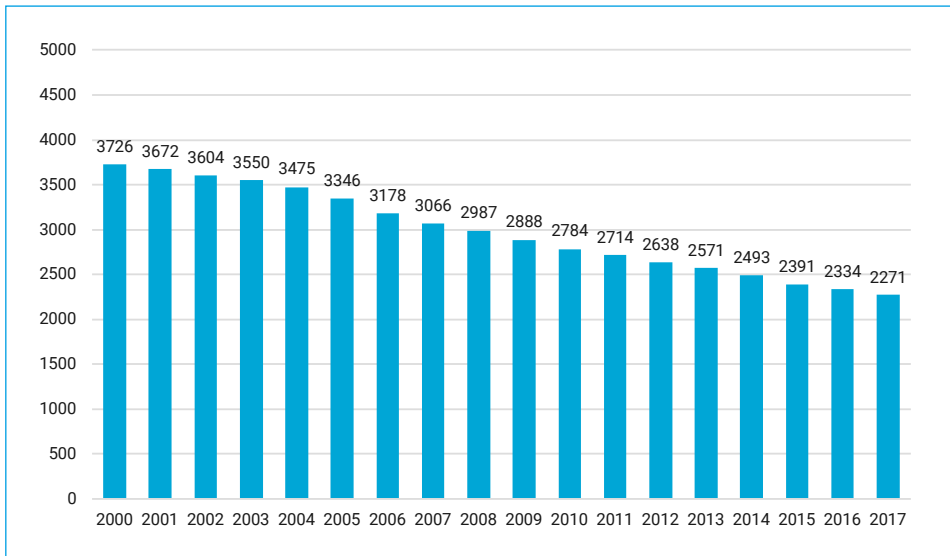
2.6 Kouluverkkomuutokset

Koko maassa peruskoulujen määrä on 2000-luvulla vähentynyt keskimäärin 3,2 prosentin vuosivauhtia eli vajaasta 4000:sta runsaaseen 2000 peruskouluun (kuva 9). Kouluverkkomuutosten tilastollisen tarkastelun perusteella merkittävä osa kouluverkkomuutoksista ajoittuu valtuustokausille 2005–2008 ja 2009–2012 eli samoihin ajanjaksoihin kuin talouden taantuma, kuntaliitokset ja pienkoululisän poistuminen. Muutokset ovat voineet olla myös perua pidemmän aikavälin kouluverkkokeskustelusta. Kouluverkon supistaminen ja oppilasmäärän supistuminen eivät kulje aina käsi kädessä, sillä havaitun perusteella kasvukunta voi supistaa ja taantuva kunta taas ylläpitää. Yhteinäiskouluverkon laajeneminen merkitsee kouluverkon supistumista. Samalla se kertoo koulurakennusten käyttöön ja koulujen ulkoisvaikutuksiin kytkeytyvän palveluverkon muuttumisesta tai muuttamisesta.

Viimeisimmän käytettävissä olevan tarkasteluajankohdan aikana vuodesta 2013 vuoteen 2018 kouluverkkomuutokset ovat jatkuneet. Tilastokeskuksen 12.2.2019 julkaiseman katsauksen mukaan vuonna 2018 peruskouluja oli toiminnassa 2 234 ja niissä opiskeli yhteensä 541 200 oppilasta. Peruskouluasteen erityiskouluja oli 70 ja niissä oli 4 200 oppilasta. Peruskouluja ja peruskouluasteen erityiskouluja lakkautettiin tai yhdistettiin toiseen oppilaitokseen 50. Näistä alle 20 oppilaan oppilaitoksia oli 17 prosenttia, 20–49 oppilaan oppilaitoksia 27 prosenttia ja vähintään 50 oppilaan

oppilaitoksia 56 prosenttia. Eniten peruskouluja ja peruskouluasteen erityiskouluja lakkautettiin tai yhdistettiin Varsinais-Suomen ja Pohjanmaan maakunnissa. (Tilastokeskus 2019)

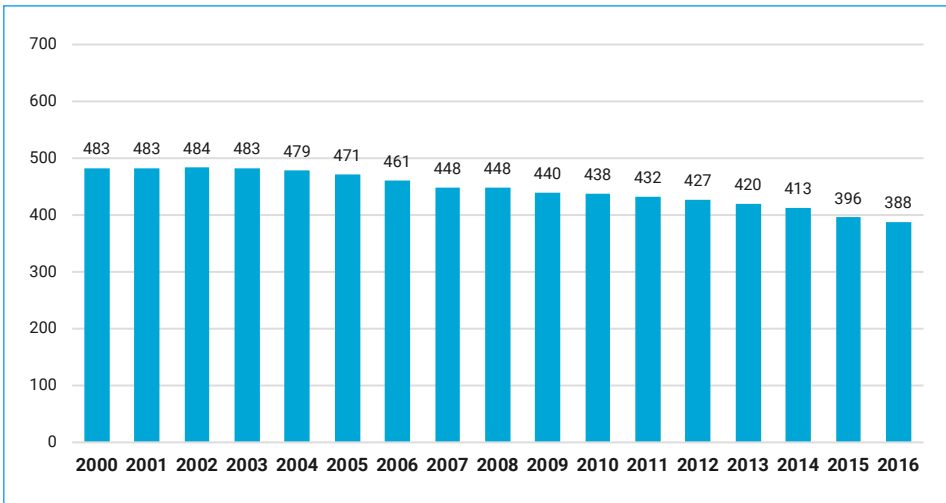
Peruskoulut ovat aiempaa useammin vuosiluokat 1–9 käsittäviä yhtenäiskouluja. Kymmenessä vuodessa vuosiluokat 1–6 käsittävien alakoulujen lukumäärä on vähentynyt 30 prosentilla ja yhtenäiskoulujen määrä on vastaavasti kasvanut 49 prosentilla. Vuonna 2009 alakouluja oli 2 200 kappaletta.



Kuvio 9. Perusopetuksen oppilaitokset Suomessa vuosina 2000–2017 (lkm). (Lähde: Opetushallituksen tilastopalvelu Vipunen)

Kouluverkkoselvityksiä tehtiin valtuustokauden 2013–2017 alkuvuosina kaikkiaan 17 tutkimuskunnassa. Kouluverkkotarkastelu on ollut vilkkainta siellä, missä kouluverkko on tihein. Kouluverkkoa laajempi palveluverkkonäkökulma on ollut mukana kymmenen tutkimuskunnan selvityksessä. Palveluita on tarkasteltu laajimmin yli 50 000 asukkaan kaupunkien selvityksissä. Kouluverkkoselvityksissä saman sisältöisistä selvityksistä on käytetty eri nimeä tai samalla tavoin otsikoidut selvitykset ovat kattaneet eri palveluverkon.

Lukioverkkomuutokset ovat olleet vähäisempiä, oppilaitosten määrä on vähentynyt 2000-luvulla noin sadalla (kuvio 10). Tutkimuskunnissa omien lukioden lukumäärä on vuosina 2000–2016 supistunut 130 lukiosta 87 lukioon eli noin kolmanneksella. Hirvensalmen ja Keiteleen kunnissa ei ole ollut omaa lukiota koko tarkasteluajanjakso. Liperissä oli oma lukio vuoteen 2009 asti. Vimpelin lukiokoulutus järjestetään perusopetuksen tapaan ostopalveluna Alajärven kaupungilta. Hattula ja Hämeenlinna ovat järjestäneet lukiokoulutuksen koulutuskuntayhtymän kautta vuodesta 2014 ja Jyväskylä vuodesta 2010 alkaen.



Kuvio 10. Lukiokoulutuksen oppilaitokset Suomessa vuosina 2000–2016 (lkm). (Lähde: Opetushallituksen tilastopalvelu Vipunen)

Kouluverkkomuutokset ovat merkinneet peruskouluverkon supistumista lähes joka toisessa tutkimuskunnassa. Kuntaliitoksen vuonna 2016 toteuttaneissa Hollolan, Kurikan ja Säkylän kunnissa peruskouluverkko laajeni. Vimpelin kunnalla ei enää ole omia peruskouluja. Se teki ostopalvelusopimuksen Alajärven kaupungin kanssa 1.1.2017 sivistystoimen palveluiden järjestämisestä.

Lähipalveluiden merkitystä ja määrittelyä on pohdittu paljon, sillä koti, asuinalue, lähipalvelut ja liikenneyhteydet ovat tärkeä osa ihmisen jokapäiväistä elämää. Palveluverkon muuttumista on kompensoitu kunnissa monin tavoin ja toimintamalleja löytyy koulukuljetuksista kotihoitoon ja palvelukeskuksista etäopetukseen. Koulurakennus palvelukeskuksena tai toimintapisteinä on sekin monesti testattu ja myös toimivaksi todettu.

Useissa tutkimuksissa on osoitettu kouluverkon muutoksen vaikuttavan arjen liikkumiseen, arkirutiineihin ja arjen sujuvuuteen. Arjen liikkumista ajatellen kaupunkialueella kouluverkon muutosvaikutukset koulumatkoihin ja liikkumiseen ovat vähäisempiä kuin kaupungin kehysalueella ja erityisesti maaseudulla. Kaupungissa tosin ajallisen etäisyyden merkitys korostuu fyysisestä etäisyydestä enemmän, ja kaupunkiliikenne tuo koulumatkoihin omat erityiset haasteensa. Kokonaisvaltainen tarkasteluote auttaa tunnistamaan jo olemassa olevia tai jopa kehittämään aivan uudenlaisia vaihtoehtoja mekaaniselle kouluverkon supistamiselle.

Lisätietoja:

Tantarimäki Sami & Anni Törhönen: [Kouluverkkomuutokset ARTTU2-kunnissa 2000-luvulla.](#) Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 2/2016.

Tantarimäki Sami & Anni Törhönen: [Kouluverkon, palveluverkon ja arjen suhde ARTTU2-kunnissa.](#) Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 11/2016.

Tantarimäki Sami & Anni Törhönen: [Kouluverkko muuttuu, entä kouluverkkosuunnittelu?](#) Kunnallisan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 105. Keuruu 2017.

Engblom-Pelkkala Kristiina: [Kunnat lukiokoulutuksen järjestäjinä kunta- ja paikallistalouden näkökulmasta.](#) Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 9/2018.

https://www.oph.fi/tietopalvelut/tilastotiedot/103/0/kuukauden_tilasto_peruskoulujen_lukioiden_ja_ammattillisten_oppilaitosten_maara_vaheni_vuosina_2010_2015

Opetuksen järjestäjä- ja oppilaitosverkko: <https://vipunen.fi/fi-fi/perus/Sivut/Koulutuksen-jarjestaja--ja-oppilaitosverkko.aspx>

Luku 3. Kuntien tulevaisuusnäkymät uudistusten valmisteluvaiheessa

Monissa ARTTU2-tutkimusohjelman osaprojekteissa on sote- ja maakuntauudistusten valmisteluvaiheessa luodattu paitsi vallitsevaa tilannetta myös näkymiä tulevaisuuteen. Näkymiä on avattu hyvinvoinnin edistämisen, sivistyskunnan, elinvoiman, digitalisaation, kokeilujen ja kuntarakenteiden tulevaisuuden näkökulmista. Vaikka uusia maakuntia ei eduskuntavaalien jälkeisellä hallituskaudella enää tavoiteltaisikaan, niin suuri yksimielisyys näyttää vallitsevan siitä, että sote-palvelujen järjestämisvastuu pitäisi siirtää kuntia suurempiin alueyksiköihin. Siten on todennäköistä, että tulevaisuuden kuntien rooli tulee tavalla tai toisella muuttumaan.

3.1 Hyvinvoinnin edistäminen strategisena päämääränä

Keskustelussa tulevaisuuden kunnan roolista ja tehtävistä hyvinvoinnin edistäminen on noussut ja nousemassa aiempaa vahvemmin kuntien strategiaan päämääriin ja tavoitteisiin. Yhtenä voimistuvana toimintamallina on ollut strategiaprosessin laadintavaiheen muuttuminen organisaatiokeskeisestä yhteisösuuntautuneeseen strategiaan.

Kuntien toimielinrakenteet ovat erilaistumassa hyvinvoinnin edistämisen näkökulmasta ja ovat toisaalta välitilassa, jossa odotetaan sote-uudistuksen kansallisia ratkaisuja. Kunnat etenevät eritahtisesti johtamisjärjestelmän uudistamisessa. Mielienkiintoisena ja yleistyvänä ilmiönä ovat yhteisösuuntautuneet lautakunnat, joissa osallisuuden vahvistaminen ja vuorovaikutus kansalaisyhteiskunnan kanssa rakentuu osaksi lautakuntien tehtävää.

Ylimmän poliittisen ja ammatillisen johdon vahva rooli on tärkeä, jotta onnistutaan poikkihallinnollisessa ja koko kuntakonsernin hyvinvoinnin edistämistehtävässä. Tätä on korostettu muutamien kuntien hallintosääntöön sisällytetyillä vastuumäärittelyillä. Ylin johto voi myös esimerkkinsä avulla viestiä hyvinvoinnin edistämistehtävän tärkeyttä sekä henkilöstölle että kuntayhteisöön. Poikkihallinnollista työtä edistetään myös strategisilla ohjelmilla ja projekteilla sekä poikkihallinnollisen koordinoinnin resursoinnilla.

Erilaisten verkostojen tunnistaminen ja entistä tietoisempi ja monialaisempi hyödyntäminen mahdollistaa laaja-alaisemman oppimisen, kehittämisen ja vaikuttamisen hyvinvoinnin edistämässä. Verkostojen johtamismallin tulee olla yhdessä sovittu, avoimesti keskusteltu ja toimijoiden yhdessä hyväksymä. Lisäksi verkostotoimijoille pitää varmistaa riittävät toimintamahdollisuudet suhteessa verkostotoiminnalta odotettuihin tuloksiin esimerkiksi organisaation kehittämisessä tai tiedon hyödyntämisessä.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kaikkien kuntalaisten kanssa on kunnassa toimivien tahojen yhteinen tehtävä. Ne palvelevat samaa asukasta, jonka hyvinvointiin vaikuttaa eri toimijoiden tekemät ratkaisut. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kannusteiden toimivuutta ja riittävyttä tulee punnita osana uudistusten reaaliaikaista arviointia ja tehdä sen perusteella tarvittavat muutokset. Keinoina voidaan käyttää

esimerkiksi yhteisbudjetointia ja -kehittämistä sekä niihin sisältyviä palkitsemismenettelyjä sekä kunnallisia poikkihallinnollisen hyvinvoinnin edistämisen kannusteita.

Hyvinvoinnin edistämistä johdettaessa ja kehitettäessä on tärkeää pitää keskiössä asukasnäkökulma. Konkreettiset ja ketterät arjen kokeilut sekä niihin kytkeytyvät tarinat ja yhteinen palvelumuotoilu mahdollistavat kuntalaisten aktiivisen osallistumisen. Tämä lisää kuntalaisen voimaannuttavaa kokemusta kuulluksi tulemisesta sekä sisältää merkityksellisyyttä muutoksessa elävälle henkilöstölle.

Lisätietoja:

Majoinen Kaija ja Anni Antila: [Hyvinvoinnin edistäminen kunnassa - Sisältö, mahdollisuudet ja haasteet](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 12/2017.

Majoinen Kaija ja Anni Antila: [Miten johdetaan hyvinvoinnin edistämistä kunnissa?](#) Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 4/2018.

Paahtama Soile: [Hyvinvoinnin edistämisen käsite ja sisältö](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 7/2016.

3.2 Sivistyskunta – tulevaisuuden kunta?

Sipilän hallituksen valmisteleva maakunta- ja sote-uudistus olisi toteutuessaan merkinnyt sote-palvelujen siirtymistä pois kuntien vastuulta ja opetus- ja kulttuuripalvelujen kokonaisuuden muuttumista kunnan suurimmaksi toimialaksi. Tästä olisi seurannut, että kuntien henkilöstöstä suurin osa työskentelisi tulevaisuudessa sivistystoimen palveluissa ja tulevaisuuden kunnat olisivat entistä vahvemmin sivistyskuntia.

Varhaiskasvatuksen ja koulutuksen sekä kulttuurin, liikunnan ja nuorisotyön rooli tulee olemaan vahva paitsi sivistyksen niin myös kuntalaisten hyvinvoinnin edistämisessä. Sivistystoimen ja sosiaali- ja terveystoimen välisen yhteistyön sujuvuus, avoimuus ja tiedonkulku ovat tärkeässä asemassa riippumatta siitä, miten sote-palvelujen järjestämisen ja tuottamisen rakenteita tullaan uudistamaan. Myös erilaiset yhteiskunnalliset ja työelämän muutokset kuten globalisaatio, monikulttuurisuus, kaupungistuminen, digitalisaatio ja työn teknologisointi asettavat uusia haasteita myös sivistystoimen henkilöstölle kunnissa.

Valtaosa sivistystoimen henkilöstöstä on korkeasti koulutettua ja joidenkin ammattien osalta kunnissa on jo pulaa osaavasta työvoimasta. Osaajien houkuttelussa ja sitouttamisessa nousevat kunnissa palkkauksen rinnalle kilpailutekijöiksi työnantajan muut aineettomat vahvuudet. Vuoden 2017 kuntalaistutkimuksen perusteella kuntalaiset olivat erityisen tyytyväisiä kulttuuri- ja vapaa-aikapalveluihin, mutta myös opetus- ja varhaiskasvatuksen palveluihin oltiin varsin tyytyväisiä ja tyytymättömien osuus oli hyvin pieni.

Henkilöstön mahdollisuudet kokea työn imua ja tehdä mielekästä työtä hyvin johdetuissa työpaikoissa vaikuttavat sivistystoimen vetovoimaisuuteen – osaavan henkilöstön houkutteluun, palveluksessa pitämiseen sekä asiakastyytyväisyyteen. Henkilöstö antaa parhaansa työlleen ja haluaa pysyä työssä, jossa heitä arvostetaan ja jossa he voivat kokea työn imua. Kuntien henkilöstö on kokenut usein työn imua, ja

nuo kokemukset ovat kunta-alalla jonkin verran yleisempiä kuin muilla sektoreilla. Onkin tärkeä tunnistaa niitä tekijöitä, jotka merkittävien muutosten aikoina kuntien sivistystoimessa ylläpitävät ja lisäävät työn imua ja tätä kautta sitoutumista nykyiseen työpaikkaan ja tyytyväisyyteen työuraan. Panostamalla hyvään johtamiseen sivistystoimella on erinomaiset mahdollisuudet olla jatkossakin houkutteleva, hyvinvoiva ja innostava toimintasektori.

Lisätietoja:

Laaksonen Anna & Jari Hakanen: [Vetovoimaiset sivistyskunnat](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 1/2018.

3.3 Kunnan elinvoima ja pitkäjänteinen suunnittelu

Kunnan elinvoimaa voidaan kuntien maankäytön suunnittelijoiden mukaan tukea parhaiten pitkäjänteisellä ja kokonaiskuvan hallintaan pyrkivällä suunnittelulla. Käytännön suunnittelutyötä tekevät kytkevät elinvoiman määritelmään vahvan kuntatalouden ja elinkeinoelämän toimintaedellytysten ohella monia tekijöitä, kuten kuntalaisille tarjottavat toimivat palvelut ja viihtyisä asuinympäristö. Myös ympäristöarvojen edistäminen nähdään kunnan elinvoiman osatekijänä.

Maankäytön suunnittelijat toivovat kuntien voivan päättää alueensa maankäytöstä itsenäisesti. Edellytykset itsenäiseen ja samalla pitkäjänteiseen maankäytön suunnitteluun ovat kuitenkin muuttumassa – sekä kunnissa että lainsäädännössä. Kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksien lisäksi suunnittelijat uskovat yritysten merkityksen kasvavan tulevaisuudessa. Toisaalta kuntien poliittisten päättäjien kykyä ymmärtää pitkäjänteisen suunnittelun edellytyksiä epäillään. Kuntien maankäytön suunnittelusta vastaaville henkilöille tehtyyn kyselyyn vastanneet eivät usko laajasti, että esimerkiksi kuntarajat ylittävät näkökulmat tulisivat huomioiduksi maankäytön suunnittelussa ilman velvoittavaa pakkoa.

Kuntien maankäytön suunnittelijat tarvitsevat tukea ja selkeää oikeudellista viitekehystä edistäessään elinvoimaa pitkäjänteisesti. Valtiolta odotetaan selkänajoja kuntien viranhaltijoille ja hyvän suunnittelun periaatteiden edistämistä. Tuella on merkitystä etenkin suunnitteluresursseiltaan heikoissa pienissä kunnissa. Eri kokoiset kunnat tarvitsevat erilaista tukea maankäytön suunnitteluun. Pienten, alle 10 000 asukkaan kuntien maankäytön suunnittelijat kokevat suurissa, yli 50 000 asukkaan kunnissa toimivia kollegoitaan useammin lisäresurssien tarvetta. Kyse on usein puutteellisista asiantuntijaresursseista.

ARTTU2-tutkimuskuntiin kohdistetun kyselyn aineistoa leimaa yleinen pitkäjänteiseen maankäytön suunnitteluun pyrkimisen eetos. Maankäytön suunnittelijoiden näkemykset haastavat kapeasti elinkeinopolitiikkaan rajautuvat näkemykset kunnan elinvoimasta.

Lisätietoja:

Hytönen Jonne, Niina Kotavaara & Toni Ahlqvist: [Elinvoiman askelmerkkejä ja ristiriitoja](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 5/2018.

3.4 Digitalisaatio kuntastrategioissa

Valtuustokausi vuosina 2013–2016 oli tieto- ja viestintäteknologian hyödyntämisen osalta murroskausi ja sen hyödyntämisen strateginen painopiste siirtyi tukifunktiosta vahvemmin operatiiviseen toimintaan. Kunnat ovat hyvin eri vaiheissa digitalisaation kypsyystasojen osalta.

Kuntapäättäjät ovat korostaneet palvelujen digitalisointia asiakkaan tarpeet edellä, panostamista johtajuuden muutokseen ja mahdollistamiseen sekä kunnan hallintokulttuurin muuttamista rohkeampaan ja konkreettisempaan suuntaan tehtäessä digitalisaatioon liittyviä päätöksiä kunnassa. Suurimpina haasteina päättäjät ovat pitäneet osaamisen puutetta, kunnan tietojärjestelmien kehittymiseen vaadittavia suuria kustannuksia, hitautta sekä sitä, että nykyiset toimintatavat ovat juurtuneet syvälle ja aiheuttavat muutosvastarintaa.

Kehittämisehdotuksina korostetaan muun muassa asiakkaan ja kokonaisuuden kannalta oikeita strategisia valintoja, selkeätä tavoitteiden asettamista, asiakaskeskeisyyttä ja asiakkaan osallistamista, kehittäjien ja asiantuntijoiden verkostoivaa ja prosesseja tukevaa johtamista sekä yhteistä ymmärrystä ja visiota siitä mitä digitalisointi merkitsee, mihin pyritään ja mihin toimenpiteisiin ryhdytään omassa organisaatiossa.

Tulevien valtuustokausien kuntastrategioissa nähdään tärkeäksi tunnistaa realistisesti kunnan kypsyystaso sekä se, mitä seuraavan tavoiteltavan tason saavuttaminen edellyttää. Lisäksi on hyvä huomioida, että digitalisaatioon kytkeytyvät tavoitteet eivät riipu pelkästään kunnan omasta toiminnasta, vaan kunnan rooli muuttuu entistä vahvemmin mahdollistajaksi, ja toiminta muuttuu verkostomaisemmaksi kunnan sidosryhmien roolien korostuessa uusien toimintamallien toteuttajina. Valtionhallinnon kunnille asettamat poliittiset tavoitetilat, lainsäädännölliset tavoitteet sekä suunnitteilla olevien maakuntien strategiset tavoitteet tulevat vaikuttamaan merkittävästi kuntien strategiseen suunnitteluun sekä digitalisaatiotavoitteisiin. Nämä yhteiskunnalliset kuntaan ulkoapäin vaikuttavat muutokset on pystyttävä huomioimaan myös entistä ketterämmin laadittavissa kuntastrategioissa.

Lisätietoja:

Räsänen Isamaria, Tommi Oikarinen, Niko Vartiainen & Tomi Voutilainen: [Kuntastrategiat digitalisaation ohjausvälineenä](#). ARTTU2-ohjelman tutkimuksia nro 4. Acta nro 267. Suomen Kuntaliitto 2017.

Teljamo Marja: [Kuntapäättäjien näkemyksiä ja kokemuksia digitalisaatiosta ARTTU2-kunnissa](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 9/2017.

3.5 Kokeilut tulevaisuuden kunnan rakentamisessa

Tulevaisuuden kuntaa rakennetaan kokeillen erittäin muuttuvassa ja kompleksisessa toimintaympäristössä. Sen vuoksi on tärkeää saada tietoa kokeilujen käytöstä kuntien toiminnan uudistamisessa.

Vuonna 2016 toteutetun kokeilukyselyn vastaajat olivat lähes yksimielisiä siitä, että kokeilut vaativat kunnissa kannustavaa ilmapöytä. Hyvin yksimielisiä oltiin myös siitä,

että kokeiluilla voidaan testata eri vaihtoehtoja, kokeilut ovat hyödyllisiä oppimisprosesseja ja että kokeiluissa otetaan tärkeät toimijat mukaan. Lisäksi selvä enemmistö oli samaa mieltä siitä, että kokeilujen lopputulos on epävarma. Kokeilujen lisäresurssien tarve sen sijaan jakoi jonkin verran vastaajien mielipiteitä; lähes puolet vastaajista oli sitä mieltä, että kokeilut eivät ole kalliita tai vaikeita toteuttaa.

Uudistamisen keinoja ei kyetä välttämättä löytämään pelkästään kyselyjen tuloksista, vaan tarvitaan myös käytännön kokeiluja ja niiden yhteiskehittämistä. Puhuttaessa kokeilukulttuurista tulee samanaikaisesti kehittää myös arviointikulttuuria. Kokeilut eivät saa jäädä irrallisiksi hankkeiksi ilman arviointia ja tulevaisuuteen luotaavia johtopäätöksiä.

Lisätietoja:

Koski Arto, Terttu Pakarinen & Marianne Pekola-Sjöblom (toim.): [Näkemyksiä ja kokemuksia kokeiluista ja kokeilukulttuurista](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisu nro 7/2017.

3.6 Kuntaliitosten tulevaisuus on monen tekijän summa

Kuntien lukumäärän kehittyminen 2020- ja 2030-luvulla tulee riippumaan paljolti siitä, miten kuntien elinvoima ja toimintakyky sekä alueellinen toimintaympäristö muuttuvat. Keskeinen kysymys liittyy siihen, vähentävätkö valmisteilla oleva maa-kunta- ja sote-uudistus kuntaliitostarpeita ja miten nuo tarpeet vaihtelevat alueittain. Mikäli kuntaliitoksia ylipäätään tehdään 2020- ja 2030-luvulla, tulee olemaan ensiarvoisen tärkeää, että kuntaliitokset suunnitellaan ja toteutetaan hyvin käyttäen apuna ennakoarviointeja, reaaliaikaisia arviointeja hyvän toimeenpanon varmistamiseksi ja jälkikäteisiä arviointia, jotta aikaisemmista kokemuksista voidaan ottaa opiksi tulevia hankkeita varten.

Valtion kuntarakennepolitiikalla ja siihen liittyvillä tukitoimilla on ollut selvä vaikutus siihen, kuinka aktiivisesti kuntajakoselvityksiä on tehty ja kuinka paljon kuntaliitoksia on toteutettu. Perustuslain mukaan kuntajaon perusteista säädetään lailla. Näin ollen valtioneuvostolla ja eduskunnalla on valta ja vastuu Suomen kuntarakenteen tarkoituksenmukaisuudesta. Kuntarakennelaissa todetaan, että asukkaiden itsehallintoa, palvelujen järjestämistä ja yleistä hallintoa varten Suomi jakaantuu kuntiin ja sen muuttamisesta säädetään lailla. Lainsäädännön velvoittamana valtiolla on jatkossakin vastuu kuntarakenteen toimivuudesta ja sen muutostarpeisiin vaikuttamisesta.

Pelkät valtion toimenpiteet ja vaikuttaminen eivät kuitenkaan riitä, sillä itsehallinnolliset kunnat ovat nykyisen käytännön mukaisesti varsin itsenäisesti tehneet ratkaisuja kuntaliitoksista. Kuntien yhdistymisavustuksissa kantavana periaatteena on tähän saakka ollut, että valtio osallistuu yhdistymisen aiheuttamien fuusiokustannusten kattamiseen. Tällä hetkellä tästä menettelystä on ainakin tilapäisesti luovuttu, sillä valtio ei nykyisen käytännön mukaan kannusta kuntia rahallisesti yhdistymisiin.

Mikäli maassamme haluttaisiin saada aikaan kolmas suuri kuntaliitosaalto, se edellyttäisi valtiolta merkittävää aktiivisuutta. Vuoteen 2040 hahmotelluista viidestä

vaihtoehtoisesta kehityspolusta jyrkästi vähenevän kuntamäärän ja dramaattisesti vähenevän kuntamäärän kehityspolut olisivat tuskin mitenkään mahdollisia ilman valtion kannustavia yhdistymisavustuksia ja velvoittavaa ”perälautaa”.

Lisätietoja:

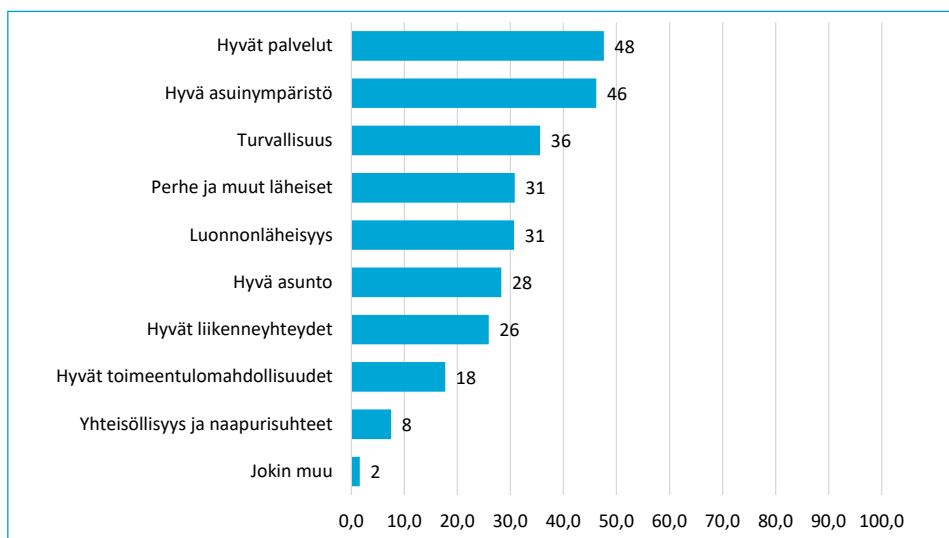
Antila Anni, Jarmo Asikainen & Arto Koski: [Kuntaliitokset välietapilla](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 6/2018.

Luku 4. Kuntalaiset uudistuksissa

4.1 Kunta kuntalaisten arvioimana

Hyvät palvelut ja hyvä asuinympäristö ovat tärkeimpiä asioita hyvässä kotikunnassa

Kuntalaisten mielestä hyvät palvelut ja hyvä asuinympäristö ovat selkeästi tärkeimmät asiat hyvässä kotikunnassa. Lähes puolet kuntalaiskyselyyn 2017 vastanneista on nimennyt hyvät palvelut ja hyvän asuinympäristön kolmen tärkeimmän asian joukkoon ja noin kolmannes turvallisuuden, perheen ja muut läheiset sekä luonnonläheisyyden.



Kuvio 11. Kuntalaisten näkemykset tärkeimmistä asioista hyvässä kotikunnassa. % vastanneista valinnut kolmen tärkeimmän asian joukkoon. (N-2017 = 11 582). (Lähde: ARTTU2-Kuntalaiskysely 2017)

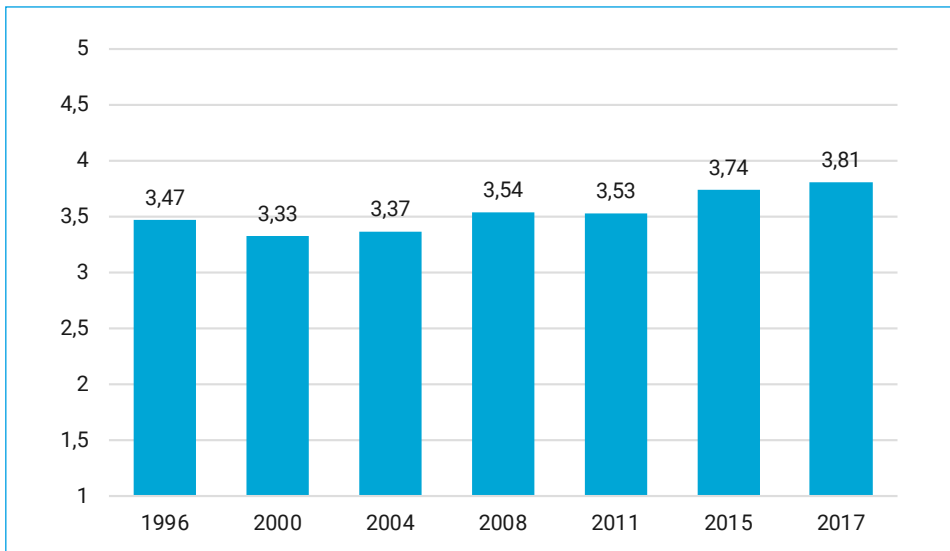
Kuntakokoluokkien ja kuntien väliset painotukset tärkeimmissä asioissa vaihtelevat jonkin verran. Hyvien palvelujen merkitys korostuu eniten 20 001–50 000 asukkaan kunnissa, joissa 51 prosenttia vastanneista on nostanut sen tärkeimmäksi palveluksi. Alle 5 000 asukkaan kunnissa luonnonläheisyys ja hyvä asuinympäristö nostettiin hyviä palveluja tärkeämmiksi asioiksi. Yli 100 000 asukkaan kaupungeissa kuntalaiset ovat nostaneet hyvät liikenneyhteydet toiseksi tärkeimmäksi asiaksi hyvässä kotikunnassa.

Eri-ikäisten kuntalaisten mielipiteet tärkeimmistä asioista hyvässä kotikunnassa vaihtelevat erityisesti hyvän asunnon, hyvän asuinympäristön, hyvien toimeentulomahdollisuuksien ja turvallisuuden tärkeydestä. Turvallisuutta ja hyviä toimeentulo-

mahdollisuuksia korostettiin eniten nuorimmassa ja vähiten vanhimmassa ikäluokassa. Hyvää asuinympäristöä painottivat muita ikäluokkia enemmän 30–39-vuotiaat, hyvää asuntoa puolestaan vanhin, yli 70-vuotiaiden ikäluokka.

Tyytyväisyys kunnallisiin palveluihin on ennätyskorkealla tasolla

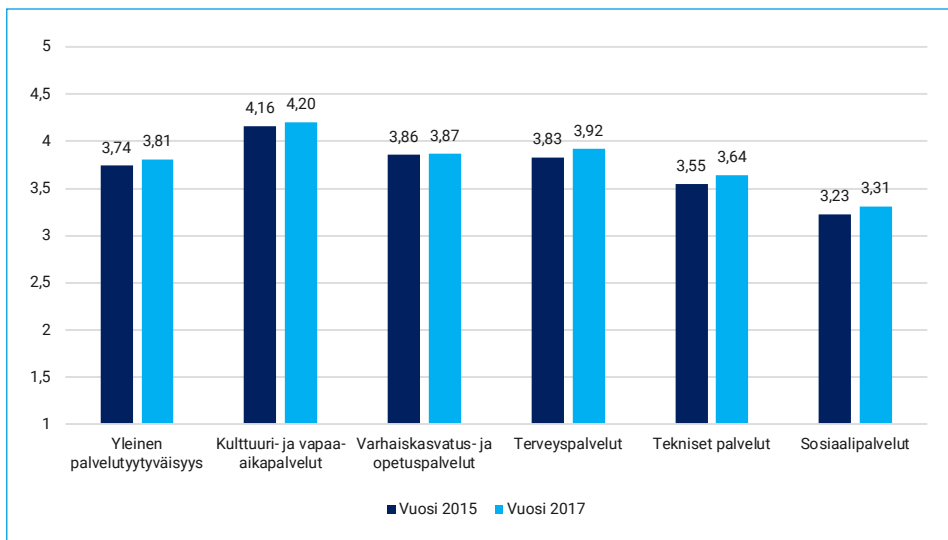
Kuntapalvelut, niiden saatavuus, saavutettavuus ja laatu ovat kestoaiheita julkisessa keskustelussa. Kuntapalvelut ovat olleet erityisesti Paras-uudistuksen vuonna 2005 käynnistämän uudistusaallon keskiössä. Niin Paras-hankkeessa kuin myös sitä seuranneissa kuntarakennemuutoksissa ja Sipilän hallituksen valmistelemassa maakunta- ja sote-uudistuksessa tavoitteena on ollut laadukkaiden ja kaikille saatavilla olevien palvelujen turvaaminen kuntalaisille toimintaympäristön muutosten tuomista haasteista huolimatta.



Kuvio 12. Kuntalaisten yleinen palvelutyytyväisyys ajanjaksolla 1996–2017. Keskiarvot asteikolla 1–5; mitä suurempi arvo, sitä positiivisempi arvio. (Lähde: Kuntaliiton Kuntalaiskyselyt 1996–2017)

Vaikka kuntakenttä on monenlaisen myllerryksen keskellä, se ei kuitenkaan näytä heikentäneen kuntalaisten uskoa kunnallisiin palveluihin. Kuntalaiset pitävät edelleen kunnallisia palveluja hyvin hoidettuina ja kohtuullisen hyvin saavutettavina. Yhdeksän kymmenestä kevään 2017 kuntalaiskyselyyn vastanneesta kuntalaisesta on pikemmin tyytyväinen kuin tyytymätön kunnallisiin palveluihin. Arviot kunnallisten palvelujen hoidosta sekä saatavuudesta ja saavutettavuudesta ovat parantuneet vuodesta 2015. Palveluja käyttäneet ovat pääsääntöisesti tyytyväisempiä kuin ne, joilta puuttuu oma-kohtaista kokemusta palvelujen käytöstä. Palvelutyytyväisyys on suurempaa kuin Paras-hankkeen aikana, vuosina 2008 ja 2011 Paras-ARTTU-ohjelmassa tehdyissä vastaavissa mittauksissa samaten kuin KuntaSuomi 2004 -ohjelman kyselyissä 1996–2004.

Palvelutyytyväisyys toimialoittain. Kuntalaisten tyytyväisyys kunnallisiin palveluihin on vähintään kohtuullisen hyvää myös toimialoittain tarkasteltuna. Tyytyväisyys on suurinta kulttuuri- ja vapaa-aikapalveluissa ja vähäisintä sosiaalipalveluissa. Lähes kaikilla toimialoilla palvelutyytyväisyys on yleisen palvelutyytyväisyyden tapaan kasvanut vuodesta 2015, eniten sosiaali- ja terveystalveluissa, vähiten opetuspalveluissa.



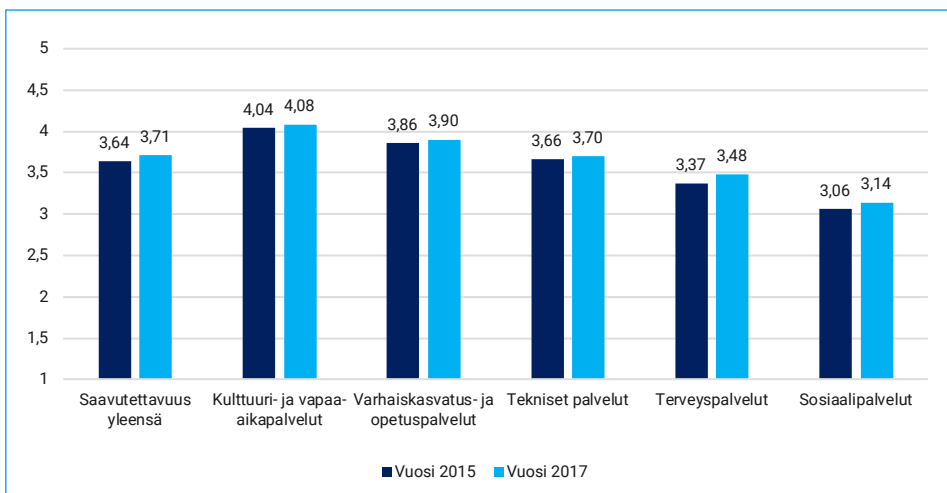
Kuvio 13. Kuntalaisten palvelutyytyväisyysarviot ARTTU2-tutkimuskunnissa yleisesti ja toimialoittain vuosina 2015 ja 2017. Indeksien saamat keskiarvot asteikolla 1–5; mitä suurempi arvo, sitä positiivisempi arvio. (N-2015= 3 905–11 264 ja N-2017= 4 019–11 717). (Lähde: Pekola-Sjöblom 2017, s. 15.)

Palvelujen saavutettavuus yleisesti tai toimialoittain. Kuntalaisten arviot kunnallisten palvelujen saavutettavuudesta ovat yleisesti kohtuullisen hyvällä tasolla ja arviot ovat parantuneet hieman vuodesta 2015. Toimialoittain tarkasteltuna saavutettavuusindeksien arvot vaihtelevat sosiaalipalvelujen heikon positiivisesta kulttuuri- ja vapaa-aikapalvelujen hyvinkin positiiviseen arvoon. Toimialakohtaiset saavutettavuusindeksien arvot ovat yleisarvion tapaan parantuneet vuodesta 2015, eniten terveystalveluissa. Opetuspalveluissa saavutettavuusindeksin arvo on korkeampi kuin vastaava tyytyväisyysindeksin arvo. Muissa talveluissa palvelutyytyväisyys on suurempaa kuin saavutettavuus.

Yleisellä tasolla esitettävät tulokset peittävät alleen paikoin merkittäviä näkemyseroja palvelujen hoidosta ja saavutettavuudesta niin yksittäisten palvelujen kuin myös yksittäisten kuntien ja kuntaryhmien välillä. Eri sektoreista suurimpia vaihteluita on nähtävissä sosiaalipalveluissa, vähiten kulttuuri- ja vapaa-aikapalveluissa sekä teknisissä talveluissa.

Yksilöominaisuudet vaikuttavat arvioihin. Kuntalaisten palvelutyytyväisyyden eroja selittävät monet yksilöominaisuudet, erityisesti ikä ja ammatti-asema, mutta myös esimerkiksi sukupuoli ja äidinkieli. Tyytyväisimpiä kunnallisiin palveluihin ovat

vähintään 70-vuotiaat, kansa- tai peruskoulun käyneet ja eläkeläiset. Lisäksi naiset ovat jonkin verran tyytyväisempiä kuin miehet ja ruotsinkieliset tyytyväisempiä kuin suomenkieliset.



Kuvio 14. Kuntalaisten arviot palvelujen saavutettavuudesta ARTTU2-tutkimuskunnissa yleisesti ja toimialoittain vuosina 2015 ja 2017. Indeksien saamat keskiarvot asteikolla 1–5; mitä suurempi arvo, sitä positiivisempi arvio. (N-2015= 5 899–12 211 ja N-2017= 5 783–11 751). (Lähde: Pekola-Sjöblom 2017, s. 15.)

Kuntalaisten usko kotikuntansa vetovoimaan on vahvistunut

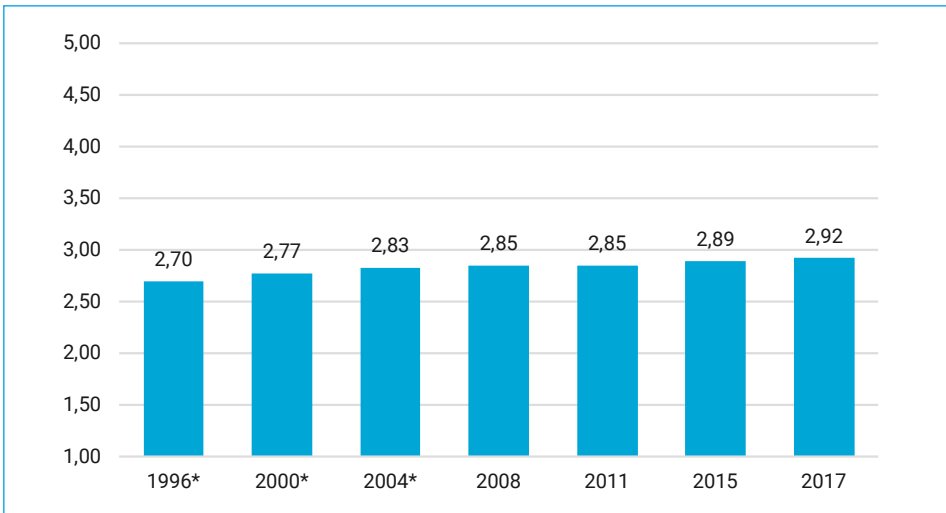
Enemmistö kuntalaisista arvioi kotikuntansa sijoittuvan hyvin kuntien välisessä kuvitteellisessa ”hyvä asua ja elää” -kilpailussa. Tämä selviää vuoden 2017 kuntalaiskyselystä. Arviot vaihtelevat eri kokoisissa kunnissa. Positiivisimmat arviot omasta kunnasta tulevat yli 100 000 asukkaan kunnista, joissa peräti 68 prosenttia arvioi kuntansa sijoittumista hyväksi. Muita heikompia arvioita annetaan 50 001–100 000 asukkaan kunnissa. Niissä 46 prosenttia kuntalaisista arvioi kotikuntansa sijoittumista hyväksi. Kuntalaisten arviot kotikuntansa sijoittumisesta ovat kokonaisuudessaan parantuneet vuonna 2015 tehdyn vastaavan kyselyn tuloksista.

Kuntalaisten luottamus kunnan päätöksentekoon on kohentunut hieman

Kuntademokratian toimivuuden yhtenä kivijalkana voidaan pitää kuntalaisten luottamusta kunnan päätöksentekoon ja päättäjiin. Kuntalaisten suhtautumista päätöksentekoon mittaavan luottamusindeksin mukaan kuntalaiset suhtautuminen päätöksentekoon on edelleen pikemmin kriittistä kuin luottavaista. Sekä lyhyen että pitkän aikavälin tarkastelussa on kuitenkin nähtävissä pientä kehitystä positiivisempaan suuntaan.

Tutkimuskuntien välinen vertailu on osoittanut, että sekä vaihtelut ovat edelleen suuria sekä kuntakokoluokkien että yksittäisten kuntien välillä. Luottamus päätöksente-

koon on suurinta pienissä alle 5 000 asukkaan kunnissa ja kriittisintä 50 001–100 000 asukkaan kunnissa. Lähes kaikissa kokoluokissa luottamus on vahvistunut hieman vuodesta 2015, merkittävimmin alle 5 000 asukkaan ja 10 001–20 000 asukkaan kokoluokan kunnissa.



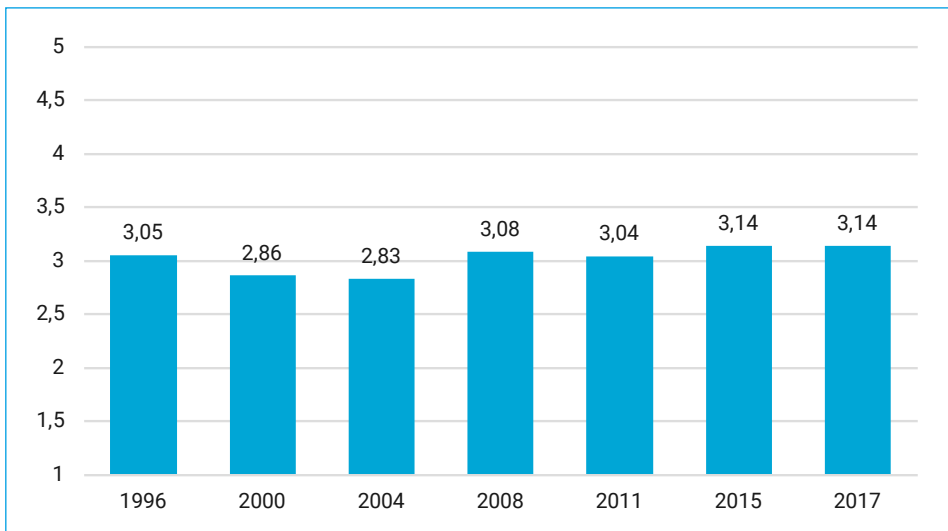
Kuvio 15. Kuntalaisten luottamus kunnan päätöksentekoon ajanjaksolla 1996–2017. Luottamusindeksin arvot asteikolla 1–5; mitä suurempi arvo, sitä positiivisempi arvio. (Lähde: Kuntaliiton Kuntalaiskyselyt 1996–2017)

Luottamus selittyy edelleen monilla yksilöominaisuuksilla. Luottamus päätöksentekoon on muita suurempaa yli 70-vuotiailla, korkeasti koulutetuilla, johtavassa asemassa olevilla ja eläkeläisillä sekä korkeintaan 2 vuotta nykyisessä kotikunnassa asuneilla.

Kuntalaisten usko suoriin vaikuttamismahdollisuuksiin on tyydyttävällä tasolla

Kuntalaiset pitävät edelleen äänestämistä kuntavaaleissa tärkeimpänä keinona vaikuttaa kunnan asioihin. Suorat osallistumistavat ovat kuitenkin yhä vahvemmin nousemassa ja nousseet edustuksellisen demokratian rinnalle. Kuntien tarjoamien osallistumis- ja vaikuttamistapojen valikoima on kasvussa ja kahdeksan kymmenestä kuntalaisesta on tutkimuksen mukaan käyttänyt vähintään yhtä osallistumistapaa.

Usko suorien osallistumistapojen vaikuttavuuteen on tyydyttävällä tasolla, pikemmin positiivista kuin kriittistä. Usko vaikuttavuuteen on pysynyt stabiilina vuosina 2015–2017, mutta on suurempaa kuin koskaan aiemmin 20-vuotisen tarkasteluajan kuluessa. Niin suorien osallistumistapojen käyttö kuin myös usko osallistumistapojen vaikuttavuuteen on suurinta maaseutumaaisissa ja alle 5000 asukkaan kunnissa, vähäisintä kaupunkimaaisissa ja yli 100 000 asukkaan kaupungeissa.



Kuvio 16. Kuntalaisten arviot suorien osallistumistapojen vaikuttavuudesta ajanjaksolla 1996–2017. Luottamusindeksin keskiarvot asteikolla 1–5; mitä suurempi arvo, sitä positiivisempi arvio. (Lähde: Kuntaliiton Kuntalaiskyselyt 1996–2017)

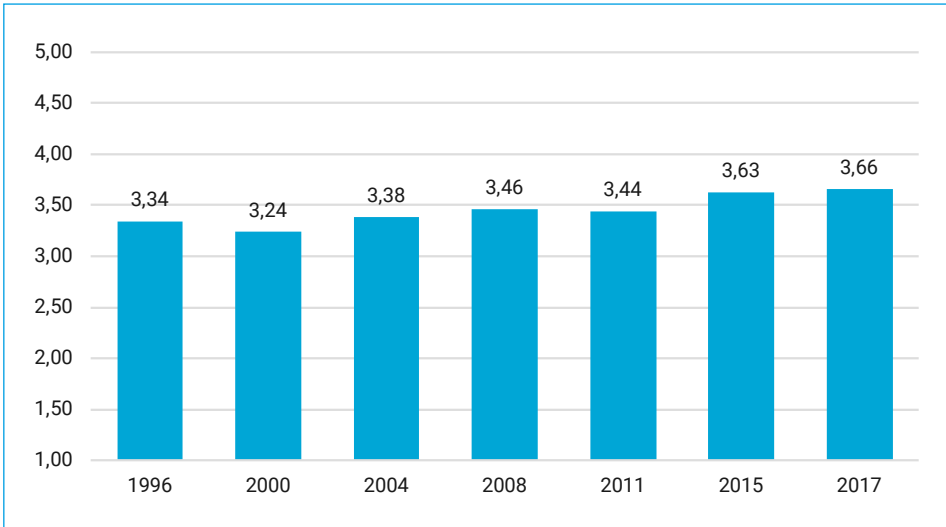
Samaistuminen kotikuntaan on vahvistunut

Kuntalaiskyselyjen yhtenä keskeisenä kohteena on ollut seurata kuntalaisten samaistumista omaan kotikuntaan ja muihin alueellisiin kokonaisuuksiin. Paras-uudistuksen ja sen jälkeen valmisteilla olleen kuntarakenneuudistuksen tavoitteina oli vahvojen peruskuntien aikaansaaminen kuntakokoa kasvattamalla. Kuntarakenteiden uudistamisen ja kuntakoon kasvattamisen on pelätty heikentävän kuntalaisten yhteisöllisyyttä. Viime vuosina valmisteilla ollut maakunta- ja sote-uudistus, ja siihen liittyvä uusi maakuntatase suorine vaaleineen on toisaalta laajentanut mielenkiintoa myös kuntalaisten maakuntasamaistumiseen.

Kuntalaisten kotikuntasamaistuminen on yleisesti ottaen varsin kohtuullisella tasolla. Merkille pantavaa on, että vaikka tutkimuskunnissa on vuosien ja vuosikymmenen aikana toteutettu kuntaliitoksia, on kuntasamaistumisen tasossa nähtävissä ajallista positiivista kehitystä. Paras-hankkeen aikana, jolloin toteutettiin eniten kuntaliitoksia, oli tosin monin paikoin havaittavissa kuntasamaistumisen heikentymistä kuntaliitoksen reuna-alueilla. Liitoksen reuna-alueilla asuvat samaistuivat usein paikallisen samaistumisen kohteista yleisemmin kunnanosaan, kylään tai asuinalueeseen kuin kotikuntaan. Kuntaliitoksen lisäksi paikallisen samaistumisen painotukseen vaikuttaa myös kunnan monikeskisuus. Tämä näkyy monissa ARTTU2-tutkimuskunnissa, niin asukasluvultaan pienissä kuin suurissa kunnissa. Esimerkkeinä tästä voisi mainita pohjoiskarjalaisen Liperin ja uusmaalaisen Vantaan, joissa molemmissa asukkaat samaistuvat kotikuntaa tai kunnanosaa voimakkaammin asuinalueeseen.

Edellä kuvatut kuntalaisten palvelutyytyväisyys, luottamus kunnan päätöksentekoon, osallistumistapojen vaikuttavuusarviot, kotikuntasamaistuminen ovat merkittävässä ja positiivisessa yhteydessä toisiinsa ja ne korreloivat myös muun muassa kunnan

vetovoimaa mittaavan ”hyvä asua ja elää” -väittämän kanssa. Kuntalaismielipiteet ovat siten merkityksellisiä paitsi kunnan yleistilan kuvaajina, myös kuntatasolla toiminnan arvioinnin ja kehittämisen välineinä. Tärkeätä on myös seurata kuntalaisten mielipiteiden kehitystä kunnissa toteutettavien ja kuntiin kohdistuvien muutosten keskellä.



Kuvio 17. Kuntalaisten samaistuminen kotikuntaan ajanjaksolla 1996–2017. Keskiarvot asteikolla 1–5, 1=samaistuu erittäin vähän -5=samaistuu erittäin paljon. (Lähde: Kuntaliiton Kuntalaiskyselyt 1996–2017)

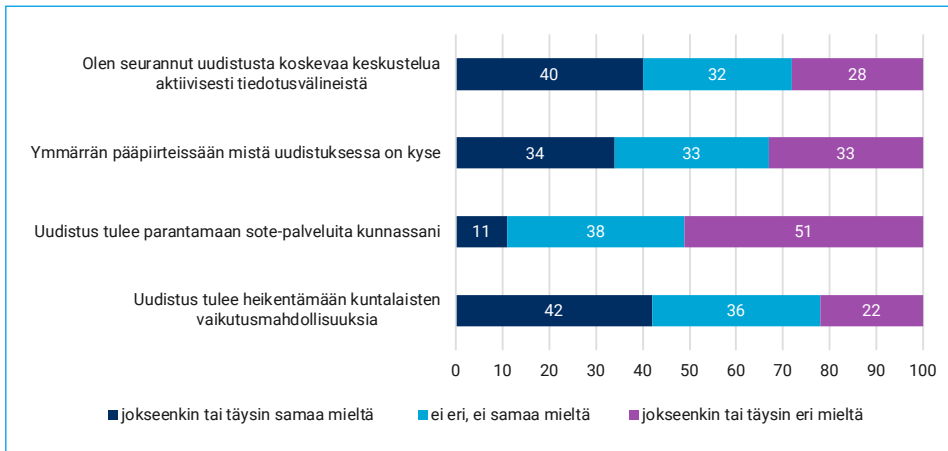
4.2 Uudistukset kuntalaisten arvioimina

Kuntalaisten suhtautuminen uudistuksiin on epäileväistä

Sote-uudistuksen yhtenä tavoitteena on ollut varmistaa tasa-arvoiset ja laadukkaat palvelut kaikille kansalaisille eri puolella Suomea. Sekä kevään 2017 että myös aiempien kuntalaiskyselyjen tulosten perusteella tiedetään, että enemmistö kuntalaisista pitää tärkeänä palvelujen tarjoamista mahdollisimman lähellä kotia, palvelujen säilymistä kunnan järjestämänä, mahdollisuutta käyttää joustavasti myös naapurikuntien palveluja ja mahdollisuutta valita kunnan järjestämä verorahoitteinen palvelu julkisen ja yksityisen palveluntuottajan välillä. Selvää on, että kuntapäätäjien mielipiteet ja julkinen keskustelu uudistuksista heijastuu kuntalaisiin. Tätä todistavat kuntalaiskyselyjen sisältämistä uudistuskysymyksistä saadut vastaukset.

Kuntalaiskyselyjen mukaan kuntalaiset ovat kohtuullisen tyytyväisiä kunnallisiin palveluihin. He eivät näytä uskovan, että heidän palvelunsa paranisivat uudistusten myötä. Kuntalaiskyselyyn keväällä 2017 vastanneista puolet epäili, ettei sote-uudistus paranna sosiaali- ja terveystalvotuja heidän omassa kotikunnassaan. Lisäksi neljä kymmenestä vastanneesta kuntalaisesta arveli, että uudistus tulee heikentämään kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia. Sote-uudistuksen valmistelu oli keväällä 2017 niin

alkuvaiheessa, että suuri osa kuntalaisista ei vielä kokenut tietävänsä, miten se vaikuttaa heidän omaan kuntaansa ja sen palveluihin. Huolena näytti olevan etenkin se, että sote-palvelut karkaavat nykyistä etäämmälle.



Kuvio 18. Kuntalaisten mielipiteet sote- ja maakuntauudistusta koskevista väittämistä keväällä 2017. (%-jakaumat, n= 11 261–11 333). (Lähde: ARTTU2 Kuntalaiskysely 2017)

Uudistusta koskevaa keskustelua aktiivisesti seuranneita oli 40 prosenttia ja niitä, jotka ilmoittivat ymmärtävänsä pääpiirteissään, mistä uudistuksessa oli kyse, oli runsas kolmannes vastanneista. Yli 60-vuotiaat ovat seuranneet uudistusta koskevaa keskustelua selvästi enemmän kuin nuorimmat ikäluokat. Etenkään alle 30-vuotiaat eivät osanneet ottaa kantaa siihen, miten uudistus vaikuttaa palveluihin ja vaikutusmahdollisuuksiin. Verrattuna vuoteen 2015 suurempi osa kuntalaisista seurasi uudistusta, mutta uudistusta ymmärtäneiden osuus pieneni. Vuosien 2015 ja 2017 tulosten perusteella nähdään myös, että kuntalaisista aiempaa suurempi osuus suhtautui epäileväisesti uudistukseen sote-palvelujen parantajana ja vaikutusmahdollisuuksien lisääjänä.

Vastaavaa epäileväisyyttä kuntiin kohdistuvia uudistuksia kohtaan on voitu havaita jo aiempaa kunta- ja palvelurakennemuutostusta eli Paras-hanketta kohtaan. Paras-ARTTU-tutkimusohjelmassa vuonna 2011 tehdyn kuntalaiskyselyn mukaan vain noin neljännes kuntalaisista ilmoitti pitävänsä kunnan tekemiä päätöksiä järkevinä ja tulevaisuuden kannalta riittävinä. Arviot päätösten järkevyydestä ja kunnan valintojen riittävydestä laskivat erityisesti kuntaliitoskunnissa, joissa vastaavat arviot olivat vielä syksyllä 2008 tehdystä vastaavassa kyselyssä muita kuntaryhmiä positiivisempia.

Lisätietoja:

Pekola-Sjöblom Marianne: [Kuntalaisten osallistuminen ja vaikuttaminen 2015](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 1/2016.

Pekola-Sjöblom Marianne: [Parhaat mahdolliset palvelut kaikille kuntalaisille?](#) Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 13/2017.

Kuntalaiset ja kunnan päätöksenteko (tulossa), Kuntalaiset ja samaistuminen erilaisiin alueellisiin kokonaisuuksiin (tulossa), Kuntalaiset osallistujina ja vaikuttajina (tulossa).

Luku 5. Kuntapäättäjät uudistuksissa

5.1 Kuntapäättäjät ja kunnat

Kaavoitus, maankäyttö ja elinkeinotoiminta kunnan elinvoiman kehittäjinä

Kahden viime vuoden aikana virallinen keskustelu kuntien roolista on muuttunut. Uuden kuntaretoriikan avainsanoja ovat esimerkiksi ”elinvoima”, ”hyvinvointi” ja ”yhteisöllisyys”. Samanaikaisesti kuntapäättäjät toimivat yhä tilanteessa, missä palvelutuotanto vie suurimman osan kunnan budjetista.

Kunnan elinvoiman kehittämiseksi useimmat kuntapäättäjät uskovat kaavoituksen ja maankäytön keinoihin sekä elinkeinotoimintaa edistäviin kehityshankkeisiin. Samankaltaisuus eri kuntaryhmien välillä on iso, vaikka on itsestään selvää, että kaavoituksen tai elinkeinopolitiikan mahdollisuudet ovat hyvin erilaisia tiheään asutulla kaupunkiseudulla kuin pienessä hankalasti saavutettavassa kunnassa. Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa nostetaan usein esille, että kunnat hakevat samankaltaisilla toimenpiteillä ratkaisuja hyvin erilaisiin ongelmiin.



Kuvio 19. Kuntapäättäjien arviot erilaisten toimenpiteiden tärkeydestä kunnan elinvoimaisuuden ja hyvinvoinnin parantamiseksi 2017. % vastaajista, joka on maininnut kyseiset toimenpiteet seitsemän tärkeimmän toimenpiteen joukossa. (N = 981). (Lähde: Sandberg 2018, s. 6.)

Kokonaiskuva päättäjien valitsemista keinoista nostaa esille kuntien erilaiset toimintaympäristöt. Kaupunkimaisten kuntien päättäjien vastauksissa näkyvät ison, kasvavan ja moninaisen väestön tuomat kehittämispaineet: julkisen liikenteen kehittäminen, asuntopolitiikka, syrjäytymisen ehkäisy ja koulutusmahdollisuudet. Taajaan asutut kunnat ovat joko pienempiä seutukeskuksia tai isojen kaupunkien kehyskuntia. Tämän ryhmän päättäjät pitävät mm. yritysten toimitilarajontaa ja naapurikuntayhteistyötä tärkeinä kehittämiskeinoina. Maaseutumaisissa kunnissa päättäjät priorisoivat toisaalta kunnan houkuttelevuuden lisäämistä markkinoinnin ja asuntopolitiikan keinoilla, toisaalta paikallisia yhteistyömahdollisuuksia hankinnoissa sekä yleisemmin paikallisten toimijoiden kanssa.

Kansallinen keskustelu kunnan roolista elinvoiman edellytysten luojana heijastuu erityisesti kysyttäessä millä toimenpiteillä kunta voi vahvistaa kunnan elinvoimaa ja hyvinvointia. Kunnallisilla palveluilla on kuitenkin vielä hyvin vahva rooli kuntapäätäjien toiminnassa. Hyvän kotikunnan kaksi tärkeintä ominaisuutta ovat hyvät palvelut ja hyvä asuinympäristö. Päättäjien itse määriteltessä, mihin asioihin kunnan tulisi panostaa valtuustokaudella 2017–2021, palvelujen ja palvelujärjestelmien kehittäminen keräsi eniten mainintoja.

Toinen huomion arvoinen asia on, että melko iso osa kuntien päättäjistä, erityisesti maaseutumaisissa ja taajaan asutuissa kunnissa, nosti esille yhteistyön naapurikuntien kanssa, kun he saivat valita, millä keinoilla voitaisiin vahvistaa kunnan elinvoimaisuutta ja hyvinvointia. Kunta- ja seutuyhteistyö oli kuntakehittämisen keskiössä 2000-luvun alussa, mutta on viime vuosina jäänyt muiden isojen uudistushankkeiden varjoon.

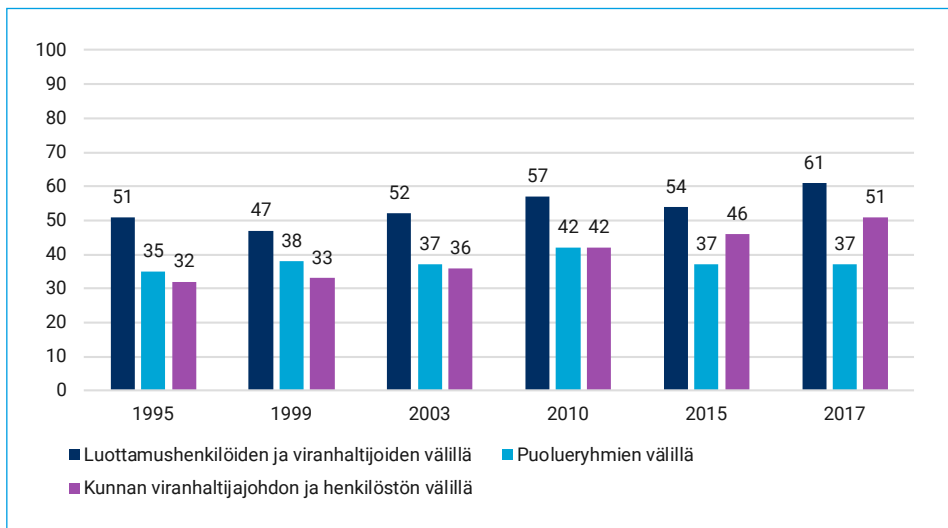
Kuntien päätöksentekoilmapiiri on parantunut

KuntaSuomi 2004-, Paras-ARTTU- ja ARTTU2-tutkimuksissa on moneen otteeseen todettu, etteivät luottamushenkilöiden ilmapiiriarviot ole sattumanvaraisia. Yksittäisten kuntien ilmapiiriarviot ovat suhteellisen vakaita vuodesta toiseen ja isompien heilailujen takaa löytyy usein selkeä syy, kuten taloustilanteen huononeminen tai kunnanjohtajan erottamisprosessi. Päättäjien arviot päätöksentekoilmapiiristä heijastavat yksittäisen kunnan päätöksentekokulttuuria ja ovat harvoin selkeästi sidoksissa kunnan ulkoisiin ominaisuuksiin, kuten kunnan koko tai valtuuston poliittinen kokoonpano (Pikkala 2005a, Pikkala 2005b, Sandberg 2012).

Julkisuudessa olleet kunnallispolitiikan kriisit ovat muistuttaneet myönteisen päätöksentekoilmapiirin ja toimivien yhteistyösuhteiden tärkeydestä. Päätöksentekoilmapiiri on vakaa ilmiö. Yksittäisten kuntien sijoittuminen kuntien keskinäisessä vertailussa ilmapiiri pysyy melko samanlaisena vuodesta toiseen.

Vuodesta 1995 vuoteen 2017 päättäjien arviot etenkin luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välisestä ilmapiiristä ovat parantuneet. Päättäjien arviot kunnan päätöksentekoilmapiiristä eivät ole irrallisia, vaan korreloivat kuntalaisten kunta-arvioiden kanssa. Kuntaliitoksen läpikäyneissä kunnissa päättäjien ilmapiiriarviot ovat jonkin verran heikompia kuin muissa kunnissa. Yleisellä tasolla kunnan taustaominaisuudet vaikuttavat kuitenkin melko vähän päättäjien ilmapiiriarvioihin. Kunnat voivat toimintakäytännöillään vaikuttaa ilmapiiriin kunnan toimijoiden välillä. Päättäjien arvioiden

mukaan varsinkin prosessien avoimuus ja tunne siitä, että itse voi vaikuttaa asioihin, vaikuttavat myönteisesti päätöksentekoilmapiiriin.



Kuvio 20. Kuntapäättäjien arviot kunnan yleisestä ilmapiiristä kunnan asioiden hoidossa ajanjaksolla 1995–2017. Osuus (%) vastaajista, joka arvioi ilmapiiriin yhteistyöhakuiseksi (vastausvaihtoehdot 4 ja 5 asteikolla 1–5). (Lähde: Sandberg 2019, s. 4.)

Lisätietoja:

Sandberg Siv: [Kunnallisten luottamushenkilöiden ajankäyttö vuosina 1995-2015](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 5/2016.

Sandberg Siv: [Kuntapäättäjien kokemukset häirinnästä ja uhkailusta vuonna 2015](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 8/2016.

Sandberg Siv: [Kuntapäättäjien näkemykset haasteista ja toimenpiteistä valtuustokaudella 2017-2021](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 2/2018.

Sandberg Siv: [Mistä aineksista hyvä päätöksentekoilmapiiri syntyy?](#) Ilmapiiri, valtasuhteet ja toimintakäytännöt ARTTU2 -tutkimuskunnissa. Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 1/2019.

Pikkala Sari: [Kunta päättäjän perspektiivistä](#). Tutkimus kuntien luottamushenkilöistä ja viranhaltijoista 1995–2003. KuntaSuomi2004 –tutkimuksia nro 54. Acta nro 176. Åbo Akademi ja Suomen Kuntaliitto 2005.

Pikkala Sari: ”Päätöksentekokulttuuri – onko sillä väliä?”. KuntaSuomi 2004 -tutkimusohjelman päätösseminaari 29.11.2005. Suomen Kuntaliitto. Painamaton lähde.

Sandberg Siv: [Paras-uudistus kuntapäättäjän silmin](#). Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 20. Acta nro 235. Åbo Akademi ja Suomen Kuntaliitto 2012.

5.2 Kuntapäättäjät uudistusten reaaliaikaisina arvioitsijoina

Kuntapäättäjien arviot uudistusvaiheessa vuonna 2016

Sote- ja maakuntauudistus sai alkuvaiheessaan vuonna 2016 kuntapäättäjiltä parempia arvioita kuin edellisten hallitusten valmistelemista uudistuksista. Lähtökohtaisesti kuntapäättäjät suhtautuivat käynnissä olleisiin uudistuksiin pääosin myönteisesti, mutta niiden sisältöihin ja toteutustapaan kohdentui kritiikkiä. Uudistusten kireän aikataulun vuoksi valmistelua ja toteutusta jouduttiin tekemään samanaikaisesti, mikä aiheutti yhteensovittamisen ongelmia. Kuntapäättäjät kaipasivat uudistuksen toteutukseen selkeämpiä ohjeistuksia, mutta myös vapautta erilaisiin ratkaisuihin. He toivoivat, että maakuntien erilaisuus otettaisiin paremmin huomioon ja sallittaisiin maakuntakohtaisia toteutusratkaisuja.

Taulukko 6. Kuntapäättäjien arviot seuraavista, uudistusten valtakunnalliseen johtamiseen ja etenemiseen liittyvistä väittämistä syksyllä 2016. % vastanneista samaa mieltä väittämän kanssa. (N=175). (Lähteet: Sandberg 2016, s. 6; Stenvall, Vakkala & Sandberg 2017, s. 36.)

	% samaa mieltä
Uudistusten suunnittelussa tulisi olla enemmän tilaa maakuntakohtaisiin ratkaisuihin	68
Sipilän hallitus ja ministerit ovat sitoutuneet uudistuskokonaisuuden toteuttamiseen	46
Sipilän hallituksen uudistuksilla on ollut alkuvaiheesta lähtien selkeät tavoitteet	29
Uudistusten tavoitteenasettelu perustuu riittävän monipuoliseen tietoon	16
Uudistuksia valmistellaan järkevällä aikataululla	13
Uudistusten valmistelussa on otettu riittävästi huomioon, miten ehdotukset ovat toteutettavissa	9
Uudistuksissa on onnistuttu välttämään siiloutumista eli sektorirajojen korostumista	9
Valmistelussa on tehty riittävää riskien arviointia	6
Uudistusten valmistelussa on otettu riittävästi huomioon maakuntien erilaisuus	5
N =	175

Päättäjät kritisoivat toistuvasti uudistuksen kireää aikataulua ja osa esitti toteutuksen siirtämistä. Vuosi 2017 oli maakunta- ja sote-uudistuksen maakunnallisen ja paikallisen valmistelun näkökulmasta pitkittyneen välitilan vuosi. Sisällöllisesti varsinkin valinnanvapaus ja kasvupalvelut olivat poliittisen keskustelun ytimessä. Lakipaketin eduskuntakäsittelyn ja perustuslakivaliokunnan lausunnon jälkeen hallitus päätti kesällä 2017, että uudistuksen alku siirtyy vuodelle eteenpäin eli vuoteen 2020. Uudistusta ohjaavat lait oli suunniteltu hyväksyttäväksi eduskunnassa keväällä 2018.

Kuntapäättäjien arviot uudistuksesta keväällä 2017

Keväällä 2017 toteutetussa ARTTU2-kuntapäättäjäkyselyssä selvitettiin luottamus- henkilöiden ja johtavien viranhaltijoiden näkemyksiä sote- ja maakuntauudistuksen

vaikutuksista omaan kuntaan. Kyselyn toteutusajankohtana uudistuksen lakipakettia käsiteltiin eduskunnassa. Uudistuksen valmistelu oli lähtenyt käyntiin kaikissa maakunnissa.

Kaikista vastaajista 69 prosenttia arvioi tietävänsä melko tai erittäin hyvin, miten uudistusten valmistelu etenee omassa kunnassa. Vastaajista 42 prosenttia arvioi tuntevansa valtakunnallisen uudistuksen valmistelua hyvin ja vajaa puolet arvioi tietävänsä mitä tapahtuu maakuntatason valmistelussa. Kuntapäättäjät arvioivat, että sote- ja maakuntauudistus vaikuttaa kielteisesti oman kunnan vaikuttamismahdollisuuksiin maakuntatasolla ja suhteessa valtioon. Uudistuksella arvioitiin olevan vähiten kielteisiä vaikutuksia opetus- ja kulttuuripalveluihin sekä kunnan houkuttelevuuteen työnantajana.

Pienten kuntien päättäjät olivat eniten huolissaan vaikuttamismahdollisuuksistaan suhteessa valtioon ja maakuntaan. Suurten kaupunkien päättäjät arvioivat, että sote- ja maakuntauudistuksella on kielteisiä vaikutuksia kuntatalouteen. Kuntapäättäjien puoluetusta vaikutti arvioihin uudistuksen vaikutuksista. Hallituspuolueita (keskusta, kokoomus, perussuomalaiset) edustavat kuntapäättäjät näkivät uudistuksessa enemmän myönteistä oman kunnan kannalta kuin oppositiopuolueiden edustajat. RKP:n luottamushenkilöt suhtautuivat kaikkein kielteisimmin uudistuksen vaikutuksiin.

Sote- ja maakuntauudistuksen valmistelutilanne heijastui päättäjien arvioihin. Niissä maakunnissa, joissa oli jo siirrytty maakunnalliseen sote-organisaatioon, päättäjien arviot uudistuksen vaikutuksista olivat yleensä keskimääräistä myönteisempiä.

Kuntapäättäjien arviot uudistuksesta syksyllä 2017

Kuntapäättäjät suhtautuivat syksyn 2017 lausuntokierroksella pääosin kriittisesti valinnanvapauslain sisältöön. Kriittisimmät huomiot koskivat uudistuksen taloudellisia vaikutuksia, palvelujen integraatiota, terveys- ja hyvinvointierojen kaventamista sekä maakuntien edellytyksiä toteuttaa palvelujen järjestämisvastuu. Sen sijaan kuntien enemmistö uskoi uudistuksen edistävän palveluinnovaatioiden käyttöönottoa sekä asiakkaiden vaikutusmahdollisuuksia omiin palveluihinsa. Moni kunta ilmaisi lausunnoissaan hyväksyvänsä valinnanvapauden idean, mutta suhtautui kriittisesti sen toteuttamistapaan.

Kuntien kannanotot valinnanvapauslainsäädännöstä eivät olleet irrallisia, vaan linjassa aikaisempiin kannanottoihin. Uudistukseen kriittisimmin suhtautuivat isot kaupungit ja kaksikieliset kunnat. Uudistukseen myönteisimmin suhtautuvissa kunnissa oli keskimääräistä enemmän maakuntien keskustaupunkeja sekä sellaisia kuntia, jotka olivat jo siirtäneet sote-palvelunsa ylikunnallisen toimijan hoidettavaksi.

Lisätietoja:

Sandberg Siv: [Sote- ja maakuntauudistuksen lähtötilanteen kuvaus](#). Uttu ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 1/2017.

Sandberg Siv: [Mitä sote- ja maakuntauudistus merkitsee kunnille?](#) Kuntapäättäjien näkemyksiä keväällä 2017. Uttu ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 10/2017.

Stenvall Jari, Antti Syväjärvi, Hanna Vakkala, Petri Virtanen & Kari Kuoppala: [Kunnat ajopuina - koskesta sumaan](#). ARTTU2-tutkimusohjelman tutkimuksia nro 1. Acta nro 258. Suomen Kuntaliitto 2015.

Stenvall Jari, Hanna Vakkala & Siv Sandberg: [Kelluvat kunnat](#). Reaaliaikainen arviointitutkimus sote- ja maakuntauudistuksen ja tulevaisuuden kunnan valmistelusta. ARTTU2-tutkimusohjelman tutkimuksia nro 2. Acta nro 265. Suomen Kuntaliitto 2017.

Stenvall Jari & Kaija Majoinen: [Väli tilan johtaminen kunnissa](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 5/2017.

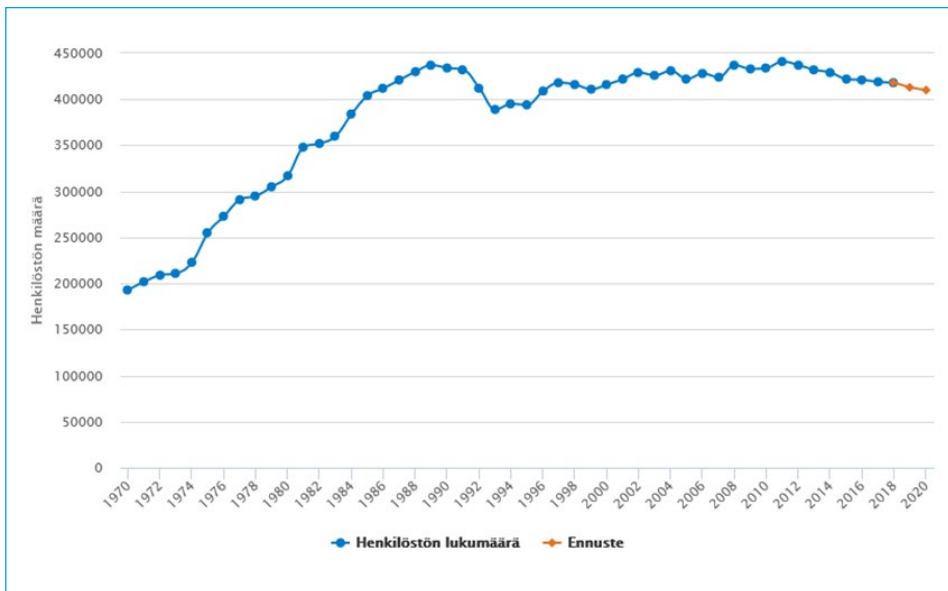
Stenvall Jari, Hanna Vakkala & Siv Sandberg: [Navigoivat kunnat](#). Reaaliaikainen arviointitutkimus sote- ja maakuntauudistuksen ja tulevaisuuden kunnan valmistelusta. ARTTU2-tutkimusohjelman tutkimuksia nro 5. Acta nro 270. Suomen Kuntaliitto 2018.

Luku 6. Henkilöstö uudistuksissa

6.1 Henkilöstökehitys kunnissa

Kuntasektoria on kokenut ja tulee myös lähivuosina kokemaan monenlaisia rakenne-muutoksia. Valmisteilla olleen maakunta- ja sote -uudistuksen aiheuttamat henkilös-tösiirrot, kuntien yhdistymiset ja kuntien väliset yhteistoimintaverkostot, palvelujen ulkoistamiset ja muut palveluprosesseihin liittyvät uudelleen järjestelyt heijastuvat henkilöstö- ja organisaatorakenteisiin, osaamistarpeisiin ja päivittäiseen toimintaan. Myös lisääntyvä palvelujen digitalisointi muuttaa monen kuntatyöntekijän työtä. Rakennemuutosten lisäksi kuntien henkilöstörakenteet muuttuvat eläköitymisen myötä.

Tilastokeskuksen kuntasektorin palkkatilaston mukaan kunta-alalla työskenteli lokakuussa 2017 kaikkiaan 419 000 palkansaajaa. Henkilöstömäärä väheni 2 233:lla eli noin 0,5 prosentilla edellisestä vuodesta. Henkilöstömäärän väheneminen kunta-alalla jatkui jo kuudetta vuotta. Korkeimmillaan kunta-alan henkilöstömäärä on ollut vuonna 2011, jolloin kuntien ja kuntayhtymien palveluksessa oli yhteensä 441 000 henkilöä. Vuodesta 2011 henkilöstömäärä on vähentynyt yhteensä noin 22 400 palkansaajalla eli 5,1 prosentilla. (KT 2019)



Kuvio 21. Kunta-alan henkilöstömäärän kehitys ajanjaksolla 1970–2018 ja ennuste 2018–2020. (Lähde: KT 2019. <https://www.kt.fi/tilastot-ja-julkaisut/henkilostotilastot>)

Kunta-alalla lokakuussa 2017 työskentelevistä kuukausipalkkaisia oli runsaat 411 000 ja tuntipalkkaisia 7400. Palkattomalla virkavapaalla, työlomalla tai muuten poissa oli noin 30 000 ihmistä. Kunnallisesta henkilöstöstä virkasuhteisten osuus oli 26 prosenttia

ja työsuhteisten 74 prosenttia. Henkilöstöstä naisia oli 80 prosenttia.

Eläkkeelle siirtyä arviolta 18 000 kuntatyöntekijää vuosittain. Ennusteen mukaan seuraavan kymmenen vuoden aikana kunta-alalta jää eläkkeelle vajaat 170 000 henkilöä. Tämä on miltei kolmasosa nykyisistä kuntatyöntekijöistä.

Maakunta- ja sote-uudistus merkitsisi toteutuessaan noin 214 000 palkansaajan eli kunta-alan henkilöstöstä 51 prosentin siirtymistä tuleviin maakuntiin. Valtaosa maakuntiin siirtyvästä henkilöstöstä työskentelee sosiaali- ja terveydenhuollossa.

KT:n arvion mukaan tämä merkitsisi ARTTU2-tutkimuskunnissa 41 prosentin siirtymistä. Maakuntauudistus vaikuttaisi eri tavoin eri kokoluokan kunnissa, riippuen kunnan henkilöstörakenteesta. Alle 5 000 asukkaan kunnista maakuntaan siirtyisi noin neljännes, 5 000–20 000 asukkaan kunnista noin kolmannes ja yli 20 000 asukkaan kunnista runsaat 40 prosenttia nykyisestä henkilöstöstä. (Heiskanen 2017)

Lisätietoja:

KT Kuntatyönantajat: <https://www.kt.fi/tilastot-ja-julkaisut/henkilostotilastot>

KT Kuntatyönantajat: <https://www.kt.fi/muutostuki/vaikutukset-henkilostoon>

Keva 9.1.2019: [Eläköitymistähti haaste julkisen alan palvelutuotannolle](#)

Heiskanen Margareta: ARTTU2-henkilöstötilastoraportti. KT. 2017. Julkaisematon.

6.2 Kuntien henkilöstö uudistusten strategisena voimavarana

Organisaatiomuutoksissa työntekijöiden hyvinvointi ja työssä suoriutuminen ovat usein koetuksella, todetaan TTL:n tekemässä henkilöstötutkimuksessa. Samansuuntaisesti on havaittu henkilöstön kokemien muutosten olevan yhteydessä lisääntyneeseen työuupumukseen sekä heikompaan työssä suoriutumiseen. Sekä organisaatiomuutoksia että työpahoinvointia koettiin keskiarvojen perusteella enemmän suurimmissa kunnissa.

Muutoksista huolimatta työn imu – tarmokkuus, omistautuminen ja nautinto työhön paneutumisesta – oli varsin yleistä kaikenkokoisissa kunnissa. Myös aiemmissa tutkimuksissa on havaittu, että kuntien henkilöstöllä on runsaasti osaamista, ylöpyttä ammatistaan ja työn voimavaroja, jotka kannattelevat työhyvinvointia muutostenkin keskellä. Työterveyslaitoksen tutkimuksessa naiset ja vanhemmat työntekijät raportoivat miehiä ja nuoria työntekijöitä enemmän työn imua. Nuorempi ikä ja korkeampi koulutustaso olivat vastaavasti yhteydessä työssä uupumiseen. Voi olla, että muutoksiin liittyvä epävarmuus kuormittaa erityisesti nuorempia, työurallaan varhaisemmassa vaiheessa olevia ja ruuhkavuosia eläviä työntekijöitä.

Voimaannuttavat henkilöstökäytännöt eli mahdollisuudet vaikuttaa työn tekemiseen ja työaikaan sekä mahdollisuudet saada riittävästi työpaikkaa ja sen muutoksia koskevaa tietoa lisäävät henkilöstön kokemusta työn voimavaroista. Tällaiset käytännöt olivatkin vahvassa myönteisessä yhteydessä parempaan työhyvinvointiin, työssä suoriutumiseen ja työpaikkaan sitoutumiseen. Erityisesti kokemus mahdollisuuksista vaikuttaa oman työn tekemiseen ja työssä kehittymiseen oli selvässä yhteydessä kaikkiin myönteisiin tulostuottuihin. Myös kokemus mahdollisuuksista saada tietoa työpaikan

käytännöistä ja työpaikkaa koskevista muutoksista oli selvässä myönteisessä yhteydessä vahvempaan työpaikkaan sitoutumiseen. Hyvät tiedonsaantimahdollisuudet voivat osaltaan vähentää epävarmuuden kokemusta työstä sekä vahvistavaa yhteenkuulumisen tunnetta työpaikkaan.

Esimiehillä positiivisimmat kokemukset

Kokemus voimaannuttavista henkilöstökäytännöistä oli sitä vahvempi, mitä korkeammassa asemassa vastaaja työskenteli. Esimiesasemassa työskentelevät arvioivat mahdollisuutensa vaikuttaa omaan työhönsä ja työaikaansa, sekä mahdollisuutensa saada työpaikkaa koskevia tietoja muita työntekijöitä paremmiksi.

Palvelevaa esimiestyötä on tarkasteltu työn voimavarana, ja sen havaittiin olevan yhteydessä vahvempaan työn imuun ja työpaikkaan sitoutumiseen. Esimiesasemassa työskentelevät raportoivat muita työntekijöitä enemmän palvelevasta esimiestyöstä. Voi olla, että esimiesasemassa työskentelevät kokevat vahvemmin, että heidän esimiehensä kannustavat ja arvostavat heitä ja antavat heille tilaa ja mahdollisuuksia tehdä työtä niin hyvin kuin mahdollista. Esimiesasemassa työskentelevillä voi myös olla erilainen suhde omaan esimieheensä kuin niillä työntekijöillä, jotka eivät työskentele esimiesasemassa. Kaiken kaikkiaan erot palvelevan esimiestyön arvioissa olivat kuitenkin pieniä esimiesten ja muiden työntekijöiden välillä. Tämän voi ajatella heijastavan melko yhtenäistä johtamiskulttuuria läpi kuntaorganisaatioiden.

Henkilöstön aktiivinen sopeutuminen ja työn tuunaaminen merkityksellistä muutoksissa

Tämän päivän työelämässä hyvä työssä suoriutuminen edellyttää muutakin kuin työnkuvaan kirjattujen tehtävien toimittamista. Yhä useammassa työssä vaaditaan myös aktiivista sopeutumista, joka tarkoittaa yksilön kykyä sopeutua muuttuviin ja ennalta-arvaamattomiin tilanteisiin työssä ja sen sosiaalisessa ympäristössä.

Kuntatyöpaikoilla havaittiin aktiivista sopeutumista varsin usein. Erityisesti aktiivisen sopeutumisen sosiaaliset osa-alueet olivat yleisiä. Tätä voi selittää se, että erilaisissa kuntatöissä on enemmän tilanteita, joissa joudutaan sopeutumaan työryhmää koskeviin muutoksiin ja erilaisiin yhteistyötilanteisiin, kun taas nopeaa reagointikykyä tai luovaa ongelmanratkaisukykyä edellyttäviä tehtäviä ja tilanteita on vähemmän. Stressinhallintakykyä osoitettiin kuntatyössä usein, mikä kertoo työn vaatimuksista tämän päivän työelämässä laajemminkin. Kyky työskennellä paineen alla voi parantaa työssä suoriutumista ja vaikuttavan tehtävistä suoriutumiseen ja muihin organisaatiolle suotuisiin ilmiöihin. Tutkimuksen tulosten mukaan aktiivinen sopeutuminen oli yhteydessä vahvempaan työssä suoriutumiseen ja vähäisempiin eroaikomuksiin. Poikkeuksena nousi esiin luova ongelmanratkaisukyky, jonka havaittiin olevan myönteisessä yhteydessä eroaikomuksiin työstä. Yksilöt, jotka etsivät usein uudenlaisia ratkaisuja ja joilla on käytössään laaja ongelmanratkaisurepertuaari, voivat nähdä uudenlaisia mahdollisuuksia itselleen myös nykyisen työpaikkansa ulkopuolella. Luovasti ajatteleville osaajille on kysyntää myös muualla ja siksi kunnissa on syytä vahvistaa henkilöstön halua jatkaa samassa työpaikassa muun muassa hyvällä lähiesimiestyöllä.

Hieman vastaavasti voidaan selittää sitä, miksi yksilön nuorempi ikä oli yhteydessä työpaikanvaihtoaikaisiin. Mitä nuorempi työntekijä on, sitä enemmän hän voi nähdä erilaisia mahdollisuuksia nykyisen toimensa ulkopuolelta.

Aktiivisesta sopeutumisesta voi hyötyä niin työnantaja kuin työntekijäkin, ja siksi sen edellytyksiä kannattaa työpaikoilla vaalia ja vahvistaa. Tutkimus vahvisti käsitystä siitä, että yksilöt voivat omalla toiminnallaan parantaa valmiuksiaan selviytyä epävarmoista ja muuttuvista tilanteista. Työroolia laajentava työn tuunaaminen lisää yksilön osaamista ja oppimista ja lisää siten yksilön työkaluja erilaisissa työelämän skenaarioissa. Erityisesti työn rakenteellisten voimavarojen (oppimisen, kehittymisen) sekä työn haasteiden lisääminen vahvistivat aktiivisen sopeutumisen eri osa-alueita. Kun yksilö lisää ja käyttää oma-aloitteisesti omaa osaamistaan työssään sekä etsii aktiivisesti tilaisuuksia haastaa itseään, hän parantaa samalla valmiuksiaan sopeutua erilaisiin tilanteisiin sekä kohdata uusia ja muuttuvia vaatimuksia työssään.

Työn imulla ja työn tuunaamisella tärkeä merkitys

Myös työn imu antaa Työterveyslaitoksen tutkimuksen mukaan hyvät edellytykset aktiiviselle sopeutumiselle. Työn imu on aktiivista hyvinvointia, ja sen voikin ajatella energisoivan yksilöä ja antavan tarmoa kohdata työssä erilaisia vaativia tilanteita. Nämä tulokset ovat linjassa kansainvälisten tutkimusten kanssa. Niissä on havaittu, että yksilöt, jotka ovat motivoituneita ja kehittävät tietojaan ja taitojaan ja hyviä toimintatapoja, vahvistavat aktiivisen sopeutumisen edellytyksiä.

Oma-aloitteinen osaamisen kehittäminen ja hyödyntäminen olivat kuntahenkilöstön omien arvioiden mukaan yleistä. Työn haasteita lisättiin omatoimisesti jonkin verran vähemmän, etenkin suuremmissa kunnissa. Voi olla, että mikäli työssä koetaan lähtökohtaisesti paljon muutoksia ja vaatimuksia, uusien haasteiden hakeminen voi tuntua ylivoimaiselta. Kuitenkin työn mielekkäiden haasteiden lisäämisen havaittiin pikemminkin kannattelevan aktiivista sopeutumista työssä, erityisesti vahvistamalla reagointi- ja stressinhallintakykyä. Vastaavasti työn vaatimusten vähentäminen heikensi aktiivista sopeutumista työryhmässä tapahtuviin muutoksiin. Näin ollen vapaaehtoista työn haasteiden lisäämisen kaltaista aloitteellista työtoimintaa voisi olla syytä edistää työpaikoilla.

Työntekijät pyrkivät itse lisäämään melko harvoin työnsä sosiaalisia voimavaroja, joilla tässä tutkimuksessa tarkoitettiin esimieheltä haettavaa palautetta ja sparrausta. Syynä voi olla suomalainen työkulttuuri, jossa työskennellään mielellään itsenäisesti esimieheltä sen enempää kyselemättä. Toisaalta voidaan pohtia, kertooko tulos jotain suomalaisesta johtamiskulttuurista: onko esimies niin etäinen tai torjuva, ettei häneltä haeta sparrausta nykyistä useammin? Vaikka ideoita, palautetta tai neuvoja ei varsinaisesti tarvittaisikaan työn suorittamiseen, sparraaminen voi olla työpaikkojen hyödyntämätön voimavara, jolla voitaisiin entisestään edistää niin työntekijän kuin työnantajankin hyvää.

Tutkimus vahvistaa näkemystä siitä, että organisaatiot voivat kehittyä ja uusiutua myös työntekijöiden oma-aloitteisen ja aktiivisen toiminnan kautta. Kun yksilöt pääsevät kehittämään ja käyttämään kapasiteettiaan työssä, he vahvistavat toimintavalmiuksiaan ja suoriutumistaan muuttuvassa työn arjessa ja edistävät siten organisaatioi-

den tavoitteiden saavuttamista. Johtamisella ja työpaikan hyvillä käytännöillä luodaan ympäristö, jossa yksilö voi tuunata työtään ja kokea työn imua. Vuoden 2016 tutkimuksessa tarkasteltiin ihmislähtöistä, palvelevaa esimiestyötä ja voimaannuttavia henkilöstökäytäntöjä, joiden havaittiin olevan yhteydessä muun muassa vahvempaan työn imun kokemukseen. Siten voidaankin ajatella, että esimiestoiminta ja hyvät henkilöstökäytännöt mahdollistavat myös henkilöstön aktiivista sopeutumista muutoksissa edistämällä työn imua.

Myös aikaisemmissa, kansainvälisissä tutkimuksissa on havaittu, että hyvät johtamiskäytännöt vahvistavat aktiivista sopeutumista. Johtamiskäytäntöjen lisäksi innovatiivisuuteen kannustavan ilmapiirin on todettu vahvistavan yksilön aktiivista sopeutumista. Näin voidaan ajatella, että kun työntekijää rohkaistaan ja mahdollistetaan ajattelemaan ja tekemään työtään itseään innostavilla tavoilla, eli tuunaamaan omaa työtään, se antaa hyvät eväät aktiiviselle sopeutumiselle.

Kuntahenkilöstölle vuonna 2017 lähetetyn kuntahenkilöstön seurantakyselyn empiiriset tulokset on kiteytetty taulukon 7 päätelmiin ja suosituksiin.

Taulukko 7. ARTTU2-tutkimuskunnille toteutetun kuntahenkilöstön seurantakyselyn 2017 keskeiset päätelmät ja suositukset. (Lähde: Seppälä & Hakanen 2018, s. 13)

Kuntahenkilöstön seurantakyselyn keskeiset päätelmät ja suositukset			
1. Ihmislähtöinen palveleva johtaminen on kunnissa entistä välttämättömämpää	2. Työroolia laajentava, ei supistava, työn tuunaaminen vahvistaa työn imua ja aktiivista sopeutumista	3. Työhyvinvoinnin heikentämiseen ja hyvinvoinnin eroihin on syytä kiinnittää huomiota	4. Panostaminen työn voimavaroihin ja työn imuun kannattaa – ne ennakoivat työhön sitoutumista ja vähäisempiä eroaiteita
- Se vaikuttaa myönteisesti työpaikkaan sitoutumiseen ja aktiiviseen sopeutumiseen muutoksissa.	- Työn supistava tuunaaminen ei ole ainakaan yksinään paras keino säädellä työntekijän työhyvinvointia.	- On syytä pohtia, missä määrin työhyvinvoinnissa havaittu muutos heijastelee henkilöstön reaktioita tiedossa oleviin muutoksiin.	- Vaikka kuntatyöntekijät ovat yhä sängen sitoutuneita työhönsä, on työhön sitoutuminen laskenut 18 kk:n aikana erikokoisissa kunnissa.
- Valtaosa työntekijöistä koki palvelevan johtamisen hieman vähentyneen seurantatutkimuksen aikana (18 kk).	- Työn haastevaatimusten vähentäminen on yhteydessä jopa matalampaan työn imuun.	- Pienissä kunnissa koettiin eniten työn imua ja vähiten työuupumusta, kun taas suurissa kunnissa raportoitiin vähiten työn imua ja eniten työuupumusoireita.	- Muutoksiin sopeutuminen ei välttämättä tarkoita, että työntekijä olisi sitoutunut työssään kohtaamiin muutoksiin.
- Entisen tasoinen johtaminen ei tulosten perusteella riitä, vaan johtamista tulee kehittää ja sen laatua parantaa.	- Kun työntekijä tekee työstään vähemmän kuormittavaa, hän saattaa samalla rajata pois motivoivia ja innostavia tekijöitä ja asioita.	- Miksi suurissa kunnissa työhyvinvointi on heikommalla tasolla? Onko suuremmissa kunnissa jo toteutettu muutoksia ja onko sama kehitys odotettavissa myöhemmin myös pienemmissä kunnissa?	- Vahvoilla henkilöstöjohtamisen käytännöillä ja ihmislähtöisellä johtamisella voidaan saavuttaa vaikuttavia tuloksia.

Ihmislähtöinen palveleva johtaminen on kunnissa entistä välttämättömämpää

Palveleva johtaminen vaikuttaa myönteisesti työpaikkaan sitoutumiseen ja sopeutumiseen muutoksissa. Palvelevan johtamisen koettiin hieman vähentyneen 18 kuukauden seurantalutkimuksen aikana. Entisen tasoinen johtaminen ei tulosten perusteella enää riitä, vaan johtamista pitää kehittää ja laatua parantaa.

Työroolia laajentava työn tuunaaminen vahvistaa työn imua ja aktiivista sopeutumista

Työn tuunaamisessa oli havaittavissa ns. supistavan tuunaamisen trendi. Työn tuunaaminen tehtäviä vähentämällä ei ole ainakaan yksinään paras keino lisätä työntekijän työhyvinvointia.

Kuntatyöntekijät lisäsivät työnsä voimavaroja ja haasteita harvemmin ja vastaavasti vähensivät työnsä haastevaatimuksia aiempaa useammin. Työn haastevaatimusten vähentäminen oli jopa yhteydessä työn matalampaan imuun. Jos työntekijä tekee työstään vähemmän kuormittavan, hän saattaa samalla rajata siitä pois tärkeitä motivoivia ja innostavia osia.

Työhyvinvoinnin heikkenemiseen ja hyvinvoinnin eroihin on syytä kiinnittää huomiota

Pienissä kunnissa koettiin eniten työn imua ja vähiten työuupumusta, kun taas suurissa kunnissa raportoitiin vähiten työn imua ja eniten työuupumusta. On syytä pohtia, missä määrin työhyvinvoinnissa havaittu muutos heijastelee henkilöstön reaktioita tiedossa oleviin muutoksiin. Heräsi kysymys, onko suuremmissa kunnissa jo toteutettu muutoksia ja onko sama kehitys odotettavissa myös pienemmissä kunnissa?

Panostaminen työn voimavaroihin ja työn imuun kannattaa, sillä ne ennakoivat työhön sitoutumista ja vähäisempiä eroaiteita

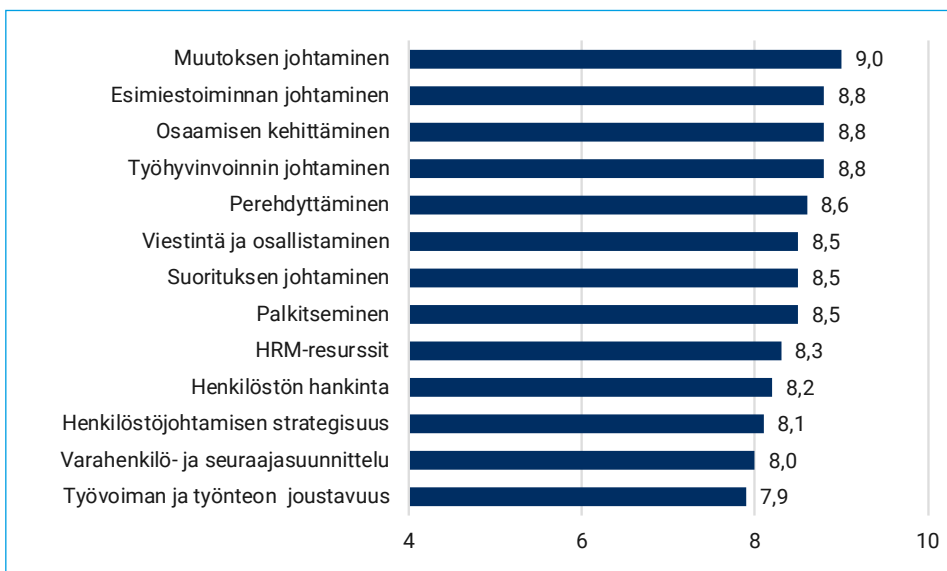
Vaikka kuntatyöntekijät ovat yhä sitoutuneita työhönsä, on sitoutuminen heikentynyt 18 kuukauden aikana erikokoisissa kunnissa. Työn voimavaratekijät (hyvinvointia vahvistavat henkilöstökäytännöt ja palveleva johtaminen) olivat hieman heikentyneet koko aineistossa ja työn vaatimukset puolestaan lisääntyneet yli 20 000 asukkaan kunnissa seurantalutkimusjakson aikana.

Pienissä alle 20 000 asukkaan ja keskisuurissa 20 001–50 000 asukkaan kunnissa koettiin eniten työn imua ja vähiten työuupumusta. Suurissa yli 50 000 asukkaan kunnissa työn imua koettiin harvemmin ja työuupumusoireilu oli yleisempää. Muutoksiin sopeutuminen ei välttämättä tarkoita sitä, että työntekijä olisi sitoutunut työssään kohtaamiin muutoksiin. Joka tapauksessa vahvoilla henkilöstöjohtamisen käytännöillä ja ihmislähtöisellä johtamisella voidaan saavuttaa vaikuttavia tuloksia.

Henkilöstökäytäntöjen kehittyneisyydessä eroja

Henkilöstökäytäntöjen kehittyneisyydessä oli suuria eroja eri kuntien välillä todetaan Vaasan yliopiston tekemässä henkilöstöjohtamisen osatutkimuksessa. Osassa kunnista henkilöstöjohtamisella on vahva asema ja sillä on selkeä kytkös kuntastrategiaan. Joissakin kunnissa henkilöstöjohtaminen on käytännössä pääosin henkilöstöhallintoa, jossa hoidetaan lähinnä lain vaatimat työsuhdeasiat ja palkkahallinto. Vaihtelua oli myös saman kunnan eri toimialojen ja jopa eri yksiköiden välillä. Tämä on yksi merkki siitä, että henkilöstöjohtaminen on kuntaorganisaatioissa usein vielä jäsentymätöntä ja sitä koskeva dialogi vähäistä. Karkealla tasolla tarkastellen isoissa kuntaorganisaatioissa henkilöstöjohtaminen oli jäsentyneempää ja yhtenäisempää kuin pienissä.

Koko kuntajoukkoa tarkasteltaessa vahvimaksi henkilöstökäytännöksi arvioitiin osaamisen kehittäminen. Hyvin tasaiset ja hyvät arviot annettiin henkilöstön hankinnan, viestinnän ja osallistamisen, perehdyttämisen, strategisen henkilöstöjohtamisen ja työhyvinvoinnin tukemisen toimivuudesta. Esimiestoiminnan johtaminen, suorituksen johtaminen ja henkilöstöjohtamisen resurssit arvioitiin vain tyydyttävälle tasolle. Heikot arviot saivat varahenkilö- ja seuraajasuunnittelu, muutosjohtaminen ja työn ja työvoiman joustavuus. Palkitseminen sai selvästi huonoimmat arviot.



Kuvio 22. Arviot henkilöstöjohtamisen osa-alueiden kehitystarpeista ARTTU2-tutkimuskunnissa. Keskiarvot kouluarvosana-asteikolla 4–10; mitä suurempi arvo, sitä tärkeämpänä kehityskohteena teeman käytänteitä pidetään. (N=232) (Lähde: Viitala, Hakanen & Arpiainen toim. 2018, s. 91)

Tärkeimpänä kehittämiskohteena kunnissa pidettiin muutosjohtamista ja jo ennestään melko hyviksi arvioitua kolmea osa-aluetta: osaamisen kehittämistä, työhyvinvointia edistävää toimintaa ja esimiestoimintaa (kuvio 22). Vaikka monessa kunnassa panostetaan esimiestyöhön ja se koetaan toimivaksi, esimiestoiminnan tavoitteellinen

johtaminen nousee tutkijoiden laatimien kuntakohtaisten raporttien perusteella henkilöstöjohtamisen tärkeimmäksi kehittämiskohteeksi.

Lisätietoja:

Harju Lotta & Jari Hakanen: [Kuntatyöntekijöiden hyvinvointia edistävät johtamiskäytännöt muutoksissa](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 10/2016.

Harju Lotta & Jari Hakanen: [Työn imu ja työn tuunaaminen aktiivisen sopeutumisen vahvistajina muutoksissa](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 6/2017.

Viitala Riitta, Anu Hakonen & Susanna Arpiainen: [Henkilöstöjohtamisen tila ja tulevaisuus kunnissa](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 11/2017.

Seppälä Piia & Jari Hakanen: [Työn imussa aktiivisesti sopeutuen?](#) Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 7/2018.

Viitala Riitta, Anu Hakonen & Susanna Arpiainen (toim.): [Kuntien henkilöstöjohtamisen tila ja tulevaisuus](#). ARTTU2-ohjelman tutkimuksia nro 6. Acta nro 271. Suomen Kuntaliitto 2018.

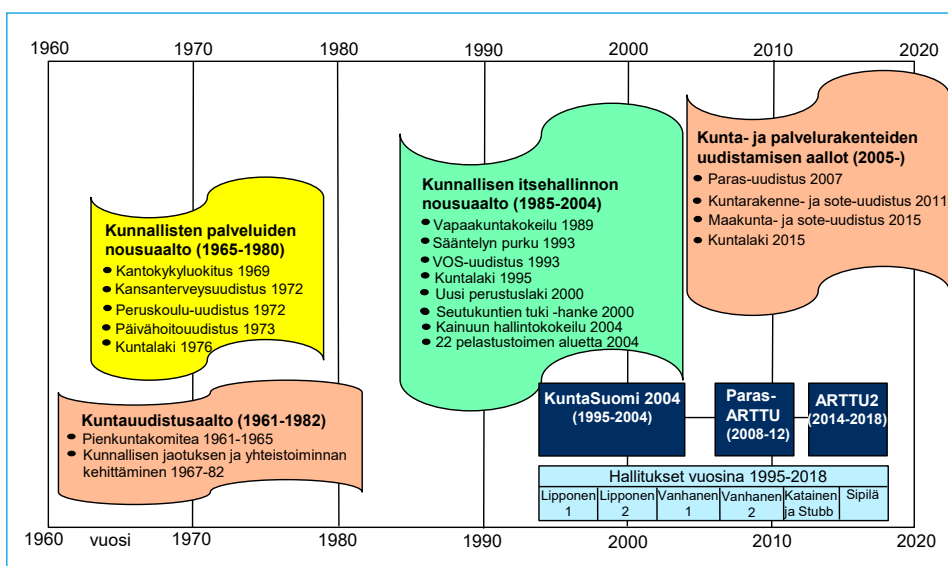
Hakanen Jari, Anu Hakonen, Piia Seppälä & Riitta Viitala: [Uudistu ja onnistu hyvällä henkilöstöjohtamisella](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 7. Acta nro 272. Suomen Kuntaliitto 2019.

OSA II

UUDISTUKSET – MENNEISYYS, NYKYTILA JA TULEVAISUUS

Luku 7. Havainnot ja opit kuntien uudistuksista vuosilta 1995–2018

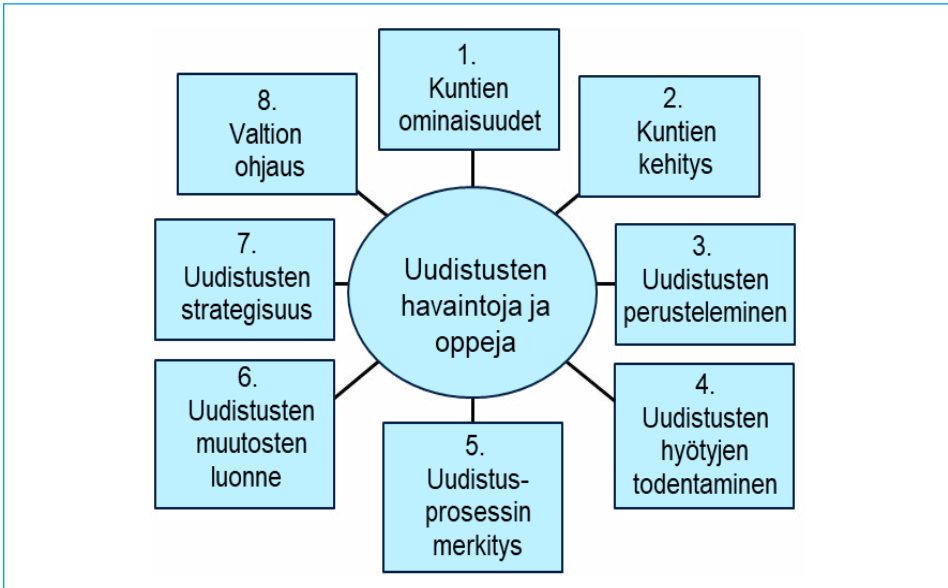
Jos tarkastelemme kuntien suuria uudistuksia pitkällä, 60 vuoden aikajänteellä 1960-luvulta alkaen, voimme tunnistaa neljä suurta uudistusten aaltoa: kuntauudistusaalto (v. 1960–1980), kunnallisten palveluiden nousuaalto (v. 1965–1980), kunnallisen itsehallinnon nousuaalto (v. 1985–2005) ja edelleen käynnissä oleva kunta- ja palvelurakenteiden uudistamisen aalto, jonka ensimmäisen vaiheen valmistelut käynnistyivät vuonna 2005 (kuvio 23).



Kuvio 23. Kuntien uudistusten aallot 1960-luvulta 2020-luvulle, maan hallitukset vuosina 1995–2018 ja Kuntaliiton koordinoimat tutkimusohjelmat 1995–2018.

Tässä luvussa keskitymme tarkastelemaan kunta- ja palvelurakenteiden uudistamisen toista ja kolmatta aaltoa. Tarkastelun ikkunoina toimivat Kuntaliiton koordinoimat

tutkimusohjelmat¹, joiden valossa tiivistämme kuntien uudistusten keskeiset havainnot ja opit. Jotta kuuden viimeisimmän hallituksen tekemien uudistusten havaintoja ja oppeja voitaisiin tarkastella rinnakkain, tarvitaan avuksi yhteinen tarkastelukehikko. Tuo kehikko muodostetaan kahdeksasta tarkasteltavasta teemasta (kuvio 24). Jokaisen teeman alle kirjataan 2–3 keskeistä havaintoa tai oppia.



Kuvio 24. Kahdeksan tarkasteltavaa teemaa kuntien uudistamiseen liittyvistä havainnoista ja opeista.

Teemoista kaksi ensimmäistä keskittyvät kuntiin, niiden ominaisuuksiin ja kehitykseen. Taustalla vaikuttaa se reaali maailman tosiseikka, että kunnat ovat monella tapaa keskenään hyvin erilaisia. Viisi seuraavaa eli teemat 3–7 liittyvät uudistamisen prosessiin ja sen hyvään etenemiseen. Siinä korostetaan uudistusten perustelemista, hyötyjen todentamista, uudistusprosessin merkitystä, muutosten luonnetta ja uudistusten strategisuutta. Viimeisessä eli kahdeksannessa teemassa keskitytään valtion ohjaukseen uudistusten valmistelussa ja toimeenpanossa. Kokemukset viimeisten 25 vuoden ajalta osoittavat, että valtion ohjauksella on ollut tärkeä vaikutus siihen, millaiseksi kunnat ovat kokeneet uudistusten ilmapiirin ja sisällön.

Tässä uudistusten havaintojen ja oppien tarkastelussa on kolme tutkimusohjelmaa, mutta neljä uudistusten tarkastelua. Tämä siksi, että ARTTU2-tutkimusohjelman aika-

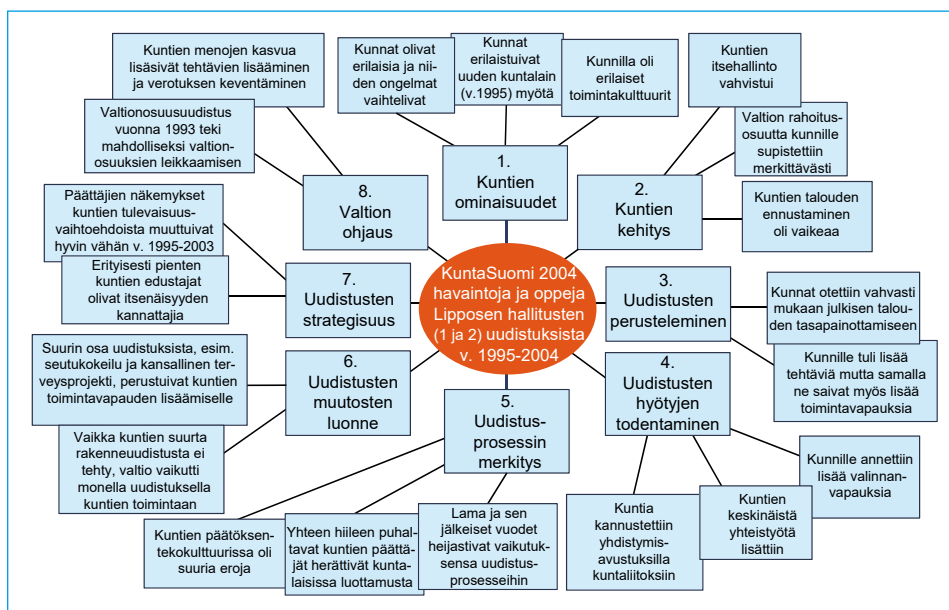
1 Suomen Kuntaliitossa on toteutettu 1990-luvulta lähtien kolme suurta tutkimusohjelmaa, joissa kaikissa on paneuduttu tutkimaan kuntien uudistamista. KuntaSuomi 2004 ulottui vuodesta 1995 vuoteen 2004, Paras-ARTTU vuodesta 2008 vuoteen 2012 ja ARTTU2-tutkimusohjelma vuodesta 2014 vuoteen 2018 saakka. KuntaSuomi 2004 -tutkimusohjelman aikaan ei vielä pyritty toteuttamaan suuria kuntia koskevia rakenteellisia uudistuksia, sillä tuolloin elettiin siirtymää kunnallisen itsehallinnon nousuaallosta kunta- ja palvelurakenteiden uudistamiseen.

na valmisteltiin kahta hyvin erilaista uudistusta: ensin Kataisen ja Stubbin hallitusten kuntarakenne- ja sote-uudistusta (v. 2011–2014) ja sen jälkeen Sipilän hallituksen maakunta- ja sote-uudistusta (v. 2015–2018).

7.1 KuntaSuomi 2004 -ohjelma Lipposen I ja II hallituksen aikana vuosina 1995–2004

KuntaSuomi 2004 -tutkimusohjelman aikajänne oli kymmenen vuoden jakso ennen Paras-uudistusta. Vaikka tuolloin vuosina 1995–2004 ei tapahtunut suurta kuntakentän rakenneuudistusta, niin siitä huolimatta kyse oli hallinnon uudistamisen suuresta harppauksesta. Julkisen sektorin näkökulmasta 1990-lukua voitiin luonnehtia uudistamisen vuosikymmeneksi (Haveri 2000, 9). Suurin osa uudistamistoimenpiteistä perustui kuntien toimintavapauden lisäämiseen kuten esimerkiksi Seutukuntien tuki -hanke, Kainuun hallintokokeilu, aluekeskusohjelma, kansallinen terveysprojekti ja kuntaliitosavustusten kasvattaminen. Osa valtion uusista toimenpiteistä, esimerkiksi 22 alueen palo- ja pelastustoimen uudistus, muutti merkittävästi kuntakentän yhteistyötä.

KuntaSuomi2004 -tutkimusohjelman tuloksista tiivistetään kahdeksan tarkastelukulman alle keskeiset havainnot ja opit (kuvio 25).



Kuvio 25. KuntaSuomi 2004 havaintoja ja oppeja Lipposen hallitusten uudistuksista vuosilta 1995–2004.

1. Kuntien ominaisuudet

■ Kunnat olivat erilaisia ja niiden ongelmat vaihtelivat

Kuntien erilaisuus ja kuntien ongelmien erilaisuus oli selkeästi tunnistettavissa 1990-luvun jälkipuoliskolla. Keinovalikoima oli kuitenkin sama eri puolilla Suomea, mikä vaikeutti kuntien uudistamista.

■ Kunnat erilaistuivat uuden kuntalain seurauksena

Vuoden 1995 kuntalaki tunnisti aikaisempaa paremmin kuntien erilaisuuden ja oli näin luonteeltaan mahdollistava. Sen seurauksena kunnilla oli mahdollista erilaistua aikaisempaa enemmän ja toteuttaa tehtävien hoidossa omaa harkintaa.

■ Kunnilla oli erilaiset toimintakulttuurit

Kuntien toiminta- ja päätöksentekokulttuureissa oli suuria eroja. Ne olivat luonteeltaan varsin pysyviä. Joissakin kunnissa viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden sekä puolueiden väliset suhteet olivat tulehtuneita. Vastaavasti toisissa kunnissa päättäjät olivat yksituumaisesti sitä mieltä, että asiat hoituvat hyvän yhteistyön hengessä. Oli selvää, että kunnassa vallitseva toimintakulttuuri vaikutti paljolti siihen, kuinka hyvin kunta kykeni vastaamaan valtion ja naapurikuntien suunnalta tuleviin uudistusten haasteisiin.

2. Kuntien kehitys

■ Kuntien itsehallinto vahvistui

Vapaakuntakokeilu, sääntelyn purku ja vuoden 1993 valtionosuusuudistus vahvistivat kuntien itsehallintoa. Kuntien toimintavapauden lisäämistä tehtävien hoidossa talouskriisin aikana pidettiin onnistuneena ratkaisuna selvittää julkisen hallinnon talousvaikeuksista.

■ Valtion rahoitusosuutta kunnille supistettiin merkittävästi

Valtion rahoitusosuus kunnille supistui peräti noin 20 prosenttiyksikköä vuosina 1990–2003. Tämä tehtiin toisaalta valtion talouden tasapainottamiseksi ja toisaalta kuntatalouden pitämiseksi talouskriisin jälkeen riittävän kireänä. 1990-luvun alun laman myötä valtio velkaantui ja kunnat joutuivat osallistumaan valtion talouden tasapainottamiseen monin eri tavoin. Kuntien tehtävät lisääntyivät 1990-luvun aikana lukumääräisesti noin kolmanneksella. Samalla myös kuntien menopaineet kasvoivat.

■ Kuntien talouden ennustaminen oli vaikeaa

1990-luvun alun koko Suomen kansantaloutta koskeva lama kärjisti valtiontalouden ongelmat aivan äärirajoille. Oli selvää, että myös kunnilta edellytettiin hyvin säästävää toimintaa. Kuntien talous eteni 1990-lulla melkoista vuoristorataa. Jonkin yksittäisen kunnan talouden tunnusluvut saattoivat olla jonakin vuonna maan parhaimpien kuntien joukossa, mutta jo parin vuoden aikana se saattoi tipahtaa heikoimpien kuntien joukkoon. Yksittäisen kunnan ja myös koko kuntajoukon talouden ennustaminen oli 1990-luvulla hyvin hankalaa.

3. Uudistusten perusteleminen

■ Kunnat otettiin mukaan julkisen talouden tasapainottamiseen

Vuosien 1990–93 laman seurauksena valtio ajautui suuriin taloudellisiin vaikeuksiin. Se joutui siirtämään omia vastuitaan kunnille. Valtionosuusuudistus oli siinä tilanteessa käyttökelpoinen työkalu. Kunnat pystyivät kiitettävästi tasapai-

nottamaan julkisen talouden vaikeaa tilannetta.

- **Kunnille annettiin lisää tehtäviä, mutta samalla ne saivat myös lisää toimintavapauksia**

Osaksi juuri taloudellisen laman seurauksena valtio siirsi 1990-luvulla kunnille yli 130 uutta tehtävää. Se lisäsi merkittävästi kuntien vastuita, mutta samalla kunnat saivat aikaisempaa enemmän vapautta hoitaa näitä tehtäviä paikallisten olosuhteiden mukaisesti.

4. Uudistusten hyötyjen todentaminen

- **Kunnille annettiin lisää valinnanvapauksia**

Valtion taloudellinen ahdinko talouskriisin aikana pakotti valtiota siirtämään omia tehtäviään ja taloudellisia vastuitaan kunnille. Vastaavasti kunnille annettiin lisää toimintavapauksia, jotta kunnat olisivat selvinneet omista tehtävistään. Aivan kuten tämän luvun alun kuviossa 23 havainnollistettiin, tuolloin elettiin kunnallisen itsehallinnon nousuaaltoa.

- **Kuntien keskinäistä yhteistyötä lisättiin**

Valtio kannusti kuntia lisäämään keskinäistä yhteistyötä. Esimerkiksi seutuyhteistyön onnistuneelle lisäämiselle tiedettiin olevan edellytyksiä. Kuntien yhteistyön lisääminen oli kuitenkin työlästä, sillä se vaati kuntien välisiä neuvotteluja, keskinäistä luottamusta ja yhteistä sopimista. Erityisesti pienissä kunnissa kuntien välinen yhteistyö nähtiin keskeiseksi keinoksi säilyä itsenäisinä kuntina.

- **Kuntia kannustettiin yhdistymisavustuksilla kuntaliitoksiin**

Valtio kannusti kuntia kuntaliitoksiin lisäämällä yhdistymisavustusten määrän aikaisempaa korkeammaksi vuosina 2002 ja 2003. Kuntaliitosten määrässä tapahtui 1990-luvun lopussa ja 2000-luvun alussa aktivoitumista, sillä vuosina 2003–2005 toteutui 13 kuntaliitosta, joissa kuntien lukumäärä väheni kuudellatoista. Tosin oli hyvin vaikea arvioida luotettavasti sitä, kuinka suuri merkitys yhdistymisavustusten kasvattamisella oli todellisuudessa kuntien yhdistymishalukkuuteen.

5. Uudistusprosessin merkitys

- **Lama ja sen jälkeiset vuodet heijastivat vaikutuksensa uudistusprosesseihin**

Vaikea taloudellinen lama ja sen jälkivaikutukset näkyivät lähes kaikessa valtion ja kuntien uudistustoiminnassa 1990-luvulla. Valtion taloudellinen ahdinko pakotti siirtämään vastuuta, tehtäviä ja valtaa kunnille. Se osoittautui toimivaksi ratkaisuksi.

- **Yhteen hiileen puhaltavat kuntien päättäjät herättivät kuntalaisissa luottamusta**
Vanhaa sanontaa siitä, että riitely on kallista hallintoa, voisi täydentää toteamuksella ”ja se vähentää kuntalaisten luottamusta päättäjiin”. Vastaavasti päättäjien keskinäinen yhteisymmärrys koetaan kuntalaisten keskuudessa positiivisena vahvuutena myös silloin, kun kyse on vaikeista ratkaisuista.

- **Kuntien päätöksentekokulttuurissa oli suuria eroja**

Kuntien kesken oli suuria eroja päätöksenteon kulttuurissa. Siksi ei voitu olettaa, että uudistuksista päättäminen noudattaisi kaikissa kunnissa samaa etenemiskäytäntöä. Esimerkiksi kuntaliitoksesta päättäminen vaihteli merkittävästi sen mukaan, oliko kyseessä puheena olevien kuntien suurin vai pienin kunta.

6. Uudistusten muutosten luonne

- **Vaikka kuntien suurta rakenneuudistusta ei tehty, valtio vaikutti monella uudistuksella kuntien toimintaan**

Tutkijat totesivat, että julkisen sektorin näkökulmasta 1990-lukua voitiin pitää uudistamisen vuosikymmenenä (esim. Haveri 2000, 9). Koskaan aikaisemmin ei suomalaista hallintojärjestelmää oltu uudistettu niin mittavin toimenpitein kuin mitä tuolloin.

- **Suurin osa uudistuksista, esimerkiksi seutukokeilu ja kansallinen terveysprojekti, perustuivat kuntien toimintavapauden lisäämiselle**

Valtio kannusti 1990-luvulla kuntia uudistuksiin lisäämällä kuntien toimintavapautta. Tuolloin se olikin luonteva keino, sillä 1980-luvulla valtion ohjaus oli ollut tiukasti ylhäältä alas kuntiin päin suuntautuvaa.

7. Uudistusten strategisuus

- **Erityisesti pienten kuntien edustajat olivat itsenäisyyden kannattajia**

Oli luonnollista, että pienille kunnille itsenäisyyden säilyttäminen oli tärkeää. Jo 1960- ja 1970-luvun suuri kuntauudistus oli osoittanut, että kuntaliitoksessa suurempi vastaanottava kunta menettää omasta itsenäisyydestään huomattavasti vähemmän kuin pienempi liittyvä kunta.

- **Päättäjien näkemykset kuntien tulevaisuusvaihtoehdoista muuttuivat hyvin vähän vuosina 1995–2004**

Päättäjien käsitykset kuntien tulevaisuuden rakennevaihtoehdoista säilyivät vakaina. Heidän näkemyksensä oman kuntansa tulevaisuudesta muuttuivat hyvin vähän 1990-luvulla ja 2000-luvun ensimmäisinä vuosina. Muun muassa suhtautuminen kuntaliitoksiin pysyi lähestulkoon ennallaan.

8. Valtion ohjaus

- **Valtionosuusuudistus vuonna 1993 teki mahdolliseksi kuntien valtionosuuksien leikkaamisen**

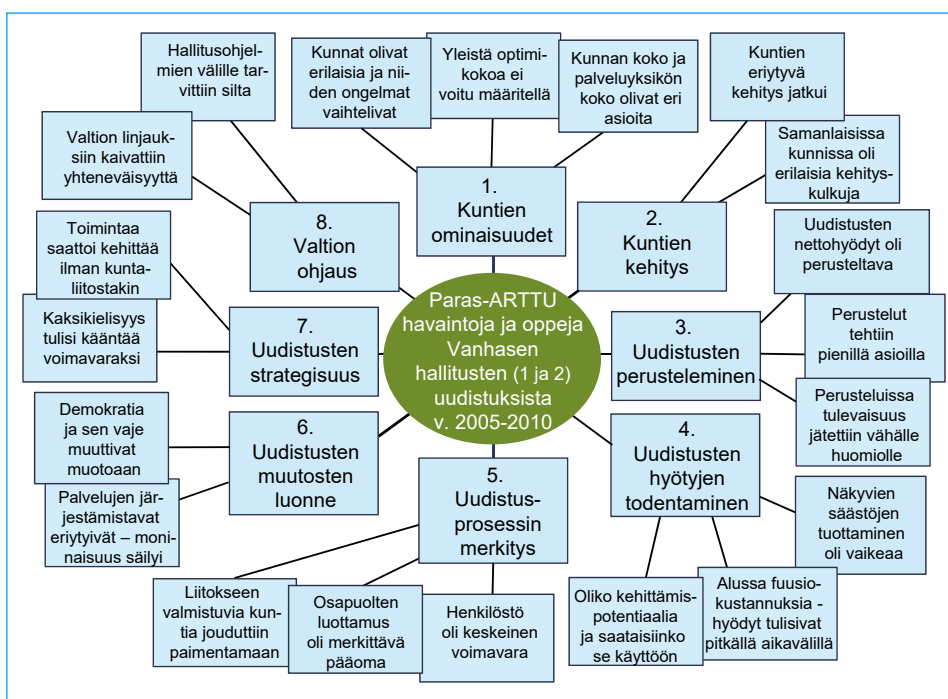
Talouden lamaa seurasi valtionosuusuudistus, kuntien valtionosuuksien leikkaaminen ja kuntien toimintavapauden lisääminen. Tuo tapahtumaketju muutti merkittävästi valtion ohjausta kuntiin päin ja lisäsi kuntien vastuuta omasta toiminnastaan.

- **Kuntien menojen kasvua lisäsivät tehtävien lisääminen ja verotuksen keventäminen**

Valtionosuusleikkausten lisäksi kuntien taloutta kiristi kuntien tehtävien lisääminen ja kuntien verotuksen keventäminen. Kuntien verotuloja vähensi osaltaan myös yhteisöveron kunnille tulevan jako-osuuden pienentäminen.

7.2 Paras-ARTTU Vanhasen ensimmäisen ja toisen hallituksen aikana vuosina 2005–2011

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen (Paras) valmistelu käynnistyi Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen puoliväliriiheen jälkeen keväällä 2005, hallitusohjelman ulkopuolelta, alue- ja kuntaministeri Hannes Mannisen aloitteesta. Paras-hanke päättyi kuusi vuotta myöhemmin keväällä 2011, kun Jyrki Kataisen hallitus käynnisti uuden kuntarakennemuutoksen. Paras-ARTTU-tutkimusohjelman keskeiset havainnot ja opit on tiivistetty Parasta Artun mitalla II -raportissa (Meklin & Pekola-Sjöblom 2012). Raporttiin on kirjattu kaksikymmentä havaintoa siitä, mitä kuntauudistuksesta opittiin. Nuo samat opit on siirretty tähän lukuun, mutta hieman eri tavoin ryhmiteltyinä (kuvio 26).



Kuvio 26. Paras-ARTTU-tutkimusohjelman havaintoja ja oppeja Vanhasen hallitusten uudistuksista vuosilta 2005–2010.

1. Kuntien ominaisuudet

■ Kunnat olivat erilaisia ja niiden ongelmat vaihtelivat

Näytti siltä, että kuntien sovittaminen samanlaiseen muottiin oli hankalaa, eikä se ollut perusteltua. Kuntauudistuksella tavoiteltavat hyödyt olivat erilaisia väestöltään ja elinkeinoelämältään kasvavilla ja supistuvilla seuduilla, samoin kaupunkiseuduilla ja harvaanasutuilla seuduilla.

- **Kuntien yleistä optimikokoa ei voitu määritellä**

Kunnalla oli useita tehtäviä: palvelujen järjestämistehtävä, alueen kehittämistehtävä ja demokraattinen tehtävä. Eri tehtäviin sopiva tai riittävän suuri kunnan koko vaihteli, mutta kunta oli saman kokoinen. Toisiin tehtäviin koko saattoi olla liian pieni, toisiin tarpeettoman, jopa haitallisen suuri. Kuntakoon yleisenä mittarina käytetty asukasluku oli myös rajallinen koon mittari.

- **Kunnan koko ja palveluyksikön koko olivat eri asioita – suuruuden ekonomialla oli oma paikkansa**

Paras-uudistuksen keskeiset keinot olivat kuntaliitokset ja yhteistoiminta-alueiden muodostaminen eli ”leveämmät hartiat”. Suuruuden oletettiin tuottavan etua. Keskusteluissa sekoittuivat kunnan, palveluyksikön ja palvelupisteen koko. Suuruuden tuomat edut syntyivät ensisijaisesti palveluyksiköiden ja palvelupisteiden koosta. Suurempi kuntakoko tarjosi osaltaan mahdollisuuksia järjestää toimintoja myös suuremmissa palveluyksiköissä.

2. Kuntien kehitys

- **Kuntien eriytyvä kehitys jatkui**

Kuntien eriytymiskehitys oli jatkunut pitkän aikaa. Väestöltään taantuvilla alueilla keskeinen ongelma oli menopuolella, palvelujen turvaamisessa. Kasvavilla kaupunkiseuduilla keskeisiä ongelmia olivat kaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen toimivuuden varmistaminen ja kansantalouden talouskasvun tukeminen eli tulopuoli.

- **Samanlaisissa kunnissa oli erilaisia kehityskulkuja**

Samankaltaisissa kunnissa oli havaittavissa erilaisia kehityskulkuja. Erilaisten kehityskulkujen taustalla näytti vaikuttavan johtaminen laajasti ymmärrettynä. Tämä koski sekä luottamushenkilö- että viranhaltijajohtamista.

3. Uudistusten perusteleminen

- **Uudistuksen nettohyödyt olisi perusteltava**

Uudistuksia tehtiin ainakin osaksi Paras-lain velvoittamina ja uudistuksen hyötyjen perustelut jäivät epämääräisiksi. Uudistukset synnyttävät yleensä hyötyjen lisäksi myös haittoja. Uudistuksen nettohyödyt piti pystyä perustelemaan kuntalaisille, luottamushenkilöille ja henkilöstöille, jotta se olisi lisännyt kuntien sitoutumista.

- **Perustelut tehtiin pienillä asioilla**

Erityisesti kuntaliitoksia vastustettiin tai kannatettiin julkisuudessa yksittäisillä ja hajanaisilla argumenteilla. Kuntaliitoksissa kunta oli kokonaisuus ja kokonaisuuden hyötyjen olisi pitänyt ratkaista. Kunnolliset selvitykset kokonaisvaikutuksista olivat tästä syystä tarpeellisia.

- **Perusteluissa tulevaisuus jätettiin vähälle huomiolle**

Keskustelu kuntauudistuksesta tahtoi jumiutua nykypäivään ja menneisyyteen, vaikka kuntarakenteita tehtiin tulevia vuosikymmeniä varten. Päätöksentekijöiltä kaivattiin irrottautumista nykyhetkestä sekä visionääristä kaukokatseisuutta. Tosin kunnilla oli oma historiansa, toimintakulttuurinsa ja identiteettinsä, joista oli vaikea luopua.

4. Uudistusten hyötyjen todentaminen

■ Näkyvien säästöjen tuottaminen oli vaikeaa

Kuntauudistuksen keskeinen perustelu oli säästöjen aikaansaaminen. Niillä ei kuitenkaan tavoiteltu oppikirjanmukaista säästöä eli rahan laittamista sivuun tulevia tarpeita varten. Se mitä oli mahdollista saavuttaa, oli kunnan menojen kasvun hillintä kustannustehokkaamman toiminnan avulla. Epämääräisen säästösanan käyttöä pitäisi välttää kuntaliitosprosesseissa.

■ Alussa fuusiokustannuksia – hyödyt pitkällä aikavälillä

Kuntaliitosten tekeminen ja yhteistoiminta-alueiden muodostaminen synnyttivät niin sanottuja fusio- eli liituskustannuksia. Tällaisia olivat muun muassa palkkojen harmonisointi, palvelutason harmonisointi, tietojärjestelmien yhteen sovittaminen, yhteistyösopimusten purkaminen ja uusien tekeminen sekä uuden kuntaorganisaation synnyttäminen. Osa fuusiokustannuksista poistui ajan oloon, mutta osa jäi pysyviksi. Hyödyt syntyivät yleensä vasta pidemmällä aikavälillä.

■ Oliko kehittämispotentiaalia ja saatiinko se käyttöön

Paras-uudistuksen ensimmäinen vaihe, kuntaliitokset ja yhteistoiminta-alueiden muodostaminen, tarjosi vain kehittämispotentiaalia. Toisessa vaiheessa tapahtuivat todelliset muutokset, kun uudistettiin palveluja, palvelurakenteita ja johtamisjärjestelmiä. Vasta siinä vaiheessa voitiin saavuttaa hyötyjä. Suuri merkitys näytti kuntaliitoksissa olevan sillä, millaista toimintatapaa uusi kunta lähti soveltamaan. Suurimman liitoskunnan toimintatapa ei välttämättä ollut tehokkain. Kehittämispotentiaalin käyttöönotossa korostui vuosien mittainen muutoksen johtamisen merkitys.

5. Uudistusprosessin merkitys

■ Henkilöstö oli keskeinen voimavara

Strategisessa henkilöstövoimavarojen hallinnassa oli kunnissa päästy eteenpäin, mutta varsinainen ”tiikerinloikka” oli jäänyt uupumaan siinä, miten henkilöstöä käytettiin muutoksen voimavarana. Uudistus eteni useimmiten muut kuin henkilöstöasiat edellä. Epävarmuus lisääntyi, sillä tulevaisuudessa kunnat joutuisivat kilpailemaan työvoimasta.

■ Osapuolten luottamus oli merkittävä pääoma

Kuntien päättäjien luottamus naapurikunnan päättäjiin ei useinkaan ollut erityisen vahva. Luottamus oli uudistusprosessissa tärkeä voimavara ja vastaavasti sen puute oli hankala ongelma.

■ Liitokseen valmistuvia kuntia jouduttiin paimentamaan

Jotkut kunnat tekivät ennen kuntaliitosta omia viime hetken investointeja ja kuluttivat näin omia varojaan. Tällainen ”lopun ajan tuhlaus” ei tarjonnut hyvää lähtötilannetta uudelle kunnalle, ja siksi näitä kuntia jouduttiin paimentamaan ja pitämään ruodussa.

6. Uudistusten muutosten luonne

■ Palvelujen järjestämistavat eriytyivät – moninaisuus säilyi

Vaihtoehtoina uudistuksissa oli joko senhetkisen tilanteen säilyttäminen, palaaminen vanhoihin rakenteisiin tai nopea eteneminen uuteen suuntaan. Paras-

hankkeen aikana oli liikettä sekä eteenpäin että taaksepäin. Se näkyi sosiaali- ja terveydenhuollossa joidenkin yhteistoiminta-alueiden nopeasyklisenä perustamisena ja purkamisena. Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteet tuskin asettuvat koko maassa kattavasti samaan muottiin, vaan moninaisuus tulee todennäköisesti aina säilymään.

- **Demokratia ja sen vaje muuttivat muotoaan**

Yksi kuntauudistuksen argumenteista oli kansanvaltaisuuden ja demokratian vahvistaminen ja ylläpitäminen. Yhteistoiminnan väitettiin synnyttävän demokratiavajetta, kun osa päätösvallasta siirtyi yhteistoimintarakenteisiin. Näytti siltä, että kuntakoon suurentuessa demokratiavaje siirtyi toiseen paikkaan eli kunnan sisälle, kun pinta-alaltaan suurentuneen kunnan reuna-alueiden asukkaat kokivat vaikutusmahdollisuutensa vähäisiksi.

7. Uudistusten strategisuus

- **Kaksikielisyys tulisi kääntää voimavaraksi**

Kielioloja kehitettäessä oli kyse yhtäältä kielikysymyksen ottamisesta huomioon uudistusprosessien eri vaiheissa ja toisaalta kaksikielisten kuntien menestystekijöiden hyödyntämisestä ja kehittämisestä. Kaksikielisyys oli mahdollista kääntää uudistuksissa kehityksen vauhdittajaksi.

- **Toimintaa saattoi kehittää ilman kuntaliitostakin**

Esimerkiksi koulupuolella kuntaliitos ei ollut ainoa eikä aina välttämätönkään keino koulutuspalvelujen kohentamiseen tai edes nykyisen tason ylläpitoon. Myös kuntien välisellä yhteistyöllä voitiin pitää yllä tai jopa parantaa koulutuspalvelujen tasoa. Toisaalta ei kuntaliitoksista ollut haittaakaan. Tosin yksittäisten koulujen lakkautukset aiheuttivat kuntalaisissa paikallista tuskaa, mutta sitä jouduttiin kokemaan myös muissa kuin kuntaliitoskunnissa.

8. Valtion ohjaus

- **Valtion linjauksiin kaivattiin yhteneväisyyttä**

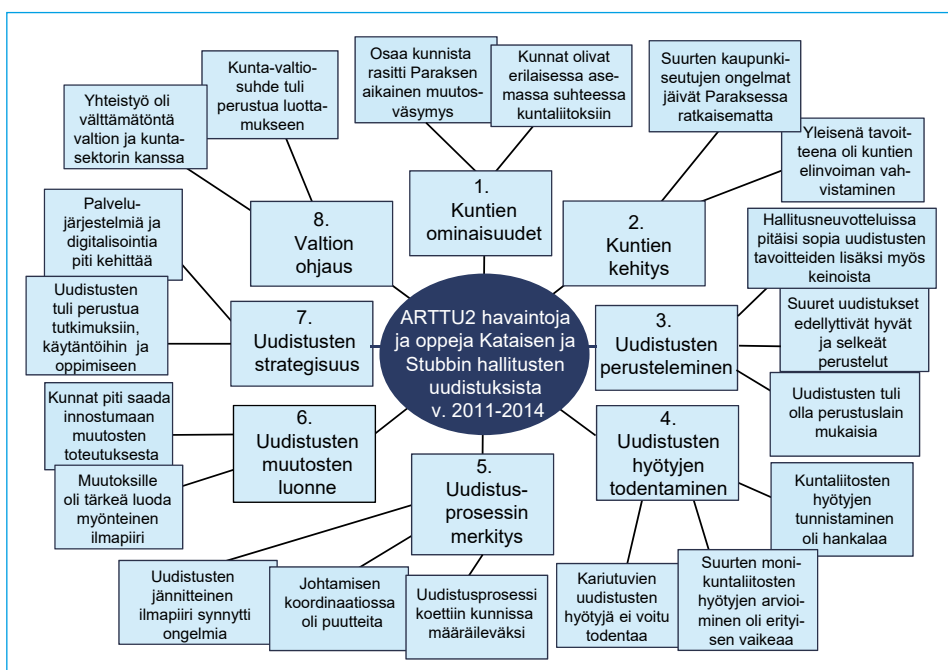
Valtion johtamassa uudistuksessa oli valtion sisällä epäyhtenäisiä linjauksia. Hallitus ja valtiovarainministeriö tekivät kuntauudistusta, kun taas sektoriministerit ja sektoriministeriöt tekivät palvelu-uudistusta. Nuo epäyhtenäiset linjaukset hämmensivät uudistuksessa erityisesti kuntien luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita.

- **Hallitusohjelmien välille tarvittiin silta**

Suuret rakenteelliset uudistukset ovat pitkiä ja vaativia prosesseja. Niiden valmisteluun ja toimeenpanoon tarvittiin aikaa yleisesti enemmän kuin yksi hallituskausi. Siksi olisi tärkeää varmistaa, että hallitusohjelmien välille muodostuisi aito silta. Muutoin uudistusten pitkä valmistelu ja kuntien tekemä työ tulisi menemään kerta toisensa jälkeen hukkaan.

7.3 ARTTU2 Kataisen ja Stubbin hallitusten aikana vuosina 2011–2014

Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa sovittiin, että hallitus toteuttaa kattavan vahvoihin peruskuntiin perustuvan kunta- ja palvelurakennemuutoksen koko maassa. Ja sen puitteissa parannetaan hallinnon rakenteita sekä kuntien tuottavuutta ja vaikuttavuutta. Näin ollen kuntien uudistamisen tavoitteet nostettiin tuntuvasti korkeammalle kuin mitä aikaisemmassa Paras-uudistuksessa. ARTTU2-tutkimusohjelman keskeiset havainnot ja opit Kataisen ja Stubbin hallitusten uudistuksista vuosina 2011–2014 on tiivistetty yhdeksääntoista kohtaan (kuvio 27). Tärkeimpänä lähteenä käytetään ARTTU2-ohjelman tutkimusraporttia Kunnat ajopuina – koskesta sumaan (Stenvall et al. 2015).



Kuvio 27. ARTTU2-tutkimusohjelman havainnot ja oppeja Kataisen ja Stubbin hallitusten uudistuksista vuosilta 2011–2014.

1. Kuntien ominaisuudet

■ Osaa kunnista rasitti Paras-uudistuksen aikainen muutosväsymys

Kuntien kokema muutosväsymys oli luonnollista, koska Paras-uudistus oli ollut käynnissä vuodesta 2007 lähtien. Räsistusta lisäsi se, että Paras-uudistuksessa saavutetut tulokset olivat vain paria poikkeusta lukuun ottamatta riittävän suuria täyttämään Kataisen hallituksen kriteereitä.

■ Kunnat olivat erilaisessa asemassa suhteessa kuntaliitoksiin

Kuntarakennemuutoksen toteutustapa koettiin kunnissa määräileväksi. Ilmapiiri oli kaiken aikaa jännitteinen ja se muuttui valmistelun edetessä entistä negatiivi-

semmäksi. Tavoitteiltaan hyvin suuri kuntakoko merkitsi käytännössä sitä, että vajaa 70 keskuskuntaa olivat yleisesti ottaen kohtuullisen tyytyväisiä uudistukseen, mutta kaikki muut kunnat olivat enemmän tai vähemmän tyytymättömiä valtiovarainministeriön kuntarakennesuunnitelmiin.

2. Kuntien kehitys

■ Suurten kaupunkiseutujen ongelmat olivat jääneet Paras-uudistuksessa ratkaisematta

Paras-uudistuksessa onnistuttiin ratkomaan etupäässä pienten kuntien ongelmia, mutta ei juurikaan suurten kaupunkiseutujen ongelmia, ja siksi Kataisen hallitus päätti toteuttaa suuren, koko maata koskevan kuntarakenneuudistuksen.

■ Yleisenä tavoitteena oli kuntien elinvoiman vahvistaminen

Kuntien elinvoiman tärkeyttä alettiin korostaa 2000-luvulla. Kuntien elinvoimaan vaikutti monet eri tekijät. Siksi elinvoiman asettaminen tavoitteeksi ja tulosten mittaaminen elinvoiman perusteella ei ollut helppo tehtävä.

3. Uudistusten perusteleminen

■ Hallitusneuvotteluissa pitäisi sopia uudistuksen tavoitteiden lisäksi myös keinoista

Yhdeksi vaikeaksi ongelmaksi muodostui se, että uudistamisen keinoista ei sovitettu hallitusohjelmassa ja siksi hallituspuolueiden oli vaikea lähteä toteuttamaan vaativaa, suuriin kuntaliitoksiin perustuvaa rakenneuudistusta.

■ Suuret uudistukset edellyttivät hyvät ja selkeät perustelut

Kuntien väliset suuret keskinäiset erot ja intressiristiriidat vaikeuttivat kuntarakenneuudistusten valmisteluja ja toteutusta. Selkeiden perustelujen esittäminen oli erityisen vaikeaa suurissa monikuntaliitoksissa, koska niistä oli vain niukalti kokemusta ja tutkittua tietoa.

■ Uudistusten tuli olla perustuslain mukaisia

Kuntien itsehallinnolla on Suomessa vahva perustuslain turva. Kuntien pakko-liitokset eivät olleet mahdollisia ilman, että siitä olisi säädetty laissa. Mutta tuon lain säätäminen ei ollut poliittisesti mahdollista. Stubbin hallituksen tekemä esitys pakkokuntayhtymiin perustuvasta sote-uudistuksesta ei saanut perustuslakivaliokunnan hyväksyntää ja siksi myös se kariutui.

4. Uudistusten hyötyjen todentaminen

■ Kuntaliitosten hyötyjen mittaaminen oli hankalaa

Kuntaliitoksiin perustuvan uudistuksen vaikeutena oli arvioida ja todentaa sen tulevat hyödyt. Kuntaliitosten hyödyistä ja haitoista oli kiistelty vuosikymmenien ajan ja siksi Kataisen hallituskin sai paljon arvostelua osakseen ottaessaan kuntaliitokset uudistuksen työvälineeksi.

■ Suurten monikuntaliitosten hyötyjen arvioiminen oli erityisen vaikeaa

Kataisen hallitus lähti siitä, että Suomessa pitäisi toteuttaa sellainen kuntarakenneuudistus, jossa kuntien lukumäärä putoaisi 320:stä noin 70:een eli kysymyksessä oli keskimäärin viiden kunnan yhdistyminen yhdeksi kunnaksi. Jos kuntaliitoksista oli kaiken kaikkiaan vähän kokemuksia ja vähän tutkittua tietoa, niin suurista

monikuntaliitoksista noita kokemuksia oli vieläkin vähemmän.

- **Kariutuvien uudistusten hyötyjä ei voitu todentaa**

Kun Kataisen hallituksen kuntarakenneuudistus keskeytyi ennen monikuntaliitosten toteutusta, ei koskaan saatu konkreettisia kokemuksia uudistuksen toteutuksesta. Liittymisuhan alla olevien kuntien suhtautuminen uudistusta kohtaan oli niin vahvasti vastustava, että mahdollisuudet onnistuneille kuntaliitosten toteuttamisille olisivat olleet hyvin heikot.

5. Uudistusprosessin merkitys

- **Uudistusprosessi koettiin kunnissa määräileväksi**

Kuntarakenneuudistuksen pakottava luonne koettiin kunnissa määräileväksi. Tätä osoitti kunnille vuonna 2014 tehty kysely, jossa yli 83 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että uudistusten valmistelussa ei käytetty ministeriöiden ja kuntien välillä tasavertaista toimintatapaa.

- **Johtamisen koordinaatiossa oli puutteita**

Valmisteluprosessien organisointi näyttäytyi monimutkaiselta ja hallinnollisen byrokrattiselta. Organisoituminen tuotti epäsymmetriaa, heikensi koordinaatiota ja vaikeutti kuntauudistuksen johtamista yhtenä kokonaisuutena. Ministeriötasolla sosiaali- ja terveysministeriön toimijat eivät sitoutuneet riittävästi valtiovarainministeriön johdolla tapahtuvaan, vahvoihin peruskuntiin perustuvaan uudistamiseen.

- **Uudistusten jännitteinen ilmapiiri synnytti ongelmia**

Valmistelun vuorovaikutus ja ilmapiiri olivat alusta lähtien jännitteisiä ja negatiivinen kierre kroonistui valmistelun edetessä. Uudistusprosessia olisi pitänyt toteuttaa yhteistyössä valtion ja kuntasektorin kanssa niin, että eri osapuolilla olisi ollut mahdollisuus kokea myönteistä valmistelun ilmapiiriä ja osallisuutta uudistusprosessin eteenpäin viemisessä.

6. Uudistusten muutosten luonne

- **Muutoksille oli tärkeä luoda myönteinen ilmapiiri**

Kuntaliitoksille perustuva uudistaminen osoittautui vaikeaksi jo Paras-uudistuksessa. Tällä kertaa asetelmaa vaikeutti entisestään syksyllä 2011 käyty Kataisen hallituksen sisäinen poliittinen kiistely pakkokuntaliitosten käyttämisestä.

- **Kunnat piti saada innostumaan muutosten toteutuksesta**

Kuntarakenneuudistuksen valmisteluun liittyvät vaikeudet tuhosivat kuntien halukkuuden ja innostuksen uudistusten toteuttamiselle. Jo suurten monikuntaliitosten valmistelukartat valtionvarainministeriössä herättivät kunnissa niin vahvan vastustuksen, että edellytykset kuntajakoselvitysten hyvälle toteutukselle, puhumattakaan kuntaliitosten hyvästä toteutuksesta, menetettiin jo suunnitteluvaiheessa, vuoden 2012 alussa.

7. Uudistusten strategisuus

- **Uudistusten tuli perustua tutkimuksiin, käytäntöihin ja oppimiseen**

Suuri uudistus pitäisi suunnitella hyvin ja käyttää toteutuksessa hyväksi alan parasta tutkimus- ja kokemustietoa ja ottaa oppia aikaisemmista kokemuksista

ja parhaista toimintakäytännöistä. Valitettavasti jo alusta lähtien moniin eri intresseihin sidotut tavoitteenasettelut vähensivät uudistamiseen liittyvien asioiden tarkastelua tietoperusteisesti.

- **Palvelujärjestelmiä ja digitalisointia piti kehittää**

Rakenneuudistuksen kanssa samaan aikaan oli tarkoitus kehittää palvelujärjestelmiä ja toimintojen digitalisointia. Kuntien uudistamisessa keskityttiin liiaksi vain rakenteisiin, ja kun rakenneuudistus tyrehtyi, niin samalla myös palvelujärjestelmien ja digitalisoinnin kehittäminen jäi puolittiehen.

8. Valtion ohjaus

- **Yhteistyö oli välttämätöntä valtion ja kuntasektorin kanssa**

Aina kun yhteiskuntaa koskevat uudistukset liittyvät kuntiin, on tärkeää saada kunnat osallistumaan mukaan valmisteluun. Ongelmana oli se, että valmistelutyötä toteutettiin varsin perinteisesti, mekaanisesti ja ylhäältäpäin ohjatusti. Siksi monet kuntatoimijat kokivat olevansa ”komentotaloudessa”, jossa heidän näkemyksiään ei kuunneltu.

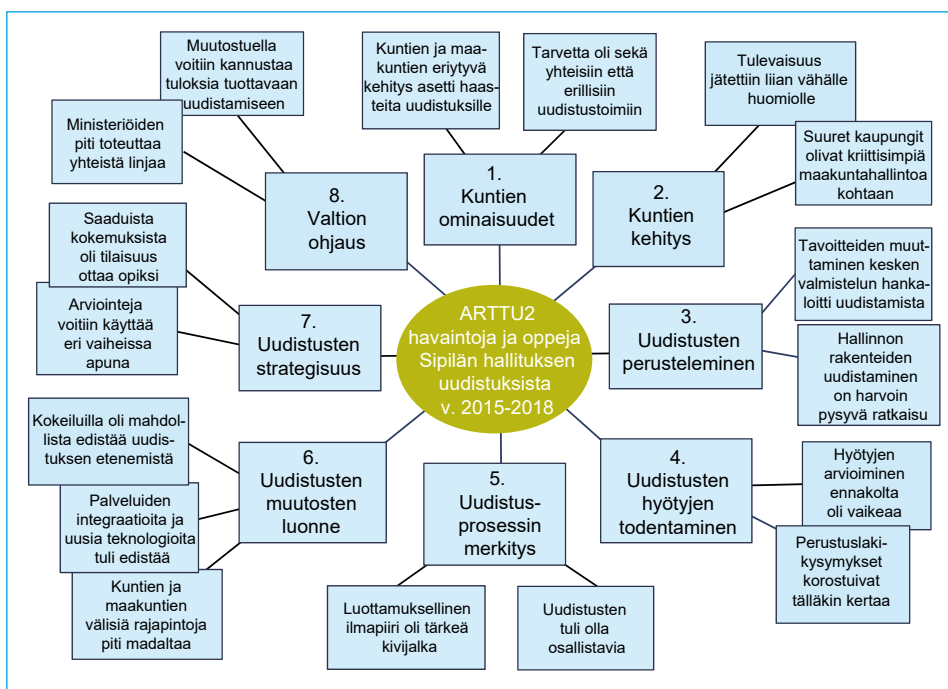
- **Kunta-valtio-suhde tuli perustua luottamukseen**

Valtion ja kuntien välinen suhde oli hyvin ratkaiseva. Tuon suhteen piti perustua vahvaan luottamukseen, jotta yhteisestä uudistushankkeesta saataisiin hyvä lopputulos. Kuntien näkökulmasta tuo suhde ei toiminut toivotulla tavalla, mitä kuvastaa se, että vuonna 2014 kunnille tehdyssä kyselyssä vain yksi prosentti vastaajista oli sitä mieltä, että uudistusten valmistelu vaikutti kunta-valtio -suhteeseen myönteisesti.

7.4 ARTTU2 Sipilän hallituksen aikana vuosina 2015–2018

Juha Sipilän hallitus linjasi hallitusohjelmassaan toukokuussa 2015, että vastuu sosiaali- ja terveyspalveluista siirretään kunnilta uudelle itsehallinnolliselle alueitasolle. Uudistuksen taustalla oli pyrkimys vahvistaa hyvinvointipalvelujen tuotantorakenteita ja paikata julkisen talouden kestävyysvajetta. Uudistus pyrki ratkaisuun, joka poikkesi merkittävästi nykymallista niin järjestämisvastuiden, rahoituksen kuin palvelutuotannonkin osalta. Sote- ja maakuntauudistuksen perusidea oli tehtävien siirtäminen pois kunnilta. Siirtyminen maakuntapohjaiseen malliin poikkesi myös aikaisemmista uudistuksista, jotka olivat kuntapohjaisia.

ARTTU2-tutkimusohjelman keskeiset havainnot ja opit Sipilän hallituksen uudistuksista vuosina 2015–2018 on tiivistetty seitsemääntoista asiakohtaan (kuvio 28). Tärkeimpinä tutkimuslähteinä käytetään kahta ARTTU2-ohjelman tutkimusraporttia, joista ensimmäinen, Kelluvat kunnat, kuvaa tilannetta syksystä 2016 vuoden 2017 alkuun ja Navigoivat kunnat -raportti vuotta myöhemmin eli syksystä 2017 vuoden 2018 alkuun.



Kuvio 28. ARTTU2-tutkimusohjelman havaintoja ja oppeja Sipilän hallituksen uudistuksista vuosilta 2015–2018.

1. Kuntien ominaisuudet

■ Kuntien ja maakuntien eriytyvä kehitys asetti haasteita uudistuksille

Oli luonnollista, että Sipilän hallituksen valtakunnallista uudistusta lähdettiin valmistelemaan yhtenäisen toimintamallin mukaisesti. Siitä huolimatta olisi tarvittu luotettavaa analyysiä siitä, mitä uudistus tulisi tarkoittamaan alueellisten ja paikallisten erityispiirteiden näkökulmasta ja mitä alueellisia vaikutuksia sillä tulisi olemaan.

■ Tarvetta oli sekä yhteisiin että erillisiin uudistustoimiin

Uudistuksen tarjoamat työvälineet alueellisiin ja paikallisiin erityiskysymyksiin jäivät epäselviksi. Osaksi siitä syystä jo uudistuksen valmistelun aikana maakunnat alkoivat suunnitella sellaisia omiin maakuntiin sopivia ratkaisuja, joissa otettiin huomioon alueelliset ja paikalliset erityispiirteet. Tähän menettelyyn liittyi kuitenkin se riski, että ainakin osa näistä valmisteluista voi mennä hukkaan.

2. Kuntien kehitys

■ Tulevaisuus jätettiin liian vähälle huomiolle

Toimintaympäristön nopeat muutokset ja teknologian nopea kehitys avasivat jo 2020-luvulle paljon uusia mahdollisuuksia. Siksi uudistusta ei ollut mahdollista rakentaa pelkästään tämän hetken toimintaympäristön ja teknologian pohjalta. Kehittämisen ”laiskuus” voisi johtaa siihen, että reformista tulee ainoastaan hallinnollinen.

- **Suuret kaupungit olivat kriittisimpiä maakuntahallintoa kohtaan**
Monet maakuntien suuret keskuskaupungit suhtautuivat kriittisesti siihen, että kuntien tehtäviä ja vastuuta siirrettäisiin vahvoilta kaupungeilta heikoille maakunnille. Jos tätä ristiriitaa ei saada poistettua, on vaarana, että uudistuksen toimeenpanosta tulee vaikeaa.
3. **Uudistusten perusteleminen**
- **Tavoitteiden muuttaminen kesken valmistelun hankaloitti uudistamista**
Uudistusten hallinnolliset tavoitteet olivat suhteellisen pysyviä, mutta toiminnalliset tavoitteet muuttuivat valmistelun aikana häiritsevän paljon. Esimerkiksi palveluiden horisontaalista ja vertikaalista integraatiota korostettiin valmistelun alussa, mutta ne jäivät sivummalle valmistelun edetessä. Vastaavasti keskustan maakuntamalli ja kokoomuksen valinnanvapausmalli nousivat uudistuksen aikana vahvasti esille, mikä herätti arvostelua muun muassa alan asiantuntijoissa ja oppositiopuolueiden edustajissa.
 - **Hallinnon rakenteiden uudistaminen on harvoin pysyvä ratkaisu**
Hyvä uudistus vaatii paljon muitakin toimenpiteitä kuin vain hallinnon rakenteiden uudistamista. Jo yksinomaan toimintaympäristön muuttuminen vaatii jatkuvaa laajapohjaista uudistamista. Esimerkiksi tulevaisuuden kunnan rakentamisessa olisi omaksuttava toimintaa ja palveluinnovaatioita vahvasti edistävää kokeilutoimintaa.
4. **Uudistusten hyötyjen todentaminen**
- **Hyötyjen arvioiminen ennakolta oli vaikeaa**
Valtakunnallisissa uudistuksissa on ollut vanhastaan tapana korostaa niiden hyötyjä ja vähätellä niiden mahdollisia haittoja ja kustannuksia. Maltillisempi hyötyjen ja haittojen ennakointi herättäisi todennäköisesti suurempaa luottamusta ja vähentäisi kritiikkiä. Uudistuksen liikkeelle lähtö olisi ollut tälläkin kertaa uskottavampi, jos uudistusten vaikutuksia ja valmistelun ja toimeenpanon kustannukset olisi arvioitu realistisesti.
 - **Perustuslakikysymykset korostuivat tälläkin kertaa**
Vaikka Sipilän hallitus saattoi käyttää apuna Vanhasen, Kataisen ja Stubbin hallitusten uudistusten perustuslakitulkintoja, niin siitä huolimatta tämänkin uudistuksen yksityiskohdissa törmättiin perustuslakikysymyksiin. Ne venyttivät valmistelun aikataulua, aika loppui kesken ja uudistukset kariutuivat. Ajan loppuminen ei ehkä sittenkään ollut perimmäinen syy kariutumiselle, vaan ennemminkin seurausta siitä, että hallituksella ei ollut liikkumavaraa muokata uudistuksia perustuslain vaatimusten mukaisiksi.
5. **Uudistusprosessin merkitys**
- **Uudistusten tuli olla osallistavia**
Valmisteluun aktiivisesti osallistuneet toimijat kokivat kyselyn mukaan uudistuksen ilmapiiriin useammin avoimeksi ja luottamusta herättäväksi kuin mitä ulkokehälle jääneet toimijat. Puutteellinen osallisuus on selkeästi riski maakun-

nan eheydelle, kuntien yhteistyölle ja toimintojen kehittämislle. Osallisuuden määrään vaikuttaa kuntien lisäksi myös se, millaiseksi rakentuu maakuntien itsehallinto suhteessa valtiovaltaan.

- **Luottamuksellinen ilmapiiri oli tärkeä kivijalka**
Suurissa uudistuksissa korostui keskinäisen luottamuksen merkitys ministerien, ministeriöiden, viranhaltijoiden, asiantuntijoiden, maakuntien, kuntien, järjestöjen sekä yritysten kesken. Koska tärkeitä toimijoita oli useita, luottamuksellisen ilmapiirin säilyttäminen oli haastava tehtävä ja vaati erityistä panostusta. Kyselytutkimuksen tulosten mukaan uudistuksen valmistelu saattoi lisätä kuntien välisiä jännitteitä valmisteltaessa maakunnan ja kuntien välistä työnjakoa. Epäluottamus ja jännitteet saattoivat johtaa osaoptimointiin ja kokonaisuuden kannalta epätarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin.
6. **Uudistusten muutosten luonne**
- **Kuntien ja maakuntien välisiä rajapintoja piti madaltaa**
Maakuntien järjestämisvastuulla ja kuntien järjestämisvastuulla olevat palvelut liittyvät monin tavoin toisiinsa. Oleellista on se, kuinka hyvin onnistutaan koordinoimaan kuntien, maakuntien ja sotea vastaavien palveluorganisaatioiden välistä toimintaa niiden rajapinnoilla tai pikemminkin yhdyspinnoilla.
 - **Palveluiden integraatioita ja uusia teknologioita tuli edistää**
Jos ainoastaan hallinnolliset rakenteet muuttuisivat, toiminta voisi jähmettyä aiemman kaltaiseksi ja reformista tulisi lähinnä vain hallinnollinen uudistus. Uudistuksen keskeisenä tavoitteena oli vahvistaa palveluiden integraatiota. Arviointiaineiston perusteella palveluintegraatio siirtyi valmistelun aikana pois kehittämisen keskiöstä ja tilanne eteni jopa aikaisempaa huonompaan suuntaan.
 - **Kokeiluilla oli mahdollista edistää uudistuksen etenemistä**
Kokeiluilla tuli testata realistisia vaihtoehtoja. Kokeilut piti suunnitella siten, että niiden vaikutuksia voitiin arvioida luotettavasti ja käyttää saatuja tuloksia hyödyksi. Olisi tärkeitä aktivoida kokeilujen avulla kuntien kehittämistä tulevaisuuden kunnan rakentamisessa.
7. **Uudistusten strategisuus**
- **Arviointeja voitiin käyttää eri vaiheissa apuna**
Uudistuksen onnistumisen varmistamiseksi olisi ollut hyödyllistä arvioida uudistusten valmistelua ennakolta, reaaliaikaisesti ja jälkikäteisesti, sekä tehdä niiden perusteella tarvittavia korjauksia. Hallituksen ennakolta teettämät arvioinnit jäivät hyvin yleiselle tasolle ja valmistelun aikana tehtyjä reaaliaikaisia arviointeja (esim. ARTTU2-ohjelma) ei juurikaan katsottu tarpeelliseksi käyttää uudistusten valmistelun apuna.
 - **Saaduista kokemuksista olisi tilaisuus ottaa opiksi**
Suuri uudistus vie aikaa useita vuosia ja siksi saaduista kokemuksista olisi tilaisuus ottaa opiksi ja ohjata uudistusta toimeenpanon aikana toivottuun suuntaan. Uudistuksen vaiheittainen alueellinen eteneminen tarjoaisi parhaat mahdollisuudet saatujen kokemusten hyötykäytölle.

8. Valtion ohjaus

■ Ministeriöiden piti toteuttaa yhteistä linjaa

Jos ministeriöillä on toisistaan poikkeavia näkemyseroja uudistuksen toimeenpanosta, se hankaloittaa uudistuksen eteenpäin viemistä. Erityisesti sosiaali- ja terveysministeriöltä ja valtiovarainministeriöltä, mutta laajemminkin vaadittiin yhteneväistä linjaa, sillä maakunnille oltiin siirtämässä tehtäviä kahdeksasta eri ministeriöstä. Näin ollen valmisteltavat uudistukset haastoivat vahvasti koko ohjausjärjestelmän niin ohjauksen tavat kuin keinotkin.

■ Muutostuella voitiin kannustaa tuloksia tuottavaan uudistamiseen

Uudistusten muutostukea tarvittaisiin alusta lähtien usean vuoden ajan, jotta varmistettaisiin, että uudistuksen hyödyt voidaan maksimoida ja haitat minimoida. Uudistuksen hallinnollisen johtamisen rinnalla korostuu myös henkilöstön muutosjohtamisen suuri merkitys.

Lisätietoja:

Haveri Arto: Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi. Acta nro 124. Suomen Kuntaliitto 2000.

Koski Arto, Anni Kyösti & Jaana Halonen: [Opittavaa kuntaliitosprosesseista](#). META-arviointitutkimus 2000-luvun kuntaliitosdokumenteista. Suomen Kuntaliiton verkkojulkaisu 2013.

Kuntaliitto: [Kunnat ajopuina - koskesta sumaan](#). Tiivistys Acta-raportista. Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 1/2015.

KuntaSuomi 2004 -ohjelman tutkimukset. Kuntaliiton verkkokauppa www.kuntaliitto.fi/verkkokauppa > hakusana KuntaSuomi2004.

Meklin Pentti, Marianne Pekola-Sjöblom (toim.): [Parasta Artun mitalla II](#). Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 23. Acta nro 242. Suomen Kuntaliitto 2012.

Sandberg Siv: [REA-puntarikyselyn tulosraportti syksy 2016](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 12/2016.

Sandberg Siv: [Sote- ja maakuntauudistuksen lähtötilanteen kuvaus](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 1/2017.

Stenvall Jari, Antti Syväjärvi, Hanna Vakkala, Petri Virtanen & Kari Kuoppala: [Kunnat ajopuina – koskesta sumaan](#). ARTTU2-ohjelman tutkimuksia nro 1. Acta nro 258. Suomen Kuntaliitto 2015.

Stenvall Jari, Hanna Vakkala & Siv Sandberg: [Kelluvat kunnat](#). Reaaliaikainen arviointitutkimus sote- ja maakuntauudistuksen ja tulevaisuuden kunnan valmistelusta. ARTTU2-tutkimusohjelman tutkimuksia nro 2. Acta nro 265. Suomen Kuntaliitto 2017.

Stenvall Jari, Hanna Vakkala & Siv Sandberg: [Navigoivat kunnat](#). Reaaliaikainen arviointitutkimus sote- ja maakuntauudistuksen ja tulevaisuuden kunnan valmistelusta. ARTTU2-tutkimusohjelman tutkimuksia nro 5. Acta nro 270. Suomen Kuntaliitto 2018.

Valli-Lintu Auli: [Sote- ja kuntarakenteen pitkä kujaajuus](#). Kunnallisanalyyttinen kehittämissäätiö 2017.

7.5 Suurten uudistusten keskeiset teemat

Kun kiteytetään neljännesvuosisadan ajalta Suomen hallitusten tekemien suurten uudistusten ja uudistusyritysten keskeiset havainnot ja opit, nousee esille seitsemän tärkeää teemaa. Ne ovat aikataulu, tavoitteet ja keinot, perustuslaki, osallistaminen, arvioinnit, toimeenpano ja jatkuvuus (taulukko 8).

Taulukko 8. Hallitusten suurten uudistusten seitsemän tärkeää teemaa

Teema	Keskeinen oppi	Tarkennus	Valtion ja kuntien välinen suhde
1. Aikataulu	Neljän vuoden hallituskausi asettaa omat rajoituksensa uudistusten koolle ja vaikeusasteelle.	Jos hallitus aloittaa uudistuksensa ”tyhjältä pöydältä”, valmistelu ja toimeenpano ovat aikataulullisesti hyvin haastavia.	Tiukka aikataulu edellyttää hallitukselta rakentavaa yhteistyötä opposition ja kuntakentän kanssa.
2. Tavoitteet ja keinot	Uudistusten tavoitteet ja uudistusten keinot tulee olla toistensa kanssa yhteensopivia.	Selkeiden tavoitteiden lisäksi tarvitaan myös konkreettiset, laajasti hyväksytyt keinot.	Jos hallitus ajautuu tavoitteiden ja keinojen asettelussa riitaan opposition ja kuntakentän kanssa, on uhkana aikataulun pettäminen.
3. Perustuslaki	Perustuslaki on keskeisessä roolissa kaikissa suurissa rakenteellisissa uudistuksissa.	Vuoden 2000 perustuslaki asettaa omat rajoituksensa valtion ja kuntien uudistamiselle.	Valtion pitää perustuslain mukaan kunnioittaa mm. kuntien itsehallintoa ja kansalaisten yhdenvertaisuutta.
4. Osallistaminen	Laaja osallistaminen ja luottamuksellinen ilmapiiri ovat uudistusten etenemisen tärkeitä edellytyksiä.	Jo 1970-luvun peruskoulu-uudistus osoitti, että uudistuksen toteuttajat tulee olla subjektin eikä objektin roolissa.	Jos uudistukset käynnistään valtiovetoisesti ylhäältä alaspäin määräten, on selvää, että prosessi lisää vastustusta kuntatasolla.
5. Arvioinnit	Etukäteiset, reaaliaikaiset ja jälkikäteiset arvioinnit auttavat oleellisesti uudistusten valmistelua ja toimeenpanoa.	Kaikki kolme tutkimuksellista arviointitapaa pitää olla käytössä ja niiden tuloksia on jatkuvasti hyödynnettävä.	Valtio saa arvioinneista tietoa mm. siitä, miten kuntakentän toimijat suhtautuvat uudistuksiin niiden eri vaiheissa.
6. Toimeenpano	Uudistuksen hyvä toimeenpano on tärkeä työvaihe, mutta se ei yksinään riitä, jos valmistelu epäonnistuu.	Uudistuksissa usein korostetaan liiaksi automaattisia hyötyjä ja haittoja, ja siksi toteutuksen merkitys helposti unohtuu.	Uudistusten toimeenpanovaiheessa hallituksen ja valtion merkitys vähenee ja kuntien merkitys kasvaa.
7. Jatkuvuus	Uudistuksille tulee rakentaa yhdistävä ”silta” seuraaville hallituskausille.	Neljä vuotta on lyhyt aika suurissa uudistuksissa ja siksi on tärkeää turvata uudistusten jatkuvuus yli hallituskauden.	Hallituksen tulisi valmistella sellaisia uudistuksia, joilla on hyväksyntää sekä oppositiossa että laajemminkin kuntakentällä.

1. Aikataulu. Aikataulun osalta neljän vuoden hallituskausi on suurissa uudistuksissa erittäin haastava. Yksi hallituskausi on suurten rakenteellisten uudistusten kannalta liian lyhyt ja liian kireä aikataulu ja siksi se aiheuttaa hallitukselle monenlaisia paineita. Uudistusten kireä aikataulu on ollut hallituskaudesta toiseen aivan keskeinen uudistuksia hankaloittava tekijä etenkin silloin, kun uudistukset on aloitettu tyhjältä pöydältä. Sen vuoksi on tärkeää, että hallitus toteuttaa rakentavaa yhteistyötä opposition

ja kuntakentän kanssa. Se auttaa uudistusten etenemistä myös siinä tapauksessa, että uudistustehtävä jää kesken ja se siirtyy seuraavalle hallitukselle.

2. Tavoitteet ja keinot. Tavoitteiden ja keinojen osalta tarvitaan paitsi toisiinsa sopivat realistiset tavoitteet myös realistiset keinot. Jos hallitus ahnehtii liikaa ja joutuu keinojen ja tavoitteiden osalta riitaan opposition ja kuntakentän kanssa, on uhkana aikataulun pettäminen ja uudistusten vaarantuminen. Jotta yhden hallituskauden aikana voitaisiin saada eduskunnassa hyväksytyksi uudistuksia koskevat lait, hallitus tarvitsee uudistuksille sen sisältöiset tavoitteet ja keinot, joilla on laajempaa parlamentaarista kannatusta ja sillä tavoin realistiset toteuttamismahdollisuudet.

3. Perustuslaki. Perustuslain tulkinnat ovat olleet keskeisessä roolissa 2000-luvun suurissa rakenteellisissa uudistuksissa ja niiden yrityksissä. Siksi on tärkeää ottaa opiksi aikaisemmista perustuslain tulkinnoista jo heti uudistusprosessin valmistelun alussa eli siinä vaiheessa, kun uudistuksille asetetaan tavoitteita ja mietitään realistisia keinoja. Näin voidaan välttyä siltä, että uudistus joutuisi perustuslain näkökulmasta ongelmiin ja uudistus kaatuisi kalkkiviivoilla. Jos hallitus keskittyy perustuslakikysymyksiin vasta valmistelutyön lopussa, on suurena vaarana, että vasta silloin havaitaan tehdyn turhaa työtä. Sen seurauksena joudutaan tekemään nopeita korjauksia, jolloin aika ei hallituskauden puitteissa riitä ja koko uudistusprosessi voi sen myötä kariutua, kuten tapahtui Sipilän hallitukselle maaliskuussa 2019.

4. Osallistaminen. Vaikka hyvin tiedetään, että suurissa uudistuksissa onnistumiseen tarvitaan eri toimijoiden yhteistä osallistamista ja luottamuksellisen ilmapiirin luomista sekä valmistelu- että toimeenpanovaiheessa, niin käytännössä tuon tavoitteen täyttäminen näyttää olevan yllättävän vaikeaa. Maan hallituksen johtamissa uudistuksissa matka ylhäältä alas toimeenpanon tasolle on useimmiten liian pitkä, jotta osallistaminen ja hyvän ilmapiirin luominen voisi onnistua toivotulla tavalla. Jos valtiovalta pakottaa kuntia ylhäältä alaspäin, voidaan olla varmoja, että kunnissa asetetaan vahvaan vastarintaan. Jos kunnille annetaan uudistuksissa subjektin eikä objektin rooli, ovat onnistumisen mahdollisuudet selvästi paremmat kuin pakottavissa uudistuksissa. Esimerkiksi peruskoulu-uudistuksessa 1970-luvulla onnistuttiin saamaan ruohonjuuritase eli koulut, rehtorit ja opettajat tuloksekkaasti mukaan toimeenpanemaan tuota tärkeää uudistusta.

5. Arvioinnit. Tutkimuksellisten arviointien käyttäminen apuna uudistusten eri vaiheissa on yleistymässä. Jo vanhastaan on käytetty ennalta toteutettuja vaikutusten arviointeja, jotta on voitu pohtia, millaisia käytännön vaikutuksia uusilla normeilla tulisi olemaan. Vanhastaan on tehty myös jälkikäteisiä tutkimusarviointeja siitä, millaisia tuloksia uudistavalla lainsäädännöllä ollaan saatu aikaan. Näiden kahden arviointitavan lisäksi tarvitaan myös reaaliaikaisia arviointeja, jotta uudistuksia voitaisiin ohjata myös prosessin aikana. Uudistusten toteuttajien tulee tunnistaa etukäteen, reaaliaikaisten ja jälkikäteisten, luotettaviin tutkimuksiin perustuvien arviointien tarve ja hyödyt.

6. Toimeenpano. Uudistuksen toimeenpano on hyvin tärkeä työvaihe. Vanha toteamus siitä, että ”toteutus ratkaisee” on suurissa uudistuksissa tavallisesti paikkansa pitävä. Mutta hyvä toimeenpanokaan ei pelasta, jos jo valmisteluvaiheessa on ajauduttu väärille raiteille. Uudistuskeskusteluissa korostetaan usein liiaksi automaattisia hyötyjä ja automaattisia haittoja ja silloin jää helposti unohduksiin toteutuksen keskeinen

merkitys. Siirryttäessä valtakunnallisten uudistusten valmisteluvaiheesta toimeenpanovaiheeseen painopiste siirtyy hierarkiassa alaspäin eli hallituksen ja valtion rooli alkaa vähentyä ja kuntien kasvaa.

7. Jatkuvuus. Jatkuvuuden teema liittyy aikaulottuvuuteen ja on kytköksissä aika-tilaan. Jatkuvuuden teemassa fokus on hallituskauden jälkeisessä ajassa. Neljä vuotta on lyhyt aika suurissa uudistuksissa ja siksi uudistuksille tulisi aina pyrkiä rakentamaan yhdistävää ”siltää” seuraaville hallituskausille. Jotta tämä olisi mahdollista, hallituksen tulisi saada uudistuksille hyväksyntää myös opposition ja kuntien suunnalta. Täten jatkuvuudella on läheinen yhteys tavoitteiden ja keinojen sekä osallistamisen teemoihin.

Yhteenvetona edellä esitetystä seitsemän teeman taulukosta voidaan todeta, että jokainen teema on tärkeä. Jos käy niin, että joissakin teemoissa koetaan epäonnistumisia, vaikeuttaa se uudistusten etenemistä – puhumattakaan siitä, että noita epäonnistumisia tulee useissa teemoissa.

Luku 8. Onko tämä oikeasti näin vaikeata? Näkökulmia tulevaisuuden kuntauudistuksiin

Kuntauudistusta, kuntarakenteiden (kuntaliitokset, kuntajaon muutokset), kuntien tehtävien (esim. peruskoulu, kansanterveys) ja kuntien hallinnon uudistamista (esim. vapaakuntakokeilu), on valtiolta pyrkinyt tekemään vuosikymmeniä erilaisin painotuksin. Tähän lukuun on tiivistetty muutamia keskeisiä näkökulmia menneistä kuntauudistushankkeista ja koottu ajatuksia kuntauudistusten tulevaisuudesta.

Suuret kuntauudistukset ovat olleet pääosin valtiovetoisia, vaikka kunnat ovat tehneet pienempiä uudistuksia oma-aloitteisesti koko ajan. Valtiojohtoisia tehtäväpohjaisia uudistuksia kunnat ovat toteuttaneet säädetyllä tavalla, varsinkin kun valtiolta on asettanut toteuttamisen kuntien velvollisuudeksi ja on usein vielä tukenut uudistuksia taloudellisesti. Kuntarakenteiden uudistamisessa valtiolta on säätänyt lain ja uudistusten toteuttaminen on jäänyt kuntien tehtäväksi. Kuntarakenteiden uudistamiseen kunnat ovat suhtautuneet kaksijakoisesti. Suuremmat kunnat, keskustaajungit, ovat suhtautuneet rakenneuudistuksiin myönteisemmin kuin väestöltään pienemmät, usein haja-asutuskunnat. Kuntaliitoksia on kyllä vuosien saatossa syntynyt, mutta ei niin paljon ja niin suuria kuntia kuin valtiolta olisi halunnut, minkä vuoksi uudistushankkeet ovat seuranneet toistaan.

Toistuvat rakenneuudistusprosessit synnyttävät monia kysymyksiä. On perusteltua olettaa, että uudistuksilla pyritään poistamaan nimettyjä ongelmia ja tavoitellaan hyötyjä entiseen verrattuna. Mielenkiintoista on tarkastella niitä syitä, joilla valtiolta on perustellut kuntarakenneuudistuksia ja joihin kuntapäätäjät ovat suhtautuneet nihkeästi. Sekä valtiovallan että kuntien kai pitäisi ajaa kansalaisten/kuntalaisten parasta. Siksi mietityttää, miksi uudistushankkeet etenevät takkuillen. Näkevätkö valtiolta ja kuntapäätäjät uudistustarpeet ja uudistuksen hyödyt eri tavalla vai koskevatko näkemyserot vain uudistuksen keinoja? Vai ovatko uudistusten pohjimmaisat syyt ihan muita asioita kuin kansalaisten/kuntalaisten paras?

Suuria rakenneuudistuksia perusteltu kahdella näkökulmalla

Suuria rakenneuudistuksia on siis pyritty viemään eteenpäin lakien avulla. Valtiovallan virallisesti esittämät perustelut ovat syntyneet normaalissa lainsäädäntövalmistelussa, joissa kunnilla pääsääntöisesti on ollut vähintään lausunnon antamismahdollisuus.

PARAS-uudistuksesta lähtien lainvalmisteluasiakirjoissa esitetty, osaksi sekavat ja monitulkintaiset kuntarakenneuudistusten perustelut voidaan tiivistää kahteen kokonaisuuteen.

1. Kunnat eivät selviydy tulevaisuudessa palvelutehtävistään. Ongelma on palvelutarpeiden ja käytettävissä olevien resurssien välinen ristiriita. Palvelutarpeet, erityisesti sote-palvelujen tarve, kasvavat tulevaisuudessa voimavarojen luontaista

kasvua nopeammin, mikä tuo painetta veroasteen kohottamiseen ja julkisen talouden velkaantumiseen. Korkea veroaste taas heikentää perustelujen mukaan Suomen kansainvälistä kilpailukykyä ja talouskasvua, tulojen ja menojen epätasapaino johtaa kestävyysvajeeseen ja julkisen talouden kohtuuttomaan velkaantumiseen.

2. **Tehokkaan aluerakenteen edistämisen** tarve on ollut toinen, eri tavoilla esillä ollut ja eri tavoin ilmaistu perustelu. Kuntien pitäisi muodostua työssäkäyntialueista tai muusta luontaisesta aluekokonaisuudesta. Muuttuvassa yhdyskuntarakenteessa toiset, erityisesti keskuskaupungit ja kaupunkiseudut kasvavat, kun taas haja-asutusalueet taantuvat. Kaupunkiseuduilla itsenäiset kunnat osaoptimoivat ja tällä tavalla hidastavat kaupunkiseutujen ja koko kansantalouden kehitystä.

Edellä mainittuja ongelmia yhdistävä syy on **kuntarakenne**: kunnat ovat väestöltään liian pieniä kantamaan vastuuta palvelujen järjestämisestä ja liian hajanaisia yhteisten asioiden hoitamiseen työssäkäynti- tms. alueella. Näistä syistä pieniä kuntia on saatava suuremmaksi ja suuria kuntia vielä suuremmaksi. Kuntakoon suurentaminen on ollut kuntarakenneuudistusten keskeinen keino, missään uudistuksessa ei ole pyritty pienentämään kuntakokoa. Perustelujen ajatuskulun mukaan suuremmat kunnat, ”riittävän leveillä hartioilla” kykenevät hoitamaan palvelut tehokkaammin ja oikeudenmukaisemmin. Suuremmat kunnat edistävät myös tehokkaammin aluekehitystä ja rajoittavat veroasteen kasvua sekä velkaantumista.

Kuntapäättäjät suhtautuneet nihkeästi rakenteellisiin muutoksiin

Itsehallinnollisissa kunnissa rakenneuudistukset eivät ole edenneet valtiovallan ajatteleman tavalla. Valtaosa kuntapäättäjistä ei ole pitänyt valtiovallan esittämiä uudistustarpeen perusteluja tai kuntarakenteen uudistamista relevanttina ratkaisukeinona oman kunnan kannalta. Valtiovalta ja suuri osa kunnista ovat siis eri mieltä joko uudistustarpeesta tai uudistuksen keinoista. Valtiovalta perustelee uudistuksia koko kansantalouden ja julkisen talouden hyödyillä. Yksittäisten kuntien päättäjät taas perustelevat kantaansa oman kunnan näkökulmasta: kuntaliitosta selvittävistä kunnista ainakin toisen kunnan päättäjien mielestä rakenneuudistuksesta ei synny hyötyä vaan jopa haittaa oman kunnan kannalta. Kuntapäättäjille epämääräinen kestävyysvaje tai kansantalouden kilpailukyky ei ole päällimmäinen asia.

Keskeinen perustelu kuntapäättäjien kielteisessä suhtautumisessa rakenteellisiin muutoksiin on ollut epäily palvelujen heikkenemisestä oman kunnan alueella. Kuntapäättäjät eivät luota liitoksen osapuoliin, vaan pelkäävät palvelujen siirtyvän omasta kunnasta suurimpaan liitoskuntaan. Tärkeä syy näyttäisi myös olevan päätöksentekojärjestelmän muutos: liitoskuntaan tulee vähemmän luottamushenkilöpaikkoja. Kuntapäättäjille valtion perustelut eivät ole päällimmäisiä ja he tekevät päätökset oman kunnan edun, ei valtakunnan tai seudun perusteella. Vaikka liitoskunnat yhteensä saisivat nettohyötyä, voi liitoksessa syntyä myös haittoja joillekin kuntien osa-alueille ja asukasryhmille. Valtiovallan tavoitteleva nettohyöty ja yksittäisten kuntien nettohyöty eivät osu yksiin.

Tavoiteltu kuntakoko on vaihdellut – niin myös perustelut

Kuntien asukasluvulla mitattu koko herättää myös monia kysymyksiä. Mihin kunta on liian pieni? Kuntien tehtävät ovat moninaiset ja niiden hoitamiseksi riittävän suuren ja tehokkaan kunnan koko vaihtelee. Esimerkiksi hyvätasoisien lasten varhaiskasvatuksen voi järjestää asukasluvultaan pienikokoinen kunta, peruskoulun jonkin verran suurempi, mutta raskaan erikoissairaanhoidon järjestämiseen tarvitaan satojen tuhansien asukkaiden väestöpohja. Lasten varhaiskasvatuksen järjestämiseen ei tarvita suuria investointeja ja varhaiskasvatuksen yksikköjä voidaan perustaa kohtuullisilla resursseilla tarpeen mukaan. Sen sijaan erikoissairaanhoidon päivystyssairaalan ylläpitäminen edellyttää satojen miljoonien investointeja, samoin ison joukon miljoonia juoksevan toiminnan järjestämiseen, mikä edellyttää sitä, että palvelujen järjestäjällä on paljon veronmaksajia, samoin kuin palvelujen käyttäjiä. Riittävän suuri ja tehokas kunta on eri tehtäviin erikokoinen. Käytännössä on valittava yksi koko, joka voi olla toiseen tehtävään liian pieni, toiseen tarpeettoman suuri. Tutkijat ovat yksimielisiä siitä, että yhtä optimaalista kuntakokoa ei voida osoittaa. Kuntarakennemuutostuksien aikana tavoitellut kuntakoot ja niiden perustelut ovatkin vaihdelleet huomattavasti.

Kuntakoon kasvattamisesta sote-palvelujen siirtämiseen isompiin yksikköihin

Kun riittävän suuria kuntia ei ole syntynyt valtiovallan ponnistuksista huolimatta, haettiin Sipilän hallituksen aikana ratkaisua pyrkimyksellä siirtää kunnan ulkopuolelle keskeinen osa kuntien palvelutehtävästä eli sote-palvelut, joiden järjestämisessä osa perustelujen mukaan edellyttää suuria voimavaroja ja joiden järjestämiseen liittyy riskejä. Aluksi hallituksen tarkoitus oli koota järjestämisvastuu muutamille kuntayhtymille ja myöhemmin maakunnille hankkeen kariuduttua perustuslaillisiin ongelmiin. Siirto olisi koskenut kaikkia sote-palveluja, vaikka osa niistä ei edellyttäisikään suurta järjestäjän kokoa.

Sipilän hallituksen uudistusprosessin eteneminen oli erityisen poikkeuksellinen verrattuna aikaisempiin uudistusprosesseihin. Edellisten hallitusten aikana uudistushankkeissa valtiovallan julkilausuttu tarveperustelu ja uudistuksen toteuttamiskeino ovat ilmenneet uudistusta koskevasta laista ja sen perusteluista. Sipilän rakenneuudistushanke poikkesi siinä, että valtiolta ei saanut hyväksytyksi uudistusta koskevaa lainsäädäntöä. Valtiovallan juridisesti ilmaisema tahto uudistuksen tavoitteista ja erityisesti keinoista jäi näin ilmaisematta.

Uudistustarpeesta oltu samaa mieltä, mutta ei uudistamisen keinoista

Kuntapuolella suhtautuminen Sipilän hallituksen uudistushankkeeseen oli erikoista. Suuri joukko kuntapäättäjästä ilmeisesti hyväksyi uudistustarpeen, mutta mahdollisiin maakuntiin päättäjät suhtautuivat kaksijakoisesti. Osa kunnista lähti omille teilleen.

Alkuvaiheissa jotkut kunnat ulkoistivat sote-palvelujen tuottamisen. Tähän valtiovalta reagoi rajoittamalla kokonaisulkoistusten toteuttamista. Osa kunnista perusti kuntayhtymiä, jotka tekevät sote-palvelujen järjestäjistä suurempia ja samalla edistävät vertikaalista ja horisontaalista integraatiota, joka on ollut yksi sote-uudistuksen keino saada aikaan kustannusvaikuttavuutta. Kaikissa maakunnissa alettiin jo hyvissä ajoin varautua sittemmin säätämättä jääneen lain toimeenpanoon. Valmistautumista valtiolta tuki taloudellisesti ja ohjaustoimenpiteillä. Maakunnat ovat hieman vaihtelevasti valmistelleet hallintorakenneratkaisuja, mutta erityisesti on kehitetty palvelujen järjestämismalleja, palveluketjuja ja -prosesseja muun muassa lasten, nuorten ja perheiden palveluissa, ikäihmisten palveluissa sekä päihde- ja mielenterveyspalveluissa.

Onko edessä taas kuntarakenneuudistuksia?

Vaikka Sipilän hallitus ei saanut sote- ja maakuntauudistusta valmiiksi, ovat viime vuodet osoittaneet kuitenkin, että niin valtiovaltan päättäjien kuin myös asiantuntijoiden keskuudessa vallitsee varsin suuri yksimielisyys uudistustarpeesta eli siitä, että sote-tehtävät olisi siirrettävä suurempien yksikköjen vastuulle niiden laajuuden, järjestämisriskien ja integraatiovaatimusten vuoksi.

Sote-palvelujen siirtäminen suurempiin yksiköihin merkitsisi sitä, että pieniltä kunnilta poistuisivat riskiä sisältävät sote-tehtävät ja jäljelle jäisivät tehtävät, joiden järjestäminen ei edellytä suurta resurssimäärää. Suurten kuntien osalta motivaatio uudistukseen täytyisi kuitenkin pohtia tarkasti. Muutos merkitsisi myös sitä, että kuntien merkitys julkisten palvelujen järjestäjänä pienenis.

Sote-palvelujen siirtäminen kunnan ulkopuoliselle järjestäjälle vaikuttaisi myös kuntarakenneuudistuksen tarpeisiin. Vaikutuksia voidaan esittää useammalta näkökulmalta: Varsinkin väestöltään pienehköt kunnat selviytyvät paremmin jäljelle jäävistä tehtävistään, kun sote-palvelujen järjestämisen kustannusriskit poistuvat. Toisaalta kun kuntien tehtävät supistuvat, on aihetta kysyä, menettääkö kunta merkitystään itsenäisenä toimijana. Kunnille ja kuntalaisille keskeisistä sote-palveluista ja palveluverkosta päättäisi jokin muu kuin kunta. Voidaan myös kysyä, löytäisivätkö kunnat sote-palvelujen järjestämisen sijaan joitakin uusia tehtäviä, jotka vahvistaisivat elinvoimaa.

Tulevaisuuden kehitystrendit viitoittavat kuntien kehityssuuntaa

Yhteiskunnallinen kehitys vaikuttaa kiistämättä kuntien tulevaisuudennäkymiin. Kuntatauudistuksia on perusteltu monilla jo tiedossa ja näkyvillä olevilla kehitystrendeillä. Niitä ovat ainakin väestömuutos ja yleinen, erityisesti digitalisaation mahdollistama toimintatapojen muutos.

Väestömuutoksessa on kuntien kannalta kyse monista asioista. Koko maan tasolla kyse on väestön määrän kehityksestä ja rakenteen muutoksesta. Väestön määrän kehitys riippuu syntyvyydestä ja kuolleisuudesta sekä maahanmuutosta. Rakenteessa erityisesti on kyse ikärakenteesta, mutta myös muista rakenteen muutoksista. Yksittäisten kun-

tien kannalta tärkeätä on, miten määrä ja rakenne kehittyvät oman kunnan kannalta. Viime vuosien kehityksessä muutamien keskuskaupunkien ja niiden ympärys kuntien väestö kasvaa, haja-asutusalueiden kunnissa väestö taas vähenee ja samalla väestörakenne muuttuu. Kyse on siis toisaalta kasvukuntien ja toisaalta kutistuvien kuntien erilaisista haasteista, jotka vaikuttavat kuntiin monin tavoin – sekä kuntalaisten palvelutarpeisiin että palvelujen rahoitukseen. Yhtenä esimerkkinä voisi kuvitella kunnan, jossa suuri osa asukkaista on ikäihmisiä. Silloin keskeiset sote-palvelut tuottaisi jokin muu kuin kunta, jolloin kunnan palvelujen järjestämistehtäväksi jäisi lähinnä vapaa-ajan-, kulttuuri- ja sivistyspalvelujen järjestäminen sekä elinympäristön kehittäminen.

Toista kehitystrendiä voidaan kutsua laajasti toimintatapojen muutokseksi. Toimintatavat palvelujen järjestämisessä, työelämässä, opiskelussa ja kaikenlaisessa asiointissa muuttuvat. On selvää, että erityisesti digitalisaatio muuttaa ja voi muuttaa toimintatapoja paljon. Digitalisaatio muuttaa erityisesti rekisteröintityyppejä palveluja, mutta se vaikuttaa myös moniin nykyisin paikkaan sidottuihin palveluihin. Palvelun tuottajina voivat kunnan lisäksi olla entistä enemmän yksityiset ja järjestöt. Palvelujen tuottaminen voi jakautua osiin, hybridiorganisaatiot ja liiketoiminnalliset ekosysteemit yleistyvät, samoin joustava alustatalous saattaa laajentua. Muutoksilla voi olettaa olevan merkitystä kuntarakennekehitykselle.

Kuntien eriytymiskehitys vaikuttaa kuntauudistustarpeisiin

Kuntakehityksessä on jo vuosia ollut nähtävissä selvästi kuntien eriytymiskehitys. Eriytymiskehitys tulee varmasti jatkumaan ja tällä kehityksellä on vaikutusta tuleviin kuntarakenneuudistusten tarpeisiin. Voidaankin kysyä, onko löydettävissä yhtä kuntarakennetarkkaisu kuntiin, joiden väestömäärän ja rakenteen erot ovat valtavan suuret. Suurimmat kunnat vastaavat väestöpohjaltaan ja toiminnoiltaan yksiköjä, jotka saataisiin kootuksi kymmenistä pienistä kunnista. Kuntarakenneuudistuksessa, kuntien koon suurentamisessa, ei ole kyse pelkästään väestön määrästä. Kuntauudistukset ovat myös maantiedettä. Suurten alueiden ja vähäväkisten kuntien yhdistämisen hyödyt ovat toisenlaiset kuin tiiviisti asuttujen kuntien hyödyt.

Uudistusten tavoitteena kuntalaisten paras – mitä mieltä kuntalaiset ovat?

Julkisessa uudistuskeskustelussa valtarakenteet ja palvelujen järjestämisen rakenteet ovat saaneet päähuomion kuntalaisten ja kansalaisten tarpeiden sijaan. Uudistuksen hyötyjen kuitenkin pitäisi viime kädessä koitua kuntalaisten parhaaksi. Siksi on ollut tärkeätä selvittää kuntalaisten näkemyksiä kunnastaan ja kuntapalveluista ja sitä kautta kuntiin kohdistuvien uudistusten tarvetta kuntien asukkaiden näkökulmasta. Kuntien itsehallinto on kuntalaisten itsehallintoa. Kuntalaisilla on monia rooleja, keskeisimpinä äänestäjän, veronmaksajan, palvelujen käyttäjän ja kehittäjän roolit.

Kuntalaiset vallankäyttäjinä ja äänestäjinä

Kuntalaiset ovat vallankäyttäjiä, jotka antavat kuntavaaleissa äänestämisen kautta valtan valtuutetuille. Kuntalaiset voivat myös vaalien välillä osallistua eri tavoin kunnan toimintaan ja sen kehittämiseen. Joissakin kunnissa kuntalaisilla on ollut mahdollisuus ottaa kantaa kuntaliitossuunnitelmiin kunnallisen kansanäänestyksen kautta. Viimeisin tällainen kunnallinen kansanäänestys järjestettiin maaliskuussa 2019 Mustasaareissa.

Valmisteilla olleiden uudistusten perusteluissa on usein viitattu demokratiavajeeseen, joka syntyy siitä, että kunnallinen päätöksenteko on siirtynyt erilaisiin yhteistointitarakenteisiin ja kuntayhtymiin. Tämä on ollut myös yksi perustuslakivaliokunnan argumentti torjua kuntayhtymäperusteinen sote-järjestäjä. Kuntaliitoksiin tähtäävissä rakenneuudistuksissa ja kuntaliitoksilla muodostetuissa suuremmissa kunnissa kuntakonsernit usein kasvavat uusien yhtiöiden perustamisen myötä. Kasvavissa kuntakonserneissa uhkana on vaikutusvallan ja päätöksenteon etäätyminen kuntalaisista ja samalla demokratiavajeen siirtyminen aiemmista ylikunnallisista rakenteista kuntien sisälle konsernirakenteisiin.

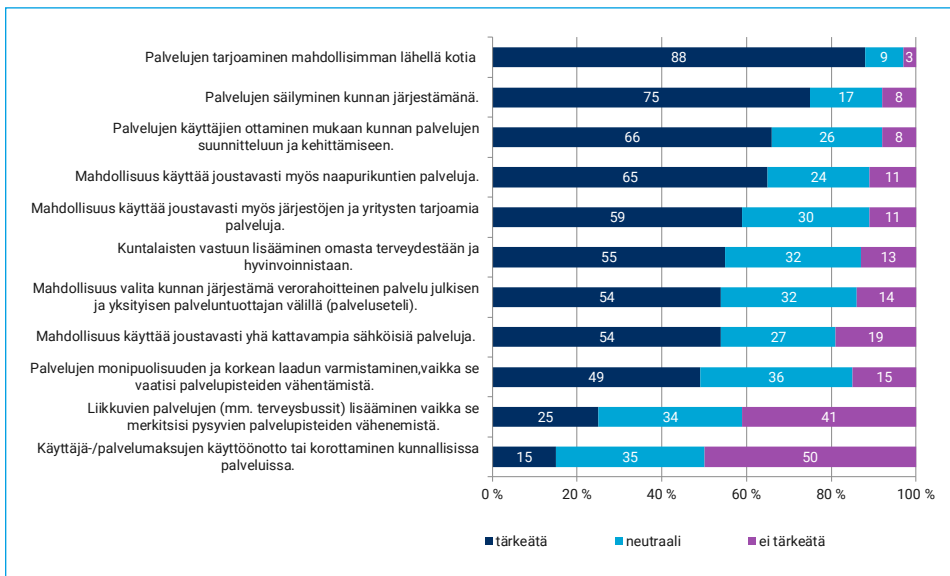
Kuntaliiton koordinoimissa tutkimusohjelmissa on systemaattisesti kartoitettu kuntalaismielipiteitä omasta kunnasta ja palveluista, viimeisimmin keväällä 2017. Näitä tuloksia on esitelty luvussa 3. Tutkimustulokset ovat osoittaneet, että kuntalaisten usko kuntavaaleissa äänestämisen tärkeyteen on edelleen korkealla tasolla ja jopa vahvistunut. Siitä huolimatta kuntavaalien äänestysaktiivisuus ei ole erityisen korkea. Kuntalaiset haluavat vaikuttaa kuntansa asioihin myös vaalien välillä. Valtaosalla on kokemusta jonkin suoran vaikuttamisen tavan käytöstä, mutta usko niiden vaikuttavuuteen ei ole erityisen vahvaa.

Kuntalaiset palvelujen käyttäjinä

Kuntauudistuksia perustellaan ennen kaikkea kuntalaisten yhdenvertaisten ja kustannusvaikuttavien palvelujen saamisella. Valtiovallan perustelujen mukaan tätä voitaisiin edistää suuremmalla kuntakoollla tai ainakin suuremmalla palvelujen järjestäjällä.

1990-luvun puolivälistä lähtien säännöllisesti tehdyt kuntalaiskyselyt osoittavat, että kuntalaiset ja erityisesti palvelujen käyttäjät ovat tyytyväisiä kunnallisten palvelujen hoitoon, ja tyytyväisyys on pitkällä aikavälillä kasvanut. Kuntien ja palvelujen välillä on toki jonkin verran vaihtelua. Haasteita näyttäisi olevan lähinnä joidenkin palvelujen saatavuudessa ja saavutettavuudessa, mutta ne eivät ole yleistettävissä esimerkiksi kuntakooltaan pieniin kuntiin.

Kuntalaiset korostavat hyviä palveluita yhtenä tärkeimmistä hyvän asuinkunnan tunnusmerkeistä. Kuntalaisten suuri arvostus kunta palveluja kohtaan näkyy paitsi palvelutyytyväisyysarvioissa myös siinä, että selvä enemmistö pitää tärkeänä palvelujen tarjoamista mahdollisimman lähellä kotia, palvelutuotannon säilyttämistä kunnan järjestämänä ja mahdollisuutta käyttää joustavasti myös naapurikuntien palveluja. Yli puolet korostaa myös valinnanvapautta sekä mahdollisuutta valita palvelu kunnan järjestämän ja yksityisen palveluntuottajan välillä. Osin ristiriitaisesti lähes puolet on sitä mieltä, että palvelujen monipuolisuus ja korkea laatu pitää varmistaa, vaikka se vaatisi palvelupisteiden vähentämistä.



Kuvio 29. Kuntalaisten näkemykset palveluihin ja palvelujen uudistamiseen liittyvien kysymysten tärkeydestä vuonna 2017. Vastausten %-jakaumat, N = 11 420–11 620. (Lähde: ARTTU2 Kuntalaiskysely 2017)

Kuntalaisten enemmistö on koko 2000-luvun ajan suhtautunut kielteisesti kuntaliitoksiin, varsinkin omaa kuntaa koskevaan kuntaliitokseen. Viime vuosina skeptisyys on kohdistunut myös sote- ja maakuntauudistukseen: kuntalaiset eivät usko uudistusten parantavan palveluita eikä vahvistavan kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia.

Kuntalaiset palvelujen rahoittajina

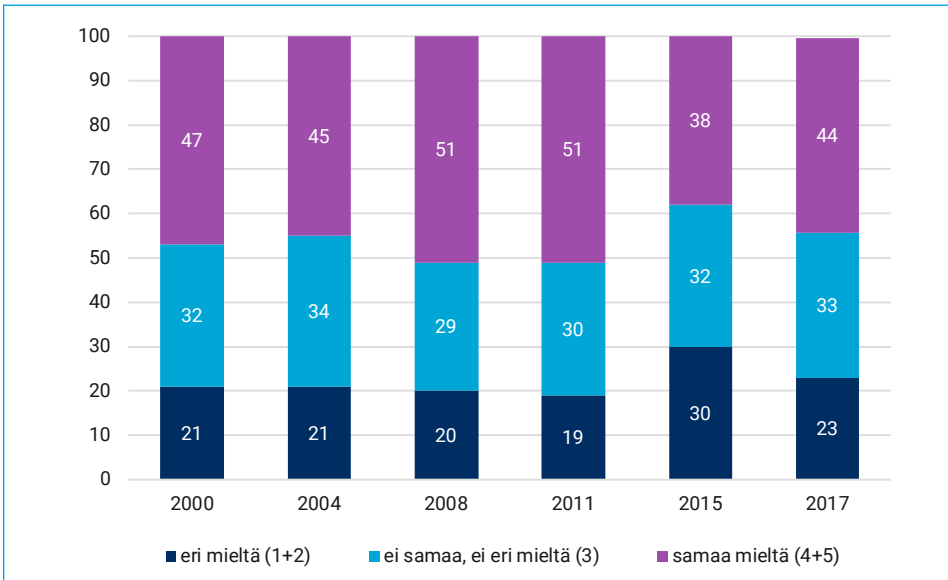
Kolmas uudistuksissa taka-alalle ja hieman irralliseksi jäänyt rooli on se, että kuntalaiset rahoittavat kunnan toimintaa maksamalla veroja ja maksuja. Kuntalaisten osallistumista palvelujen rahoittamiseen voidaan pelkistetysti havainnollistaa laskelmalla, paljonko veroa maksavat kuntalaiset keskimäärin käyttävät aikaa verorahojen ansaitsemiseen.

Kuntien keskimääräinen nimellinen tuloveroprosentti vuonna 2018 oli 19,86 prosenttia, mutta veroista tehtävien vähennysten jälkeen ns. efektiivinen veroaste oli 14,45 prosenttia. Kalenteriajaksi muutettuna kunnalle veroa maksava ansiotulon tai eläkkeen saaja käyttää vuodessa aikaa kunnan hyväksi lähes kaksi kuukautta eli noin 53 päivää. Ansiotuloja saavan työponnistus kestää vuoden alusta 1.1. helmikuun lopulle 22.2. saakka! Lisäksi kuntalaiset maksavat kunnalle kiinteistöveroja. Kaiken lisäksi kuntalaiset maksavat valtiolle veroja, joista maksetaan kunnille valtionosuuksia. Päiviksi muutettuna näistä kaikista veroista kertyy pitkälti yli kaksi kuukautta. Vaikka kunnan tulovero on ns. tasavero, vähennysten vuoksi se kuitenkin on progressiivinen. Suurituloisten efektiivinen veroaste on lähes nimellisen veroprosentin suuruinen, kun taas pienituloisten efektiivinen veroprosentti on vain muutamia prosentteja.

Kun kuntalaisten palvelutarpeet kasvavat, kasvavat myös palvelujen rahoituspai-

neet. Valtiovalta on huolissaan veroasteen kohoamisesta. Kuntapäättäjät suhtautuvat yleensä varsin nihkeästi veroprosenttien korottamiseen. Mutta mitä mieltä kuntalaiset ovat?

Kuntalaisilla on valmiutta tarvittaessa myös veroprosentin korottamiseen. Kuntalaiskyselyjen tulosten mukaan kunnallisveron korottamista kunnallisten palvelujen karsimisen sijaan kannattaneita on koko 2000-luvun ajan ollut enemmän kuin verotuksen korotusta vastustaneita.



Kuvio 30. Kuntalaisten mielipiteet väittämästä ”On parempi korottaa kunnallisveroa kuin karsia kunnallisia palveluja”. Vastausten %-jakaumat vuosina 2000, 2004, 2008, 2011, 2015 ja 2017. (Lähde: Kuntalaiskyselyt 2000–2017).

Entä päättäjien näkemykset kunnasta ja tulevaisuudesta?

Kuntalaisten tapaan myös päättäjät korostavat hyviä palveluja hyvän kotikunnan tärkeänä tunnusmerkkinä. Päättäjät näkevät paljon tulevaisuuden haasteita, erityisesti paikallisen elinkeinoelämän ja Suomen talouden kehityksessä. Elinkeinotoiminta nähdään yhtenä tärkeänä elinvoiman vahvistamisen toimenpiteenä kuntakoosta ja -tyypistä riippumatta. Toisaalta verojen ja maksujen alentamista ei juurikaan nähdä elinvoiman parantamisen keinona, vaikka talousasiat ovat monissa kunnissa yksi keskeinen haaste, joka kytkeytyy vahvasti esimerkiksi kunnallisten palvelujen ja palvelujärjestelmien kehittämiseen.

Lopuksi

Olemme tässä raportissa valottaneet useiden eri uudistusten ja moninaisten aineistojen

kautta kuntien uudistamisen eri puolia: mitä voimme päätellä kuntien uudistamisesta ja uudistumisesta tutkitun tiedon perusteella?

Uudistamista tapahtuu kunnissa jatkuvasti: toimintoja, prosesseja ja palveluja kehitetään jatkuvasti ja monin eri tavoin. Inkrementaalinen, vaiheittainen ja erilaisiin periaatteisiin nojaava uudistaminen yhdistettynä kuntien vahvaan itsehallintoon on johtanut siihen, että kuntien toimintatavat ja palvelurakenteet ovat erilaistuneet voimakkaasti. Myös kuntien erilaistuminen esimerkiksi väestökehityksen osalta on jatkunut ja näyttää jatkuvan voimakkaana.

Kuntien ja alueiden erilaistuminen on johtanut tilanteeseen, jossa yhden, kaikille kunnille ja kaikille alueille soveltuvan ratkaisun löytäminen on vaikeaa, ellei jopa mahdotonta. Samaan aikaan yhdenvertaisuuden vaatimus haastaa meidät kuitenkin pohtimaan kriittisesti nykyisen järjestelmän kykyä järjestää ihmisille palveluita.

Aika on viimeisten uudistusten aikana loppunut kesken. Hallituskausi näyttää liian lyhyeltä suuren, koko maata koskevan uudistuksen toteuttamiseen. Suurissa uudistuksissa pitää siis olla varmuus siitä, että niitä voidaan jatkaa hallitusvaihdoksista riippumatta.

Rakenneuudistuksia on perusteltu sosiaali- ja terveyspalvelujen tarjonnan nykytilan ongelmien takia. Laajojen kuntalaiskyselyjemme perusteella vastaajat ovat kuitenkin tyytyväisiä sote-palveluihin – niin kuin muihinkin palveluihin – ja tyytyväisyys on kasvanut viime vuosina. Kuntalaisten tyytyväisyys palveluihin vaihtelee paikoin paljonkin, mutta se ei ole selitettävissä kunnan koolla tai sijainnilla.

Uudistusten onnistuminen edellyttää luottamusta. Viime hallituskausien luottamusta ovat nakertaneet muun muassa parlamentaarisen valmistelun puuttuminen sekä viimeisimmän uudistuksen aikana monimutkaiset ja prosessin aikana muuttuneet uudistuksen perustelut. Tämä on johtanut siihen, että kunnat eivät luota riittävästi valtion päättäjiin eivätkä aina toisiinsa, valtio ei luota kuntiin eivätkä poliitikot luota asiantuntijoihin. Tämän voi kuitenkin korjata.

Tunne vaikutusvallasta ja kuulluksi tulemisesta lisää luottamusta, vastaavasti vaikutusvallan puute ja tunne, ettei tule kuulluksi, lisää epäluottamusta. Tämä pätee paitsi kuntalaisiin, päättäjiin ja henkilöstöön myös yleisemmällä tasolla kuntiin, alueisiin ja maan hallitukseen.

Lisätietoja:

ARTTU2-tutkimusohjelmassa ilmestyneet raportit. Lista raporteista liitteenä 1.

Kuntaliiton tiedote 22.3.2019: Kahdeksan tutkittua johtopäätöstä maakunta- ja sote-uudistuksesta. (liite 6)

Liitteet

Liite 1. ARTTU2-ohjelmassa julkaistut ja tämän raportin lähteinä käytetyt raportit 2015–2019 ilmestymisjärjestyksessä

Vuosi 2015:

Stenvall Jari, Antti Syväjärvi, Hanna Vakkala, Petri Virtanen & Kari Kuoppala: [Kunnat ajopuina – koskesta sumaan](#). ARTTU2-ohjelman tutkimuksia nro 1. Acta nro 258. Suomen Kuntaliitto 2015.

[Kunnat ajopuina - koskesta sumaan](#). Tiivistys Acta-raportista. Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 1/2015.

Koski Arto: [Talouden kriisikuntakriteerien tarkastelu ARTTU-kunnissa](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 2/2015.

Meklin Pentti: [Sote-uudistus – mistä uudistuksen hyödyt syntyvät?](#) Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 3/2015.

Piipponen Sirkka-Liisa: [Työpaikat ja työssäkäynti ARTTU2-kunnissa vuosina 2005-2013](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 4/2015.

Piipponen Sirkka-Liisa: [Kuntavaalit, luottamushenkilöt ja toimielimet ARTTU2-kunnissa vuosina 2005-2013](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 5/2015.

Vuosi 2016:

Pekola-Sjöblom Marianne: [Kuntalaisten osallistuminen ja vaikuttaminen 2015](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 1/2016.

Tantarimäki Sami & Anni Törhönen: [Kouluverkko muutokset ARTTU2-kunnissa 2000-luvulla](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 2/2016.

Meklin Pentti & Heikki Pukki: [Kuntien kirjanpidollinen ja rahoituksellinen tasapaino – tasapainon tulkintaa. Osa I](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 3/2016.

Meklin Pentti & Heikki Pukki: [Kuntien kirjanpidollinen ja rahoituksellinen tasapaino – tasapainon tulkintaa. Osa II](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 4/2016.

Sandberg Siv: [Kunnallisten luottamushenkilöiden ajankäyttö vuosina 1995-2015](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 5/2016.

Hirvonen Timo, Petri Kahila & Pasi Saukkonen: [Monikeskuiset ARTTU-kunnat](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 6/2016.

Paahtama Soile: [Hyvinvoinnin edistämisen käsite ja sisältö](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta.

ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 7/2016.

Sandberg Siv: [Kuntapäättäjien kokemukset häirinnästä ja uhkailusta vuonna 2015](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 8/2016.

Piipponen Sirkka-Liisa: [Johtamis- ja kokouskäytännöt ARTTU2-kuntien hallituksissa ja valtuustoissa 2015](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 9/2016.

Harju Lotta & Jari Hakanen: [Kuntatyöntekijöiden hyvinvointia edistävät johtamiskäytännöt muutoksissa](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 10/2016.

Tantarimäki Sami & Anni Törhönen: [Kouluverkon, palveluverkon ja arjen suhde ARTTU2-kunnissa](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 11/2016.

Sandberg Siv: [REA-puntarikyselyn tulosraportti syksy 2016](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 12/2016.

Vuosi 2017:

Stenvall Jari, Hanna Vakkala & Siv Sandberg: [Kelluvat kunnat](#). Reaaliaikainen arviointitutkimus sote- ja maakuntauudistuksen ja tulevaisuuden kunnan valmistelusta. ARTTU2-tutkimusohjelman tutkimuksia nro 2. Acta nro 265. Suomen Kuntaliitto 2017.

Meklin Pentti & Heikki Pukki: [Kuntien sosiaali- ja terveystoimen kustannuserojen syyt](#). Havaintoja ARTTU2-kunnista. ARTTU2-ohjelman tutkimuksia nro 3. Acta nro 266. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2017.

Räsänen Isamaria, Tommi Oikarinen, Niko Vartiainen & Tomi Voutilainen: [Kuntastrategiat digitalisaation ohjausvälineenä](#). ARTTU2-ohjelman tutkimuksia nro 4. Acta nro 267. Suomen Kuntaliitto 2017.

Sandberg Siv: [Sote- ja maakuntauudistuksen lähtötilanteen kuvaus](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 1/2017.

Piipponen Sirkka-Liisa: [Väestörakenne ja -kehitys ARTTU2-tutkimuskunnissa](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 2/2017.

Antila Anni, Jarmo Asikainen, Jussi Kukkonen: [ARTTU2-kuntien sote-polkuja](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 3/2017.

Hirvonen Timo: [Monikeskuksisen kunnan indikaattorit](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 4/2017.

Stenvall Jari & Kaija Majoinen: [Väli-tilan johtaminen kunnissa](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 5/2017.

Harju Lotta & Jari Hakanen: [Työn imu ja työn tuunaaminen aktiivisen sopeutumisen vahvisrajina muutoksissa](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 6/2017.

Koski Arto, Terttu Pakarinen & Marianne Pekola-Sjöblom (toim.): [Näkemyksiä ja kokemuksia kokeiluista ja kokeilukulttuurista](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisu nro 7/2017.

Majava Jarkko: [Kuntien poliittiset johtamis- ja päätöksentekojärjestelmät muutoksessa](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 8/2017.

Teljamo Marja: [Kuntapäättäjien näkemyksiä ja kokemuksia digitalisaatiosta ARTTU2-kunnissa](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 9/2017.

Sandberg Siv: [Mitä sote- ja maakuntauudistus merkitsee kunnille?](#) Kuntapäättäjien näkemyksiä keväällä 2017. Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 10/2017.

Viitala Riitta, Anu Hakonen & Susanna Arpiainen: [Henkilöstöjohtamisen tila ja tulevaisuus kunnissa](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 11/2017.

Majoinen Kaija ja Anni Antila: [Hyvinvoinnin edistäminen kunnassa - Sisältö, mahdollisuudet ja haasteet](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 12/2017.

Pekola-Sjöblom Marianne: [Parhaat mahdolliset palvelut kaikille kuntalaisille?](#) Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 13/2017.

Vuosi 2018:

Stenvall Jari, Hanna Vakkala & Siv Sandberg: [Navigoivat kunnat](#). Reaaliaikainen arviointi-tutkimus sote- ja maakuntauudistuksen ja tulevaisuuden kunnan valmistelusta. ARTTU2-tutkimusohjelman tutkimuksia nro 5. Acta nro 270. Suomen Kuntaliitto 2018.

Viitala Riitta, Anu Hakonen & Susanna Arpiainen (toim.): [Kuntien henkilöstöjohtamisen tila ja tulevaisuus](#). ARTTU2-ohjelman tutkimuksia nro 6. Acta nro 271. Suomen Kuntaliitto 2018.

Laaksonen Anna & Jari Hakanen: [Vetovoimaiset sivistyskunnat](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 1/2018.

Sandberg Siv: [Kuntapäättäjien näkemykset haasteista ja toimenpiteistä valtuustokaudella 2017-2021](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 2/2018.

Meklin Pentti & Heikki Pukki: [Kuntien moninaiset kuntakonsernit](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 3/2018.

Majoinen Kaija ja Anni Antila: [Miten johdetaan hyvinvoinnin edistämistä kunnissa?](#) Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 4/2018.

Hytönen Jonne, Niina Kotavaara & Toni Ahlqvist: [Elinvoiman askelmerkkejä ja ristiriitoja](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 5/2018.

Antila Anni, Jarmo Asikainen & Arto Koski: [Kuntaliitokset välietapilla](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 6/2018.

Seppälä Piia & Jari Hakanen: [Työn imussa aktiivisesti sopeutuen?](#) Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 7/2018.

Meklin Pentti: [Tavoitteet kuntakonsernin kokonaisedun osoittajana](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 8/2018.

Engblom-Pelkkala Kristiina: [Kunnat lukiokoulutuksen järjestäjinä kunta- ja paikallistalouden näkökulmasta](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 9/2018.

Meklin Pentti & Heikki Pukki: [Konserniyhteisöjen taloussuhteet ARTTU2-tutkimuskunnissa](#). Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 10/2018.

Vuosi 2019:

Sandberg Siv: [Mistä aineksista hyvä päätöksentekoilmapiiri syntyy?](#) Ilmapiiri, valtasuhteet ja toimintakäytännöt ARTTU2 -tutkimuskunnissa. Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 1/2019.

Hakanen Jari, Anu Hakonen, Piia Seppälä & Riitta Viitala: [Uudistu ja onnistu hyvällä henkilöstöjohtamisella](#). ARTTU2-ohjelman tutkimuksia nro 7. Acta nro 272. Suomen Kuntaliitto 2019.

Kuntalaiset ja kunnan päätöksenteko (tulossa)

Kuntalaiset ja samaistuminen (tulossa)

Kuntalaiset osallistujina ja vaikuttajina (tulossa).

ARTTU2-loppuraportti. ARTTU2-ohjelman tutkimuksia nro 8. Acta nro xx. Suomen Kuntaliitto 2019.

Liite 2. Muita tässä raportissa käytettyjä lähteitä

Eduskunnan tiedote 22.2.2019: [Perustuslakivaliokunta esittää useita muutoksia sosiaali- ja terveystieteiden laitoksen mietintöluonnoksiin.](#)

Eduskunnan tiedote 8.3.2019: [Puhemiesneuvosto: hallituksen eronpyynnön vuoksi eduskunnalla ei ole edellytyksiä käsitellä maakunta- ja sote -uudistusta.](#)

Haveri Arto: Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi. Acta nro 124. Suomen Kuntaliitto 2000.

Jokinen Esa: [Sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisulkoistukset – Sopimukset, kustannuskehitys ja saatavuus.](#) Tampereen yliopiston yhteiskuntatieteellinen tiedekunta 27.11.2018. Hyvinvointiala ry.

Keva 9.1.2019: [Eläköitymistähti haaste julkisen alan palvelutuotannolle](#)

Koski Arto, Anni Kyösti & Jaana Halonen: [Opittavaa kuntaliitosprosesseista.](#) META-arviointitutkimus 2000-luvun kuntaliitosdokumenteista. Suomen Kuntaliiton verkkojulkaisu 2013.

KT Kuntatyönantajat: <https://www.kt.fi/muutostuki/vaikutukset-henkilostoon>

KT Kuntatyönantajat: <https://www.kt.fi/tilastot-ja-julkaisut/henkilostotilastot>

KuntaSuomi 2004 -ohjelman tutkimukset. Kuntaliiton verkkokauppa www.kuntaliitto.fi/verkkokauppa > hakusana KuntaSuomi2004.

Lith Pekka: [Palveluasumisen markkinat Suomessa.](#) Tilastollinen selvitys toimialan palvelukysynnästä, palvelun tuottajista ja kiinteistöistä. 29.10.2018.

Meklin Pentti, Marianne Pekola-Sjöblom (toim.): [Parasta Artun mitalla II.](#) Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 23. Acta nro 242. Suomen Kuntaliitto 2012.

Meklin Pentti, Marianne Pekola-Sjöblom (toim.): [Parasta Artun mitalla II.](#) Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 23. Acta nro 242. Suomen Kuntaliitto 2012.

Opetushallituksen tilastopalvelu Vipunen. <https://vipunen.fi/fi-fi>

Opetushallitus. Opetuksen järjestäjä- ja oppilaitosverkko. <https://vipunen.fi/fi-fi/perus/Sivut/Koulutuksen-jarjestaja-ja-oppilaitosverkko.aspx>

Opetushallitus. Verkkouutinen 22.9.2016: [Kuukauden tilasto: Peruskoulujen, lukioiden ja ammatillisten oppilaitosten määrä väheni vuosina 2010-2015.](#)

Parhiala Kimmo, Hetemaa Tiina: [Terveysasemien ulkoistukset Suomessa – Tilanne alkuvuodesta 2017.](#) Tutkimuksesta tiiviisti 6/2017. THL 2017.

Pekola-Sjöblom Marianne ja Sirkka-Liisa Piipponen: [Kuntavaalit, ehdokkaat ja valitut vuonna 2017.](#) Uutta kunnista nro 1/2018. Kuntaliiton julkaisusarja.

Piipponen Sirkka-Liisa: [Johtamismallit ja toimielimet Manner-Suomen kunnissa 2017.](#) Uutta kunnista -julkaisu nro 7/2018. Kuntaliiton julkaisusarja.

Pikkala Sari: ”Päätöksentekokulttuuri – onko sillä väliä?”. KuntaSuomi 2004 –tutkimusohjelman päätösseminaari 29.11.2005. Suomen Kuntaliitto. Painamaton lähde.

Pikkala Sari: [Kunta päättäjän perspektiivistä.](#) Tutkimus kuntien luottamushenkilöistä ja viranhaltijoista 1995–2003. KuntaSuomi2004 -tutkimuksia nro 54. Acta nro 176. Åbo Akademi ja Suomen Kuntaliitto 2005.

Sandberg Siv: [Paras-uudistus kuntapäätäjän silmin.](#) Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 20. Acta nro 235. Åbo Akademi ja Suomen Kuntaliitto 2012.

Suomen Kuntaliitto. [Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen 2018](#).

Suomen Kuntaliitto. Tiedote 5.11.2018: [Kuntaliiton kysely: Suurin osa Suomen kunnista tarjoaa kuntalaisille palveluseleitä](#).

Suomen Kuntaliitto. [Tietoja kuntaomisteisista yrityksistä 2007-2017](#). Mikko Mehtonen 19.2.2019.

Tilastokeskus 2019. [Koulutuksen järjestäjät ja oppilaitokset 2018](#).

Valli-Lintu Auli: [Sote- ja kuntarakenteen pitkä kujanjuoksu](#). Kunnallissalan kehittämissäätiö 2017.

Lakilähteitä:

[Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi](#) (HE 324/2014 vp)

[Kuntalaki 410/2015](#)

[Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 169/2007](#)

[Laki kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta 478/2013](#) (Kuntarakennelaki)

[Laki kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa](#) (548/2016)

[Perustuslakivaliokunnan lausunto PeL 67/2014 vp](#)

[Perustuslakivaliokunnan lausunto PeL 75/2014 vp](#)

[Perustusvaliokunnan lausunto PeVL 65/2018 vp](#)

[Valtioneuvoston asetus erikoissairaanhoidon työnjaosta ja eräiden tehtävien keskittämisestä](#) (582/2017)

[Valtioneuvoston asetus kiireellisen hoidon perusteista ja päivystyksen erikoisalakohtaisista edellytyksistä](#) (583/2017)

Liite 3. ARTTU2-tutkimusohjelmaan ja sen osaprojektien tutkimuksiin osallistuneet henkilöt ja tahot:

Nimi	Tutkimustaho	Osaprojekti(t)
Ahlqvist Toni	Oulun yliopisto	Yhdyskuntarakenne ja elinvoima / maankäyttö
Airaksinen Jenni	Kuntaliitto	Ohjausryhmän pj, loppuraportti
Antila Anni	FCG	Kuntajakoselvitykset, sote-rakenteet
Arpiainen Susanna	Vaasan yliopisto	Henkilöstö strategisena voimavarana
Asikainen Jarmo	FCG	Kuntajakoselvitykset, sote-rakenteet
Engblom-Pelkkala Kristiina	Tampereen yliopisto	Sivistyskunta / Talous
Hakanen Jari	Työterveyslaitos	Henkilöstö strategisena voimavarana, Sivistyskunta
Hakonen Anu	Vaasan yliopisto	Henkilöstö strategisena voimavarana
Harju Lotta	Työterveyslaitos	Henkilöstö strategisena voimavarana
Hirvonen Timo	Itä-Suomen yliopisto	Yhdyskuntarakenne ja elinvoima / monikeskisuus
Hytönen Jonne	Oulun yliopisto	Yhdyskuntarakenne ja elinvoima / maankäyttö
Kahila Petri	Itä-Suomen yliopisto	Yhdyskuntarakenne ja elinvoima / monikeskisuus
Koski Arto	Kuntaliitto	Kuntajakoselvitykset, kriisikuntakriteerit, kokeilut, loppuraportti
Kotavaara Niina	Oulun yliopisto	Yhdyskuntarakenne ja elinvoima / maankäyttö
Laaksonen Anna	Työterveyslaitos	Henkilöstö strategisena voimavarana, Sivistyskunta
Lehtonen Sanna	Kuntaliitto	Kuntatalous
Majava Jarkko	Kuntaliitto	Johtamisjärjestelmät
Majoinen Kaija	Kuntaliitto, FCG	REA, Hyvinvoinnin edistäminen
Meklin Pentti	Tampereen yliopisto	Kuntatalous, sote-kustannukset, konsernit, loppuraportti
Miettinen Heikki	FCG	Toimintaympäristöanalyysit
Moilala Outi	FCG	Toimintaympäristöanalyysit
Oikarinen Tommi	Itä-Suomen yliopisto	Digitalisaatio
Paahtama Soile	Kuntaliitto	Hyvinvoinnin edistäminen
Pakarinen Terttu	KT Kuntatyönantajat	Henkilöstö strategisena voimavarana, kokeilut
Pekola-Sjöblom Marianne	Kuntaliitto	Kuntalaiset, kokeilut, loppuraportti
Piipponen Sirkka-Liisa	Kuntaliitto	Toimintaympäristöanalyysit, demokratia
Pukki Heikki	Kuntaliitto	Kuntatalous, konsernit
Räsänen Isamaria	Itä-Suomen yliopisto	Digitalisaatio
Sandberg Siv	Åbo Akademi	REA, kuntapäätäjät
Saukkonen Pasi	Itä-Suomen yliopisto	Yhdyskuntarakenne ja elinvoima / monikeskisuus
Seppälä Piia	Työterveyslaitos	Henkilöstö strategisena voimavarana
Stenvall Jari	Tampereen yliopisto	REA
Tantarimäki Sami	Turun yliopisto	Koulutuspalvelut / kouluverkot
Teljamo Marja	Sipoon kunta	Kuntapäätäjät /digitalisaatio
Törhönen Anni	Turun yliopisto	Koulutuspalvelut / kouluverkot
Uotila Timo-Pekka	Vaasan yliopisto	Henkilöstö strategisena voimavarana
Vakkala Hanna	Lapin yliopisto	REA
Vartiainen Niko	Itä-Suomen yliopisto	Digitalisaatio
Viitala Riitta	Vaasan yliopisto	Henkilöstö strategisena voimavarana
Voutilainen Tomi	Itä-Suomen yliopisto	Digitalisaatio

Liite 4. ARTTU2-tutkimusohjelman organisointi 2015–2018

Omistaja	Kaija Majoinen, tutkimus- ja kehitysjohtaja, 2015–31.7.2017	
	Jenni Airaksinen, tutkimus- ja kehitysjohtaja, 1.8.2017–2018	
Tieteellinen johtaja	Pentti Meklin, emeritusprofessori, Tampereen yliopisto	
Ohjelmapäällikkö	Marianne Pekola-Sjöblom, tutkimuspäällikkö	
Kuntaliiton ARTTU2-tiimi	Miska Smolander, projektikoordinaattori	
	Arto Koski, erityisasiantuntija	
	Jari Seppälä, erityisasiantuntija	
Ohjausryhmä 2015–2018		
Tutkimuskuntien edustajat	Arto Laurikainen, kunnanjohtaja, Paltamon kunta	2014-2015
	Reija Linnamaa, strategiajohtaja, Tampereen kaupunki	2014-2015
	Marja-Riitta Pulkkinen, suunnittelupäällikkö, Raision kaupunki	2014-2015
	Risto Niemelä, kunnanjohtaja, Rautalammin kunta	2014-2016
	Teuvo Savikko, tutkimusjohtaja, Espoon kaupunki)	2014-2016
	Mika Hatanpää, kaupunginsihteeri, Kankaanpään kaupunki)	2014-2016
	Markku Heinonen, kehitysjohtaja, Lappeenrannan kaupunki	2016-2018
	Maria Ala-Siuru, kehityspäällikkö, Oulun kaupunki	2016-2018
	Mikko Ollikainen, kunnanjohtaja, Vöyrin kunta	2016-2018
	Teijo Mäenpää, kunnanjohtaja, Säkylän kunta	2016-2018
	Heidi Rämö, kunnanjohtaja, Lempäälän kunta	2016-2018
	Päivi Rahkonen, kunnanjohtaja, Hollolan kunta	2016-2018
Valtiovarainministeriö	Anne-Marie Välikangas, finanssineuvos, valtiovarainministeriö	
	(varajäsen Inga Nyholm, neuvotteleva virkamies, 2014-2017)	
	(varajäsen Eeva Mäenpää, lainsäädäntöneuvos, 2018)	
Ympäristöministeriö	Matti Vatiö, rakennusneuvos	
	(varajäsen Olli Majjala, neuvotteleva virkamies)	
Sosiaali- ja terveysministeriö	Saara Leppinen, neuvotteleva virkamies	
	(varajäsen Timo A. Tanninen, finanssineuvos)	
Opetus- ja kulttuuriministeriö	Jari Rajanen, johtaja	
Kuntaliiton edustajat	Arto Koski, erityisasiantuntija	
	(varajäsen Antti Kuopila, erityisasiantuntija)	
	Tarja Myllärinen, johtaja, sosiaali- ja terveysasiat)	
	(varajäsen Terhi Päivärinta, johtaja, opetus ja kulttuuri)	
	Ilari Soosalu, johtaja, kuntatalous, Kuntaliitto	
	(varajäsen Arto Sulonen, lakiasiainjohtaja)	
	Ritva Laine, johtaja, alueet ja yhdyskunnat, 2015-2016	
	Jarkko Huovinen, johtaja, alueet ja yhdyskunnat, 2017-2018	
	(varajäsen Kauko Aronen, kaupunkitutkimuspäällikkö)	

Liite 5. Tietoja ARTTU2-tutkimuskunnista

Kunta-nro	Kunta	As.luku 31.12.2018	Kuntakokoluokka	Maakunta	Tilastollinen kunta-ryhmä	Kielisuhde	Kuntaliitos?	Taajamat lkm 2013	Paas-ARTTU kunta?	KuntaSuomi 2004 -kunta?
18	Askola*	4958	alle 5000	Uusimaa	maaseutumainen	fi		2		
49	Espoo	283 632	yli 100 000	Uusimaa	kaupunkimainen	fi, sv		4		x
82	Hattula	9475	5000 -10 000	Kanta-Häme	taajaan asuttu	fi		3		
97	Hirvensalmi	2152	alle 5000	Etelä-Savo	maaseutumainen	fi		1	x	
98	Hollola	23 602	20 001 - 50 000	Päijät-Häme	kaupunkimainen	fi		8	x	
109	Hämeenlinna	67 532	50 001 - 100 000	Kanta-Häme	kaupunkimainen	fi	2009	8	x	x
148	Inari	6930	5000 -10 000	Lappi	maaseutumainen	fi		4		
179	Jyväskylä	141 305	yli 100 000	Keski-Suomi	kaupunkimainen	fi	2009	5	x	
214	Kankaanpää	11 471	10 001 - 20 000	Satakunta	taajaan asuttu	fi		2		
239	Keitele	2244	alle 5000	Pohjois-Savo	maaseutumainen	fi		1		
322	Kemiönsaari	6724	5000 -10 000	Varsinais-Suomi	maaseutumainen	sv, fi	2009	5	x	(x, Kemiö)
249	Keuruu	9762	10 001 - 20 000	Keski-Suomi	taajaan asuttu	fi		2		
272	Kokkola	47 657	20 001 - 50 000	Keski-Pohjanmaa	kaupunkimainen	fi, sv	2009	9		x
285	Kotka	53 883	50 001 - 100 000	Kymenlaakso	kaupunkimainen	fi		2	x	x
301	Kurikka*	20 952	20 001 - 50 000	Etelä-Pohjanmaa	taajaan asuttu	fi	2009, 2016	6		
305	Kuusamo	15 207	10 001 - 20 000	Pohjois-Pohjanmaa	taajaan asuttu	fi		3	x	
405	Lappeenranta	72 699	50 001 - 100 000	Etelä-Karjala	kaupunkimainen	fi	2009, 2010	7	x	x
418	Lempäälä	23 206	20 001 - 50 000	Pirkanmaa	kaupunkimainen	fi		1	x	
426	Liperi	12 145	10 001 - 20 000	Pohjois-Karjala	maaseutumainen	fi		3		
491	Mikkeli	53 818	50 001 - 100 000	Etelä-Savo	kaupunkimainen	fi	2007, 2013	7		x
499	Mustasaari	19 444	10 001 - 20 000	Pohjanmaa	taajaan asuttu	sv, fi		12	x	
535	Nivala	10 737	10 001 - 20 000	Pohjois-Pohjanmaa	taajaan asuttu	fi		6		
564	Oulu	203 567	yli 100 000	Pohjois-Pohjanmaa	kaupunkimainen	fi	2009, 2013	10	x	(x, Haukipudas)

Kunta- nro	Kunta	As.luku 31.12.2018	Kuntakokoluokka	Maakunta	Tilastollinen kunta- ryhmä	Kiellsuhde	Kuntaliitos?	Taajamat lkm 2013	Paras-ARTTU kunta?	KuntaSuomi 2004 -kunta?
578	Paltamo	3336	alle 5000	Kainuu	maaseutumainen	fi		2		
581	Parkano	6469	5000 -10 000	Pirkanmaa	taajaan asuttu	fi		1		
592	Petäjävesi	3900	alle 5000	Keski-suomi	maaseutumainen	fi		2		
615	Pudasjärvi	7990	5000 -10 000	Pohjois-Pohjanmaa	maaseutumainen	fi		1	x	x
710	Raasepori	27 592	20 001 - 50 000	Uusimaa	taajaan asuttu	sv, fi	2009	9	x	
680	Raisio	24 178	20 001 - 50 000	Varsinais-Suomi	kaupunkimainen	fi		1		
686	Rautalampi	3196	alle 5000	Pohjois-Savo	maaseutumainen	fi		1		
734	Salo	52 321	50 001 - 100 000	Varsinais-Suomi	kaupunkimainen	fi		15	x	(x, Kiikala)
753	Sipoo	20 666	10 001 - 20 000	Uusimaa	taajaan asuttu	fi, sv		7	x	
783	Säkylä*	6811	5000 -10 000	satakunta	maaseutumainen	fi		3		
837	Tampere	235 239	yli 100 000	Pirkanmaa	kaupunkimainen	fi		3		
851	Tornio	21 875	20 001 - 50 000	Lappi	kaupunkimainen	fi		6		
853	Turku	191 331	yli 100 000	Varsinais-Suomi	kaupunkimainen	fi, sv		3	x	
905	Vaasa	67 552	50 001 - 100 000	Pohjanmaa	kaupunkimainen	fi, sv	2013	7	x	x
92	Vantaa	228 166	yli 100 000	Uusimaa	kaupunkimainen	fi, sv		3		
934	Vimpeli	2901	alle 5000	Etelä-Pohjanmaa	maaseutumainen	fi		1	x	x
946	Vöyri	6613	5000 -10 000	Pohjanmaa	maaseutumainen	sv, fi	2007, 2011	3	x	

Liite 6. ARTTU2-tutkimusohjelman 22.3.2018 päätösseminaarin yhteydessä julkaistu mediatiedote

<https://www.kuntaliitto.fi/tiedotteet/2018/kahdeksan-tutkittua-johtopaatosta-maa-kunta-ja-sote-uudistuksesta>

Rakenteellinen yhdellä mallilla tapahtuva uudistaminen kangertelee

Kahdeksan tutkittua johtopäätöstä maakunta- ja sote-uudistuksesta

(Kuntaliitto tiedottaa 22.3.2018) Kunta-ala on ollut uudistusten pyörteessä jo yli vuosikymmenen ajan. Tänäpä päättyvässä laajassa ARTTU2-tutkimusohjelmassa on kerätty tutkimustietoa uudistusten, kuten maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelusta ja vaikutuksista ennennäkemättömän monipuolisesti.

Tutkimusohjelmassa julkaistujen lähes 40 tutkimusraportin johtopäätökset voidaan tiivistää kahdeksaan oppiin:

1. Kunnat ja maakunnat ovat erilaisia ja eriytyvät koko ajan lisää. Siksi yhden rakenteellisen ratkaisun luominen on vaikeaa, ellei mahdotonta.

Kunnat ja maakunnat ovat monin tavoin erilaisia ja eriytymiskehitys jatkuu edelleen. Uudistuksille tuskin on eduksi, että samaa mallia muokataan kaikkialle. Kuntien ja alueiden sovittaminen samanlaiseen muottiin on hankalaa, eikä liioin perusteltua.

Kuntien sote-kustannukset riippuvat yhtäältä kuntalaisten palvelutarpeesta, toisaalta kunnan tavasta järjestää palvelut. Tulevaisuudessa huomattava osa kuntien ja maakuntien tuloista muuttuu asukasluvun perusteella, mutta kustannukset muuttuvat eri tavalla. Väestön määrän ja rakenteen muutos tuo tulevaisuudessa ongelmia kuntien ja maakuntien talouteen. Tärkeä kysymys on, mikä taho jatkossa parhaiten hallitsee kapasiteetin ylläpitämisen: maakunnat, kunnat, yritykset vai järjestöt.

Lisätietoja esim. seuraavista tutkimusohjelman raporteista:

Kuntien sosiaali- ja terveystoimen kustannuserojen syyt

Navigoivat kunnat

Kouluverkkomuutokset ARTTU2-kunnissa 2000-luvulla

Väestörakenne ja -kehitys ARTTU2-tutkimuskunnissa

2. Vaikka palveluja järjestetään nyt eri tavoin, asiakkaat ovat niihin hyvin tyytyväisiä

Maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelijat perustelevat muutostarpeita osin sote-palvelujen tarjonnan nykytilan ongelmien takia. Kuitenkin kuntalaiset itse ovat tyytyväisiä sosiaali- ja terveyspalveluihin – niin kuin muihinkin palveluihin – ja tyytyväisyys on kasvanut viime vuosina.

Kuntalaisten tyytyväisyys palveluihin vaihtelee paikoin paljonkin, mutta se ei ole selitettävissä kunnan koolla tai sijainnilla. Palveluja käyttäneiden tyytyväisyys on

suurempaa kuin mitä palveluja käyttämättömien.

Lisätietoja esim. seuraavista tutkimusohjelman raporteista:

Parhaat mahdolliset palvelut kaikille kuntalaisille?
ARTTU2-kuntien sote-polkuja

3. Luottamus ja laajan osallistumisen varmistaminen ovat välttämättömiä – myös uudistuksissa

Uudistusten valmistelussa luottamusta ovat nakertaneet muun muassa parlamentaarisen valmistelun puuttuminen sekä monimutkaiset ja prosessin aikana muuttuneet uudistuksen perustelut. Tämä on merkinnyt sitä, että kunnat eivät luota riittävästi valtion päättäjiin eivätkä aina toisiinsa, valtio ei luota kuntiin, poliitikot eivät luota asiantuntijoihin ja viime kädessä myös kansalaiset ja kuntalaiset kokevat epäluottamusta eri tahoihin.

Tunne vaikutusvallasta ja kuulluksi tulemisesta lisää luottamusta, vastaavasti vaikutusvallan puute ja tunne, ettei tule kuulluksi, lisää epäluottamusta. Tämä pätee paitsi kuntalaisiin, päättäjiin ja henkilöstöön myös yleisemmällä tasolla kuntiin, alueisiin ja maan hallitukseen.

Lisätietoja esim. seuraavista tutkimusohjelman raporteista:

Navigoivat kunnat
Mitä sote- ja maakuntauudistus merkitsee kunnille?

4. Johtamisen merkitys korostuu arjessa ja uudistuksissa

Johtaminen on uusien haasteiden edessä. Selkeätä johtajuutta tarvitaan paitsi arjen työssä, myös uudistusten toteuttamisessa niin kansallisella tasolla, maakunnissa kuin kunnissakin.

Muutoksen johtaminen tulee ratkaisemaan, kuinka hyvin uudistusten tuoma kehittämispotentiaali saadaan käyttöön.

Lisätietoja esim. seuraavista tutkimusohjelman raporteista:

Väli-tilan johtaminen kunnissa
Henkilöstöjohtamisen tila ja tulevaisuus kunnissa
Hyvinvoinnin edistäminen kunnassa
Kuntien poliittiset johtamis- ja päätöksentekijärjestelmät muutoksessa

5. Demokratiavaje ei häviä, se muuttaa muotoaan

Kuntaliitoksilla sekä maakunta- ja sote-uudistuksen avulla (ml. suorat maakuntavaalit) katsotaan kansanvaltaisuuden vahvistuvan ja hallintohimmeliä vähenevän. Suuremmat yksiköt kasvattavat kuitenkin etäisyyttä kansalaisista päätöksentekijöihin.

Suuremmat yksiköt, esimerkiksi kuntien laajenevat ja moninaistuvat konsernirakenteet, lisäävät sisäistä hierarkiaa ja byrokratiaa ja siirtävät demokratiavajetta kunnan tai alueen sisäiseksi, osin näkymättömäksi demokratiavajeeksi. Sama uhka on nähtävissä myös tulevien maakuntien demokratiassa.

Lisätietoja esim. seuraavista raporteista:

Kuntien moninaiset kuntakonsernit

Kuntalaisten osallistuminen ja vaikuttaminen 2015

Kuntien kirjanpidollinen ja rahoituksellinen tasapaino – tasapainon tulkintaa. Osa I

6. Henkilöstö on oleellisen tärkeä voimavara muutosten toteuttamisessa

Henkilöstön johtaminen on keskeinen tekijä muutosten toteuttamisessa kaikilla tasoilla.

Huomiota tulisi kiinnittää henkilöstön osaamisen ja työn sujumisen edellytyksiin, työn imun vahvistamiseen ja työpahoinvoinnin ehkäisemiseen, voimaannuttavien henkilöstökäytäntöjen ja ihmislähtöisen esimiestyön samanaikaiseen edistämiseen.

Lisätietoja esim. seuraavista raporteista:

Kuntatyöntekijöiden hyvinvointia edistävät johtamiskäytännöt muutoksissa

Työn imu ja työn tuunaaminen aktiivisen sopeutumisen vahvistajina muutoksissa

Henkilöstöjohtamisen tila ja tulevaisuus kunnissa

7. Uudistuksissa toimeenpanolla on ratkaisevan suuri merkitys

Maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelussa uskotaan rakenteiden tuottavan lopullisen ratkaisun, mutta aiempien uudistusten keskeisenä oppina on ollut se, että toteutus ratkaisee, kuinka hyvin uudistuksen hyödyt saadaan kaivettua esille ja haitat eliminoiduksi. Selkeitä prosesseja ja vahvaa johtajuutta tarvitaan uudistusten toteuttamisessa niin kansallisella tasolla, alueilla kuin myös kunnissa.

Epäselvät tavoitteet ja keinot sekä liiallinen kiire ovat lisänneet epävarmuutta, jopa epäluottamusta, ja ovat laittaneet kunnat ja päättäjät välitilaan - sekä kellumaan että navigoimaan.

Lisätietoja esim. seuraavista raporteista:

Navigoivat kunnat

Näkemyksiä ja kokemuksia kokeiluista ja kokeilukulttuurista

8. Uudistuksen tavoitteet ja perustelut ovat tärkeitä – pitkän tähtäimen strategiat parantavat tuloksia

Maakunta- ja sote-uudistuksen perustelujen mukaan kaikki hyötyvät uudistuksesta. Osa kunnista ja toimijoista kuitenkin epäilee ja jopa pelkää tappioita, osa taas on

hyvinkin luottavaisia.

Kun uudistukset pitkittyvät ja mutkistuvat, osa kunnista jäädyttää oman kehittämistyönsä ja osa alkaa tehdä omia, ehkä jopa hätäkohtia ratkaisuja.

Uudistusten tavoitteet ja keinot eivät välttämättä vastaa toisiaan, esimerkkinä palveluiden integraatio sote-uudistuksessa. Ongelmat muuttuvat ja jopa unohtuvat uudistuksia tehtäessä.

Toisaalta maakunta- ja sote-uudistuksen rinnalla tai siitä huolimatta kunnissa on valtavasti toiminnallista kehittämistä. Rakenteiden uudistaminen voi olla kuntien kehittämistä estävää tai hidastavaa, joskin se voi myös edistää kehittämistyötä.

Lisätietoja esim. seuraavista raporteista:

Navigoivat kunnat

Kuntapäätäjien näkemykset haasteista ja toimenpiteistä valtuustokaudella 2017–2021
Sote-uudistus - mistä uudistuksen hyödyt syntyvät?

Tutkimusohjelma haastaa uudistustyötä tekevät

Kuntaliitto käynnisti ARTTU2-tutkimusohjelman vuonna 2014. Tutkimusohjelma on toteutettu yhteistyössä useiden ministeriöiden, yliopistojen, tutkimuslaitosten Kevan sekä ohjelmaan valittujen 40 tutkimuskunnan kanssa.

ARTTU2-ohjelma on useasta osaprojektista koostuva tutkimuskokonaisuus, jossa on selvitetty, miten uudistukset ovat vaikuttaneet kuntien palveluihin, talouteen, demokratiaan ja johtamiseen, henkilöstövoimavaroihin sekä yhdyskuntarakenteeseen ja elinvoimaan.

– On tärkeää, että kuntatutkijat haastavat uudella tutkimustiedolla uudistus- ja kehittämistyön parissa toimivat tahot pohtimaan laajempia kokonaisuuksia ja että saamme myös kuntien kokemustiedon käyttöön, tutkimusohjelman koordinaattori, Kuntaliiton tutkimuspäällikkö Marianne Pekola-Sjöblom toteaa.

ARTTU2-tutkimusohjelma on tuottanut tutkimuskauden aikana tähän mennessä lähes 40 tutkimusraporttia.

Ohjelmassa on mukana 40 tutkimuskuntaa, jotka edustavat erikokoisia ja -tyyppisiä kuntia eri puolilta Suomea. Tutkimuskuntien koko ja muut ominaisuudet yhdessä muodostavat edustavan otoksen koko maasta.

ARTTU-tutkimuskunnat: Askola, Espoo, Hattula, Hirvensalmi, Hollola, Hämeenlinna, Inari, Jyväskylä, Kankaanpää, Keitele, Kemiönsaari, Keuruu, Kokkola, Kotka, Kurikka, Kuusamo, Lappeenranta, Lempäälä, Liperi, Mikkeli, Mustasaari, Nivala, Oulu, Paltamo, Parkano, Petäjävesi, Pudasjärvi, Raasepori, Raisio, Rautalampi, Salo, Sipoo, Säkylä, Tampere, Tornio, Turku, Vaasa, Vantaa, Vimpeli, Vöyri.

Lisätietoja:

Tutkimuspäällikkö Marianne Pekola-Sjöblom, Kuntaliitto, p. 050 337 5634
Emeritusprofessori Pentti Meklin, Tampereen yliopisto, p. 050 564 2595

Erityisasiantuntija Arto Koski, Kuntaliitto, p. 050 542 9299

Tutkimus- ja kehitysjohtaja Jenni Airaksinen, Kuntaliitto, p. 050 533 2002

Acta-sarjassa vuodesta 2016 lähtien ilmestyneet julkaisut

Aiemmin ilmestyneet Acta-sarjan julkaisut osoitteessa: www.kuntaliitto.fi/kirjakauppa

- 262 Tanja Matikainen: Kuntatalouden ohjaus osana julkista taloutta. Euroopan unionin sääntelyn vaikutukset kuntatalouden ohjaukseen. 2016. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509479.
- 263 Kaisa Kurkela, Petri Virtanen, Jari Stenvall & Sanna Tuurnas: Älykäs kokeilu- ja kehittämistointiminta kunnissa. 2016. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509483.
- 264 Inga Nyholm, Arto Haveri, Kaija Majoinen & Marianne Pekola-Sjöblom (toim.): Tulevaisuuden kunta. Kirja on osa Suomen itsenäisyyden satavuotisjuhlavuotta 2017. Hinta 30 euroa. Tilausnumero 509490.
- 265 Jari Stenvall, Hanna Vakkala & Siv Sandberg: Kelluvat kunnat. Reaaliaikainen arviointitutkimus sote- ja maakuntauudistuksen ja tulevaisuuden kunnan valmistelusta. 2017. Hinta 20 euroa. Tilausnumero 509489.
- 266 Pentti Meklin & Heikki Pukki: Kuntien sosiaali- ja terveystoimen kustannuserojen syyt. Havaintoja ARTTU2-kunnista. 2017. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509494.
- 267 Isamaria Räsänen, Tommi Oikarinen, Niko Vartiainen & Tomi Voutilainen: Kuntastrategiat digitalisaation ohjausvälineenä. 2017. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509495.
- 268 Jonne Parkkinen, Arto Haveri & Jenni Airaksinen: Yhdistävä johtajuus. Tutkimus kuntajohtajien osaamistarpeiden muutoksesta. 2017. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509496.
- 269 Jari Stenvall: Kokeilut rubikin kuutioina. Kokeilujen ja kokeilukulttuurin arviointi ja merkitys julkishallinnossa. 2017. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509498.
- 270 Jari Stenvall, Hanna Vakkala & Siv Sandberg: Navigoivat kunnat. Reaaliaikainen arviointitutkimus maakunta- ja sote-uudistuksen ja tulevaisuuden kunnan valmistelusta. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen käynnistämä maakunta- ja sote-uudistus on suurin julkisorganisaatioiden uudistamisprosessi kuntien perustamisen jälkeen. Ajankohtaisessa ja tärkeässä uudistuksessa kuntien osallisuus ja näkökulma valmisteluun ja toteutukseen ovat olennaisia lähtökohtia. Tässä raportissa tarkastellaan uudistuksen valmistelua ja toimeenpanoa kuntien näkökulmasta. Raportin keskeisinä lähteinä ovat syksyllä 2017 kerätty kysely-, haastattelu- ja lausuntoaineistot. Kysymme koko maata edustavista 40 ARTTU2-tutkimuskunnasta, kuinka luottamushenkilö- ja viranhaltijajohto arvioi maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelun etenemistä oman kuntansa näkökulmasta. Tarkastelemme myös kuntajohtajien näkemyksiä tulevaisuuden kunnan rakentamisen tilanteesta. Miten kunnat navigoivat tästä eteenpäin? Raportti on osa Kuntaliiton koordinoiman laajan ARTTU2-tutkimusohjelman reaaliaikaista arviointitutkimusta ja se on toteutettu Tampereen ja Lapin yliopiston sekä Åbo Akademin tutkijoiden yhteistyönä. Raportti on jatkoa alkuvuonna 2017 ilmestyneelle Acta-raportille ”Kelluvat kunnat” (Stenvall, Vakkala & Sandberg 2017). ARTTU2-ohjelman tutkimuksia nro 5. 2018. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509503.
- 271 Riitta Viitala, Anu Hakonen & Susanna Arpiainen (toim.): Kuntien henkilöstöjohtamisen tila ja tulevaisuus. ARTTU2-ohjelman tutkimuksia nro 6. Kunta vuonna 2025 on erilainen kuin kunta tänään. Sinne ei hypätä hetkessä, vaan kehitysaskelia otetaan nyt. Millainen on henkilöstöjohtamisen tila ja tulevaisuus erikokoisissa kunnissa? Vaasan yliopiston KUNTA-HEJO-tutkimus ehdottaa, että reaktiivisesta henkilöstöhallinnosta olisi siirryttävä strategiseen henkilöstöjohtamiseen. On tärkeää, että kunnissa otetaan omista lähtökohdista ja tarpeista riippuen muutama konkreettinen ja ripeä kehitysaskel, jolla saadaan henkilöstökäytännöt entistä paremmin tukemaan kunnan tavoitteita ja kohtaamaan kuntakentän välttämättömiä muutoshasteita. Kuntien henkilöstöjohtamisen tilaa ja tulevaisuutta koskevan tutkimuksen on toteuttanut Vaasan yliopiston tutkijatiimi professori Riitta Viitalan johdolla. Tutkimus on osa ARTTU2-ohjelman Henkilöstö strategisena resurssina osaprojektia. 2018. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509505.
- 272 Jari Hakanen, Anu Hakonen, Piia Seppälä & Riitta Viitala: Uudistu ja onnistu hyvällä henkilöstöjohtamisella. Uudistu ja onnistu hyvällä henkilöstöjohtamisella on hyvä kiteytys henkilöstöjohtamisen merkityksestä. Hyvä henkilöstöjohtaminen, joka on johdon agendalla ja toteutuu myös käytännössä työyhteisöissä, vaikuttaa työnantajakuvaan, osaavan työvoiman saatavuuden, palvelujen

laatuun, taloudellisiin tuloksiin sekä henkilöstön työn imuun ja sopeutumiseen muutoksiin. Työn tuunaaminen ja palveleva johtaminen vaikuttavat erityisesti henkilöstön kokemuksiin työstä. Julkaisu on osana ARTTU2-ohjelmaan toteutetun Henkilöstö strategisena resurssina -projektin loppuraportti, jossa Työterveyslaitos ja Vaasan yliopisto kiteyttävät osahankkeidensa yhteiset tulokset ja antavat kehittämissuosituksia henkilöstöjohtamisen ja henkilöstön työn imun kehittämiseksi kuntien muutoksissa. 2019. 25 euroa. Tilausnumero 509508.