



jamk

Hyvinvointialueuudistuksen vaikutukset kuntien toimintaan ja talouteen

Sari Klenberg

Opinnäytetyö, ylempi AMK

Joulukuu 2023

Organisaation ja talouden johtaminen

Klenberg, Sari

Hyvinvointialueuudistuksen vaikutukset kuntien toimintaan ja talouteen

Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu. Joulukuu 2023, 90 sivua.

Organisaation ja talouden johtaminen. Opinnäytetyö YAMK.

Julkaisun kieli: suomi

Julkaisulupa avoimessa verkossa: kyllä

Tiivistelmä

Vuoden 2023 alusta voimaan tulleen hyvinvointialueuudistuksen myötä kuntien järjestämisvastuu sosiaali- ja terveydenhoitopalvelujen sekä pelastustoimen osalta lakkasi. Toteutettu uudistus oli isoin kuntien toimintaan ja talouteen vaikuttava muutos lähihistoriassa.

Tutkimuksen tarkoituksena ja tutkimustehtävänä oli selvittää kuntien muuttunut toiminta- ja taloustilanne hyvinvointialueuudistuksen seurauksena. Tavoitteena oli tuottaa uutta tietoa sekä lisätä ymmärrystä kuntien muuttuneesta tilanteesta osana laajaa julkisen hallinnon uudistamista. Työn teoreettinen viitekehys muodostui kuntien toimintaa ja taloutta säätelevien tekijöiden, sekä hyvinvointialueuudistuksen kuvauksesta.

Tutkimus toteutettiin menetelmällisesti laadullisena tarkastelemalla Manner-Suomen kuntien lakisääteisiä, uudistuksen voimaantulon hetkelle sijoittuvia tilinpäätös- sekä talousarviodokumentteja. Kerätty aineisto analysoitiin teemoittelun ja abduktiivisen päättelyn kautta.

Tutkimuksen tuloksissa ja johtopäätöksissä ilmeni, että hyvinvointialueuudistus vaikutti kuntien organisatorakenteeseen muuttamalla sitä jäljelle jääneitä tehtäviä ja toimintaympäristöä vastaavaksi sekä vaikutti myös kuntakonsernin tasolla tehtäviin omistuksen uudelleenjärjestelyihin. Uudistuksen myötä muuttuva rahoitus aiheuttaa kunnille tarpeen tasapainottaa talouttaan, mutta samanaikaisesti sopeuttamiseen käytettävät keinovalikoimat vähentyvät ja haastavat kuntia löytämään uusia keinoja talouden ohjaukseen ja tasapainon ylläpitämiseen. Kuntien työpanos uudistuksen valmistelussa koettiin merkittäväksi ja uudistuksen myötä kuntien tuli muodostaa uusia yhteistyörajapintoja hyvinvointialueiden kanssa. Uudistuksen myötä kunnat kokivat tilanteensa helpottuvan nopeimmin kasvavien sosiaali- ja terveydenhoitokulujen siirtämisessä pois kunnilta, mutta samanaikaisesti uudistuksen myötä muuttuvan rahoituksen kohtelevan kuntia epäreilulla tavalla ja vaikeuttavan tulevan toiminnan ja talouden suunnittelua.

Avainsanat (asiasanat)

Hyvinvointialueuudistus, sote-uudistus, kuntien toiminta, kuntien rahoitus, kunnallistalous

Muut tiedot (salassa pidettävät liitteet)

Klenberg, Sari

The effects of the wellbeing services county reform on the operations and economy of municipalities

Jyväskylä: JAMK University of Applied Sciences, December 2023, 90 pages.

Master's Degree Programme in Business and Financial Management. Master thesis.

Permission for open access publication: Yes

Language of publication: finnish

Abstract

As a result of the wellbeing services county reform that entered into force at the beginning of 2023, municipalities' responsibility for organizing health and social services as well as the rescue services ceased. The implemented reform was the biggest change in the recent history affecting the operations and finances of municipalities.

The purpose and research task of the study was to investigate the changed operating and financial situation of municipalities as a result of the wellbeing services county reform. The goal was to produce new information and increase understanding of the changed situation in municipalities as part of an extensive public administration reform. The theoretical framework of the work consisted of the factors regulating the operations and finances of municipalities and the description of wellbeing services county reform.

The study was carried out through a qualitative method by examining the statutory financial statements and budget documents of municipalities in Mainland Finland at the time the reform entered into force. The collected data was analyzed through theming and abductive reasoning.

The results and conclusions of the study revealed that the wellbeing services county reform affected the organizational structure of municipalities by changing it to correspond to the remaining tasks and operating environment, and also affected the reorganization of ownership at the level of the municipal group. As a result of the reform, the changing funding will cause the need for municipalities to balance their finances, but at the same time, the selection of adjustment tools will decrease and challenge municipalities to find new ways to steer their finances and maintain balance. The municipalities' contribution to the preparation of the reform was considered significant, and as a result of the reform, municipalities had to form new cooperation interfaces with the wellbeing services counties. As a result of the reform, municipalities experienced that their situation would ease as the fastest-growing social and healthcare costs would be transferred away from municipalities, but at the same time, the changing funding resulting from the reform would treat municipalities unfairly and complicate the planning of future operations and finances.

Keywords/tags (subjects)

Wellbeing services county, operations of municipalities, financing of municipalities, municipal economy

Miscellaneous (Confidential information)

Sisältö

1	Johdanto	3
2	Hyvinvointialueuudistus muuttamassa kuntien toimintaa ja taloutta	4
2.1	Tutkimustehtävä	5
2.2	Tutkimuksen metodologia	8
2.3	Kuvaus tiedonhankinnasta	10
3	Kuntien toiminta ja talous.....	13
3.1	Kunta käsitteenä.....	13
3.2	Kunnat osana julkista taloutta	15
3.3	Kuntien toimintaa ohjaavat lait ja kuntien itsehallinto	18
3.4	Kuntien tehtävät.....	21
3.5	Hyvinvointialueuudistuksen tausta	24
3.6	Kuntien talous ja rahoitus	30
3.7	Hyvinvointialueuudistuksen vaikutukset kuntien rahoitukseen.....	35
3.8	Kuntien julkinen talous- ja tilinpäätösinformaatio	37
3.9	Kunta julkisen hallinnon kokonaisuudistuksessa	39
4	Tutkimusmenetelmä ja aineisto	40
4.1	Tutkimuksen luonne.....	40
4.2	Tutkimuskohde ja aineisto	43
4.3	Aineiston analyysi.....	48
5	Hyvinvointialueuudistuksen vaikutukset kunnissa	52
5.1	Organisaation toiminta	53
5.2	Talouden ohjaus.....	59
5.3	Uudistuksen valmistelu	63
5.4	Kuntien tulevaisuuskuva	67
6	Pohdinta.....	72
6.1	Johtopäätökset.....	75
6.2	Luotettavuus ja eettisyys	79
	Lähteet	83
Kuviot		
	Kuvio 1. Työn teoreettinen viitekehys	12
	Kuvio 2. Kuntatalouden ohjausjärjestelmä	17
	Kuvio 3. Tutkimustehtävän ja -kysymysten yhteydet tuloksiin ja viitekehukseen	75

Taulukot

Taulukko 1. Esimerkinomainen kuvaus tehdystä aineiston analyysistä.	51
--	----

1 Johdanto

Kuntien tehtävänä on tuottaa alueensa asukkaille palveluita sekä luoda edellytyksiä asukkaiden itsehallinnon osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiselle. Kunnat hoitavat perustuslaissa säädetyn itsehallinnon nojalla itselleen hoidettavaksi ottamansa tehtävät sekä ovat järjestämisvastuussa muissa laissa säädettyjen tehtävien hoitamisesta. Kunnilla on itsehallinnon nojalla myös verotusoikeus sekä asukkaiden muodostamat päätöksentekaelimet, jotka käyttävät päätösvaltaansa kunnan toiminnan ja talouden asioista vastaamiseen. Kuntien toiminnan periaatteet ovat perustuneet kiteytetysti laajaan itsehallintoon sekä toisaalta säädösten tuomiin velvoitteisiin.

Vuoden 2023 alusta voimaan tulleen hyvinvointialueuudistuksen myötä kuntien järjestämisvastuu sosiaali- ja terveydenhoitopalvelujen sekä pelastustoimen osalta lakkasi. 1.1.2023 näiden palvelujen järjestämisvastuu siirtyi kuntia suuremmille uusille alueellisille itsehallinnoille eli hyvinvointialueille. Hyvinvointialueuudistus vaikutti useisiin kuntien toimintaa sääteleviin lakeihin ja kokonaan uusia toimeenpanoa varmistavia lakeja säädettiin. Uudistuksen myötä kuntien sosiaali- ja terveydenhoidon sekä pelastustoimen palvelujen järjestämiseen liittyvät tuotot ja kustannukset siirtyivät hyvinvointialueiden vastuulle.

Hyvinvointialueelle siirrettyjen kuntien yhteenlaskettujen kustannusten kattamiseksi kuntien rahoitusta vähennettiin kustannuksia vastaavalla määrällä. Kuntien rahoituksesta leikattiin vuoden 2023 alusta pois kunnallisveron osalta tasasuuruisesti kaikilta kunnilta 12,64 %-yksikköä. Lisäksi kuntien yhteisöveron jako-osuudesta leikattiin pois noin kolmannes ja peruspalvelujen valtionosuudesta poistettiin sosiaali- ja terveydenhoitoon liittyvät osat. Uudistuksen yhteydessä siirretyt kustannukset ja sitä vastaava rahoitus vastasivat karkeasti noin puolta kuntien yhteenlasketuista kuluista ja tuotoista.

Hyvinvointialueuudistus on isoin kuntien toimintaan lähihistoriassa vaikuttanut uudistus. Hyvinvointialueuudistuksen taustoja voidaan kuvata aiempien hallinnonuudistusten kautta, ja se voidaan nähdä jatkumona julkisen talouden ohjausjärjestelmien uudistamispyrkimyksille. Julkisen sektorin hallinnonuudistusten keskeisimpiä tavoitteita on ollut muuttaa aiempia toimintatapoja ja vaikuttaa olemassa oleviin rakenteisiin sekä pyrkimys julkisen hallinnon tehostamiseen.

Tutkimuksessa selvitetään kuntien näkökulmasta katsottuna hyvinvointialueuudistuksen vaikutuksia kuntien toimintaan ja talouteen. Vaikutuksia kartoittamalla ja kuvaamalla tuotetaan tietoa siitä, miten uudistus ja säädösten muutokset näkyivät kuntien toiminnan ja talouden suunnittelussa uudistuksen voimaantulon hetkellä. Työn teoreettinen tausta koostuu kuntien toimintaa ja taloutta säätelevien tekijöiden sekä hyvinvointialueuudistuksen kuvauksesta. Tutkimustehtävään haetaan vastausta uudistuksen voimaantulon kannalta kuntien lakisääteisten julkaisujen, eli vuoden 2022 tilinpäätöksen sekä vuosien 2023 – 2025 talousarvion ja -suunnitelman kautta.

2 Hyvinvointialueuudistus muuttamassa kuntien toimintaa ja taloutta

Uudistus vaikuttaa kuntiin laajasti (Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus n.d.).

Sote-uudistus vaikuttaa merkittävästi kuntien toimintaan ja talouteen (Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus n.d.).

Näin kuvaillaan ensimmäisillä sanoilla hyvinvointialueuudistuksen vaikutuksia kuntiin valtion ylläpitämällä sote-uudistus.fi -sivustolla. Vuoden 2023 alusta voimaan tullut hyvinvointialueuudistus koskettaa jokaista Manner-Suomen kuntaa, joita vuoden 2022 lopussa oli yhteensä 293 kappaletta sekä niiden asukkaita. Muutos on yhteiskunnallisesti merkittävä, sillä vastaavaa uudistusta ei näin suurella mittakaavalla ole aiemmin Suomessa julkisessa hallinnossa tehty. Talouden ja kustannusten näkökulmasta katsottuna uudistuksessa kunnilta hyvinvointialueille siirtyi yhteensä noin 21 miljardia euroa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen kustannuksia. Kuntien toiminta muodostuu uudistuksen voimaantulon jälkeen sivistystoimen tehtävistä sekä elinvoimaa ja alueen infraa ylläpitävistä tehtävistä. (Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus n.d.)

Kunnat määriteltiin hyvinvointialueuudistukseen ja sen toimeenpanoon liittyväksi sidosryhmäksi hyvinvointialueuudistuksen tilanne- ja ajankohtaisinformaation kanavana toimineella, sosiaali- ja terveysministeriön ylläpitämällä soteuudistus.fi -sivustolla. Uudistuksen vaikutuksia kuntien osalta kuvattiin sivuston ylläpitäjän sosiaali- ja terveysministeriön näkökulmasta ja kuntiin kohdistuvien vaikutusten arvioitiin näkyvän merkittävästi kuntien toiminnassa ja taloudessa. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan uudistuksen tehtävämuutokset vaikuttavat kuntien rahoitukseen, verotusoi-keuteen, valtionosuusjärjestelmään, omaisuuteen, velkoihin ja sopimuksiin sekä henkilöstöön. So-siaali- ja terveysministeriö on arvioinut, että pitkällä aikavälillä uudistuksen oleellisin

kuntavaikutus näkyy väestön ikääntymiseen ja sairastavuuteen liittyvien kustannusten ja niistä kuntatalouteen kohdistuvien riskien siirtymisellä pois yksittäisen kunnan vastuulta. (Uudistus vaikuttaa kuntiin laajasti n.d.)

2.1 Tutkimustehtävä

Tutkimuksen tarkoitusta, tutkimustehtävän- ja ongelmanasettelua ohjasi hypoteesi, jonka mukaan uudistus Suomen lähihistorian suurimpana hallinnonuudistuksena vaikutti eri tavoin kuntien toimintaan ja talouteen. Tutkimuksen tavoitteena on tuottaa uutta tietoa, lisätä ymmärrystä sekä kartoittaa ja kuvailla hyvinvointialueuudistusta kuntien näkökulmasta katsottuna uudistuksen toimeenpanon hetkellä. Tutkimuksen tulosten ja johtopäätösten avulla voidaan muodostaa kuvaus siitä, minkälaisia muutoksia hyvinvointialueuudistus kuntien toiminnassa ja taloudessa aiheutti ja kuinka samankaltaisia muutokset ovat esimerkiksi olleet.

Tutkimustehtävänä on selvittää kuntien muuttunut toiminta- ja taloustilanne hyvinvointialueuudistuksen seurauksena. Tutkimustehtävää selvitetään seuraavien tutkimuskysymysten avulla:

- Miten kunnat kuvaavat toiminnallisia ja taloudellisia muutoksia julkisissa talousdokumenteissaan?
- Minkälainen kuva uudistuksesta välittyy kuntien näkökulmasta katsottuna näiden dokumenttien pohjalta?

Tutkimuksen aihe liittyy julkisen hallinnon uudistuksia tutkivaan perinteeseen. Julkisen hallinnon tutkimus alkoi yleistyä Suomessa 1970-luvulla tarkoituksenaan tutkia julkisen hallinnon nykytilannetta ja tulevia kehityssuuntia. Julkisen hallinnon tutkimuksen tavoitteena on ollut tutkimuksen avulla edistää hyvää hallintoa, julkisen hallinnon tehokkuutta, tutkia säädösten ja periaatteiden noudattamista sekä pyrkiä edistämään lainsäädännön kehitystä jo tapahtunutta kehitystä vastaavaksi. (Vartola 2011, 30, 58.) Tämän kuntien toimintaa ja taloutta tutkivan opinnäytetyön tulokset voivat toimia jatkotutkimuksen pohjana tulevissa hallinnontutkimuksissa tai muissa erityisesti kuntataloutta tutkivissa tutkimuksissa, sillä julkisen hallinnon hallinnonuudistusten voidaan arvioida suomalaisen yhteiskunnan muuttuessa myös tulevaisuudessa jatkuvan.

Tämä tutkimus toteutetaan ilman toimeksiantajaa. Tutkimuksen tarkoituksena on ensisijaisesti kuvailla uutta käsillä olevaa ilmiötä, joten työn tarkoituksena ei ole esimerkiksi tuottaa kehitysehdotuksia tutkimuksen tulosten pohjalta. Tutkimus kokonaisuudessaan ja tutkimustehtävän selvittäminen edellyttää kuvauksen muodostamista julkisen hallinnon uudistuksista Suomessa tehtävän uudistuksen näkökulmasta. Tämä tutkimus rajataan koskemaan vain Suomessa vuoden 2023 alussa voimaan tullutta hyvinvointialueuudistusta, eikä tutkimuksen tarkoituksena ole tehdä esimerkiksi vertailevaa tutkimusta muissa pohjoismaissa tehtyjen sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevien uudistusten osalta.

Hallinnonuudistusten, kuten tässä tutkimuksessa käsitellyn hyvinvointialueuudistuksen, taustana voivat toimia poliittiset tilanteet ja vaatimukset, yhteiskunnan rakenteiden ja voimasuhteiden muutokset sekä uudet arvot ja asenteet (Vartola 2011, 115). Suomessa vuoden 2023 alussa toteutettu sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistus toimeenpantiin muuttamalla useita olemassa olleita kuntien toimintaa sääteleviä lakeja. Uusia lakeja, kuten itse uudistuksen toimeenpanoa koskien säädettiin ja lainsäädännön muutoksilla voidaan katsoa olevan suora yhteys ja vaikutus kuntien toiminnan ja talouden muuttumiseen. Sääntelykokonaisuuksien muutoksilla pyritään vaikuttamaan julkisen hallinnon järjestämistapaan, eikä niinkään kuntien keskeiseen olemukseen, ominaisuuksiin tai toiminnan perustekijään substanssiin, jolloin tutkimustehtävään ei voida vastata suoraan lakimuutoksia luettelemalla. Lainsäädännön muutokset muodostavat tutkimuksen tekemiselle tärkeän ja kokoavan taustan, mutta olettamuksena on, että yksinomaan niiden avulla ei voida perustella kuntien muuttunutta toimintaa ja taloutta uudistuksen toimeenpanon hetkellä.

Uudistuksen valmistelusta ja toimeenpanosta ovat vastanneet valtion eri ministeriöt, kuten julkishallinnon uudistuksissa tapana on, ja uudistuksen keskiössä ovat valmistelun ja toimeenpanon aikana olleet kuntia isommat itsehallinnolliset alueet, joille kuntien tehtäviä ja rahoitusta siirretään. Kuntien sidosryhmäasemasta huolimatta uudistus kiistatta kuitenkin koskettaa kuntia laajasti, ja tämän tutkimuksen avulla annetaan myös kuntien näkökulmalle ja kokemuksille uudistukseen liittyen tilaa.

Hyvinvointialueuudistuksen vaikutuksien arviointi vaikuttaa olleen valtiolle ja sen ministeriöille hankalaa uudistuksen valmistelun aikana. Kuntien toiminnallista ja taloudellista tilannekuvaa karotoitettiin valtiovarainministeriön vuonna 2020 julkaistussa raportissa. Raportissa todetaan valtion toimenpiteiden, kuten julkisen hallinnon tuottavuutta parantavien hankkeiden ja rakenneuudistusten, jollaiseksi hyvinvointialueuudistus voidaan laskea kuuluvaksi, vaikuttavan kuntien toimintaan välillisemmin ja vaikeasti havaittavimmin kuin verrattuna kuntien omassa päätösvallassa oleviin asioihin. Uudistuksen todetaan toteutuessaan vaikuttavan suuresti kuntien toimintaan ja talouteen, vaikka vaikutuksia ei ole kyetty kuvaamaan tai mittaamaan vielä vuonna 2020, jolloin uudistuksen valmistelu on ollut kuitenkin jo pitkällä. (Kunnat käännekohdassa? Kuntien tilannekuva 2020, 13.)

Kuntien toiminnan roolia ja osallisuutta osana hyvinvointialuevalmistelua on vaikea määrittää, sillä yksittäisten kuntien kannanotot ja osallisuus hyvinvointialuevalmisteluun voivat vaihdella. Kuntien rooli aktiivisena tai passiivisena toimijana sote-uudistuksen valmistelussa jää tässä tutkimuksessa aiheen rajauksen ulkopuolelle, sillä se vaatisi laajuudessaan oman tutkimuksensa. Tutkimuksen aiheen kannalta on kuitenkin tärkeää kuvata teoreettisessa osuudessa uudistuksen vaiheita, siihen vaikuttavia tekijöitä, taustoja ja muutostekijöitä sekä sivuta tässä kontekstissa kuntien roolia osana valmistelua.

Tutkimuksen aihe on ajankohtainen hyvinvointialueuudistuksen tultua voimaan vuoden 2023 alusta ja mahdollistaa tutkimuksen tekemisen uudistuksen voimaantulon hetkellä. Hyvinvointialueuudistus itsessään on ollut esillä kuntien toiminnan ja talouden suunnittelussa jo 2010-luvulta asti, kun valtio otti ensimmäisiä askeleita uudistuksen tekemiseksi. Suomen Kuntaliitto totesi vuonna 2022 julkaistun Isot reformit ja kuntatalous -kirjan esipuheessa, että vaikka kuntakentällä vuoden 2023 alussa tapahtuva muutos on todellinen, sen vaikutuksia kuntiin ja kuntatalouteen ei pystytä arvioimaan, kunnes muutoksen todelliset vaikutukset reaali maailmaan nähdään. Tämä ennakoimattomuus edellyttää reagointia ja tarvittavia korjausliikkeitä, joilla voidaan korjata uudistuksen vaikutuksia. (Isot reformit ja kuntatalous 2022, esipuhe.)

Kuntien tulee osana lakisäätelistä taloussuunnitelmaansa ottaa kantaa tulevien kolmen toimintavuoden talouteen ja toimintaan, pyrkiä varmistamaan talouden tasapaino sekä varmistaa ettei kunnan tehtävien hoito ei vaarannu. Tässä tutkimuksessa näkökulmana on uudistuksen muutosten

kartoittaminen kuntien itsensä kannalta kuvattuna kirjallisten raporttien perusteella, joissa kuntien on tullut suunnitella toimintaansa ja talouttaan uudistuksen välittömän voimaantulon jälkeiselle ajalle vielä epävarmassa ja sumean näkyvyyden tilanteessa.

Jäntin vuonna 2016 valmistunut väitöskirja tutki kuntaa ja siihen kohdistuvaa muutosta hallinnonuudistamisen kontekstissa ja roolissa osana yhteiskuntaa. Jäntin tutkimuksen tavoitteena on ollut lisätä ymmärrystä siitä, miten moniulotteisesta ja laajavaikutteisesta muutoksesta on kyse, kun hallinnonuudistuksia tehdään. Tutkimuksessa kuvattiin tapausesimerkin kautta muutoksia, joita Kainuussa vuosina 2005–2012 toteutetussa sosiaali- ja terveystoimen hallinnonuudistuskokeilussa havaittiin. Jäntin tutkimuksen tuloksista käy ilmi, että hallinnonuudistukseen kytkeytyvien vaikutusten arviointi oli vaikeaa tehdä kohdentamalla niitä suoraan hallinnonuudistuksista johtuviksi. Tutkimuksen tuloksissa todetaan kuitenkin, että hallinnonuudistusten vaikutukset näkyvät eri tavoin eri kunnissa ja ne voitiin jaotella tutkimuksen viitekehyksen mukaisesti organisatorisiin ja toiminnallisiin muutoksiin, johtamiseen liittyviin muutoksiin sekä kuntakäsityksen muutoksiin. (Jäntti 2016, 9–10.) Tämäntyyppisen tutkimuksen tulokset, erityisesti tutkimuksen organisatoristen ja toiminnallisten muutosten osalta sopivat tietolähteeksi tämän tutkimuksen aiheeseen ja tutkimustehtävän selvittämiseen.

2.2 Tutkimuksen metodologia

Tutkimuksen näkökulma ja tavoitteet ohjaavat tutkimukselle asetettua tieteenfilosofiaa, ongelmanasettelua, työn teoreettisia lähtökohtia sekä valittuja menetelmiä (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 124). Metodologiaan perehtymällä ymmärtää tutkimusasetelmaan sisältyvät mahdollisuudet, mutta myös rajoitteet suhteessa todellisuuteen ja aiemmin tehtyihin tutkimuksiin. Yleisimmät tutkimustyyppit, empiirinen ja teoreettinen tutkimus voivat tutkia samaa ilmiötä, mutta tutkimustyyppien välinen ero on havaittavissa siinä, miten tutkittavaa ilmiötä tutkitaan. Empiirissä tutkimuksessa aineiston keräämis- ja analyysimetodit ovat keskeisessä asemassa. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 17, 25–26.)

Fenomenologis-hermeneuttinen tutkimusperinne korostaa tiedon ymmärtämistä ja tulkintaa. Ilmiöiden merkityksen ymmärtäminen, oivaltaminen ja tulkinnan tekeminen lähtee siitä, että tutkittava ilmiö ymmärretään entuudestaan ja tutkimuksen aikana ymmärtäminen etenee kehämäisenä liikkeenä. Fenomenologis-hermeneuttisen tutkimuksen tavoitteena on kohottaa ilmiöitä tietoisiksi

ja näkyväksi ja tehdä jo tunnettu tiedetyksi. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 39–41.) Tämän tutkimuksen tavoitteena on tehdä kuntien kokemus tapahtuneesta hyvinvointialueuudistuksesta näkyväksi kuntien näkökulmasta katsottuna, jolloin tutkimuksen tieteenfilosofia pohjautuu fenomenologishermeuttiseen perinteeseen.

Tieteenfilosofiaa voidaan tarkastella myös tutkimusta ohjaavan kiinnostuksen mukaisesti. Hirsjärven ja muiden (2009) mukaan laadullisessa tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita kielen piirteistä, säännönmukaisuuksien keksimisestä, tekstin tai toiminnan merkityksen ymmärtämisestä tai reflektiosta. Tekstin ja toiminnan merkitysten löytämisessä tutkimuskohteesta haetaan joko yhtäläisyyksiä tai erityisyyksiä teemoittelun tai tulkitsemisen kautta. Näissä tilanteissa korostuu ymmärtämisen sekä tulkinnan teoria ja kokemuksen tutkiminen. (Hirsjärvi ym. 2009, 165.) Tämän tutkimuksen tarkoituksena on löytää tutkimukseen sopivia viitteitä tekstin ja toiminnan merkitysten löytämisen alta, jotta tutkimustehtävään saadaan vastauksia. Laadullisena tehtävää tutkimusta voi kuitenkin olla mahdotonta kategorisoida vain yhden metodologian alle, sillä liian rajaava valinta voi vaikeuttaa tutkimuksen tekemistä (Tuomi & Sarajärvi 2018, 40–41, 55, 81).

Tutkimuksen näkökulma voi olla selittävä, ennustava, kartoittava tai kuvaileva sen mukaisesti, mikälainen tutkimusongelma on muodoltaan. Kartoittavassa tarkoituksessa pyritään selvittämään ja löytämään uusia näkökulmia sekä vähemmän tunnettuja ilmiöitä. Kuvailevassa tarkoituksessa pyritään dokumentoimaan ilmiön keskeisiä piirteitä ja kuvaamaan kokemuksia, tapahtumia ja tilanteita. (Hirsjärvi ym. 2009, 138–139.) Hyvinvointialueuudistuksen vaikutuksia tutkivassa tutkimuksessa kartoitetaan ja kuvaillaan kuntien toimintaan ja talouteen vaikuttavaa ilmiötä ja sitä, miten se uudistuksen hetkellä näyttäytyy kirjallisten dokumenttien pohjalta katsottuna.

Tutkimuksen tietoperustan avulla tutkimuksen tekemiselle muodostuu sopiva tausta ja toisaalta rajattu raami, jonka kautta tutkittavaa aihetta tarkastellaan valitulla tutkimusmenetelmällä. Viitekehyksen muodostuessa tutkittava asia sijoittuu omaan kontekstiinsa, ja viitekehys määrittelee tutkittavan asian niin, että tutkittava asia on hahmotettavissa ja selkeä. Vilkan (2021) mukaan teellisen tutkimuksen tavoitteena on vertailuperusta, joka muodostuu tutkimuskohteen täsmällisestä määrittelystä, tutkimuksen tarkoituksesta tuottaa uutta tietoa, tutkimuksen hyödyllisyydestä sekä tutkimuksen käyttökelpoisuudesta julkisessa keskustelussa. Uuden tiedon tuottaminen tapahtuu teorian avulla. (Vilka 2021, 30–31, 34.)

Tuomi ja Sarajärvi (2018) pohtivat kirjassaan teorian merkitystä laadullisessa tutkimuksessa. Tutkimuksessa tarvitaan teoriaa sekä työn metodologian, luotettavuuden ja pätevyyden arvioinnissa, että myös tutkimuskokonaisuuden mieltämiseen. Tutkimuksen viitekehyksen avulla muodostetaan käsitys siitä tiedosta, mitä tutkittavasta aiheesta on jo olemassa sekä tutkimusta ohjaavan metodologian valinnoista. Viitekehyksessä muodostetaan tutkijan lisäksi tutkimuksen lukijalle kuva niistä tutkimuksen kannalta keskeisistä käsitteistä sekä niiden välisistä suhteista, jotka tutkimuksen kannalta ovat välttämättömiä. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 23–24.)

Vilkan (2023, 84) mukaan teoreettisen viitekehyksen työstämisessä olennaista on tunnistaa tutkittavaan ilmiöön kohdistuvat ajattelu- ja toimintatapojen muutokset ja rakenteelliset käännteet, jotka ovat tutkimuksen aiheen kannalta olennaisia. Tässä opinnäytetyössä työn teoreettisessa osuudessa kuvataan niitä tekijöitä, jotka ovat olennaisessa asemassa tutkittavan ilmiön muutosten ja käännteiden osalta sen lisäksi, että tutkimuksen teoriaosuudessa luodaan kuva kuntien olemassa olevasta toimintaympäristöstä.

Kuntien itsehallinto, kuntien toimintaa koskettava lainsäädäntö ja hallinnonuudistukset kietoutuvat toisiinsa. Työn käsitteelliset lähtökohdat muodostuvat kuntien toiminnan ja talouden taustatekijöiden kuvaamisesta. Työn teoreettisen osuuden, ja siitä muodostuvan viitekehyksen avulla muodostetaan tutkimuksen onnistumiseksi kuvaus eli synteesi siitä, minkälaisessa toimintaympäristössä kunnan toimivat ja miten toimintaympäristön muutokset voivat vaikuttaa kuntien toimintaan ja talouteen.

2.3 Kuvaus tiedonhankinnasta

Teoreettisen osuuden laatimiseksi ja viitekehyksen muodostamiseksi tulee tunnistaa tutkimuksessa käytettävät käsitteet. Tutkimuksen kannalta olennaiset käsitteet, ja termit kuten *kunnallistalous*, *hallinnonuudistus*, *tilinpäätös*, *kunnan talousarvio*, *julkinen talous*, *kuntalaki*, *reformit*, *hyvinvointialueuudistus*, *sote-uudistus*, *kuntien toiminta*, *kuntien talous*, *kuntien rahoitus*, *uudistus*, *kunnallistalous*, *tilinpäätös*, *talousarvio*, *siirtolaskelmat*, *kuntien tehtävät*, *local democracy*, *localism*, *local government*, *new public management*, toimivat hakutermeinä teoreettiseen tietopohjaan hankittavan materiaalin etsinnässä. Etsintöjä tehtiin suoraan julkisesta tietoverkosta sekä Jyväskylän ammattikorkeakoulun opiskelijoille rajatun ja julkisten Finna-tietokantojen kautta.

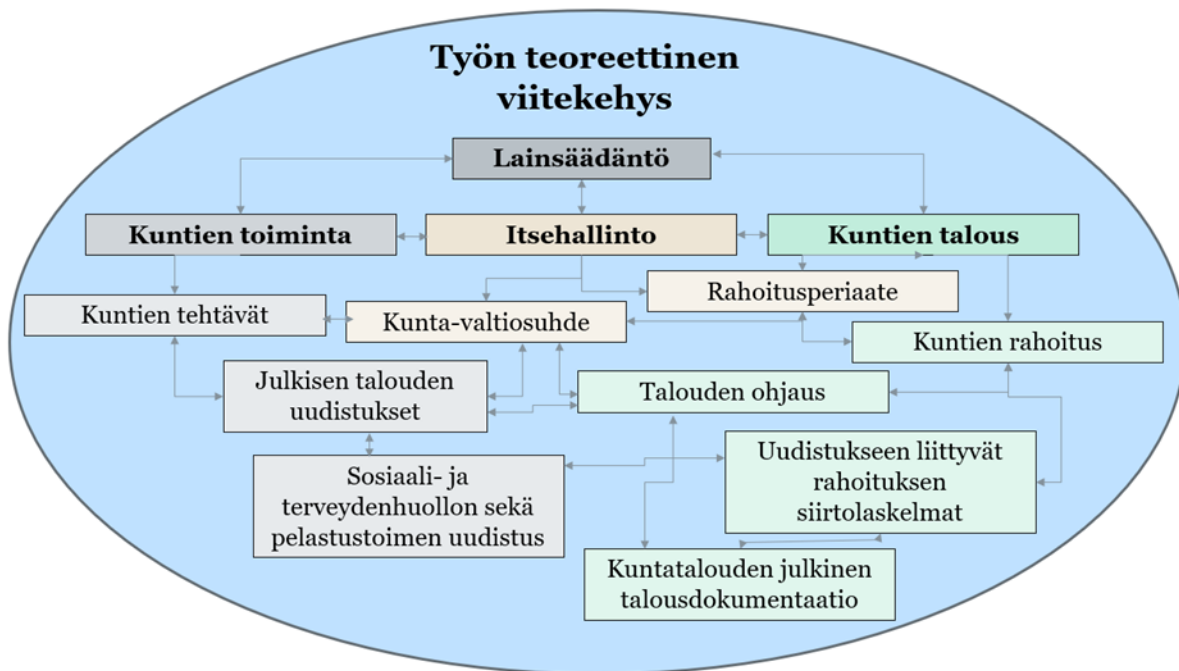
Aiempaa aiheeseen liittyvää tutkimusta haettiin eri yliopistojen tutkielmia sisältävistä tietokannoista kuten Heldasta, Treposta ja Jyxista ja korkeakoulujen opinnäytetöitä sisältävästä tietokannasta Theseuksesta. Tutkimuksen aiheeseen liittyvää materiaalia haettiin lisäksi suoraan uudistuksen valmistelussa vastuutahoina olevien ministeriöiden sivuilta sekä muiden valtion julkisten sivustojen hakutoimintojen kautta. Aineistoa löytyi käytetyillä hakusanoilla hyvin ja sivustojen kautta löytyvillä aiheeseen liittyvillä linkeillä aineistonhakua saatiin entisestään laajennettua.

Aihealueen väitöskirjojen, pro gradu -tutkielmien ja opinnäytteiden lähdeluetteloita selaamalla oli mahdollista löytää aiheeseen liittyvää lähdemateriaalia läpikäytäväksi. Lähdeaineiston läpikäynnissä fokus oli löytää tutkimuksen aiheeseen ja määriteltyyn viitekehukseen sopivaa aineistoa ja nostaa teoreettiseen osuuteen vain sellaista materiaalia, joka lisää tutkittavan ilmiön kuvaamiseksi aiheen ymmärrystä ja sopii työn kontekstiin. Saman käsitteen kuvaamisessa pyrittiin käyttämään sopivaa lähdeaineistoa useita eri lähteistä ja eri näkökannoista katsottuna, jotta työn viitekehys muodostuu objektiiviseksi kokonaisuudeksi.

Tutkimuksen ajankohtaisuuden ja ajalliseen hetkeen kohdistumisen myötä lähdeaineistona käytettiin materiaalia, joka vastaa tutkimuksen tekemisen hetkellä parhaiten sitä yleistä käsitystä, joka asiasta vallitsee. Ajankohtaisuutta ja yleistä käsitystä pyrittiin varmistamaan lähdemateriaalin hankinnassa arvioimalla tietolähteen julkaisijan tai kirjoittajan asiantuntijuutta ja julkaisuajankohtaa. Työn lähdemateriaalina on käytetty vain julkisesti saatavilla olevaa materiaalia ja tietolähteet on merkitty tekstiviitteiksi sekä työn loppuun lähdeluetteloon.

Työn teoreettisessa osuudessa muodostetaan tutkimuksen suorittamiseksi tutkimustehtävään ja työn metodologiaan sopiva kuvaus uudistukseen vaikuttavista tekijöistä ja käsitteistä, joista muodostuu työn viitekehys. Hyvinvointialueuudistus ei ole syntynyt tyhjiössä, vaan uudistuksen taustalla on siihen vaikuttavia tekijöitä. Osana tutkimuksen tekemistä on tärkeää kuvata uudistuksen taustalla olevia tekijöitä sekä kuntien toiminnan ja talouden toimintaympäristöä. Työn teoreettisessa osuudessa keskeisenä asiana on lainsäädäntö, joka ohjaa kuntien toimintaa ja taloutta. Valtio ohjailee kuntien toimintaa lainsäädännön kautta ja valtion ja kunnan keskinäinen suhde muodostuu lainsäätäjän tahtotilan kautta.

Työn viitekehys kuvaa hyvinvointialueuudistuksen taustoja ja uudistusta jatkumona julkisen hallinnon tehostamisyriyksille sekä hallinnonuudistamishankkeille. Tämä tutkimus rajautuu uudistuksen toteutumisajankohtaan, voimaantulon hetkeen, jolloin tutkimuksen tulosten avulla saadaan kuvattua uudistusta siltä kannalta, kuinka se näyttäytyy kyseisellä hetkellä kuntien toiminnassa. Työn viitekehys voidaan muodostaa kuvioksi 1, jossa eri teoriaosioiden väliset suhteet voidaan hahmottaa.



Kuvio 1. Työn teoreettinen viitekehys

Kuntien ja valtion välistä suhdetta kuvataan kappaleessa kolme, jotta voidaan ymmärtää kuntien rooli osana julkista taloutta. Lainsäädäntö kulkee taustatekijänä ja osana kaikkia työn teoreettisen viitekehysten aihealueita. Uudistuksen tarpeellisuutta valtion toimesta on perusteltu kuntien tehtäväkentän laajentumisella. Teoreettisessa osuudessa on siis tarpeen myös kuvata kuntien olemassa ollutta tehtäväkenttää ja valtion roolia tässä tehtäväkentän muodostumisessa. Julkisen talouden hallinnonuudistusten taustoja ja historiallista jatkumoa kuvataan, jotta päästään muodostamaan kuva tämän työn fokuksista eli hyvinvointialueuudistuksesta.

Hyvinvointialueuudistuksen ohjauksesta, suunnittelusta ja kehittämisestä vastasi sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta sosiaali- ja terveysministeriö. Pelastustoimen johtaminen, ohjaus ja valvonta

kuuluvat sisäministeriölle ja uudistukseen liittyvästä rahoituksen asioista on vastannut valtiovarainministeriö. Hyvinvointialueuudistuksen taustoja ja vaiheita lopulliseen eduskunnan päätöksen ja uudistuksen voimaantuloon asti kuvataan, jotta muodostetaan tutkimuksen tekemiseksi kuva siitä, miten uudistuksen toimeenpano, ohjaustoimet ja uudistuksen informaatio toimivat.

Kuntien talouden näkökulmasta työn teoreettisessa osuudessa kuvataan kuntien rahoituksen muodostumista. Kuntien rahoitus luo lainsäädännön kanssa kuntien toiminnalle reunaehdoja ja kuntien rahoitus kiertyy tiukasti kulloisenkin lainsäädännön ympärille. Uudistukseen ja kuntien rahoitukseen liittyvät olennaisesti siirtolaskelmat, joiden kautta uudistuksessa siirtyviä kuluja vastaan siirrettiin kunnilta myös tuottopuolelta pois vastaava määrä tuloja. Sote-uudistuksen valmistelun aikana valtiovarainministeriö julkaisi uudistuksen rahoituksen muutoksia kuvaavia siirtolaskelmia. Ensimmäiset siirtolaskelmat valtiovarainministeriö julkaisi soteuudistus.fi-sivustolla kuntien käyttöön kesällä 2020, ja monet kunnat esittivät jo tuolloin suosituksen mukaisesti omissa talousarvioissaan varjolaskelmia uudistuksen vaikutuksista tuloihin ja menoihin. Työssä haetaan tutkimustehtävän selvittämiseksi vastauksia kuntien kirjoitetuista tilinpäätös- sekä talousarviokumenteista, joten teoreettisessa osuudessa on tarpeen luoda kuvaus siitä, mitä tekijöitä näiden dokumenttien taustalla on ja mitä tietoja näiden dokumenttien on sisällettävä.

3 Kuntien toiminta ja talous

3.1 Kunta käsitteenä

Kuntaa käsitteenä on pyritty määrittelemään monesta eri näkökannasta katsottuna. Terminologisesti tarkasteltuna kunta määritetään osaksi julkishallintoa. Suomessa kunta termin rinnalla käytetään usein myös sanaa paikallishallinto tai kunnallishallinto kunnista puhuttaessa. Paikallishallinnolla voidaan tarkoittaa kuitenkin mitä tahansa julkisen hallinnon kokonaisuuteen sisältyvää tasoa tai yksikköä, ja tässä tutkimuksessa luontevaa on käyttää termiä kunta paikallishallinto termin sijaan. (Paikallishallinto n.d.)

Kuntalaissa (2015) kuvataan kuntien tarkoitukseksi edistää toiminnallaan asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää alueensa asukkaille palveluja taloudellisesti, sosiaalisesti ja kestäväällä tavalla (Kuntalaki 410/2015, 1 §). Peruslaissa kuntiin viitataan asukkaiden itsehallinnon sekä verotusoikeiden merkitysten kautta (Suomen perustuslaki 731/1999, 121 §).

Suomen allekirjoittaman Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan sopimuksen (66/1991) johdannossa kuvataan paikallisviranomaisten olevan demokraattisten järjestelmien tärkeimpiä perustoja, joilla turvataan välittömimmin ja tehokkaimmin kansalaisten oikeudet osallistumiseen ja siten kansalaista lähellä olevaan hallintoon. Paikallisen itsehallinnon käsite määritetään kahden kohdan kautta. Sillä tarkoitetaan:

Ensimmäiseksi ”paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisten väestön etujen mukaisesti”, ja toiseksi ”yhtäläisen ja yleisen äänioikeuden mukaisesti salaisessa äänestyksessä vapailla välittömillä vaaleilla valittujen valtuustojen tai kokousten oikeutta käyttää itsehallinto-oikeutta”. (Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja 66/1991, johdanto.)

John (2001) määrittelee kuntien roolia maantieteellisten alueiden ja poliittisen toiminnan kautta. Kunnat muodostuvat maantieteellisesti määritellyistä alueista, joille keskushallinto antaa valtuuksia, tehtäviä sekä rahoitusta tehtävien suorittamiseksi. Kuntien alueilla toimivien poliittisten puolueiden tarkoituksena on määrittää kuntien johtamisen ja toiminnan poliittiset suuntaviivat. (John 2001, 20.)

Shah (2006) käsittää paikallishallinnon olevan kollektiivista toimintaa, jota muotoillaan ja toteutetaan julkishallinnon paikallisella tasolla. Kollektiiviseen toimintaan osallistuvat viralliset paikalliset hallintoelimet sekä epäviralliset verkostot, yhteistaho-organisaatiot ja asukkaat. Yhteistoiminta määrittää puitteet kollektiiviselle toiminnalle ja kuntien palvelujen tarjoamiselle. (Shah 2006, 2.)

Ryynäsen (2012) mukaan kuntien olemassaoloa on aiemmin perusteltu valtion jatkeena olemisella, valtion kunnille siirtämällä vallalla ja valtion etujen toteuttamisella. Ryynäsen mukaan kuntien toiminnassa on kuitenkin kyse myös paikallisuudesta eli yhteisen elämäpiirin järjestämisestä ja olojen kehittämisestä paikallisten voimavarojen ja aktiivisuuden avulla. Kuntien merkitys osana valtiorakennetta sitoutuukin vahvasti demokratiaan ja kansalaisten aktivointiin omissa asioissaan. (Ryynänen 2012, 62–68.)

Heuru (2002) näkee kuntien merkityksen niiden yhteiskunnallisen aseman kautta. Kunnallishallinnon yhtäaikainen kehittyminen osana yhteiskunnan kehittymistä on vaikuttanut esimerkiksi Suo-

men asemaan hyvinvointivaltiona. Vaikka kunnallishallinto ei ole ollut tässä kehittämisessä ja muutoksessa yksin myötävaikuttajana, on kunnallishallinto kuitenkin ollut tehokas yhteiskunnallisten muutosten toteuttaja. (Heuru 2002, 208.)

3.2 Kunnat osana julkista taloutta

Suomen julkinen talous muodostuu julkisyhteisöistä, joihin kuuluvat valtion lisäksi kunnat, kuntayhtymät, lakisääteiset työeläkeyhtiöt- ja laitokset ja sosiaaliturvarahastot ja lisäksi vuoden 2023 alusta hyvinvointialueet (Julkinen talous n.d.). Kuntien ja kuntayhtymien merkitystä osana julkista taloutta voidaan pitää suurena ja se on kehittynyt yhteiskunnan kehityksen rinnalla. Suomessa julkisen talouden valtaa ja vastuuta on siirretty kuntien eli paikallishallintojen hoidettavaksi merkittävässä määrin, ja kuntien päätösvaltaa omissa asioissaan on lisätty. (Kuntatalous – monen muuttujan summa 2021, 10.)

Kivelä (2010) käyttää Suomen julkisen talouden kokonaisuudesta puhuttaessa käsitettä valtioyhteisö. Valtioyhteisö voidaan määrittää kansallisella tasolla hänen mukaansa kolmeen osaan, joista ydinosa muodostuu valtion budjettirahoitteisista toiminnoista, toiseksi autonomisista toimijoista, kunnista, Kansaneläkelaitoksesta ja yliopistoista ja kolmanneksi julkisen talouden markkinaehtoisesti toimivista yksiköistä, kuten yksityisoikeudellisista osakeyhtiöistä. Valtionyhteisöä ohjataan ohjausjärjestelmällä, joista kuntia ohjataan lainsäädännöllä ja valtion rahoitusosuuksilla. (Kivelä 2010, 19.)

Taloudellisesta näkökulmasta kuntien ja kuntayhtymien osuutta julkisesta hallinnosta voidaan hyvin havainnollistaa kulutusmenojen määrällä. Vuonna 2021 kuntien ja kuntayhtymien osuus kaikista julkisista kulutusmenoista oli noin kaksi kolmasosaa (Kansantalouden vuositilinpito / 11t4 - julkinen kulutus, vuosittain 1975–2021 n.d.). Terveystalouden ja sosiaaliturvan tehtävämenojen osuus julkisista kulutusmenoista oli vuonna 2021 yhteensä 38 %, josta edelleen kuntien ja kuntayhtymien osuus oli noin 83 prosenttia (Julkiset menot tehtävittäin 2021 n.d.).

Kuntien roolia osana yhteiskuntaa voidaan tarkastella taloudellisen informaation näkökulmasta, mutta kuntien rooli yhteiskunnassa on kuitenkin monitahoisempi. Kuntamuutosta tutkineen Jäntin (2016) mukaan kunnilla on vahva asema osana suomalaista yhteiskuntaa nykypäivänä, mutta myös historiallisesti osana yhteiskunnan rakentumista ja rakentamista. Hänen mukaansa kunnan rooli

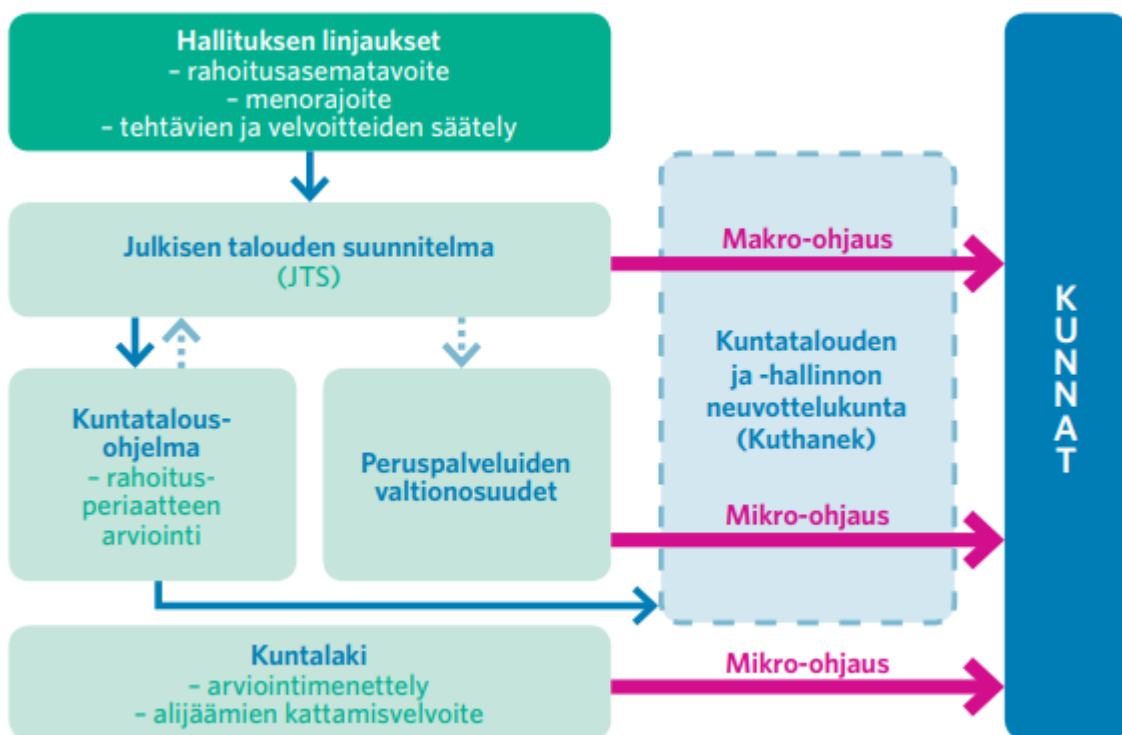
kuntalaisen arkielämässä ja jokapäiväisessä elämässä voi olla monitahoista ja lisäksi kunta voi osallistua kuntalaisen identiteetin muodostumiseen. (Jäntti 2016, 17–18.)

Julkisen talouden kokonaisuuden ohjauksesta ja hallintopolitiikan valmistelusta ovat vastuussa maan hallitus ja valtionhallinto. Valtion hallintopolitiikassa sovitetaan yhteen eri näkökantoja sekä hallinnon uudistamisen linjaukset, jotta julkisen hallinnon toimintakyky on turvattu. (Hallintopolitiikan lähtökohdat ja tulevaisuus. n.d.) Suomen ollessa Euroopan unionin jäsenvaltio julkista taloutta ohjataan Euroopan unionin jäsenvaltioiden välisiin sopimuksiin perustuen ja kansantalouden tilastoihin tukeutumalla velkaantumisen hillitsemiseksi. EU:n jäsenvaltioiden yhteisten tavoitteiden toteuttamisessa ja kansallisen julkisen talouden velkaantumisen estämisessä kuntien toiminnalla ja taloudella on oma merkityksensä. (Kuntatalous – monen muuttujan summa 2021, 11.)

Suomen valtion julkisen talouden ohjaukseen vaikuttaa Suomen jäsenyys Euroopan unionissa. Euroopan unionin neuvosto antaa vuosittain poliittista ohjausta jäsenmaillensa. Neuvoston antamat suositukset ja lausunnot pyrkivät lisäämään jäsenmaiden talouskasvua ja resilienssia. Neuvoston vuonna 2019 antamassa suosituksessa todetaan, että Suomen tulee parantaa sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannustehokkuutta ja yhdenvertaista saatavuutta. (Suositus NEUVOSTON SUOSITUKSEKSI Suomen vuoden 2019 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Suomen vuoden 2019 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto 2019, 9.)

Valtiovarainministeriön valmistelemassa julkisen talouden suunnitelmassa ja siihen liittyvässä valtion talousarvioehdotuksessa muodostetaan näkemys valtion harjoittamaan finanssipolitiikkaan, sekä julkisen talouden alasektoreiden toiminnan ohjaukseen (Julkinen talous n.d.). Julkisen talouden suunnitelma laaditaan yhdeksi vaalikaudeksi kerrallaan ja suunnitelmaa päivitetään kerran vuodessa valtiovarainministeriön ennusteiden pohjalta. Julkisen talouden suunnitelma tukee julkista taloutta koskevaa päätöksentekoa sekä julkisen talouden rahoitusaseman keskipitkän aikavälin tavoitteen toteutumista. Vuosien 2023–2026 julkisen talouden haasteeksi kuvataan kestävyysvaje eli tulojen riittämättömyys kattamaan menoja myös paikallishallintojen osalta. (Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2023–2026 2022.)

Valtiontalouden tarkastusviraston kuntatalouden ohjausta tarkastelevassa tarkastuskertomuksessa vuodelta 2018 kuvataan valtiovarainministeriön vastuulla olevan kuntatalouden ohjauksen olevan jakaantunut makro- sekä mikro-ohjaukseen. VTV:n mukaisesti kuntatalouden makro- ja mikro-ohjausjärjestelmillä tarkoitetaan kokonaisuutta, joka muodostuu johtamista tukevien menettelyjen, järjestelmien, toimintatapojen sekä niihin liittyvien asiakirjojen kokonaisuutta. Kuntatalouden ohjausjärjestelmä voidaan kuvata Valtiontalouden tarkastusviraston mukaisesti kuviona (kuvio 2). (Finanssipolitiikan tarkastuskertomus, kuntatalouden ohjaus. 2018, 11, 16.)



Kuvio 2. Kuntatalouden ohjausjärjestelmä

(Finanssipolitiikan tarkastuskertomus, kuntatalouden ohjaus 2018, 16, muokattu.)

Kuntatalousohjelma syventää julkisen talouden suunnitelmaa, erityisesti kuntataloutta koskevaa arviointitietoa. Kuntien kehitysnäkymien ja valtiontalouden päätösten vaikutusten tarkastelun ja arvioinnin lisäksi kuntatalousohjelmassa tarkastellaan kuntatalouden tilannekuvaa ja rahoitusta. (Kuntatalousohjelma n.d.)

Kuntalain mukaisesti kuntatalouden ja valtion yhteensovittamista edistetään ja käsitellään valtion ja kuntien välisessä neuvottelumenettelyssä. Neuvottelumenettelyn tarkoituksena on varmistaa valtion ja kuntien yhteistyö ja kunnallisen itsehallinnon toteutuminen, kun valtio valmistelee kuntia koskevia laajempia toimenpiteitä. Neuvottelumenettely pitää sisällään kuntien toimintaa ja taloutta ja hallintoa ja lainsäädäntöä koskevia kuntien toimintaan vaikuttavia asioita. (Kuntalaki 410/2015, 11 §.)

3.3 Kuntien toimintaa ohjaavat lait ja kuntien itsehallinto

Lainsäädäntö muodostaa taustan kuntien toiminnalle ja taloudelle. Lainsäädäntö terminä tarkoittaa useimmiten sääntelykokonaisuuksia, jotka voivat olla joko suppeampia tai laajempia, kuten yleislait tai erillislait (Lainsäädäntö n.d.). Kunnallishallinto on osa julkishallintoa, joten kuntien itsehallintoon liittyvät oikeudet ja perusteet määritellään eduskunnan säätämällä lainsäädännöllä. Kuntien itsehallinto muodostuu kansanvaltaisille perusteille ja kunnilla on lisäksi oikeus tiettyyn taloudelliseen itsenäisyyteen verotusoikeuden muodossa. (Kunnallishallinto n.d.) Kuntien päätöksentekomenettelyn säädöspohja muodostuu kuntalain ja kunnan hallintosäännön määräysten perusteella. Kunnallislainsäädäntö käsittää kunnallishallintoa koskevat säädökset mutta myös kuntien itsensä päättämät säädökset kuten hallintosäännön. (Päätöksentekomenettelyn säädöspohja n.d.)

Suomessa kunnilla on laaja palvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuu erityisesti lainsäädännössä säädettyjen peruspalvelujen osalta. Valtio säätää kuntien toimintaa koskevat säädökset ja vastaa lainsäädännön puitteissa kunnille lakisäateisten toiminnan järjestämis- ja tuottamisvastuuta rahoittavien tulosiirtojen jakamisesta. Valtio ohjailee kunnille kohdistuvia tulosiirtoja veroperusteista ja valtionosuuksista päättämällä, ja mikäli eduskunta säätää lailla kuntien vastuulle uusia tehtäviä hoidettavaksi, tulee tehtävien hoitoon osoittaa vastaava ja riittävä rahoitus (Kuntatalous, monen muuttujan summa 2021, 7, 9.)

Kuntalaki on keskeisin kuntien toimintaa ohjaava laki. Lain tarkoituksena on luoda edellytykset kunnan asukkaille itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiseksi osana kuntien toimintaa. Kuntien tehtävänä on edistää asukkaidensa hyvinvointia sekä alueensa elinvoimaa kestäväällä tavalla. Lain säännösten tarkoituksena on edistää kuntien toiminnan suunnitelmallisuutta, mutta myös taloudellista kestävyttä. Lakisäateisten tehtävien osalta kunnilla on

mahdollisuus järjestää tehtävät itse tai sopia ja siirtää järjestämisvastuusta toisten kuntien ja kuntien yhteenliittymien kanssa. Julkisia hallintotehtäviä kunnat voivat antaa kuitenkin muille kuin viranomaisille vain, jos siitä lailla erikseen säädetään. (Kuntalaki 410/2015, 2 luku.)

Kuntia koskeva lainsäädäntö ja sen tarkemmat asetukset ovat hajautuneet eri hallinnonaloille, eikä kuntien tehtävistä ole ollut olemassa keskitettyä tietovarantoa (Kuntien tehtävien kartoitus raportti 2012, 14). Valtiovarainministeriön mukaan kuntia koskevan sääntelyn periaatteet voidaan kuitenkin kuvata periaatteiden tasolla, jotka lainsäätäjän tulee ottaa huomioon. Kuntien hallinnon tulee perustua asukkaidensa itsehallintoon mutta kuntien toiminnan tarkoitus, tavoitteet, tulokset ja oikeudellisesti velvoittavat sisällöt määritellään lainsäädännön kautta. Lainsäädännön sisältöjen ja tavoitteiden toteuttamisen toimintatavat ja keinot jäävät kuntien päätettäväksi. Kuntien hoidettavaksi osoitettuja tehtäviä voidaan antaa vain lailla ja lain tasolla tulisi ottaa kantaa tehtäviä vastaaviin taloudellisiin velvoitteisiin. Uusia ja laajentuvia tehtäviä ja velvoitteita säädettäessä on kuitenkin huolehdittava, että kunnilla on edellytykset suoriutua näistä velvoitteista, jotta kuntien oikeus päättää omasta taloudestaan toteutuu. Säädöksiä valmisteltaessa valtion tulee tehdä tarvittavat kustannusvaikutusarviot sekä koko maan että yksittäisen kunnan tasolla. Kuntien tehtävien subjektiivisista oikeuksista säätäminen tehdään erityisen arvioinnin kautta ja toisaalta kuntien tehtäviä ja velvoitteita voidaan vähentää, mikäli yksilön perusoikeuksien turva ei vaarannu. Kuntia koskevassa lainsäädännössä kunta nähdään yhtenä oikeussubjektina ja kuntien hallinnon yleiset periaatteet ja kunnan talouden järjestämisen säännökset sisältyvät ensisijaisesti kuntalakiin, eikä erityislaeissa tulisi tämän lisäksi erikseen antaa säännöksiä kunnan hallinnon ja talouden järjestämisestä. Lisäksi lainvalmistelun yhteydessä tulee tehdä arvio sääntelystä aiheutuvista kustannuksista kokonaisvaltaisesti ja kattavasti sekä arvioida säädöksen hallinnolliset vaikutukset sekä vaikutukset kuntalaisiin ja muihin asiakkaisiin. Kaikki kuntia koskevat säädökset, joilla arvioidaan olevan kuntien hallintoon tai talouteen vaikutuksia, käsitellään kuntatalouden ja hallinnon neuvottelukunnissa ja vaikutukset huomioidaan kuntatalousohjelmassa. (Kuntien tehtävät ja toiminta. n.d.)

Kuntakäsitteeseen kuuluu keskeisenä elementtinä itsehallinto. Termejä itsehallinto ja autonomia voidaan käyttää samaa tarkoittavina rinnakkaiskäsitteinä. Perustuslaissa sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa kansallisen demokratian turvaavana tekijänä nähdään kuntien itsehallinto, joka suo kunnille oikeuksia. (Suomen perustuslaki 731/1999, 121 §; Euroopan paikallisen itsehallinnonperuskirja 66/1991, I osa.)

Kuntien itsehallinnolla on Suomessa pitkät perinteet ja kuntien itsehallinto määritetään perustuslaissa. Perustuslain mukaisesti kuntien itsehallinto perustuu kunnan asukkaiden itsehallintoon ja kunnilla on verotusoikeus. Julkisen vallan tehtävänä on edistää kunkin yksilön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia osallistua yhteiskuntaa koskevaan toimintaan. (Suomen perustuslaki 731/1999, 121 §.) Valtiovarainministeriö osana valtiontaloutta toimii kuntien toimintaa ja taloutta valvovana elimenä ja huolehtii kuntien toimintaa koskevan itsehallinnon toteutumisesta (Kuntalaki 410/2015, 10 §).

Harjula ja Prättälä (2019) kuvaavat kuntien itsehallinnon kehityksen olleen historialtaan valtiokeskeistä. He siteeraavat itsehallinnon kehityskaarta kuvatessaan K. J. Ståhlbergiä, joka katsoi kunnan olevan julkinen yhdyskunta, jolle valtio on jättänyt osan julkisesta hallinnosta itsenäisesti hoidettavaksi, mutta valtion säätämien lakien ja valvonnan puitteissa. Kunnallisen itsehallinnon suoja muodostuu Harjulan ja Prättälän (2019) mukaan keskeisistä ominaispiirteistä, joita ovat kuntalaisten oikeus valita itse kunnan ylin päättävä elin eli valtuusto, kunnan yleisen toimivallan nojaaminen valtuuston päätöksiin, kunnan taloudellisen päätösvallan perustuminen verotusoikeuteen sekä kunnan riippumattomuus ja erillisuus valtionhallinnosta. (Harjula & Prättälä 2019, 6.4.)

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan yhdeksännen artiklan kohdassa käsitellään itsehallintoa taloudellisten voimavarojen näkökulmasta. Paikallishallintojen taloudellisten voimavarojen tulee olla kansallisen talouspolitiikan suhteessa riittävät perustuslaissa ja muissa laeissa määriteltyihin velvoitteisiin, ja taloudellisten voimavarojen tulee muodostua paikallisista veroista ja maksuista, joihin paikallishallinnoilla on oikeus lain asettamissa rajoissa. (Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja 66/1991, 9 artikla.)

Kuntien itsehallinnon varmistumista on tutkittu myös taloudellisten voimavarojen eli rahoitusperiaatteen näkökulmasta. Valtioneuvoston 2020 julkaisemassa tutkimuksessa tarkastellaan kuntien rahoitusperiaatteen toteutumista. Valtioneuvoston tutkimuksen mukaan rahoitusperiaatteen ytimeksi taloudellisesta näkökulmasta katsottuna todetaan se, että valtio vastaa kunnille säätämistään palveluista aiheutuvista kustannuksista. Valtioneuvosto on tutkimuksessaan kuitenkin todennut rahoitusperiaatteen tarkastelun ja arvioinnin yhteydessä, että rahoitusperiaate toteutui osin, mutta ei täydellisesti vuosina 2002–2018. (Ilmakunnas, Malmi, Riipinen & Vainio 2020, 11, 109.)

Matikainen (2014) tutki vuonna 2014 valmistuneessa väitöskirjassaan kunnan itsehallinnon toteutumista rahoitusperiaatteen näkökulmasta. Tutkimuksessa tutkittiin kunnallisen itsehallinnon yhtä osaa eli kuntien perustuslakiin perustuvan verotusoikeuden, talousautonomian, toteutumista kunta-valtio-suhteessa. Hänen mukaansa rahoitusperiaate on itsehallinnon näkökulmasta perusteltu, mutta sen toteutumisessa on voitu todeta olevan ongelmia. Tutkimuksen tuloksista ilmenee lisäksi, että kuntien lakisääteiset velvoitteet ovat Suomessa olleet poikkeuksellisen laajoja verrattuna muihin Euroopan maihin, ja samanaikaisesti Suomen kuntien rahoituksen ja tehtävienjaon välillä on ollut epäsuhtaa. (Matikainen 2014, 333, 349.)

Suomen Kuntaliiton näkemyksen mukaan kuntien itsehallinto vahvistaa kuntalaisuutta, kuntien asukkaiden, yritysten ja yhdistysten identiteettiä ja paikallisuutta sekä eri toimijoiden välistä yhteistyötä. Kuntien toimintaa uudistavat lakimuutokset vaikuttavat kuntien tulevaisuuden toimintaan. Tulevaisuudessa kuntien itsehallinnollisen roolin arvioidaan muuttuvan ja näkyvän asukkaiden osallistumis- ja päätöksentekoa edistävien oikeuksien lisäksi kuntien alueellisen hyvinvoinnin ja elinvoiman edistäjän roolina. (Uusien kestävien kuntien roolit ja toimintatavat. n.d.)

3.4 Kuntien tehtävät

Perustuslain mukaisesti jokaisella on oikeus peruspalveluihin. Peruspalveluja osana julkisia palveluja ei ole tarkasti määritelty, mutta peruspalvelujen järjestämistä voidaan katsoa ohjaavan perustuslain tasolla yleisesti määritellyt perusoikeudet. Heuru, Mennola ja Ryyänen (2011, 53) toteavat peruspalvelujen yleisimmin tarkoittavan palveluja, jotka koskevat suurta ihmismäärää ja niiden voidaan ajatella vaikuttavan kansalaisten jokapäiväiseen elämään. Heuru (2002, 42–43) luokittelee perusoikeudet kategorisesti vapausoikeuksiin ja oikeusturvaan, tasa-arvo-oikeuksiin, osallistumisoikeuksiin sekä taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin. Digi- ja väestövirasto (2022) mainitsee peruspalveluista tärkeimmiksi opetus- ja kulttuuripalvelut ja tekniset palvelut sekä sosiaali- ja terveystalvet. (Kunnat ja kunnallishallinto 2022.)

Suomen perustuslaissa todetaan, että kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla (Suomen perustuslaki 11.6.1999/731, 121 §). Suomen valtion allekirjoittaman, Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja -sopimuksen neljännessä artiklassa todetaan, että julkiset tehtävät tulee ensisijaisesti antaa hoidettavaksi kansalaista lähinnä olevassa viranomaisessa (Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja, 3 artikla).

Kuntalain 7 §:n mukaisesti kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamat tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät ja ottaa lisäksi sopimuksen nojalla hoidettavakseen muitakin kuin itsehallintoon kuuluvia julkisia tehtäviä. Kuntien järjestämisvastuulle säädetyt tehtävät kunta voi hoitaa itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Järjestämisvastuussa oleva kunta vastaa kuntalain 8 §:n mukaisesti järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, tuottamistavasta, tuottamisen valvonnasta ja viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Kunnan järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen tuottamisesta säädetään erikseen. Järjestämisvastuulle kuuluvia palvelujen kunta voi tuottaa itse tai hankkia ne sopimusperusteisesti muualta lukuun ottamatta julkisia hallintotehtäviä, joista säädetään erikseen. (Kuntalaki 410/2015, 7–9 §.)

Haverin (2014) mukaan paikallishallintojen aseman ja tehtävien historiallisessa kehittämisessä on ollut nähtävissä erityisesti hyvinvointiin liittyvien tehtävien korostuminen, jonka seurauksena valtio on siirtänyt uusia tehtäviä ja vastuita kunnille, jotka puolestaan ovat tehtäviä ottaessaan lisänneet omaa painoarvoaan ja vaikutusvaltaansa yhteiskunnassa. Paikallishallintojen tehtävien lisääntyessä valtion määräysvalta paikallishallintoja kohtaan kuitenkin kasvoi, ja lisäsi siten valtion sääntelyä, valvontaa, mutta myös uudistustarvetta paikallishallintoja kohtaan. Tehtävien lisääntyessä esille nousi kuitenkin samanaikaisesti huoli kuntien kantokyvystä hyvinvointitehtävien hoitamisessa ja paikallishallintojen talouden tasapainosta. Ratkaisuna paikallishallintojen tasapainon saavuttamiseksi on nähty tuottavuuden lisääminen ja samanaikainen kustannusten vähentäminen. (Haveri 2014, 140–144.)

Kuntien tehtävien ja siten kustannusten vähentämistä aloitettiin tavoitella hallituskaudella 2015–2019 (Kuntien tehtävät ja toiminta n.d.). Tuolloin aloitetun toimenpideohjelman taustalla oli valtiovarainministeriön tilaama kuntien tehtäviä ja velvoitteita kartoitettava selvitys vuodelta 2012. Kuntien tehtäviä ja velvoitteita pyrittiin ensimmäistä kertaa määrittämään eri perusteiden kattavan kuvan muodostamiseksi ja kehittämisehdotusten muodostamiseksi (Kuntien tehtävien kartoitus 2012, 13, 29). Kuntien tehtävien ja velvoitteiden kartoituksessa kuntien tehtäviksi tunnistettiin 535 erilaista tehtävää ja tehtävien ja velvoitteiden määrän todettiin jatkavan kasvuaan. Kuntien tehtä-

vien määrän kasvuun vuosien aikana ovat vaikuttaneet osin erilliset toisistaan riippumattomat tekijät mutta myös Suomen liittyminen Euroopan unioniin ja perustuslakiuudistus. (Kuntien tehtävien kartoitus 2012, 17, 27.)

Kuntien tehtävien ja velvoitteiden uudistamisen edellytyksien katsottiin vuonna 2012 liittyvän kuntien tuottavuus-, tuloksellisuus- ja vaikuttavuus- sekä kustannusten ja laadun vertailun näkökulmiin. Kuntien tehtävien keventämisen kriteereiksi nähtiin tehtävän tai tehtäväkokonaisuuden jäsentelyssä sen merkitys kuntalaisille, tehtävän järjestämistapa, kuntien rooli palvelujen järjestäjänä ja tuottajana, tehtävän taloudellinen merkitys kunnalle, julkisen talouden kokonaistaloudellisuus, tehtävien ja palveluiden vastuiden selkeys ja organisoitu työnjako. Raportin johtopäätöksenä oli, että parhaita tuloksia julkisen talouden tehtävien toteuttamiseen ja keventämiseen saadaan, kun tehtävien organisointi tehdään poikkihallinnollisesti ja koko julkisen talouden kokonaisuutta hallitusohjelman kautta katsoen sekä kustannusneutraalilla tavalla. (Kuntien tehtävien kartoitus 2012, esipuhe.)

Kuntien tehtävien ja velvoitteiden kartoittamisen arviointiraportin 2012 jälkeen valtiovarainministeriö kokosi työryhmän selvittämään kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämistä vastatakseen julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseen ja tasapainovaateeseen sekä pääministeri Sipilän hallitusohjelman tavoitteeseen kuntien kustannusten vähentämiseksi miljardilla eurolla. Toimenpideohjelman loppuraportissa todetaan, että kuntien lakisääteisten tehtävien ja velvoitteiden lisäämisen taustalla on ennen kaikkea ollut halu varmistaa riittävä palvelujen saatavuus ja laatu yhdenvertaisella tavalla, mutta julkinen talous ei kestä enää kuntien tehtävien jatkuvaa lisäämistä. Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentäminen nähdään kuitenkin haasteena esimerkiksi palvelujen yhdenvertaisuuden ja riittävyyden toteutumisen kannalta. (Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentäminen -toimenpideohjelman seurannan loppuraportti 2019, 3, 9.)

Välikangas (2021) toteaa kuntien lakisääteisten tehtävien ja velvoitteiden karsimisen olevan vaikeaa kertaalleen aikanaan lakisääteiseksi määriteltyjen tehtävien muuttamisen ja poistamisen osalta. Julkisen talouden tasapainoa lisäävien uudistustavoitteiden toteuttaminen kunta-valtiosuhteessa on vaikea tehtävä, kun kyseessä on keskeinen kansalaisille tarjottava palvelu. (Välikangas 2021, 5, 110–112.)

Sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisvastuu oli kunnilla hyvinvointialueuudistuksen voimaantuloon 31.12.2022 asti. Kuntaliiton tekemän selvityksen mukaan Manner-Suomen 293 kunnasta 75 kuntaa järjesti perusterveydenhuollon ja sosiaalipalvelujen tehtävät itse vuonna 2022 kattaen kuntien yhteenlasketusta väestöpohjasta näin 48 %. Loppuosa kunnista, 218 kuntaa, järjesti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut yhteistoimintana toisten kuntien kanssa muodostaen yhteensä 56 yhteistoiminta-alueita. Yhteistoiminta-alueilla toiminta oli vaihtoehtoisesti voitu organisoida edelleen kuntayhtymien tai vastuukuntamallien kautta. Kuntien perustamassa kuntayhtymässä, juridisesti erillisessä elimessä, yhteenliittymä hoiti kuntien vastuulla olevat sosiaali- ja terveydenhoidon tehtävät. Vastuukuntamallissa sen sijaan yksi kunta hoiti sopimukseen perustuen sosiaali- ja terveydenhoidon palvelujen tuottamisen yhden toisen tai useamman kunnan puolesta. (Kuntien sosiaali- ja terveystoimen hallinto n.d.)

3.5 Hyvinvointialueuudistuksen tausta

Hyvinvointialueuudistus oli laajuudeltaan poikkeuksellisen iso kuntien tehtäviin ja velvoitteisiin kohdistuva toimenpide. Uudistuksella ja sen toimeenpanolla tavoiteltiin toiminnan ja hallinnon kustannussäästöjä julkisen hallinnon sosiaali- ja terveydenhoitokulujen osalta, mutta myös ikään-tyvän väestörakenteen ja huoltosuhteen muuttuessa sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteiden uudistamista kuntia isompien alueellisten toimijoiden voimin. (Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus (sote-uudistus) n.d.)

Termejä hyvinvointialueuudistus, sote-uudistus ja sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistus käytetään usein rinnakkain ja samaa asiaa tarkoittavasti. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistus on termi, jota käytetään eduskunnan säättämässä keskeisissä uudistukseen liittyvissä laeissa ja se on uudistuksen virallinen nimitys, mutta tässä tutkimuksessa käytetään eniten termiä hyvinvointialueuudistus, joka vastaa tutkimukselle annettua otsikointia parhaiten.

Uudistuksilla käsitteenä tarkoitetaan yhteiskunnallisia tapahtumia, joiden tarkoituksena on tuottaa innovaatioita, kehittää, muuttaa jotakin (Uudistukset n.d.). Uudistuksella voidaan myös tarkoittaa uutta toimintatapaa. Säädöksiä, lakeja ja ohjeita voidaan uudistaa, muokata ja tarkistaa vastaamaan muuttunutta yhteiskunnallista tilannetta tai tarvetta vastaavaksi. (Uudistus. n.d.)

Shahin (2006) mukaan globalisaatio ja tiedonkulun vallankumous ovat omalta osaltaan olleet tekijöinä eri valtioiden julkisen hallinnon uudistuksissa. Tämä on aiemmin näkynyt erityisesti tehtävien siirtona paikallisesti toimiville hallinnoille. (Shah 2006, 17.) Tehtävien siirron kunnille sekä kuntien laajan autonomian käänköpuolena Haveri (2014) näkee sen, että kunnat ovat herkkiä julkisen talouden ohjauksen muutostilanteille ja hyvinvointipolitiikalle, jolloin valtion päättämät toimet hyvinvointiin liittyvien toimintojen hajauttamisessa haastavat paikallishallintojen legitimitettä. (Haveri 2014, 146.)

Pollit ja Bouckaert (2011) määrittelevät julkisen hallinnon uudistusten olevan tarkoituksellisia julkisen sektorin organisaatioiden sekä rakenteiden ja prosessien muutoksia, joiden tavoitteena on saada ne toimimaan paremmin. Paremmin toimimisella voidaan tarkoittaa tehokkuuden parantamista, vaikuttavuuden lisäämistä tai julkisten varojen parempaa käyttöä. (Pollit & Bouckaert 2011, 2.)

Temmeksen (2003) mukaan hallinnonuudistuksia tarvitaan aika ajoin, jotta olemassa olevien hallintokoneiston rakenteiden ja järjestelmien käyttökelpoisuutta, ajantasaisuutta sekä muutostarpeita voidaan arvioida. Hänen mukaansa julkisten organisaatioiden toimintaympäristöstä puuttuvat usein mekanismit, jotka laukaisivat automaattisesti hallinnonrakenteiden ja järjestelmien muutokset. Hallintouudistusten toteuttamiseen voi liittyä ristiriitaisuuksia ja uudistuksen vaikutusten arvioinnissa joudutaan usein tasapainottelemaan useiden erilaisten näkökulmien ja pyrkimysten välillä. (Temmes 2003, 228, 231.)

Hallinnonuudistamisten taustoja ja pyrkimyksiä julkisen talouden uudistamiseen voidaan kuvailla aiempien julkisen talouden johtamisoppien ja linjausten kautta. Hallinnonuudistukseen liittyvä termi New Public Management (NPM), uusi julkisjohtaminen, kuvaa julkisen sektorin suuntausta ja muutosta julkisen talouden johtamisessa. New Public Management suuntauksessa julkisen talouden ohjauksessa sovelletaan liikkeenjohdon oppeja, tehokkuuden ja taloudellisuuden ajattelua. (Hallinnonuudistus n.d.; Lähdesmäki 2003, 283–284.) Lane (2000) on tutkinut julkisen talouden johtamista ja johtamistekniikoiden soveltamista julkisen talouden ohjauksessa ja osana hallinnonuudistamisia. Lanen mukaan uusi julkisjohtaminen voidaan ensisijaisesti nähdä valtionhallinnon edistämänä julkisen talouden johtamisen työkaluna tavoitteenaan parantaa ja tehostaa julkisia palveluja. (Lane 2000, 3, 225.)

Julkisen talouden tehottomuus ja kasvu pakottivat Lähdesmäen (2003) mukaan uudistamaan julkista hallintoa ja omaksumaan johtamisessa uusia periaatteita liittyen tehokkuuteen, tulosvastuuseen ja soveltamaan markkinamekanismeja julkisen hallinnon toiminnassa. (Lähdesmäki 2003, 283.)

Anttiroiko ja Valkama (2017) ovat tutkineet paikallishallintojen roolia alueellisten rakenteiden kehittämisen yhteydessä. Suomessa paikallishallintojen asema on ollut perinteisesti vahva, mutta Anttiroiko ja Valkama havaitsivat, että julkisen hallinnon tehokkuuden tavoittelu ja pyrkimykset kilpailukyvyyn parantamiseen ovat osaltaan vaikuttaneet ja edistäneet alueellistumista. Tämä yhteiskunnallisen ajattelutavan muutos haastaa heidän mukaansa tulevaisuudessa paikallishallintojen roolia ja heikentää niiden uskottavuutta. (Anttiroiko & Valkama 2017, 152–172.)

Haverin (2014) mukaan paikallishallintojen vahva taso on ollut keskeinen menestystekijä Euroopan pohjoisten hyvinvointivaltioiden kehittämisessä. Paikallishallintojen legitimitetti, eli oikeutus olla olemassa ja tuottaa palveluja, on muodostunut yhteiskunnallisten ja taloudellisten muutosten myötä. Paikallishallintojen legitimiymien arviointiin kohdistuu kuitenkin enenevässä määrin tuloksen ja tuotosten tarkastelun näkökulma, joka haastaa paikallishallintojen asemaa nyt ja tulevaisuudessa. (Haveri 2014, 137–138.)

Suomen EU-jäsenyyden vaikutus julkiseen talouteen näkyy julkisen hallinnon uudistamistarpeissa ja julkisen talouden ohjauksessa. Suomen julkisen talouden ohjausjärjestelmää uudistettiin vuonna 2015, jolloin käyttöön otettiin julkisen talouden ohjelma ja osana sitä kuntatalousohjelma. Suunnitelma toimi ohjauksen päätösasiakirjana ja se kokosi julkisen talouden kokonaisuuden yhteen tavoitteiden ja toimenpiteiden määrittämiseksi. Julkisen talouden suunnitelman tavoitteena oli kuvata Suomen hallituksen julkista sektoria koskevat tavoitteet ja toimet, joilla tavoitteisiin päästään. (Julkisen talouden uusi ohjausjärjestelmä 2016, 6–7.)

Globalisaation lisääntyminen, EU:n vaikutukset ja NPM -ajatteluun liittyvä suorituskyvyn mittaaminen, tehokkuuden ja tuottavuuden lisääminen ovat olleet kiistatta ajureina eri maiden julkisen hallinnon uudistamispyrkimyksissä, mutta Goldsmith ja Page (2010) näkevät kuitenkin valtioiden roolin eri kansallisten hallintotasojen muokkautumisessa määrävänä. Heidän mukaansa valtiot päättävät esimerkiksi hyvinvointipolitiikasta ja paikallishallintojen tehtäväksi jää toteuttaa valtion

hyvinvointipolitiikkaa. Valtioiden ajamat kansalliset muutostarpeet ja paikallishallintojen laajentuneet tehtävät ja valta ovat lisänneet valtion kiinnostusta paikallishallintojen valvontaa kohtaan. Hallintotasojen laajentuneet riippuvuussuhteet ja lisääntynyt säätely ovat edesauttaneet monimuotoisempien hallintotasojen ja rakenteiden muodostumista viimeisinä vuosikymmeninä eri Euroopan maissa. (Goldsmith & Page 2010, 258–260.)

Hallintotasojen ja rakenteiden kehittymistä voidaan tarkastella myös vertailemalla Suomessa käytössä ollutta hallintomallia verrattuna muihin pohjoismaihin. Ennen hyvinvointialueuudistusta Suomessa käytössä ollut kaksitasoinen hallintorakennemalli on ollut poikkeava esimerkiksi verrattuna Tanskassa, Ruotsissa ja Norjassa käytössä oleviin hallintomalleihin, joissa julkinen talous on muodostunut paikallisesta, alueellisesta ja kansallisesta tasosta. (Haveri 2014, 137–138.)

Hallinno uudistusten keskeisenä tavoitteena on muutos ja yhteiskunnallisella tasolla toteutettuna ne koskettavat laajasti eri järjestelmätasoa yhteiskunnassa. Hyvinvointialueuudistukseen kehitysuunnat ovat olleet nähtävissä palvelujärjestelmän, organisaatioiden ja johtamisen selkiyttämisen tarpeiden takia. Sosiaali- ja terveydenhuollon kasvavien tarpeiden, suomalaisten ikääntymisen ja huoltosuhteen heikkenemisen kehitys on kääntänyt huomiota näiden palvelujen rahoituksen kattamiseen. (Rautiainen, Taskinen & Rissanen 2020, 30–34.)

Julkisen talouden ohjausjärjestelmän muutoksen kanssa yhtäaikainen tapahtuma oli vuonna 2015 pääministeri Sipilän hallituksen päätös edistää sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiskäytäntöä kuntia suurempien alueellisten itsehallintojen pohjalta. Sipposen (2016, 178) mukaan Sipilän hallituksen esitys tarkoittaisi Suomen siirtymistä kohti eurooppalaisempaa kolmiportaista mallia, jossa aiemman kunta- ja valtiotason lisäksi rakennetaan kokonaan uusi kansanvaltainen aluehallintomalli osaksi julkista taloutta.

Euroopan unionin ohjaus jäsenmaitaan kohtaan on vaikuttanut muun julkisen talouden ohjauksen ohella hyvinvointialueuudistuksen toimeenpanoon. Valtiovarainministeriön Suomen kansallinen uudistusohjelma 2022 -julkaisussa kuvataan Euroopan unionin jäsenvaltioilleen antamia suosituksia kilpailukykyisen kestävyuden, tuottavuuden ja talouden vakautumisen näkökulmasta. Vuosina 2019 ja 2020 Suomelle annetut suositukset ovat liittyneet mm. julkisen talouden kestävyys-

sekä sosiaali- ja terveystalouteihin. Julkisen talouden pitkän aikavälin tavoitteeksi kuvataan sosiaali- ja terveystaloutten kustannustehokkuuden parantaminen. Uudistusohjelman raportissa 2022 kuvataan sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen palvelurakennemuutoksen sisältävän EU:n suosituksen mukaisia toimenpiteitä. (Suomen kansallinen uudistusohjelma 2022.)

Hyvinvointialueuudistuksen taustat sijoittuvat 2000-luvulle, vaikka aiemmilla julkisen hallinnon uudistuksilla ja Suomen EU-jäsenyydellä on ollut omat vaikutuksensa kehittymiseen ja uudistuksen taustoihin. Vuonna 2012 julkaistussa valtiovarainministeriön asettamassa kuntien tehtäviä arvioivassa työryhmässä kuntauudistuksen nähtiin olevan kokonaisuus, johon keskeisesti kuuluivat kuntarakennelain sekä kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän uudistukset, kuntalain kokonaisuudistus, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain ja kuntien tehtävien arviointi. Kuntien tehtävien priorisointi, keventäminen ja tehtävien siirto kunta-valtiosuhteessa nähtiin kuitenkin tuolloin vielä erittäin vaikeana toteuttaa. (Kuntien tehtävien kartoitus 2012, esipuhe, 105, 110–112.)

Julkisen hallinnon uudistusten jatkumona ja osana kuntauudistusta toteutetun hyvinvointialueuudistuksen ensimmäiset lähtökohdat ajoittuvat jo Vanhasen kahden eri hallitusten (2003–2010) ajoille, jolloin käynnistettiin kunta- ja palvelurakennemuudistus, PARAS-hanke, tavoitteena tuottaa taloudellisesti ja yksittäisiä kuntia isompina yksikköinä kuntapalveluja asukkaille. Uudistuksen valmistelua jatkettiin Kataisen (2011–2014) ja Stubin (2014–2015) hallitusten aikana. Tällöin hallitusohjelmataavoitteissa sekä kunta- ja palvelurakenneselvityksessä keskityttiin erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteisiin. Tavoitteena oli turvata yhdenvertaiset sote-palvelut kuntien omaa väestöpohjaa laajemmille alueille ja uudistaa sote-palvelujen toimintatapoja. Sipilän hallituksen (2015–2019) aikana sote-uudistuksella tähdättiin kuntien velvoitteiden vähentämiseen sekä julkisen talouden vahvistamiseen. (Sote-sopan keittokirja – sote-uudistuksen taustatekijät ja käännekohtat 2021, 2–18.)

Rinteen hallituksen (2019) aloittamassa ja Marinin hallituksen jatkamassa (2019–2023) ohjelmassa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut sekä myös pelastustoimen palvelut esitettiin järjestettävän kuntia suuremmilla itsehallinnollisilla hyvinvointialueilla. Nykymuodon uudistus sai kesällä 2021, kun uudistukseen liittyvät lait hyväksyttiin 23.6.2021 eduskunnassa. Voimaan saatettujen lakien mukaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyy pois kunnilta

vuoden 2023 alusta lukien 21 uudelle perustettavalle hyvinvointialueelle. (Sote-sopan keittokirja – sote-uudistuksen taustatekijät ja käännekohtat 2021, 2–18.)

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa 10.12.2019 kuvataan sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteita ja rahoitusta kestävämmäksi yhdenvertaisuuden näkökulmasta kaikille suomalaisille. Sote-uudistuksen välttämättömyyttä perustellaan hallitusohjelmassa myös kuntien sote -kustannusten kasvulla ja kuntien taloudellisen kantokyvyn heikkenemisellä. Rakenteiden uudistamisen onnistumista pyritään edistämään uudistukseen liittyvällä vuoropuhelulla valtion sekä alueellisten ja paikallisten toimijoiden kesken. (Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. 2019, 144.)

Hyvinvointialueuudistuksen läpimenon yhteydessä eduskunta hyväksyi sote-uudistukseen liittyvät keskeiset lait. Keskeisemmät uudet säädökset koskivat hyvinvointialuejakoa, uudistuksen voimaantuloa ja toimeenpanoa, sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämistä sekä hallinnon ja talouden järjestämistä että hyvinvointialueiden rahoitusta. Kuntien näkökulmasta katsottuna uudistuksen säädökset vaikuttavat tuloverolain sekä kunnan peruspalvelujen valtionosuuksien lakeihin. (Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen keskeiset lait 2022.)

Hyvinvointialueuudistus oli isoin Suomessa toteutettu hallinnonuudistus, jonka tavoitteena on tuottaa kansalaisille yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelut. Uudistuksella tavoitellaan parempaa palvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta, hyvinvointi- ja terveyserojen kaventamista sekä kustannusten kasvun hillintää. (Mikä sote-uudistus? n.d.).

Hyvinvointialueuudistuksen valmistelusta vastasivat valtio ja sen ministeriöt. Vastuuministeriöiden lisäksi on valmisteluun osallistunut komiteoita, toimikuntia eri hallinnonalojen ja sidosryhmien kautta, mutta kuntien näkyvin vaikuttamiskeino julkisen hallinnon uudistuksiin ja hyvinvointialueuudistuksen valmisteluun ovat olleet lakimuutosten valmisteluun liittyvät kuulemistilaisuudet sekä esitysluonnosten lausuntokierrokset. (Lakien säätäminen n.d.).

Uudistusten ja muutosten vaikutuksia voi olla vaikea ennakoida kuntien toiminnan ja taloudellisten vaikutusten osalta. Isojen uudistusten vaikutusten kokonaiskuvan muodostaminen voi olla hankalaa uudistusten suunnittelun ja toimeenpanon näkökulmasta. Julkisen sektorin ja sen talouden osalta uudistuksia tarkastellaan kokonaisuutena, mutta paikallishallintojen tasolla uudistukset voivat vaikuttaa eri kuntien talouteen ja toimintaan eri tavoilla. Uudistus vaikuttaa kuntien tulevaisuuden identiteetteihin, rooleihin ja strategioihin ja sen myötä operatiiviseen toimintaan. (Isot reformit ja kuntatalous 2022, 4–5.)

Hyvinvointialueuudistus muuttaa kuntien roolia tulevaisuudessa ja haastaa kuntia tarkastelemaan roolin perimmäistä merkitystä. Hallinno uudistusten ja reformien merkitys on toiminnan ja tehokkuuden parantamisessa sekä ongelmien ratkaisussa. Kainuussa vuosina 2005–2012 tehtyä hallintokokeilua, jossa hyvinvointialueuudistus toteutettiin pienoiskoossa, tutkinut Jäntti (2017) toteaa, että hallinno uudistukset ovat usein monimutkaisia ja hankalia prosesseja ja uudistuksille asetettuja tavoitteita ei saada useinkaan täysimääräisesti toteutettua. Uudistusten myötä paikallishallintojen toiminnassa voi aiheutua muutoksia, joita ei ole osattu ennakkoon huomioida. Jäntin tekemän tutkimuksen tuloksissa todettiin, että hallinno uudistus aiheuttaa muutoksia kuntien organisaatioiden ohella kuntien toimintaan, kuntajohtamiseen ja kuntakäsityksiin. Tutkimuksen tuloksia voidaan tarkastella laajemmassa mittakaavassa ja todeta, että vastaavan uudistuksen toteuttaminen koko kuntakentän osalta aiheuttaisi muutoksia kunta-valtiosuhteeseen sekä kuntakäsitykseen. (Jäntti 2017, 141.)

3.6 Kuntien talous ja rahoitus

Kuntien talous ja rahoitus muodostavat puitteet ja rajat sille toiminnalle, jota kuntien asukkaille tuotetaan. Kuntatalouden kokonaisuus kytkeytyy kunta-valtiosuhteeseen, jota edellisissä luvuissa kuvattiin kuntien toiminnan näkökulmasta. Seuraavissa kappaleissa käsitellään kuntien taloutta rahoituksen ja hyvinvointialueuudistuksen näkökulmasta sekä kuntien julkisen talousinformaation merkitystä. Kuntien toiminnan rahoittaminen tapahtuu pääosin kunnilla olevan itsehallinnon nojalla olevan verotusoikeuden kautta ja valtion kunnille maksamien valtionosuuksien kautta. Kunnille osoitettujen tehtävien rahoituksen riittävyttä ja kuntien ja valtion välisten rahoituksen jakaantumista arvioidaan vuosittain tehtävässä kuntatalousohjelmassa sekä lopullisesti valtion vuosittaisessa talousarvioesityksessä. (Kuntien tehtävät ja toiminta. n.d.)

Kuntien tuloilla katetaan toiminnasta aiheutuneita menoja. Kuntien tulot koostuvat pääosin verotuloista sekä valtionosuusjärjestelmän kautta saatavista tuotoista. Veronsaajiksi määritellään julkisyhteisöt, joille veroa tilitetään ja kuntien lisäksi muita veronsaajia Suomessa ovat esimerkiksi valtio ja seurakunnat (Veronsaajat n.d.). Valtionosuusjärjestelmän kautta valtio osallistuu kuntien lakisääteisten tehtävien rahoittamiseen (Valtionosuudet n.d.). Näiden lisäksi kunnat keräävät toimintatuloja, kuten myynti- ja maksutuloja, mutta näiden tulojen merkitys on rahoituksen kokonaisuuden kannalta vähäisempi (Elinvoima ja talous n.d.).

Kuntalaisille tuotettujen palvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuu on osoitettu valtion säätämällä laeilla kuntien toteutettavaksi. Palvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuuta määrittelevien säännösten asettamisen lisäksi valtiolla on vastuu siitä, että kunnilla on riittävä rahoitus säädettyjen tehtävien hoitamiseen. Taloudellisesta näkökulmasta vastuu palvelujen rahoittamisesta jakaantuu siis valtion ja kuntien kesken. Vaikka rahoitusvastuun jakamiseen kuntien lisäksi osallistuu valtio, on kunnilla oikeus oman harkintansa mukaan osoittaa palvelujen rahoittamiseen käytetyt varat sekä menojen määrä. (Kuntatalous – monen muuttujan summa 2021, 7–9.)

Averion, Koskisen ja Laesterän (2019) mukaan kunta-valtiosuhde on aina sisältänyt paradokseja, sillä julkisen talouden kokonaisuus ja sen tilanne muodostuvat kuntien ja valtion kokonaisuudesta. Molempien sektoreiden toimintaympäristön muutokset sekä taloudellinen tilanne vaikuttavat toiseen osapuoleen. Valtion talouspoliittiset linjaukset vaikuttavat kuntien talouteen ja kuntien palveluntuotantokyky ja sen vaatima rahoitus vastaavasti valtion päätöksiin. Kuntien itsehallinnon ja tehtävien kasvu ajan saatossa on vahvistanut kuntien vastuuta omasta taloudestaan, vaikka kuntien mahdollisuudet vaikuttaa taloudelliseen toimintaympäristöönsä ovat finanssipolitiikan kokonaisvastuuta kantavaa valtiota vähäisemmät. (Averio, Koskinen & Laesterä 2019, 67.)

Valtion päätösten lisäksi kuntalain vaatimukset kuntien taloussuunnitelmien tasapainosta sekä tehtävien ja toiminnan vaatimasta rahoitustarpeen kattamisesta ohjaavat kuntien taloutta ja toimintaa. Nämä tekijät ovat vaikuttaneet aikojen saatossa kuntien kykyyn sopeuttaa toimintaansa taloudellisiin raameihin ja suhdanteisiin. (Kuntalaki 410/2015, 110 §; Kuntatalous – monen muuttujan summa 2021, 9.) Kuntien taloutta ohjaa tasapainotalouden lisäksi yhtenäisen kokonaisuuden periaate, jossa kaikkia kunnan tuloja ja menoja käsitellään kokonaisuutena hallinnonalasta tai yksiköstä riippumatta (Heuru ym. 2011, 330).

Kunta-valtiosuhteen paradoksaalisuudesta huolimatta kunnilla on siis itsehallinnon ja verotusoikeuden turvin osittainen mahdollisuus vaikuttaa verotulojensa määrään ja verotusoikeutta pidetäänkin kunnallisen itsehallinnon yhtenä ytimenä. Vaikka kunnallistalous on osa julkistaloutta, on kuntien valtuustojen tehtävänä olla lopulta vastuussa kunnan taloudesta ja päättää talousarviosta ja taloussuunnitelmasta. (Heuru ym. 2011, 330; Kuntalaki 410/2015, 14 §.)

Myös Matikainen (2014) liittää itsehallinnon ja verotusoikeuden toisiinsa. Hänen mukaansa kuntien näkökulmasta katsottuna kunnallisveroprosentin määrittämisellä on erityinen merkitys, jotta kunnallisen itsehallinnon voidaan katsoa toteutuvan. Toisaalta valtion tekemillä päätöksillä esimerkiksi ansiotulovähennysten muodossa voidaan katsoa olleen suuri vaikutus kuntien verotuloihin, sillä kunnallisverotuksessa verotettavasta tulosta tehtävät vähennykset pienentävät veropohjaa ja suoraan veroista tehtävät vähennykset verotuloja. (Matikainen 2014, 192, 195.) Harjulan ja Prättälän (2019) mukaan kuntien talouden tasapainotuksessa verotuloilla ei ole kuitenkaan enää erityistä tehtävää, sillä mekaanisen verojen keräämisen sijaan kuntien verotulojen merkitys osana kokonaistuloja ja toiminnan rahoitusta muodostuu nykyisin kunnallispoliittisten linjausten kautta. (Harjula & Prättälä 2019, 13 luku.)

Kuntien verotulot muodostuvat kunnallisveron, yhteisöveron sekä kiinteistöveron tuotoista. Kuntien verotulokertymiin vaikuttavat useat lait, kuten verontilityslaki, verotusmenettelylaki ja tuloverolaki (Verontilityslaki 532/1998; Verotusmenettelylaki 1558/1995; Tuloverolaki 1535/1992). Kuntien verotuloja seurataan, arvioidaan ja ennustetaan Kuntaliiton, valtiovarainministeriön ja Verohallinnon yhteistyössä laatimien, tilastoihin pohjautuvien kehitysarvioiden pohjalta. (Verotus n.d.)

Tuloverolain ja kuntalain mukaisesti kunnilla on oikeus verottaa alueensa asukkaita (Tuloverolaki 1535/1992, 130 §; Kuntalaki 410/2015, 111 §; Kiinteistöverolaki 654/1992, 11 §). Kuntien tuloveroprosentteja, kiinteistöveroprosentteja sekä muista veroja koskevista perusteista tulee päättää vuosittain talousarvion hyväksymisen yhteydessä valtuustossa tai viimeistään marraskuun 17. päivään mennessä (Kuntalaki 410/2015, 111 §; Laki verotusmenettelystä 1558/1995, 91 a §).

Kuntien verotuloista merkittävin osuus on muodostunut kunnallisverosta, joka muodostuu kunnan alueella asuvan luonnollisen henkilön ja kuolinpesän ansiotulosta. Kuntien valtuustojen on viimeistään talousarvion hyväksymisen yhteydessä päätettävä myös kunnan tuloveroprosentista. (Kuntatalous – monen muuttujan summa 2021, 20–21; Kuntalaki 410/2015, 111 §.)

Kiinteistövero muodostaa toisen puolen kuntien valtuustojen päätäntävaltaan kuuluvista veroista ja kiinteistövero on ainoa vero, joka tilitetään veronsaajista vain kunnille. Kiinteistön omistaja maksaa kiinteistöveroa kiinteistön sijaintikunnan mukaisesti perustuen kiinteistön verotusarvoon ja kiinteistötyyppiin. Kiinteistöveroprosenttien määrittelyyn liittyy kuitenkin rajoite, sillä kunnan valtuusto voi päättää kiinteistöveroprosenteista kiinteistöverolaissa olevien vaihteluvälien mukaisesti. (Kuntatalous – monen muuttujan summa 2021, 24.)

Elinkeinoverotuksen piiriin kuuluva yhteisövero on osakeyhtiöiden ja muiden yhteisöjen maksama vero, joka on 20 % yhteisön verotettavasta tulosta. Yhteisöveron osalta veronsaajina toimivat valtio ja kunnat. (Elinkeinoverotus. n.d.) Kunnille tilitettävä yhteisöveron tuotto muodostuu kuntaryhmän jako-osuuden ja edelleen kuntakohtaisten jako-osuuksien perusteella (Verotus n.d.). Kunnilla ei ole suoraa mahdollisuutta vaikuttaa yhteisöveroprosenttiin, mutta alueensa elinvoiman ja liiketoiminnalle suotuisan ympäristön kautta luodaan edellytyksiä, joilla voi olla vaikutusta yhteisöveron tuottoon ja tilityksiin (Kuntatalous – monen muuttujan summa 2021, 24).

Verotuksen toimittavana veroviranomaisena toimii Verohallinto. Kerätyt verot tilitetään veronsaajille verovuosittain kunkin verovuoden verokertymän mukaisesti. Veronsaajille tilitettävät verot muodostuvat veronsaajaryhmien maksuunpanosuhteiden mukaisesti eli veronsaajaryhmien jako-osuuksien suhteessa sekä edelleen Valtiovarainministeriön asetuksen mukaisesti kuntien keskinäisten jako-osuuksien suhteessa. (Laki verotusmenettelystä 1558/1995, 6 §; Verontilityslaki 532/1998, 5 §.)

Kuntien pääasiallisen rahoituksen toisena osuutena olevat valtionavut koostuvat yleiskatteisista valtionosuuksista ja erikseen kohdennettavista valtionavustuksista, joista valtionosuudet jakautuvat edelleen kahteen osaan. Valtiovarainministeriö hallinnoi kuntien peruspalvelujen valtionosuutta ja opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudesta. (Valtionosuudet n.d.) Valtaosin laskennallisten tekijöiden perusteella kunnille määritellyt

valtionosuudet muodostavat pääosan valtionapujen kokonaismäärästä (Kuntien valtionavut ja valtionosuusjärjestelmä 2022).

Kuntalaissa kuvatun kuntien ja valtion lainsäädännön ja kuntien toimintaa ja taloutta yhteensovittavan neuvottelumenettelyn lisäksi kuntien ja valtion tulee käydä valtionosuuslain mukaisesti neuvottelut valtionosuuden kustannustenjakoa koskevista tarkistuksista. Neuvottelujen tehtävänä on tarkistaa valtionosuustehtäviin liittyvien kustannusten kehitystä ja valtionosuustehtävien muutosten vaikutuksia määräytymisperusteisiin ja edelleen kunnille myönnettäviin valtionosuuksiin ja -avustuksiin. (Kuntalaki 410/2015, 11 §; Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 618/2021, 44 §.)

Suomen Kuntaliiton mukaisesti kuntien vaikutusmahdollisuudet valtionapujen määriin ovat kuitenkin suppeat. Valtionapujärjestelmän kautta valtio kohdentaa valtionavustuksia suoraan kuntien toimintaan sekä pyrkii erityisesti tasaamaan valtionosuuksilla kuntien julkisten peruspalvelujen yhdenmukaisuutta ja samantasoisuutta ja varmistamaan kuntalaisten yhdenmukaiset oikeudet peruspalveluihin. Valtionapujärjestelmän avulla palveluntarpeiltaan, tulopohjaltaan ja muilta ominaisuuksiltaan erilaisille kunnille taataan mahdollisuus järjestää samantasoiset palvelut asukkaillensa kohtuullisella veroasteella. (Valtionosuudet n.d.; Kuntien valtionavut ja valtionosuusjärjestelmä 2022.)

Kustannustasauksen näkökulman lisäksi valtio tasaa valtionosuuksien rahavirroilla kuntien tulopohjia. Kunnan laskennallisiin verotuloihin perustuva valtionosuuden tasauslisä tai -vähennys sisältyy kunnalle määriteltyyn valtionosuuteen. Kunnilta, joilla verotulojen määrä ylittää laskennallisten verotulojen määrän, valtionosuuksien määrä pienenee tasausvähennyksen määrän verran ja vastaavasti toisinpäin. (Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 618/2021). Valtionapujärjestelmän tarkoitusta voidaankin Matikaisen (2014, 23) mukaan kiteyttää kuntien rahoitusperiaatteen näkökulmasta niin, että valtionosuuslainsäädännöllä käytännössä toteutetaan valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa.

Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2023–2026 (2022) tarkastellaan julkisen talouden kasvun ja kestävyysnäkökulmia sekä kuntatalouden tilannetta. Julkisen talouden haasteiksi tulevai-

suudessa mainitaan väestön ikääntymisestä johtuvat menojen määrät, mutta myös työikäisen väestön määrän vähentyminen, joka heikentää julkisen talouden rahoitus pohjaa. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuun siirron kunnilta hyvinvointialueille nähdään helpottavan tulevaisuudessa kuntien rakenteellisia ja väestön ikääntymisestä johtuvia menopaineita, vaikka paikallishallinnon odotetaan jäävän edelleen alijäämäiseksi julkisen talouden painelaskelmassa. Kuntatalouden tulojen ja menojen rakenteellisen epätasapainon arvioidaan kuitenkin jatkuvan, eikä valtio katso pelkästään omilla toimillaan pystyvänsä vaikuttamaan kuntien talouden tasapainon saavuttamiseen. Kuntien laajan itsehallinnon nojalla kuntien omien tuottavuutta lisäävillä uudistuksilla sekä elinvoimaa vahvistavilla toimilla katsotaan olevan suurta merkitystä. (Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2023–2026 2022, 10, 22, 91–92.)

3.7 Hyvinvointialueuudistuksen vaikutukset kuntien rahoitukseen

Hyvinvointialueuudistuksen vaikutuksia kuntien rahoitukseen kuvattiin julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2023–2026 sekä kuntatalousohjelmassa vuodelle 2023. Kunnille kohdennetut valtionavut vähenevät hyvinvointialueuudistuksen myötä, kun peruspalvelujen valtionosuutta ja verotulomenetysten korvauksia vähennetään kunnille hyvinvointialueille siirtyviä tehtäviä vastaavasti. Lisäksi osa kunnille kohdennetuista valtionavustuksista kohdennetaan jatkossa hyvinvointialueille. Kunnille kohdennettua jako-osuutta kunnallis- ja yhteisötuloverosta alennetaan siten, että siirrettävien tulojen yhteismäärä vastaa hyvinvointialueille siirtyvien tehtävien kustannusten yhteismäärää koko maan tasolla. Valtion ja kuntien välistä kustannustenjaon tarkistamista ei oteta huomioon vuonna 2023–2024. Siirtyvän rahoituksen summat perustuvat valtiovarainministeriön ennakkolisiin laskelmiin vuoden 2022 tasossa. Kunnilta hyvinvointialueille siirtyvän rahoituksen määrä vahvistuu lopulliseen muotoonsa kuntien tilinpäätöstietojen 2021 sekä 2022 keskiarvona, vuoden 2023 toisen vuosipuoliskon aikana. (Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2023–2026 2022, 92: Kuntatalousohjelma vuodelle 2023 2022, 34.)

Siirtyviä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien kustannuksia vastaavasti kuntien kunnallisveroprosenttia leikattiin kaikilta kunnilta tasasuuruisesti 12,64 prosenttiyksikköä sekä kuntien yhteisövero-osuudesta noin kolmannes. Valtionosuuksista hyvinvointialueiden rahoitukseen siirrettiin peruspalvelujen tuottamiseen liittyvät sote-osat. (Isot reformit ja kuntatalous 2022, 20–21.)

Koko maan tasolla hyvinvointialueuudistuksessa kunnilta siirtyi kustannuksia ja tuloja tehtävien siirtoa vastaavasti pois samansuuruinen määrä. Kuntakohtaisia eroja kuitenkin ilmenee menojen ja tulojen siirron välillä, sillä tulojen siirto tehdään kaikilta kunnilta tasasuuruisesti, mutta sosiaali- ja terveydenhoidon ja pelastustoimen kustannuksissa on voinut olla merkittäviä eroja kuntien välillä. Kuntakohtaisia eroja tasataan vuodesta 2023 alkaen valtionosuuksiin sisältyvillä tasauselementeillä. Muutosrajoittimella tasataan kuntakohtaisesti siirtyvien tulojen ja menojen erotusta 60 %:n määrällä sekä lisäksi toisella tasauselementillä, järjestelmämuutoksen tasauksella, rajataan uudistuksen muutosta asukaskohtaisesti +/- 60 euroa viiden vuoden siirtymäkauden ajan. (Kuntatalousohjelma vuodelle 2023 2022, 37.)

Kuntatalousohjelmassa vuodelle 2023 kohdistuvat kuntataloutta koskevat valtion toimenpiteet kuvataan neutraaleiksi sote-uudistuksen voimaantulosta huolimatta, sillä hallitusohjelmien mukaiset tehtävämuutokset ja veloitteiden lisäykset on toteutettu jo aiempina vuosina. Kuntien vuotta 2023 koskevissa kehitysarvioissa kuntien toiminta näyttäytyy kuntatalousohjelmassa vahvana, sillä kuntien vastuulla olleet kasvavat sosiaali- ja terveydenhuollon menot siirtyvät pois kunnilta. Vuonna 2023 kunnille tilitetään vielä aiemmilta verovuosilta verotuloja aiemmin voimassa olleiden korkeampien veroprosenttien mukaisesti. Kuntatalouden tulojen ja menojen välinen rakenteellinen epätasapaino jää kuitenkin uudistuksen jälkeen voimaan ja kuntatalouden tasapainottamismahdollisuudet kaventuvat tulevaisuudessa toiminnan lähes puolittuessa. Kuntatalouden rakenteellisen uudistustarpeen arvioidaan siten säilyvän jatkossakin kuntien toimintaa ohjaavana tekijänä. (Kuntatalousohjelma vuodelle 2023, 8, 11.)

Hyvinvointialueuudistukseen julkisen talouden uudistuksena liittyy muutuskustannuksia. Kannanottona hyvinvointialueuudistukseen valtiovarainvaliokunta on lausunnossaan 1/2021 todennut, että uudistusta ei voida toteuttaa ilman, että muutuskustannuksia syntyy, ja että ne heikentävät julkisen talouden keskipitkää kestävyyttä ja lisäävät siten sopeutustarvetta. Muutuskustannusten arvioidaan pääosin syntyvän ICT-järjestelmien, tiedonhallintatoiminnan sekä palkkaharmonisoinnin vaikutuksista, ja olevan koko julkisen talouden osalta noin 1,2–1,7 miljardia euroa 2020-luvulla. Muutuskustannuksista erityisesti kuntien taloutta rasittavat ICT-kustannukset ja mahdollisesti sosiaali- ja terveydenhoidon sekä pelastustoimen tyhjenevistä kiinteistöistä aiheutuvat kustannukset. Muutuskustannusten määrää ei ole otettu huomioon kunnilta siirtyvän rahoituksen määrässä, sillä

muutuskustannusten määristä ei ole ollut mahdollista esittää euromääräisiä arvioita. (Valiokunnan lausunto VaVL 1/2021 vp - HE 241/2020 vp 2021.)

Valtiovarainministeriö ylläpitää laskelmia kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta. Ensimmäiset kuntakohtaiset muutoslaskelmat kuntien muuttuvasta rahoituksesta hyvinvointialueuudistukseen liittyen julkaistiin kesäkuussa 2020. Tämän jälkeen kuntien rahoituslaskelmia on valtiovarainministeriö päivittänyt muutamia kertoja vuodessa ja kuntien tehtävänä on ollut huomioida päivitettyjen laskelmien mukaiset tiedot osana talouden suunnittelua. (Kuntien ja hyvinvointialueiden rahoituslaskelmat n.d.)

3.8 Kuntien julkinen talous- ja tilinpäätösinformaatio

Kunnat laativat vuosittain talousarvion ja -suunnitelman vähintään kolmeksi vuodeksi. Talousarviossa tulee ottaa huomioon kuntakonsernin taloutta koskevat vastuut ja velvoitteet ja turvata edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen. Talousarviossa ja -suunnitelmassa on huomioitava kunnan strategiset tavoitteet sekä seuraavaa kalenterivuotta koskevat kuntaa ja kuntakonsernia koskevat toiminnan ja talouden tavoitteet. Kuntien tulee noudattaa toiminnassa ja taloudenhoidossaan talousarviota. Kunnan ylintä päätösvaltaa käyttävä elin valtuusto hyväksyy talousarvion ja -suunnitelman viimeistään laadintavuoden loppuun mennessä. (Kuntalaki 410/2015, 110 §.)

Taloussuunnitelmaa laadittaessa tulee ottaa huomioon suunnittelukautta koskeva kuntalain mukainen talouden tasapainoa koskeva vaade taloudellisesta nollatuloksesta tai ylijäämästä. Talouden tasapainoa arvioitaessa voidaan huomioida laadintavuoden taseeseen kertyväksi arvioitu ylijäämä. Talousarviossa ja -suunnitelmassa tulee huomioida toiminnan ja kunnan tehtävien mukaiset määrärahat ja tuloarviot ja rahoitustarve. (Kuntalaki 410/2015, 110 §.)

Kuntien julkiset talousdokumentit ja erityisesti talousarvio ja taloussuunnitelma toimivat toiminnan tärkeimpinä johtamisvälineinä kunnissa. Harjula ja Prättälä (2019, 2.1., 2.2.) korostavat kuntien taloussuunnitelman merkitystä toiminnan ja talouden kiinteällä yhteydellä. Taloussuunnitelmien on oltava realistisia ja kuntastrategian ja talousarviossa esitettyjen tavoitteiden tulee olla kunnan voimavarojen kanssa yhteneväisiä. Rajala ja Tammi (2014) kuvaavat talousarvion merkityksen olevan julkisen talouden legitimitetin ja toiminnan läpinäkyvyyden takaaja. Kunnan talousinformaation tehtävä on eritellä toimintaan liittyvät tulot ja menot, mutta myös perustella julkisten

verovarojen tehokasta käyttöä ja osoittaa kunnan toimivan säädettyjen lakien puitteissa. Talousarvion merkitys ja sen tuottama informaatio on keskeisessä asemassa poliittisessa päätöksenteossa. Rajala ja Tammi (2014) kuvaavat kunnan toimintaa kompleksiseksi kokonaisuudeksi, joka tulisi saada talousarviossa ja -suunnitelmassa avattua poliittisille päättäjille, kuntalaisille ja muille sidosryhmille. (Rajala & Tammi 2014, 18. 23.)

Talousarvion ja -suunnitelman laatimisesta säädetään kuntalaissa, mutta muutoin kuntien omassa päätösvallassa on päättää, kuinka talousarvio ja -suunnitelma laaditaan. Suomen Kuntaliitto on laatinut suosituksen kunnan ja kuntayhtymän talousarvion laadinnan tueksi. Talousarvio ja -suunnitelma on kunnan keskeinen ja tärkein toiminnan ja talouden ohjauksen väline. Talousarvio ja -suunnitelma suositellaan laadittavan siten, että se antaa julkisena dokumenttina selkeää ja oikeaa tietoa kunnan toiminnasta, tuotoista ja kuluista sekä toiminnan rahoituksesta. (Kunnan ja kuntayhtymän talousarvio ja -suunnitelma 2022, 6.)

Kunnat ovat kirjanpitovelvollisia ja laativat vuosittain kuntalain sekä kirjanpitolain mukaisesti tilinpäätöksen (Kirjanpito ja tilinpäätös n.d.). Kuntien tilikausi on kalenterivuosi, ja kunnanhallituksen on laadittava jokaiselta tilikaudelta tilinpäätös tilikautta seuraavaan vuoden maaliskuun loppuun mennessä ja valtuuston tulee käsitellä tilinpäätös edelleen kesäkuun loppuun mennessä. Tilinpäätös antaa taloudesta oikean ja riittävän kuvan tuloksen, taloudellisen aseman ja rahoituksen näkökulmasta katsottuna. Tilinpäätökseen liittyvä olennaisuusperiaate tarkoittaa sitä, että tilinpäätökseen tulee ottaa mukaan sellaiset asiat, joiden jättämättä esittämisellä voisi olla merkitys päätöksentekoon (Harjula & Prättälä 2019, Luku 113 §.)

Kuntien tilinpäätökseen sisältyvä toimintakertomus on selvitys talousarviossa toimintavuodelle asetettujen tavoitteiden toteutumisesta kunnan toiminnassa sekä kuvaus toiminnan kehittymisestä. Toimintakertomuksessa esitetään tietoja sellaisista olennaisista asioista kunnan ja kuntakonsernin toimintaan liittyen, jotka eivät käy ilmi suoraan tilinpäätöksen laskelmista. Tilinpäätöksen toimintakertomuksessa arvioidaan talouden ja toiminnan tulevaa kehitystä sekä riskienhallinnan järjestämistä sekä epävarmuustekijöitä. (Harjula & Prättälä 2019, Luku 115 §.)

3.9 Kunta julkisen hallinnon kokonaisuudistuksessa

Kunnat ovat monitahoisia ja laajasti itsehallinnon nojalla alueensa toimintaan ja kuntalaisiin vaikuttavia tekijöitä, jotka toimivat isona osana julkisena hallinnon olemassa olevaa rakennetta. Kunta-valtiosuhteen kehittyminen kytkeytyy vahvasti Suomen hyvinvointivaltion kehitykseen, jossa paikallishallintojen rooli hyvinvointipalvelujen tuottajana on ollut merkittävä.

Kunnallistalouteen osana julkista taloutta liittyy ongelmallisuutta, ja kuntien suhde valtioon on ollut aina herkkä muutoksille. Kunta-valtiosuhteen muutokset ja paradoksaalisuus ovat osaltaan olleet edistämässä ja laukaisemassa julkisen hallinnon uudistamispyrkimyksiä. Kunnat noudattavat toiminnassaan ja taloudenpidossaan säädöksiä, jotka valtio eli lainsäätäjät on säätänyt ja kunnilla on vastuu omasta toiminnastaan ja taloudestaan. Myöskään valtion rooliksi ei jää vain säätää lakeja, vaan valtion vastuu kattaa koko julkisen talouden ohjaus- ja valvontavastuun sekä siten lopulta myös koko julkisen hallinnon taloudellisen vastuun.

Kuntien toiminta ja talous liittyvät vahvasti toisiinsa, sillä kuntien tulee osoittaa tehtävien ja toiminnan vaatimien määrärahojen tarve talousarviossa tuloarvioin sekä arvioida toiminnan rahoitustarvetta. Toiminnan laajuus on sidoksissa kuntien itsehallinnon nojalla itselleen ottamiin tehtäviin sekä laissa erikseen järjestettäviin tehtäviin, mutta vastaavasti tehtävien hoitamiseen käytettävissä olevaan rahoitukseen. Toiminnan ja talouden ohjaaminen edellyttää suunnitelmallisuutta ja taloudellisen kestävyden edistämistä.

Kuntien perustehtävä ja rooli kuntalain mukaisena asukkaidensa hyvinvoinnista ja alueensa elinvoimasta huolehtivana toimijana ei uudistuksessa muutu ja kuntien tehtäviksi jäävät aiemman kaltaisena muut kuin siltä uudistuksessa siirtyvät sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen tehtävät. Hyvinvointialueuudistus ei muuta myöskään kuntataloutta ohjaavaa julkisen talouden järjestelmää, joten kuntien tehtävien ja rahoituksen suhdetta arvioidaan jatkossakin osana valtion kuntatalousohjelmaa. Kuntien verotusoikeus ja olemassa olevat tulolajit säilyvät kunnissa uudistuksen jälkeenkin, mutta vähenevät kunnilta uudistuksessa poistuvien menojen määriä vastaavasti.

Hyvinvointialueuudistus näyttäytyy viitekehyksen pohjalta muodostetun kuvan perusteella kuntien toiminnan ja talouden kannalta ristiriitaisena ja yhtä monitahoisena, vastaavalla tavalla kuin

kunta-valtiosuhde piirtyy esiin teoreettisessa katsauksessa paradoksisena. Kuntien perusolemus, itsehallinto, toiminnan tulolajit sekä osallisuus julkisen talouden suunnitelmassa säilyvät ennallaan, mutta toisaalta hyvinvointialueuudistus on julkisen hallinnon lähihistorian suurin kokonaisuudistus, joka vaikuttaa lainsäädännön muutosten kautta julkisen hallinnon rakenteisiin ja siten kuntien toimintaan. Muutoksen yhteiskunnallisia ja kuntiin kohdistuvia vaikutuksia on pyritty ennakoimaan valmistelutyön aikana, mutta muutosvaikutusten havaitseminen voi jäädä monelta osin nähtäväksi vasta uudistuksen voimaantulon jälkeiselle ajalle.

4 Tutkimusmenetelmä ja aineisto

Tutkimuksen aineiston avulla selvitetään tutkittavan ilmiön todellista luonnetta ja tutkimuksen tulosten ja sen pohjalta tehdyn tulkinnan avulla ilmiöstä muodostetaan syvempi puolueeton kuvaus (Strauss & Corbin 1991, 22). Tutkimuksen tutkimustehtävä ja tutkimuskysymys ratkaistaan tutkimusmenetelmän ja tutkimusaineiston avulla. Tämän kappaleen alaluku 4.1 tarkastelee tutkittavan ilmiön kannalta tutkimuksen tekemiseksi valittua menetelmää. Kohdassa 4.2 fokus on tutkimusaineiston valinnassa ja sen keräämisessä. Lopuksi kappaleessa 4.3 kuvataan kerätyn aineiston analyysi.

4.1 Tutkimuksen luonne

Tutkimusasetelmassa luodaan tutkimukselle strategia eli suunnitelma, jolla tutkimuksen päämäärä pyritään saavuttamaan. Tutkimuksen strategia ohjaa tutkimuksen suuntaa ja toimintaa. Taktisella tasolla tehdään tutkimuksen ratkaisemiseksi valintoja suunnitelmaan sopivasta tutkimusmenetelmästä. (Patton 2002, 39.)

Tutkimusta tehdessä tehdään valinta siitä, minkälaisella metodilla saadaan kerättyä parhaiten tutkimuksen tavoitteita palvelevaa aineistoa. Metodien valintaan vaikuttavat työn ongelmanasettelu ja tutkimusstrategia sekä se, sisältyykö työn tekemiseen perusolettamuksia. Tutkimuksen onnistumisen kannalta keskeistä on, että ennen aineiston keruuta tehdyt valinnat ovat yhteensopivia. (Hirsjärvi, ym. 2009, 123–124.)

Laadullisen tutkimuksen avulla saadaan paljastettua ja tuotua ymmärrettäväksi tutkittavan ilmiön taustalla olevia asioita, joista ei ole olemassa paljoa tietoa (Strauss & Corbin 1991, 19). Laadullinen

tutkimus tarkastelee merkitysten välisiä suhteita ja niiden muodostamia merkityskokonaisuuksia. Laadullisen tutkimuksen tavoitteena on tulkita näitä merkityksiä eikä varsinaisesti löytää totuuksia. Laadulliselle tutkimukselle tyypillisiä piirteitä ovat se, että tutkimuksessa pyritään kokoamaan kokonaisvaltaista tietoa luonnollisissa todellisissa tilanteissa ja kohdejoukko on valittu tarkoituksenmukaisesti. Laadullisessa tutkimuksessa aineisto voidaan hankkia dokumentteja analysoimalla ja aineiston päättelyssä voidaan hyödyntää esimerkiksi analyysikeinoja, joiden avulla aineistosta voidaan paljastaa monitahoisia ja yksityiskohtaisia asioita. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 75–77.)

Myös Patton (2002, 1, 47) kuvaa laadullisen tutkimuksen tärkeimmäksi tehtäväksi löytää ilmiöiden merkityksiä. Laadullisena tehtävän tutkimuksen tunnusmerkkejä on todellisen elämän ilmiöiden kuvaaminen sellaisina kuin ne ovat. Laadullisessa tutkimuksessa ollaan lähellä tutkimuskohdetta ja pyritään tavoittamaan ilmiön olemus sekä annetaan ilmiön eri ilmenemismuotojen tulla esille. (Judén-Tupakka 2007, 87.)

Laadullisen tutkimuksen määrittely on menetelmäkirjallisuudessa koettu vaikeammaksi kuin esimerkiksi määrällisen tutkimuksen määrittely. Teorian suhde tutkittavaan ilmiöön ja analyysiin voi olla laadullisessa tutkimuksessa epäselvempi kuin määrällisenä tehtävässä tutkimuksessa. Laadullisen tutkimuksen yhtenä tunnusmerkkinä voidaan kuitenkin pitää erityisesti kielen analysointia numeroiden sijaan sekä sitä, että teoria muodostuu laadullisessa tutkimuksessa tutkimuksen analyysin, tulosten ja johtopäätösten pohjalta. (Bryman 2008, 366–370.)

Laadullisena tehtävän tutkimuksen luonteeseen kuuluu tutkimusprosessin muotoutuminen koko tutkimuksen tekemisen ajan. Laadullisena tehtävää tutkimusta voi olla mahdotonta kategorisoida vain yhden metodologian alle, sillä liian rajaava valinta voi vaikeuttaa tutkimuksen tekemistä (Tuomi & Sarajärvi 2018, 81.)

Laadullisen tutkimuksen tekemiseen voi liittyä ongelmia. Laadullista tutkimusta kohtaan esitetystä kritiikistä on todettu, että laadullisena tehtävä tutkimus voi olla liian subjektiivista ja tuloksissa ja johtopäätöksissä voi nousta esiin painotuksia tutkijan omien ajatusten ja käsitysten pohjalta (Bryman 2008, 391). Laadullisena tehtävässä tutkimuksessa tutkimusmenetelmän kehys muodostaa

väljemmän ja joustavamman kehyksen tutkimuksen tekemiselle kuin esimerkiksi määrällisenä tehtävässä tutkimuksessa, josta voi olla sekä hyötyä että haittaa tutkimuksen kokonaisuuden ja johdonmukaisuuden kannalta. (Bryman 2008, 392–393.)

Toisaalta laadullisen tutkimuksen soveltuvuutta tiedon ja teorioiden keräämiseksi sekä kuvausten muodostamiseksi tutkimuksen kohteena olevista ilmiöistä pidetään hyvänä. Mitä vähemmän tutkittavasta ilmiöstä on olemassa tietoa tai jos ilmiö on tuntemattomampi, pidetään laadullista tutkimusta määrälliseen tutkimukseen verrattuna keinona ilmiön kuvaamisessa. (Kananen 2015, 70–73.)

Laadullisen tutkimuksen tiedonintressi korostaa tutkimuksen koherenttiuden kannalta kolmea näkökulmaa: kontekstia, tutkittavan ilmiön intentiota sekä prosessia. Kontekstilla taustoitetaan tutkittava ilmiö ja asemoidaan siihen liittyvät teoriassa olevat merkityskokonaisuudet, mutta sillä tarkoitetaan myös tutkimustilanteen huolellista kuvausta. Intentio liittyy motiivien ja tarkoitusperien havainnointiin sekä siihen, miten tutkittava asia näyttäytyy tutkimustilanteessa. Prosessilla tarkoitetaan ymmärryksen lisääntymistä tutkimuksen edetessä, merkityssuhteiden havainnointia ja ymmärtämistä. (Vilkkä 2021, 120–121.)

Laadullista tutkimusta voidaan kuvata prosessiksi, jossa tutkimusongelma ja ymmärrys täsmentyvät koko tutkimuksen ajan. Tutkimus etenee johtoajatuksen varassa ja tutkimusprosessissa tehdään valintoja, jotka vaikuttavat tutkimuksen kokonaisuuteen. (Aaltola 2010, 71.) Hirsjärven ja muiden (2009) mukaan laadullisessa tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita kielen piirteistä, sääntönmukaisuuksien keksimisestä, tekstin tai toiminnan merkityksen ymmärtämisestä tai reflektiosta. Tekstin ja toiminnan merkitysten löytämisessä tutkimuskohteesta haetaan joko yhtäläisyyksiä tai erityisyyksiä teemoittelun tai tulkittamisen kautta. Näissä tilanteissa korostuu ymmärtämisen sekä tulkinnan teoria ja kokemuksen tutkiminen. (Hirsjärvi ym. 2009, 165.)

Kappaleessa kaksi tämän tutkimuksen metodologia linkitettiin osaksi tekstin tai toiminnan merkityksen ymmärtämistä, ja siten tavoitteena on löytää ja paljastaa uusia asioita tutkittavana olevasta ilmiöstä. Työn tarkoituksena ei ole testata olemassa olevia hypoteeseja tai teoriaa, joka voi olla lähtökohtana määrällisessä tutkimuksessa tai vahvasti teoriaohjaavassa analyysissä. Laadullisen

tutkimuksen lähtökohtana voidaan pitää todellisuuden kuvaamista ja tällä tavoin saadaan parhaiten vastauksia tämän tutkimuksen kysymyksiin, joiden tarkoituksena on vastata miten ja minkälainen alkaviin kysymyksiin. Työn tarkoitus, metodologia sekä tutkimustehtävien asettelu tukevat tutkimusotteen valintaa laadullisena tehtäväksi.

4.2 Tutkimuskohde ja aineisto

Tutkimuksen kohteena tässä tutkimuksessa olivat Manner-Suomen kunnat. Tutkimuksen rajausta ja ajallinen kohdistuminen sijoittuvat hyvinvointialueuudistuksen toimeenpanon ja voimaantulon hetkille vuodenvaihteen 2023 ympärille. Tutkimusasetelman määrittelyn ja menetelmän jälkeen tuli tutkimuksen edetessä valittavaksi tutkimukseen sopivan aineiston keruutapa.

Tutkimustehtävän ratkaisemiseksi on kerättävä aineistoa, jolla tutkimuksen tuloksia saadaan aikaiseksi ja tutkimuksen tavoitteeseen vastatuksi. Laadullisen tutkimuksen aineiston keräämisen menetelmät perustuvat usein joko haastatteluihin, havainnointiin tai tekstin tai erilaisten dokumenttien käyttöön. Laadullinen tutkimus voidaan suorittaa valmiin aineiston pohjalta, jolloin menetelmästä voidaan käyttää nimitystä materiaalin- tai sisällönanalyysi. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 84–96.)

Tutkimuksen aihe ja asetelma mahdollistivat tutkimusaineiston keräämisen valmiista dokumenteista. Tutkittavaan ilmiöön liittyvät kiinteästi kuntien kalenterivuositain laadittavat talousarviokirjat, tilinpäätösdokumentit sekä niihin liittyvät päätöspykälät, joissa kuvataan ja perustellaan toimintaan ja talouteen liittyviä tekijöitä. Aineiston valintaa ja keruuta näiden dokumenttien valitsemiseksi tuki se, että kuntien tilinpäätösdokumentit tulee laatia siten, että ne antavat oikean ja riittävän kuvan kunnan toiminnasta ja taloudesta. Talousarvioiden laadintaa ohjaavat ylätasolla kuntalain määritykset, mutta muutoin kunnat saavat itsenäisesti päättää talousarvion ja -suunnitelman sisällöstä. Kuntaliiton laatima yleisohje antaa suosituksia talousarvion laatimiseksi.

Bryman (2008) määrittelee olemassa olevat kirjalliset dokumentit melko samankaltaisiksi tutkimuslähteiksi, jotka ovat valmiina odottamassa tiedonkeruuta ja analysointia, ja joiden muodostamiseen tehtävä tutkimus tai tutkija ei ole vaikuttanut. Olemassa olevan materiaalin määrä ja valmiina olevasta materiaalista tutkimuksen kannalta oikeiden merkitysten löytäminen voi olla

haasteena tutkimuksen tekemiselle. Valmiina olevien dokumenttien laatua voidaan arvioida niiden aitouden, alkuperän, edustavuuden, merkityksen ja uskottavuuden kautta. (Bryman 2008, 515–516.)

Boréus (2015) pitää kirjoitettujen tekstien etuna sitä, että ne eivät koostu mielivaltaisesti yhdistetyistä sanoista, vaan kirjoitettujen tekstien tarkoituksena on yleensä olla mahdollisimman kommunikatiivisia ja yhtenäisiä. Tekstit välittävät viestejä, joille kirjoittaja on antanut sisällön ja merkitykset. (Boréus 2015, 158.)

Ohjeistuksien ja suositusten mukaisesti kuntien talousarvio- ja tilinpäätösdokumenteissa tulee kuvata toimintaan kohdistuvia muutoksia, toiminnan kehittymistä, rahoituksen tilannetta sekä toimintaan liittyviä riskejä ja epävarmuustekijöitä, jotka osuivat aihepiireinä tämän tutkimuksen aiheeseen ja tutkittavaan ilmiöön. Kuntien lakisääteiset tilinpäätös- ja talousarvioidokumentit sekä niihin liittyvät päätöspykälät löytyvät saatavilla kuntien avoimista julkisista tietoverkoista eikä niiden keräämiseksi tarvita erillistä lupaa tai aineistonhallintasuunnitelmaa.

Bryman (2008) näkee eri organisaatioiden tuottamien kirjallisten lähteiden etuna niiden aitouden, selkeyden ja merkityksellisyyden. Organisaatioiden asiakirjoja tuottavilla tahoilla voi kuitenkin olla omia näkökulmia ja tarkoituksia, jotka voivat vaikuttaa asiakirjojen objektiivisuuteen. (Bryman 2008, 515–516.)

Kirjallisista dokumenteista voitiin odottaa saatavan tutkimustehtävän ratkaisemiseksi olennaista tietoa, jolla tutkittava ilmiö voidaan paremmin kuvata ja tietämystä aiheesta lisätä. Kirjallisten dokumenttien odotettiin tuottavan tässä tutkimuksessa niiden julkisen, päätöksentekoon pohjaavan sekä kuntien toimintaa ohjaavan luonteensa takia, samantasoista, objektiivista ja huolellisesti valmistelua materiaalia, jonka pohjalta tutkimuksen tuloksia on mahdollista muodostaa.

Vilkan (2021) mukaan ihmisen tuottama tekstimateriaali laadullisen tutkimuksen aineistona sisältää merkityksiä, kuten käsityksiä, kokemuksia, uskomuksia ja arvoja. Tekstimateriaalin tulkinta edellyttää kuitenkin kerätyn aineiston jatkuvaa peilaamista tutkimuskohteena olevan ilmiön asia-yhteyteen, aikaan, paikkaan. (Vilka 2021, 146–147.)

Kirjoitettujen materiaalien tekstilajit voivat vaihdella ja teksteihin liittyvät genret tulee myös Boréuksen (2015) mukaan ottaa huomioon aineiston analysointivaiheessa. Kirjoitettuja materiaaleja sekä tuotetaan että kulutetaan eri yhteyksissä, mikä ohjaa myös siten edelleen kirjoitettujen dokumenttien suunnittelua ja niiden olemassaolon tarkoitusta. (Boréus 2015, 159.)

Kirjallisten dokumenttien kautta tutkimuksen otokseksi voitiin saada suurempi määrä aineistoa, kuin esimerkiksi haastatteluina tehtävän aineistonkeruun avulla olisi mahdollista tässä tutkimuksessa kerätä. Aineiston keruun kohteeksi rajattua kuntien tuottamaa aineistoa oli kuitenkin tarpeen rajata Manner-Suomen kuntien lukumäärää pienemmäksi, jottei kerättävän aineiston määrä olisi muodostunut hallitsemattoman suureksi.

Aineiston kappalemäärän rajausta voidaan perustella myös analyysin onnistumisen kannalta. Pienempi otosmäärä voi taata syvällisemmän mahdollisuuden tarkastella kerättyä aineistoa, eikä laadullisen tutkimuksen tunnusmerkkeihin kuulu pyrkiä tekemään tilastollisia yleistyksiä, joihin taas suuremman aineistomäärän kvantitatiivisissa tutkimuksissa pyritään (Tuomi & Sarajärvi 2018, 97–98).

Manner-Suomen kuntien määrä vuodenvaihteessa 2022–2023 oli 293 kappaletta. Mikäli otanta käsittäisi kaikki nämä kunnat, muodostuisi aineisto liian suureksi ja mahdottomaksi tämän tutkimuksen valmistumisen kannalta käsitellä. Aineiston rajaaminen kappalemääräisesti tukee tutkimuksen aineistonkeruun onnistumista ja tutkimuksen valmistumista. Kuntia luokitellaan yleisimmän kunnan asukasmäärän pohjalta, jossa alle 5 000 asukkaan, 5 000–20 000 asukkaan, 20 000–100 000 asukkaan ja yli 100 000 asukkaan kunnat muodostavat omat kokoluokkansa.

Tilastokeskus (Tilastollinen kuntaryhmitys 2022 n.d.) käyttää tilastoinnissa kuntien luokittelua kaupunkimaisiin, taajaan asuttuihin sekä maaseutumaisiin kuntiin. Tämä luokittelu perustuu siihen, kuinka paljon kunnan asukkaista on sijoittuneena taajamiin. Tutkimuksen ongelman selvittämisen kannalta tämä demografiatieto väestön sijoittumisesta kunnan sisällä on merkityksetön, joten tämä luokittelu hylättiin aineistonkeruuperiaatteena.

Kuntia voitaisiin tämän tutkimuksen aiheen kannalta luokitella myös pelkästään sen mukaisesti ovatko ne tuottaneet itsenäisesti sosiaali- ja terveydenhoidon ja pelastustoimen palvelut vai onko

palvelujen järjestäminen hoidettu esimerkiksi kuntayhtymän tai yhteistoiminta-alueen kautta. Tutkimuksen aiheen kannalta ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista tarkistella pelkästään vain sellaisia kuntia, jotka olisivat järjestäneet perusterveydenhuollon, sosiaalipalvelut sekä pelastustoimen palvelut itse, sillä hyvinvointialueuudistus vähintään muuttuvan rahoituksen tasolla koskettaa väistämättä kaikki Manner-Suomen kuntia.

Otanta voidaan tutkimuksen yhteiskunnallisen merkityksen kannalta kohdentaa niin, että mahdollisimman suuri kuntien asukaslukumäärä saadaan mukaan otantaan. Yli 20 000 ja 100 000 asukkaan kunnissa asui yhteensä noin 3,3 miljoonaa asukasta vuoden 2022 lopussa käsittäen noin 61 prosenttia koko Manner-Suomen yhteenlasketusta asukasluvusta ilman Helsingin kaupunkia, jossa toteutettiin oma erillisratkaisunsa hyvinvointialueuudistukseen liittyen. Yli 20 000 asukkaan käsitäviä Manner-Suomen kuntia oli vuoden 2022 lopussa kappalemääräisesti mitattuna 52 kappaletta ilman Helsinkiä. (Kaupunkien ja kuntien lukumäärät ja väestötiedot n.d.)

Patton (2002) käyttää termiä *Intensity sampling* kuvailemaan aineistonkeruuta, jossa aineistoa kerätään sellaisista kohteista, joista odotetaan saatavan tutkimuksen kannalta rikasta ja erinomaista informaatiota. Aineistonkeruun valinta ei kuitenkaan kohdistu otannassa erityisen poikkeaviin tai äärimmäisiin tapauksiin, vaan otannan fokuksessa on tutkittavan ilmiön kannalta aineiston hyvä taso ja painokkuus eli intensiteetti, joka auttaa selvittämään ja kuvailemaa tutkimuksen kohteena olevaa ilmiötä. (Patton 2002, 234.)

Otannan kohdentaminen suurimpien asukasmäärien kuntiin valittiin tämän tutkimuksen aineistonkeruun tavoitteeksi. Kohdentamista voidaan perustella myös siten, että isoimmista kunnissa hyvinvointialueuudistuksen vaikutuksia on mahdollisesti kyetty isommilla resursseilla kartoittamaan ja kuvailemaan pienempiä kuntia tarkemmin. Muutoksen volyymin voidaan arvioida olevan suurempi isommista kunnissa, kun pois siirtyvien kustannusten ja tuottojen määrä on suurempi. Yli 20 000 asukkaan ja siten 52 kunnan dokumenttien tutkiminen olisi edelleen liian suuri määrä aineistoa, joten rajausta oli edelleen tiukennettava. Yli 35 000 asukkaan kuntia oli vuoden 2022 lopussa 35 kappaletta pois lukien oman erillisratkaisunsa uudistuksessa saanut Helsinki. Tutkimusaineisto kerättiin tästä rajatusta kuntajoukosta satunnaisotantana yksi kunta kerrallaan. Aineistonkeruun edettyä ja saturaation tullessa täydeksi, aineistonkeruu lopetettiin. Kerätyn aineiston kappalemäärä ei ole tutkimuksen kannalta olennaista, vaan tarkoituksena oli aineistonkeruun aikana

saada kerättyä sopiva ja tarkoituksenmukainen määrä ilmiötä kuvailevaa aineistoa, joka pysyy analysoinnin kannalta kohtuullisena.

Tutkimukseen kerätyn aineiston muoto julkisissa tietolähteissä oli useimmiten pdf- muodossa oleva julkaisu. Alkuperäinen aineisto tallennettiin muuttumattomana. Aineistosta etsittiin tutkimuksen kysymyksenasetteluun vastaavia kohtia, joissa käsiteltiin tutkittavaa ilmiötä. Aineistonkeruun kohteena olevissa dokumenteissa oli voitu kuvata samaa asiaa tai ilmiötä sisällöllisesti, mutta eri termein ja tämä seikka pyrittiin huomioimaan aineiston keruussa. Aineisto kerättiin sanallisessa muodossa olevista kohteista, eikä esimerkiksi numeraalisessa muodossa olevaa tietoa huomioitu aineistonkeruussa.

Aineiston keruun kohteeksi valikoitu kuntajoukko numeroitiin Excelissä kuntakoon mukaisessa järjestyksessä numero yhdestä numeroon 35, niin että jokainen kunta sai oman numeronsa. Numeroimisen jälkeen tästä numerojoukosta arvottiin yksi numero kerrallaan kunta, josta aineistonkeruu suoritettiin. Aineistoa kerättiin Lappeenrannan kaupungin, Rauman kaupungin, Espoon kaupungin, Vantaan kaupungin, Kuopion kaupungin sekä Salon kaupungin dokumenteista. Alkuperäisestä aineistosta kopioitiin dokumenttien sivukohtaisen läpikäynnin yhteydessä sanatarkasti erilliseen Word-dokumenttiin tutkimuksen kysymyksenasettelua vastaavat ja tutkittavaa ilmiötä kuvaavat kohdat analysoitavaksi.

Kerättyä aineistoa muodostui yhteensä 60 sivua kuuden kunnan 24 erillisestä dokumentista. Aineiston keräämisen yhteydessä tarkkailtiin aineistonkeruun saturaatiota. Otanta tehdessä kuuden kunnan kohdalla aineistonkeruussa alkoi toistua yhä vahvemmin aiemmin esille tulleet asiat. Tässä vaiheessa todettiin, että kerätty aineisto oli hyvä ensimmäisen kerran lukea kokonaisuudessaan läpi ja tehdä havainnoista alustavia muistiinpanoja. Aineistoon tutustumisen ja muistiinpanojen läpikäymisen jälkeen vahvistui käsitys kerätyn aineiston saturaation täydentymisestä ja siten mahdollisuudesta muodostaa aineistosta tutkimukselle tuloksia. Aineistonkeruu lopetettiin ja aineistoa päätettiin tämän jälkeen lähteä analysoimaan tarkemmin.

4.3 Aineiston analyysi

Laadullisen tutkimuksen analyysi muuttaa kerätyn aineiston tutkimuksen selvittämisen kannalta tärkeiksi löydöksiksi redusoimalla sen ja tunnistamalla aineistosta esiin nousevia tutkimuksen kannalta merkityksellisiä seikkoja (Patton 2002, 432). Aineiston analyysin voidaan katsoa olevan tutkittavan ilmiön merkityssuhteiden tunnistamista ja näkyväksi tuomista. Tutkimuksen metodologia siihen sisältyvineen viitekehysineen luo analyysin tekemiselle taustan, jota vastaan tutkija tutkimuksen aineistoa käy läpi ja muodostaa tutkimuksen tuloksia. Fenomenologis- hermeneuttisen tutkimusperinteen tiedon luonnetta, kokemusta ja merkityksiä etsivä sekä tulkintaa muodostava metodologia korostaa ilmiöiden merkitysten oivaltamista (Tuomi & Sarajärvi 2018, 39–40).

Aineiston analyysi, tulkinta ja johtopäätösten teko ovat tutkimuksen olennaisinta ydintä, sillä analyysissä tutkimuksen kysymyksiin tulee saada tavoitteen ja ongelmanasettelun mukaisia vastauksia (Hirsjärvi ym. 2009, 221). Laadullisen tutkimuksen analyysin tarkoituksena on luoda selkeyttä kerättyyn aineistoon. Kerätty aineisto muotoutuu analyysiprosessissa kokonaan uudeksi loogiseksi kokonaisuudeksi ja usein aineiston keruu ja analyysi etenevät limittäin. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 122.)

Kerättyä aineistoa voidaan analysoida teoreettisen asemoinnin kautta, mutta myös väljemmin ilman tiukkaa teoriaohjaavuutta. Sisällönanalyysi tarkoittaa kirjoitettujen, kuultujen ja nähtyjen sisältöjen analyysia ja se sopii metodiksi erilaisten analyysikokonaisuuksien kanssa ja erilaisiin tutkimusasetelmiin. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 39–40.) Tutkimuksen ongelman selvittämiseksi ollaan kiinnostuneita siitä, miten uudistus on vaikuttanut kuntien toimintaan ja talouteen. Sisällönanalyysin kautta tutkittavasta ilmiöstä saadaan parhaiten tuotettua uutta tietoa ja siten lisättyä ymmärrystä.

Aineisto voidaan sisällönanalyysissa luokitella, tyypitellä, ja teemoitella. Luokittelu auttaa jäsentämään kerätyn aineiston sisältöä ja tyypittelyssä aineistosta erotetaan tiettyjä näkemyksiä yleistyksiksi. Teemoittelussa on yhtymäkohtia luokitteluun, mutta analyysissa painottuu tehtävien yleistyksen sijaan kuitenkin ensisijaisesti se, mitä tutkimuksen fokuksena olevista teemoista on sanottu. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 105.)

Baileyn (2018) mukaan teemoittelu voidaan jakaa kahteen eri merkitykseen ja tarkoitukseen. Teemoittelussa korostuvat tutkittavan ilmiön kannalta olennaiset toistuvat aiheet, jotka nousevat tutkimusaineistosta esiin analysoinnin tuloksena. Toiseksi teemoittelun avulla saadaan paljastettua tutkittavan ilmiön taustalla olevia asioita ja muodostaa niistä toisiinsa suhteessa olevia oivalluksia. Esiin nousseet teemat kuvataan ja niitä perusteellaan tutkimusaineistosta esiin nostettujen sitaatien avulla. (Bailey 2018, 188–189.)

Vaikka teemoittelussa korostuvat samankaltaiset toistuvat aiheet, tulee Alvehusin (2023, 144–146) mukaan empiirisen tutkimuksen aineistossa olevat paradoksit, ristiriidat ja samankaltaisuudet tuoda analyysin ja tulkinnan yhteydessä esille, vaikka ne poikkeaisivat teemoittelusta, sillä myös ristiriitaisuuksien avaaminen lisää analyysin ja tulkinnan syvyyttä.

Tämän tutkimuksen tavoite, tehtävä sekä tutkimuskysymykset ohjasivat sisällönanalyysia teemoittelun suuntaan, sillä tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi tuli selvittää esimerkiksi luokittelussa tehtävien yleistyksien sijaan tutkimuskohteiden erilliset yksilölliset kokemukset tutkittavasta ilmiöstä.

Analyysin tekeminen aloitettiin aineiston redusoinnilla eli pelkistämällä, jossa aineistosta lähdettiin poimimaan tutkimuskysymysten selvittämiseksi olennaisia asioita. Redusoinnin tarkoituksena oli lisäksi hajottaa ja pirstaloida aineisto sen käsitteellistämistä ja uudelleenjärjestämistä varten. Aineiston analysoinnissa lähtökohtana oli tarve muodostaa tutkimustehtävän mukaisesti tiivistetty kuvaus tutkittavasta ilmiöstä ja saadaan aikaan uusi syvempi ymmärrys opinnäytetyön tutkimuksen kohteena olevasta ilmiöstä.

Analyysin pohjalta tehtävän päättelyn logiikka voi olla deduktiivista, induktiivista tai abduktiivista. Deduktiivinen teoriasidonnainen päättely pyrkii todistamaan teoriasta johdetun mallin tai teorian todeksi analyysin ja päättelyn kautta. Induktiivisessa, aineistolähtöisessä analyysissa tutkimusaineisto muodostaa uutta teoriaa analyysin ja päättelyn kautta. Abduktiivinen päättelyssä alkuasetelma on usein aluksi aineistolähtöistä, mutta mikäli analyysissa ja päättelyssä nousee esiin teoriaan liittyviä yhteneväisyyksiä, teoriaohjaavia kytkentöjä, voidaan päättelystä puhua teoriaohjaavana. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 107–110.)

Opinnäytetyön tavoitteena oli tuottaa uutta tietoa tutkittavasta ilmiöstä kuntien näkökulmasta katsottuna, jolloin analyysin ja sen pohjalta tehdyn tulkinnan lähtökohtana oli kuntien näkökannan ymmärtäminen hyvinvointialueuudistukseen liittyen. Kerätystä aineistosta pelkistettiin ja listattiin olennaisia ilmauksia tutkimuskysymyksiä vastaavasti ja aineiston analysointi aloitettiin näin täysin induktiivisesti.

Seuraavassa vaiheessa aineiston analysointi eteni pelkistetyn aineiston ryhmittelyyn. Aineiston pelkistämisen ja läpikäynnin yhteydessä tutkimuskysymysten alle alkoi muodostua erillisiä alateemoja, joiden alle kerättiin edelleen analyysin edetessä samoja teemoja käsitteleviä aineistositaatteja. Teemoittelussa havainnointiin sitä, mitä kunkin teeman sisällä oli aiheesta sanottu. Teemoittelussa nousi aluksi aineistolähtöisesti esille teemoja liittyen kuntatalouden yleiseen tilanteeseen, kuntien toiminnan muutoksiin, kuntien talouden ohjaukseen ja rahoituksen muutoksiin, kuntien tulevaisuuskuvaan, uudistuksen valmisteluun sekä uudistuksen hyötyihin ja haittoihin liittyen. Aineiston klusteroinnin edetessä teemoittelu syveni, muotoutui uudelleen ja alateemoista saatiin lopulta muodostettua pääteemoja. Pääteemojen yhteys tutkimuskysymyksiin sopivaksi muodostui neljän kattavan pääteeman ja käsiteellisen ilmaisun kautta: organisaation toiminta, talouden ohjaus, uudistuksen valmistelu ja kuntien tulevaisuuskuva.

Teemojen esittelyn lisäksi tulkinnalla on suuri merkitys tulosten esittelyssä (Bailey 2018, 199–200). Tulkinnassa teemoittelun kautta muodostuneet löydökset järjeistetään, selitetään. Tulosten perusteella tehty tulkinta toimii pohjana johtopäätösten tekemiselle. (Patton 2002, 480.)

Analyysin edetessä teemojen välisiä suhteita havainnoitiin, jotta tutkimuksen tuloksena saataisiin aikaan kokonaisvaltainen ja täydellinen kuvaus tutkittavasta ilmiöstä. Teemojen välisiä suhteita havainnoidessa ilmeni, että eri alateemoja oli vielä mahdollista yhdistää niissä olevien samankaltaisuuksien takia. Teemojen ja työn teoreettisen viitekehyksen alle voitiin tässä vaiheessa muodostaa yhtymäkohtia, jolloin myös päättely siirtyi induktiivisesta abduktiiviseen suuntaan. Abduktiivisen päättelyn kautta aineistosta voitiin myös tunnistaa yhteneväisyyksiä tai ristiriitaisuuksia kerätyn aineiston ja tutkimuksen teoreettisessa viitekehyksessä muodostetun synteessin välillä. Analyysin käytännön eteneminen pelkistämisestä ryhmittelyyn ja ala- ja pääteemojen muodostumiseen, voidaan tehdyn analyysin havainnollistamisen lisäämiseksi esittää esimerkinomaisena taulukkona 1.

Taulukko 1. Esimerkinomainen kuvaus tehdystä aineiston analyysistä.

Alkuperäinen sitaatti aineistossa	Pelkistys	Alateema	Pääteema
<i>Uusi organisaatio tulee tulevan vuoden aikana rakentaa ennakkoluulottomasti kunnan entisestään korostuva elinvoima- ja sivistystehtävä edellä (Salon kaupunki vuoden 2023 talousarvio taloussuunnitelma vuosille 2023–2025 investointisuunnitelma 2023–2027 2022, 5).</i>	organisaation päivittäminen	Organisaatio- ja konsernirakenteen muutokset	Organisaation toiminta
<i>Hyvinvointialueiden perustamista sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisen uudistamista koskeva valmistelutyö toteutettiin virkatyönä muun palvelutuotannon ohessa (Lappeenrannan kaupunki tilinpäätös 2022 2023, 130).</i>	valmistelun henkilöresurssit	Henkilöstö	Organisaation toiminta
<i>Talouden tasapainon ja investointikyvyn ylläpitoon on kunnilla jatkossa rajallisemmin keinoja käytettävissä (Vantaan kaupunki taloussuunnitelma 2023–2026 talousarvio 2023 2022, 22).</i>	vaikutusmahdollisuudet talouden ohjaukseen	Talouden tasapaino	Talouden ohjaus

Luvussa 5 esitellään tutkimuksen tuloksista tiivis yhteenveto aineiston pohjalta tehdystä analyysistä. Tulosten yhteydessä esitetään aineistositaatteja, jotka perustelevat ja kuvaavat tuloksissa tehtyä tulkintaa ja havainnollistavat parhaiten tutkimuksen kohteena olevaa ilmiötä. Aineistositaattien käytön tarkoituksena oli lisätä myös tutkimuksen tulosten luotettavuuden arviointia. Lopuksi luvussa 6 tutkimuksen tulokset kootaan yhteen ja muodostetaan tuloksista johtopäätöksiä vertailemalla ja sitomalla niitä myös teoreettiseen viitekehykseen.

5 Hyvinvointialueuudistuksen vaikutukset kunnissa

Tutkimuksen aineistoksi kerätyissä kuntien talousarvio- ja tilinpäätösdokumenteissa hyvinvointialueuudistuksen muutoksia taustoitettiin ja perusteltiin lukijalle yleisellä tasolla ja suorina lainsäädännön muutoksen vaikutuksina. Dokumenttien tarkoituksena on ollut tuottaa sidosryhmille kuntien toiminnasta olennaista informaatiota sekä toimia päätöksenteossa tietolähteenä. Kuntien on tämän takia ollut välttämätöntä kuvata lukijalle hyvinvointialueuudistukseen liittyvät taustat. Aineiston analyysissa ei huomioitu kuntien dokumenteissa olleita hyvinvointialueuudistukseen liittyviä ja yleisesti tiedossa olevia seikkoja, sillä tämänkaltaisen aineisto ei olisi tuottanut vastauksia tutkimustehtävän selvittämiseksi. Yleisiä uudistukseen liittyviä asioita on tuotu esiin ja kuvattu jo kertaalleen työn teoreettisessa viitekehysessä. Tutkimuksen analyysissa keskityttiin havainnoimaan kuntien kuvaamia tarkemmalla tasolla esitettyjä uudistuksen muutoksia ja vaikutuksia sekä sitä, minkälainen kuva uudistuksesta piirtyy aineiston perusteella kuntien näkökulmasta katsottuna.

Kuntien toiminta ja talous liittyvät kiinteästi toisiinsa ja näillä käsitteellisillä kokonaisuuksilla on olemassa vahva toisiaan ohjaava yhteys, jota kuvattiin myös teoreettisessa viitekehysessä. Tämä vahva yhteys hankaloitti osaltaan teemoittelun tekemistä ja tulkintaa. Aineistosta esille nousseita asioita olisi voinut teemoitella monin eri tavoin, mutta tutkimuskysymysten ohjaamana teemoittelussa luotiin esille nousseista alateemoista neljä päätemaa, joiden mukaisesti tutkimuksen tulokset esitetään. Organisaation toiminta sekä talouden ohjaus pääteemojen kautta saadaan esille tuloksia, joilla voidaan vastata ensimmäiseen tutkimuskysymykseen siitä, miten kunnat kuvaavat toiminnallisia ja taloudellisia muutoksia. Uudistuksen valmistelu ja kuntien tulevaisuuskuva pääteemojen tulokset vastaavat toiseen tutkimuskysymykseen siitä, minkälainen kuva uudistuksesta välittyy kuntien näkökulmasta katsottuna.

Organisaation toiminta pääteeman kautta luodaan aineistosta kerätyn tiedon perusteella kuvaus siitä, mitä ja miten toiminnalliset ja tehtäviin liittyvät muutokset näkyivät kuntien toiminnassa. Talouden ohjaus pääteema kokoaa puolestaan allensa kuntien kuvauksia taloutta koskevista vaikutuksista.

Uudistuksen valmistelu pääteeman kautta muodostuu kuvaus kunnissa olleesta tilanteesta juuri uudistuksen hetkellä. Kuntien tulevaisuuskuva pääteeman kautta saadaan tuotua julki kuntien näkökulmaa ja osallisuutta osana isossa julkisen hallinnon kokonaisuudistuksen toteutuksessa.

5.1 Organisaation toiminta

Organisaation toiminta pääteeman alle yhdistettiin aineistosta esiin nousseita alateemoja erityisesti kuntien kuvailemiin toiminnallisiin muutoksiin liittyen. Omina erillisinä alateemoinaan analyysin alkuvaiheessa toimivat kuvaukset kuntien organisaatorakenteen sekä konsernirakenteen muutoksista. Analyysin edetessä näissä alateemoissa havaittiin yhteneväisyyksiä toisiinsa, jolloin ne yhdistettiin saman teeman alle. Kuntien tehtäviin liittyvissä kuvauksissa viitattiin usein organisaatorakenteen muutoksiin, jolloin oli loogista yhdistää kuvaukset tehtävämuutoksista samaan alateemaan organisaatio- ja konsernirakenteen muutosten kanssa. Aineistosta nousi esiin lisäksi havaintoja henkilöstöön liittyvistä muutoksista. Henkilöstöteeman alla tulkinta tehtiin tarkastelemalla kertomusten henkilöstöä koskevia vaikutuksia.

Alateema riskienhallinta yhdisti alleen kuntien toimintaan liittyviä riskitekijöitä, joita oli tunnistettu uudistuksen seurauksena toiminnassa. Riskienhallinnan teema haluttiin esittää teemoittelussa omana alateemana juuri sen tärkeyden ja merkityksellisyyden takia, vaikka siinä havaittiin yhtymäkohtia organisaatiomuutoksia kokoavaan alateemaan.

Organisaatio- ja konsernirakenteen muutokset

Aineistoissa nousi esiin kuntien tarve uudistaa kuntaan jäävää organisaatorakennetta hyvinvointialueuudistuksessa muuttunutta toimintaympäristöä vastaavaksi. Kuntaan jäljelle jäävien tehtävien arvioitiin muodostavan hyvinvointialueuudistuksen jälkeen aiempaa suuremman painoarvon entiseen kokonaisuuteen verrattuna ja vaativan siten organisaation sisällä uudelleenryhmittelyä. Organisaatorakenteen muutoksilla voitiin nähdä tavoiteltavan jäljelle jääneessä kuntaorganisaatiossa toiminnan aloittamista puhtaalta pöydältä sekä jäljelle jääviä käytänteiden yhtenäistämistä ja muotoilua.

Uusi organisaatio tulee tulevan vuoden aikana rakentaa ennakkoluulottomasti kunnan entisestään korostuva elinvoima- ja sivistystehtävä edellä (Salon kaupunki vuoden 2023 talousarvio taloussuunnitelma vuosille 2023–2025 investointisuunnitelma 2023–2027 2022, 5).

Vuonna 2022 muutettiin myös kaupungin organisaatorakennetta uuden – jäljelle jäävän kunnan osalta (Rauman kaupunki Rauman kaupunkikonserni tilinpäätös 2022 2023, 17).

Organisaatorakenteen muutoksia oli joko jo ehditty toteuttamaan, tai ne olivat vasta suunnitteilla ja muotoutumassa lopulliseen muotoonsa vuoden 2023 aikana. Organisaatorakenteen uudistaminen koettiin välttämättömäksi mutta samanaikaisesti rakenteen muokkaus koettiin haasteelliseksi ja vaativan aikaa. Organisaation uudistamisen takia myös kuntien hallintosäätöä tuli päivittää.

Koska vielä on epäselvää, millaiseksi hyvinvointialueen ja kaupungin yhdyspinnat esimerkiksi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä muodostuvat, on vaikea täysin ennustaa millaiset resurssit ja organisaation kaupunki tähän toimintaan jatkossa tarvitsee. Vuosi 2023 tulee olemaan uuden rakentamisen aikaa. (Salon kaupunki vuoden 2023 talousarvio taloussuunnitelma vuosille 2023–2025 investointisuunnitelma 2023–2027 2022, 4.)

Sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä pelastustoimen laajempien tehtäväkokonaisuuksien siirtymisen lisäksi uudistuksen vaikutuksena kuvattujen yksittäisten ja pienten, mutta tärkeiden tehtäväkokonaisuuksien organisointi korostui aineistossa. Pienet yksittäiset tehtävämuutokset kuvattiin tärkeiksi ja niiden organisoimiseen tuli kiinnittää erityistä huomiota, niiden pienuudesta huolimatta.

Hyvinvointialueiden aloittaessa pelastuslaitos ei voi enää tuottaa kunnille öljyvahinkojen jälkitorjunnan toimenpiteitä. Vuoden 2023 alusta kadut ja ympäristö vastuualue vastaa kaupungin tehtävistä öljyvahinkojen jälkitorjunnasta kaupungin alueella. (Lappeenrannan kaupunki talousarvio 2023 taloussuunnitelma 2023–2025 2022, 90.)

Kuntaan kuuluvien ja jäljelle jäävien konserniyhtiöiden ja -yhteisöjen merkitys nousi esiin kuntien kertomuksissa. Kuntien konsernirakenteeseen kuvattiin uudistuksen vaikutuksena kohdistuvan joko jo tehtyjä muutoksia tai suunnitteilla olevia muutoksia. Konsernirakenteeseen kohdistuvien uudelleenjärjestelyjen ja muutosten taustalla vaikutti olevan tarve sopeuttaa koko kuntaorganisaation toiminta vastaamaan uudistuksen myötä muuttunutta tehtäväkenttää ja toimintaa.

Hyvinvointialueuudistus vaikutti merkittävästi konserniomistusten kokonaisuuteen. Kaupungin strategian mukaan omistusten kokonaisuutta arvioidaan jatkossa siten, että se on kaupungin jäljellejäävää palvelutuotantoa tukeva (Vantaan kaupungin tilinpäätös 2022 2023, 71).

Hyvinvointialueuudistuksella on vaikutuksia konserniomistusten kokonaisuuteen. Konsernirakenteen kehittämistä toteutetaan konsernijaoston vuonna 2022 hyväksymän konserniomistusten kokonaissuunnitelman mukaisesti. Suunnitelmaan sisältyy konserniyhtiöiden myyntejä sekä muita yhtiöjärjestelyitä suunnitelman toteuttamiseksi. (Vantaan kaupunki taloussuunnitelma 2023–2026 talousarvio 2023 2022, 77.)

Osa konsernirakenteen muutoksista aiheutui välittömästi ja pakottavasti uudistuksen lakimuutosten vaikutuksena. Nämä muutokset liittyivät toimintaan, joka oli ollut ennen uudistusta hoidettavana kunnallisella liikelaitoksella, kuntayhtymällä tai sairaanhoitopiirillä.

Hyvinvointialueuudistuksella tulee olemaan vaikutusta kaupungin konsernirakenteeseen. Sosiaali- ja terveystoimen tuottavien kuntayhtymien HUS, Eteva, Kärkulla ja Uudenmaan päihdehuollon kuntayhtymän palvelut siirtyvät jatkossa hyvinvointialueiden järjestettäväksi ja kuntayhtymät tullaan purkamaan. (Espoon kaupunki talousarvio 2023 taloussuunnitelma 2023–2025 2022, 81.)

Konsernirakenteen muutoksiin vaikuttivat myös vapaaehtoiset järjestelyt, joilla kuvailtiin tavoiteltavan sujuvaa kunnan ja hyvinvointialueiden yhteistyötä esimerkiksi yhteisten tytäryhteisöjen kautta.

Päätettiin myydä Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueelle vähemmistöosuus Espoo Catering Oy:n osakekannasta. Osakekaupan taustalla on ensisijainen tavoite varmistaa Espoo Catering Oy:n ateriapalvelut Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen sovituille toimipisteille Espoossa (Espoon kaupunki tilinpäätös 2022 2023, 49).

Kuntien omistamien sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen käyttämien kiinteistöjen vuokraus uusille alueille siirtymäkauden ajaksi nousi esiin kerätyssä aineistossa. Kiinteistöjen vuokrasopimukseen liittyvät järjestelyt olivat lisänneet kunnissa tehtävää selvitystyötä. Näihin kiinteistöomistuksiin liittyen kunnissa oli lisäksi tehty tai suunnitteilla arviointityötä koskien omistusjärjestelyjä ja konsernirakennetta.

Kaupunki selvittää tarkoituksen mukaiset tavat luopua hyvinvointialueen sote-palveluissa käytettävien kiinteistöjen omistamisesta (Espoon kaupunki talousarvio 2023 taloussuunnitelma 2023–2025 2022, 5).

Sote- ja Pela -kiinteistöjen salkutus myyntiä varten on tehty ja ensimmäinen salkku myyty.. ..Hyvinvointialueen aloitukseen liittyvät epävarmuudet saattavat heijastua myös kiinteistöjen myynteihin. Erityisesti pitkäaikaisten vuokrasopimusten laatiminen ennen myyntejä edellyttää useita selvityksiä ja neuvotteluita. (Vantaan kaupunki taloussuunnitelma 2023–2026 talousarvio 2023 2022, 28.)

Lappeenrannan kaupunki on solminut Etelä-Karjalan hyvinvointialueen kanssa vuokrasopimukset sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen rakennuksista. Kolmen vuoden sekä yhden optiovuoden kattavan siirtymäkauden jälkeen näiden toimitilojen vuokraus on yhtiöitettävä. Viimeistään tässä vaiheessa tulee tarkasteltavaksi, pidetäänkö rakennusten omistus konsernissa. (Lappeenrannan kaupunki tilinpäätös 2022 2023, 54.)

Henkilöstö

Hyvinvointialueuudistuksen ja siirtyvien tehtävien luonnollisena vaikutuksena aineistossa kuvattiin kuntien henkilöstömäärän merkittävää vähentymistä, joka olikin odotettavissa oleva toiminnallinen muutos. Henkilöstön siirtymisen takia kunnissa oli käyty siirtoa edeltävinä hetkinä yhteistointaneuvottelut ja huolehdittu siirtymiseen ja uudistukseen liittyvästä riittävästä tiedottamisesta henkilöstölle.

Vuoden 2023 alusta toteutuvat siirrot tarkoittavat Kuopion kaupungin henkilöstömäärän lähes puolittumisena 3400 henkilöön (Kuopion kaupunki talousarvio 2023 toiminta- ja taloussuunnitelma 2023-2026 2022, 3).

Henkilöstöön kohdistuvina vaikutuksina mainittiin uudistusta valmistelevan sekä kuntiin jäävän henkilöstön jaksamisesta huolehtiminen sekä uudistuksen valmistelun työllistävä ja resursseja vievä vaikutus.

Siirtymän hetkellä on tärkeä huolehtia myös kaupunkiin jäävän henkilöstön jaksamisesta ja hyvinvoinnista. Muutos näkyy eittämättä konkreettisena osana monen arkipäivän työtä. (Salon kaupunki vuoden 2023 talousarvio taloussuunnitelma vuosille 2023–2025 investointisuunnitelma 2023–2027 2022, 4.)

Uudistuksen viemä henkilöressurssien tarve vaikutti kunnassa muiden tehtävien hoitoon. Muita kunnille kuuluvia tehtäviä kuvattiin uudistuksen takia jääneen kokonaan tekemättä tai siirtyneen myöhempään ajankohtaan tehtäväksi.

Siirtymävaiheen hallinta satoi voimavaroja ja vastuunjaon sekä käytänteiden yhteensovittaminen vei aikaa (Kuopion kaupunki tilinpäätös 2022 2023, 25).

Hyvinvointialueiden perustamista sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisen uudistamista koskeva valmistelutyö toteutettiin virkatyönä muun palvelutuotannon ohessa (Lappeenrannan kaupunki tilinpäätös 2022 2023, 130).

Uudistuksen henkilöstöön kohdistuvat vaikutukset näkyivät tuloksissa erityisesti siirtymävaiheen valmistelusta ja johtamisesta vastuussa olevien henkilöjen kasvaneena työpanoksena sekä hallinnon ja tukipalvelujen osalta siirtymiseen liittyvänä selvitystyönä henkilöstöpalveluissa, talouspalveluissa, IT-palveluissa ja muussa hallinnossa.

Hyvinvointialueuudistuksen valmistelu sekä siitä aiheutuvat muutokset teettivät talouspalveluissa vuoden aikana lisätöitä hyvin moninaisesti. Selvityksiä tehtiin esimerkiksi siirtyvän omaisuuden sekä siirtyvien sopimusten osalta, lisäksi vaikutuksia ja muutoksia aiheutui mm. tilikarttaan, laskutuksiin sekä vuokrasopimukseen liittyen. Näihin lisätöihin ei oltu erikseen mitoitettu lisähenkilöstöä. Hyvinvointialueuudistus oli nimenomaan henkilöstöuudistus. (Salon kaupunki tilinpäätös 2022 2023, 88.)

Osassa kunnista henkilöstöressurssien kohdentaminen uudistuksen valmisteluun vaikutti olemassa olevien talousarviotavoitteiden toteutumatta jäämiseen.

Talousarviossa oli asetettu 1 miljoonan euron henkilöstökulujen säästötavoite. Sitä tavoiteltiin kolmen eri keinon avulla: lomapalkkavelan pienentämisellä, palkattomien vapaiden pitämisellä ja lomarahen vaihtamisella vapaaksi. Hyvinvointialueen valmistelu ja sairauspoissaolojen raju lisääntyminen kuitenkin johtivat siihen, että tavoitetta ei saavutettu. (Salon kaupunki tilinpäätös 2022 2023, 28.)

Työtehtäviä jouduttiin priorisoimaan erityisesti näihin suuriin järjestelmäprojekteihin ja HVA-uudistukseen liittyvään valmisteluun. Nämä vaikuttivat osaltaan siihen, ettei säästövapaita ollut mahdollista purkaa kaikissa yksiköissä TakE-tavoitteen mukaisesti. (Espoon kaupunki tilinpäätös 2022 2023, 123.)

Kuntiin jäljelle jäävän henkilöstön kohdalla koettiin uudistuksen seurauksena tarpeelliseksi päivittää ja käydä läpi tehtävänkuvia, jotta ne vastaisivat kuntaan hoidettavaksi jääviä tehtäviä ja palveluita. Kuntiin jäljelle jääviin resurssitarpeisiin kuvattiin aineiston perusteella kohdistuvan jatkossa tarkempaa arviointia.

Tulevien eläköitymisten yhteydessä on erityisen tarkkaan harkittava tehtävän täyttäminen ja tarkasteltava henkilöresurssitarvetta kaupunkitasoisesti kokonaisuutena etenkin tukipalvelutehtävien osalta (Rauman kaupunki Rauman kaupunkikonserni tilinpäätös 2022 2023, 15).

Riskienhallinta

Toimintaan liittyviä ja uudistuksen myötä tunnistettuja uusia riskitekijöitä tuotiin esiin kuntien kertomuksissa. Riskejä voitiin kertomusten perusteella jaotella toimintaan sekä talouteen liittyviksi. Toimintaan liittyvistä riskitekijöistä esiin nousivat siirtymävaiheeseen liittyvät toiminnalliset muutokset organisaatiossa ja resurssien riittävyys. Toimintaympäristön muutoksesta johtuva suunnitelmallisuuden puuttuminen voisi tulosten mukaan pahimmillaan johtaa useamman riskin samanaikaiseen konkretisoitumiseen. Tunnistettujen riskien konkretisoitumisen estämiseen pyrittiin vaikuttamaan kunnan omalla toiminnalla, mutta yhtenä riskinä nähtiin myös se, että uudistuksen muuttamassa toiminnassa kaikkia olemassa olevia riskejä ei edes osata tunnistaa.

Merkittävimmäksi strategiseksi riskiksi vuonna 2022 tunnistettiin vuodenvaihteeseen ajoittuneeseen hyvinvointialueuudistukseen liittyvät epävarmuudet. Erityisesti siirtymävaiheeseen liittyi korkea riski useille yllättäville ja samanaikaisille ongelmille. Siirtymävaiheen hallinta satoi merkittävästi kaupungin resursseja, ja vastuunjaon sekä käytänteiden yhteensovittaminen vei aikaa, mutta suurimmilta ongelmilta vältyttiin riskien tehokkaan tunnistamisen ja oikein valittujen ja mitoitettujen hallintakeinojen avulla. (Vantaan kaupungin tilinpäätös 2022 2023, 31.)

Talouteen kohdistuvia riskejä kuvattiin dokumenttien pohjalta kustannusten kasvuun, tulorakenteen muutokseen sekä velkaantumiseen liittyen. Talouden riskeissä havaittiin myös kytkös talouden ohjauksen sekä kuntien tulevaisuuskuvan teemoihin.

Merkittävin yksittäinen taloudellinen riski kaupungille on vuoden 2023 alussa käynnistyvä hyvinvointialueuudistus, joka merkitsee kaupungille huomattavaa verotulojen laskua, lisääntyntä riippuvuutta valtiosta valtionosuuksien kautta sekä kaupungin suhteellisen velkaantuneisuuden merkittävää kasvua, kun uudistuksessa kaupungin

omaisuutta siirtyy korvauksetta hyvinvointialueelle, mutta lainat jäävät kunnille (Vantaan kaupungin tilinpäätös 2022 2023, 33).

Hyvinvointialueille vuokrattujen kiinteistöjen ja niiden vuokraukseen liittyvän epävarman tilanteen koettiin dokumenttien pohjalta muodostavan ison riskitekijän tulevaisuudessa kunnille. Kiinteistöriskien realisoitumiseen ei koettu täysin voitavan vaikuttaa omilla toimilla, ja riskin realisoitumisen kuvattiin olevan riippuvainen myös hyvinvointialueiden tekemistä tulevaisuuden ratkaisuista.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistus voi aiheuttaa erittäin suuren kiinteistöriskin. Kaupunkikonsernilla on maakunnallisille toiminnoille vuokrattuna tasearvoltaan merkittävä kiinteistömassa. Riskin realisoitumisen todennäköisyyteen saadaan ainakin osittain selvyyttä sen jälkeen, kun hyvinvointialue on julkaissut palveluverkkostrategiansa. (Lappeenrannan kaupunki tilinpäätös 2022 2023, 29.)

Yhteenvedona voidaan todeta, että hyvinvointialueuudistus on vaikuttanut suuresti kuntakonsernien toimintaan muuttamalla organisaatio- ja konsernirakennetta. Uudistus on toimeenpanon aikana vaatinut kunnilta merkittävää henkilöstöresursointia, panostusta valmistelukustannuksiin sekä riskienhallinnan uudelleenarviointia. Toimintaan liittyvät vaikutukset näkyvät henkilöstön jakamisesta huolehtimisena sekä tarpeena uudelleen muotoilla jäljelle jäävät tehtävät ja palvelut.

5.2 Talouden ohjaus

Kuntien tarve sopeuttaa talouttaan vastaamaan uudistuksen toiminnallisia muutoksia sekä vähentävää rahoitusta korostui aineistossa. Talouden tasapainon ylläpitämisen ja sopeuttamisen kanssa lähekkäinen teema kuntien tuottavuus ja tehokkuus nostivat esiin keskenään yhteneväisiä aiheita, jolloin oli loogista yhdistää kaikki nämä aiheet yhden alateeman alle.

Kunnat kuvailivat investointeihin liittyviä talouden ohjaustarpeita merkittäviksi ja olennaisiksi uudistuksen jälkeisenä aikana, jolloin oli loogista nostaa investoinnit omaksi alateemakseen. Investointitarpeiden kuvattiin säilyvän uudistuksen jälkeen edelleen korkealla tasolla ja aiheuttavan kunnille uusia huolia niiden tulevaan rahoittamiseen liittyen.

Talouden tasapaino

Kuntien vaikutusmahdollisuudet talouden ohjaukseen koettiin kaventuvan aineistossa esitettyjen kertomusten perusteella. Talouden ohjauskeinojen kaventumisen koettiin liittyvän uudistuksen myötä vähentyvään toiminnan volyyymiin ja verorahoituksen kasvun hidastumiseen. Kuntien lainakantojen kuvattiin jäävän edelleen täysimääräisesti kuntien vastuulle ja aiheuttavan haasteita tasapainon ylläpitämisessä.

Lähivuosien hidas talouskasvu, sote-uudistuksen myötä hidastuva verorahoituksen kasvu, koronan jälkihoito, kasvavan väestön palvelutarpeet, kasvava inflaatio ja kaupungin voimakkaasti kasvanut velkataakka pakottavat asettamaan kehityskohteita tärkeysjärjestykseen ja tekemään valintoja (Espoon kaupunki talousarvio 2023 taloussuunnitelma 2023–2025 2022, 25).

Talouden tasapainon ja investointikyvyn ylläpitoon on kunnilla jatkossa rajallisemmin keinoja käytettävissä (Vantaan kaupunki taloussuunnitelma 2023–2026 talousarvio 2023 2022, 22).

Rahoitusmallista ja uudistuksen mittaluokasta johtuen tulevaan talouden tasapainoon liittyy merkittäviä riskejä (Lappeenrannan kaupunki tilinpäätös 2022 2023, 27).

Koska kaupunki voi omalla toiminnallaan vaikuttaa tulopohjaansa vain rajallisesti, taloudellisia riskejä voidaan jatkossa hallinnoida parhaiten hillitsemällä sekä käyttötalouden menojen kasvua että käyttämällä investoinneissa tiukkaa tarpeellisuusharkintaa ja hajauttamalla niitä ajallisesti (Vantaan kaupungin tilinpäätös 2022 2023, 33).

Uudistuksen taloudellisiin vaikutuksiin sopeutuminen koettiin kuitenkin tärkeäksi ohjauskeinojen ja omien vaikutusmahdollisuuksien vähentymisestä huolimatta. Sopeutumiskeinoina mainittiin useimmiten kunnan tasapaino-ohjelman laatiminen ja toteuttaminen tai jo olemassa olevan tasapaino-ohjelman päivittäminen. Sopeutumisessa tasapaino-ohjelman rinnalla tärkeänä nähtiin kunnissa tehtävät priorisoinnit kohdistuen esimerkiksi investointeihin ja muihin kunnan kehityskohteisiin liittyen. Uudistuksen taloudellisten sopeutumiskeinojen vaihtoehtona teksteissä esiintyi velkaantumisen ja asukkaiden verorasituksen lisääntyminen.

Vuoden 2023 painopisteinä korostuu keskipitkän ja pitkän aikavälin talouden tasapainoon liittyvien selvitysten ja laskelmien tekeminen, tiedolla johtamista tukevan rapor-

toinnin kehittäminen sekä sote-uudistuksen vaikutusten selvittäminen ja huomioiminen pitkän aikavälin suunnitelmissa (Lappeenrannan kaupunki talousarvio 2023 taloussuunnitelma 2023–2025 2022, 47).

Vuoden 2021 arviointikertomuksessa tarkastuslautakunnan suositukseksi on, että talouden tasapainotuksen ja tuottavuuden sopeuttamisohjelman toteuttaminen on välttämätöntä kaupungin ja konsernin talouden kestävän tasapainon saavuttamiseksi ja sote-uudistuksen tuomiin muutoksiin sopeutumiseksi (Espoon kaupunki talousarvio 2023 taloussuunnitelma 2023–2025 2022, 28).

Muutokseen sopeutuminen edellyttää, että Espoo hillitsee toimintakatteen alijäämän ja investointien kasvua, lisää kuntalaisten verorasitusta tai jatkaa voimakasta velkaantumista (Espoon kaupunki tilinpäätös 2022 2023, 45).

Uudistuksen vaikutuksia kunnan taloudelliseen tilanteeseen kuvailtiin teksteissä kunnan talouden tunnuslukujen heikentymisenä. Taloutta kuvaavien vertailu- ja tunnuslukujen merkitys talouden ohjaamisen keinona kuvattiin heikentyvän uudistusta seuraavana toimintavuonna.

Espoo konsernin talouden tunnusluvut heikkenevät (Espoon kaupunki tilinpäätös 2022 2023, 45).

Kuntatalouden historian suurin muutos astuu voimaan 1.1.2023, kun hyvinvointialueet aloittavat toimintansa. Tämä vaikuttaa suuresti niin kaupungin menoihin kuin tuloihinkin vuodesta 2023 eteenpäin, jolloin luvut eivät enää ole vertailukelpoisia edellisiin vuosiin verrattuna. (Vantaan kaupunki taloussuunnitelma 2023–2026 talousarvio 2023 2022, 20.)

Kunnan tuottavuuden ja tehokkuuden koettiin heikentyvän erityisesti tuki- ja hallintopalveluissa hyvinvointialueuudistuksen seurauksena jäljelle jäävän toiminnan taloudellisten synergia- ja mittakaavaetujen vähentyessä. Jäljelle jäävien kustannusten sopeuttaminen jäljelle jäänyttä volyyymia vastaavaksi koettiin haastavaksi. Uudistuksesta aiheutuvien ja kuntiin jäljelle jäävien muutokustannusten määriin koettiin voitavan vaikuttaa jonkin verran, mutta ei täysimääräisesti.

Sote-uudistuksen yhteydessä menetetään tuki- ja hallintopalveluissa mittakaavaetuja ja palvelujen tehokkuus heikkenee. Espoolle jää konsernihallintoon 15 milj. euroa sopeutumattomia kustannuksia. Vuosien 2023–2024 aikana arvioidaan jäljelle jäävälle Espoolle optimaalinen organisaatio- sekä tuki- ja hallintopalvelurakenne. (Espoon kaupunki talousarvio 2023 taloussuunnitelma 2023–2025 2022, 33.)

Investointien tasapaino

Aineistossa nousivat esiin kuntien olemassa olevat investointitarpeet, -kyky sekä investointien rahoitus hyvinvointialueuudistuksen jälkeen. Uudistuksen yhteydessä investointeja arvioitiin siirtyvän jonkin verran tulevaisuudessa hyvinvointialueiden harteille, mutta investointitarpeiden pysyvän pääosin siitä huolimatta kuntien vastuulla väestön kasvuun, infraan sekä rakennuskannan korkeaan ikään liittyen.

Samanaikaisesti investointitarpeet pysyvät mittavina muun muassa rakennuskannan iän, muuttoliikkeen ja toimintaympäristön muutosten vuoksi (Lappeenrannan kaupunki talousarvio 2023 taloussuunnitelma 2023–2025 2022, 4).

Hyvinvointialueuudistuksen koettiin heikentävän kuntien investointien toteutuskykyä ja aiheuttavan kunnissa investointikyvyn tason arviointia tulevaisuudessa sekä investointien ajallisen hajauttamisen tarvetta.

Kaupungin investointikyky ja -tarpeet on arvioitava ja on varauduttava sote-uudistuksen seurauksena investointikaton laskemiseen (Espoon kaupunki talousarvio 2023 taloussuunnitelma 2023–2025 2022, 66).

Kuntien investointien toteutuskyvyn heikkenemisen nähtiin olevan suhteessa uudistuksen vaikutuksena pieneneviin toiminnan volyymeihin ja leikkautuvaan verorahoituksen, jonka myötä investointeihin käytettävä tulo-rahoituksen määrä vähenee.

Vaikka tuloja ja menoja poistuu kunnilta siirtymävuonna lähtökohtaisesti saman verran, on volyymien pienentyessä talouden tasapainon ylläpitoon ja investointikyvyn ylläpitoon jatkossa keinoja rajallisemmin käytössä (Vantaan kaupunki taloussuunnitelma 2023–2026 talousarvio 2023 2022, 2).

Hyvinvointialueiden aloittaessa toimintansa kaupungin investoinnit ja velkaantuminen säilyvät nykyisen kaltaisina, sillä uudistuksessa kuntiin jäävät omaisuus ja velat. Muutos merkitsee sitä, että aikaisempaa merkittävästi pienemmillä kaupungin euro-määräisillä volyymeilla on kyettävä saamaan aikaan riittävä tulo-rahoitus investoinneille, jotka pääsääntöisesti ovat kouluja, päiväkotia ja kunnallistekniikkaa. (Kou-pion kaupunki talousarvio 2023 toiminta- ja taloussuunnitelma 2023-2026 2022, 118.)

Investointitason muutokset koettiin dokumenteissa ongelmallisiksi talouden tasapainon ja ohjauksen näkökulmasta, mutta myös kunnan toimintaan liittyvien tavoitteiden takia. Investointitason alentaminen kuvattiin keinoksi ja työkaluksi sopeuttaa uudistuksen myötä taloutta, mutta toisaalta teksteissä tunnistettiin investointitason alentamisen rajoittavan kunnan mahdollisuuksia tavoitella kestävä kasvua.

Espoon osalta on olemassa suuri riski sille, että kaupungin mahdollisuudet investoida kestäväan kasvuun vähenevät sote-uudistuksen rahoitusmallin vuoksi (Espoon kaupunki tilinpäätös 2022 2023, 21).

Uudistuksen myötä kunnat näyttävät joutuvan kiinnittämään talouden ohjaukseen erityistä huomiota talouden tasapainotilan muuttuessa hyvinvointialueuudistuksen seurauksena. Muuttuva tulorahoituksen määrä haastaa kuntia etsimään talouden sopeuttamiskeinoja uudella tavalla. Investointitarpeiden määrään uudistus ei kovin paljoa suoraan aineistossa ilmenneiden seikkojen pohjalta vaikuta, mutta uudistuksen myötä muuttuva rahoitus ja sopeuttamistarpeet vaativat tarkastelemaan myös investointitarpeita kriittisesti.

5.3 Uudistuksen valmistelu

Hyvinvointialueuudistus itsessään isona julkisena uudistuksena näkyi kuntien toimintaympäristössä poikkeuksellisena toimintana, mutta sen lisäksi kuntien kertomuksissa voitiin havaita erityispiirteitä, joiden kuvattiin poikkeavan kuntien tavanmaisesta toiminnasta. Poikkeuksellisuuden lisäksi toisena havaintona aineistossa olivat kuntien kuvaukset uudistuksen valmisteluun liittyen. Uudistuksen valmistelu pääteeman toinen alateema kokoaa allensa kuntien näkökulmia hyvinvointialueiden kanssa tehtävään yhteistyöhön ja rajapintoihin liittyen.

Toiminnan poikkeuksellisuus

Hyvinvointialueuudistuksesta seurannutta tilannetta voimaannapion hetkellä ja sitä ympäröivillä toimintavuosilla 2022 sekä 2023 kuvattiin kuntien kertomuksissa poikkeukselliseksi. Muutosta kuvattiin kokonaisuudessaan historialliseksi tapahtumaksi, jolloin kunnat valmistelivat hyvinvointialueuudistuksen toimeenpanoa, mutta myös valmistautuivat sopeutumaan uudistuksen myötä muuttuvaan toimintaympäristöön.

Ulkoisten tekijöiden lisäksi edessä on historiallinen muutos: Kuopion kaupunki siirtyy yhdessä muun kuntakentän kanssa vuoden 2023 alusta uuteen aikaan (Kuopion kaupunki talousarvio 2023 toiminta- ja taloussuunnitelma 2023-2026 2022, 3).

Vuosi 2022 oli historiallisesti viimeinen, kun kaupunki toimi vielä entisessä laajuudessaan (Vantaan kaupungin tilinpäätös 2022 2023, 2).

Toiminnan ja talouden poikkeuksellisuutta havainnollistettiin teksteissä sosiaali- ja terveydenhoidon sekä pelastustoimen kohonneilla kustannuksilla, jotka vaikuttivat voimakkaasti kuntien toimintakuluihin vuonna 2022.

Odotettavissa on, että sote-menojen budjetoitua suuremman kasvun vuoksi siirtyviä menoja on enemmän kuin talousarviotietoihin perustuvassa laskelmassa (Lappeenrannan kaupunki tilinpäätös 2022 2023, 25).

Uudistuksen toimeenpanolain mukaisesti kuntien tuli kattaa uudistuksessa lakkaavien kuntayhtymien ja sairaanhoitopiirien alijäämät, joihin ei kaikilta osin ollut varauduttu taloudellisesti vuoden 2022 aikana.

Menoja kasvattaa muu muassa sote-uudistuksen voimaansaamiseen liittyvä velvollisuus kattaa kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä ennen sen siirtymistä hyvinvointialueelle ja HUS-yhtymään (Lappeenrannan kaupunki tilinpäätös 2022 2023, 7).

Hyvinvointialuesiirtymän vuoksi kuntien tuli kattaa sairaanhoitopiirin kaikki alijäämät tässä tilinpäätöksessä. Kuopion kaupungille tästä muodostui 4,8 milj. euron menoerä (Kuopion kaupunki tilinpäätös 2022 2023, 6).

Kasvavien ja hyvinvointialueille siirtyvien menojen ja niitä vastaavien tulojen vaikutus kuntien tulevien vuosien rahoitukseen tunnistettiin tärkeäksi ja huoltakin aiheuttavaksi seikaksi.

Mikäli sote-menot kasvavat talousarviota enemmän vuonna 2022, se heikentää Espoon tulorahoitusta tässä laskelmassa esitetystä vuosiksi eteenpäin (Espoon kaupunki talousarvio 2023 taloussuunnitelma 2023–2025 2022, 27).

*Mikäli kaikkien kuntien sote- ja pelastustoimen menot kasvavat nopeammin kuin kunnilta siirrettävät tulot, erotus katetaan leikkaamalla peruspalvelujen valtionosuutta kaikilta kunnilta eur/ asukas periaatteella. Mikäli yksittäisen kunnan sote- ja pelastustoimen menot kasvavat talousarviossa arvioitua enemmän, kunnan muu-
tosta rajaavia elementtejä pienennetään ja päinvastoin. Korjaukset tehdään vuosien*

2024–2025 valtionosuuteen. Siten talousarvion valtionosuusarviot taloussuunnitelmavuosille tulevat muuttumaan vielä kesällä 2023. (Espoon kaupunki talousarvio 2023 taloussuunnitelma 2023–2025 2022, 68.)

Uudistuksen toimeenpanon jälkeinen toimintavuosi 2023 on ollut kunnille poikkeuksellinen uuden toimintaympäristöön sopeutumisen vuosi, mutta myös taloudellisesti vahva. Vuoden 2023 verotulokertymässä uudistuksen vaikutukset eivät näy vielä kunnille lopullisina, sillä uudistusta edeltävien verovuosien verotuloja tilitetään kunnille vielä täysimääräisinä vuonna 2023.

Vuosi 2023 tulee olemaan kuntataloudelle poikkeuksellisen vahva sote-uudistukseen liittyvien verotulojen ajoitustekijöiden vuoksi (Lappeenrannan kaupunki talousarvio 2023 taloussuunnitelma 2023–2025 2022, 3).

Vuosi 2023 kuvattiin kertomuksissa kuntataloudessa viimeiseksi vahvaksi ja hyväksi vuodeksi. Tämän jälkeen tulevien vuosien tilanteen arvioidaan heikentyvän, kun uudistuksen taloudelliset vaikutukset tulevat täysimääräisesti voimaan. Vahvaksi kuvattu talousarviovuosi 2023 nähdään kertomuksissa huojentavana tekijänä, joka toimii kertyvien ylijäämien osalta puskurina odotettavissa olevina heikompina vuosina.

Taloussuunnitelmavuosista vuosi 2023 näyttää muita vuosia paremmalta. Tällöin kuntien rahoituksen tasapainoa parantaa huomattavasti se, että sote-uudistuksen kuntien verotuloja leikkaava vaikutus ei näy vielä täysimääräisesti kunnallis- ja yhteisöverotuloissa. (Salon kaupunki tilinpäätös 2022 2023, 41.)

Verotulot laskevat vielä vuonna 2024, mikä on seurausta siitä, että sote-uudistuksen täysimääräinen vaikutus näkyy kuntien verotuloissa viiveellä verovuoden verojen kertyessä useamman kalenterivuoden aikana (Lappeenrannan kaupunki talousarvio 2023 taloussuunnitelma 2023–2025 2022, 5).

Ylijäämäinen tulos antaa mahdollisuuksia mukautua turvallisesti hyvinvointialue-uudistukseen ja sen tuomaan uudenlaiseen Rauman kaupungin talousrakenteeseen (Rauman kaupunki Rauman kaupunkikonserni tilinpäätös 2022 2023, 3).

Yhteistyö hyvinvointialueiden kanssa

Kuntien työpanosta ja osallisuutta hyvinvointialuevalmistelussa kuvattiin dokumenteissa merkittäväksi. Aineistosta ilmeni, että sujuva osallisuus hyvinvointialueuudistuksen toimeenpanossa oli

myös kuntien tavoitteena. Uudistuksen toimeenpanoa pyrittiin edistämään kuntien ja hyvinvointialueiden yhteisten ohjausryhmien sekä valmisteluun tarjottujen henkilöressurssien ja kuntien olemassa olevien tietojärjestelmien kautta.

Sosiaali- ja terveystalouden siirtyminen pois kuntien järjestämisvastuulta hyvinvointialueille vuoden vaihteessa edellytti kunnilta sekä mittavaa valmistelua, sopimusten laatimista, että merkittäviä päätöksiä (Rauman kaupunki Rauman kaupunkikonserni tilinpäätös 2022 2023, 3).

Hyvinvointialuesiirtymän hallinnon järjestämisessä yhdeksi suurimmista haasteista ovat osoittautuneet tietojärjestelmäkysymykset. Lainsäädännössä siirtymään varattu puolentoista vuoden siirtymäaika on hyvin lyhyt. Käytännössä hyvinvointialueilla ei ole ollut mahdollista kilpailuttaa useita omia tietojärjestelmiä, vaan ne joutuvat aluksi tukeutumaan kaupunkien tai sidosryhmien tietojärjestelmiin. (Vantaan kaupunki taloussuunnitelma 2023–2026 talousarvio 2023 2022, 21.)

Uudistukseen liittyvää viestintää oli toteutettu eri sidosryhmille aktiivisesti hyvinvointialueiden puolesta kunnan omien olemassa olevien viestintäkanavien kautta.

Kaupunki on osallistunut aktiivisesti Varsinais-Suomen sote-viestijöiden verkoston toimintaan ja välittänyt edelleen sekä tuottanut kaupungin omiin viestintäkanaviin hyvinvointiuudistukseen liittyvää sisältöä. (Salon kaupunki tilinpäätös 2022 2023, 94.)

Hyvinvointialueet nähtiin kunnissa uusina tärkeinä yhteistyökumppaneina, joiden kanssa pyritään edistämään sujuvaa yhteistyötä jatkossa. Hyvinvointialueista tulee kunnille uusi toimintaan liittyvä sidosryhmä yhteisten tehtävien edistämisessä.

Kaupungin ja hyvinvointialueen yhteistyö sujuu saumattomasti (Espoon kaupunki talousarvio 2023 taloussuunnitelma 2023–2025 2022, 6).

Vuonna 2023 keskeisenä toiminnan painopisteenä onkin toimivan kumppanuuden luominen hyvinvointialueen kanssa (Kuopion kaupunki talousarvio 2023 toiminta- ja taloussuunnitelma 2023-2026 2022, 35).

Yhteistyökumppanuuden nähtiin edellyttävän kuntien ja hyvinvointialueiden välisien yhdyspintojen selvitystyötä sekä uusien yhteistyömallien rakentamista, jotta kumppanuus toimisi parhaalla mahdollisella tavalla. Yhteistyökumppanuuteen koettiin liittyvän rajapintoja, joissa vastuiden jakuminen kuntien ja hyvinvointialueiden välillä ei näkynyt vielä selvärajaisena. Näitä tehtäviä kuvattiin olevan työllisyyden hoidon sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävät.

Kaupunki jatkaa hyvinvointialueen merkittävän yhteistyökumppanina etenkin väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä (Lappeenrannan kaupunki tilinpäätös 2022 2023, 125).

Hyvinvointialueen kanssa on edelleen kehitettävä ja ylläpidettävä tarvittavia yhteistyörakenteita, joilla esimerkiksi varmistetaan toimintojen sujuva jatkuminen yhdyspinnoilla (Vantaan kaupunki taloussuunnitelma 2023–2026 talousarvio 2023 2022, 82).

Keskeisenä painopisteenä on toimivan kumppanuuden luominen hyvinvointialueen kanssa. Erityisen tärkeää tämä on niissä palveluissa ja yhdyspinnoissa, joissa on yhteisiä asiakkaita kuten esimerkiksi työllisyyspalveluissa (Kuopion kaupunki talousarvio 2023 toiminta- ja taloussuunnitelma 2023-2026 2022, 48).

Uudistuksen valmistelu aiheutti kunnissa uutta eri sidosryhmiin kohdistuvaa edunvalvontatyötä, jonka taustalla oli tarkoitus varmistaa kunnan etujen optimaalinen toteutuminen toimintaympäristön muutostilanteessa.

Muutoksessa pitää kaikin keinoin kiinnittää huomiota Espoon edunvalvontaan kasvavan kaupungin sekä hyvinvointialueen tehtävissä ja rahoituksessa (Espoon kaupunki talousarvio 2023 taloussuunnitelma 2023–2025 2022, 5).

Yhteenvedona todetaan, että vuonna 2022 sosiaali- ja terveydenhoidon kustannukset, jotka toimivat rahoituksen siirtolaskelmien pohjana, aiheuttivat kunnille ylimääräisiä kustannuksia, joihin osattiin vain osittain kunnissa varautua. Uudistuksessa lakkaavien kuntayhtymien ja sairaanhoitopiirien alijäämät lankesivat uudistuksen seurauksena kerralla kuntien katettavaksi. Kuntien taseisiin uudistusta aiemmilta tilikausilta kertyneet ylijäämät sekä kertaluonteiset viiveellä aiemmilta tilikausilta tilittyvät verotulot nähtiin uudistuksen jälkeisen ensimmäisen toimintavuoden 2023 tilinlannetta hetkellisesti helpottavana tekijänä. Kuntien työpanos näyttää aineiston perusteella olleen uudistuksen valmistelussa keskeisessä merkityksessä ja edesauttaneen uudistuksen toteutumista sujuvalla tavalla. Kuntien ja hyvinvointialueiden välille rakennettavaa uutta yhteistyötä oli aloitettu kehittämään.

5.4 Kuntien tulevaisuuskuva

Tulevaisuuskuvaan liittyy aina epävarmuutta, sillä se perustuu arvioihin ja käsityksiin tulevista tapahtumista. Kerätyssä aineistossa kuntien pohdinnat tulevaisuuskuvaan liittyivät erityisesti uudis-

tuksen jälkeisen ajan rahoituksen epävarmuuteen. Tutkittavan ilmiön kuvaamiseksi teemassa nostettiin esiin kuntien dokumenteissa pohtima ajatuksia kuntien tulevaisuudesta osana julkisen hallinnon kokonaisuutta ja tulevia uudistustarpeita.

Rahoituksen epävarmuus

Uudistuksen jälkeen kunnille jäävä rahoitus ja siihen liittyvä epävarmuus nousi esille kuntien kertomuksissa. Rahoitukseen liittyvä epävarmuus näkyi erityisesti valtionosuuksiin kohdistuvana huolenä, mutta aineistossa ilmeni myös kuntien huolta kuntien verorahoituksen rakenteen muutoksiin liittyen.

Valtionosuuksiin sisältyvät uudistuksen tasausmekanismien vaikutukset kuntien talouteen kuvattiin merkitykseltään kunnissa isoiksi. Valtionosuuksien tasausmekanismien kautta kuntien rahoitukseen kuvattiin jäävän pysyvä jäännös sellaisesta uudistusta edeltävästä ajasta, joka ei vastaa uudistuksen jälkeisen kunnan vastuulla olevia tehtäviä.

Kuntien valtionosuusrahoituksesta siirtyy merkittävä osa hyvinvointialueille. Sosiaali- ja terveystoimen palvelut siirtyvät pois kunnilta, mutta rahoitukseen nk. laahus jää. Kuntien valtionosuusjärjestelmään jää eriä, jotka eivät perustu tulevaisuuden kunnan tehtäviin, vaan menneisyyden kunnan sote-kustannuksiin. Nämä ovat sote-muutosrajoitin ja siirtymätasaus, jotka ovat toistaiseksi pysyvä osa kuntien valtionosuuksia. (Kuopion kaupunki talousarvio 2023 toiminta- ja taloussuunnitelma 2023-2026 2022 31.)

Kunnilta uudistuksessa siirtyvien tulojen ja menojen kuvattiin olevan epäsuhtaisia. Yksittäisen kunnan jäljelle jäävään rahoitukseen vaikuttivat sen oman tulo- ja kulurakenteen lisäksi koko maan sosiaali- ja terveystoimen menojen kehitys. Uudistukseen rahoitukseen sisältyvien tasauselementtien koettiin vaikuttavan yksittäisiin kuntiin epäreilulla tavalla.

Sote- ja pelastustoimen uudistuksen rahoitusmallissa menojen ja tulojen siirto on symmetrinen koko maan tasolla, mutta yksittäisten kuntien kohdalla on suuria eroja. Espoon rahoitus pohjaa uudistus kohtelee kestävämmällä tavalla, aivan kuten kaupunginvaltuusto on useissa lausunnoissaan todennut. (Espoon kaupunki vuoden 2022 tilinpäätös ja tuloksen käsittely 2023.)

Yksittäisen kunnan osalta siirrettävien tulojen ja menojen suhteet vaihtelevat merkittävästi (Espoon kaupunki talousarvio 2023 taloussuunnitelma 2023–2025 2022, 68).

Sote-uudistuksen tasauselementtien lopullinen suuruus lasketaan, kun vuoden 2022 tilinpäätökset ja tehtäväkohtaiset kustannukset tilastoidaan. Laskelma tehdään vuosien 2021 ja 2022 keskiarvon perusteella. Kuntakohtaiseen lopputulokseen vaikuttaa myös koko maan sote-menojen kehitys. (Lappeenrannan kaupunki talousarvio 2023 taloussuunnitelma 2023–2025 2022, 7.)

Valtionosuuksiin sisällytetyt uudistukseen liittyvät rahoituksen tasausmekanismit ja siten kuntien lopulliset valtionosuuslaskelmien määrät eivät ole olleet kuntien saatavilla vielä dokumenttien laatimishetkillä ja tämä oli vaikeuttanut tulevan rahoituksen määrän arviointia ja tulevaisuuden suunnittelua.

Tilastotiedot kuntien vuoden 2022 kulukehityksestä ovat sen sijaan puhdasta jännitysnäytelmää paitsi kunnille niin myös vuoden 2023 alussa aloittaneille hyvinvointialueille. Kesän jälkeen lopullisesti selviävä sote-kulujen taso suhteessa ministeriön sote-siirtolaskelmiin vaikuttaa nimittäin sekä kuntien että hyvinvointialueiden rahavirtoihin tulevina vuosina. (Lappeenrannan kaupunki tilinpäätös 2022 2023, 7.)

Vuoden 2023 aikana kuntien vuoden 2022 tilinpäätösten valmistuttua saadaan uudistukseen liittyvät siirtolaskelmat valmiiksi, jonka jälkeen lopulliset uudistuksen aiheuttamat muutokset kuntien valtionosuuksiin ja kuntien talouden tasapainoon vuodesta 2024 eteenpäin selviävät (Vantaan kaupungin tilinpäätös 2022 2023, 25).

Verotulojen määrän muuttuminen uudistuksen takia vaikuttaa jatkossa eri verotulolajien suhteelliseen osuuteen osana kuntien verorahoitusta. Verorahoituksen kasvun ennustaminen tuleville vuosille kuvattiin vaikeutuvan. Kiinteistöveron merkitys osana verotuloja kuvattiin kasvavan, muiden verotulojen vähentyessä uudistuksen vaikutuksesta.

Vuoden 2023 alusta toteutuva sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistus muuttaa kuntien verorahoituksen rakennetta huomattavasti (Lappeenrannan kaupunki talousarvio 2023 taloussuunnitelma 2023–2025 2022, 5).

Kiinteistöverotus pysyy siten ennallaan, mikä muiden verolajien laskiessa yli kaksinkertaistaa sen suhteellisen merkityksen nykyisestä kuudesta prosentista vajaaseen 15 prosenttiin (Lappeenrannan kaupunki talousarvio 2023 taloussuunnitelma 2023–2025 2022, 6).

Uudistuksen myötä kaupungin tulopohjassa verotulojen osuus laskee merkittävästi ja valtionosuuksien kasvaa 31 prosenttiin (Espoon kaupunki talousarvio 2023 taloussuunnitelma 2023–2025 2022, 2).

Verotulojen vähentymisen myötä osa kunnista tunnisti tulevansa uudistukseen jälkeen aiempaa riippuvaisemmaksi valtionosuuksien määrästä. Kunnat eivät kokeneet että voisivat omilla toimilansa juurikaan vaikuttaa uudistuksen jälkeisiin valtionosuuksiin.

Sote- ja pelastustoimen uudistuksen jälkeen Espoosta tulee riippuvainen valtionosuuksista, joilla rahoitetaan noin 30 prosenttia Espoon palveluista vuodesta 2023 alkaen (Espoon kaupunki talousarvio 2023 taloussuunnitelma 2023–2026 2022, 32).

Julkisen hallinnon uudistukset

Uudistuksen hyötyjä ja haittoja kuntataloudelle kuvattiin ristiriitaisesti. Osassa dokumentteja uudistusta kuvattiin välttämättömänä kuntataloudelle, jotta kustannuksista nopeimmin kasvavat sosiaali- ja terveydenhoidon kustannukset saatiin pois kuntien vastuulta.

Vaikka sote-uudistuksen yksityiskohdissa on kuntien kannalta epäedullisiakin tekijöitä, on muutos kuntatalouden kestävyuden vuoksi välttämätön ja toteutuu viime hetkillä (Lappeenrannan kaupunki talousarvio 2023 taloussuunnitelma 2023–2025 2022, 3).

Kuntatalouden tilanteen tulisi osittain helpottua sote-uudistuksen myötä, kun nopeimmin kasvavat menot siirtyvät pois kuntien vastuulta (Espoon kaupunki tilinpäätös 2022 2023, 7).

Aineistossa esiintyi eroavaisuutta kuntien arvioissa tulevan kuntatalouden ennustettavuuden ja kehityksen osalta. Osa kunnista näki kuntatalouden ennustettavuuden selkeästi parantuvan sosiaali- ja terveydenhoitokustannusten pois siirtymisen seurauksena. Ennustettavuuden parantamista ei perusteltu aineistossa muilta osin kuin sote-kulujen määrän pois jäämisellä. Toisissa aineistoissa kuvattiin toimintaympäristön ja rahoituksen muuttumisen vaikuttavan kuntatalouden ennustettavuuteen sitä vaikeuttavasti.

Arviota todennäköisestä tulevasta kehityksestä on edelleen vaikea tehdä (Espoon kaupunki vuoden 2022 tilinpäätös ja tuloksen käsittely 2023).

Tulevan sote-uudistuksen taloudelliset vaikutukset ovat vielä hyvin epäselvät ja uudistuksen jälkeisiin vuosiin liittyy useita epävarmuustekijöitä (Salon kaupunki vuoden 2023 talousarvio taloussuunnitelma vuosille 2023–2025 investointisuunnitelma 2023–2027 2022, 14).

Kunnat arvioivat yksimielisesti toiminnan ja talouden liikkumavaran pienenevän uudistuksen seurauksena, ja edunvalvontatehtävien kasvavan valtion suuntaan tulevaisuudessa.

Lisäksi aiemminkin on valtiontalouden kehysten tiukkuus johtanut tilanteisiin, joissa kuntien tehtäviä lisätään tai laajennetaan alimitoitetulla rahoituksella. Selvää on, että sote-uudistuksen jälkeinen kuntasektori on velkaantuneempi ja liikkumavaraan pienempi. (Espoon kaupunki tilinpäätös 2022 2023, 7.)

Kuntatalouden alijäämäisyyden arvioidaan julkisen hallinnon tehokkuuden parantamiseen tähtäävästä uudistuksesta huolimatta jäävän tulevaisuudessa kuntien harteille. Julkisen hallinnon uudistamistarpeiden koettiin jatkuvan edelleen tulevaisuudessa ja valtiontaloudessa olevan alijäämäisyyden arvioidaan vaikuttavan myös kuntien tehtäviin ja rahoitukseen tulevaisuudessa.

Tuottavuutta ja tehokkuutta lisäävien rakenteellisten uudistusten tarve säilyy siten sote-uudistuksen jälkeenkin (Lappeenrannan kaupunki talousarvio 2023 taloussuunnitelma 2023–2025 2022 5).

Julkisen talouden huolestuttavalla tasolla oleva alijäämäisyys ei saa johtaa kuntien valtionosuuksien leikkauksiin (Kuopion kaupunki talousarvio 2023 toiminta- ja taloussuunnitelma 2023-2026 2022, 3).

Kunnat esittivät aineistossa korjausehdotuksia uudistuksen toteuttamistapaan rahoituksen osalta. Ensimmäisenä korjauskohteena aineistossa kuvattiin olevan valtionosuusjärjestelmän uudistamistarve. Valtionosuusjärjestelmän uudistamisen jälkeen rahoitus vastaisi paremmin kuntiin jäljelle jääneitä tehtäviä ja toimintaa.

Valtionosuusjärjestelmään jäi elementtejä hyvinvointialueelle siirtyneiden tehtävien rahoittamisesta (Kuopion kaupunki tilinpäätös 2022 2023, 23).

Sote-uudistuksen jälkeistä valtionosuusjärjestelmää tulee muuttaa siten, että se huomioi kasvavien kaupunkien tarpeet nykyistä paremmin. Veromenetysten kompensatiot tulee säilyttää pysyvänä eränä valtionosuusjärjestelmässä. Kasvavien kaupunkien investointi- velanhoitokyky pitää turvata. Soteuudistuksen jälkeen on korjattava valtionosuusjärjestelmää, jotta järjestelmä vastaisi paremmin perustehtäväänsä eikä toimi vain järjestelmämuutosten tasausmekanismina. (Espoon kaupunki talousarvio 2023 taloussuunnitelma 2023–2025 2022, 32.)

Valtionosuusjärjestelmä kaipaa uudistamista hyvinvointialueuudistuksen jälkeen, jotta valtionosuudet perustuisivat paremmin kunnan nykyisiin tehtäviin ja rahoitustarpeeseen (Kuopion kaupunki tilinpäätös 2022 2023, 23).

Kuntien haasteena tulevaisuudessa nähdään kaupungistumisen ja kuntien eriytymistahdin kiihtyminen, joka liittyy väestön- ja ikärakenteen muutokseen. Kuntien tehtäväksi sivistykseen liittyvien tehtävien ohella jää elinvoiman ja siten kunnan verotulojen vahvistaminen.

Kaikkia Suomen ikärakenteeseen liittyviä kuntatalouteen kohdistuvia taloudellisia haasteita sote-uudistus ei suinkaan poista, sillä väestömuutoksen vaikutukset ulottuvat talouden rakenteisiin useampaa kautta ja vaikuttavat myös esimerkiksi investointeihin ja käyttöomaisuuteen (Lappeenrannan kaupunki tilinpäätös 2022 2023, 24).

Kokonaisuuden kannalta hyvinvointialueuudistus toteutettiin kustannusneutraalilla tavalla, mutta muuttuvan rahoituksen vaikutukset yksittäisten kuntien tasolla voivat olla suuria. Uudistuksen toimeenpanohetkellä kunnilta puuttui tieto lopullisesta kunnille jäävästä rahoituksen määrästä. Puuttuva tieto toiminnan rahoittamiseksi käytettävästä olevasta määrästä on vaikeuttanut kuntien toiminnan ja talouden suunnittelua. Kuntien tulevaisuuskuvasa sosiaali- ja terveystenonjen siirtyminen pois kunnilta koettiin kuntataloutta ja kulujen ennustamista helpottavaksi tekijäksi. Sekä julkisen talouden ja kuntatalouden alijäämäisyyden koettiin voivan aiheuttaa myös tulevaisuudessa kuntiin kohdistuvia uudistamistarpeita.

6 Pohdinta

Tutkimuksen tarkoituksena oli tehdä tiedetty tunnetuksi. Manner-Suomen eri kunnissa hyvinvointialueuudistuksen valmisteluun liittyvää kokemuspohjaista tietoa voitaneen odottaa olevan kertyneenä paljon tämän tutkimuksen tuloksia laajemmin. Tämän tutkimuksen tulokset tuovat tunnetuksi osan siitä tiedosta, mitä kuntiin on kertyneenä hyvinvointialueuudistukseen liittyvästä ilmiöstä, mikä lisää ymmärrystä tutkittava olevasta aiheesta erityisesti kuntien näkökulmasta katsottuna.

Ensimmäisen tutkimuskysymyksen oli tarkoitus selvittää, kuinka kunnat kuvaavat toiminnallisia ja taloudellisia muutoksia uudistuksen seurauksena. Isoimpina muutoksina havaittiin tarve muuttaa organisaation ja konsernin rakenteita vastaamaan paremmin uudistuksen jälkeen muuttunutta toi-

mintaympäristöä. Isompien rakennemuutosten lisäksi toimintaan kohdistui pienempiä ja yksittäisempiä tehtävämuutoksia, jotka ovat kunnan toiminnan kannalta kuitenkin olennaisia, ja niiden hoitoon uudistuksen jälkeen tuli kiinnittää siksi erityistä huomiota.

Uudistuksen myötä muuttunut toimintaympäristö on vaikuttanut kuntien tarpeeseen arvioida riskejänsä uudelleen ja muuttaa olemassa olevia riskienhallintasuunnitelmia vastaamaan koettua toimintaympäristön muutosta. Uudistuksen valmistelu ja toimeenpano on aiheuttanut kunnissa toimintaan ylimääräisiä valmistelukustannuksia, mutta myös muutoskustannuksia, joiden arvioitiin jäävän ainakin osittain pysyvästi kuntien vastuulle.

Uudistuksen valmisteluun kohdennettu henkilöresurssi on vienyt kunnissa pois aikaa muilta työtehtäviltä ja vaikuttanut olemassa olevien toimintaa ja taloutta koskevien tavoitteiden saavuttamiseen heikentävästi. Uudistuksen valmistelu on kuormittanut kuntien henkilöstä ja haastanut työssä jaksamista.

Hyvinvointialueelle vuokrattavien kiinteistöjen ja tilojen osalta on tullut tehdä selvitystyötä. Tilojen käyttöön liittyvät muutokset ovat aiheuttaneet kunnissa näiden kiinteistöjen omistamistarpeen arviointia, kiinteistöjen realisoitajia sekä kiinteistöihin liittyviä omistuksen uudelleenjärjestelyjä.

Uudistus on tuonut kuntien talouden ohjaukseen uusia haasteita. Volyymeiltaan pienenevän kunnan tehokkuuden ja tuottavuuden ylläpitäminen aiemmalla uudistusta vastaavalla tasolla koettiin haasteelliseksi. Uudistus aiheuttaa kunnissa sopeutustarvetta toiminnassa ja taloudessa. Talouden tasapainon ylläpitäminen uudistuksen jälkeen koettiin tärkeäksi, mutta volyymien ja käytettävissä olevan rahoituksen määrän vähentyminen kaventavaa talouden tasapainon ylläpitämiseksi käytettävissä olevaa keinovalikoimaa. Kuntien investointitarpeet säilyvät uudistusta aiemmalla tasolla, mutta investointien toteuttamista ei koettu voitavan jatkaa uudistusta edeltävällä tasolla uudistuksessa heikkenevän tulorahoituksen takia ja lainkannan kasvun estämiseksi.

Toinen tutkimuskysymys haki aineistosta vastauksia siihen, minkälainen kuva uudistuksesta välittyy kuntien näkökulmasta katsottuna. Uudistuksen valmistelu näkyi kunnissa poikkeuksellisena toimintana, kustannusten kohoamisena ja uuteen muuttuvaan toimintaympäristöön valmistautumisena.

Uudistuksessa siirtyvien tulojen, kulujen ja rahoitukseen kohdistuvien vaikutusten myötä kuntien talouden koettiin heilahtelevan suuresti uudistusta ympäröivinä vuosina ja vaikeuttavan muutokseen reagoimista. Uudistus on tuonut kuntien toimintaan kokonaan uuden sidosryhmätason, joka tulee jatkossa huomioida osana toimintaa. Sujuvaan yhteistyöhön hyvinvointialueiden kanssa halutaan panostaa mutta varmistaa samanaikaisesti kunnan oma edunvalvontatilanne uudistukseen liittyvissä asioissa.

Uudistuksen tuottamaksi hyödyksi kuntataloudelle kuvattiin nopeimmin kasvavien sosiaali- ja terveydenhoidon kustannusten siirtyminen pois kuntien vastuulta, jolloin kuntatalouden tilanne tältä osin helpottaa ja ennustettavuus paranee. Toisaalta uudistuksen haitaksi koettiin rahoitukseen liittyvän arvioinnin vaikeutuvan.

Uudistus vaikutti heikentävästi kuntien tulevaisuuskuvaan. Uudistuksen rahoitusmallin koettiin kohtelevan eri kuntia epätasaisesti ja vaikeuttavan tulevan toiminnan ja talouden suunnittelua. Uudistuksen rahoitusmallin ei koettu vastaavan uudistuksen jälkeisen kunnan toimintaa, koska rahoitusmalliin nähtiin pysyvästi jäävän tasausmekanismien kautta uudistusta edeltävän ajan sosiaali- ja terveydenhoitoa koskevien kustannusten rahoittamista. Uudistuksessa muuttuneen rahoitusmallin korjaustarpeen koettiin olevan välitön. Julkisen sektorin alijäämäisyys koettiin kuntien asemaa heikentävänä tekijänä tulevaisuudessa ja vaikuttavan julkisen hallinnon uudistamistarpeisiin myös jatkossa.

Tutkimuskysymysten yhteyttä teemoittelun kautta muodostuneisiin tuloksiin sekä teoreettiseen viitekehykseen voidaan havainnollistaa kuvion kolme avulla. Tutkimuksen johtopäätökset ja vastaus tutkimustehtävään muodostuvat tutkimuksen tulosten ja teoreettisen viitekehyksen perusteella.



Kuvio 3. Tutkimustehtävän ja -kysymysten yhteydet tuloksiin ja viitekehykseen

6.1 Johtopäätökset

Uudistuksilla tavoitellaan toimintatapojen muutosta. Hyvinvointialueuudistus muutti julkisen sektorin rakennetta, mutta myös kuntien sisällä tapahtui samanaikaisesti omia kuntaorganisaation rakenteita muokkaavia uudistuksia. Organisaatio- ja konsernirakenteen muutoksia perusteltiin tuloksissa jäljelle jäävien tehtävien painotuksien muuttumisella ja elinvoimatehtävän korostumisella tulevaisuudessa. Kuntien tehtävien määrä on vuosikymmenten saatossa lisääntynyt pikemminkin kuin vähentynyt ja kuntien toiminta on aikaa myöden muodostunut itseään muokkaavaksi kokonaisuudeksi. Organisaatio- ja konsernirakenteiden muutostarpeiden voidaan tulosten pohjalta tulkita olevan reaktio siihen, että tästä olemassa olleesta aiemmasta kokonaisuudesta ei voida poistaa osa-alueita ilman, että jäljelle jäävä kunnan osa ei uudistuksen seurauksena muokkautuisi.

Tulosten pohjalta voidaan tulkita organisaatorakenteiden järjestelyillä kuntien tavoittelevan uudistuksen jälkeisen kunnan roolin ja tehtävien kirkastamista ja löytämään jäljelle jäävälle toiminnalleen uusia merkityksiä. Kunnan tarve roolin ja tehtävien kirkastamiseen voi liittyä myös Anttiroikon ja Valkaman (2017) väitteeseen siitä, julkisen hallinnon rakenteiden ja ajattelutavan muutos haastaa paikallishallintojen asemaa ja uskottavuutta osana julkista hallintoa sekä Jäntin (2017) tutkimuksen tuloksiin hallinnonuudistusten vaikutuksista kuntien omiin kuntakäsityksiin. (Anttiroiko &

Valkama 2017, 152–172; Jäntti 2017, 141.) Suomen Kuntaliiton näkemyksen mukaisesti kuntien tulevaisuuden rooli painottuu jatkossa vahvemmin alueellisen elinvoiman ja hyvinvoinnin edistämiseen (Uusien kestävien kuntien roolit ja toimintatavat n.d.). Tutkimuksen tulokset vahvistavat tätä Kuntaliiton näkemystä, vaikka aineistossa kuntien pohdinnat tulevaisuuden roolista jäivät melko vähäisiksi. Muutoksen jälkeisen kunnan toiminnan muotoutumisen ja tehtävien merkitysten kirkastumisen ollessa vielä kesken jääkin nähtäväksi, millaiseksi tulevaisuuden kunnan rooli muotoutuu. Kuntien uudelleenorganisoinnissa voikin siten olla myös kysymys siitä, että kunnilta vähennettävät tehtävät vaativat kunnilta identiteetin täsmentämistä ja siten uskottavuuden vahvistamista.

Kunta-valtiosuhteen monitahoisuutta ja sen mekanismeja kuvattiin työn teoreettisessa viitekehyksessä kompleksiseksi. Paikallishallinnoille aikaa myöden siirretty valta ja vastuu ovat lisänneet kuntien merkitystä osana julkista hallintoa mutta myös riippuvuussuhdetta valtiosta, vaikka kunnallisen itsehallinnon tunnusmerkistöön kuuluu toisaalta riippumattomuus ja erillisuus valtiosta. (Haveri 2014, 140–144; Harju & Prättälä 2019, 6.4.) Vaikka uudistus ei itsessään muuttanut kuntien itsehallintoa, verotusoikeutta ja kuntatalouden ohjausjärjestelmää, arvioivat kunnat oman edunvalvontatehtävänsä korostuvan tulevaisuudessa. Julkisen hallinnon kokonaisuuden muuttuessa sekä tehtävien ja rahoituksen jakaantuessa jatkossa kuntien lisäksi hyvinvointialueille tulee kuntien huoleksi pyrkiä varmistamaan rahoituksen jakaantuminen oikeudenmukaisella tavalla kuntien tehtäviä vastaavasti. Tutkimuksen tulosten valossa voidaan arvioida sitä, rajoittaako hyvinvointialueuudistus kuntien itsehallintoa ja lisää kuntien riippuvuussuhdetta valtiosta, vaikka toisaalta kunnilta pois siirrettyjen tehtävien yhteydessä kuntien merkitys osana julkista hallintoa pienenee. Työn teoreettisessa osuudessa kuntien verotusoikeutta ja kunnallispoliittisten linjausten kautta muodostuvaa mahdollisuutta vaikuttaa verotulojensa määriin pidettiin kunnallisen itsehallinnon ytimenä, vaikka kuntien verorahoituksen määrää ohjataan vahvasti myös valtion finanssipolitiikan keinoin. (Harjula & Prättälä 2019, 13 luku; Heuru ym. 2011, 330; Averio ym. 2019, 67). Työn tulosten pohjalta piirtyykin esiin ristiriitainen kunta- valtiosuhde, jossa kunnat tasapainottelevat itsehallinnon, verotusoikeuden ja julkisen talouden tuottavuus- ja tehostamishaasteiden välissä.

Paikallishallinnot isona osana julkista taloutta ovat toimineet myötävaikuttajina Suomen hyvinvointivaltioksi kehittämisessä ja julkisen sektorin tehokkuuden ja taloudellisuuden edistämässä

(Heuru 2002, 208). Tulosten pohjalta voidaan todeta, että kunnat arvioivat tuottavuuden ja tehokkuutensa heikkenevän uudistuksen jälkeen kunnille jäävien muutoskustannusten takia, mittakaavaetujen vähentyessä sekä uudistuksessa siirrettävien tulojen ja kulujen epäsuhdan seurauksena. Kuntien vahva tahtotila ohjata talouttaan ja sopeuttaa sitä uudistukseen jäljiltä jääviin volyymeihin ja rahoitukseen oli tulosten pohjalta kuitenkin ilmeinen. Esimerkiksi muutoskustannusten osalta Valtiovarainvaliokunta arvioi lausunnossaan uudistuksen seurauksena syntyvien muutoskustannusten rasittavan kuntien taloutta ja lisäävän julkisen talouden sopeuttamistarvetta (Valiokunnan lausunto VaVL 1/2021 vp - HE 241/2020 vp 2021). Tulosten perusteella tilanne näyttää olevan muodostumassa juuri valiokunnan lausunnon mukaiseksi ja uudistuksesta aiheutuvien muutoskustannusten jäämiseksi yksin kuntien katettavaksi.

Julkisen hallinnon uudistuspyrkimysten taustaksi kuvattiin työn teoreettisessa osuudessa tavoite julkisten varojen paremmasta käytöstä kustannuksia vähentämällä sekä tuottavuutta ja tehokkuutta lisäämällä (Haveri 2014, 140–144; Pollit & Bouckaert 2011, 2). Vaikka uudistuksen tavoitteena oli hillitä kovimmin kasvavia sosiaali- ja terveydenhoidon kustannuksia siirtämällä ne kuntia isompien alueellisten toimijoiden vastuulle, näyttää uudistus vaikuttavan myös kuntien tehokkuuteen ja tuottavuuteen ja pakottavan kunnat sopeuttamaan toimintaansa vahvasti tulevaisuudessa, kohdistuen kuntien jäljelle jääviin alueen elinvoimaa ja hyvinvointia tukeviin tehtäviin. Uudistuksen jälkeiselle ajalle jää nähtäväksi, ulottuuko ja toteutuuko julkisen hallinnon tuottavuutta ja tehokkuutta tavoitteleva vaikutus myös uusien alueellisesti toimivien hyvinvointialueiden toiminnassa vai jäävätkö julkisen talouden tehostamisvaatimukset vain kuntakentän vastuulle jatkossakin.

Kuntien talouden ohjauksessa tasapainoon vaikuttavat tekijät ovat monimutkaisia ja kytkeytyneitä toisiinsa. Toiminnan tarpeiden ja tehokkuuden ylläpitäminen sekä kestävän kasvun vaatimusten välillä tasapainottelu muuttuneessa toimintaympäristössä samaan aikaan vähentyvällä rahoituksella vaikuttaa muodostavan kunnille haastavan tilanteen, jossa eri tasapainottamiskeinojen vaikutukset on arvioitava huolellisesti. Kuntien tahtotilana on mukauttaa toiminta vastaamaan jäljelle jääviä tehtäviä ja rahoitusta, mutta sopeuttamiseen käytettävän keinovalikoiman vähentyessä kuntien on kyettävä löytämään uusia keinoja talouden ohjaukseen ja tasapainon ylläpitämiseen. Kuntatalouden tasapainottamismahdollisuuksien kaventuminen on huomioitu myös valtiovarain-

ministeriön vuoden 2023 kuntatalousohjelmassa (Kuntatalousohjelma vuodelle 2023, 11), ja tämän tutkimuksen tulokset vahvistavat siten havaintoja kuntatalouden tulevaisuuden sopeuttamistarpeesta.

Kunnat kuvailivat tuloksissa uudistuksen jälkeisen rahoitusmallin kohtelevan kuntia epäoikeudenmukaisella tavalla. Valtionosuuksien merkitys osana kuntien verorahoitusta kasvaa rahoitukseen sisältyvien tasausmekanismien myötä ja uudistuksen jälkeiseen rahoitusmalliin koettiin sisältyvän ja jäävän epäkohtia. Tulosten perusteella kuntien vastuulle jää osana valtionosuuksia rahoittaa uudistuksen jälkeenkin hyvinvointialueille siirtyneitä sosiaali- ja terveydenhoidon kustannuksia. Näihin rahoitusmallin epäkohtiin kunnat eivät tulosten perusteella kokeneet voivansa vaikuttaa uudistuksen jälkeisenä aikana omalla toiminnallansa ja uuden rahoitusmallin koettiin rajoittavan kuntien vastuuta omasta taloudestaan.

Kuntaliitto on vuonna 2022 todennut julkisen talouden isojen uudistusten ja muutosten vaikutusten arvioinnin olevan ylipäättänsä vaikeaa ja uudistusten vaikutusten pohjautuvan julkisen sektorin ja talouden kokonaisuuksien tarkasteluun yksittäisten kuntien sijaan (Isot reformit ja kuntatalous 2022, 4–5). Tämän tutkimuksen tulokset näyttävät vahvistavan samankaltaista johtopäätöstä. Hyvinvointialueuudistuksen rahoitusmallissa kunnilta siirtyviä tuloja ja menoja on tarkasteltu koko maan tasolla tarkoituksena kustannusneutraalius, mutta tuloksissa ilmeni rahoitusmallin aiheuttavan yksittäisten kuntien välille isoja eroja uudistuksen jäljelle jäävässä rahoituksessa. Kuntien kokemus valtionosuusjärjestelmän uudistamistarpeesta vastaamaan uudistuksen jälkeisen kunnan tehtäviä ja toimintaa nousi tuloksissa voimakkaasti esille.

Kuntatalouden tulevaisuuskuvaan liittyi dokumenttien laatimisajankohdan aikaan epävarmuutta, uudistuksen jälkeisen rahoituksen lopullisten ja vahvistettujen tietojen vielä puuttuessa. Kuntien näkemys uudistuksen jälkeisen ajan rahoituksen riittämättömyydestä vastaamaan kunnille jääneitä tehtäviä ja alueen elinvoimasta ja infrastruktuurista huolehtimisesta tulee muodostumaan kuntien kannalta tärkeäksi kysymykseksi tulevaisuudessa. Valtiovarainministeriön laatimassa julkisen talouden suunnitelmassa otetaan jatkossa kantaa kuntatalouden tilanteen lisäksi toisen itsehallinnollisen sektorin toimintaympäristön ja talouden näkyymiin. Vuoden 2023 suunnitelmassa julkisen talouden yleinen kestävyysvaje ja alijäämä muodostavat merkittävän haasteen myös paikallishallintojen tulevaisuuden kannalta (Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2023–2026

2022, 10, 22, 91–92.) Aineistossa esiin nousseita kuntien tuntoja uudistuksen kuntataloutta heikentävästä ja vaikeuttavasta vaikutuksesta vahvistaa julkisen talouden suunnitelmassa oleva lausunto siitä, että valtio ei katso omilla toimillaan voivan vaikuttavan kuntien rakenteellisten menojen ja tulojen epätasapainoon ja vetoaa kuntien laajaan itsehallintoon korjaustoimenpiteiden tekemisessä.

Kuntatalous koki poikkeuksellisen muutoksen vuodenvaihteessa 2023, kun aiempien tehtävien vastaanottamisen ja lisääntymisen sijaan kuntien tehtävät vähenivät merkittävästi. Muutos on vaatinut kunnilta valmisteluajataulun puitteissa nopeaa sopeutumista ja reagointikykyä toimintaympäristön muutokseen. Kuntatalouden ohjausjärjestelmän säilyessä aiemman kaltaisena, mutta julkisen hallinnon koettua samalla historiansa isoimman muutoksen, jääkin nähtäväksi, miten kuntatalouden, hyvinvointialueiden ja valtion yhteensovittaminen toimintaa ja taloutta koskien tulevaisuudessa muotoutuu.

6.2 Luotettavuus ja eettisyys

Tutkimuksen tavoitteena oli tuottaa uutta tietoa, lisätä ymmärrystä sekä kartoittaa ja kuvailla hyvinvointialueuudistusta kuntien näkökulmasta katsottuna. Tutkimuksen johtopäätöksissä saatiin vastattua työlle asetettuihin tavoitteisiin ja tutkimustehtävään, muodostamalla kuvaus hyvinvointialueuudistuksen vaikutuksista kuntien toimintaan ja talouteen. Työn tuloksia voitiin verrata teoreettisen viitekehyksen kautta luotuun kuvaan. Tutkimusta voidaan näillä mittareilla mitattuna pitää onnistuneena, mutta työn luotettavuutta tulee arvioida lisäksi yksityiskohtaisemmin.

Laadullisena tehdyn tutkimuksen onnistumista voidaan arvioida sen muodostaman kokonaisuuden kautta. Tutkimusprosessin ja -raportin selkeydellä voidaan osoittaa tutkimuksen eteneminen aukottomasti ja luotettavasti. Tutkimuksen onnistumista voidaan arvioida myös sen mukaisesti, osoittautuiko tutkimuksen tekemiselle valittu metodologia oikeaksi tutkimuksen tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 183–186.)

Opinnäytetyön tavoite ja näkökulma ohjasivat työn aikana tehtyjä valintoja ja opinnäytetyön raportoinnissa on avattu lukijalle työn tekemisen etenemisessä tehtyjä valintoja, joita on perusteltu sopivan lähdekirjallisuuden kautta. Tutkimuksen metodologian sopivuutta voidaan arvioida työn kokonaisuuden eheyden ja koherenttiuden kautta.

Opinnäytetyön teoreettisessa osuudessa tunnistettiin tutkimuksen tekemisen kannalta olennaiset käsitteet, joiden kautta työn taustalla oleva viitekehys muodostettiin. Lähdemateriaalin valinnassa kiinnitettiin huomiota sen soveltuvuuteen tutkittavan ilmiön kannalta. Tutkimuksen aiheena oli tutkia Suomessa tapahtunutta hallinnon uudistamista kuntien näkökulmasta. Aiheen kannalta soveltuvaa lähdemateriaalia oli runsaasti saatavilla kotimaisista tietolähteistä. Kansainvälistä lähdemateriaalia muun kuin menetelmäkirjallisuuden osalta käytettiin tukemaan ja perustelemaan tutkimuksen kohteena olevaa ilmiötä siltä osin kuin siitä tutkimuksen vahvasti kotimaiselle aiheelle oli hyötyä.

Tutkimuseettisen neuvottelukunnan laatiman hyvän tieteellisen käytännön -ohjeen mukaisesti tutkimuksen tekemisessä noudatetaan rehellisyyttä, tarkkuutta sekä huolellisuutta. Näiden perusperiaatteiden toteutuminen varmistetaan tutkimusta tehdessä noudattamalla hyviä tieteellisiä menettelytapoja ja tutkimusetiikkaa. (Hyvä tieteellinen käytäntö 2023.) Tämä opinnäytetyö on tehty huolellisesti, avoimuuteen ja vastuullisuuteen nojaten sekä asianmukaiset kirjallisuuslähdemerkinnät huomioiden. Työn tekemisessä on noudatettu suunnitelmavaiheessa tehtyä aineistonhallintasuunnitelmaa.

Tutkimuksen lähtökohtana on pyrkimys objektiivisuuteen, mutta opinnäytetyön tekijän tausta, omat käsitykset ja kokemukset ja intressit vaikuttavat aina käytännössä väistämättä tutkimuksen toteutukseen ja tulkintaan. Objektiivisuuteen vaikuttavia tekijöitä avataan tutkimuksen tuloksissa. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 158–160.)

Tutkimuksen aineisto kerättiin olemassa olevasta valmiista materiaalista, jota ei ole tuotettu tätä tutkimusta varten, eikä siten tutkimuksen aineistoon ole vaikutettu. Opinnäytetyön tekijän asiantuntijuus ja rooli kuntataloudessa voi vaikuttaa työn taustalla, mutta niiden mahdollinen vaikutus tutkimusprosessiin on pyritty tunnistamaan työn jokaisessa vaiheessa. Opinnäytetyön tekijän oma kuntatyönantaja ei ole mukana otannassa, josta aineisto kerättiin.

Brymanin (2008) mukaan tutkimuksen arvioimisen kaksi merkittävintä kriteeri ovat luotettavuus, validiteetti. Reliabiliteetti eli luotettavuus mittaa sitä, ovatko tutkimuksen tulokset toistettavissa ja johdonmukaisia. Validiteetti mittaa sitä, onko tutkimus tuottanut sellaista tietoa, mitä on haluttu ja ollut tarkoitus. Validiteettiin voidaan liittää tutkimuksen tulosten yleistettävyyden, joka kuvaa

sitä, ovatko tutkimuksen tulokset yleistettävissä koskemaan laajempaa joukkoa. (Bryman 2008, 31–32.)

Tutkimuksessa käytettiin kerättävän aineiston lähteenä julkisia kuntien talousarvio- ja tilinpäätös-dokumentteja. Dokumenttien luonnetta ja soveltuvuutta pohdittiin tarkemmin tutkimuksen aineistoa käsittelevässä kohdassa. Dokumenttien julkisen ja kuntien päätöksentekoon luodun luon-teen vuoksi dokumenttien soveltuvuutta pidettiin tutkimuksen kannalta hyvänä ja objektiivisena. Toisaalta julkisten dokumenttien rajoitteena voi olla käytettyjen ilmaisujen neutraalius ja viralli-suus. Aineistolähteen soveltuvuutta voidaankin tässä opinnäytetyössä arvioida sen kautta, saa-tiinko aineiston avulla vastattua tutkimukselle asetettuihin kysymyksiin ja muodostettua niistä ko-konaisuuden kannalta koherentteja johtopäätöksiä.

Aineisto sisälsi otoksen Suomen isoimmista kunnista, joten voi olla, että esimerkiksi konserniyhti-öiden lukumäärä, koko ja painoarvo kuntakonsernin kokonaisuudessa saattavat korostua tutki-muksen tuloksissa, kuin jos otoksessa olisi ollut mukana pienempiä kuntia.

Kuntien toimintaan vaikuttavat alueelliset erot ja sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamistavat en-nen hyvinvointialueuudistuksen voimaantuloa voivat vaikuttaa siihen, minkälaisia tuloksia tutki-muksen aineiston pohjalta saatiin kerättyä. Kuntien toiminnan ja talouden tilanne ennen uudis-tusta on voinut poiketa toisistaan ja vaikuttaa tutkimuksen tuloksiin. Toisaalta esimerkiksi vakavaa olemassa ollutta toiminnan tai talouden kriisiytymistä tai erityislaatuista poikkeamaa ei otannan kohteena olevien kuntien dokumenteissa kuvattu.

Työhön kerättiin aineisto yhteensä kuuden kunnan toimintaa ja taloutta kuvaavien dokumenttien pohjalta. Kerättävässä aineistossa olevien samankaltaisuuksien takia saturaation todettiin tulleen täydeksi kuudennen kerättävän aineistokokonaisuuden kohdalla. Lopullisen otannan määräksi ar-vioitiin aineiston keruuta aloitettaessa tarvittavan lähemmäs kymmenen kunnan aineistoja, joten lopputulos otannan osalta poikkeaa tehdystä ennakoarviosta. Mikäli otantaa olisi jatkettu kuu-dennen aineiston jälkeen, olisi sen jälkeen tulevissa aineistoissa voinut mahdollisesti tulla esille yk-sittäisiä tutkimuksen tuloksiin vaikuttavia seikkoja.

Aineiston analyysikeinona toimi aluksi induktiivinen sisällönanalyysi tutkimuksen ilmiötä kuvailevan luonteen mukaisesti. Tutkimuksen analyysin yhteydessä voitiin havaita tuloksissa yhteyksiä työn teoriaan, jolloin analyysimuoto muuttui tässä vaiheessa abduktiiviseen suuntaan. Näiden havaintojen pohjalta loogista tehdä tulosten ja työn viitekehyksen pohjalta vertailua, jolloin tutkimuksen tuloksia saatiin vahvistettua olemassa olevan tiedon perusteella ja tuotettua työn tuloksiin uusia tutkittavaa ilmiötä kuvaavia johtopäätöksiä.

Opinnäytetyön johtopäätösten tarkoituksena oli käydä keskustelua aineiston pohjalta nousseiden tulosten ja työn teoreettisen viitekehyksen välillä. Työn teoreettinen viitekehys toimi siten tulosten kanssa johtopäätösten muodostamisessa olennaisessa asemassa. Aineiston pohjalta kerättyjä tuloksia voitiin työn johtopäätöksissä verrata teoreettisessa viitekehyksessä esiin tuotuihin käsitteellisiin kokonaisuuksiin ja niissä voitiin myös havaita yhteneväisyyksiä, joten viitekehyksen voidaan arvioida toimineen työn kokonaisuuden ja koherenttiuden kannalta oikein. Tutkimuksen tulokset noudattivat pääosin samankaltaista narratiivia ja vaikka tutkimuksen tarkoituksena ei ole tehdä kaikkia kuntia koskevia yleistyksiä, toimii tulosten samankaltaisuus ja vertailtavuus esimerkiksi viitekehyksessä esiin tulleissa asioissa tulosten luotettavuuden arvioinnin mittarina.

Työn tulokset tuottivat tietoa sosiaali- ja terveydenhoidon sekä pelastustoimen toteutetusta uudistuksesta kuntien näkökulmasta katsottuna. Tutkimuksen tuloksia voidaan hyödyntää muissa julkisen hallinnon uudistuksia tutkivissa tutkimuksissa ja ne voivat tuoda lisätietoa uudistuksien suunnittelua varten. Tutkimuksen tulokset voivat olla käytettävissä myös kuntiin liittyvissä muissa tutkimusaiheissa ilman uudistusnäkökulmaa.

Hyvinvointialueuudistuksessa muodostettiin Suomeen uusi kolmas itsenäinen alueellinen julkisen hallinnon taso, joten mielekästä voisi olla tutkia, miten uuden kolmannen tason syntyminen vaikutti julkisen talouden tasapainoon. Vaihtoehtoisena tutkimusaiheena voisi toimia kuntien ja hyvinvointialueiden välillä oleva yhteistyön ja rajapintojen muotojen tutkiminen.

Lähteet

Aaltola, J. 2010. Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. 3. uudistettu ja täydennetty painos. Toim. R. Valli. Juva: PS-kustannus.

Alvehus, J. 2023. Skriva uppsats med kvalitativ metod. En handbok. 3. painos. Stockholm: Liber AB.

Anttiroiko, A-V. & Valkama P. 2017. The role of localism in the development of regional structures in post-war Finland. *Public Policy and Administration*, 32(2), 152–172. Viitattu 15.10.2023. <https://janet.finna.fi/>, SAGE Journals Premier 2022.

Averio, P., Koskinen A. & Laesterä, E. 2019. Kuntien talous ja rahoitus. Keuruu: Otavan Kirjapaino.

Bailey, C. 2018. A guide to qualitative field research. 3. painos. United States of America: Sage Publications, Inc.

Boréus, K. 2015. Handbok i kvalitativa metoder. 2. painos. Toim. G. Ahrne, P. Svensson. Stockholm: Liber AB.

Bryman, A. 2008. *Social Research Methods*. 3. painos. United States of America: Oxford University Press Inc.

Elinkeinoverotus. N.d. Valtiovarainministeriön verkkosivut. Viitattu 4.6.2023. <https://vm.fi/verotus/elinkeinoverotus>.

Elinvoima ja talous. N.d. Suomen kuntaliiton verkkosivut. Viitattu 2.9.2023. <https://www.kuntaliitto.fi/elinvoima-ja-talous>.

Espoon kaupunki talousarvio 2023 sekä taloussuunnitelma. 2022. Viitattu 8.10.2023. https://static.espoo.fi/cdn/ff/cbl9I0s-hpiG404hK8Gq02CtzDWFYtQHWsH52Zpl_Rc/1672736690/public/2023-01/Talousarvio_2023_KV.pdf.

Espoon kaupunki tilinpäätös 2022. 2023. Viitattu 8.10.2023. https://static.espoo.fi/cdn/ff/Q7do33I46dq70Rdll_lyRJhm2A_H9YQylHugSVT8XUE/1684143349/public/2023-05/Tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s%202022.pdf.

Espoon kaupunki vuoden 2022 tilinpäätös ja tuloksen käsittely. 2023. Viitattu 8.10.2023. <https://espoo.oncloudos.com/cgi/DREQUEST.PHP?page=meetingitem&id=2023899-5>.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja 66/1991. Viitattu 26.8.2023. https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1991/19910066/19910066_2#idm45843168856240.

Finanssipolitiikan tarkastuskertomus, kuntatalouden ohjaus. 2018. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 6/2018. Viitattu 24.9.2023. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/05/21093242/kuntatalouden-ohjaus-6-2018.pdf>

Goldsmith, M. & Page, E. 2010. Changing Government Relations in Europe: From Localism to Inter-governmentalism. Viitattu 15.10.2023. <https://janet.finna.fi/>, Taylor & Francis Group.

Hallintopolitiikan lähtökohdat ja tulevaisuus. N.d. Valtiovarainministeriön verkkosivut. Viitattu 14.5.2023. <https://vm.fi/hallintopolitiikka/hallintopolitiikan-lahtokohdat-ja-tulevaisuus>.

Harjula, H. & Prättälä, K. 2019. Kuntalaki. Viitattu 4.6.2023. <https://janet.finna.fi>, Alma Talent.

Haveri, A. 2014. Nordic local government: a success story, but will it last? *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 28 No. 2, pp. 136–149. Viitattu 1.10.2023. <https://janet.finna.fi>, Emerald Group Publishing Limited.

Heuru, K. 2002. Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Saarijärvi: Gummerus kirjapaino.

Heuru, K., Mennola, E. & Ryyänen A. 2011. Kunnallisen itsehallinnon perusteet. 2. uudistettu painos. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara P. 2009. Tutki ja kirjoita. 15., uudistettu painos. Hämeenlinna: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Hyvä tieteellinen käytäntö. 2023. Tutkimuseettinen neuvottelukunta (TENK). Viitattu 16.11.2023. <https://tenk.fi/fi/tiedevilppi/hyva-tieteellinen-kaytanta-htk>.

Ilmakunnas, P., Malmi, T., Riipinen, T. & Vainio A. 2020. Kuntien rahoitusperiaate. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:5. Viitattu 26.8.2023. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162013/VNTEAS_2020_05.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Isot reformit ja kuntatalous. Sote lähtee ja työllisyyden hoito tulee – mitä kunnassa tulee tietää uudistusten kynnyksellä? 2022. Suomen Kuntaliitto. Viitattu 21.5.2023. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2022/2141-isot-reformit-ja-kuntatalous>.

John, P. 2001. Local Governance in Western Europe. Viitattu 24.8.2023. <https://janet.finna.fi>, SAGE Publications.

Judén-Tupakka, S. 2007. Avauksia laadullisen tutkimuksen analyysiin. Toim. E. Syrjäläinen, A. Eronen & V-M. Värrä. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy -Juvenes Print.

Julkinen talous. N.d. Valtiovarainministeriö. Viitattu 11.5.2023. <https://vm.fi/julkinen-talous>.

Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2023–2026. 2022. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:27. Viitattu 14.5.2023. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164000/VM_2022_27.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Julkisen talouden uusi ohjausjärjestelmä. 2016. Suomen Kuntaliitto. Viitattu 17.9.2023. https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Julkisen_talouden_uusi_ohjausjarjestelma_2016.pdf.

Julkiset menot tehtävittäin 2021. N.d. Tilastokeskuksen verkkosivut. Viitattu 14.5.2023. https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__jmete/statfin_jmete_pxt_12a6.px/table/tableViewLayout1/.

Jäntti, A. 2016. Kunta, muutos ja kuntamuutos. Väitöskirja. Tampereen yliopisto. Viitattu 13.8.2023. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0238-2>.

Jäntti, A. 2017. Kunta on elämisen edellytyksiä luova itsehallinnollinen paikallisyhteisö. Artikkelijulkaisussa Hallinnon tutkimus 36 (2017): 2 Viitattu 14.5.2023. <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/98425/56250>.

Kananen, J. 2015. Opinnäytetyön kirjoittajan opas. Jyväskylän ammattikorkeakoulu. Suomen yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Kansantalouden vuositilinpito / 11t4 -julkinen kulutus, vuosittain 1975–2021. Tilastokeskuksen verkkosivut. Viitattu 14.5.2023. https://pxdataToi.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__vtp/statfin_vtp_pxt_11t4.px/table/tableViewLayout1/.

Kaupunkien ja kuntien lukumäärät ja väestötiedot. N.d. Kuntaliitto. Viitattu 20.8.2023. <https://www.kuntaliitto.fi/kuntaliitto/tietotuotteet-ja-palvelut/kaupunkien-ja-kuntien-lukumaarat-ja-vaestotiedot>.

Kiinteistöverolaki 654/1992. Viitattu 10.5.2023. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19920654#L3>.

Kirjanpito ja tilinpäätös. N.d. Suomen Kuntaliiton verkkosivut. Viitattu 12.6.2023. <https://www.kuntaliitto.fi/talous/kirjanpito-ja-tilinpaatos>.

Kivelä, J. 2010. Valtiokonsernin talousohjauksen tila – tuki vai taakka? Väitöskirja. Tampereen yliopisto. <https://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-7996-0>.

Kunnallishallinto. N.d. TEPA-termipankki. Viitattu 17.9.2023. <https://termipankki.fi/tepa/fi/haku/kunnallishallinto>.

Kunnan ja kuntayhtymän talousarvio ja -suunnitelma. 2022. Suomen Kuntaliitto. 5. uudistettu painos. Toi. S. Korento., M-L Ylitalo. Viitattu 7.9.2023. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2022/2165-kunnan-ja-kuntayhtymän-talousarvio-ja-suunnitelma>.

Kunnat ja kunnallishallinto. 2022. Digi- ja väestöviraston internetsivut. Viitattu 17.9.2023. <https://www.suomi.fi/kansalaiselle/oikeudet-ja-velvollisuudet/digituki-ja-hallintopalvelut/opas/nain-julkinen-hallinto-toimii/kunnat-ja-kunnallishallinto>.

Kunnat käännekohdassa? Kuntien tilannekuva 2020. Valtiovarainministeriön julkaisu – 2020:13. Viitattu 16.9.2023. Valtiovarainministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-065-5>.

Kuntalaki 410/2015. Viitattu 10.5.2023. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410#O1L3>.

Kuntatalous – monen muuttujan summa. 2021. Suomen Kuntaliitto. Toim. K. Huikko, S. Korento, M. Korhonen, S. Lehtonen, E. Lindberg, M. Mehtonen, P. Montell, M. Punakallio, I. Soosalu, B. Strandberg, J. Vaine, R. Vuorento, M-L Ylitalo. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kuntatalousohjelma. N.d. Valtiovarainministeriön verkkosivut. Viitattu 14.5.2023. <https://vm.fi/kuntatalousohjelma>.

Kuntatalousohjelma vuodelle 2023. 2022. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:57. Viitattu 11.5.2023. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164342/VM_2022_57.pdf?sequence=11&isAllowed=y.

Kuntien ja hyvinvointialueiden rahoituslaskelmat. N.d. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistus. Viitattu 27.9.2023. <https://soteuudistus.fi/rahoituslaskelmat>.

Kuntien sosiaali- ja terveystoimen hallinto. N.d. Kuntaliiton verkkosivut. Viitattu 9.5.2023. <https://www.kuntaliitto.fi/sosiaali-ja-terveysasiat/palveluiden-jarjestaminen-ja-tuottaminen/kuntien-sosiaali-ja-terveystoimen-hallinto>.

Kuntien tehtävien kartoitus. Raportti 2012. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2013. Viitattu 9.5.2023. https://vm.fi/documents/10623/357692/7+Kuntien_tehtavien_kartoitus_finaali_NETTI.pdf/d3e1adc6-9350-46d9-8ebf-21f17699ea56/7+Kuntien_tehtavien_kartoitus_finaali_NETTI.pdf?t=1414406761000).

Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentäminen -toimenpideohjelman seurannan loppuraportti. 2019. Valtiovarainministeriö. Viitattu 6.8.2023. <https://vm.fi/documents/10623/12045794/Kuntien+teht%C3%A4vien+uudistaminen+-loppuraportti+3.5.2019pdf.pdf/0b12e7c7-755e-e444-28db-6f7480633342/Kuntien+teht%C3%A4vien+uudistaminen+-loppuraportti+3.5.2019pdf.pdf/Kuntien+teht%C3%A4vien+uudistaminen+-loppuraportti+3.5.2019pdf.pdf?t=1557135147000>.

Kuntien tehtävät ja toiminta. N.d. Valtiovarainministeriö. Viitattu 28.5.2023. <https://vm.fi/-/kuntien-tehtavat>.

Kuntien valtionavut ja valtionosuusjärjestelmä. 2022. Suomen Kuntaliitto. Viitattu 2.9.2023. https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kuntien%20valtionapuj%C3%A4rjestelm%C3%A4%20perusesittely%202022%20Olli%20Riikonen%2013-01-2022_0.pdf.

Kuopion kaupunki talousarvio 2023 toiminta- ja taloussuunnitelma 2023–2026. 2022. Viitattu 20.10.2023. <https://www.kuopio.fi/uploads/2023/01/talousarvio-2023-kv-paatos.pdf>.

Kuopion kaupunki tilinpäätös 2022. 2023. Viitattu 20.10.2023. <https://www.kuopio.fi/uploads/2023/08/tilinpaatos-2022.pdf>.

Lainsäädäntö. N.d. Finto. Viitattu 17.9.2023. <https://finto.fi/yso/fi/page/p13854>.

Lakien säätäminen. N.d. Lainvalmistelun prosessiopas. Finlex. Viitattu 6.8.2023. <http://lainvalmistelu.finlex.fi/>.

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 618/2021. Viitattu 2.9.2023. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2021/20210618#L4>.

Laki verotusmenettelystä 1558/1995. Viitattu 4.6.2023. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19951558>.

Lane, J-E. 2000. *New Public Management: An Introduction*. Viitattu 10.9.2023. <https://janet.finna.fi>, Taylor & Francis Group.

Lappeenrannan kaupunki talousarvio 2023 taloussuunnitelma 2023–2025. 2022. Viitattu 8.10.2023. <https://lapeenranta.fi/media/Talous/Talousarvio%202023%20ja%20taloussuunnitelma%202023-2025.pdf>.

Lappeenrannan kaupunki tilinpäätös 2022. 2023. Viitattu 8.10.2023. <https://lapeenranta.fi/media/Talous/Tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s%202022.pdf>.

Lähdesmäki, K. 2003. *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen*. Artikkelijulkaisussa *Hallinnon tutkimus* 22 (2003): 3. Viitattu 10.9.2023. <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/100353>.

Matikainen, T. 2014. *Rahoitusperiaate kunnallisen itsehallinnon turvaajana*. Monografiaväitöskirja. Helsingin yliopisto. Viitattu 4.6.2023. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-10-7836-1>.

Mikä sote-uudistus? N.d. *Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistus*. Viitattu 28.5.2023. <https://soteuudistus.fi/uudistus-lyhyesti->.

Osallistava ja osaava Suomi -sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. *Valtioneuvoston julkaisuja* 2019:31. Viitattu 6.8.2023. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161931/VN_2019_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Paikallishallinto. N.d. *Finto*. Viitattu 24.8.2023. <https://finto.fi/ys/fi/page/p1317>.

Patton, M. 2002. *Qualitative Research & Evaluation Methods*. 3. painos. United States of America: Sage Publications, Inc.

Pollit, C. & Bouckaert, G. 2011. *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Viitattu 28.5.2023. <https://janet.finna.fi>. Ebook Central Academic Complete International Edition.

Päätöksentekomenettelyn säädöspohja. N.d. Suomen Kuntaliiton internet-sivut. Viitattu 23.9.2023. <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-paatokseteko/paatoksetekomenettelyn-saadospohja/kuntalaki-ja-kunnan-hallintosaanto>.

Rajala, T. & Tammi, J. 2014. *Budjetointia kuntien muutoskierteessä*. Kunnallisan kehittämistäitön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 81. Sastamala: Vammalan Kirjapaino.

Rauman kaupunki Rauman kaupunkikonserni tilinpäätös 2022. 2023. Viitattu 8.10.2023. https://www.rauma.fi/wp-content/uploads/2023/09/rauman-kaupunki_tilipaatos_2022.pdf.

Rautiainen, P., Taskinen, H. & Rissanen, S. 2020. Uudistuva sosiaali- ja terveysala. Toim. A. Hujala & H. Taskinen. Viitattu 28.5.2023. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-022-9>.

Ryynänen, A. 2012. Kunnan olemassaolon oikeus. Artikkelijulkaisussa Hallinnon Tutkimus 31 62-70. Viitattu 10.9.2023. <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/99158/56852>.

Salon kaupunki vuoden 2023 talousarvio taloussuunnitelma vuosille 2023–2025 investointisuunnitelma 2023–2027. 2022. Viitattu 20.10.2023. <https://salo.fi/wp-content/uploads/2022/12/TA2023.pdf>

Salon kaupunki tilinpäätös 2022. 2023. Viitattu 20.10.2023. https://salo.fi/wp-content/uploads/2023/06/TP2022_korjattu.pdf.

Shah, A. 2006. Local governance in industrial countries. World Bank Publications. Viitattu 24.8.2023. <https://janet.finna.fi>, ProQuest Ebook Central.

Sipponen, K. 2016. Se suuri kuntauudistus. Kunnallisan kehittämissäätöjen Polemia -sarjan julkaisu nro 100. Viitattu 17.9.2023. <https://kaks.fi/wp-content/uploads/2016/01/Se-suuri-kuntauudistus.pdf>.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus (sote-uudistus). N.d. Sosiaali- ja terveysministeriö. Viitattu 6.8.2023. <https://stm.fi/soteuudistus>.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen keskeiset lait. 2022. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistus. Viitattu 28.5.2023. <https://soteuudistus.fi/lainsaadanto>.

Sote-sopan keittokirja – Sote-uudistuksen taustatekijät ja käännekohtat. 2021. Kunnallisan kehittämissäätöjen julkaisu 45 2021. Toim. E., Ahonen, M., Ahopelto, M., Heikkinen, M., Huovinen-Tervo, T., Pekkala & E. Tolonen. Viitattu 12.6.2023. https://kaks.fi/wp-content/uploads/2021/09/45_sote-sopan-keittokirja.pdf.

Strauss, A. & Corbin, J. 1991. Basics of Qualitative Research. 3. painos. United States of America: Sage Publications, Inc.

Suomen kansallinen uudistusohjelma 2022. 2022. Valtiovarainministeriön julkaisu – 2022:33. Viitattu 28.5.2023. <https://vm.fi/paatos?decisionId=0900908f807aa7e5>.

Suomen perustuslaki 731/1999. Viitattu 6.8.2023. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>.

Suositus NEUVOSTON SUOSITUKSEKSI Suomen vuoden 2019 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Suomen vuoden 2019 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto.

2019. Euroopan unionin neuvosto. Viitattu 27.8.2023. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10179-2019-INIT/fi/pdf>.

Temmes, M. 2003. Hallintouudistusten epäonnistumiset – syyt ja seuraukset. Julkaisussa Hallinnon tutkimus 22, 3, 223–243. Viitattu 28.5.2023. <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/100352/57889>.

Tilastollinen kuntaryhmitys 2022. N.d. Tilastokeskus. Viitattu 20.8.2023. https://www.stat.fi/fi/luokitukset/kuntaryhmitys/kuntaryhmitys_1_20220101/.

Tulooverolaki 1535/1992. Viitattu 4.6.2023. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19921535#O3L1>.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2018. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Uudistettu laitos. Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Uudistus. N.d. TEPA-termipankki. Viitattu 21.5.2023. <https://termipankki.fi/tepa/fi/haku/uudistus>.

Uudistukset. N.d. Finto. Viitattu 21.5.2023. <https://finto.fi/yso/fi/page/p6795>.

Uudistus vaikuttaa kuntiin laajasti. N.d. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. Viitattu 6.8.2023. <https://soteuudistus.fi/vaikutukset-kuntiin>.

Uusien kestävien kuntien roolit ja toimintatavat. N.d. Suomen Kuntaliiton verkkosivut. Viitattu 11.5.2023. <https://www.kuntaliitto.fi/tietotuotteet-ja-palvelut/verkkojulkaisut/uusien-kestavien-kuntien-roolit>.

Valiokunnan lausunto VaVL 1/2021 vp – HE 241/2020 vp. 2021. Eduskunnan verkkosivut. Viitattu 27.9.2023. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/VaVL_1+2021.aspx.

Valtionosuudet. N.d. Kuntaliiton verkkosivut. Viitattu 4.6.2023. <https://www.kuntaliitto.fi/talous/kuntatalous-ja-valtio/valtionosuudet>.

Vantaan kaupunki taloussuunnitelma 2023–2026 talousarvio 2023. 2022. Viitattu 18.10.2023. <https://www.vantaa.fi/sites/default/files/document/TA%20esitys%202023%20KV%20netti.pdf>.

Vantaan kaupunki tilinpäätös 2022. 2023. Viitattu 18.10.2023. <https://www.vantaa.fi/sites/default/files/document/KV%20tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6skirja%202022%20kansineen.pdf>.

Vartola, J. 2011. Suomalainen hallinnon tutkimus: mistä, mitä, minne? Tampere University Press. Toimittajat T. Virtanen, P. Ahonen, A. Syväjärvi, P. Vartiainen, J. Vartola, J. Vuori. Viitattu 16.9.2023. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-44-8694-4>.

Veronsaajat. N.d. Finto. Viitattu 2.9.2023. <http://www.yso.fi/onto/jupo/p4557>.

Verontilityslaki 532/1998. Viitattu 4.6.2023. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980532#L3>.

Verotus. N.d. Suomen Kuntaliiton verkkosivut. Viitattu 3.9.2023. <https://www.kuntaliitto.fi/talous/verotus>.

Vilka, H. 2021. Tutki ja kehitä. E-kirja. Viitattu 17.9.2023. <https://janet.finna.fi>, Ellibs ebooks.

Vilka, H. 2023. Kirjallisuuskatsaus metodina, opinnäytetyön osana ja tekstilajina. Art House.

Välikangas, A-M. Onko aika katsoa kuntien tehtäviä ja velvoitteita uudesta näkökulmasta? Valtiovarainministeriön kolumni 22.2.2021. Valtiovarainministeriö. Viitattu 21.5.2023. <https://valtioneuvosto.fi/-/10623/onko-aika-katsoa-kuntien-tehtavia-ja-velvoitteita-uudesta-nakokulmasta>.