

RATKAISUJA PALVELUTUOTANTOON

Kuntien vastuulla olevien sosiaalipalveluiden tuotantoon tarjottuja vaihtoehtoja

SOLUTIONS FOR SERVICE PRODUKTION

Options for municipal social service products

Minna Kaipainen

Itä-Suomen yliopisto

Yhteiskuntatieteiden ja

kauppatieteiden tiedekunta

Sosiaalipolitiikan pro gradu – tutkielma

Huhtikuu 2014

Tiedekunta Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden	Laitos Yhteiskuntatieteiden laitos
Tekijä Minna Sofia Kaipainen	
Työn nimi Ratkaisuja palvelutuotantoon - Kuntien vastuulla olevien sosiaalipalveluiden tuotantoon tarjottuja vaihtoehtoja	
Oppiaine Yhteiskuntapolitiikka	Työn laji Pro gradu -tutkielma
Aika Huhtikuu 2014	Sivumäärä 68
Tiivistelmä – Abstract	
<p>Pohjoismaisen hyvinvointivaltion palvelujärjestelmä on rakentunut kuntien varaan. Valtion tuella ja ohjauksella hyvinvointipalvelut on toteutettu yhdenvertaisesti koko maahan, mutta nykymallilla yhdenvertaisuus on heikkenemässä taloudellisten vaikeuksien vuoksi. Kunnille on asetettu painetta uudistaa palvelutuotantoaan ja toimintatapojaan toimintaympäristön muuttuessa. Muutostarpeen taustalla on muun muassa talousvaikeuksia, muuttoliikettä, kuntatalouden ja huoltosuhteen heikkene- mistä, työvoimapulaa ja palvelutarpeen kasvua.</p> <p>Pro gradu tutkielmassa on kuvattu kunnan vastuulla olevat sosiaalipalvelut sekä siihen liittyvät keskeiset käsitteet, uudistuksen lähtökohdat ja millaisessa toimintaympäristössä ja yhteiskunnallisessa tilanteessa. Kirjallisuuskatsauksen keinoin vertaillaan eri aikakausina tehtyjä reformeja ja niiden vastaavuutta palvelutuotannon haasteisiin. Aineistona on käytetty kuntiin liittyvää tutkimuskirjallisuutta sekä työryhmien asiakirjoja ja hallitusten lakiesityksiä. Kirjallisuuslähteiden sisältö on analysoitu aineistolähtöisesti siten, että siitä on voitu tehdä luotettavia johtopäätöksiä uudistusten tavoitteista ja perusteluista.</p> <p>Tutkielma keskittyy 80-luvun Valtava-uudistukseen sekä 2000-luvun kunta- ja palvelurakenteisiin liittyviin uudistuksiin. Keskeisimmät tutkimuskysymykset liittyvät palvelutuotannon haasteisiin ja niiden ratkaisemiseksi tarjottuihin vaihtoehtoihin edellä mainituissa rakenneuudistuksissa. Tutkielmassa on selvitetty myös uudistusten lähtökohdat ja tavoitteet perusteluineen. Vertailemalla on kuvattu tavoitteissa tapahtunutta muutosta.</p> <p>Periaatteessa kaikki reformeissa tarjotut vaihtoehdot tähtäävät talouden aikaansaamiin ongelmiin. Uudistuksilla on pyritty aikaansaamaan tuottavampaa ja tehokkaampaa palvelutuotantoa. Esitetyt reformit eivät kuitenkaan tarjoa keinoja palveluiden karsimiseen vaan lähinnä menojen supistamiseen ja toiminnan tehostamiseen. Verrattaessa uudistushankkeita ja niiden tuloksia voidaan havaita monia yhtäläisyyksiä niiden keskeisissä tavoitteissa, mutta myös toteuttamiskeinoissa.</p> <p>Kukin uudistus on pyrkinyt kuntien palvelu- ja paikallistalouden tehtävien ja toimintakyvyn sekä demokratian vahvistamiseen. Ne ovat pyrkineet turvaamaan julkisten palvelujen laatua ja saatavuutta tasavertaisesti eri puolilla maata sekä vahvistamaan kuntien taloudellista kantokykyä. Reformi toisensa perään toistaa samoja tiedostettuja ongelmia, mutta toimintaa ei saada muutettua riittävästi riittävien tulosten aikaansaamiseksi. Onnistunut uudistus edellyttäisi riittävää keinovalikoimaa ja hallituskausien yli jatkuvaa suunnitelmallista kehittämistä.</p>	
Asiasanat kuntien palvelutuotanto, julkiset palvelut, rakenneuudistus, palvelurakenne	
Säilytyspaikka	Itä-Suomen yliopiston kirjasto
Muita tietoja	

1 JOHDANTO.....	4
1.1 LÄHTÖKOHDAT.....	5
1.2. TUTKIMUSKYSYMYKSET.....	6
1.3. TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN.....	7
2 KUNTA SOSIAALIPALVELUJEN TUOTTAJANA	9
2.1 KUNTA HYVINVOINNIN TURVAAJANA.....	9
2.1.1 Peruspalveluiden määritelmä.....	10
2.1.2 Sosiaalipalveluiden määritelmä	10
2.2 KUNNALLINEN ITSEHALLINTO PALVELUTUOTANNON KEHYKSENÄ	11
2.3 KUNTATALOUS PALVELUTUOTANNON KEHYKSENÄ	13
2.4 KUNTIEN TEHTÄVÄT SOSIAALIPALVELUJEN TUOTANNOSSA	14
2.5. KUNNAN VASTUULLA OLEVAT SOSIAALIPALVELUT.....	16
3 PALVELUTUOTANNON TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA HAASTEET KUNNISSA.....	20
3.1 PALVELUTUOTANTOON VAIKUTTAVAT TEKIJÄT.....	20
3.2 KUNTIEN KASVAVAT MENOT JA PIENENEVÄT TULOT.....	21
3.3 VÄESTÖN IKÄÄNTYMINEN JA KESKITTYMINEN SUOMESSA.....	24
3.3.1 Vanheneva väestö vinouttaa ikärakennetta.....	25
3.3.2 Sisäinen muuttoliike kerää väestöä kasvukeskuksiin	28
3.4 TYÖVOIMAN SAATAVUUS	32
3.5 PIENTEN KUNTIEN SUOMI	34
4 PALVELUTUOTANTOON TARJOTTUJA KEINOJA ONGELMIEN RATKAISEMISEKSI.....	37
4.1 KUNNALLISHALLINNON MUUTTAMINEN JOUSTAVAMMAKSI.....	37
4.2 KUNTAKOON KASVATTAMINEN JA KUNTIEN LUKUMÄÄRÄN VÄHENTÄMINEN.....	40
4.3 KUNTIEN VÄLISEN YHTEISTYÖN LISÄÄMINEN	45
4.4 PALVELUJEN TUOTANNON ULKOISTAMINEN	48
4.5 RAHOITUSVASTUUN MUUTTAMINEN.....	51
4.6 TUOTTAVUUDEN PARANTAMINEN	54
5 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET.....	57

5.1. YHTEENVETO.....	57
5.2 JOHTOPÄÄTÖKSET	60
KIRJALLISUUS.....	64

1 JOHDANTO

Pohjoismaisen hyvinvointivaltion rakentaminen aloitettiin Suomessa toisen maailmansodan jälkeen. Suomalaisen palvelujärjestelmän toimeenpano rakentunut kuntien varaan. Kunnat veloitettiin hoitamaan peruskoulua, kansanterveyttä ja sosiaalihuoltoa. Valtion tuella ja ohjauksella hyvinvointipalvelut pyrittiin saamaan yhdenvertaisiksi koko maahan. Yhdenvertaisuus palveluissa on nykymallilla heikkenemässä, eteenkin kuntien omien resurssien rapistuessa, koska kuntien taloudelliset mahdollisuudet tarjota palveluja heikkenevät.

Kunnat ja valtio ovat pitkään kamppailleet suurien haasteiden kanssa. Valtion ohjauksella ja rahoituksella on pyritty tukemaan kuntien elinvoimaisuutta, jotta niillä olisi kyky huolehtia kuntalaisille tarvittavat hyvinvointipalvelut. Kuntien elinvoimaisuus edellyttää suurta rakennemuutosta, joka tarkoittaa palvelujen supistamista, menojen karsinta ja toiminnan tehostamista. Kunnille on asetettu valtiovallan taholta painetta uudistaa palvelutuotantoaan ja toimintatapojaan, sillä valtion mahdollisuudet rahoittaa kiristynyttä kuntataloutta heikkenevät samalla kun palvelujen tarve kasvaa.

Kuntien toimintaympäristön epävakaus johtuu talousvaikeuksista, muuttoliikkeestä, kuntatalouden ja huoltosuhteen heikkenemisestä, sosiaali- ja terveydenhuollon kulujen kasvusta, työvoimapulan uhasta, palvelutarpeen kasvu sekä uudenlaisen johtamisen tuomista haasteista. Nämä edellä luetellut toimintaympäristön muutokset edellyttävät muutoksia toimintatavoissa ja uudistamista, mikäli hyvinvointipalvelut halutaan tuottaa kansalaisille myös jatkossa - ainakin jossain määrin.

Kuntauudistuksella tarkoitetaan tässä yhteydessä poliittista linjausta, jonka tavoitteena on muuttaa kunnissa vallitsevia käytäntöjä. Uudistuksen tavoitteena on korjata esimerkiksi palvelujen tuotantotapaa siten, että toiminnasta tulisi entistä tuottavampaa. Sen pitäisi pystyä luomaan jotain uutta, joka olisi parempi kuin entinen. Uudistus voidaan määritellä uudelleen muotoiluksi, uudeksi muodoksi (vrt. englannin kielen re-

form). Toiminta muotoillaan uudelleen parhaan sen hetkisen tietämyksen mukaan, jonka uskotaan tuovan ratkaisu vallitseviin ongelmiin.

Esimerkkinä edellä mainitusta rakenneuudistuksesta voidaan mainita vuoden 1984 VALTAVA-uudistus, joka oli toimintaympäristön muutoksen huomioiva uudistus sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelun kannalta. Sen myötä suomalaisissa kunnissa käynnistettiin yksityinen palvelutuotanto. Kunnalle annettiin mahdollisuus järjestää sosiaali- ja terveyspalveluita yksityisten palveluntuottajien avulla. Julkista toimintaa muutettiin markkinalähtöiseksi ja tähän liittyi merkittäviä lainsäädännöllisiä uudistuksia, kuten laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta sekä erityislainmuutokset. Lakia voidaan pitää ensimmäisenä yksityistämiseen viittaavana lakina kunnallishallinnossa, joka mahdollisti kunnallisten palvelujen järjestämisen yksityisten palveluntuottajien kautta.

Toista tässä tutkimuksessa tarkasteltavaa rakenneuudistusta ryhdyttiin valmistelemaan vuosina 2005–2006. Kunta- ja palvelurakenteiden uudistuksen (PARAS -hanke) tarkoituksena oli vähentää kuntien lukumäärää hallinnon keventämiseksi sekä muuttaa palveluita joustavammaksi niiden saatavuuden kannalta. Uudistukset oli määrä toteuttaa vuoteen 2012 mennessä.

Keväällä 2011 valtiovarainministeriö asetti kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvittämään kuntalain kokonaisuudistuksen pohjaksi kunnallishallinnon rakennemalleja. Kevään eduskuntavaalien ja uuden hallituksen muodostamisen jälkeen työryhmän toimeksianto muutettiin syksyllä siten, että sen tehtävä oli valmistella kuntauudistuksen toteuttamista hallitusohjelmassa esitettyjen linjausten mukaisesti. Keskustan johtaman hallituksen aloittaman rakenneuudistuksen valmistelu käynnistettiin siis alusta Kokoomuksen asettuessa johtamaan hallitusta ja Keskustan siirryttyä oppositioon. Kunnallishallinnon rakennetyöryhmä sai selvityksensä valmiiksi helmikuussa 2012.

1.1 Lähtökohdat

Pro gradu tutkielmassani vertailen, millaisia vaihtoehtoja kunnan vastuulla olevien

sosiaalipalveluiden palvelutuotantoon on esitetty. Empiiriset havaintoni liittyvät meneillään oleviin tai viime vuosina toteutettuihin uudistushankkeisiin. Käsittelen Pro gradu työssäni 80-luvun Valtava-uudistusta sekä 2000-luvun kunta- ja palvelurakenteisiin keskittyviä uudistuksia.

Valtion julkisen talouden heikentynyt tilanne ja sen tuomat haasteet kuntien palvelutuotannossa ovat olleet polttava puheenaihe liian pitkään. Hallituskaudesta toiseen toistellaan, kuinka nykyistä palveluntarjontaa ei voida turvata nykyisillä toimintamalleilla. Uudistukset eivät kuitenkaan ole muuttaneet tilannetta. Parhailtaan on käynnissä jälleen uudistukset, joilla pyritään muuttamaan sosiaali- ja terveyspalveluiden tuotantoa sekä kuntarakennetta. Uudistusten läpivienti ennen seuraavaa hallituskautta näyttää epävarmalta. Tarkastelen tutkimuksessani sitä, millaisia vaihtoehtoja rakenneuudistukset ovat tarjonneet kuntapalvelujen tuottamiseksi. Julkisesti on käyty myös keskustelua palvelujen karsimisesta, mutta koska rakenteelliset uudistukset eivät niihin puutu, en myöskään käsittele niitä tutkimuksessa.

1.2. Tutkimuskysymykset

Tutkimuksen kohteena on kuntien palvelutuotanto ja niiden tuomat haasteet Suomessa kolmen viimeisen vuosikymmenen aikana. Tähän problematiikkaan useat eri hallitukset ovat pyrkineet luomaan poliittisia reformeja, joilla kuntien vaikeuksia olisi helpotettu. Keskeisimmät tutkimuskysymykset ovat:

1) millaiset ovat ne kuntien palveluntuotannon haasteet erityisesti sosiaalipalveluissa, jotka ovat johtaneet kuntareformeihin Suomessa ja (luku 3)

1) mitä eri vaihtoehtoja on tarjottu kunnallisen palvelutuotannon turvaamiseksi (luku 4).

Tutkimuksessa kuvataan uudistuksen kohteita ja toimintavaihtoehtoja sekä niitä argumentteja, joilla muutoksia on perusteltu hallitusten esityksissä ja selvityksissä, ja millaisia periaatekysymyksiä uudistukset pitävät sisällään. Keskeisenä kohteena tutkimuksessa ovat kunnan vastuulla olevat sosiaalipalvelut ja niiden järjestämiseen

liittyvät vaihtoehdot. Selvitän uudistusten lähtökohdat ja tavoitteet, millaisin keinoin näitä tavoitteita on pyritty saavuttamaan ja miten uudistuksia on perusteltu. Uudistuksia vertailemalla voidaan kuvata sitä, miten tavoitteet ovat muuttuneet, jos ne ovat muuttuneet.

Vertailu tuo esiin erilaisia vaihtoehtoja, joita kunnallisen palvelutuotannon kestäväksi toteuttamistavaksi on Suomessa tarjottu, ja millaisiin käsityksiin ne perustuvat. Kahdessa viimeisimmässä uudistuksessa kuntarakenne ja sitä kautta kuntakoko ovat nousseet keskusteluun keskiöön kuntapalveluiden turvaamiseksi. Selvitän tutkimuksessani, miten kuntakokoa käytetään perusteluna palvelutuotannon parantamiseksi.

Tutkimuksessa käsitellään myös kunnan tehtäviä erityisesti peruspalveluiden toteuttajana. Keskustelu peruspalveluista ja niiden tuotantovastuusta on aiheen kannalta kiintoisaa, koska se on yksi mahdollisuus rajata kuntien tehtäviä.

1.3. Tutkimuksen toteuttaminen

Tutkimus on lähinnä kirjallisuuskatsaus. Sen lähteenä on keskeinen kirjallisuus kuntapalveluista ja palvelurakenteista. Lähinnä keskityn kotimaiseen kirjallisuuteen, joka kuvaa kuntien toimintaa sosiaalipalvelujen organisoijana sekä kuntien palvelutuotantojärjestelmää. Kuntia koskevan tutkimuskirjallisuuden avulla määritellään kuntien tehtävät ja niiden mahdollisuudet palvelujen toteuttajana. Näin syntyy viitekehys, jonka sisällä voidaan arvioida reformien tarjoamia vaihtoehtoja. Tutkimuskirjallisuuden lisäksi aineistona käytetään myös työryhmien asiakirjoja ja hallitusten lakiesityksiä edellä mainituista uudistuksista, jotka tarjoavat vaihtoehdot palvelujen järjestämiseksi. Valittu kirjallisuus ja empiirisesti valitut asiakirjat täydentävät toisiaan. Tämän aineiston avulla tutkimuksessa määritellään palvelurakenteiden uudistuksiin johtaneet syyt ja julkisella sektorilla tapahtuneet muutokset sosiaalipalveluissa. Tutkimusta lukiessa on hyvä muistaa, että lähteet ovat hyvin poliittisesti värittyneitä ja uudistuksia on tehty poliittisin perustein. Aineisto antaa harkitun, mutta toisaalta kapean kuvan palvelutuotannon vaihtoehdoista. Ilman poliittista sovittelua visiot vaihtoehdoista voisivat olla rohkeampia.

Kirjallisuuslähteiden sisältö analysoidaan aineistolähtöisesti siten, että aineistosta voi tehdä selkeitä ja luotettavia johtopäätöksiä uudistusten tavoitteista ja perusteluista. Kirjallisuuskatsaus on hyödyllinen tässä tutkimuksessa siksi, että näin voidaan kuvata tässä esiintyvän ongelmatilanteen taustoja ja kehitystä. Tutkimus keskittyy uudistusten periaatteellisiin kysymyksiin, eikä niiden toteutuksen konkreettisiin yksityiskohtiin.

Aikaisemmassa tutkimuskirjallisuudessa on käsitelty verrattain laajasti julkisen sektorin reformia, ja sen lainsäädännöllisiä näkökohtia. Valtava -uudistusta ja PARAS -hanketta on käsitelty kirjallisuudessa runsaasti, mutta viimeisimpään kuntauudistukseen liittyvä kirjallinen materiaali rajoittuu valmisteluaineistoon. Lisäksi tutkimuksia on tehty kuntapalveluiden tuottamisesta ja rahoittamisesta, kuntien rakennemuutoksesta, uudesta julkisjohtamisesta sekä kuntapalveluiden markkinoistamisesta. Tekemällä tästä aineistosta kirjallisuuskatsauksen ja yhdistämällä sen tuloksen meneillään oleviin uudistuksiin, voidaan syventää tietoa nykyisen uudistuksen pyrkimyksistä ja erilaisista toteuttamisvaihtoehdoista.

Erottelen Pro gradu tutkielmassa kunnan vastuulla olevat sosiaalipalvelut sekä siihen liittyvät keskeiset käsitteet. Uudistuksen lähtökohdat millaisessa toimintaympäristössä ja yhteiskunnallisessa tilanteessa Suomi oli uudistusten suunnitteluvaiheissa. Kuntauudistushankkeet ovat olleet aikansa suuria sosiaalipoliittisia muutoksia.

Tutkielma jäsentelyltään seuraava: Kuntien tehtävät, niiden vastuulla olevat sosiaalipalvelut sekä niihin liittyvät keskeiset käsitteet on eritelty luvussa 2. Luvussa 3 pohditaan lähtökohtia uudistusten syntyiselle, ja sitä millaisia haasteita kunnilla on tuottaa sen vastuulle määrättyjä palveluita. Tämän jälkeen luvussa 4 esitellään palvelurakenteisiin kohdistuneiden uudistusten tarjoamia vaihtoehtoja kuntien haasteisiin. Lopuksi luvussa 5 esitetään yhteenveto ja tutkimuksen johtopäätökset.

2 KUNTA SOSIAALIPALVELUJEN TUOTTAJANA

2.1 Kunta hyvinvoinnin turvaajana

Kunnan päämäärä on luoda edellytyksiä asukkaiden hyvinvoinnille. Kuntalain 1§:n mukaan kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestäväää kehitystä alueellaan. Hyvinvoinnin edistäminen tarkoittaa sitä, että kunta on vastuussa laissa säädettyjen palvelujen järjestämisestä. Kunnan on talousarviossaan varattava resurssit subjektiivisten palveluiden järjestämiseen. Kestävän kehityksen päämäärä on turvata hyvät elämisen mahdollisuudet sekä nykyisille että tuleville sukupolville. (Suorto 2008, 9-10.)

Hyvinvointivaltion laajenemisvaiheessa kuntien hyvinvointipalvelut laajentuivat nopeasti 1960- ja 70-luvuilla. Tätä ennen palvelut kohdentuivat lähinnä kaikkein heikompiosaisiin. Toiminta keskittyi selvästi sivistystoimen, sosiaalitoimen ja terveydenhuollon peruspalveluiden tuottamiseen. Palvelutarjonnan kasvu perustui talouskasvuun ja jatkui koko 1980-luvun, kunnes se pysähtyi 1990-luvun vaihteessa. Taloustilanteen muuttuessa kunnatkin muuttuvat ja arvioivat toimintaansa uudelleen. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 37, Oulasvirta 1996, 13, 43.)

Kunta on hallinnollinen yksikkö, jolla on oma talous. Sen toiminnan merkittävin osa koskee yhteiskunnallista palvelutuotantoa. Kunnalle on annettu tehtäväksi tuottaa kansalaisille peruspalveluita. Kuntien vastuulla on noin kaksi kolmasosaa kaikesta yhteiskunnallisesta palvelutuotannosta. Jäljempänä kunnan toimintaa tarkastellaan tarkemmin kolmella osa-alueella; hallinnollisena, taloudellisena ja sosiaalisena toimijana.

2.1.1 Peruspalveluiden määritelmä

Peruspalveluiden käsitteellä tarkoitetaan palveluita, jotka tulisi aina tarjota kansalaisille. Käsite ei kuitenkaan ole yksiselitteinen, koska peruspalveluista ei ole löytynyt yksimielisyyttä. Nykyään peruspalveluita voidaan verrata hyvinvointi- ja elämänlaatu-palveluihin, joita voidaan tiukan paikan tullen supistaa. Yksi tapa on luokitella palvelut välttämättömiin, tarpeellisiin ja hyödyllisiin palveluihin, jolloin peruspalvelut käsittävät kaksi ensimmäistä. Peruspalvelut voidaan toteuttaa laajemmin tai suppeammin riippuen mm. taloudellisista voimavaroista. (Niemelä 1994, 13–14.)

Hyvinvointipalvelujen tuottajia jäsenettäessä viitataan nykyään ns. welfare-mix -periaatteeseen. Palvelujen tuottamiseen osallistuvat julkisen sektorin ohella markkinat ja perheet. Luokittelu on ideaalityypittely, jossa julkisen painopisteen malli on Pohjoismaat, markkinakeskeisen mallin maita mm. Yhdysvallat ja Kanada sekä perhekeskeisen mallin maita edustavat Euroopan maat. Julkisella sektorilla on paineita siirtää vastuuta yksityisille markkinoille ja perheille. (Niemelä 1994, 19–22.)

Peruspalvelujen tuottaminen vaatii resursseja. Ne ratkaisevat sen, millä tasolla hyvinvointivaltion järjestelmät voidaan säilyttää. Peruspalvelut tukevat talouden kehittymistä. Perustarpeiden tyydyttämiseen tähtäävät palvelut mahdollistavat yksilön suuremman osallistumisen tuotantoon. Kun perusedellytykset täyttyvät, voidaan yksilön käytettävissä olevat kyvyt käyttää maksimaalisesti hyödyksi. Peruspalveluista leikkaaminen tietää hidasta siirtymistä pohjoismaisesta hyvinvointimallista kohti angloamerikkalaista järjestelmää. (Knuutinen 1994, 41.)

2.1.2 Sosiaalipalveluiden määritelmä

Sosiaalipalveluilla tarkoitetaan niitä kunnan järjestämisvastuulla olevia toimintoja, joista säädetään sosiaalihuoltolain 17§:ssä ja sosiaalihuoltolain erityislaeissa. Sosiaalipalveluja ovat esimerkiksi sosiaalityö, kasvatus- ja perheneuvonta, kotipalvelut, asumispalvelut, laitoshuolto, perhehoito sekä omaishoidon tuki. Kuntien vastuulle kuuluvat myös lasten ja nuorten huollon palvelut, lasten päivähoido, päihdehuollon

palvelut, vammaisille henkilöille tarkoitetut palvelut ja tukitoimet, kehitysvammaisten erityishuolto sekä ottolapsineuvonta ja eräät muut perheoikeudelliset toimenpiteet. (Heliö & Kattelus yms. 2006, 31–32.)

Laajasti ottaen sosiaalipalvelut voidaan ryhmitellä kahteen tehtäviltään toisistaan eroavaan kokonaisuuteen: yleisiin sosiaalipalveluihin ja erityispalveluihin. Yleisiin palveluihin kuuluvat kasvatus-, huolenpito- ja hoivatehtävät, jotka aikaisemmin toteutuivat perheen, suvun tai muun lähiyhteisön piirissä. Yhteiset palvelut kohdistuvat periaatteessa koko väestöön, eikä niiden käyttö edellytä tuloharkintaa. Yleisiä palveluita ovat mm. lasten päivähoido ja vanhuuteen liittyvät palvelut. Erityispalvelut edellyttävät yleensä jonkin sosiaalisen riskin, elämäntilanteen ongelman, toimintarajoituksen tai muun sosiaalisen vaikeuden esiintymistä tai uhkaa. (Kanaoja 2008, 156–157.)

Sosiaaliavustukset ovat taloudellisia etuuksia, joita maksetaan säädetyt edellytykset täyttävälle. Avustuksilla pyritään tasaamaan yksilöiden ja perheiden elinkustannuksia. Kunnat vastaavat sosiaaliavustuksista enää poikkeuksellisesti. Tällainen poikkeus on elatustuki. Toimeentulotukea kunta myöntää laissa säädetyin edellytyksin. (Heliö & Kattelus yms. 2006, 32.)

2.2 Kunnallinen itsehallinto palvelutuotannon kehyksenä

Suomi jakautuu Suomen perustuslain (731/1999) mukaan kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisten oikeusturvasta. Kuntalain 365/1995) mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja sille laissa säädetyt tehtävät. (Heuru 2002, 23, 33.)

Perustuslaissa määrätyt perusoikeudet vaikuttavat monin tavoin kuntiin. Ne turvaavat yksilön oikeuksia suhteessa julkiseen valtaan ja määrittävät samalla mm. kunnalle säädettävien tehtävien ja velvollisuuksien sisältöä. Kuntien kannalta merkittäviä ovat erityisesti taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet. (Harjula & Prättälä

2007, 31.)

Hallintotehtävä on julkisen hallinnon perustehtävä. Siitä seuraa myös täytäntöönpano, joka toteuttaa päätöksen. Hallintotehtävä suoritetaan erilaisin päätöksin, jotka dokumentoidaan kirjallisesti ja tallennetaan. Toimeenpano puolestaan toteuttaa aiemmin muodostettua tahtoa. Määrällisesti toiminta on erilaisten palvelujen tuottamista. (Heuru 2006, 183-185.)

Kunnallishallinto perustuu kunnan asukkaiden itsehallintoon. Tässä korostuvat kunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen sekä kunnan itsenäisyys suhteessa valtioon. Asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia turvataan mm. valtuuston päätösvallan yleisyydellä ja ensisijaisuudella. Itsehallinto rakentuu edustuksellisen demokratian varaan. Tärkeimmät päätökset ovat kuntalaisten suoraan valitsemien toimielinten tekemiä. Oikeutta käyttävät valtuustot tai kokoukset, joiden jäsenet on valittu vaaleilla. Edustuksellista demokratiaa täydentää suora demokratia. Kunnan oikeus päättää itse hallinnostaan on puolestaan osa itsehallintoa. Itsehallintoon kuuluu myös hallinnon organisoimisen vapaus. Demokraattista itsehallintoa toteuttava kunnallinen organisaatio on kunnan oma. Kunnan omia ovat myös kaikki sille lailla annetut ja sen itse ottamat tehtävät. Myös talous on periaatteessa itsenäinen. Itsehallinnon periaate näkyy käytännössä niin, että valtio puuttuu melko harvoin kunnan lainvastaisiin päätöksiin. (Harjula & Prättälä 2007, 22-23, Heuru 2006,105.)

Kuntalaissa määritellään kunnan toimielimet. Niitä ovat valtuusto, kunnanhallitus, lautakunnat ja johtokunnat sekä niiden jaostot ja toimikunnat. Valtuusto on ainoa toimielin, jonka jäsenet valitaan yleisillä vaaleilla joka neljäs vuosi. Se on kunnan ylin päättävä toimielin, joka vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Valtuuston asettama kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Kunnanhallitus on kunnan keskeisin toimielin. (Heuru 2006, 109.)

Kunnan organisaation toinen kokonaisuus muodostuu viranhaltijoista, joista ainoastaan kunnanjohtajan virka on lakisääteinen. Yleensä viranhaltijat on organisoitu virastoiksi ja hallinnollisiksi yksiköiksi, jotka työskentelevät yhteisen johdon alla. Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden lisäksi kunnassa toimii kuntaan työsuhteessa olevia henkilöitä,

jotka eivät käytä julkista valtaa eivätkä hoida julkisia hallintotehtäviä. (Heuru 2006, 110-113.)

Luottamushenkilöt edustavat ensisijaisesti demokratiaa ja viranhaltijat tehokkuutta. Tämä kuvastaa kunnallishallinnon kaksiarvoisuutta sekä kunnallisen itsehallinnon funktionaalista dualismia. Liiketalousoppien perustella tehty uusi julkisen johtamisen malli (New public management) on johtanut osittain siihen, että luottamushenkilöiltäkin vaaditaan entistä suurempaa tehokkuutta. Demokratian ja tehokkuuden yhteensovittaminen saatetaan nähdä ristiriitaisena. Kunnallishallintoa saatetaan moittia kankeaksi ja hitaaksi, mutta järjestelmä lähtee demokratiasta. Kunnan luottamushenkilöt voivat harkita kuinka paljon antavat tehokkuudelle sijaa. (Heuru 2006, 159-160.)

2.3 Kuntatalous palvelutuotannon kehyyksenä

Kuntapalvelujen rahoitus on osa julkisen talouden rahoitusjärjestelmää, joka sisältää valtion, kuntien ja kuntayhtymien sekä sosiaaliturvarahastojen talouden. Kuntatalouden hoito edellyttää jatkuvaa menojen ja tulojen hallintaa sekä valtionosuuksien ymmärtämistä. Keskeisiä periaatteita ovat itsehallintoon perustuva verotusoikeus ja rahoitusperiaate. Pääasialliset rahoituslähteet ovat verotuloissa ja valtionavuuissa.

Verotulot muodostavat lähes puolet kuntien ja kuntayhtymien yhteenlasketusta tulopohjasta. Verotulot koostuvat kunnallisverosta, yhteisöveron tuoton osuudesta, kiinteistöverosta ja mahdollisesta koiraverosta. Kunta voi käyttää verotuloja harkintansa mukaan. (Suorto 2008, 10-21.)

Koska verotulot vaihtelevat kunnittain, tulopohjaa tasataan valtionosuuksilla, jotka myös ovat kunnan vapaasti käytettävissä. 1990-luvulla verotulojen osuus kohosi voimakkaasti ja valtionosuuksien merkitys väheni. Kuluvalla vuosikymmenellä valtionosuudet ovat kasvaneet voimakkaasti. Kasvu johtuu mm. verotulojen kompensointiin, velvoitteiden laajentumisesta sekä valtionosuuksien perusteiden muutoksesta. Osa kuntien tuloista muodostuu myös mm. lainanotosta. Viime vuosina kunnat ovat velkaantuneet nopeasti. (Suorto 2008, 10-21.)

Kuntalaki velvoittaa kuntaa huolehtimaan tulorahoituksen riittävydestä ja maksuvalmiuden säilymisestä. Tulojen ja menojen tulee olla pitkällä aikavälillä tasapainossa. Taloussuunnitelman on oltava tasapainoinen tai ylijäämäinen enintään neljän vuoden pituisena suunnitelmakautena. Jos alijäämää ei saada katetuksi tässä ajassa, taloussuunnitelman yhteydessä on päätettävä suunnitelmista alijäämän kattamiseksi. Alijäämän kattamisvelvollisuus lisättiin kuntalakiin muutoksella 353/2000. Todellinen syy oli Euroopan Unionin rahaliitto, ja sen sisältämä julkisen talouden tasapainoisuusvaatimus. Sitä perusteltiin kunnallistalouden terveenä pitämisen vaatimuksilla. Kunnallistaloutta hoidetaan kuntalain määräämällä etukäteen laaditulla talousarviolla. Talousarvio muodostaa talouden ja toiminnan perustan. Talousarviossa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. (Heuru 2006, 361, 366, 377, Suorto 2008, 49-50.)

Kuntien kokonaismenoista noin puolet on sosiaali- ja terveystoimen toiminta- ja investointimenoja. Toimintamenot ovat kasvaneet viime vuosina. Palvelutuotanto on hyvin työvoimavaltaista ja ulkoisista menoista runsaat puolet on henkilöstön palkkoja sivukuluineen. (Suorto 2008, 18.)

2.4 Kuntien tehtävät sosiaalipalvelujen tuotannossa

Kuntien ja valtion tehtävien jakoa on käytännössä määrännyt se, että valtiolle kunta on ollut sopiva paikallistason toimeenpano-organisaatio. Hyvinvointivaltion laajentamisen aikakaudella kuntien tehtäviä hyvinvointiin merkittävästi vaikuttavien peruspalveluiden osalta kirjattiin lakiin ja määrättiin toteutettavaksi kaikissa kunnissa.

Kuntien palvelujärjestelmä kehittyi valtion ohjauksessa hyvin samankaltaiseksi. Kunnista muodostui osa valtion organisaatiota ja niiden tehtäväksi tuli panna täytäntöön valtion toimia. Kunnallishallinnossa vallitsevan palveluperiaatteen mukaan kunnan tuottamat ja jakamat julkiset palvelut ovat laajamittaisia ja periaatteessa kaikkia ihmisiä koskevia. Kunnallisen itsehallinnon mahdollisesti synnyttämää eriarvoista kohtelua on pyritty estämään siten, että valtio seuraa kuntien palvelutuotantoa ja tasaa sen kustan-

nuksia. (Heuru 2006, 209; Palola & Parpo 2011, 48-49.)

Laissa määritellään keskeiset sosiaalihuollon, kansanterveystyön ja erikoissairaanhoidon palvelut, jotka kuntien on järjestettävä. Laki ei säätele yksityiskohtaisesti palvelujen laajuutta, sisältöä tai tuottamistapaa. Siksi kuntien tarjoamissa palveluissa on käytännössä suuriakin eroja. (Nyholm 2011, 131; Oulasvirta & Brännkärr 2001, 14)

Kuntia koskevassa julkisessa keskustelussa on ollut esillä kuntien velvoitteiden ja niiden käytössä olevien resurssien välinen epäsuhta. Se on aiheuttanut huolta kuntien itsehallinnon kaventumisesta valtion tiukan ohjauksen vuoksi. Kunnan ja valtion välillä on monisyinen suhde valtionhallinnon ja paikallisten yhteisöjen välillä. Käytännössä suhde muotoutuu valtion kuntiin kohdistamasta ohjauksesta, joka vaikuttaa kunnan asemaan suhteessa valtioon. Suhde muuttuu ajassa, jolloin siihen vaikuttavat muutokset toimintaympäristössä, kuntien ja valtion roolit, politiikka sekä kuntien ja valtion välinen vuorovaikutus. Käytännössä valtion ohjaus ilmenee normi- ja resurssiohjauksena, kontrollina tulojen suhteen, hallinnollisten ohjeistusten muodossa sekä valtion mahdollisuutena kontrolloida sitä kuinka kunnat voivat osallistua valtionhallinnon päätöksentekoprosesseihin. (Nyholm 2011, 128-129.)

Kunnan vastuulla on huolehtia siitä, että lakisääteiset palvelut ovat kuntalaisten saatavilla. Esimerkiksi koulu-, sosiaali- ja terveystyöpalvelut ovat lähes yksinomaan kuntien vastuulla. Palvelujen tuotannon kunnat rahoittavat verotuksella, maksuilla ja taksoilla, valtiolta saaduilla valtionosuuksilla ja avustuksilla sekä lainan otolla. Palveluiden tuottamisvastuunsa kunta voi täyttää joustavasti. Kunnan ei välttämättä tarvitse tuottaa palveluita itse. Kunta voi hoitaa sille laissa säädetty tehtävät myös yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämät palvelut kunta voi hankkia myös muilta palveluiden tuottajilta. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 38; Harisalo, Rajala & Ståhlberg 1992, 11.)

Kuntien sosiaalitoimen tehtävänä on järjestää sosiaalihuolto ja siihen kuuluvat sosiaalipalvelut. Sosiaalipalveluilla tarkoitetaan arkielämässä selviytymistä tukevia palveluita. Erityisesti 1970-luvulla kuntien sosiaalipalvelut laajentuivat selvästi. Sosiaalihuoltoon kuuluvat toimeentulotuki, sosiaaliavustukset ja niihin liittyvät palvelut, joilla pyritään turvaamaan kansalaisten toimeentulo ja hyvinvointi heitä kohtaavissa

yllättävissä tilanteissa. Tarkoituksena on edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön, perheen sekä yhteisön sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä. (Heiliö, Kattelus ym. 2006, 243; Heuru 2002,183; Oulasvirta & Brännkärr 2001, 43-44.)

Sosiaalitoiminnan painopiste on siirtynyt sosiaalipalvelujen suuntaan. Samalla on pyritty painottamaan avohuoltoa laitoshuollon sijasta. Sosiaalihuoltolain mukaisia kunnallisia sosiaalipalvelutehtäviä ovat sosiaalityö, kasvatus- ja perheneuvonta, kotipalvelut, laitoshuolto, asumispalvelut, perhehoito ja omaishoidontuki. Erityislakien määrittelemiä tehtäviä ovat lasten päivähoito, lasten ja nuorten huolto, päihdehuolto, kehitysvammaisten erityishuolto, vammaishuolto, toimeentulotuki ja eräät muut tehtävät. (Heiliö, Kattelus ym. 2006, 243; Heuru 2002,183; Oulasvirta & Brännkärr 2001, 43-44.)

Palvelujen järjestäminen pyritään järjestämään ensisijaisesti normaalipalveluina kielteisen leimaamisen ja palveluihin hakeutumisen esteiden välttämiseksi. Palveluiden järjestämisen lisäksi kunnan on huolehdittava toimeentulotuen ja sosiaaliavustusten suorittamisesta, ohjauksen ja neuvonnan järjestämisestä, tiedottamisesta sekä sosiaali-huoltoa ja -turvaa koskevan koulutuksen, tutkimuksen, kokeilu- ja kehittämistoiminnan järjestämisestä. (Heiliö, Kattelus ym. 2006, 243; Heuru 2002,183; Oulasvirta & Brännkärr 2001, 43-44.)

Viime aikoina julkisuudessa on käyty keskustelua palveluiden järjestämisvastuusta ja karsimisesta. Useissa yhteyksissä on tuotu esille muun muassa joidenkin palveluiden siirtämisestä kunnilta valtion vastuulle. Julkisia palveluita voitaisiin myös supistaa ja siirtää näin vastuuta ihmisille itselleen. Kuitenkaan tutkimuksessa käsiteltävissä poliittisissa uudistukissa ei oteta kantaa kumpaankaan. Julkiset palvelut pysyvät siltä osin ennallaan ainakin toistaiseksi

2.5. Kunnan vastuulla olevat sosiaalipalvelut

Yleinen sosiaalityö on sosiaalihuoltolain 18§:ssä säädetyn ammatillisen henkilöstön suorittamaa ohjausta, neuvontaa, sosiaalisten ongelmien selvittämistä ja muita

tukitoimia. Sosiaalityötä tehdään erityisesti lasten- ja nuortenhuollossa, vanhustenhuollossa, vammaishuollossa sekä päihde- ja mielenterveystyön yhteydessä. Toteuttamisesta vastaavat suurelta osin kunnallisena virkamiehinä toimivat sosiaalityöntekijät. Valtakunnallinen suositus on yksi asiakastyötä tekevä sosiaalityöntekijä 2000 asukasta kohden. (Heiliö, Kattelus ym. 2006, 246-247.)

Lasten, nuorten ja lapsiperheiden palveluihin kuuluvat mm. lasten päivähoito, johon kuuluvat päivähoiton vaihtoehtoiset järjestämistavat kuten lasten kotihoidon tuki, hoitovapaa ja yksityisen hoidon tuki. Lasten päivähoiton tarvetta lisäsivät yhteiskuntarakenteen muutos ja kaupungistuminen. Päivähoiton tavoitteena on mahdollistaa pienten lasten vanhempien työssäkäynti ja opiskelu sekä tukea päivähoitossa olevien lasten koteja kasvatustehtävässä. Lasten päivähoitolaki (36/1973) tuli voimaan vuonna 1973. Vuonna 1995 tehdyllä muutoksella kunnat velvoitettiin järjestämään päivähoito kaikille sitä haluaville alle kouluikäisille lapsille vuoden 1996 alusta lähtien. (Heiliö, Kattelus ym. 2006, 262-277, 281; Oulasvirta & Brännkärr 2001, 44-45.)

Kasvatus- ja perheneuvonnasta käytetään usein ilmaisua perheneuvonta. Tällä tarkoitetaan moniammatillista apua kasvatus- ja perheasioissa. Sen tehtävänä on tukea ja edistää lasten- ja nuorten myönteistä kehitystä. Jos normaalipalvelut eivät riitä turvaamaan riittävää huolenpitoa, lastensuojelulain (683/1983) nojalla arvioidaan lastensuojelulain mukaiset toimenpiteet, joita ovat avohuollon tukitoimet, huostaanotto ja sijaishuoltosijoitus. (Heiliö, Kattelus ym. 2006, 262-277, 281.)

Lapsella on oikeus riittävään elatukseen. Jos lapsi ei saa sitä vanhemmaltaan, hän on oikeutettu elatustukeen, josta säädetään elatusturvalaissa (671/1998). Tyypillisesti tukea maksetaan tilanteessa, jossa vanhempi on laiminlyönyt vahvistetun elatusavun suorittamisen. (Heiliö, Kattelus ym. 2006, 319.)

Vanhustenhoidossa tärkeää on hoidonporrastus. Vanhuksia pyritään auttamaan kotonaan avohoidon tukitoimilla kuten kotipalvelulla ja kotisairaanhoidolla. Tarkoituksena on tukea kotona asumista ja mahdollistaa osallistumien yhteiskunnan toimintoihin. Samat tavoitteet ovat myös omaishoidontuella. Kaikki vanhukset eivät selviä itsenäisesti omissa kodeissaan tai palveluasunnoissa, jolloin tarvitaan vanhainkoteja. Kunnat ja kuntayhtymät järjestävät valtaosan vanhainkotihoitosta. Laitoshoitoa on vähennetty 90-

luvulla, mutta kotihoitoa tai muuta avohoitoa ei ole pystytty lisäämään tarpeen mukaisesti. Sosiaalihuoltolaissa on säännökset myös asumispalveluista. Lain mukaan kunnan täytyy perustaa, hankkia tai muuten varata kunnan paikallista tarvetta vastaava määrä palvelu- ja tukiasuntoja. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 45)

Suomessa on voimakkaasti pyritty muuttamaan sosiaali- ja terveyspalvelujen rakennetta avopalvelujen suuntaan. Tavoitteena on kotona tai kodinomaisissa olosuhteissa asumisen turvaaminen. Omatoimista selviytymistä voidaan tukea apuvälinein, kuljetuspalveluin ja päivätoiminnalla. Kun kotona selviytyminen ei ole enää mahdollista, ennen viimesijaista laitoshoittoa voidaan järjestää palveluasumista. Palveluasuminen voidaan järjestää esimerkiksi yksittäisissä palveluasunnoissa tai palveluasuntoryhmissä. Laitoshoidon muotoja ovat vanhainkoti tai terveyskeskussairaalat. Laitoshoidon periaatteina korostuvat vanhusten itsemääräämisoikeus, omatoimisuuden edistäminen ja osallistumisperiaate. (Heiliö, Kattelus ym. 2006, 370-374.)

Vammaishuollossa kehitysvammalaki ja vammaispalvelulaki määrittelevät palvelut, joita kunnan on järjestettävä. Näihin kuuluvat päivittäistä elämää helpottavat kuljetus- ja tukipalvelut, asumisjärjestelyt sekä erilaiset apuvälineet ja sopeuttamis- ja kuntoutuspalvelut. Kunnan on huolehdittava, että yleiset palvelut soveltuvat myös vammaisille. Kehitysvammahuollon palveluja voivat järjestää kuntayhtymät tai kunnat itse. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 46.)

Vammaisten palvelut turvataan osana verorahoitteisten julkisten palvelujen mallia. Kunnallisia palveluja täydentävät yksityiset palvelut ja kansalaisjärjestötoiminta. Kunnan on huolehdittava kehitysvammaisen erityishuollosta sekä vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista. Palvelujen muotoja ovat kotipalvelut ja asumispalvelut. Tukipalveluihin kuuluvat mm. kuntoutussuunnitelmat, kuljetuspalvelut, tulkkipalvelut ja palveluasuminen. Laitoshoittoa on annettava henkilölle, jolle ei ole tarkoituksenmukaista järjestää palveluita hänen omassa kodissaan. (Heiliö, Kattelus ym. 2006, 349.)

Päihdehuoltolain (PHL 41/1986) mukaan kunnan on järjestettävä tai tuotettava päihdehuollon palvelut siten, että niiden piiriin on mahdollista hakeutua omatoimisesti. Huollon tavoitteena on ehkäistä ja vähentää päihteiden käyttöä. Päihdeongelmasta

kärsivällä on subjektiivinen oikeus saada huoltoa, mutta ei hänen itsensä parhaana pitämää hoitoa tai palvelua. Palvelut ovat maksuttomia. Kuntouttavista erityispalveluista yleisimpiä ovat A-klinikat ja nuorisoasemat. Kunnat kustantavat myös avo- ja laitospalveluita asumispalveluita päihdeongelmallisille, joille avohoito on riittämätöntä. Terveyskeskusten vastuuta huumepotilaiden hoidossa on lisätty huumeongelman kasvun myötä. (Heiliö, Kattelus ym. 2006, 383-387; Oulasvirta & Brännkärr 2001, 46.)

Suomeen tulee vuosittain sekä kiintiöpakolaisia että muita pakolaisia. Pakolaisten vastaanoton järjestämisestä on sovittu kuntien ja valtion aluehallintoviranomaisten kesken. Valtio sopii kustannusten korvaamisesta kunnan kanssa. Edellytyksenä on, että kunta laatii kotouttamisohjelman ja tekee kirjallisen sopimuksen pakolaisten vastaanotosta. Kunnalla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisessa. Valtio vastaa mm. tulkkipalveluista sekä työvoimapalveluiden ja aikuisopetuksen järjestämisestä. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 47.)

Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Toimeentulotuki on tämän oikeuden turvaamista turvaava keskeinen rahaetus. Toimeentulotuesta säädetään sille annetussa laissa (1421/1997). Se on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki. Tukeen on oikeutettu sellainen henkilö tai perhe, jonka omat tulot ja varat eivät riitä tarpeen mukaiseen toimeentuloon. Toimeentulotuki on viimesijainen toimeentuloturvan muoto. Sen tarkoituksena on turvata toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Tukea on velvoitettu myöntämään se kunta, jossa tuen hakija oleskelee. Kunta voi olla velvollinen myöntämään toimeentulotukea myös ulkomaalaiselle, jos tämä oleskelee kunnassa vakituisesti. Kuntien toimeentulotuen menot kasvavat työttömyyden kasvaessa. (Heiliö, Kattelus ym. 2006, 406-408; Oulasvirta & Brännkärr 2001, 44-47.)

3 PALVELUTUOTANNON TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA HAASTEET KUNNISSA

3.1 Palvelutuotantoon vaikuttavat tekijät

Paikallisesti, kunnan toimesta hoidetut palvelut ovat hyvinvointivaltion perustuntomerkki. Kunnallinen palvelutuotanto on törmännyt haasteisiin, joiden keskellä sen on vaikea tuottaa palveluita entiseen tapaan. Kuntien vastuu ja tarjottavien palveluiden määrä on lisääntynyt, mutta taloudellinen kyky järjestää niitä on heikentynyt osassa kuntia. Peruskunta, jolla tarkoitetaan hallinnollisesti itsenäistä rajattua aluetta, ei enää osassa maata pysty itsenäisesti tuottamaan lakisääteisiä peruspalveluita.

Heikentyneet taloustilanteen lisäksi palvelutuotantoa horjuttaa väestöpohjan muuttuminen. Väestön ikääntyminen ja muuttoliike on talouden ohella johtanut palvelurakenteiden uudistustarpeeseen palvelutarpeen lisääntymisen ja toisaalta työvoiman saatavuuden vuoksi. Maan sisäinen muuttoliike aiheuttaa kunnille ongelmia niin muuttovoitto- kuin muuttotappiokunnissakin.

Taloudellisina ongelmina sisäinen muuttoliike näkyy erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomen pienissä kunnissa, joista ihmiset ovat muuttaneet maalta kaupunkiin. Työikäisen väestön pieneneminen ja hoitosuhteen vinoutuminen heijastuu kuntien talouteen. Maaseutu autioituu työntekijöistä ja veronmaksajista, ja jäljelle jää vain iäkkäitä palvelujen tarvitsijoita.

Muuttoliike ja massiiviset eläköitymiset kuntasektorilla aiheuttavat vaikeuksia erityisesti hoito- ja hoivatyössä. Kuntien on vaikeaa löytää uutta henkilökuntaa pienenevistä ikäluokista.

Monet toimintaympäristön muutokset ovat kunnista riippumattomia. Ne joutuvat

sopeutumaan tilanteeseen ja mukauttamaan omaa palvelutuotantoaan sen mukaan. Nopeissa muutoksissa tämä muodostuu kunnille haasteeksi. Tästä esimerkkinä on 1990-luvun lama. Seuraavaksi tarkastellaan kunnissa vallitsevia lähtökohtia, joiden pohjalta uudistuksia on ryhdytty pohtimaan.

3.2 Kuntien kasvavat menot ja pienenevät tulot

Suomen julkinen talous koostuu valtiosta, kunnista ja sosiaaliturvarahastoista. Valtiontalous on suhdanneherkkä ja altis ulkoisille häiriöille. Tämä riippuu harjoitetusta suhdannepolitiikasta. Euroalueen kasvun pysähtyminen näkyy tuntuvasti myös Suomessa. Suomen talouden lähiaikojen kehitys riippuu siitä, miten euroalueen valtioiden velkakriisiä pystytään hillitsemään. Talouden uhkana on talousympäristön jyrkkä heikkeneminen ja syvä taantuma. (Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys 2012, 52-54.)

Suomen julkistalouden heikkeneminen on alkanut jo parikymmentä vuotta sitten, ja pakottanut kunnat pohtimaan kansalaisille tarjottavien palveluiden tuottamista ja rahoittamista. Jo tuolloin esiin nostettiin se, että vaikka muutoksiin on pystytty sopeutumaan, tarvitaan pysyvämpiä ratkaisuja. Sosiaalipolitiikka rahoitetaan pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa pääasiallisesti julkisella rahoituksella, jonka kantokykyä koetellaan. (Laurinkari & Niemelä ym. 1995, 11.) Kuntien taloudelliset ongelmat koskevat suurinta osaa Suomen kunnista. Osa talouspaineista ei ole kuntien tai valtion päätäntävällässä vaan paineet tulevat kansainväliseltä tasolta.

Muuttovoittokunnissa ongelmina ovat asuntojen, koulujen, päiväkotien ja muun infrastruktuurin rakentamisen vuoksi. Muuttotappiokunnissa taloudelliset ongelmat johtuvat terveydenhoidon menojen kasvusta, vajaakäyttöisestä palveluvarustuksesta ja verotulojen vähenemisestä. (Kettunen 2003, 36.) Kuntien kasvavat taloudelliset ongelmat koskettavat tasapuolisesti, joskin eri tavoin, kaikkia kuntia. Pitkään jatkuneet ja globaalien talouskriisien syventämiä ongelmia on pyritty sopeuttamaan kunnissa, mutta lopullista korjausliikettä valtion- ja kuntatalouden tasapainottamiseen ei ole saatu aikaan, vaikka leikkauksia ja säästötoimia on tehty.

Kuntatalouden tila on pysynyt kroonisesti kireänä ja kuntien lainakanta on kasvanut merkittävästi viimeisen 10 vuoden aikana. Velasta huolehtiminen vaatii raskaita kuntaverotuksen korotuksia. Vakaassa kuntataloudessa rahoitus on sekä kuntakohtaisesti että kansantalouden tasolla vakaata ja ennustettavaa suhdannevaihteluista huolimatta. Vahvoilla ja vakailta kunnilla on toiminnalliset ja taloudelliset resurssit vastata palvelujen järjestämisestä asukkaille ikääntyvässä Suomessa. (Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys 2012, 68.)

Kuntien heikentynyt talous uhkaa jo hyvinvointipalveluiden rahoituspohjaa. Kun rahat ovat vähissä, tavoite riittävästä ja laadukkaista palveluista on mahdoton toteuttaa. Mikäli kuntien menojen kasvu ei hidastu olennaisesti ja pysyvästi, kuntatalous pysyy lähivuodet veronkorotusten ja velkaantumisen tiellä. (Raivio 2006, 186). Kunnat joutuvat ottamaan lainaa jo peruspalvelujensa tuottamiseen ja korottamaan kunnallisverotustaan. (Pajunen 2006, 63–64.) Kunnissa vallinnutta pitkään jatkunutta tulojen ja menojen epätasapainoa on hoidettu ensisijaisesti lisärahoituksella eikä sopeuttamisella.

Ainakin kolmannes kunnista tulee olemaan suurissa taloudellisissa vaikeuksissa vuonna 2020. Lähes sadalla kunnalla tuloveroprosentti on painelaskelman mukaan vuonna 2020 jo yli 23. Taloustilanteen ennustetaan kärjistyvän erityisesti niissä kunnissa, jotka jo ovat sopeuttaneet toimintaansa merkittävästi. Näillä kunnilla ei enää ole jäljellä potentiaalia, mitä voisi sopeuttaa vaarantamatta palvelujen saatavuutta ja laatua. (Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys 2012, 61-65.) Erityisesti lainan ottaminen peruspalvelujen tuottamista varten kuulostaa erityisen kestäättömältä ratkaisulta. Jos rahaa ei ole, on syytä pohtia palveluvalikoiman karsimista.

Kuntia velvoitetaan tasapainoiseen taloudenhoitoon, mutta vastuu jää viime kädessä ylimmille valtionelimille. Kunnat eivät joudu edesvastuuseen alijäämiensä kattamattomuudesta ja poikkeuksellisissa rahoitusvaikeuksissa oleville kunnille myönnetään harkinnanvaraista rahoitusavustusta. Tämä osoittaa sen, ettei osa kunnista enää pysty tasapainoiseen taloudenhoitoon. (Myllymäki 2006, 150–151.)

Kuntien talous on kuitenkin ongelmallinen hoidettava, sillä kuntien tulot heilahtelevat ennakoimattomasti, kuten myös menot, eteenkin erikoissairaanhoidossa. Menojen

kasvupaineen takia taistelevat kaikki kunnat. (Kettunen 2003, 36.) Tilanne on jatkunut jo pitkään eikä muutosta ole näköpiirissä ilman selkeitä muutoksia palvelurakenteessa. Talouden tasapainottamiseksi tehdyistä toimenpiteistä ei ole hyötyä, jos rahoituspohja jatkaa heikkenemistään samaan aikaan kun kulut kasvavat.

Asiakasmaksuiltaan halpojen tai maksuttomien kunnallisten palvelujen kysyntä on suurta. Palvelujen kustannustaso nousee yleistä kustannustasoa nopeammin, mutta kuntien resurssit ja tulot kehittyvät korkeintaan yleisen kustannustason tahtia. Palkat ovat kunnallisten palveluiden suuri kustannuserä. Vaikka kunnallisten palvelujen tuottajien palkkataso on yleistä palkkatasoa matalampi, synnyttävät palkkoihin keskitetyt korotukset kasautuvia ongelmia. Kunnilla on taloudessaan rakenteellinen ongelma. Sen vuoksi paine kunnallisverojen korotukseen on jatkuvaa ja voimakasta kaikista säästötoimenpiteistä huolimatta. (Kettunen 2003, 37.) Palkkojen kasvusta suureneva verokertymä ei kata kustannuksia. Kun vielä kuntien suurin menoerä ovat sosiaali- ja terveystaloudet, jotka ovat tyypillisesti käyttäjilleen edullisia, menot kasvavat. Palvelujen kysyntä lisääntyy myös palvelujen tarvisijoiden määrän lisääntymisenä.

Kuntatalous oli lievästi alijäämäinen vuonna 2011. Tähän ovat johtaneet kuntien verotulojen kasvun hidastuminen ja palkkamenojen nopea kasvu. Vaikka kunnat ovat onnistuneet hidastamaan menojen kasvuaan ja myöhentäneet investointien aloituksia, pysyy kuntatalous edelleen alijäämäisenä. Kuntasektori velkaantui nopeasti 2000-luvulla, jolloin kuntien lainakanta kolminkertaistui. Lainaa oli vuonna 2010 noin 12 mrd. euroa. Kuntien lainakannan nopea kasvu uhkaa jatkua myös tulevina vuosina. (Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys 2012, 54–56.)

Talousongelmat ovat tyypillisiä asukasluvultaan pienissä kunnissa. Ongelmat johtuvat yleensä korkeasta kustannustasosta, joiden taustalla on rakenteellisia tekijöitä, kuten epäedullinen väestörakenne ja syrjäinen sijainti. Lisäksi kunta ei ole pystynyt varautumaan ennalta arvaamattomiin menoihin. Suuret kunnat pystyvät pieniä paremmin kantamaan taloudellisiin suhteisiin liittyviä riskejä.

Suurilla kunnilla oletetaan olevan vakaampi tulopohja ja näin myös pienempi tarve valtionavuille. Näin ollen taloudellisesti paremmin menestyvä suuri kunta pystyy

tuottamaan palvelut alhaisemmilla yksikköhinnoilla ja asukaskohtaiset hallintokulut saadaan pysymään pienempinä. (Laine 2006, 406–407; Moisio 2006, 138–139.) Valtionosuusjärjestelmällä voidaan tasata kuntien eriarvoisuutta, mutta talousongelmien ratkominen pysyvästi valtion tulonsiirtojen avulla ei ole kestävä ratkaisu. Suhdanneherkkään valtiontalouteen nojautuminen ei ratkaise talousvaikeuksia. Veronkiristykset ja sopeuttamistoimet koskevat myös valtiontaloutta. Lisäksi kuntien talouskehityksessä on huomattavia eroja valtionosuuksista huolimatta.

Laskelman mukaan julkisen talouden kestävyysvaje on noin viisi prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon vuonna 2015. Julkisen talouden tasapainoa tulisi kohentua samassa suhteessa, jotta julkisen talouden velkaantuminen ei kasvaisi hallitsemattomasti väestön ikääntymisen ja siihen liittyvien seurausten myötä. Kestävyysvaje on suuruudeltaan niin merkittävä, ettei sen kuromista ole järkevää toteuttaa vain menoleikkausten ja verojen kiristämisen avulla. Osana tarvitaan myös talouskasvua ja julkisen talouden kestävyyttä vahvistavia rakenteellisia uudistuksia. (Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys 2012, 56-57.)

3.3 Väestön ikääntyminen ja keskittyminen Suomessa

Tulevaisuutta tarkasteltaessa ei voida olla ottamatta huomioon nähtävissä olevaa väestön ikääntymistä. Muita väestöllisiä muutoksia ovat maan sisäisen muuttoliikkeen aiheuttama alueellinen kasautuminen ja eriytyminen sekä väestön laajempi etninen kirjo. (Kanaoja 2008, 67.) Näistä muutoksista väestön ikääntymisen ja muuttoliikkeen aiheuttaman alueellisen väestön kasautumisen on arvioitu aiheuttavan ongelmia.

Julkisen talouden kestävyysvaje on seurausta väestökehityksestä, mikä rasittaa taloutta kahta kautta. Työikäisen väestön pientyminen heikentää talouden pitkän aikavälin kasvuedellytyksiä ja sitä kautta julkisen talouden rahoitus pohjaa. Samalla ikääntyvän väestön määrän kasvu lisää hyvinvointimenoja, joista merkittävimmät ovat eläke-, pitkäaikaishoito- ja terveydenhuoltomenot. (Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys 2012, 55.)

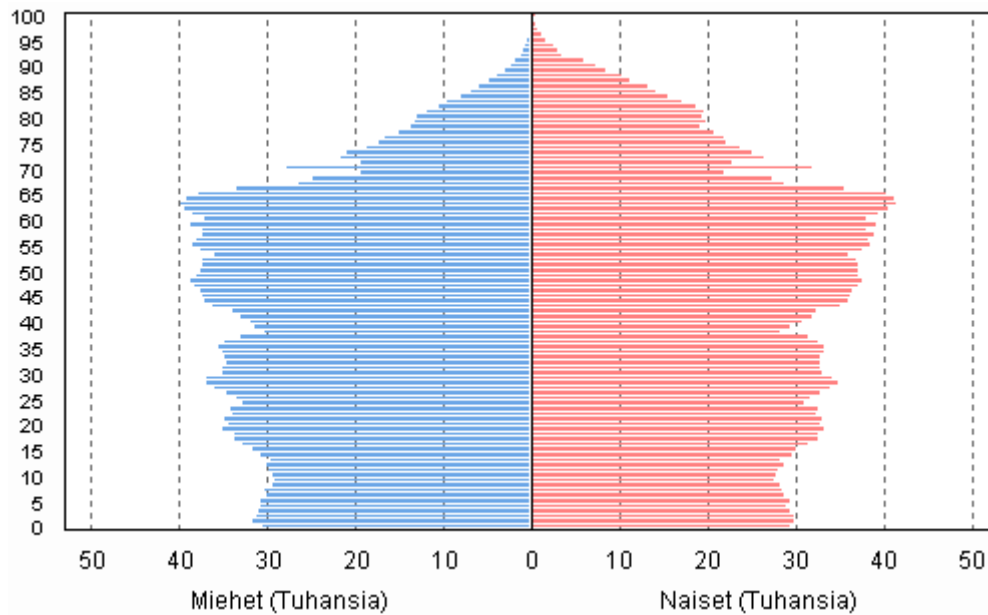
Muutokset vaikeuttavat ratkaisevalla tavalla kuntien mahdollisuuksia vastata peruspalvelujen järjestämisestä. Erityisen vaikea tilanne on Etelä- ja Pohjois-Savossa, Kainuussa, Lapissa ja Pohjois-Karjalassa. Väestökehityksen vuoksi näiden alueiden haasteet erilaistuvat entistä enemmän. Väestörakenteen kehitys, työikäisen väestön väheneminen sekä kuntien henkilöstön voimakkaan eläköitymisen vuoksi kunnilla on vaikeuksia saada henkilöstöä täyttämään palvelutarpeen kasvu, joka kohdistuu erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin. (Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys 2012, 51.) Työvoiman tarjonta eivät kohtaa toimialoittain eivätkä aloittain. Edellä mainituissa maanosissa.

3.3.1 Vanheneva väestö vinouttaa ikärakennetta

Suomalaisen väestön ikärakenne muuttuu. Muutos johtuu kolmesta tekijästä. Suuret ikäluokat siirtyvät eläkkeelle, työmarkkinoille tulevat ikäluokat ovat entistä pienempiä ja keskimääräinen elinikä on pidentynyt. Kaikki nämä tekijät yhdessä johtavat julkisten menojen, varsinkin eläkemenojen, suhteellisen osuuden kasvuun. Näistä syntyvyyden aleneminen ja siitä johtuva ikäluokkien pieneneminen on syistä keskeisin.

Suomen väestö on ikääntymässä eurooppalaisestikin erittäin voimakkaasti. Tämän lisäksi väestö jakaantuu epätasaisesti eri alueille. Väestörakenteen heikentyminen vaikuttaa kuntien kykyyn vastata peruspalvelujen järjestämisestä. Suomalaista hyvinvointiyhteiskuntaa rakennettaessa Suomen väestörakenne oli edullisimmillaan ja julkisille palveluille riitti veronmaksajia, kun palkkatyössä käynti yleistyi suuren ikäluokan keskuudessa. Seuraavana vuosikymmenenä väestörakenne on muuttumassa epäedullisemmaksi. (Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys 2012, 35-36.) Suomalainen hyvinvointivaltio palveluineen on rakennettu suurille ikäluokille ja suurten ikäluokkien verotuloilla. Suurten ikäluokkien siirtyessä eläkkeelle verokertymät pienenevät, mutta palvelut ovat edelleen samat ja niiden kysyntä lisääntyy. Suurten ikäluokkien 1970-luvulla synnyttämä ennätysellisen pieni ikäluokka ei kykene säilyttämään samaa palvelurakennetta.

Kuvio 1: Väestön iän ja sukupuolen mukaan 31.12.2011



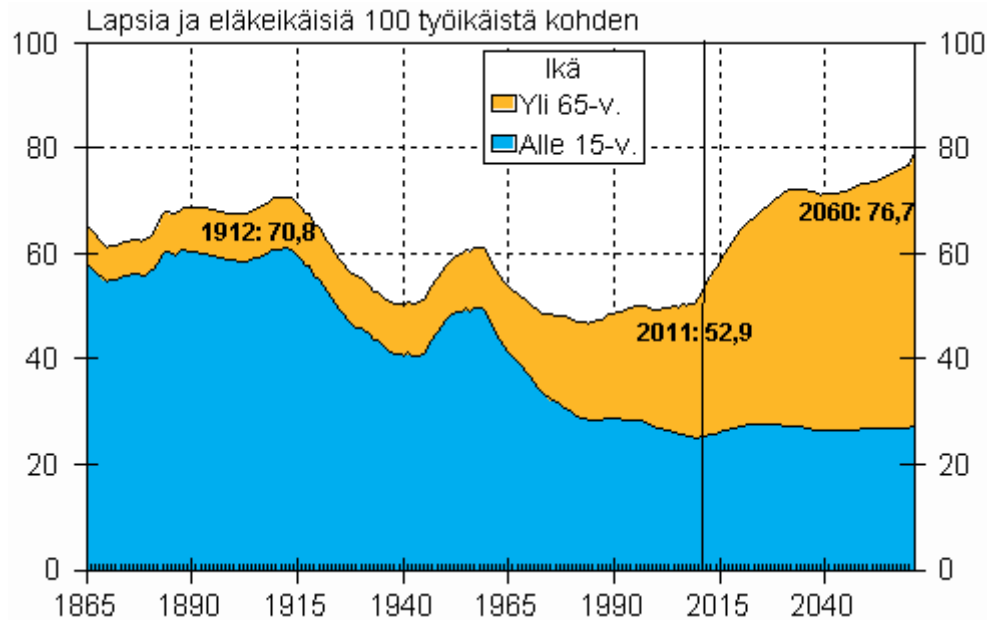
Lähde: Väestötilastot 2012, Tilastokeskus

Jos oletetaan, että palvelutaso sekä palveluiden käyttäjien osuus väestöstä pysyy ennallaan, terveydenhuoltomenot kasvavat lähivuosina noin prosentin vuosivauhtia. Nopeinta kasvu on vanhustenpalveluissa. Sen sijaan lapsiin kohdistuvissa palveluissa, kuten päivähoidossa sekä peruskoulutuksen menoissa arvioidaan tapahtuvan jopa laskua. Lasten määrän supistuminen mahdollistaa päivähoitoon käytettyjen voimavarojen siirtämistä ikääntyvien ihmisten palveluihin. (Laine 2006, 402–403.) Siirrettävät varat eivät kuitenkaan riitä paikkaamaan vanhuspalveluiden kasvavia kuluja. Vanhusten hoito on selvästi lasten päivähoitokuluja kalliimpaa. Lisäksi se vaatii täysin erilaisen infrastruktuurin. Väistämätön kulujen kasvu näkyy erityisesti muuttotappioalueilla, joissa huoltosuhte vinoutuu eniten.

Väestörakenteen muutosta kuvataan huoltosuhteella, jolla tässä yhteydessä tarkoitetaan työikäisten ja ei-työikäisten suhdetta, eli 15-64 -vuotiaiden määrää suhteessa alle 15-vuotiaisiin ja yli 65-vuotiaisiin. 2000-luvulle saakka huoltosuhte pysyi alle 50:ssä ei-työikäisessä sataa työikäistä kohti. Tilanne on muuttunut merkittävästi ja siinä on myös alueellisia eroja. Joissakin kunnissa väestökehitys on jo nyt varsin hälyttävää ja työikäinen väestö on vähentynyt joka vuosi viimeisen kymmenen vuoden ajan. Kehitys johtuu alhaisen syntyvyyden lisäksi pidentyneestä eliniästä. Huoltosuhteen heikkenemi-

seen vaikuttaa erityisesti yli 65-vuotiaiden määrän kasvu. (Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys 2012, 36-37.)

Kuvio 3: Väestöllinen huoltosuhde 1865-2060



Lähde: Väestötilastot 2012, Tilastokeskus

Vanhushuoltosuhteen muuttuminen ajoittuu voimakkaimmin 2010- ja 2020 – luvuille. Kahdenkymmenen vuoden kuluttua eläkeläisiä on nykyistä enemmän työväestöön nähden. Euroopan unionin 15 jäsenmaan vertailussa Suomen vanhushuoltosuhde on muihin jäsenmaihin verrattuna kaikkein heikoimmassa asemassa, jos ennusteet toteutuvat. Maailmanlaajuisesti tarkasteltuna Suomessa on Japanin jälkeen maailman toiseksi korkein vanhushuoltosuhde. Yli 75-vuotiaiden määrän kasvun syynä on eliniän piteneminen ja suurten ikäluokkien vanheneminen. (Hallipelto 2008, 31; Kauppinen 2005, 30; Koski & Pöyhönen 2006, 27; Lehto 2005, 23–24.)

Ikääntyvä väestö tarvitsee enemmän yhä kalliimpia palveluita ja yhä kauemmin. Vaikka väestön toimintakyky on parantunut, yli 80-vuotiaat ovat tästä huolimatta sosiaali- ja terveyspalvelujen suurkuluttajia, mikä johtaa kuntien sosiaali- ja terveysten kasvuun. Suurten ikäluokkien vanheneminen heijastuu väistämättä palvelujen tarpeen kasvuun. (Hallipelto 2008, 31; Kauppinen 2005, 30; Koski & Pöyhönen 2006, 27; Lehto

2005, 23–24.) Ikääntyneiden omaa toimintakykyä on hyödynnettävä paremmin. Kotipalveluilla voidaan kannustaa omatoimisuuden säilyttämiseen ja välttyä näin kalliilta laitoshoidolta.

Väestön ikääntymisen ja työikäisen väestön vähenemisen myötä pienemmät ikäluokat huolehtivat yhä suuremmasta määrästä väestöä. Nopea korjausliike väestörakenteeseen on mahdotonta. Syntyvyys on kasvussa, mutta syntyvä ikäluokka ei ole tuottava vielä kahteenkymmeneen vuoteen.

Työllisten ja työelämän ulkopuolella olevien suhde muuttuu suurten ikäluokkien jäädessä eläkkeelle. Menot lisääntyvät, mutta maksajien määrä pienenee. Tämä sillä oletuksella, että eläkejärjestelmä säilyy etuusperustaisena. Eläkeläisten määrän kasvu ja sen myötä eläkkeiden kasvu ei olisi suuri uhka, jos työssä olevien määrä kasvaisi samassa suhteessa. Koska näin ei ole, on tuleviin haasteisiin vastattava pidemmällä työurilla. (Lehto 2006, 38–40.) Lakisääteistä eläkeikää on jo nostettu. Työuria pyritään pidentämään myös toisesta päästä. Parhailtaan etsitään ratkaisua nuorten jatkokoulutuksen alkamisen aikaistamiselle ja opiskelutahdin kiristämiseksi. Tavoitteena on saada nuoret työelämään nykyistä aikaisemmin.

3.3.2 Sisäinen muuttoliike kerää väestöä kasvukeskuksiin

Huoltosuhteen negatiiviseen kehittymiseen alueittain ja kunnittain vaikuttaa erityisesti aiempina vuosina ja vuosikymmeninä tapahtunut työikäisen väestön poismuutto (Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys 2012, 37). Väestö keskittyy kasvukeskuksiin ja tiivistää yhdyskuntarakennetta. Kun maan sisäinen muuttoliike jatkaa kasvuaan, kuntien erot kasvavat niin taloudessa kuin huoltosuhteessakin.

Muuttoliike, työssäkäyntiliikenne ja tarve kuntien välisen yhteistoiminnan tehostamiselle vähentävät kuntarajojen merkitystä. (Laine 2006, 401.) Tämä puoltaisikin myöhemmin kuvattavaa kuntakoon laajentamista käsittämään työssäkäyntialueen, jotta alueet saadaan säilytettyä elinvoimaisina. Jokaisella olisi mahdollisuus asua haluamassaan paikassa ja palveluiden tuottamisesta huolehdittaisiin keskitetysti. Toisaalta väestön

keskittymistä pidetään ongelmana, koska harvaan asutuille alueille palveluiden järjestäminen tuottaa ongelmia ja tiheään asutuilla alueilla palveluiden tarve kasvaa.

Muuttoliike on pitkään muovannut alueellista väestökehitystä. Tämä on pitkällä aikavälillä johtanut siihen, että luonnollinen väestökehitys on hyvin erilainen eri osissa maata. Pääosa muuttovirroista suuntautuu suurille kaupunkiseuduille ja niiden välittömään läheisyyteen. Kasvavat alueet sijaitsevat maantieteellisesti yhä pienemmällä alueella. Muuttoliikkeen vaikutus väestön, työpaikkojen ja osaamisen keskittymiseen vahvistaa kuntien eriytymistä. (Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys 2012, 41.)

Alueellisen muuttoliikkeen seurauksena väestö todennäköisesti keskittyy entistä enemmän suuriin kaupunkeihin ja niiden ympäristökuntiin. Muuttoliike tuottaa entistää selkeämmin alueellista eriytymistä ikäihmisten asuttamaan maaseutumaiseen alueeseen sekä työikäisten ja lapsiperheiden asuttamaan kaupunki- ja taajamatyyppeihin alueisiin. Väestö- ja elinkeinorakenteen erilaistumisen myötä myös kuntien roolit muuttuvat. Kaupungistuvat kunnat saavat enemmän kehittämis- ja kehittymisvastuuta. Tämä näkyy esimerkiksi sosiaalipalvelujen tuottamisen uusina vastuunjakoina. Laajempaa väestöpohjaa edellyttävät palvelut muodostavat peruspalveluluonteista erityispalvelua. Jatkuvaan alueiden eriytymiseen liittyy uhkakuvia. Jotkut haja-asutusalueet saattavat tyhjentyä siinä määrin, että alue jää pääosin lomalaisten käyttöön. Jos kuntiin jäävät vain vanhuksat ja työkyvyttömät, ei edellytyksiä palveluiden järjestämiselle ole. (Kanaoja 2008, 75-77.)

Tulomuutto kuntaan lisää asukkaiden tarvitsemien palvelujen tarvetta, mutta toisaalta myös verotuloja. Lähtömuutto puolestaan vähentää palvelujen tarvetta, mutta myös palvelujen kysyntää. Kuntatalouden kannalta muuttajien aikaansaamat hyvinvointipalvelujen kysynnän, palvelujen järjestämisedellytysten muutokset sekä niistä johtuvat välittömät ja välilliset menojen ja tulojen muutokset ovat tärkeitä kysymyksiä. (Kallio 2006, 233–237.)

Muuttovoitollisille kunnille syntyy investointitarpeita asunto- ja infrastruktuuritarpeen lisäksi myös lisääntyvästä koulutus- ja päivähoitokysynnästä johtuen. Muuttotappioalueilla ikärakenteen vanhenemisen voidaan ennakoida lisäävän vanhustenhuoltoa

investointitarvetta asukasta kohden. Molemmissa tapauksissa investointitarpeet voivat realisoitua vasta viiveellä. (Okko & Miettälä ym. 2000, 77-78.)

Maan sisäinen muuttoliike vaikuttaa kuntien elinvoimaisuuteen ja toimintakykyyn. Yhdyskuntarakenne tiivistyy ja väestö muuttaa kaupunkeihin. Maaseutu autioituu ja jäljelle jää harvakseltaan asuvia ikääntyneitä ihmisiä. Lakisääteisten palvelujen tuottaminen heille käy kunnille kalliiksi. Toisaalta taas asukkaita houkuttelevien kuntien investointimenot kasvavat verrattuna tilanteeseen, jossa väestömäärä vähenee. Molemmissa tapauksissa sisäinen muuttoliike hankaloittaa kuntien varautumista, sillä muuttoliikkeen ennakointi voi olla vaikeaa.

Muuttoliikkeen ja luonnollisen väestömuutoksen vaikutukset eroavat toisistaan siten, että luonnollisen väestökasvun vaatima palvelutarpeiden lisäys on ajallisesti ennakoitavissa yleensä paremmin kuin muuttoliikkeen tuoma palvelutarpeen muutos (Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys 2012, 43).

Muuttoliike on perusluonteeltaan äärimmäisen polarisoiva. Toiset kunnat hyötyvät ja saavat myönteisiä kerrannaisvaikutuksia, kun toiset saavat kärsiä kielteisistä vaikutuksista. Kasvuseuduilla muutos merkitsee investointitarpeen lisääntyvää tarvetta, kun taas väestöä menettävillä ja taloudeltaan taantuvilla alueilla tarve uusiin keinoihin talouden ja palvelurakenteen sopeuttamiseksi on suuri. Muuttotappioalueilla aikaisemmin rakennettu infrastruktuuri, palveluverkko ja kiinteistökanta jäävät enenevästi vajaakäyttöön. Haasteet ovat erityisen kovat niillä seuduilla, joissa lähtömuutto on vilkasta ja tulomuutto vähäistä. (Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys 2012, 43.) Kunnissa tämä näkyy esimerkiksi tyhjilleen jääneiden koulurakennusten ja muiden kiinteistöjen myyntinä. Suuret rakennukset ovat kalliita ylläpitää. Korkeiden ylläpito-kustannusten vuoksi ne ovat myös hankalia myytäviä.

Palveluiden tuotannon kannalta ongelmana ovat nopeimmin kasvavat suuret kaupunki-seudut. Suuret kaupungit kokevat maksavansa ympäristökuntien palvelut, vaikka tutkimukset eivät tätä yksiselitteisesti tue. Ympäristökuntien väitetään houkuttelevan hyvätuloiset veronmaksajat asukkaikseen alhaisemmilla veroprosenteilla tai halvemmilla omakotitonteilla. (Koivisto 2006, 105–106.) Hyvätuloiset veronmaksajat olisivat eduksi suurille kaupungeille. Jokaisen kaupungin ja kunnan tehtävänä on huolehtia itse

omista asukkaistaan ja heidän tarvitsemistaan palveluista. Suuremmissa kuntakoossa kulut saataisiin jaettua tasaisemmin. Kynnyksenä on usein se, etteivät taloudellisesti vahvat pienet ympäristökunnat ole kiinnostuneita liitoksesta suuren keskuskaupungin kanssa. Hyvin toimeentulevat kunnat eivät halua ottaa vastuulleen talousongelmaisia kuntia.

Taloudellinen toiminta houkuttelee ihmisiä ja kasvu johtaa kaupungistumiseen. Väestömuutokset, muutto ja endogeeninen kasvu johtavat kumulatiiviseen kasvuun keskuksissa. Maakuntien väliset erot ovat muuttuneet 1990-luvun laman jälkeen. Maakuntatasolla erot ovat kärjistyneet. Varallisuus on muuttoliikkeen seurauksena keskittynyt ja pääomat suuntautuvat yhä tiiviimmin keskuksiin, mikä tukee kumulatiivista teoriaa. Huoltosuhteella on odotetusti voimakkaasti negatiivinen korrelaatio muuttotaseen kanssa. Muuttotappioalueilla huoltosuhdetta heikentää erityisesti ikärakenteen voimakas vanheneminen, joka jatkuessaan aiheuttaa ongelmia kuntien ja niiden asukkaiden talouteen ja hyvinvointiin. (Okko & Miettälä ym. 2000, 93.)

Kaupunkiseutujen sisäiseen kehitykseen vaikuttaa erityisesti se, millaisia tulo- ja lähtömuuttajat ovat yksilöllisiltä, demografisilta ja taloudellisilta ominaisuuksiltaan. Muuttajien profiilin poikkeamat aiheuttavat joko myönteisiä tai kielteisiä kerrannaisvaikutuksia saman kaupunkiseudun sisällä olevien kuntien välillä. Keskuskaupunkien tulomuuttajissa ovat yliedustettuina nuoret, työttömät, työvoiman ulkopuolella olevat, maahanmuuttajat eli pienituloiset väestöryhmät. Lähtömuuttajissa yliedustettuina ovat aktiivi-ikäiset, lapsiperheet, koulutetut eli yleisesti keski- ja hyvätuloiset väestöryhmät. Kehyskunnissa muuttoliikkeen perusmekanismi on päinvastainen, joten ne hyötyvät muuttoliikkeestä. Kaupunkiseudun sisäisissä lähimuutoissa muuttajien rakenteelliset erot ylläpitävät tai voimistavat valmiiksi jo epätasapainoista tilannetta. (Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys 2012, 43-44.)

Kehyskunnat hyötyvät muuttoliikkeestä enemmän kuin keskuskunnat. Kehyskunnilla on tarjota hyvätuloisille ja koulutetuille lapsiperheille suurempia tontteja ja heidän kaipaamaansa asumismukavuutta. Syrjäseutujen pienet kunnat poikkeavat muuttoliikkeessä kahdesta edellä mainituista. Aktiivi-ikäinen väestö kyllä muuttaa pois, mutta myöskään mitään ei tule tilalle. Yliedustettuina ovat työttömät ja työvoiman ulkopuolella olevat.

Muuttajien koostumus saattaa olla pitkällä aikavälillä merkittävä ongelma. Muuttajien ollessa suurelta osin nuoria aikuisia lähtöalueiden ikärakenne vääristyy entisestään. Tämä johtaa ajan myötä huoltosuhteen jyrkkään heikkenemiseen. Lisäksi muuttajat ovat keskimäärin koulutetumpia ja kouluttautumisvaiheessa olevia opiskelijoita, jolloin hyvään koulutukseen perustuvan tuotannon kasvuedellytykset heikkenevät muuttotapioilla alueilla. (Okko & Miettälä ym. 2000, 23.)

3.4 Työvoiman saatavuus

Määrällisesti kuntasektori on suurin palvelualan työnantaja. Kuntatyönantajan palveluksessa oli vuonna 2011 noin 441 000 henkeä. Kaupunkien ja kuntien palveluksessa oli yhteensä 318 000 henkilöä ja kuntayhtymien palveluksessa 123 000 henkilöä. Kunnallisissa palveluissa työskentelevät ovat myös keskimääräistä varttuneempia. Julkisten hyvinvointipalvelujen tuottamisessa tämä on suuri ongelma, kun otetaan huomioon myös palvelutarpeen lisääntyminen. On arvioitu, että väestön ikääntymisen ja palvelujen kysynnän kasvun myötä pelkästään terveystarpeen ja sosiaalitoimeen tarvitaan eläkkeelle siirtyvien lisäksi yli 10 000 uutta hoito- ja hoivatyöntekijää vuosittain. (Hallipelto 2008, 43, kuntatyönantajien internet-sivut) Vaikka kaikkiin vapautuviin toimiin ei palkata uutta työntekijää, on kunnissa ja kuntayhtymissä työskentelevien määrä säilynyt korkeana. Palvelutarpeen lisääntymisen vuoksi henkilöstön kokonaismäärää pystytään tuskin pudottamaan merkittävästi nykyisestä.

Kunnilla ei ole mahdollisuuksia palkata riittävästi pätevää henkilökuntaa ja pulaa henkilöstöstä tulee olemaan varsinkin erityisosaamista edellyttävissä ammateissa. Jotta julkisella sektorilla henkilöstömäärä säilyisi ennallaan, pitäisi julkisen sektorin palkata vuosittain 70 prosenttia kaikesta työmarkkinoille tulevasta uudesta työvoimasta. Tämä ei ole kansantaloudellisesti kestävä, joten julkisen sektorin toiminta vaatii tehostamista ja henkilöstörakenteen tarkoituksenmukaisuuden arviointia. Kun työnjako on hyvin organisoitu ja työntekijöiden osaaminen hyödynnetään mahdollisimman tehokkaasti, työvoimantarve saattaa vähentyä. (Laine 2006, 404; Santamäki-Vuori 2006, 117–118.)

Suomalaisen työelämän erityispiirre ja ongelma on suurten ja pienten ikäluokkien peräkkäisyys. Tämä aiheuttaa parin vuosikymmenen ajan työmarkkinoilla ennen kokemattoman tilanteen. Uusia ammattilaisia on houkuteltava alalle aikaisempaa pienemmistä ikäluokista. Eläkkeelle siirtyvät aiheuttavat nykyisillä palveluratkaisuilla ja -rakenteilla vaikeasti paikattavan työvoima-aukon. Vaikein tilanne on Itä-Suomen maakunnissa. Väestörakenteen muutoksen lisäksi työvoiman saatavuuteen vaikuttaa työikäisen väestön poismuutto alueelta. (Kauppinen 2005, 33–34; Laine 2006, 402–403.) Suurten ikäluokkien synnyttämä ennätyksellisen pieni ikäluokka on aiheuttanut vääristymän väestörakenteessa, joka vaikuttaa myös työvoiman saatavuuteen.

Tilastokeskuksen vuoden 2009 väestöennusteen mukaan vuonna 2020 työikäinen väestö on 140 000 henkilöä pienempi kuin vuonna 2010. Kuntien henkilöstön eläköityminen ja samalla työikäisen väestön pientyminen vaikeuttavat kuntien mahdollisuuksiin vastata palveluvelvoitteistaan. Kuntiin ei saada rekrytoitua riittävästi osaavaa henkilöstöä. Kuntien eläkevakuutuksen tilastojen mukaan kunta-alalta siirtyy eläkkeelle vuosina 2010–2025 yhteensä yli 250 000 henkilöä eli noin puolet nykyisestä henkilöstömäärästä. Eläkepoistuma vaihtelee suurimmissa ammattiryhmissä 27 prosentista 68 prosenttiin. Korkeinta poistuma on kodinhoitajista, sairaala- ja hoitoapulaisista, osastonhoitajista ja siivoojista. Eläkepoistuma on keskimääräistä suurempi ammateissa, joissa koulutusvaatimukset ovat suhteellisen matalat. (Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys 2012, 50.) Matalan koulutusvaatimuksen työpaikoissa myös palkat ovat alhaisemmat. Palkkauksella ei näin ollen saada houkuteltua alalle uusia nuoria. Työ myös koetaan raskaaksi. Haluttomuus korkeimman poistuman työpaikkoihin vaikeuttaa kuntien rekrytointitilannetta.

Poistuma jakautuu alueellisesti ja kunnittain epätasaisesti. Yleisesti voidaan sanoa, että Pohjois- ja Itä-Suomessa on korkea eläkepoistuma. Uudellamaalla ja sen lähistöissä sekä Pohjanmaan maakunnissa on matala eläkepoistuma. Suurimmat määrälliset poistumat kohdentuvat silti Etelä-Suomen suurimpiin maakuntiin. Kunnittain tarkasteltuna eläkepoistuma on suurin pienissä kunnissa, joissa henkilöstö voi olla ikä- ja ammattirakenteeltaan yksipuolisempaa kuin suuressa kunnassa. (Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys 2012, 50-51.) Työvoiman saatavuuteen liittyvät haasteet koskettavat samoja kuntia ja alueita jotka kamppailevat myös väestökehityksensä kanssa.

Työvoima-aukon paikkauksessa esille on noussut työperusteinen maahanmuutto. Se on perusteltua sekä työvoiman saannin että osaamispuhjan vahvistamisen kannalta. Työperusteisia maahanmuuttajia tarvitaan sekä julkisen sektorin että Suomessa toimivien yritysten palvelukseen. Tarvetta on myös uuden yritystoiminnan käynnistäjiksi ja sitä kautta työllistäjiksi. (Hallipelto 2008, 44.) Joidenkin arvioiden mukaan työperäisiä maahanmuuttajia tarvittaisiin 10 000 vuosittain, jotta työvoimanvaje saataisiin paikattua. Tämä on herättänyt myös arvostelua tilanteesta, jossa oman väestön keskuudessa työttömyys on korkealla. Toisaalta työttömyystilastoja vääristävät työkyvyttömät. Lisäksi työttömyys on rakenteellista. Työttömyys ei vähene, vaikka samaan aikaan vallitsisi työvoimapula toisaalla. Näyttää siltä, etteivät työttömät pysty korvaamaan erityisesti hoito- ja hoiva-alalta eläkkeelle siirtyviä ikäluokkia, eikä työperäinen maahanmuutto ole käynnistynyt odotetulla tavalla.

3.5 Pienten kuntien Suomi

Kuntalaitoksemme on rakentunut pitkän historiallisen kehityksen tuloksena. Meillä on tällä hetkellä 320 kuntaa, jotka muodostavat julkisen hallinnon perusjaotuksen. Kuntarakenteemme on ollut pitkään kiistanalainen. Useita kuntaliitoshankkeita on viety läpi ja uusia suunnitellaan. Syyt liitoksiin ovat pitkälti taloudellisia. Kunnat ovat erilaisia jo monilla rakennetekijöillä, joista yksi on asukasluku. Olisi luonnollista, että toimintojen organisointia olisi sopeutettu tähän erilaisuuteen, mutta perusratkaisut ovat olleet tähän mennessä hyvin samankaltaisia. (Harisalo & Rajala ym. 1992, 106-107, Kuntaliiton internet-sivut.) Kuntien lukumäärä on hitaasti laskenut. Kuntia ei ole pakotettu liitoksiin, mutta niihin on kannustettu rahallisin avustuksin. Yleensä tämä on houkutellettu taloudellisesti vaikeassa tilanteessa olevia kuntia liitosratkaisuihin. Köyhien kuntien liitosratkaisuilla ei valitettavasti saavuteta kaivattua hyötyä. Kahden köyhän liitoksesta ei synny yhtä varakasta kuntaa.

Kunnan tehtävänä on järjestää palveluja asukkailleen. Suurin osa yhteiskuntamme julkisista palveluista on kunnallisia. Kuntien historiassa voidaan erottaa kaksi päälinjaa. Ensimmäinen on palvelutuotannon ja sen edellyttämän hallinto-organisaation jatkuva

kasvu ja eriytyminen, joka jatkui aina 1990-luvun alkuun asti. Taustalla on nopeutunut teollistuminen ja hyvinvointivaltion rakentaminen, joka perustui paljolti kuntiin hyvinvointipalveluiden tuottajina ja jakelijoina. Kuntien lakisääteiset tehtävät lisääntyivät ja uusien tehtävien hoitaminen edellytti kuntien henkilöstön kasvua ja erikoistumista, ammatillisten pätevyysvaatimusten lisäämistä, palvelulaitosten rakentamista, kunnallisen yhdyskuntatekniikan järjestämistä sekä kunnallistalouden kasvattamista. Samalla valtion ohjaus ja valvonta lakisääteisten tehtävien hoitamisessa lisääntyi. Toinen kehityslinja koski kunnallisen demokratian ja päätöksenteon kehittymistä kohti kaikkien osallistumisen mahdollistavaa demokratiaa. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 8-13.)

Kunnan palvelutehtävä on laajentunut koko kuntayhdyskuntaa koskevaksi kehittämis-tehtäväksi. Kunnat pyrkivät kehittämään yhdyskuntansa elinoloja kokonaisvaltaisesti vaikuttamalla myös yksityisiin palveluntuottajiin ja muihin kunnassa toimiviin yksiköihin. 1980-luvulle saakka kunnan roolina oli itse tuottaa tarvittavat hyvinvointipalvelut. Myöhemmin vallalle on noussut ajattelu, jonka mukaan kunnan rooliin kuuluu järjestää ja ohjata palveluntuotantoa. Kunta voi rahoittaa ja valvoa palvelun tuottamista ja jakelua. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 9.) Kunta on edelleen vastuussa lakisääteisten palvelujen tuottamisesta kuntalaisille, vaikka sillä ei ole velvoitetta järjestää niitä itse. Ostopalvelujen määrä on kasvussa lähes kaikilla kuntatoiminnan sektoreilla. Merkittävässä osassa ovat mm. palvelukoti- ja asumispalvelut. Laajojen palveluiden tuottaminen on kunnille merkittävä taloudellinen haaste. Sosiaali- ja terveydenhuollon menot ovat kuntien suurin menoerä.

Nykyisen julkisen hallinnon organisaation tietyt toimintamallit juontavat juurensa teollisen toiminnan järjestämisen perusteista. Kunnallishallinnon virkakoneiston rakenne syntyi aikana, joka oli erilainen nykyajan yhteiskuntaan verrattuna. Kunnallishallintomme on organisoitunut kaksoisorganisaatioon muotoon. Ideologisista valinnoista vastaa luottamushenkilöjärjestelmä ja suunnittelu ja toimeenpano on virasto-organisaation harteilla. Asukkaiden vaaleilla valitsevat edustajat luovat poliittiset linjat ja virasto-organisaatio hoitaa keinojen valintaa ja toteutusta. Rinnakkaiset järjestelmät ovat toiminnallisin, rakenteellisin ja vallankäytön sidoksin kietoutuneet toisiinsa. Kunnallishallinnosta on muodostunut hyvinvointivaltion kehittämisen myötä mittava ja monimutkainen koneisto. Kun yhteiskunnan hoidettavaksi on otettu uusia tehtäviä, niitä

varten on perustettu sekä uusi luottamushenkilöelin että virastoyksikkö. (Harisalo & Rajala ym. 1992, 101-103.) Sekä luottamushenkilöiden määrä että virkamieskoneisto on paisunut laajaksi kokonaisuudeksi, jossa suunnittelu, päätöksenteko ja toteutus on monipolvista ja hidasta.

Kunnallista julkista hallintoa ja vallan hajautusta pidetään kuitenkin keskitettyä hallintoa vähemmän byrokraattisena. Lähellä kansalaista toimivat hallinto voi ottaa huomioon vaihtelevat tarpeet, toiveet ja resurssit. Etuna on pidetty myös hallinnon omavastuuta. Kunnat voivat tästä huolimatta toimia tehottomasti, ja ne voivat olla haluttomia toteuttamaan koko yhteiskunnan kannalta tärkeitä uudistuksia. (Oulasvirta 1996, 2-3.)

4 PALVELUTUOTANTOON TARJOTTUJA KEINOJA ONGELMIEN RATKAISEMISEKSI

4.1 Kunnallishallinnon muuttaminen joustavammaksi

Viime vuosisadan alussa Max Weber ennakoi, että yhteiskunnallinen ja poliittinen kehitys tulevat todennäköisesti johtamaan poliittis-hallinnollisten organisaatioiden lisääntyvään eriytymiseen, ammatillistumiseen ja byrokratisoitumiseen. Ennustuksessa oli monia piirteitä, jotka ovat toteutuneet teollistuneissa länsimaissa. Julkinen hallinto on raskas ja sen sosiaalipoliittiset järjestelmät muutosehdotuksille vastustuskykyisiä. Rakenteiden rikkominen on osoittautunut vaikeaksi siitä huolimatta, että muutosten taustalla on parlamentaarinen enemmistö. (Harisalo, Rajala & Ståhlberg 1992, 103; Saari 2011, 7-8.) Kunnallisesta julkishallinnosta on tullut liian byrokraattista ja monimutkaista. Järjestelmät toimivat parlamentaarisen päätöksenteon kautta. Lainsäädäntöä on muutosten sijaan täydennetty tarvittaessa, jolloin sosiaalipoliittiset järjestelmät ovat monimutkaistuneet entisestään. Näiden rakenteiden yksinkertaistaminen ja purkaminen on vaikeaa.

Lainsäädännössä ei ole erikseen säännelty omana työnä toteutuvia palveluita. Käytännössä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuu on uskottu erilaisille hallintoyksiköille kuten sosiaalivirastolle ja terveyskeskukselle. (Heiliö, Kattelus ym. 2006, 107.) Kuntien oman tuotannon kehittämisessä hallintokuntien yhdistely on yksi mahdollisuus. Niiden seurauksena on mahdollisuus erilaisiin kehittämishankkeisiin ja vaihtoehtoisten tuottamismallien kokeiluun. (Malkki 1994, 133.)

Kunnille voidaan antaa hoidettavaksi tehtäviä vain lailla. Uusia tehtäviä säädettäessä on kuitenkin huolehdittava, että kunnilla on edellytykset suoriutua tehtävistään. Valtio ei voi vapautua toteuttamisvastuustaan vain siirtämällä tehtäviä kunnille. Rahoitusperiaate edellyttää, että kunnilla on taloudelliset mahdollisuudet suoriutua tehtävien hoitamis-

ta. (Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys 2012, 104-105.)

Suomessa ryhdyttiin suunnittelemaan julkisen sektorin reformeja jo 1970-luvulla, mutta ne lähtivät varsinaisesti käyntiin vasta 1980-luvun puolella. Uudistuskeskustelu painottui valtion ja kuntien välisen vastuun uudelleen organisoimiseen ja kuntien itsehallintoon muun muassa sosiaali- ja terveyspolitiikassa. 1980-luvun uudistus sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelua ja valtiosuutta koskeva lainsäädäntö (ns. Valtava-uudistus), vapaakuntakokeilut ja hallinnonhajauttaminen lisäsivät kuntien valinnanvapautta palvelujen järjestämisen suhteen. Myöhemmin esille ovat nousseet julkisen ja yksityisen vastuun rajat ja uudelleen määrittely, palvelujen priorisointi ja yksilön vastuun korostaminen. Keskustelua ovat vauhdittaneet myös uudet julkisjohtamisen opit, jossa korostetaan valvontaa, johtajan asemaa ja suoritusten mittaamista sekä tehokkuutta ja suorituksista palkitsemista. Julkiselle tuotannolle vaihtoehtoisina tuotantotapoina on nähty yksityisten yritysten ja perheen osuuden lisääminen. Jälkimmäisessä on korostettu vapaaehtoisuuden ja järjestöjen roolin kasvattamista. (Niemelä 2008, 9; Kanaoja yms. 2008, 17-18; Malkki 1994, 128.)

Vuoden 1984 alusta voimaan tullut uudistus sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelua ja valtiosuutta koskevasta lainsäädännöstä ns. Valtava-uudistus oli osa sosiaalihuollon kokonaisuudistusta. Sitä perusteltiin sillä, että entinen järjestelmä on monimutkainen ja menettelytavat vanhentuneita. Päätöksenteko on tarpeettoman korkealla tasolla, jolloin kunnilla ei ole tarpeeksi liikkumavaraa. Uudistusta perusteltiin *hallinnon kehittämisellä, kansanvaltaisuudella ja tehokkuuden lisäämisellä*. Kunnille annettiin mahdollisuus ostaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja yksityisiltä toimintayksiköiltä. (Niemelä 2008, 19.)

Valtava-uudistuksen toteuttamisen tavoitteena oli keventää turhaa ja päällekkäistä hallintoa kaikilla organisaatiotasolla. Tällä laskettiin olevan hallintokustannuksia vähentävä vaikutus, koska hallintomenettelyjen ja -käytännön yhtenäistäminen sekä yksinkertaistaminen vähentää tarvetta lisätä voimavaroja hallintotehtäviin. Yksityiskohettiin puuttuva valtionhallinnon ohjaus ei antanut kunnille ja kuntainliitoille tarvittavaa liikkumavaraa. Kaikki muutokset jouduttiin saattamaan valtionhallinnon vahvistettavaksi. Tästä aiheutui turhaa työtä ja se vähensi kunnallishallinnon suunnittelu- ja kehittä-

mishaluja. Hallinnon keventämisellä entiset ja uudet voimavarat voidaan näin suunnata paremmin sosiaali- ja terveydenhuollon toimintojen ja palvelujen kehittämiseen ja toteuttamiseen. (HE 101/1981, 6, 12.)

Vuoden 1989 alussa käynnistetyssä vapaakuntakokeilussa tavoitteena oli hyvinvointivaltion kasvun jälkeisen ajan hengen mukaisesti kuntien ja valtion välisen valtasuhteen selkiennyttäminen, kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen ja kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen. Vapaakuntakokeilu oli kunta- ja osin myös valtionhallinnon toiminnan ja rakenteiden pysyvään uudistamiseen pyrkivä, lainsäädännöllä ohjattu kunta-alan uudistushanke. Osa tavoitteista oli jo tuolloin saman sisältöisiä kuin myöhemmät kunta- ja palvelurakennemuutosten yhteydessä esitetyt. (Kanaoja 2008, 48-57.)

Kunnallislain muutos tuli voimaan vuonna 1995 uudessa kuntalaissa. Sen tavoitteena oli olla aikaisempaa joustavampi ja väljempi laki, joka korostaa kunnallista itsehallintoa ja kuntalaisten osallistumisoikeutta. Toimintaympäristön muutoksen vuoksi myös talousvaikeudet rajoittivat kuntien mahdollisuuksia ja pakottivat voimavarojen uudelleenarviointiin. Kuntalain perustelut ovat jatkoa jo 1970-luvulta alkaneesta kehityksestä, jossa kuntien tehtäviä ja päätösvaltaa lisätään kuntien itsehallinnon ja kansanvaltaisuuden nimissä. Kansanvaltaisuuden nähtiin toteutuvan sillä, että päätöksenteko tapahtuu lähellä kuntalaista. Sen nähdään *parantavan palvelujen laatua ja lisäävän taloudellisuutta ja tehokkuutta*. (Niemelä 2008, 28-30.)

Kunta- ja palvelurakennemuutostyö (Paras-hanke) on yksi merkittävimmistä julkista hallintoa ja hyvinvointipalveluita koskevista muutoksista. Kuntarakenteessa on tehty liitoksia, mutta palvelurakenteet eivät ole muuttuneet yhtä nopeasti. Kunnilla on palveluiden järjestämisessä vahva itsehallinto ja järjestämistavat ovat monenkirjavia. Siksi järjestämistapoja on vaikeaa muuttaa laajamittaisesti ja nopeasti. Haastetta lisää se, että hankkeen valmistelu tehtiin keskushallinnossa ja aluetasolla mutta päätökset käytännön toimenpiteistä kunnissa. (Niemelä 2011, 100-101.) Paras-hankkeen alkuperäinen tarkoitus on ollut kuntien taloudellisen tilanteen parantaminen kuntien välistä yhteistyötä lisäämällä ja palveluja yhtenäistämällä.

Vuonna 2012 valmistui puolestaan kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys

kuntaudistuksesta. Sen tavoitteena on elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne, joka perustuu taloudellisen pohjan turvaavalle väestörakenteelle. Elinvoimainen kuntarakenne muodostuu sen mukaan väestöstä, työpaikoista, taloudesta, palveluista, yhdyskuntarakenteesta ja demokratiasta. (Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys 2012, 17.)

4.2 Kuntakoon kasvattaminen ja kuntien lukumäärän vähentäminen

Suomalainen kuntarakenne mainitaan usein keskeisenä syynä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ongelmiin. Valtio ajaa kuntia yhdistymisiin tai vähintään yhteistoimintaan perusterveydenhuollon ja sosiaalipalvelujen järjestämisessä. Nyky-muotoista kuntarakennetta on pidetty esteenä alueiden järkevälle kehittämiselle ja palvelujen saatavuudelle. Taustalla on myös kuntien taloudellisen kantokyvyn kestättömyys.

Talousongelmat johtuvat rakenteellisista tekijöistä kuten epäedullisesta väestörakenteesta, syrjäisestä sijainnista ja väestön vähenemisestä. Lisäksi ne johtuvat siitä, että kunta ei liian pienen väestöpohjan johdosta ole pystynyt varautumaan ennalta arvaamattomiin kertaluonteisiin menoihin. Talousongelmat ovat käytännössä olleet keskeisin pienten kuntien peruste kuntaliitokseen asukasluvultaan suuremman naapurikunnan kanssa. Tällöin kunnan pienestä koosta johtuvat ongelmat ovat poistuneet. Tarpeeseen nähden liitoskehitys on ollut liian hidasta.

Suurempi kuntakoko lisää kuntien edellytyksiä järjestää ja rahoittaa asukkaidensa palvelut. Kuntayhtymien ja hajanaisten sopimusten määrän vähetessä voidaan päästä kevyempään hallintoon ja kehittää demokratiaa. Pitkällä aikavälillä tehtävillä muutoksilla arvioidaan olevan vaikutuksia palveluiden järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin. Kustannussäästöjä arvioidaan syntyvän päällekkäisten toimintojen poistumisesta, mahdollisuudesta hyödyntää yhteisiä voimavaroja nykyistä tehokkaammin ja tarkastella palveluita toisiinsa liittyvinä kokonaisuuksina. (HE 155/2006, 83.)

Kuntarakenteista on käyty voimakkaasti keskustelua 1990-luvun lopulta lähtien.

Uudistusten tavoitteena on ollut suurempi kuntakoko ja kuntaliitoksiin on kannustettu. Toisaalta kannustusta on ollut myös kuntien väliseen tiiviimpään yhteistyöhön. (Niemelä 2008, 45-46.) Suomessa on paljon pieniä kuntia, joiden taloudelliset ja ammatilliset edellytykset turvata palvelut asukkailleen ovat pitkällä aikavälillä riittämättömät. Pienkuntavaltainen ja pirstoutunut kuntarakenne edellyttää monimuotoisia ja päätöksentekojärjestelmältään vaikeasti hahmottuvia kuntien yhteistyömenettelyitä, mikä heikentää demokraattisen päätöksenteon edellytyksiä kunnallisessa toiminnassa. (HE 155/2006, 59.)

Julkisten hyvinvointipalvelujen tuotannon järjestäminen rakenneteoreettiselta kannalta tarkasteltuna painottaa suurtuotannon etujen saavuttamista tehokkaan ja taloudellisen palvelutuotannon avulla. Siinä keskeistä on kunnan riittävä koko taloudellisuuden saavuttamiseksi ja erikoistuneen henkilökunnan hankkimiseksi. (Malkki 1994, 131.)

Kuntarakenteen muutoksilla on yleensä pyritty kuntien lukumäärän pienentämiseen ja kuntakoon kasvattamiseen. Kuntien lukumäärän vähentämispyrkimykset tulivat selvemmin esiin vuoden 1998 kuntajakolaissa. Siinä käsiteltiin kehittämistä ohjaavia laadullisia tavoitteita sekä selvitys-, valmistelu- ja päätöksentekoprosesseja. Pyrkimys oli päästä mm. tavoitteellisempaan, toimintakykyisempään ja taloudellisempaan kuntajakoon. Kuntajakomuutosten odotettiin tehostavan kuntien toimintaa ja synnyttävän säästöjä pidemmällä aikavälillä. (Niemelä 2008, 36-37.)

Kuntajakolain perusteluissa kuntien rakenteellisten toimintaedellytysten erilaisuutta ja korvaavien järjestelyjen tarvetta ja pienten kuntien tilannetta pidettiin ongelmallisena. Ongelmien ratkaiseminen edellytti alueellisesti ehyitä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimivia kuntia. Argumentit kuntarakenteen ongelmista ovat lähes samat kuin 1960-luvun kuntauudistuksessa. Kuntien yhdistymisiä muutettiin kannustavammaksi. Maassa on suuri määrä taloudellisilta voimavaroiltaan heikkoja kuntia, joiden ongelmat voitaisiin ratkaista kuntajaotusta kehittämällä. (Niemelä 2011, 104-105.)

Kuntarakenne on Suomessa muuttunut viimeisten vuosikymmenten aikana erityisesti kuntaliitosten seurauksena. Myös muuttoliike vaikuttaa kaupunkimaisten ja maaseutu- maisten kuntien väliseen väestön määrälliseen suhteeseen. Ns. Paras -hankkeen keskeinen tavoite on ollut toimintakykyisen kuntarakenteen muodostaminen. Talousnä-

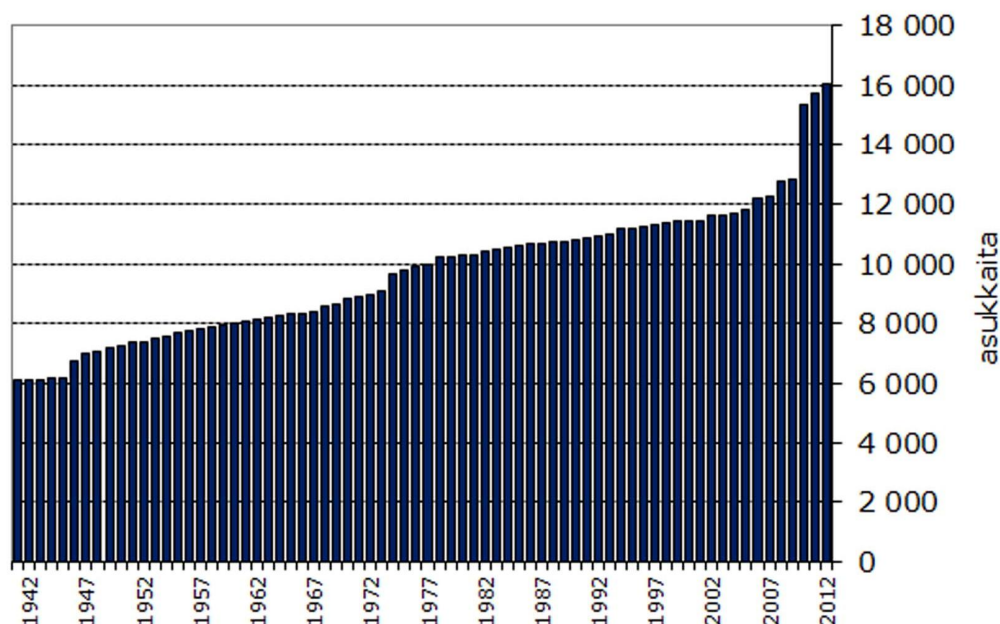
kymät edellyttävät tuottavuuden nostamista kaikilla sektoreilla, jolloin palvelujen lisääminen on tehtävä aikaisempaa alhaisemmilla yksikkökustannuksilla. Paras - hankkeen mukainen muutos kuntakentässä on ollut lähinnä kuntien määrällinen väheneminen ja kuntakoon kasvu. Toisaalta on tavoiteltu palvelujen järjestämisen hallinnollista moninaistumista. (Kanaoja 2008, 79-80.)

Vuosi	kuntien määrä
1980	464
1985	461
1990	460
1995	455
2000	452
2005	432
2006	431
2007	416
2008	415
2009	348
2010	342
2011	336
2012	336
2013	320
2014	320

Vuodesta 1980 kuntien määrä on laskenut vuoteen 2007 mennessä 48 kunnalla. Esimerkiksi työssäkäyntialueeseen pohjautuvia useamman liitoksia on tapahtunut vähän, vaikka niitä pidettiin uudistusten perusteluissa taloudellisesti kannattavina. Vuoden 2007 jälkeen kuntaliitosten toteutuminen on ollut nopeampaa.

2000-luvulla toteutuneet kuntaliitokset ovat vähentäneet erityisesti kaikkein pienimpien alle 2 000 asukkaan kuntien määrää. Tästä huolimatta kuntarakenne on edelleen pirstaleinen. Suomessa on edelleen pieniä ja taloudelliselta kantokyvyltään heikkoja kuntia. Ikääntyvässä Suomessa niiden mahdollisuus vastata palveluveloitteeseen on yhä haasteellisempi. Heikon taloudellisen tilanteensa vuoksi ne eivät myöskään ole houkuttelevia kumpaneita muille kunnille. (Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys 2012, 29.)

Keskimääräinen kuntakoko 1920-2012



Lähde: Kuntaliiton internet-sivut (viitattu 22.2.2014)

Vuonna 2005 käynnistettyä kunta- ja palvelurakennemuutoksen tarkoitus oli edelleen vahvistaa kuntarakennetta yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin. Lisäksi palvelurakennetta vahvistettaisiin kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja ja lisäämällä kuntien yhteistoimintaa. Tavoitteena on varmistaa koko maassa laadukkaat ja kansalaisten saatavilla olevat palvelut. (HE 155/2006, 1.)

Kuntajaon yhtenä lähtökohtana oli kunnan muodostuminen työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on riittävät taloudelliset ja henkilöstövoimavaralliset edellytykset. Riittävillä väestöpohjilla turvataan rahoitus, henkilöstön rekrytointi ja osaaminen sekä palveluiden laatu ja palveluverkon kattavuus. Riittävä väestöpohja vähentää kustannusten satunnaisvaihtelua sekä erillisten tasausjärjestelmien tarvetta. (HE 155/2006, 74, 76-78.)

Paras -hankkeessa muutoksella tähdätään väestöpohjaan, joka on riittävä sosiaali- ja terveyspalvelujen tarpeen ja vaadittavan asiantuntemuksen kannalta. Sen on myös oltava taloudellisesti järkevää. Paras-hankkeen asiakirjojen mukaan väestöpohjan tulee olla vähintään 20 000 asukasta, minkä arvioidaan mahdollistavan taloudellisesti järkevä

palvelujen tuottaminen. Vaihtoehtoisissa palvelut on jaettu lähipalveluihin (20 000-30 000 asukasta), seudullisiin palveluihin (lähipalvelujen ja maakunnallisten palvelujen välillä) ja maakunnallisiin palveluihin (100 000-200 000 asukasta). Näiden lisäksi tarvitaan valtakunnallisen tason palveluita, joiden väestöpohja on ns. miljoonapiiri. Paras-hankkeessa maakunnalliset palvelut turvataan jakamalla maa kuntayhtymiin. (Kanaoja 2008, 176-177.)

Hallituksen esityksessä kunta- ja palvelurakenne uudistuksessa suurempia organisaatioita sosiaali- ja terveystalouksissa perustellaan sillä, että ne mahdollistavat palvelujen joustavan ja tehokkaan järjestämisen sekä mittakaavaetujen hyödyntämisen. Esimerkiksi perusterveydenhuollossa on arvioitu, että noin kymmenen lääkärin terveyskeskus on perusterveydenhuollon palvelujen kannalta riittävän suuri ja samalla riittävän kokoinen turvaamaan toimivat päivystys- ja sijaisjärjestelyt. Myös henkilöstön saatavuus ja osaamisen turvaaminen ovat keskeisiä perusteita suuremmalle yksikkökoolle peruspalvelujärjestelmässä. (HE 155/2006, 37.)

Palveluiden järjestämisen tehokkuutta suuremmissa organisaatioissa käytetään perusteluna myös viimeisimmässä kuntaudistuksessa. Riittävän kokoisilla vastuunkantajilla on mahdollisuus käyttää erilaisia keinoja lähipalveluiden järjestämiseen ja palveluiden saatavuuden parantamiseen. Pirstaleisen palvelurakenteen kokonaisuuden johtaminen ja ohjattavuus on heikko, mikä aiheuttaa väestön eriarvoisuutta. Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän esityksen lähtökohtana on elinvoimaisen ja toiminnallisen kuntarakenteen muodostaminen. Kuntaliitosta ei pidetä tavoitteena vaan keinona rakentaa elinvoimainen ja toimintakykyinen uusi kunta. Työryhmä katsoo, että kuntien talouskehitys edellyttää aikaisempaa tehostetumpia kuntaliitoksia. (Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys 2012, 10, 70.)

Kuntaudistusta ja kuntakoon suurentamista on perusteltu muun muassa perusoikeuksien turvaamisella. Monet nykyisistä kunnista ovat väestöpohjaltaan ja verotuloiltaan liian heikkoja järjestämään perusoikeuksia turvaavia palveluja. Yhdenvertaisuusperiaatteen voidaan katsoa edellyttävän suunnilleen samanlaista palvelujen tasoa henkilön asuinpaikasta riippumatta. (Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys 2012, 178.)

Kuntaudistuksessa kuntakoon kasvattamista ja kuntaliitoksia perustellaan myös

taloudellisilla kysymyksillä. Kuntatalouden tila on pysynyt kroonisesti kireänä ja lainakanta on kolminkertaistunut viimeisen 10 vuoden aikana. Myös väestön ikääntyminen ja muuttoliike aiheuttavat ongelmia pienemmille ja taloudellisesti heikoille kunnille. Pelkkä kuntakoon kasvattaminen ei paranna kuntatalouden vakautta. Kuntakoon kasvattaminen kuitenkin monipuolistaa toimialarakennetta ja vahvistaa kunnan veropohjaa. (Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys 2012, 68.)

Yhteistoiminta-alueiden sijaan kuntauudistus painottaa vahvoja peruskuntia. Peruskuntaan perustuvassa palvelurakenteessa valta ja vastuu palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta on yhdellä taholla. Vahva ja itsenäinen kunta pystyy hallitsemaan markkinoita palveluiden tuotantotapojen monipuolistuessa. Se myös pystyy vastaamaan vaatimuksiin asukkaiden valinnanvapauden lisäämisestä. Tarve yhteistoimintarakenteille vähenee, mikä selkeyttää ja yksinkertaistaa hallintoa. Tämä puolestaan vahvistaa paikallista demokratiaa. Työryhmän esitys kuntarakenteeksi tukee sosiaali- ja terveydenhuollon kuntapohjaista järjestämistä siten, että kuntarakenne muodostaa pohjan sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteiden uudistamiselle. (Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys 2012, 94, 159.)

4.3 Kuntien välisen yhteistyön lisääminen

Kuntien välinen yhteistoiminta on ollut mahdollista kuntajärjestelmän synnystä lähtien. Laajemmin se käynnistyi 1920-luvulla. Kuntalain 76 §:n mukaan kuntien yhteistoiminta perustuu kuntien välisiin sopimuksiin. Mahdollisuus kuntien väliseen yhteistyöhön ja sen lisäämiseen on noussut esille kaikissa kuntien palvelutuotantoon liittyvissä uudistuksissa.

Yhteistoiminta on syntynyt vastauksena paikallisiin käytännön tarpeisiin. Toimintojen laajetessa ja monimutkaistuessa yksittäiset kunnat eivät ole pystyneet tarjoamaan itse kaikkia niitä toimintoja, joita eri yhteyksissä niille on katsottu kuuluvan. Yhteistyöllä haetaan mm. taloudellisia hyötyjä. Yhteistoiminnan järjestelyissä pyritään kaikkia osapuolia tyydyttäviin ratkaisuihin. Yhteistoiminnalla on mahdollisuus rationalisoida toimintoja ja hoitaa tehtävät mahdollisimman edullisesti, mutta säilyttää samalla

kunnallinen itsehallinto. Sopimukseen perustuvassa yhteistoiminnan muodossa on kyse julkisoikeudellisesta sopimuksesta, jonka piiriin kuuluvat tehtävät hoitaa yksi sopijakunta. Tässä menettelyssä etuina pidetään nopeutta, yksinkertaisuutta ja joustavuutta. (Harisalo, Rajala & Ståhlberg 1992, 110–114.)

Valtava-uudistuksessa kunnille annettiin entistä laajempi mahdollisuus järjestää sosiaali- ja terveydenhuoltonsa paikalliset olot ja taloudellisuus parhaiten huomioiden. Kunta saattoi järjestää sosiaali- ja terveydenhuoltonsa itse tai yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa tai olemalla jäsen kuntainliitossa. Kunta voi myös hankkia palveluita valtiolta, toiselta kunnalta, kuntainliitolta tai muulta tuottajalta, kuten seurakunnalta, yhdistykseltä, yhtiöltä tai muulta yksityiseltä taholta. (HE 101/1981, 18.)

Paras -hankkeessa todettiin, että useimmat kunnat ovat liian pieniä tuottamaan itse kaikkia peruspalveluja eikä niillä ole riittäviä edellytyksiä huolehtia yksin erityisosaimista vaativista palveluista. Kuntien välisellä yhteistyöllä on pyritty turvaamaan, että maan kaikissa osissa asukkailla on yhdenvertaiset mahdollisuudet saada korkeatasoisia sosiaali- ja terveydenhuollon perus- ja erityispalveluja ja että palvelut olisivat tehokkaasti järjestetty. (HE 155/2006, 17.) Perusterveydenhuollosta tai siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalitoimintehtävistä huolehtivalla alueella olisi oltava vähintään noin 20 000 asukasta. (HE 155/2006, 1.) Yhdenvertaisuuden lisäksi Paras -hankkeessa kuntien yhteistyötä perusteltiin sillä, että kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluita yhteen, voidaan palvelutuotantoa vahvistaa.

Kunta- ja palvelurakennemuutostusta koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että sekä perus- että erityispalvelujen saatavuus on väestön näkökulmasta osittain sattumanvaraista ja asuinpaikasta riippuvaista. Pienten kuntien käytössä ei ole riittävästi koulutettua henkilöstöä erityispalveluihin, koska niiden tuottamisen edellyttämät ylikunnalliset palvelurakenteet ovat heikosti kehittyneet tai puuttuvat kokonaan. Laajempien järjestäjien on helpompi saada uutta ammattitaitoista työvoimaa, ja ne edistävät pitkällä aikavälillä henkilöstön työpaikkojen pysyvyyttä, lisäävät uralla etenemisen mahdollisuuksia ja parantavat edellytyksiä ammatilliseen kehittymiseen. Seudullinen ja alueellinen yhteistyö on asetettu keskeiseksi tavoitteeksi sekä terveyden-

huollon että sosiaalialan tulevaisuuden turvaamisesta koskevissa valtioneuvoston periaatepäätöksissä. *Palvelujen saatavuuden turvaaminen* kaikissa osissa sekä tuottavuuden lisääminen edellyttäisi kuitenkin nykyistä selvästi pidemmälle menevää kuntien välistä yhteistyötä ja työnjakoa. (HE 155/2006, 60-61, 82-89.)

Yhteistoiminnan vahvistamiseksi kunnat saattoivat perustaa yhteistoiminta-alueen, joka muodostuu toiminnallisesta kokonaisuudesta. Alue voi olla yhteinen toimielin tai kuntayhtymä. Yhteistoiminta-alueiden ja laajan väestöpohjan kuntayhtymien perustamisessa on tavoitteena vahvistaa ehkäisevää työtä, turvata peruspalveluiden *saatavuus, laatu ja rahoitus*, edistää väestön terveyttä ja hyvinvointia, kaventaa hyvinvointieroja, parantaa palveluiden vaikuttavuutta ja hallita kustannuskehitystä. (HE 155/2006, 75.) Yhteistyötä pyrittiin lisäämään vuoden 2005 valtiosuuslain muutoksella, joka mahdollisti harkinnanvaraisen yhteistoiminta-avustuksen. Kuntien yhteistyökokeilut olivat osittain liian kevyitä ratkaisuja. Uudistuksilla ei onnistuttu lisäämään kuntien välistä yhteistyötä hyvinvointipalvelujen järjestämisessä. Tämä johti politiikkaan, jossa kuntaliitokset nähdään välttämättömyytenä. (Niemelä 2011, 105-108.)

Yhteistoimintaa perustellaan sillä, että sen tavoitteena on ollut kuntalisille tärkeiden palveluiden *järjestämisen turvaaminen sekä kunnan toimintakyvyn tai toiminnan taloudellisuuden parantaminen*. Valtio on tukenut kuntien laaja-alaista yhteistoimintaa vuodesta 2005 lähtien yhteistoiminta-avustusta myöntämällä. Avustusta voidaan myöntää kuntien laaja-alaiseen tai kuntien palvelujen järjestämisen, talouden ja kehittämisen kannalta merkittävään yhteistoimintaan. (HE 155/2006, 28-29.)

Yhteistoiminnan tarve on lisääntynyt edelleen. Palvelurakenteiden luomisessa kunnat on voitu velvoittaa yhteistoimintaan, mikä on johtanut palvelurakenteiden voimakkaaseen eriytymiseen kuntarakenteista. Uusina perusteina väestöpohjan lisäksi on palvelujen saatavuuden turvaaminen ja yhdenvertainen saatavuus. Koska pienillä kunnilla tarve yhteistoimintaan on suurempi kuin isoilla, kohdistuvat velvoitteet erityisesti pieniin kuntiin ja niiden palvelurakenteisiin. Yksittäisten kuntien näkökulmasta tämä näyttäytyisi kansanvaltaisuuden kaventumisena, koska päätösvalta karkaa kuntien valtuustojen sijaan yhteistoimintaelimille. (Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys 2012, 93-94, 168.)

Esitetty kuntauudistus vähentäisi yhteistoiminnan tarvetta, koska uudet laajemmat kunnat kykenisivät vastaamaan kasvaviin sekä sisällöllisesti eriytyviin palvelutarpeisiin. Tulevaisuudessa palvelujen järjestäminen voisi rakentua peruskuntien varaan. Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän esittämä kuntarakenne muodostaisi pohjan sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteiden uudistamiselle ja vastuorganisaatioiden määrän vähentämiselle. (Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys 2012, 192.)

4.4 Palvelujen tuotannon ulkoistaminen

Kunnan lakisääteisistä velvollisuuksista erotetaan toisistaan palvelujen järjestäminen ja palvelujen tuottaminen. Järjestämisvelvollisuudessa kunta huolehtii siitä, että tarpeen mukaisia palveluita on saatavissa. Palvelujen tuottamisen kunta voi toteuttaa eri tavoin. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta säädettyssä laissa todetaan toiminnan järjestämisestä seuraavaa: Kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät 1) hoitamalla toiminnan itse, 2) sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa, 3) olemalla jäsen kuntayhtymässä, 4) hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta tai yksityiseltä palveluntuottajalta tai 5) antamalla palvelunkäyttäjälle palvelusetelin, jolla sitoutuu maksamaan palvelun kunnan hyväksymältä yksityiseltä palveluntuottajalta. Kunnat järjestävät ostopalveluina noin 20-25 prosenttia sosiaalipalveluista. (Kanaoja 2008, 175-176.)

Suomalaisen sosiaalipolitiikan keskeisiä vahvuuksia on ollut tasapaino julkisen hoivan, kolmannen sektorin ja yritystoiminnan kesken. Kolmannen sektorin hoivan etuna on läheinen kosketus kansalaisyhteiskuntaan. Yksityinen toiminta on täydentänyt omalla dynamiikallaan palvelujen kokonaisuutta ja haastanut julkista järjestelmää muun muassa organisoinnissa ja johtamisessa. (Väärälä 2011, 44.)

Kuntien ulkopuolisia palvelujen tuottajia ovat kolmatta sektoria edustavat järjestöt ja säätiöt, yksityiset yritykset ja pieneltä osin valtio. Hallituksen esityksessä (155/2006,

29) todetaan, että kunnallista palvelujärjestelmää täydentävät yksityisen ja kolmannen sektorin tarjoamat palvelut. Sosiaalihuollossa on pitkä perinne vapaaehtoisten järjestöjen ja säätiöiden palvelujen ostamisesta oman tuotannon täydennyksenä. Järjestöt ovat yleensä keskittyneet tietyn väestöryhmän tarvitsemiin palveluihin ja niiden tuottamiseen. Palvelurakenteen porrastamisen puuttumisen vuoksi järjestöt ja muut kolmannen sektorin toimijat ovat vastanneet väestömäärältään pienten ja vaativaa osaamista edellyttävien ryhmien palvelutarpeisiin. Järjestöillä on myös vahva motivaatio oman kohderyhmänsä palvelujen kehittämiseen. Vapaaehtoisten järjestöjen rinnalle on syntynyt myös yksityisiä sosiaalipalvelujen tuottajia. (Kanaoja 2008, 191-192.)

Markkinaistuminen on ollut erityisen näkyvä kuntapalvelujen muutostrendi. Esimerkiksi Matti Vanhasen toinen hallitus ilmoitti edistävänsä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin kumppanuutta palvelutuotannossa. Lisäksi hallitus ilmoitti kannustavansa tilaaja-tuottaja -mallien käyttöönottoa. Kunnat järjestävätkin yhä suuremman osan sosiaalipalveluista ostamalla ne järjestöiltä tai yrityksiltä. (Palola & Parpo 2011, 70-71.)

Palvelutuotannon tehostamiseksi ja laadun turvaamiseksi kunnat ovat kehittäneet muun muassa markkinaehtoisia tuotantotapoja esimerkiksi tilaaja-tuottaja-mallin ja vastaavien mallien pohjalta. Tilaaja-tuottajamallien käyttöönotto ja hyötyjen saavuttaminen edellyttävät palvelujen monipuolista hankintaosaamista kuten palvelutarpeen arviointia. Toimivat palvelumarkkinat ja kilpailu vaativat lisäksi useita palvelujen tarjoajia, mikä on mahdollista vain tiheimmin asutuilla alueilla. Osaamisessa on vielä merkittäviä puutteita sekä kunta- että tuottajatahoilla. (HE 155/2006, 68.)

Tilaaja-tuottaja mallissa kunta tekee sopimuksen palvelun tuottajan kanssa ja suorittaa palvelun tilaamisen. Tilaaja määrittelee palvelujen tarpeet ja laatutason. Tuottajan vastuulla on tuottaa halutut palvelut. Asiakas valitsee haluamansa tuottajan ostopalvelusopimuksen tehneiden tuottajien väliltä. Tilaaja-tuottaja -malli on yleistynyt sosiaalialan piirissä, mutta kokemukset ovat vielä vähäisiä. Toistaiseksi malli ei ole lunastanut sille asetettuja odotuksia. Ulkomailta saatujen kokemusten mukaan taloudelliset edut ovat jääneet ohimeneviksi ja osaaminen tilaajaroolissa on koettu puutteelliseksi. (Kanaoja 2008, 182; Malkki 1994, 136.)

Kunnat ovat voineet käyttää palveluseteliä palvelutuotannossa vuodesta 2004 lähtien.

Tuolloin palveluseteli otettiin käyttöön kotipalveluissa. Käyttö laajeni kaikkiin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Palvelulla tavoitellaan julkisen sektorin palvelutuotannon uudistamista. Sillä halutaan tehostaa ja monipuolistaa palvelutuotantoa, lisätä julkisen ja yksityisen sektorin välistä yhteistyötä, purkaa hoitonojoja ja lisätä asiakkaiden valinnanvapautta sekä kuntien välistä yhteistyötä. Käytännössä palvelusetelillä tavoitellaan sekä julkisen että markkinaperustaisen tuotantojärjestelmän etuja. (Hakala & Weckström 2011, 232, Palola 2011, 288.) Kunnan myöntämällä palvelusetelillä voidaan rahoittaa yksityiseltä palveluntuottajalta hankittu palvelu kokonaisuudessaan tai osittain. Palvelusetelit voivat helpottaa julkisen sektorin palveluiden kuormitusta, mutta uhkana on palvelujen käytön eriarvoistuminen. Jos omavastuuosuus jätetään suureksi, pienituloisten kynnys niiden käyttämiseen kasvaa. (Palola & Parpo 2011, 71.)

Suomessa palvelusetelin kehittämisen tavat ovat perustuneet kansainvälisiin esimerkeihin ja niistä saatuihin kokemuksiin. Ulkomailta tavoite on ollut korostaa asiakkaiden valinnanvapautta. Toisaalta myös poistaa palvelukatveja, luoda työpaikkoja ja vähentää mm. kalliin laitoshoidon käyttöä. Palveluseteliä on Suomessa kokeiltu vanhuspalveluissa, päivähoidossa ja omaishuollossa. Pää tavoite Suomessa on tukea vanhusten kotona asumista ja ehkäistä pitkäaikaista laitoshoidoa. (Hakala & Weckström 2011, 233–237.)

Markkinatalouden ja kilpailun näkökulmasta palveluseteli soveltuu parhaiten sellaisiin palveluihin, joissa on riittävästi tarjontaa ja kysyntää pitämässä palvelujen hinta ja laatutaso kohtuullisena. Palvelusetelijärjestelmä ei saa tulla kalliimmaksi kuin perinteinen tapa järjestää vastaava palvelu. Tavoite on saavuttaa säästöjä pitkällä aikavälillä. Palveluseteliin siirtyminen ei ole vähentänyt kunnan omaa palvelutuotantoa, mutta on purkanut patoutunutta kysyntää. Tämä nostaa lyhyellä aikavälillä kustannuksia. Säästöt syntyvät markkinoiden laajentuessa ja hintatason laskiessa. Takeita kustannusten pienenemiseen ei voida kuitenkaan taata. (Hakala & Weckström 2011, 247–248.) Palveluseteli on levinnyt Suomessa hitaasti. Palveluiden järjestäminen yksityisten palveluntuottajien avulla edellyttää palvelutuotannon tuotteistamista, mikä mahdollistaa tuotantokustannusten ja hintojen vertailun.

Palvelusetelin yhtenä ajatuksena on asiakkaan valinnanvapauden lisääntyminen. Kun kunnat määrittävät palvelusetelin arvon alhaisemmaksi kuin kunnan omasta tuotannosta aiheutuvat menot, palvelujen tarjontaa ajatellaan voitavan lisätä kustannuksia lisäämät-

tä. Eriarvoistumisen riskiä ei pohdita, vaikka asiakkaan kustannukset lisääntyvät, koska lähtökohtana on asukkaiden ja asiakkaiden oikeudenmukainen ja tasapuolinen kohtelu. Palvelusetelin käyttö edellyttää myös, että asiakas kykenee itse tekemään valintoja ja valvomaan saamansa palvelun laatua. (Palola 2011, 289–290.)

4.5 Rahoitusvastuun muuttaminen

1980-luvulla sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksia yhtenäistettiin ja Valtava-uudistuksen myötä saatiin sosiaalihuoltoon yhtenäisempi valtion rahoituksen ja suunnittelun malli. Valtava-uudistus toi sosiaali- ja terveydenhuoltoon yhdenmukaisen valtionosuusjärjestelmän ja vuosittain tarkastettavan suunnittelujärjestelmän. Uudistus käynnisti monissa kunnissa organisaatiouudistuksia. Alueellinen organisaatio oli askel korjaavasta sosiaalihuollosta laaja-alaiseen kunnalliseen sosiaali- ja terveystalouteen. Vapaakuntakokeilu loi kunnille mahdollisuuksia kuntakohtaisiin ratkaisuihin ja synnytti aitoja uudistuksia. Se ei kuitenkaan johtanut laajoihin rakenteellisiin muutoksiin. (Kanaoja 2008, 48-55.)

Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintojen erisuuruiset valtionosuudet johtivat siihen, että kunnat ja kuntainliitot pyrkivät kehittämään toimintoja erityisesti niillä aloilla, joilla valtionosuus on korkein. Kehitys aiheuttaa kalliita ja epätarkoituksenmukaisia ratkaisuja, kuten laitoshoidon epätarkoituksen mukaista lisäämistä. Valtionosuusjärjestelmä oli kalliita ratkaisuja suosiva ja taloudellisuutta syrjivä. Avohuollon kehittäminen olisi toiminnallisesti ja taloudellisesti edullisempaa. Valtionosuusjärjestelmää ehdotettiin yhtenäistettäväksi siten, että valtionosuus suoritettaisiin kunnalle tai kuntaliitolle yhtenä kokonaisuutena. Tämä nopeuttaisi valtionosuuksien suorittamista ja vähentäisi hallintokustannuksia. (HE 101/1981, 4-9.)

Lukuisten erilaisten ja erillisten valtionosuuksien ja -avustusten sijasta valtionosuus suoritettaisiin suoraan kunnille ja kuntainliitoille. Tämä merkitsee valtionosuusmaksustusten ja -selvitysten määrän vähenemistä useilla tuhansilla. Se, että valtionosuudet suoritetaan kunnille ja kuntainliitoille, eikä yksityisille valtionapulaitoksille, johtaa siihen, että yksityisten yhteisöjen, säätiöiden ja muiden yksityisten ylläpitämät

toimintayksiköt eivät enää muodollisesti ole suoranaisia valtionapulaitoksia. (HE 101/1981, 26-29.)

Kustannuksiin perustunut valtionosuus oli tuonut kuntiin lisää valtion rahaa, mutta nostanut myös valtion kustannuksia. Järjestelmä uudistettiin vuonna 1992 siten, että perusteena olivatkin kuntien väestörakenteet ja muut kuntakohtaiset tekijät. Yhtenä kokonaisuutena suoritettava valtionosuus antoi myös kunnille mahdollisuudet toteuttaa palvelut paikalliset tarpeet huomioiden, tehokkaalla ja tuottavalla tavalla. (Kanaoja 2008, 59.) Rahoituksellisesti sosiaalihuolto tuli samanarvoiseen asemaan terveydenhuollon kanssa. Kunnat alkoivat saada valtionosuutta mm. vanhainkotien rakentamiseen ja toimeentulotukeen. (Palola & Parpo 2011, 50.)

1990-luvulla kustannuksiin perustuvat valtionosuudet muuttuivat väestöpohjaan perustuviksi. Ne antoivat kunnille enemmän vapautta keinojen valinnassa, mutta eivät velvoitteiden toteuttamisessa. Sen ajan yhteiskunnallinen ja taloudellinen kehitys muutti kunnallisen sosiaalihuollon toimintaympäristöä. Talouden alamäki heijastui tulojen vähenemisenä sekä asiakkaiden ja kustannusten huomattavana kasvuna. Vaihtoehtoisten muutospolkujen etsimisen sijaan keskityttiin selviytymiskeinojen keksimiseen. (Kanaoja 2008, 50.)

2000-luvulla korjaavien toimenpiteiden kustannukset säilyivät suurina. Julkishallinnon ja taloudellisten voimavarojen rajat pakottavat kunnat tekemään ratkaisuja ja valintoja keskenään kilpailevien hyvien asioiden välillä. Sosiaalipalveluja koskevat velvoitteet ovat etusijalla, joita myös valtio painottaa. Ennakoiva ja ehkäisevä toiminta on huono kilpailuvaltti ympäristössä, jossa odotetaan tuloksia yhden budjettikauden aikana. (Kanaoja 2008, 51-52.)

Paras- hankkeessa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää esitettiin uudistettavaksi. Tavoitteena on yksinkertainen ja läpinäkyvä järjestelmä. Uudistuksessa päätettäisiin kuntien verotulopohjan vahvistamisesta siirtämällä verovähennyksiä valtion rasitukseksi sekä poistettaisiin kuntien rahoitusjärjestelmään liittyvät kuntien yhdistymisen ja yhteistyön esteet. Eräiden tehtävien järjestämisen ja rahoitusvastuuta esitettiin siirrettäväksi kunnilta valtiolle. (HE 155/2006, 2.)

Rahoitusvastuun muutoksen tavoitteena on menojen kasvun hillintä. Kustannusten hallinnan parantamiseksi on välttämätöntä selvittää rahoitusratkaisuja, joilla vältetään kalliiden palvelujen kunnille aiheuttamat äkilliset satunnaisvaihtelut ja määritellään kokonaiskustannusten kehys etukäteen sekä sitoudutaan sovittujen ratkaisujen noudattamiseen. (HE 155/2006, 103.)

Kuntauudistusta selvittänyt kunnallishallinnon rakennetyöryhmä katsoo, että kuntien talouskehitys edellyttää kuntaliitosten toteuttamisessa aikaisempaa tehokkaampaa liitostapaa. Kuntien supistuva veropohja tuo ongelmia, vaikka peruspalvelut turvattiin valtionosuusjärjestelmästä, koska mahdollisuudet parantaa muita kuntalaisten viihtyvyyteen vaikuttavia palveluja heikkenevät. (Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys 2012, 10, 45.)

Laskelmien mukaan julkisen talouden kestävyysvaje on noin 5 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon vuonna 2015. Julkisen talouden tasapainoa tulisi kohentaa joko verotusta kiristämällä tai menoja karsimalla, jotta velkaantuminen ei alkaisi kasvaa hallitsemattomasti. Osana ongelmanratkaisua tarvitaan myös talouskasvua ja rakenteellisia uudistuksia. Rakenteelliset toimet auttavat korkeampaa työllisyysastetta, pidempiä työuria, julkisten palveluiden parempaa tuottavuutta, tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Taloustilanne kärjistyy erityisesti niissä kunnissa, jotka ovat jo sopeuttaneet merkittävästi omaa toimintaansa. (Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys 2012, 56-61.)

Kuntaliitoksia ja kuntakoon kasvattamista tavoittelevalla kuntauudistuksella perustellaan kuntakoon kasvattamista sillä, että se monipuolistaa ja vahvistaa kunnan veropohjaa. Tämä nähdään tärkeänä kuntatalouden vakauden parantamisen kannalta. Jos kuntatalous joudutaan pitämään tasapainossa veroprosenttia korottamalla, vääristyy verorakenne työn verotusta kiristävään suuntaan. (Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys 2012, 68-69.)

Sosiaali- ja terveydenhuollon integraatioon liittyy myös rahoitusvastuun integraatio. Järjestämisvastuussa olevan tahon tulisi pystyä rahoittamaan tehtävänsä mahdollisimman pitkälle omalla tulorahoituksellaan. Jos järjestämisvastuussa on kunta, tulee sen olla riittävän elinvoimainen suoriutuakseen tehtävästä. Kuntien maksuosuuksien tulee muodostua yhteistä vastuunjakoa korostavasti. Järjestämis- ja rahoitusvastuun

yhteydellä on merkittävä vaikutus myös valtionosuusjärjestelmään, jota tulee uudistaa, toteaa kunnallishallinnon rakennetyöryhmä selvityksessään. (Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys 2012, 71.)

Kuntauudistuksessa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää voisi periaatteessa muuttaa siten, että se kannustaisi kuntia yhdistymisiin. Tavoitteena on poistaa lainsäädännöstä sekä kuntatalouden rahoitusjärjestelmästä kuntaliitoksia vaikeuttavat tekijät. Lisäksi järjestelmää yksinkertaistetaan, selkiytetään ja sen kannustavuutta parannetaan. Koska verojärjestelmän muutoksilla ei juurikaan voida ohjata liitoksiin, jää jäljelle valtionosuusjärjestelmän käyttö. Nykyisessä järjestelmässä kunnat menettävät valtionosuuksia kuntaliitoksissa. Valtionosuuksilla on merkitystä jokaisen kunnan talouteen ja mittavat leikkaukset valtionosuusjärjestelmässä vaikuttaisivat suoraan kuntien asukkaisiin vaarantamalla peruspalvelujen järjestämisen. Verotuloihin perustuvaa valtionosuuden tasausjärjestelmää voitaisiin muuttaa muuttamalla tasausrajaa. Tasausrajan korotus parantaisi heikon verotuoton kuntien asemaa. Lisäksi voidaan pohtia voisiko verotulot tasata kaupunkiseuduittain. Aluetasausjärjestelmä ei vauhdittaisi kuitenkaan kaupunkiseutujen kuntaliitoksia, koska keskuskuntien ja vahvojen verotulojen kuntien asema paranisi. (Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys 2012, 170-175.)

4.6 Tuottavuuden parantaminen

Julkisen hallinnon kehittämisessä päätavoitteena ovat hyvät ja laadukkaat palvelut tai palvelujen parantaminen. Palvelutarjontaa ei kuitenkaan kytketä yhtä tiukasti sosiaaliin ja alueelliseen yhdenvertaisuuteen kuin hyvinvointivaltion rakentamisvaiheessa. Erityisesti julkisen talouden tiukentuminen suuntaa huomiota myös toiminnan sisäiseen tehokkuuteen — tuottavuuteen ja taloudellisuuteen. Vaikka välttämättömät peruspalvelut onkin syytä rahoittaa pääosin verovaroin, ei sama päde suoraan muihin palveluihin. Lähtökohtana uutta kuntalakia valmisteltaessa on ollut suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan perusteiden ja periaatteiden turvaaminen uuden joustavan itsehallintoajattelun pohjalta. (HE 192/1994)

Valtionosuusuudistus (1993) antoi kunnille lisää päätäntävaltaa palvelutarjonnan

järjestämisessä. Vaihtoehtoja yksityisten palvelujen hankkimiselle on useita. Kunta voi perustaa yhtiön, kilpailuttaa palvelujen tarjoajia tai antaa palvelun käyttäjälle mahdollisuus valita palveluntarjoaja ja tukea tätä palvelusetelillä. Kunnille on annettu lisää päätösvaltaa lainsäädäntöä keventämällä. Tavoitteena on palvelujen tuottaminen taloudellisesti kestäväällä tavalla. (Laurinkari & Niemelä yms. 1995, 17.) Liikelaitoksia ei ole erikseen säännelty laissa, mutta kuntalain on katsottu mahdollistavan liiketoimintaa harjoittavan yksikön perustamisen. Liikelaitokset ovat taloudellisesti itsenäisiä ja kattavat menonsa esimerkiksi palvelumaksuilla. Liikelaitosmalli on usein välivaihe siirryttäessä puhtaaseen yhtiömalliin. (Heiliö, Kattelus ym. 2006, 108.)

Valtionosuusuudistus tarjosi kunnille mahdollisuuden järjestää keskeiset palvelut haluamallaan tavalla. Uudistukseen kuului ns. normipurku, johon sisältyi mm. väljennyksiä ammatillisiin pätevyysvaatimuksiin sekä mahdollisuus keventää luottamuselinrakenteita. Monissa kunnissa uudistettiin ja yksinkertaistettiin hallintorakenteita ja vähennettiin lautakuntien lukumäärää. Kuntien budjetit muuttuivat raamibudjettien suuntaan, jolloin toimialojen oli toimittava annettujen rahakehysten rajoissa. (Kokko & Lehto 1993, 23-24.)

Tuottavuudesta ryhdyttiin puhumaan 2000-luvulla. Palvelujen tuottavuuteen on kiinnitetty erityistä huomiota peruspalveluihin liittyvässä ohjelmatyössä, joka alkoi pääministeri Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen toimesta. Myös kuntarakenteen muutoksia ja kuntien välistä yhteistyötä lähestyttiin tuottavuuden, taloudellisuuden ja tehokkuuden termeillä. Paras-hankkeessa kuntarakenteiden ja palvelujen järjestämisen uudistamisessa tärkeimmässä oli toiminnan tuottavuuden ja tehokkuuden parantaminen kuntien toiminnoissa. (Niemelä 2008, 41-45.)

Paras-uudistuksen keskeisenä tavoitteena on kuntarakenteen kehittämisen ohella toiminnan tuottavuuden parantaminen. Tätä varten lakiin sisällytetään määräyksiä tuottavuuden parantamisesta sekä tuottavuustavoitteiden huomioon ottamisesta. Palvelut tulee tuottaa mahdollisimman tehokkaasti heikentämättä palveluiden laatua. (HE 155/2006) Tuottavuutta ehdotetaan parannettavaksi tehostamalla kuntien toimintaa palvelujen järjestämisessä ja tuotteistamisessa sekä vahvistamalla pääkaupunkiseudun ja sellaisten kaupunkiseutujen toimintaedellytyksiä, joilla on yhdyskuntarakenteellisia

ongelmia. (HE 155/2006, 76.)

Kuntauudistuksen yhteydessä tähdätään palvelurakenteen vertikaaliseen integraatioon erityisesti terveydenhuollon ja erikoistason yhdistämisen osalta. Tätä hallinnollista uudistusta perustellaan sillä, että nykyinen palvelurakenne on pirstaleinen ja sen kokonaisuuden johdettavuus ja ohjattavuus on heikko. Se aiheuttaa rakennetyöryhmän mukaan osaltaan väestön terveyden eriarvoisuutta ja palvelujen eritasoista kehittymistä. Toiminnalliset tarpeet huomioiden on perusteltua koota julkinen terveydenhuolto ja erikoissairaanhoidon mahdollisimman laajasti yhden johdon ja päätöksenteon alle. Sama vastuunkantaja kehittää kaikkia osia tasapuolisesti ja palveluista odotetaan muodostuvan toimiva ja tasapainoinen kokonaisuus. Palvelut toteutettaisiin kaksitasoisella rakenteella, jossa palvelut olisi jaettu kuntien tai poikkeuksellisesti sote-alueiden vastattavaksi tavoitteena mahdollisimman laaja palvelukokonaisuus. Erityisen tärkeää on ikääntyneiden palvelujen uudenlainen haltuunotto. (Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys 2012, 70–76, 85.)

Yhteisellä palvelurakenteella ihmisistä ja perheistä halutaan huolehtia kokonaisuutena. Sen vuoksi sosiaali- ja terveyspalvelut integroitaisiin siten, että palvelut voisi tarjota joustavana kokonaisuutena. Kun samalla nämä palvelut olisi liitetty kunnan muuhun päätöksentekoon, olisi myös demokratia turvattu. Kuntien suora vastuu sosiaali- ja terveyspalveluista antaisi niille kunnan päätöksenteossa riittävän painoarvon. Vahva kunta, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon päätöksenteko yhdistyy muuhun päätöksentekoon, pystyy edistämään väestönsä hyvinvointia ja terveyttä kaikessa päätöksenteossään. Tulevassa palvelujärjestelmässä tulee pysytä johtamaan palveluprosesseja kokonaisuutena, niin että asiakas saa palvelut asiakaskeskeisenä kokonaisuutena. (Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys 2012, 71–73.)

5 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

5.1. Yhteenveto

Suomessa kunnat ja valtio kamppailevat julkisiin palveluiden tuottamiseen liittyvien suurien haasteiden kanssa. Kunnat on veloitettu hoitamaan peruskoulua, kansanterveyttä ja sosiaalihuoltoa valtion tuella ja ohjauksella, mutta taloudelliset mahdollisuudet tarjota palveluita ovat heikentyneet. Valtion taholta kunnille on asetettu paineita uudistaa tapaa tuottaa palveluita, koska rahoituspohja heikkenee samalla kun palvelujen tarve kasvaa. Vuosien saatossa tehdyt lakiuudistukset ovat tähdänneet juuri palvelurakenteen muutokseen. Pro gradu -tutkielmassani olen vertaillut näitä reformeja ja niiden vastaavuutta kuntien palvelutuotannon haasteisiin. Tarkastelun kohteena ovat 1980-luvun Valtava-uudistus sekä 2000-luvun kunta- ja palvelurakenteisiin keskittyvät uudistukset.

Valtava-uudistus toi mukanaan palvelutuotannon yksityistämisen ja uuden julkisjohtamistavan. Kunta- ja palvelurakenne uudistuksen tavoitteissa korostuvat kuntalaisten palvelujen saatavuus, saavutettavuus ja vaikuttavuus. Kunnissa uudistukset kohdistuvat sekä hallintorakenteisiin että toimintatapoihin. Samoihin haasteisiin vastaa myös kuntauudistus. Sen tavoitteena on elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne, jossa väestökehitys turvaa riittävän työikäisen väestön ja riittävät taloudelliset ja henkilöstöresurssit palvelujen järjestämiseksi. Uudistuksissa korostuvat taloudellisuus. Myöhemmissä vaiheissa esiin nousevat selkeämmin kuntarakenteen muutokset ja tuotannon tehokkuus.

Kunnat ovat joutuneet kohtaamaan talousvaikeuksia, joiden taustalla on huoltosuhteen heikkenemistä, sosiaali- ja terveydenhuoltokulujen kasvua, muuttoliikettä kuntien välillä ja palvelutarpeen kasvua. Nämä edellyttävät toimintaan muutoksia siten, että toimintatavat muotoillaan uudelleen tavalla, jonka uskotaan tuovan ratkaisu vallitseviin ongelmiin. Tavoitteena on korjata palvelujen tuotantotapaa siten, että toiminta olisi entistä vaikuttavampaa ja tuottavampaa - entistä parempaa.

Ajankohtaiseksi aiheen tekee se, että valtion julkisen talouden heikentyneestä tilanteesta ja sen tuomista haasteista on puhuttu pitkään ja niihin on yritetty löytää toimivaa ratkaisua. On ilmeistä, että nykyistä palvelutarjontaa ei pystytä tuottamaan nykyisillä toimintamalleilla samassa laajuudessaan. Tätä kirjoittaessa valmistelussa ovat yhtäaikaaisesti sekä sote-uudistus että kuntauudistus, joissa molemmissa tavoitteena on löytää ratkaisuja tiedostettuihin haasteisiin.

Tutkimuksen aineistona keskeinen kotimainen kirjallisuus kuntapalveluista ja palvelurakenteista, joka kuvaa kuntien palvelutuotantojärjestelmää ja toimintaa palvelujen organisoijana. Kirjallisuuden lisäksi on käytetty työryhmien asiakirjoja sekä lakiesityksiä uudistuksista. Aineiston avulla on määritelty uudistuksiin johtaneet syyt sekä tapahtuneet muutokset. Koska uudistuksia on tehty poliittisin perustein, ovat lähteetkin poliittisesti värittyneitä. Tämä näkyy siinä, että aineisto antaa varsin kapean kuvan mahdollisista vaihtoehdoista. Uudistusten onnistumista on esimerkiksi käsitelty käytetyssä aineistossa niukasti.

Lähdekirjallisuuden sisältö on analysoitu aineistolähtöisesti siten, että siitä on tehty johtopäätöksiä uudistusten tavoitteista ja perusteluista. Kirjallisuuskatsauksen avulla on kuvattu tässä kuntien palvelutuotannon ongelmien taustoja ja kehitystä. Tutkimuksessa on keskitytty uudistusten periaatteellisiin kysymyksiin, eikä niiden toteutuksen konkreettisiin yksityiskohtiin. Menneitä uudistuksia käsittelevästä kirjallisuudesta saadut tulokset yhdistettynä meneillään oleviin uudistuksiin on saatu syvempää tietoa nykyisten uudistusten pyrkimyksistä ja toteutusvaihtoehdoista.

Keskeisimmät tutkimuskysymykset käsittelevät kuntien palvelutuotannon haasteita erityisesti sosiaalipalveluissa sekä palveluiden turvaamiseksi tarjottuja vaihtoehtoja. Tutkimuksessa on selvitetty uudistusten lähtökohdat ja tavoitteet sekä se, millaisin keinoin tavoitteet on pyritty saavuttamaan. Vertailemalla uudistuksia ja niiden perusteluja on saatu esiin erilaisia vaihtoehtoja palveluiden tuottamiselle.

Luvussa 3 todetaan kuinka kuntien vastuu ja tarjottavien palveluiden määrä on lisääntynyt, mutta taloudellinen kyky järjestää niitä on heikentynyt osassa kuntia. Julkisen talouden heikkeneminen on alkanut jo parikymmentä vuotta sitten, josta lähtien

on keskusteltu pysyvämpien ratkaisujen löytämisestä palvelutuotannon kannalta. Taloudellisten ongelmien taustalla ovat kasvavat menot terveydenhoidon ja sosiaalihuollon osalta sekä tulojen pieneneminen muun muassa verotulojen vähentyessä. Taloudelliset ongelmat ovat yksi keskeisin syy, mikä on johtanut kuntareformeihin Suomessa.

Kuntien taloudellisten ongelmien taustalla ovat puolestaan muun muassa väestökehitys. Luvussa 3 on tarkasteltu asiaa siitä näkökulmasta, kuinka työikäisen väestön pieneneminen heikentää talouden kasvuedellytyksiä ja samalla ikääntyvän väestön määrän lisääntyminen kasvattaa hyvinvointimenoja. Väestökehityksen näkyviä vaikutuksia ovat myös väestön keskittyminen kasvukeskuksiin ja ongelmat työvoiman saatavuudessa väestön ikääntyessä. Myös Suomen pirstaleista kuntarakennetta on esitetty syyksi palvelurakenteen uudistustarpeelle. Hallintorakennetta pidetään liian kankeana ja kalliina ylläpitää.

Ratkaisuvaihtoehtoja edellä mainittuihin ongelmiin on eritelty luvussa 4. Esille nousevat julkishallinnon yksinkertaistaminen, kuntaliitokset, kuntien yhteistoiminta, palveluiden tuotannon ulkoistaminen, rahoitusvastuun muutokset sekä tuottavuuden parantaminen. Useimmat esitetyistä uudistuksista pureutuvat nimenomaan talouden vaikeuksiin ja sen aiheuttamien ongelmien ratkaisemiseen.

Kunnallishallinnon rakenne on koettu liian monimutkaiseksi aiheuttaen turhia kustannuksia. Tässä kohtaa mukaan ovat tulleet yksityisen palvelutuotannon käytön mahdollisuus ja kuntien väliseen yhteistyöhön kannustaminen. Kuntakoon kasvattamista ja kuntaliitosten lisäämistä on puolestaan perusteltu samoin kevyemmällä hallinnolla ja tätä kautta syntyvillä säästöillä. Suuremmalla yksiköllä nähdään olevan myös paremmat mahdollisuudet saada tarvittavaa henkilöstöä sekä tuottaa palveluja yhdenvertaisesti.

Periaatteessa kaikki reformeissa tarjotut vaihtoehdot tähtäävät talouden aikaansaamiin ongelmiin. Uudistuksilla on pyritty aikaansaamaan tuottavampaa ja tehokkaampaa palvelutuotantoa. Kuntien yhteistyöllä, kuntaliitoksiin kannustamalla ja mahdollistamalla ostopalvelut on tavoiteltu saatavan säästöjä pitkällä aikavälillä. Samoin työvoiman saatavuutta on pyritty parantamaan keskittämällä palvelutuotantoa suurempiin

yksiköihin. Yhä vanhenevaan väestöön ja väestön muuttoliikkeeseen reformien tarjoamat keinot eivät yllä, mutta näistä johtuvia ongelmia on pyritty ratkaisemaan edellä mainituin keinoin. Rahoitusvastuun muutokset ovat pyrkineet osaltaan ratkaisemaan talousvaikeuksia, mutta niissä ei ole täysin onnistuttu. Esimerkiksi 80-luvulla tehdyt uudistukset nostivat valtion kustannuksia, koska kunnissa palvelut kohdistettiin siten, mistä sai eniten valtionavustuksia. Myöskään uudistusten tuomia taloudellisia säästöjä tai toiminnan tehostumista ei ole pystytty kunnolla todistamaan.

5.2 Johtopäätökset

Sosiaalipolitiikan kasvu hyvinvointivaltioksi oli erityisen nopeaa 1970-luvun jälkeen. Kasvuun vaikuttivat maan rakenteelliset muutokset, palkkatyöyhteiskuntaan siirtyminen ja uudet hoivan tarpeet, kun muutokset perheen sisäisessä hoivassa loivat tarpeen yhteiskunnan järjestämälle hoivalle. Mukaan ovat tulleet esimerkiksi lasten päivähoido ja ikäihmisten palvelut. Talouden ongelmat tekevät nämä universaalit palvelut kyseenalaiseksi. Kuntatalouden näkökulmasta voitaisiin esittää oikeuksien supistamista. Ilman merkittäviä ja nopeita uudistuksia ajaututaan tilanteeseen, jossa todennäköisesti joudutaan purkamaan ainakin osia kuntaperusteisesta palvelujärjestelmästä ja samalla ehkä osia suomalaisesta hyvinvointiyhteiskunnasta.

Kunnan tehtävä on edelleen tuottaa valtion tuella yhdenvertaiset palvelut kansalaisille koko maahan ja luoda edellytyksiä asukkaiden hyvinvoinnille. Ilmeistä on, että toimintaa tulisi muuttaa, jotta palveluita voitaisiin tuottaa edes jossain määrin. Vaihtoehtoina ovat palvelujen supistaminen, menojen karsiminen ja toiminnan tehostaminen. Kuitenkaan tarjotut reformit eivät esimerkiksi puutu palveluiden karsimiseen. Palvelut ovat hyvinvointivaltion tuntomerkki. Mutta samalla kun niiden määrä on lisääntynyt, on talous heikentynyt. Tulisiko lakisäätöisiä palveluita vähentää tai niiden subjektiivista oikeutta rajoittaa, kun riittäviä resursseja niiden järjestämiseksi ei kunnissa ole? Yhteiskunnan vastuulle on siirtynyt niin paljon aikanaan läheisten vastuulla olevasta hoivasta, että talousongelmien keskellä syntyy paineita siirtää vastuuta takaisin perheille ja yksityisille markkinoille. Tämä tosin voisi johtaa pahimmillaan Pohjoismaisen hyvinvointimallin murenemiseen Suomessa.

Uudistusten yhteinen piirre on, että niillä yritetään muuttaa palveluiden tuotantotapaa, jotta toiminnasta tulisi tuottavampaa. Valtava -uudistuksessa tähän tähdättiin mahdollistamalla yksityinen palvelutuotanto ja keventämällä hallintoa. Paras -hanke taas puolestaan pyrki hallinnon keventämiseen kuntien lukumäärää vähentämällä ja kannustamalla kuntien yhteistoimintaan. Suuremmilla organisaatioilla on oletettu olevan vakaampi tulopohja, saavuttavan mittakaavaetuja ja järjestävän palvelut tehokkaammin. Yksikkökoon kasvattaminen on voinut edesauttaa palvelujen tuottamista, mutta varmuutta ei ole siitä, onko siten pystytty parantamaan tuottavuutta tai saavutettavuutta. Pienet maaseutukunnat pelkäävät myös palveluiden karkaavan suurempiin kasvukeskuksiin.

Keskittämällä toiminnot yhden johdon ja päätöksenteon alle on tavoiteltu sujuvampaa ja yhtenäisempää palvelurakennetta. Kuntarakenteen muutoksista ja yhteistyötiivistämisestä huolimatta toiminnalliset muutokset ovat olleet pieniä. Kuntarakenteen muutoksista huolimatta sosiaali- ja terveystalouden palvelujen tuottamisen yhtenäisyys ei ole lisääntynyt hallinnon yhdistämisestä huolimatta. Muutokset ovat olleet hitaita, eikä kuntarakenteesta ole saatu riittävän yhtenäistä. Viimeisimmässä valmistelussa olevassa sote-uudistuksessa sosiaali- ja terveystalouden palvelut perustasolta erikoistasolle aiotaan integroida niin, että käyttäjän näkökulmasta palveluketjusta tulee saumaton. Vastaavia suunnitelmia on ollut aiemminkin, mutta niiden toteuttaminen on jäänyt puolitehen.

Tuottavuuden kasvattamisen yhtenä keino on palvelujen liikelaitostaminen ja yksityistäminen. 2000-luvulla mukaan ovat tulleet tehokkuusvaatimukset, jolloin on siirrytty tiukkaan henkilöstön vähentämiseen, yksityiseen palvelujen tuottamiseen ja liiketaloudesta peräisin olevaan julkisen johtamisen malliin. Keskeiseksi tekijäksi on muodostunut palvelun hinta, vaikka tärkeintä pitäisi olla laatu. Sama tehokkuusvaatimus on asetettu myös kuntien luottamushenkilöille, mikä asettaa demokratian kilpailemaan keskenään tehokkuuden kanssa. Päätökset eivät tämän jälkeen ole välttämättä tehty enemmistön tahdon mukaisesti.

Julkista sektoria ja sen palvelurakenteita on uudistettu lainsäädännöllisesti verrattain tiheään. Lyhyehkön ajan sisällä käsittelemään on tuotu jo kolmas uudistushanke. Mikään ei kuitenkaan tuo lopullista ratkaisua ongelmiin, vaikka kuinka yritetään. Verrattaessa

uudistushankkeita ja niiden tuloksia voidaan havaita monia yhtäläisyyksiä niiden keskeisissä tavoitteissa, mutta myös toteuttamiskeinoissa. Kukin uudistus on pyrkinyt kuntien palvelu- ja paikallistalouden tehtävien ja toimintakyvyn sekä demokratian vahvistamiseen. Ne ovat pyrkineet turvaamaan julkisten palvelujen laatua ja saatavuutta tasavertaisesti eri puolilla maata sekä vahvistamaan kuntien taloudellista kantokykyä. Reformi toisensa perään toistaa samoja tiedostettuja ongelmia, mutta toimintaa ei saada muutettua riittävästi riittävien tulosten aikaansaamiseksi.

Uudistusten jäädessä keskeneräiseksi ja limittyessä kuntakenttä on jatkuvassa muutoksessa. Kunnille annettu vapaaehtoisuus muutosten tekemiseen ei ole johtanut tavoiteltuun lopputulokseen. Vapaakuntakokeilu mahdollisti kuntakohtaiset ratkaisut ja aitojen uudistusten tekemisen, mutta sillä ei saatu aikaan laajoja rakenteellisia muutoksia. Paras-hanke kannusti yhteistoimintaan kuntien välillä, mutta tälläkään ei onnistuttu lisäämään yhteistyötä hyvinvointipalvelujen järjestämisessä. Myöskään ennestään köyhien kuntien kuntaliitoksista ei ole saatu kaivattua hyötyä. Palvelujen järjestämistavat kunnissa ovat edelleen monenkirjavia, mikä estää nopean muutoksen. Muutosta jarruttaa myös kuntien vahva itsehallinto.

Tanskassa toteutetussa kuntauudistuksessa valtio piti itsellään mahdollisuuden pakottamiseen, jos kunnat eivät itse kykenisi toteuttamaan uudistusta. Toimivaltaa ei kuitenkaan tarvittu ja Tanskan uudistus toteutui suunnitellusti. Vastaava vapaaehtoisuus ei ole Suomessa toiminut. Onnistunut uudistus edellyttäisi riittävää keinovalikoimaa ja hallituskausien yli jatkuvaa suunnitelmallista kehittämistä. Eikö parhaita käytäntöjä löydetä vai eikö tahtoa toteutukseen löydy riittävästi? Poliittisilta päättäjiltä puuttuu ilmeisesti rohkeus toteuttaa riittävän radikaaleja muutoksia, koska ankarien leikkausten teko palveluverkkoon tietäisi poliittista itsemurhaa niin yksilölle kuin vastuussa olevalle puolueelle.

Palveluiden järjestäminen on kiinni taloudesta. Kuntatalouden hallinta on puolestaan jatkuvaa tulojen ja menojen hallintaa. Riittävät varat kerätään kunnissa verotuksella, joka on noin puolet kuntien tulopohjasta. Verotuloja tasataan valtion osuuksilla. Kun kerätyt varat eivät riitä, joudutaan palveluita varten ottamaan lainaa. Tästä seuraa kuntien nopeaa velkaantumista. Tasapainoa ei ole löytynyt leikkauksilla, eikä säästötoimilla. Jatkuva verojen korotus ja velkaantuminen ei puolestaan ole kestävä

kehitystä. Kestävyyssvaje on muodostunut liian suureksi kurottavaksi umpeen pelkästään menoleikkauksilla ja veronkiristyksillä. Monissa kunnissa ei kyetä tasapainoiseen taloudenhoitoon, vaikka sitä vaaditaan lakisääteisesti.

”Aivan sama mitä tehdään, kun kaikki on kiinni rahasta”, näin totesi Etelä-Karjalan silloinen maakuntajohtaja Timo Puttonen kuntaseminaarissa keväällä 2013. Hän oli toteamuksessaan harvinaisen oikeassa. Jos rahaa riittää, voidaan palvelutarjonnan kirjoa laajentaa mittaamattomasti. Mutta entä jos rahaa ei ole? Talousongelmien taustalla on epäedullinen väestörakenne ja useiden kuntien kohdalla syrjäinen sijainti. Maan sisäinen muuttoliike tuottaa taloudellisia vaikeuksia eteenkin Itä- ja Pohjois-Suomeen, jossa väestötiheys harvenee. Voidaankin kysyä, tuleeko harvaan asutuille seuduille tuottaa samat palvelut, kun palveluille ei riitä tekijöitä eikä maksumiehiksi veronmaksajia? Toistaiseksi Suomessa on pidetty tiukasti kiinni periaatteesta tuottaa palveluita tasapuolisesti kaikille.

Pro gradu -tutkielmani valmistuessa sote-uudistus on valmisteilla ja kuntauudistus edelleen kesken. On mielenkiintoista nähdä, mihin viimeisimmät uudistukset Suomen palvelurakennetta vievät. Jatkotutkimuksen kohteena voisi olla se, kuinka palvelu integraatio tulee onnistumaan, ja kuinka se tulee vaikuttamaan kuntien talouteen. Toinen näkökulma on se, saadaanko mittakaavaedulla tavoiteltuja hyötyjä. Toistaiseksi ei ole vielä pysytty vakuuttavasti todistamaan sitä, onko palveluiden tuottaminen suuremmissa yksiköissä pienempiä kannattavampaa.

KIRJALLISUUS

Eräsaari, Leena 2011: Sosiaalipalvelut käännöksen jälkeen. Teoksessa: (toim.) Palola, Elina & Karjalainen, Vappu. Sosiaalipolitiikka - Hukassa vai uuden jäljillä?. Helsinki: Unigrafia Oy Yliopistopaino.

Hakala, Timo & Weckstöm, Jonna 2011: Palveluseteli 2000-luvun politiikan asialistoilla. Teoksessa Niemelä, Mikko & Saari, Juho (toim.). Poliitiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos. Tampere: Juvenes Print - Tampereen yliopistopaino Oy. 70-99.

Hallipelto, Aatos 2008: Paras tuottakoon! Hyvinvointipalvelujen tulevat markkinat. Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia – sarjan julkaisu nro 68. Vammalan Kirjapaino Oy.

Harisalo, R., Rajala, T. & Ståhlberg, K. 1992: Kunnallispolitiikka. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Harjula, Heikki & Prättälä, Kari 2007: Kuntalaki; Tausta ja tulkinnat. Helsinki: Talentum.

Heliö, P-L. , Kattelus, M., Kaukonen, O., Kumpula, A., Narikka, J., Sintonen, H. & Ylipartanen, A. 2006: Sosiaali- ja terveystalouden lainsäädäntö käytännössä. Tallinna: AS Pakett.

Heuru, Kauko 2002: Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Helsinki: Talentum.

Kallio, Olavi 2006: Kuntien välinen maassamuutto sekä sen kuntataloudelliset vaikutukset. Teoksessa Kuntarakenteita etsimässä, Puheenvuoroja kunta- ja palvelurakenteiden uudistustarpeista ja –mahdollisuuksista. Kunnallistutkimuksia, Tampereen yliopistopaino Oy, 233-258.

Kanaoja, Aulikki, Niiranen, Vuokko & Jokiranta, Harri 2008: Kunnallinen sosiaalipoliittikka. Osallistuvuutta ja yhteistä vastuuta. Juva: PS-Kustannus.

Kauppinen, Markku 2005: Miten käy palvelukyvyyn? Kuntien valmistautumien väestömuutoksen vaikutuksiin. Acta-väitöskirjasarja 6/2005. Suomen kuntaliitto.

Kettunen, Pertti 2003: Kuntien eloonjäämisen taito. Kunnallisalan kehittämissäatiö. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Knuutinen, Mikko 1994: Peruspalvelujen käsitteen määrittelemiseen liittyvät odotukset ja problematiikka. Teoksessa Peruspalvelut. Mitä ne ovat ja miten ne tulisi tuottaa. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 23. Kuopion yliopiston painatuskeskus, 25-85.

Koivisto, Risto 2006: Maakuntataso huomioon. Teoksessa Hirvikorpi, Helinä (toim.) Paras tuoreeltaan tulkittuna. Kunnallisalan kehittämissäatiö, Vammalan kirjapaino Oy, 104-108.

Koski, Heikki & Pöyhönen, Aulis 2006: Vahvat kunnat ovat hallinnon perusta. Teoksessa Hirvikorpi, Helinä (toim.) Paras tuoreeltaan tulkittuna. Kunnallisalan kehittämissäatiö, Vammalan kirjapaino Oy, 11-30.

Laine, Veli 2006: Kunta- ja palvelurakennemuutoksen lähtökohdista ja tavoitteista. Kansantaloudellinen aikakauskirja 102 (3). 401–409.

Laurinkari, J., Niemelä, P., Pusa, O., Kainulainen, S. (1995). Kunta valintatilanteessa; Kuka tuottaa ja rahoittaa palvelut?. Kunnallisalan kehittämissäatiö. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy.

Lehto, Markku 2005: Takaisin tulevaisuuteen – valtion ja kuntien yhteinen taival. Kunnallisalan kehittämissäatiön Polemia – sarjan julkaisu nro 56. Vammalan Kirjapaino Oy.

Lehto, Markku 2006: Pelastusrenkaan paikkaus. Kunnallisalan kehittämissäatiön

Polemia –sarjan julkaisu nro 62. Vammalan Kirjapaino Oy.

Malkki, Pertti 1994: Julkisen palvelutuotannon järjestämisen vaihtoehtoja. Teoksessa Peruspalvelut. Mitä ne ovat ja miten ne tulisi tuottaa. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 23. Kuopion yliopiston painatuskeskus, 123-156.

Moisio, Antti 2006: Kuntakoko ei ratkaise tehokkuutta. Teoksessa Hirvikorpi, Helinä (toim.) Paras tuoreeltaan tulkittuna. Kunnallisalan kehittämissäätiö, Vammalan kirjapaino Oy, 131-144.

Myllymäki, Arvo 2006: Savuako ilman tulta?. Teoksessa Hirvikorpi, Helinä (toim.) Paras tuoreeltaan tulkittuna. Kunnallisalan kehittämissäätiö, Vammalan kirjapaino Oy, 145-154.

Niemelä, Mikko 2008: Julkisen sektorin reformin pitkä kaari Valtava-uudistuksesta Paras-hankkeeseen. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia. Kelan tutkimusosasto, Vammalan Kirjapaino Oy.

Niemelä, Mikko 2011: Poliittikkaprosessi ja ongelmanmääritys kunta- ja palvelurakennemuutoksessa. Teoksessa Niemelä, Mikko & Saari, Juho (toim.). Poliittikan polut ja hyvinvointivaltion muutos. Tampere: Juvenes Print - Tampereen yliopistopaino Oy. 70-99.

Niemelä, Pauli 1994: Peruspalvelujen käsite ja hyvinvointipalvelujen tuottamisen subjektit - tarkastelukehikko. Teoksessa Peruspalvelut. Mitä ne ovat ja miten ne tulisi tuottaa. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 23. Kuopion yliopiston painatuskeskus, 11-24.

Nyholm, Inga 2011: Kunta-valtio -suhteen muodonmuutos -linjakkaasta liitosta monimuotoisten mekanismien määrittämäksi kokonaisuudeksi. Teoksessa Haveri, A., Stenvall, J. & Majoinen, K. (toim.). Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Acta nro 224. Kuntaliitto, 128-140.

Okko, P., Miettälä, A., Oikarinen, E. 2000: Muuttoliike pakottaa rakennemuutokseen.

Kunnallissalan kehittämissäätiö. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Oulasvirta, Lasse 1996: Kuinka kunta toimii. Kuntakoulutus Oy. Gummerus Kirjapaino Oy.

Oulasvirta, Lasse & Brännkärr, Christer 2001: Toimiva kunta. Kuntakoulutus Oy. Vantaa: Tummavuoren Kirjapaino Oy.

Pajunen, Jussi 2006: Helsingin seutu suunnannäyttäjänä. Teoksessa Hirvikorpi, Helinä (toim.) Paras tuoreeltaan tulkittuna. Kunnallissalan kehittämissäätiö, Vammalan kirjapaino Oy, 51-64.

Palola, Elina & Parpo, Antti 2011: Kunnallista sopeutumisen politiikkaa. Teoksessa: (toim.) Palola, Elina & Karjalainen, Vappu. Sosiaalipolitiikka - Hukassa vai uuden jäljillä?. Helsinki: Unigrafia Oy Yliopistopaino.

Raivio, Kari 2006: Paras – hanke Suomea muokkaamassa. Yhteiskuntapolitiikka 71 (2). 186–192.

Saari, Juho 2011: Pienten askelten politiikkaa ja hyvinvointivaltion muutos. Teoksessa Niemelä, Mikko & Saari, Juho (toim.). Poliitiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos. Tampere: Juvenes Print - Tampereen yliopistopaino Oy. 7-24.

Suorto, Annika (toim.) 2008: Kuntatalous - monen muuttujan summa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Santamäki-Vuori, Tuire 2006: Oma henkilöstö – todellinen voimavara. Teoksessa Hirvikorpi, Helinä (toim.) Paras tuoreeltaan tulkittuna. Kunnallissalan kehittämissäätiö, Vammalan kirjapaino Oy. 111-119.

Väärälä, Reijo (2011): Sosiaalinen murroksessa - kuka meitä ohjaa?. Teoksessa: (toim.) Palola, Elina & Karjalainen, Vappu. Sosiaalipolitiikka - Hukassa vai uuden jäljillä?. Helsinki: Unigrafia Oy Yliopistopaino.

Asiakirja-aineisto:

HE 101/ 1981 Hallituksen esitys Eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon suunnitella ja valtionosuutta koskevan lainsäädännön uudistamisesta

HE 192/1994 Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi

HE 155/2006 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta sekä laiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtolain muuttamisesta

Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys 2012: Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne. Osa 1; Selvitysosa. Valtiovarainministeriön julkaisuja 5a/2012. Tampere: Juvenes Print. Tampereen yliopistopaino Oy.

Internet-lähteet:

Kuntaliitto: Kaupunkien ja kuntien lukumäärä.

<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/aluejaot/kuntien-lukumaara/Sivut/default.aspx> (viitattu 1.5.2013)

<http://www.kuntatyonantajat.fi/fi/kunta-tyonantajana/Sivut/default.aspx> (viitattu 1.5.2013)

Suomen virallinen tilasto: Väestöennuste [verkkajulkaisu]. Väestö iän ja sukupuolen mukaan 2011

http://www.stat.fi/til/vaenn/2012/vaenn_2012_2012-09-28_kuv_002_fi.html (viitattu 16.4.2014)

Suomen virallinen tilasto: Väestöennuste [verkkajulkaisu]. Väestöllinen huoltosuhde 1865-2060.

http://www.stat.fi/til/vaenn/2012/vaenn_2012_2012-09-28_kuv_001_fi.html (viitattu 16.4.2014)