



Vaasan yliopisto  
UNIVERSITY OF VAASA

Noora Tammilehto

# **Kunnat murroksessa – mitä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen jälkeen?**

Kunnanjohtajien näkemyksiä kuntien tulevaisuudesta

Johtamisen akateeminen yksikkö  
Sosiaali- ja terveyshallintotiede  
Pro gradu -tutkielma  
Hallintotieteiden maisteriohjelma

Vaasa 2024

---

**VAASAN YLIOPISTO****Johtamisen akateeminen yksikkö**

<b>Tekijä:</b>	Noora Tammilehto		
<b>Tutkielman nimi:</b>	Kunnat murroksessa – mitä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen jälkeen?: Kunnanjohtajien näkemyksiä kuntien tulevaisuudesta		
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteri		
<b>Oppiaine:</b>	Sosiaali- ja terveyshallintotiede		
<b>Työn ohjaaja:</b>	Harri Jalonen		
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2024	<b>Sivumäärä:</b>	86

---

**TIIVISTELMÄ:**

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä vastuu sosiaali- ja terveydenhuollosta sekä pelastustoimesta siirtyi hyvinvointialueille 1.1.2023. Uudistus oli osa pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaa. Uudistuksen muotoa haettiin kuitenkin useiden hallituskausien ajan. Pilottilahankkeita toteutettiin vuosina 2005-2012 Kainuussa, jonka jälkeen useissa muissakin maakunnissa on toteutettu samankaltainen uudistus kuntayhtymien kautta. Hankkeen myötä Suomeen syntyi erilaisia kuntien yhteistoimintamalleja ja ulkoistusjärjestelyitä. Uudistusta kerettiin valmistella 15 vuotta ennen Marinin hallituksen esittelemää ja eduskunnan 2021 hyväksymää sosiaali- ja terveystalouden uudistusta.

Yhteiskuntamme siirtyi historiallisen muutoksen myötä kaksiporraisesta hallinnosta kolmiporraiseen hallintoon. Yhteiskuntamme pohjautuu itsenäisiin kuntiin, joiden tehtävä on järjestää asukkailleen palveluita, joista suurin osa on määritelty suoraan laissa. Kuntien merkittävin kulu, eli sosiaali- ja terveystalouden järjestäminen, siirtyi uudistuksessa hyvinvointialueiden järjestettäväksi.

Uudistus vaikuttaa olennaisesti kuntien toimintaan ja tulevaisuuteen. Hyvinvointialueet ovat olleet toiminnassa pian 1,5 vuotta, mutta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen todellinen vaikutus yksittäisten kuntien talouteen on vielä epävarmaa. Uudistus vaikuttaa olennaisesti muun muassa palveluverkon karsimisen myötä kuntalaisten lähipalveluihin. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus on monien organisaatioiden liitos, jossa järjestelmien osat liittyvät yhteen ja muuttavat toisiaan. Kaikkia tulevia vaikutuksia ja muutoksia on siten mahdotonta ennustaa.

Kuntien tehtävien vähentäminen ei kuitenkaan horjuta niiden merkitystä yhteiskunnassamme, mutta nyt kuntien on aika määritellä toimintansa ja tulevaisuuden suuntaviivansa uudelleen. Kunnat lähtevät tekemään suuntaviivoja eri suuntiin, jolloin kunnat tulevat erilaistumaan muutoksen myötä. Kilpailu asukkaista, yrityksistä ja osaavista työntekijöistä tulee koventumaan entisestään.

Tämän pro gradu -tutkielman tarkoituksena on kartoittaa miten kunnanjohtajat näkevät uudistuksen muuttavan kuntaa, ja mitä tulevaisuudenodotuksia he liittävät uudistuksen jälkeiseen aikaan. Tässä tutkielmassa esitellään Suomen julkisen hallinnon strategia, käydään läpi sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen vaikutuksia kuntiin ja esitellään kunnanjohtajille tehtyjen haastattelujen tulokset. Tutkielman empiirinen osuus koostuu laadullisesta tutkimuksesta, kahdeksan kunnanjohtajan asiantuntijahaastattelusta, jossa he pohtivat uudistuksen vaikutuksia omaan kuntaansa, maakuntaan ja koko yhteiskuntaamme. Tutkielman tarkoitus on lisätä ymmärrystämme siitä, miten kunnat ovat muuttuneet ja tulevat muuttumaan tässä murrosvaiheessa.

---

**AVAINSANAT:** sote-uudistus, hyvinvointialueet, maakuntauudistus, kunnat, reformit

## Sisällys

1	Johdanto	6
1.1	Tutkielman tausta ja lähtökohdat	6
1.2	Tutkielman tavoite ja tutkimusongelmat	9
1.3	Tutkielman rakenne	10
2	Julkisen hallinnon reformi	11
2.1	Julkinen hallinto on jatkuvassa muutoksessa	11
2.2	Suomen julkisen hallinnon strategia	17
3	Tulevaisuuden kunnan roolit ja toiminta	21
3.1	Kuntien rooli paikallisyksikkönä	21
3.2	Kuntien muuttunut tehtäväkenttä	24
3.3	Valtionosuusjärjestelmä	28
3.4	Verotus ja talous	30
3.5	Kuntien tulevaisuuden näkymät	36
4	Tutkielman toteuttaminen	44
4.1	Tutkielman toteuttamisen konteksti	44
4.2	Aineiston analyysi ja tulkinta	46
5	Tutkimustulokset	48
5.1	Kuntien talousnäkymät ja vaikutukset tulevaisuuteen	48
5.2	Muutostoiveet kuntien tehtäväkentässä	51
5.3	Kuntalaisten roolin muutos	52
5.4	Ovatko hyvinvointialueet uhka demokratialle?	55
5.5	Palveluiden keskittyminen ja kuntien välinen kilpailu	57
5.6	Tulevaisuuden osaaminen kunnissa	60
5.7	Kanta-Häme ja maakunnan tulevaisuuden näkymät	65
5.8	Sivistyksen rooli tulevaisuuden kunnassa	67
6	Johtopäätökset ja pohdinta	69
6.1	Keskeiset havainnot	69
6.2	Kunnanjohtajien näkemykset sote-uudistuksen jälkeen	71

6.3	Kunnanjohtajien tulevaisuudenodotukset	73
6.4	Tutkimuksen luotettavuus	75
6.5	Jatkotutkimusaiheet	77
	Lähteet	78
	Liitteet	84
	Liite 1. Saatekirje (kutsu haastatteluun)	84
	Liite 2. Haastatteluiden teema-alueet	86

**Kuviot**

Kuva 1. Julkisen hallinnon strategian lupaus, päämäärät ja toimintalinjaukset (Valtiovarainministeriö (2020a).	18
Kuva 2. Tulevaisuuskuvat julkisen hallinnon muutoskyvykkyydestä 2030 (Valtiovarainministeriö (2020a).	19
Kuva 3 Tutkielman toteutus teema-alueittain (Hirsjärvi ja muut, 2022)	46
Kuva 4. Keskeiset havainnot	69

# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkielman tausta ja lähtökohdat

Suomi on kehittynyt satavuotisen historiansa aikana pohjoismaiseksi hyvinvointivaltioksi. Veronmaksajain keskusliitto (2024) kuitenkin nostaa esiin, että hyvinvointivaltiota haastaa se, että Suomen julkinen talous on ollut pitkään alijäämäinen, sillä vuodesta 2009 alkaen julkisen sektorin menot ovat ylittäneet tulot. Julkiset menot olivat Suomessa 56 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2021.

Kinnula ja muut (2015) toteavat, että Suomen nykyinen sosiaali- ja terveystalouden rakenne perustuu lääkintähallituksen ja sosiaalihuollon tekemisiin päätöksiin, jotka tehtiin 1960–1990-luvuilla varsin tiukalla ohjauksella. He lisäävät, että tämä tunnuslukuun perustunut ohjaus lopetettiin vuonna 1991, jolloin palvelutuotanto siirtyi kuntien vastuulle (s. 11). Nyholm ja muut (2017) toteavat, että suurin muutos kuntien toiminnassa tapahtui juuri 1960-luvulla, jolloin kunnat saivat vastuulleen hyvinvointipalveluiden tuottamisen. He jatkavat, että kunnat rakensivat hyvinvointia yhdessä valtion kanssa, jolloin luotiin hyvinvoinnin instituutioita ja rakenteita, joista monet ovat edelleen kantavia. Heidän näkemyksensä mukaan samalla poliittisten yhteisöjen sijaan kunnista muodostui yhä enemmän palveluorganisaatioita (s. 46). Väestön ikääntymisen myötä tuli kuitenkin sairastuvuuden kasvu ja valtion kunnille asettamat lukuiset terveydenhuollon velvoitteet, eli koululaisten tarkastukset, neuvolakäynnit, erilaiset todistukset ja kirjaamiset sekä valvontatyö, jotka lisäsivät juuri perusterveydenhuollon työtaakkaa (Grönroos, 2014, s. 112).

Vuoden 2023 alussa toteutunut sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistus (myöhem. sote-uudistus) on historiallisen suuri myös pohjoismaisittain vertailtuna (Sandberg, 2022, s. 2). Uudistuksen myötä yhteiskunnassamme tapahtui suuri hallinnollinen muutos, jossa siirryimme kaksipiirteisestä hallinnosta kolmiportaiseen hallintoon (Nyholm ja muut, 2017, s. 85). Uudistuksessa kuntien vastuu sosiaali- ja terveystalouden

tuottamisesta siirtyi 21 hyvinvointialueelle, joiden ylimpänä päättävänä toimielimenä toimii aluevaltuusto (Niemivuo, 2022, s. 227). Hyvinvointialueiden perustaminen tarkoitti, että aluehallintoon perustettiin välittömän kansanvallan varaan rakentuva itsehallinto (Niemivuo, 2022, s. 16). Tämä mittava uudistus koski järjestelmätasoa, organisaatioita, ihmisiä yksittäisinä toimijoina kuin työntekijöinäkin (Hujala ja Taskinen, 2020, s. 8). Hyvinvointialueen ja kunnan itsehallinto ei ole kuitenkaan samanlainen, sillä hyvinvointialueilla ei ole verotusoikeutta eikä yleistä toimialaa (Nyholm ja muut, 2017, s. 4). Kuntalaissa on määritelty kunnan tehtävät, eli kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät. Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä (Kuntalaki, 10.4.2015/410, 7§). Kunnan toimiala jaetaan siis yleiseen ja erityiseen toimialaan. Erityistä toimialaa on valtion lailla määräämät palvelut mutta yleiseen toimialaan kuuluvissa tehtävissä toimeksiantajana on valtion sijaan kuntalaiset (Laesterä ja Silomäki, 2022, s. 5). Hyvinvointialueissa on määritelty, että hyvinvointialue järjestää sille laissa säädetyt tehtävät. Hyvinvointialue voi lisäksi alueellansa ottaa hoitaakseen sen lakisääteisiä tehtäviä tukevia tehtäviä (Laki hyvinvointialueista, 29.6.2021/611, §6).

Leppänen ja muut toteavat (2024), että hallitukset toisensa jälkeen epäonnistuivat toteuttamaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen. He muistuttavat, että ensin vaalikaudella 2011–2015 rakennettiin kuntayhtymien varassa toimivaa uudistusta ja se olisi edellyttänyt kunnilta yhteistoimintaa. He jatkavat, että taloudellisesti sote-kustannusten osuus olisi ollut yli puolet kuntatalouden toimintamenoista, joten siksi se lopulta toteutettiin hyvinvointialueiden kautta (s. 3). Niemivuo (2022) toteaa, että vaalikaudella 2015–2019 oli tarkoitus toteuttaa erittäin laaja maakuntahallinto ja yksityistää valinnanvapauden nimissä sosiaali- ja terveyspalveluita. Hän lisää, että pääministeri Sanna Marinin hallituksen valmisteleva ja toteuttama uudistus on huomattavasti rajoitumpi kuin edellisten hallitusten ehdotukset. Lisäksi hän toteaa, että uudistuksen ytimessä on suomalainen hyvinvointivaltio ja sen tulevaisuus (s. 17).

Sote-uudistus toteutettiin, koska 1990-luvun jälkeen on syntynyt alueellisesti hyvin erilaisia palvelujärjestelmiä, joiden kykyä tuottaa tasa-arvoisesti palveluja väestölle voidaan kyseenalaistaa, ja jonka kustannukset ovat kasvaneet huomattavasti bruttokansantuotteen kasvua nopeammin (Kinnula ja muut, 2015, s. 11). Kinnula ja muut (2014) lisäävät, että jos olisimme jatkaneet samalla tavalla kuin tähänkin asti alati niukkenevien resurssien kanssa, vaikeudet olisivat vain kasvaneet ja samalla tulokset heikentyneet entisestään. He muistuttavat, että sosiaali- ja terveystalouden tulisi olla koko väestöllemme tasalaatuiset. Käypä hoito -suositustakaan huolimatta Suomen palveluverkko ei ollut tasa-arvoinen, yhtenäinen eikä taloudellinen (s. 118). Erhola ja muut (2019) huomauttavat, että ei ole kuitenkaan olemassa kattavaa sote-osaamista ilmentävää akateemista tutkintoa, ja sote-asiiantuntijoiden taustat ja koulutukset ovat erilaisia. He jatkavat, että tämän vuoksi yhteistyö ja erilaisten näkemysten yhteensovittaminen on erittäin tärkeässä roolissa sote-uudistuksen kaltaisissa reformeissa (s. 228). Hiihamon (2021) mukaan asiiantuntijuus perustuu ammatilliseen ja tieteelliseen tietoon perustuvaan professionaalisuuteen, joka auttaa tuomaan uusia näkökulmia tilanteisiin sekä kyseenalaistamaan ja luovimaan erilaisissa uusissa tilanteissa. Hän lisää, että kokemus asiiantuntijuudesta muodostuu luottamuksen ja varmuuden tunteesta, asiaan kuuluvasta tietämyksestä ja tilannesidonnaisuudesta (s. 114).

Kuntatalous on merkittävä osa koko kansantaloutta ja julkista taloutta. Kuntien toiminta rahoitetaan verovaroin, mikä tarkoittaa, että meistä jokainen osallistuu kuntien rahoitukseen. Kuntien palvelut ovat myös lähellä ihmisten arkea (Grönroos, 2014, s. 101). Kuntatalous on yhä riippuvaisempi yleisestä talouskehityksestä, joka taas kietoutuu aiempaa vahvemmin maailmantalouden muutoksiin (Hakola ja muut, 2017, s. 3). Kuntaliitto (2022) on todennut, että kunnat ovat jokaisen Suomessa asuvan arjen perusyksiköitä, jotka luovat asukkailleen turvallisen ja toimivan arjen. Kuntien tulee vastata tulevaisuuden haasteisiin sosiaalisesti, ekologisesti, taloudellisesti ja digitaalisesti kestävin tavoin (s. 4). Nyholm ja muut (2017) toteavat, että julkinen talous on kuitenkin pitkällä aikavälillä tarkasteltuna ollut kestävämmällä kehitysuralla ja myös kuntatalous on pysynyt kireähkönä. He lisäävät, että kuntien väliset taloudelliset erot ovat kasva-

neet. Heidän mukaansa kehitys on alueellisesti eriytynyttä, jolloin kuntien haasteet ja elinvoiman edellytykset eroavat voimakkaastikin toisistaan (s. 128). Muutoksen myötä kunnan rooli vahvistui paikallisen itsehallinnon toteuttajana ja elinvoiman edistäjänä (Nyholm ja muut, 2017, s. 85).

Sote-uudistuksessa vähemmälle huomiolle on jäänyt kuntien rooli murroksen jälkeen. Suomalainen kuntakenttä on isomman muutoksen edessä kuin monet edes vielä uskovatkaan. Nyholm ja muut (2017) nostavat esiin, että sote-uudistus ravisuttaa kuntakäsitystämme ja haastaa uudistamaan kunnan toimintatavat ja johtamisen. Heidän mukaansa samaan aikaan kansainvälinen politiikka muuttuu entistä arvaamattommaksi ja se on vaikeammin ennakoitavaa. He toteavat, että tulevaisuuden kuntaa johdetaan ja rakennetaan epävarmuuksien keskellä (s. 4). Jäntti (2016) tuo esiin, että kunnan itsehallinnon ja vahvuuden on nähty syntyvän budjetin koosta ja tehtävämäärästä. Hän toteaa, että sote-uudistus onkin aiheuttanut huolta juuri tämän takia, koska on ajateltu, että kuntien merkitys heikkenee muutoksen myötä. Hän muistuttaa, että samalla kuitenkin unohdetaan, että juuri kunnan tehtäväkentän kasvaessa heikkenevät kunnan mahdollisuudet itsehallintoon (s. 68). Toisaalta, Erhola ja muut (2019) nostavat esiin, että vaikka terveydenhuolto on Suomessa kehittynyt roimasti viimeisen 100 vuoden aikana, niin lähivuosina se tulee muuttumaan enemmän kuin sadan vuoden aikana yhteensä. Heidän mukaansa muutokseen vaikuttaa muun muassa tekoäly ja teknologia (s. 228).

## **1.2 Tutkielman tavoite ja tutkimusongelmat**

Tämä pro gradu -tutkielma tarkastelee sote-uudistuksen vaikutuksia kuntakenttään ja tuo esiin kunnanjohtajien havaintoja ja näkemyksiä muutoksen vaikutuksista.

Tällä tutkielmalla pyritään kartoittamaan:

1. Miten kunnanjohtajat näkevät sote-uudistuksen muuttavan kuntaa?
2. Millaisia tulevaisuudenodotuksia kunnanjohtajat liittävät uudistuksen jälkeiseen aikaan?

Tässä pro gradu -tutkielmassa on haluttu haastatella juuri kunnanjohtajia, koska kunnanjohtaja on se viranhaltija kunnassa, joka johtaa kuntaa, sen hallintoa ja taloutta sekä käyttää puhevaltaansa kunnanhallituksen puolesta. Kunnanjohtajat ovat aitiopaimalla näkemässä muutosten vaikutuksia kuntiin. He ovat usein työskennelleet ennen nykyistä työtehtäväänsä kunnissa esimerkiksi hallintojohtajina, jolloin useimmat heistä ovat olleet seuraamassa uudistusprosessia tämän koko viidentoista vuoden ajan. Heillä on siis sopiva asiantuntijuus tutkielman tutkimusongelmien kartoittamiseen.

### **1.3 Tutkielman rakenne**

Tämän pro gradu -tutkielman tavoite on aineistolähtöisen analyysin avulla tuoda esiin kunnanjohtajien näkemyksiä sote-uudistuksen vaikutuksesta kuntien tulevaisuuteen. Tutkimusalue on rajattu Kanta-Hämeeseen, eli haastateltavat on valittu Kanta-Hämeen maakunnan alueelta.

Luku 2 käsittelee julkisen hallinnon uudistumista. Luvussa esitellään myös Suomen julkisen hallinnon strategia, joka ohjaa ja vahvistaa koko julkisen hallinnon uudistamista. Luvussa 3 käsitellään sitä, miten kunnan rooli muuttuu sote-uudistuksen myötä niin verotuksen, talouden, valtionosuusjärjestelmän näkökulmasta ja miten kaikki vaikuttaa kuntien tulevaisuuteen. Luvussa 4 käydään läpi mitä menetelmiä tässä pro gradu -tutkielmassa on käytetty ja miten kunnanjohtajien haastattelut on toteutettu. Luvussa 5 esitellään tutkimustulokset, eli mitä teemoja kunnanjohtajat pitivät tärkeinä. Luku 6 on pohdintaluku, jossa tarkastellaan tutkimustuloksia. Lopuksi otetaan kantaa tutkielman luotettavuuteen.

Tutkielman tavoite on keskittyä siihen, mitä kunnanjohtajat ajattelevat kuntiensa ja Kanta-Hämeen maakunnan tulevaisuudesta ja mitä yhteisiä nostoja he tekevät tulevaisuuksien uhista ja mahdollisuuksista. Samalla on tarkoitus syventää tietoa siitä, miten kunnat ovat muuttuneet ja tulevat muuttumaan tässä murrosvaiheessa.

## 2 Julkisen hallinnon reformi

### 2.1 Julkinen hallinto on jatkuvassa muutoksessa

Lähdesmäki (2011, s. 75) kuvaa reformia uudistuksena, joka on toivottu muutos, ja joka koetaan hyödylliseksi. Hän lisää, että sille ominaista on kehittämistoiminnan tavoitteellisuus ja suunnitelmallisuus. Pollitt ja Bouckaert (2017) määrittelevät julkisen hallinnon reformin tarkoituksellisenä yrityksenä muuttaa julkisen sektorin organisaatioiden rakenteita, toimintamalleja ja/tai kulttuuria tavoitteena saada ne toimimaan paremmin. He täsmentävät, että paremmin toimiminen voisi tarkoittaa organisaatioiden saamista toimimaan tehokkaammin, tai sen varmistamista, että ne vastaavat paremmin käyttäjiensä tarpeita, tai että ne keskittyvät jatkossa vahvemmin tavoitteidensa saavuttamiseen, esimerkiksi köyhyyden vähentämiseen (s.2)

Nyholm ja muut (2017) toteavat, että sekä valtio että kunnat ovat yrittäneet vastata haasteisiin uudistamalla hallintoa, osin yhdessä, osin erikseen. He kokevat, että erilaiset hallinnonuudistukset, kokeilut ja kehittämisprojektit olivat näkyvä osa suomalaisen kunnallishallinnon arkea 2000-luvulla, jolloin uudistamisen kokonaiskuva pirstoutui samaan tapaan kuin käsitys kuntien yhteiskunnallisesta roolista (s. 49). Hallinnon uudistusten ja velvoitteiden ylikuorman ohella leimallista on ollut hallinnan kompleksisuus (Nyholm ja muut, 2017, s. 52). Jalonen (2023, s. 322) kuitenkin kysyy, onko julkisen politiikan ja hallinnon toteuttaminen todella kompleksista, vai onko se vain oletus? Toisaalla hän tuo esiin, että juuri kompleksisuusteoria on noussut viime vuosikymmeninä poliittisten ja hallinnollisten ilmiöiden tutkimisen varsin lupaavaksi teoriapohjaksi (2024, s.1). Pollitt ja Bouckaert (2017, s. 165) toteavat, että reformin onnistumisessa vaikuttavia tekijöitä ovat julkinen talous, sosio-kulttuuriset vaikutteet, poliittis-ideologiset vaikutteet, oikeudellinen ympäristö ja teknologian kehittyminen. Jäntti (2016) antaa kritiikkiä hallinnon uudistuksille, sillä niille tyypillistä on kaavamaisuus, jolloin paikallisuuden merkitys unohtuu. Hänen mukaansa Suomessa uudistuksia suunnitellessa unohtuu siis usein kontekstuaalisuus. (s. 59)

Julkista hallintoa ei voida kuitenkaan ymmärtää riittävästi ilman viittausta hallinnon ja politiikan sekä virkamiesten ja poliitikkojen välisiin keskinäisiin suhteisiin, jotka nekin ovat oleellisia asioita uudistuksia tehdessä (Pollitt ja Bouckaert, 2017, s. 165). Paananen (2022) toteaa, että kansainvälisesti vaikuttavat demokratian haasteet koettelevat poliittista johtamista myös Suomessa. Hänen mukaansa kansalaisten osattomuuden kokemus haastaa johtajuutta, jolloin se vaatii poliittiselta johtamiselta ennakoivaa vuorovai-  
kutusta, jotta tarvittava vakaus saavutetaan (s. 60). Myös Lähdesmäki (2011) muistuttaa, että onnistuneen reformin toteuttamiseksi tarvitaan aina pitkäjänteistä poliittista tukea ja jatkuvuutta (s.75). Myös Cairney (2012, s. 9) nostaa esiin politiikan voimasuhteet, eli ne sosioekonomiset paineet, joita poliittiset päätöksentekijät kohtaavat työs-  
sään. Hän lisää, että etenkin isoja yhteiskunnallisia muutoksia tehdessä poliitikot kokevat toiveita ja painostusta monelta suunnalta. Cairney myös muistuttaa, että poliittiseen päätöksentekoon vaikuttavat aina institutionaaliset säännöt, eli yhteiskunnas-  
samme esiintyvät periaatteet ja säännöt. Viinamäki ja Katajamäki (2015) pitävät myös tärkeänä, että suurissa muutoksissa ja niiden onnistuneessa läpiviennissä tarvitaan luottamusta. Heidän näkemyksensä mukaan koko yhteiskuntamme kehitys sekä poliit-  
tis-hallinnollisen toiminnan ja julkisen johtamisen vaikuttavuus ovat hyvin pitkälti kiinni siitä, toimiiko luottamus osapuolten välillä (s. 11). Valtiovarainministeriön kunta-alaa koskeva selvitys peräänkuuluttaa eri politiikan sektoreita yhteen, jotta saataisiin yhte-  
näisempää valtion harjoittamaa ohjausta kuntien saattamiseksi kestävän kehityksen tielle (Uusikylä ja muut, 2024, s. 12).

Poliittinen päätöksenteko on monimutkainen ja kauaskantoinen prosessi, johon sisältyy monia yksilöitä, ryhmiä ja instituutioita (Cairney, 2012, s. 22). Lähdesmäki (2011) toteaa, että Suomessa muutoksia on ollut rakentamassa pienehkö uudistuseliitti, jolla on ollut yhteinen näkemys julkisen sektorin modernisoinnin suuntaviivoista, ja uudistami-  
nen on ollut johdonmukaista ja jatkuvaa eri hallituskausina. Hänen näkemyksensä mu-  
kaan reformit ovat kuitenkin aina koettu käytännöllisiksi ja talouden kannalta välttä-  
mättömäksi, ei niinkään poliittisesti tai ideologisesti latautuneiksi. Hän lisää, että uudis-  
tuksissa on tavoiteltu erityisesti tuottavuuden lisäämistä ja julkisen palvelutuotannon

uudelleenorganisointia (s. 75). Pollitt ja Bouckaert (2017) muistuttavat, että muutokset sisältävät poliitikoilta hankalia valintoja, sillä päättäjien on päätettävä, mikä on heidän mielestään tärkeintä, sillä erilaiset päätökset sulkevat toisia asioita ja arvoja pois. He jatkavat, että esimerkiksi tehokkaammat palvelut tarkoittavat yleensä alempaa reagoimiskykyä vastata yksittäisen kuntalaisen toiveisiin ja tarpeisiin (s. 2). Paanasen (2022) näkemyksen mukaan paikallispolitiikka on muuttunut yhä pirstaleisemmaksi, jolloin aiemmin vahvana ja vakaina näyttäytyneet valtakolmit ja poliittiset eliitit ovat häivyttyneet. Hänen mukaansa tämä muutos on kuitenkin tarkoittanut yhden asian liikkeiden nousun ja lyhyen aikavälin tavoitteiden korostamisena, vastuunkannon vähentymisenä, medianäkyvyyden lisääntymisenä ja puoluepoliittisten ideologioiden sekoittumisena keskenään. Hänen mukaansa tämä on se syy, että paikallispoliittista aktiivisuutta ei nähdä enää houkuttelevana vaihtoehtona, jolloin enää vain pieni osa vuorovaikutuksesta tapahtuu edustuksellisen järjestelmän kautta (s. 47). Cairney (2012, s. 25) muistuttaa, että politiikkaa on myös se, mitä jätetään tekemättä.

Paananen (2022) toteaa, että kuntien ja valtion väliset suhteet ovat viilentyneet. Hän lisää, että tämän vuoksi ennustettavuus on vähentynyt. Hänen mukaansa vielä 1980-luvulla kuntien ja valtion koettiin toimivan yhteisten, kansalaisten hyvinvoinnin lisäämiseen tähtäävien tavoitteiden puolesta. Hän toteaa, että yhteyksiä vaalittiin panostamalla tapaamisiin kuntajohdon ja keskushallinnon toimijoiden välillä. Hänen näkemyksensä mukaan suhteet ovat kuitenkin muuttuneet muodollisiksi 2000-luvulla. Hän lisää, että erityisesti hallinnon ja palveluntuotannon uudistaminen on koettu ylhäältä alas saneluksi (s. 46). Saurin näkemyksen mukaan julkishallinnon organisaatiot ja kunnalliset palvelukoneet pyrkivät luonnollisesti laajentumaan. Hän kokee, että tarpeet muotoutuvat palvelutarpeiksi ja lopulta palvelujen käytöksi ja on hyvin monimuotoinen kysymys, ovatko nämä tarpeet kuitenkaan aidosti kuntalaisten tarpeita vai määrittelekö palvelutarpeet poliittinen järjestelmä tai professiot. Hän lisää, että empiirisesti tarkasteltuna huomataan, että palvelutarpeilla on taipumus kasvaa koko ajan. Hänen mukaansa kuntien palveluvelvoitteiden ylikuormituksesta on saanut alkunsa myös hyvinvointivaltion uudistumisprosessi, joka kulminoituu sote-uudistukseen (s. 27). Myös Ryyänen (2001)

nostaa esiin, että Suomessa, muiden Pohjoismaiden tavoin, yhteiskunnan laillisuusperiaatteen korostaminen ja demokratia on tarkoittanut byrokraattisen hallintokoneiston kasvua (s. 96). Saurin (2017) mukaan kunnan roolin korostuminen palvelukoneena on ollut sekä vahvuus että heikkous. Hänen mukaansa ammattilaisten työhön perustuvat palvelujärjestelmät huolehtivat lähes kaikista tehtäväalueista. Hän lisää, että tarvitsemme kuitenkin enemmän yhteisöllisyydestä ja vuorovaikutuksesta kumpuavaa toimintaa ja kunnat tulisikin nähdä enemmän poliittisina, elinvoimaa luovina yhteisöinä (29). Nyholmin ja muiden (2017) mukaan valtio ei kuitenkaan yksin ole syyllinen kuntien tehtäväkentän voimakkaaseen kasvuun, vaan myös kunnat ovat nähneet ne hyväksi, koska laajentuvien tehtävien on nähty vahvistavan niiden legitimitettiin ja valtaa. Heidän näkemyksensä mukaan jälkikäteen tarkasteltuna nähdään, että tämä on ollut ongelmallista. He toteavat, että laajat palvelutehtävät tulivatkin kunnille lopulta taloudelliseksi taakaksi ja kavensivat itsehallintoa. He jatkavat, että poliittiset yhteisöt ovat korvautuneet palvelukonemallilla (s. 48).

Uusikylä ja muut (2024) toteavat, että kansallisista, alueellisista ja paikallisista hallinnon organisaatioista muodostuu vaikeasti ohjattavissa oleva ja kompleksinen kokonaisuus. Heidän näkemyksensä mukaan haaste on se, että erilaisten ohjausmuotojen yhdistelmien toimivuus on tilannekohtaista ja niiden legitimitetti on jatkuvan kyseenalaistuksen kohteena. He lisäävät, että sote-uudistus on merkinnyt aivan uudenlaisia yhdyspintoja, ohjaus- ja vastuusuhteita (s. 13). Myös sosiaali- ja terveydenhuoltoa toimialana voidaan pitää erittäin kompleksisena kokonaisuutena, otetaan sitten huomioon asiakasryhmät, rahoitus kuin toimintaprosessitkin. Erhola ja muut (2019) kuitenkin toteavat, ettei kaikkia asiakasvariaatioita ole mahdollista lainsäädännöllisesti huomioida. He lisäävät, että ala myös muuttuu erityisen nopeasti, jolloin se edellyttää lainsäädännöltä joustavuutta mutta myös soveltamismahdollisuuksia (s. 228).

Moni kantaa huolta siitä, miten sosiaali- ja terveydenhuollon kasvaviin tarpeisiin vastaavat palvelut rahoitetaan suomalaisten ikääntymisen ja huoltosuhteen heikkenemisen vuoksi (Hujala ja Taskinen, 2020, s. 33). Averio ja muut (2019) toteavat, että työ-

ikäinen väestö pienenee ja sote-menot sekä eläkemenot kasvavat. He jatkavat, että talouskasvun aikaansaaminen vaikeutuu ja julkisen sektorin tilanne muuttuu entistäkin haastavammaksi. Heidän muistuttavat, että sote-uudistuksen on arvioitu olevan tuottava investointi, sillä se tulee leikkaamaan tulevaisuudessa odotettavissa olevaa menojen kasvua (s. 76). Vihriälä (2014, s. 5) nostaa esiin, että tällaisen mittavan uudistuksen taloudellisten vaikutusten arviointi on kuitenkin haastavaa. Hän jatkaa, että muissa maissa toteutetut uudistukset ovat eronneet sekä lähtö- että lopputilanteen osalta, eikä suomalaisella aineistoilla voida luotettavasti arvioida kokonaistaloudellisia vaikutuksia. Hänen mielestään vaikutuksia on siis vaikea arvioida myös teoreettisesti empirian puuttuessa, koska sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän kustannuksiin vaikuttavat niin palveluiden tuotantotapa, rahoitusjärjestelmä että kansalaisten vaikutusmahdollisuudet.

Saurin (2017) näkemys on, että globalisaatio pakottaa kaikkine uhkine ja mahdollisuuksineen järjestämään julkishallinnon uudella tavalla. Hän muistuttaa, että myös Suomeen vaikuttavat maailmantalouden vaihtelut, kaupungistumisen nopea kasvu ja monikulttuuristuminen, ihmisten muuttaminen alueelta toiselle työn perässä sekä teknologian edistyminen. Hän jatkaa, että nämä muutokset pakottivat myös meidät tekemään uusia sote-ratkaisuja (s. 9). Airaksinen (2009, s. 129–130) toteaa, että kuntiin vaikuttavat hallintouudistukset nähtiin ensin negatiivisesti, koska visio maakunnista, jotka huolehtisivat suurimmasta osasta aiemmin kuntien toimintaan kuuluneista palveluista, nähtiin uhkana kuntien tulevaisuudelle. Hänen mielestään kunnissa oli tämän vuoksi tahtotilanne pitää vanhoja rakenteita yllä. Hän muistuttaa, että oman kunnan ja seudun edun välisessä ristiriidassa päätöksentekijät myös usein valitsevat oman kuntansa edun. Jalonen (2022) huomauttaa, että erityisesti poliittista vääntöä on aiheuttanut se, että uudistus vaikuttaa kuntien, alueiden ja valtion suhteisiin pitkälle tulevaisuuteen (s. 302).

Vihriälä (2014) toteaa, että yksi tärkeä uudistuksen tavoite on sotepalveluiden täydellinen integraatio. Hän selventää, että sillä tarkoitetaan sekä sosiaali- ja terveydenhuollon

palvelujen yhteensovittamista että perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon integroimista. Hän tarkentaa, että se tarkoittaa hoitoketjujen järjeistämistä ja julkisen terveydenhuollon vahvistamista (s. 6). Hujala ja Taskinen (2020, s. 50–51) toteavat, että integraatioita voidaan toteuttaa eri järjestelmien, organisaatioiden ja ihmisen toiminnan tasoilla. He lisäävät, että voimme integroida yhteisiä ja jaettuja arvoja, visioita ja vaikkapa kulttuurisia käytänteitä. Hujala ja Taskinen (2020) muistuttavat, että tietojärjestelmien integroiminen on yksi tärkeä tehtävä, sillä nykyisin ne ovat suurelta osin eri toimijoilla, ja niiden pirstaloituminen hankaloittaa eri toimijoiden yhteistyötä ja työnteekijöiden liikkuvuutta. He lisäävät, että integraatiosta hyötyvät organisaatioiden lisäksi ennen kaikkea ne asukkaat ja potilaat, joilla on monenlaisia terveydellisiä ja sosiaalisia haasteita, joten he tarvitsevat palveluita eri tahoilta ja juuri tällaisten asiakkaiden kannalta nykyinen pirstaleinen järjestelmä ei ole toimiva (s. 54)

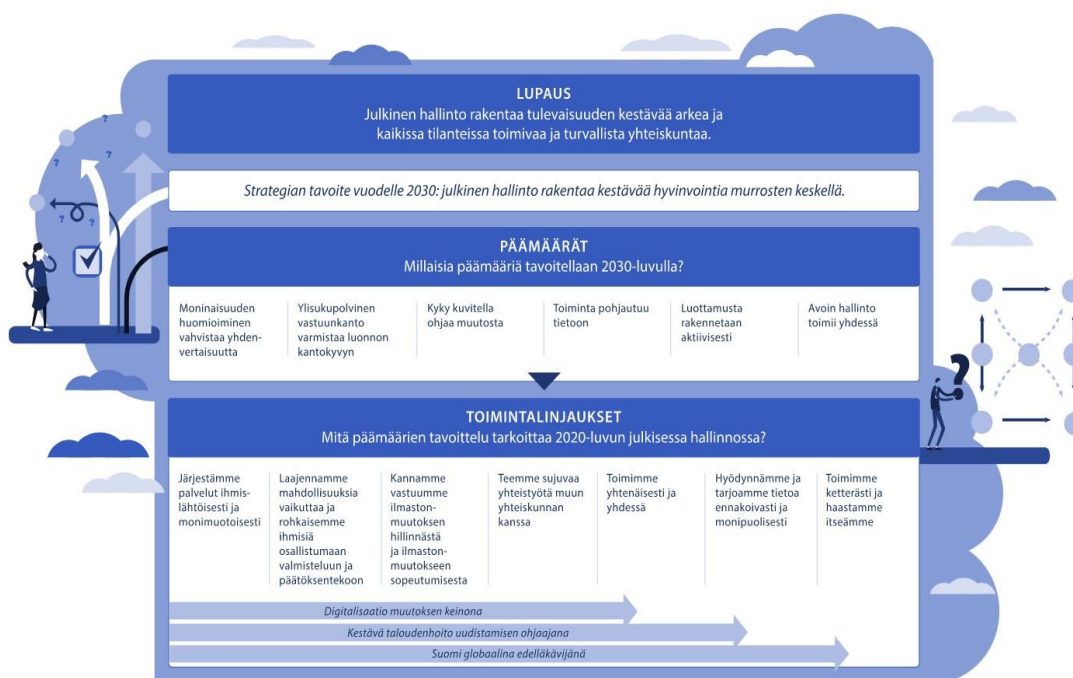
Erhola ja muut (2019) muistuttavat, että haasteenamme on yhteiskunnan polarisoituminen ja eriarvoisuuden lisääntyminen alueittain. He toteavat, että erikoissairaanhoidon menestyy kansainvälisellä tasolla, mutta sen sijaan perusterveydenhuollossa asuinpaikka ja työmarkkina-asema vaikuttavat siihen, kuinka pääsee lääkärin vastaanotolle. Heidän mukaansa sosiaalihuollossa, vanhustenhoidossa ja lastensuojelussa on vakavia ongelmia, ja ne tulevat kärjistymään lähivuosina, sillä Suomen väestö ikääntyy nopeimmin Manner-Euroopassa, jolloin väestörakenteen muutoksen vuoksi menot kasvavat keskimäärin 20 prosenttia vuoteen 2030 mennessä (s. 230). Sote-palveluiden tuottaminen nielaisi yli puolet kuntien budjetista, eikä kuntapohjainen rahoitus- ja järjestämismalli enää pitkään aikaan turvannut riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluita, jolloin palveluista on tullut epäyhtenäisiä ja eriarvoistavia (Hujala ja Taskinen, 2020, s. 21). Niemivuo (2022, s. 145) on samaa mieltä siitä, että alueellisia eroja on nähtävissä Suomessa laajalti. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman sote-uudistuksen keskeiset tavoitteet olivat: hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen, yhdenvertaisten ja laadukkaiden terveyspalveluiden turvaaminen kaikille, palveluiden saatavuuden ja saavutettavuuden turvaaminen, yhteiskunnallisten muutosten mukanaan tuomiin haasteisiin vastaaminen sekä kustannusten kasvun hillitseminen (Valtioneuvosto, 2019).

Onko kuntien erilaistuminen positiivista vai negatiivista? Kuntien erilaisuus voidaan nähdä negatiivisena silloin, kun tarkastellaan kuntien toimintaedellytysten erilaistumisista (Nyholm ja muut, 2017, s. 278). Jäntti (2016) muistuttaa, että hallinnonuudistus on tarkoituksellista sosiaalista toimintaa, mutta samalla siihen liittyy aina myös odottamattomia vaikutuksia. Hän toteaa, että uudistuksia tehdään erilaisin tavoittein, mutta on hyväksyttävä, että (hyviin) tavoitteisiin pyrkimisestä huolimatta uudistamisen sivutuotteenä aiheutuu aina myös muita odottamattomia vaikutuksia. Hän tarkentaa, että ne voivat olla negatiivisia tai positiivisia ja niillä on eri merkitys eri ihmisille (s. 56). Airaksinen (2009) muistuttaa, että uudistukset, jotka eivät todellisuudessa kykene ratkaisemaan toiminnassa olevia ongelmia, antavat usein tilaa uusille uudistuksille ja näin uudistusten kierre on valmis. Hänen mukaansa nämä altistaa kriittisille kysymyksille siitä, että kenen etu jatkuvan uudistuksen tie edes lopulta on (s. 180).

## **2.2 Suomen julkisen hallinnon strategia**

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelma Osallistava ja osaava Suomi –sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta julkaistiin joulukuussa 2019. Siinä todetaan, että hallitus valmistelee julkisen hallinnon strategian, jonka keskeinen tavoite on kansalaisille annettava palvelulupaus (Valtioneuvosto, 2019, s. 183). Huikko ja Majaava (2021) toteavat, että Julkisen hallinnon uudistamisen strategia laadittiin valtiovarainministeriön ja Kuntaliiton johdolla ja se julkaistiin 1.12.2020. Valtionvarainministeriön julkaisussa on laadittu julkiselle hallinnolle ja palveluille yhteinen strategia, jotta suomalainen julkinen hallinto pystyy vastaamaan yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin. Tehdyt toimintalinjaukset informoivat, miten hallintoa uudistetaan. Tehdyllä strategialla tuetaan sekä valtion viranomaisten, kuntien, tulevien hyvinvointialueiden välistä työnjakoa ja yhteistyötä (Valtiovarainministeriö, 2020a, s. 19).

Valtiovarainministeriön julkaisemassa oppaassa syvennytetään siihen, miksi julkisen hallinnon on muututtava. Toimiva julkinen hallinto on keskeistä demokratian kannalta. Yhteiskuntamme kehittymisen muutosajureita ovat ilmastokriisi, ikääntyvä ja keskittyvä väestö, digitalisaatio ja siitä johtuva työn murros sekä globaalistuva ja muuttuva talous. Vuonna 2020 julkaistu julkisen hallinnon strategia määrittää suomalaisen hallinnon uudistumisen raamit, jotta suomalaisella yhteiskunnalla löytyy valmiuksia kehittää vastauksia isoihin periaatteellisiin kysymyksiin ja vahvistaa demokraattisen oikeusvaltion tulevaisuutta. Hallinnon tulee turvata perustuslailliset oikeudet ja rakennettava yhteiskunnallisen kehityksen ja hyvinvoinnin edellytyksiä Suomeen. Siksi hallinnon tulee jatkuvasti kehittää uusia tapoja toimia, tunnistettava toimivimmat työkalut ja vahvistettava kyvykkyyksiään. On kuitenkin myös tunnistettava, että uudistaminen vaikuttaa myös yhteiskunnan periaatteellisiin kysymyksiin hallinnon ja ihmisten välisestä suhteesta, julkisen vallan merkityksestä ja koko demokraattisen oikeusvaltion tulevaisuudesta (Valtiovarainministeriö, 2020a, s. 17).



Kuva 1. Julkisen hallinnon strategian lupaus, päämäärät ja toimintalinjaukset (Valtiovarainministeriö (2020a).

Julkisen hallinnon strategian lupaus, päämäärät ja toimintalinjaukset näkyvät kuvassa 1. Toimintalinjauksissa määritellään, että järjestämme palvelut ihmislähtöisesti ja monimuotoisesti, laajennamme mahdollisuuksia vaikuttaa ja rohkaisemme ihmisiä mukaan päätöksentekoon, kannamme vastuun ilmastonmuutoksen hillinnästä, teemme yhteistyötä koko yhteiskunnan voimin, toimimme yhtenäisesti, hyödynnämme ja tarjoamme tietoa sekä toimimme ketterästi itseämme haastaen (Valtiovarainministeriö, 2020a s. 7). Julkisen hallinnon strategiaa toimeenpannaan julkisessa hallinnossa laajalaisesti koko 2020-luvun ajan. Sitä varten on koottu julkisen hallinnon poliittinen johtoryhmä, joka koostuu ministereistä (VM, 2020, s. 15). Julkisen hallinnon pysyville arvoille vakaan pohjan ja tehtäväkentän luo kansalliset ja kansainväliset säädökset, sitoumukset perustuslakiin ja EU:n perustamiskirjat hallintolakiin saakka.



Kuva 2. Tulevaisuuskuvat julkisen hallinnon muutoskyvykkyydestä 2030 (Valtiovarainministeriö (2020a).

Tulevaisuuskuvat julkisen hallinnon muutoskyvykkyydestä 2030 (kuva 2) on jäsenneilty kahdella akselilla, eli mikä on julkisen hallinnon kyky ohjata ja suunnata yhteiskunnallista uudistumista sekä kyky uudistaa hallinnon sisäisiä toimintatapoja. Muutostarpeiden jäsentäminen ei ulottuvuuksille toi esiin julkisen hallinnon uudistamisen strategian, joka luo yhtenäisen kuvan koko yhteiskunnalle, jotta suomalainen julkinen hallinto olisi kyvykäs rakentamaan kestävää hyvinvointia murrosten keskellä (VM, 2020, s. 22).

Kaunismaa ja muut (2021) tekivät julkisen hallinnon strategian pohjalta oman ehdotuksensa siitä, mitä muutoksen toteuttaminen edellyttää hallinnolta. He painottavat, että päätökset ja muutokset tulee tehdä aina tietoon perustuen ja ennakoiden. Heidän mukaansa digitalisaatiolla ja julkisen hallinnon viestinnän parantamisella, vahvistamalla yhteiskehittämiskäytänteitä, mahdollistamalla osallisuutta ja dialogeja, sekä toimimalla kansainvälisissä verkostoissa tuemme uudistusta parhaalla mahdollisella tavalla (s. 73–76).

Pääministeri Petteri Orpon julkaistussa hallitusohjelmassa Vahva ja välittävä Suomi (Valtioneuvosto, 2023) otetaan kohdassa 3.3 kantaa Suomen julkisen hallinnon strategiaan. Julkisen hallinnon strategiaa tullaan ajantasaistamaan ja toimeenpanolle laaditaan suunnitelma. Kehittämisessä tullaan kiinnittämään huomiota hallinnonalojen väliseen yhteistyöhön sekä ilmiölähtöisyyteen. Nämä näkökulmat tullaan myös ottamaan entistä vahvemmin huomioon muun muassa valtion talousarviossa. Uusikylä ja muut (2024) tarkastelivat Marinin hallitusohjelmaa pohtien, millainen on tällaisen strategiamuotoisen ohjauksen soveltuvuus julkisen hallinnon uudistamiseen ja miten julkishallinnon organisaatiot ovat vastanneet näihin tunnistettuihin kehittämistarpeisiin. He totesivat, että strategia on jäänyt tuntemattomaksi ja toimeenpano on jäänyt vajavaiseksi, koska sitä ei resursoitu (s. 4). Näin ollen Orpon hallitusohjelmassa oleva suunnitelma ajantasaistaa julkisen hallinnon strategia ja aikomus laatia toimeenpanolle suunnitelma tulee Uusikylän ja muiden tutkimustiedon mukaan olemaan tarpeellinen.

### 3 Tulevaisuuden kunnan roolit ja toiminta

#### 3.1 Kuntien rooli paikallisyksikkönä

Suomalainen yhteiskunta on nojannut itsenäistymisestään lähtien pitkälti itsenäisten kuntien perustalle (Hujala ja Taskinen, 2020, s. 18). Suomen paikallishallinnossa hallintokoneiston ytimen muodostavat perinteisesti kunnat, joilla on hyvin vahva itsehallinto (Niemivuo, 2022, s. 229). Marshall (1965) tiivistä kunnan määritelmän siten, että se toimii maantieteellisesti rajatulla alueella jonkin valtion sisällä, sillä on verotusoikeus ja sitä kautta itsemääräämisoikeus ja kunnassa pidetään vaalit määritellyin väliajoin (s. 35). Nyholm ja muut (2017) tuovat esiin, että kuntien paikallisen itsehallinnon idea perustuu muinaispohjoismaiseen ja -germaaniseen käsitykseen vapaiden miesten oikeudesta ja velvollisuudesta kokoontua päättämään yhteisistä asioista. He jatkavat, että kuntien toiminnassa kysymys on edelleen paikallisuudesta ja kuntalaisten oikeudesta ja velvollisuudesta toimia oman lähiyhteisön hyödyksi (s. 42).

Kunta voidaan nähdä alati muuttuvana sosiaalisena konstruktiona, jolloin voimme nähdä, että sosiaalinen todellisuutemme syntyy sosiaalisessa vaikutuksessa eli yhteisöllisyydessä (Jänntti, 2016, s. 9). Kunnat toimivat yhteiskunnassamme monessa eri roolissa. Nyholm ja muut (2017) toteavat, että ne ovat toisaalta itsehallinnollisia yhdyskuntia, samalla itsenäisiä toimijoita, mutta myös asukkaidensa yhteisöjä. He jatkavat, että kunnat ovat sekä paikallisen, että valtakunnallisen, poliittisen ohjauksen kohteena. Heidän mukaansa kunnat ovat keskeisiä julkisen hallinnon toimijoita koulutuksen, sivistyksen, hyvinvoinnin, terveyden, liikenteen ja talouden kehitystä koskevien tavoitteiden toteuttajina. He lisäävät, että kunnat toimivat palvelujen tuottamisen konkreettisina organisaatioina, jotka vastaavat esimerkiksi elinkeinoelämän toimintaedellytyksistä, ja että ne ovat myös taloudellisia toimijoita, verkostojen luojia ja koordinoijia, jotka tekevät laajaa yhteistyötä eri tahojen kanssa (s. 119). Jänntti (2016) toteaa, että kunnalla voidaan nähdä olevan demokratiatehtävä, taloustehtävä, yhteisötehtävä ja hyvinvointitehtävä. Hän

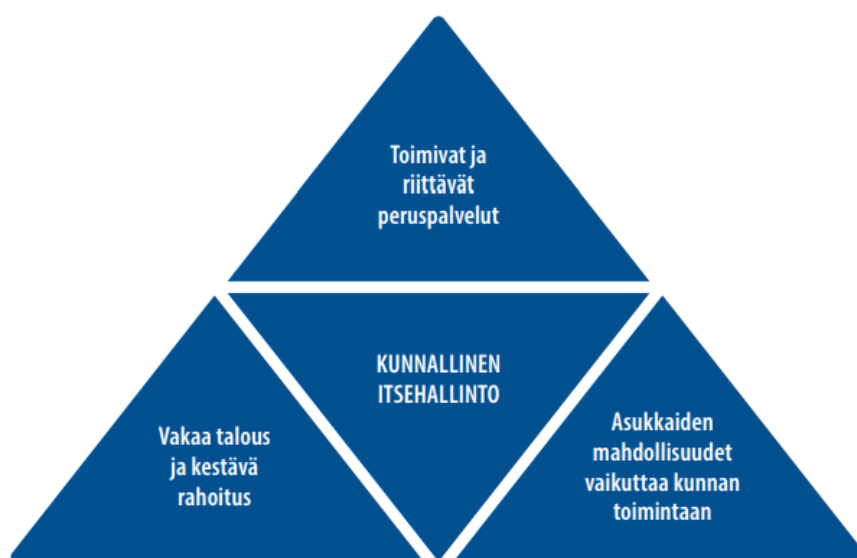
lisää, että kunta voi olla kunta monellakin eri tavalla, painottaen eri tehtävää, ja sama kunta voi painottaa eri aikoina eri tehtäviä (s. 9).

Suomessa on 309 kuntaa. Kuntien lukumäärä on pysynyt vakiona vuodesta 2021, eikä vuoden 2024 alussa astunut voimaan yhtäkään kuntaliitosta eikä osakuntaliitosta (Tilastokeskus, 2024). Niemivuo (2022) toteaa, että kuntien ylimpänä päättävänä toimielimenä on valtuusto, joiden koko vaihtelee asukasluvun mukaan 13–79 valtuutetun välillä. Hän muistuttaa, että valtuusto käyttää kunnan ylintä päätösvaltaa sekä vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Hän lisää, että valtuusto päättää mm. kuntastrategiasta, hallintosäännöstä, talousarviosta ja taloussuunnitelmasta sekä omistaja-ohjauksen periaatteista, konserniohjeista, takaussitoutumista ja muista vakuuksista sekä luottamus henkilöiden taloudellisista etuuksista (s. 227). Sauri (2017) kuitenkin toteaa, että kuntapolitiikka on kuitenkin muuttunut aiempaa haastavammaksi toimintakentäksi, sillä ne asiat, joiden kanssa kunnat toimivat, ovat yhä epäselvempiä ja kietoutuvat yhteen yhä monimutkaisemmin. Hänen mukaansa politiikoihin myös yrittävät vaikuttaa vaikuttaa monet eri tahot pyrkimyksineen. Hän lisää, että ihmiset saavat tänä päivänä tietoa rajattomasti eri lähteistä, mutta luotettavuuden arviointi on entistä haastavampaa. Hänen mielestään on hyvä asia, että ihmiset hankkivat tietoa omin päin. Toisaalta hän kokee huolestuttavaksi, että tutkimustieto ja yksilön kokemukset asettuvat liian usein samalle viivalle (s. 19). Tosin, intressivapaata tietoa ei ole olemassa, sillä tieto edustaa aina joltain intressejä tai voimasuhteita (Hiilamo, 2021, s. 111).

Nyholm ja muut (2017) muistuttavat, että Suomessa on hyvin erilaisia kuntia, joista jokaista koskee poikkeuksellisen raskas palveluvelvoite. He jatkavat, että kaikkia kuntia ovat koskeneet samat vastuut riippumatta niiden maantieteellisestä tai väestöllisestä koosta, sijainnista tai taloudellisesta tilanteesta (s. 47). Suomen kunnissa on siis merkittävät erot kokonsa, väestörakenteensa ja olosuhteidensa puolesta. Valtionvarainministeriön (2020b) julkaisussa todetaan, että kuntien väliset erot ovat kasvaneet 2000-luvulla erityisesti väestörakenteen muutoksen seurauksena. Siinä myös todetaan, että kaupungistuminen, väestön ikääntyminen ja syntyvyyden lasku merkitsee voimakasta

muutosta kuntien taloudelliseen kantokykyyn ja haastaa kuntien edellytykset järjestää lakisääteiset palvelut asukkailleen (s. 5). Myös Laesterä (2023) nostaa esiin, että kuntien haasteena on ikärakenteen muuttuminen. Hänen mukaansa kunnissa ollaan siinä uskossa, että käynnistynyt trendi saadaan vielä muutettua. Hän toteaa, että jos palveluverkkoon ei kuitenkaan puututa, ylläpitävät kunnat kapasiteetiltaan aivan liian ylisuuria palveluverkkoja, jotka ovat sekä lähtökohtaisesti kalliita, mutta myös nopeasti vanhenevia. Hänen näkemyksensä mukaan, vaikka muuttoliike kääntyisikin yllättäen kasvuun, olisi ne silti uudistettava (s. 28).

Nyholm ja muut (2017) nostavat esiin, että 2000-luvulla edustuksellisen demokratian täydentäjäksi on tullut osallistuva ja suora demokratia. Heidän mukaansa kunnat voivat lisätä tätä arvoa mahdollistamalla ja lisäämällä kuntalaisten osallistumista päätöksentekoon ja vaikuttamiseen. Heidän näkemyksensä mukaan kuntalaisten laaja osallistuminen on avainasemassa paikallisen identiteetin kehittymiseen ja voimistumiseen (s. 59). Kyösti (2024) huomauttaa, että on kuitenkin tunnistettu demokratian murros, eli äänestysaktiivisuus on laskenut ja se on herättänyt huolta päätöksenteon tulevaisuudesta. Hän lisää, että kuntalaisten äänestysaktiivisuuden taustalla on tunnistettu ongelmia poliittisen johtamisen läpinäkyvyydessä, luotettavuudessa sekä oikeutuksessa (s. 15).



Kuva 3. Kunnallinen itsehallinto (Valtiovarainministeriö, 2020b)

Kunnallisen itsehallinnon kulmakivien voidaan nähdä koostuvan toimivista ja riittävistä peruspalveluista, vakaasta ja kestävästä taloudesta sekä asukkaiden mahdollisuuksista vaikuttaa kuntaan. Jos kolmion kulma tai useampi kohta pettää, eli peruspalvelut järjestetään huonosti tai palvelujen saatavuus on heikohkoa, talous on alijäämäinen tai palvelujen järjestämiseen tai niiden rahoitukseen liittyvät vaikutusmahdollisuudet ovat karanneet kuntalaisen käsistä, täysimääräisen itsehallinnon merkitys kyseenalaistuu (Valtiovarainministeriö, 2020b).

Grönroos (2014) tuo esiin, että kunnat ovat paljon muutakin kuin vain hallinnollisia yksiköitä, vaan ne tulisi käsittää alueellisina yhteisöinä. Hänen mukaansa ne ovat siis sosiaalisia, kulttuurillisia ja taloudellisia yhteisöjä, jotka ovat erilaisuudessaan kuin pienen yhteiskuntaa. Hän lisää, että kunnat tarkkailevat toisiaan aktiivisesti ja yrittävät omaksua ideoita toisiltaan. Hän jatkaa, että ne myös ratkovat ongelmia ja tuottavat ratkaisuja (s. 28). Jäntti (2016) toteaa, että suomalaisen kunnan vahva itsehallinto ja paikallinen päätöksenteko omine valintoineen tekee näkyväksi sen, minkälainen kyky kunnalla on ilmaista ja määritellä paikallista identiteettiään poliittisen aktiivisuuden kautta. Hänen mukaansa kuntien välillä on eroja siinä, miten asioita hoidetaan, mitä asioita nostetaan agendalle ja minkälaisen prosessien kautta päätöksiä tehdään ja toimeenpannaan (s. 42–43).

### **3.2 Kuntien muuttunut tehtäväkenttä**

Sote-uudistus muutti olennaisella tavalla julkisten palvelujen tehtävien ja kustannusten jakoa. Erityisesti se kosketi kunnallishallintoa, jonka sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävät siirrettiin hyvinvointialueille (Niemivuo, 2022, s. 16). Kunnan sote-henkilöstö ja pelastustoimen henkilöstö siirtyivät kunnan palveluksesta hyvinvointialueen palvelukseen liikkeenluovutuksen periaatteiden mukaisesti (HE241, 2020, s. 3).

Niemivuo (2022) nostaa esiin, että kuntien tehtävä on supistunut huomattavasti uudistuksen myötä. Hän listaa, että kuntaan jää hyvinvointitehtävistä kuntalaisten terveyden

edistäminen sekä kaikki varhaiskasvatukseen, kulttuuriin ja koulutukseen liittyvät tehtävät. Hän lisää, että lisäksi kuntien vastuulla on asumiseen, liikenteeseen ja kaavoitukseen liittyvät tehtävät edelleen (s. 253). Kunnalle jää myös merkittävä rooli osaamisen ja kulttuurin edistäjänä. Koulutus jää kokonaan osaksi kuntaa, eli lasten taival varhaiskasvatuksesta lukioon (Valtioneuvosto, 2021, s. 20) Kyösti (2024) toteaa, että uudistuksen jälkeen kuntien sivistyspalvelut on korostettu ja kunnista voidaan puhua sivistyskuntina. Hän korostaa, että sivistyspalveluiden järjestämisen uudeksi haasteeksi muodostuu väestönmuutos, jonka vuoksi lasten määrä tulee vähenemään merkittävästi tulevina vuosikymmeninä. Hän lisää, että Suomessa on lakkautettu 55 prosenttia peruskouluista ja tällä hetkellä Suomessa on 60 kuntaa, joissa on vain yksi koulu. Hänen mukaansa selkeä kehityssuunta on, että pienistä yksiköistä luovutaan ja palvelut keskitetään kuntakeskuksiin (s. 63).

Kunnat ovat olleet hyvinvoinnin ja terveyden (myöh. HYTE) edistämisen vetureita, ja sote-uudistuksessa ne säilyttävät edelleen asemansa tässä tärkeässä tehtävässä. Sen rooli tulee korostumaan entisestään, koska muu sote-toiminta on siirtynyt kunnista hyvinvointialueille. Eronen ja Landén (2022) muistuttavat, että kunnat ovat tehneet hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä juuri sen vuoksi, että ne voisivat torjua kuntalaisten eriarvoistumista. He toteavat, että jatkossa kunnilta edellytetään verkostoitumistaitoja ja koordinoitua hyvinvointialueen ja järjestöjen kanssa, jotta HYTE-työ olisi entistäkin vaikuttavampaa (s. 11). Nyholm ja muut (2017) ovat sitä mieltä, että kunnan tulee toiminnallaan lisätä hyvinvointia, terveyttä ja toimintakykyä, ehkäistä syrjäytymistä ja vahvistaa osallisuutta. He lisäävät, että kuntien toiminnan tulee olla suunnitelmallista vaikuttamista hyvinvoinnin ja terveyden edellytyksiin (s. 347). THL (2022) ohjeiden mukaan jokaisen kunnan tulee laatia hyvinvointikertomus, joka on kuvaus kuntalaisten hyvinvoinnista, terveydestä ja niiden edistämisestä. Ohjeissa myös muistutetaan, että kunnat ovat vastuussa laajan hyvinvointikertomuksen tekemisestä valtuustokausittain. THL ohjeiden mukaan kunnan hyvinvointikertomus on kuvaus kuntalaisten hyvinvoinnista ja terveydestä ja niiden edistämisestä kunnassa. Hyvinvointikertomustyö jakautuu hyvinvointikertomukseen, joka kuvaa nykytilanteen, ja hyvinvointisuunnitelmaan, jossa

on kuvattu tavoitteet ja toimenpiteet hyvinvoinnin parantamiseksi. Eronen ja Landén (2022) muistuttavat, että sote-uudistuksessa pyritään siirtämään sosiaali- ja terveydenhuollon painopistettä raskaista palveluista ennaltaehkäisyyn. He näkevät, että HYTE-työ nähdään keinona edistää väestömme hyvinvointia, vähentää palveluiden tarvetta ja hillitä siten kustannusten ja eriarvoisuuden kasvua (s. 7). He jatkavat, että kuntaan HYTE tarkoittaa ihmisten osallisuutta, hyvää arkiympäristöä, vaikuttavuutta edistävää päätöksentekoa ja sellainen toiminta ja palvelut, jotka edistävät turvallisuutta, terveyttä sekä hyvinvointia. Heidän mukaansa näitä toimia tarvitaan kaikilla hallinnonaloilla eli tiivistä yhteistyötä julkishallinnon, kansalaistoiminnan ja elinkeinoelämän kesken (s. 11).

Valtioneuvoston (2021) oppaassa todetaan, että kunnille jää myös vapaa sivistystyö, taide-, kulttuuri- ja kirjastopalvelut, liikuntapalvelut, nuorisopalvelut. Kuntiin jää myös elinympäristön kehittäminen. Siihen kuuluu maapolitiikka, tieverkot, kaavoitus, liikenne, vesi- ja jätehuolto, ympäristönsuojelu ja rakennusvalvonta- ja asuntotoimi. Yksi iso osa-alue on elinvoiman edistäminen, johon voidaan laskea kunnan vetovoimaisuus, työttömyyden ehkäisy, elinkeinopolitiikka ja kotouttaminen. Kuntiin jää myös paikallisen identiteetin ja demokratian edistämistyö. Siihen kuuluu monipuoliset osallistumismahdollisuudet, yhteisöllisyys, kansalaisjärjestöjen toimintamahdollisuudet, viestintä ja vuorovaikutus sekä asukkaiden omaehtoinen toiminta (s. 20–42). Kuntien tehtävät kasvovat 2024, kun kunnilla alkoi velvoite työ- ja elinvoima-asioiden hoitamisesta (Laestera, 2023, s. 73). Odotuksena on, että kunnat tarttuvat yhä hanakammin kiinni elinkeinotoiminnan ja työllisyyden kehittämiseen (Niemi, 2022, s. 16). Nyholm ja muut (2017) toteavat, että kuntien vastuulla säilyy tehtäviä valmiussuunnittelussa, varautumisessa ja turvallisuuden hallinnassa. He lisäävät, että kyse on paikallisesta valmiussuunnittelusta ja ennakoivasta turvallisuustyöstä, jossa myös varaudutaan häiriö- ja poikkeustilanteisiin (s. 418).

Jalonen (2020) nostaa esiin, että maakunnan näkökulmasta sote-järjestelmän huomio kiinnittyy mukautumiseen ja selviytymiseen. Hän toteaa, että yksikään toimija ei voi selvitä yksin, vaan ainoastaan vuorovaikutuksessa muiden toimijoiden kanssa. Hänen

mukaansa alueen elinvoima syntyy siis alueilla vaikuttavien toimijoiden yhteispelistä (s. 5). Kuntavaaleissa 2021 valituilla kuntien valtuutetuilla on tärkeä asema, sillä nyt luodaan uutta kunnallishallintoa ja -kulttuuria (Niemi, 2022, s. 16). Sauri (2017) toteaa, että sosiaali- ja terveyspalveluiden siirtyessä hyvinvointialueiden harteille kunnat palaavat lähemmäksi 1800-luvun kunnallislain säätelemää tilannetta, jolloin valtion ohjaus kohdistuu sote-uudistuksen myötä enemmänkin hyvinvointialueisiin. Hänen mukaansa kunnille aukeaa enemmän mahdollisuuksia yleisen toimialan toteuttamiseen. Jos siis kunnat tähän päättävät tarttua (s. 28).

Kurvinen ja muut (2022) toteavat, että kuntien yksi tärkeä osa on uudistaminen ja kyky sopeutua muuttuviin olosuhteisiin. Heidän mukaansa sen vuoksi kunnissa on toteutettu ja toteutetaan jatkuvasti erilaisia hallintoon, palvelutarjontaan, osallisuuteen ja kehittämistoimintaan liittyviä uudistuksia ja kokeiluja. He lisäävät, että uudistumisen taustalla ei kuitenkaan ole voimavarojen runsaus vaan niukkuus (s. 9–10). Paikallishallinto on aina ollut joustava ja kunnat tulevat mukautumaan maailman muutokseen ja parhaimmillaan johtavat sitä (Sauri, 2017, s. 8). Paanen (2022) toteaa, että samalla kuntaisten rooli on muuttunut osallistuvista kuntalaisista vaativiksi asiakkaisiksi. Hänen mukaansa kuntalaiset ovat omaksuneet roolinsa kuluttajina ja valmiita palveluita käyttävinä asiakkaita, ja he ovat myös hyvin valveutuneista oikeuksistaan (s. 46). Kuntien johtamisessa hyvinä pidetyt toimintatavat ja byrokratiaan perustuvat johtamistavat eivät enää toimi nykyisessä ympäristössä, josta on seurannut hankaluuksia kuntien johtamisessa (Kyösti, 2024, s. 15).

Kunnista siirtyi siis merkittävä määrä tehtäviä uusille hyvinvointialueille. Sanberg (2022) muistuttaa, että tämä vaikuttaa olennaisesti erityisesti kuntien talouteen ja tehtävien painotuksiin. Se myös haastaa ja erilaistaa kuntia (s. 2). Ahonen ja muut (2022) muistuttavat laatimassaan julkaisussa, että hyvinvointialueen tuomista muutoksista huolimatta julkisen hallinnon tulee toimia yhdessä selkeän päämäärän eteen. He jatkavat, että valtion, hyvinvointialueiden ja kuntien tulee vastata kaikkien yhdessä siitä, että julkiset palvelut ja etuudet ovat asiakkaille helposti saavutettavia, keskenään yhteen

toimivia ja turvallisia. Heidän mielestään hallinnon muutos vaatii siis myös kunnilta panostuksia uudenlaisen vuorovaikutuksen rakentamiseen. Niemivuo (2022) toteaa, että kuntien ja hyvinvointialueiden välinen tehtäväjako on pyritty tekemään lainsäädännöllä selkeäksi, jotta näiden julkisen vallan toimijoiden välillä ei syntyisi toimivaltaristiriitoja. Hän jatkaa, että osa tehtäväaloista jää kuitenkin harmaalle alueelle, kuten kuntien vastuulla oleva ympäristöterveydensuojelu sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen (s. 452).

### **3.3 Valtionosuusjärjestelmä**

Averio ja muut (2019) toteavat, että koska kunnan toiminta perustuu yleiseen toimialaan, kunta voi tehdä kaikkea sellaista yleishyödyllistä, mikä ei ole erikseen kiellettyä. He jatkavat, että kun valtio taas velvoittaa lailla kuntaa tekemään jotain puolestaan, se antaa myös rahoituksen. Se tarkoittaa, että silloin on olemassa sekä laki että rahoitus. He lisäävät, että valtio rahoittaa lailla määrätyt tehtävät valtionosuudella ja on myöntänyt kunnalle verotusoikeuden (s. 19). Rakenteellisesti valtionosuusjärjestelmä koostuu kahdesta osasta, kustannus- ja tarve-erojen tasauksesta sekä tulopohjan tasauksesta (2020, HE241/2020, s. 95).

Hallituksen esityksessä (2020, HE241/2020) todetaan, että valtionosuusjärjestelmän keskeisenä ydintarkoituksena on varmistaa, että kaikilla kunnilla on olosuhteista ja kuntien tulopohjan eroista edellytykset selvittää lakisääteisistä tehtävistään. Siinä mainitaan, että järjestelmä tasoittaa kuntien välillä olevia peruspalveluiden kustannus- ja tarveeroja ja siten lisää sairastavuudeltaan, väestörakenteeltaan, tulopohjaltaan erilaisten kuntien asukkaiden yhdenvertaista kohtelua ja heidän tosiasiallisia mahdollisuuksiaan saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömät palvelut. Siinä myös todetaan, että kunta päättää rahoituksen käytöstä ja kohdentamisesta itse (s. 95). Hyvinvointialueiden perustaminen muutti kuntien nykyistä peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää. Kunnat veloitettiin alentamaan kunnallisveroa ja yhteisöveroa ja yhteisöverojärjestelmään tehdään muutoksia (Valtiovarainministeriö a).

Averio ja muut (2019) toteavat, että kuntien lakisääteiset tehtävät ovat lisääntyneet uusien lakien myötä, merkittäviä uudistuksia ovat olleet mm. kansanterveyslaki ja peruskoulu-uudistus. He jatkavat, että valtionosuusjärjestelmä on vuosien varrella muuttunut ja se on asettanut vaatimuksia kuntien talousohjaukselle (s. 60). Averio ja muut (2019) lisäävät, että valtionosuusuudistuksissa tavoitteena on ollut järjestelmän kannustavuuden lisääntyminen ja yksinkertaistaminen sekä läpinäkyvyyden lisääntyminen. Heidän mukaansa valtionosuusjärjestelmä ei ole kuitenkaan onnistunut olemaan missään vaiheessa selkeää, joten harvassa ovat ne virkamiehet ja poliittiset päättäjät, jotka järjestelmän läpikotaisin tuntevat (s. 69). Averio ja muut (2019) kritisoivat, että valtionosuusjärjestelmä ei kykene reagoimaan kovin joustavasti yllättävään tapahtumaan, kuten vaikkapa kunnan tärkeimmän tehtaan sulkemiseen (s. 94). 1990-luvun talouslama merkitsi kuitenkin kuntien valtionosuuksien leikkauksia sekä valtion osittaista vetäytymistä kuntien tehtävien rahoituksesta (Niemivuo, 2022, s. 300).

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan valtionosuusjärjestelmää uudistetaan, mutta nykyisen valtionosuusjärjestelmän perusrakenteeseen ja kriteereihin ei kuitenkaan tehdä merkittäviä muutoksia. Tulojen tasausjärjestelmään eli verotuloihin perustuvaan valtionosuuksien tasaukseen tehdään muutoksia, koska kuntien verotuloista poistui merkittävä osa. Suurten kuntakohtaisten taloudellisten muutosten lieventämiseksi järjestelmään tullaan sisällyttämään muutostasauselementtejä (Sosiaali- ja terveysministeriö b). Averio ja muut (2019) selventävät, että valtionosuus koostuu nykyjärjestelmässä eniten ikäryhmäperusteisista valtionosuuksista, eli eniten valtionosuutta maksetaan nuoremmista ikäryhmistä ja yli 85-vuotiaista. He toteavat, että valtionosuutta maksetaan lisää myös esimerkiksi vieraan kielen, saamelaisuuden tai saaristolaisuuden perusteella. He muistuttavat, että hyvin merkittävä osa valtionosuudesta voi tulla myös kuntalaisten pienten verotulojen perusteella, eli mitä pienemmät kuntalaisten verotettavat tulot ovat suhteessa muihin kuntiin, sitä enemmän valtionosuutta maksetaan. He nostavat, että käytännössä etelän suuret ja vauraat kunnat, kuten Helsinki, luopuvat omista verotuloistaan taantuvien alueiden hyväksi, eli valtionosuus voi olla myös negatiivinen. Hyvinvointivaltiomme kuitenkin perustuu siihen, että kaikista kansalaista pidetään

huolta ja kaikilla kunnilla on tasapuolinen mahdollisuus toimintojen järjestämiseen (s. 27–29).

Valtiovarainministeriön (2020b) julkaisemassa kuntien tilannekuvassa todetaan, että ihmisten hyvinvoinnin rakentajana, kansantalouden, kestävän julkisen talouden ja hyvän hallinnon osalta kuntasektorin merkitys on suuri. Yhtenäiskunnallinen ajattelutapa on kuitenkin ohjannut valtion kohtelemaan kaikkia kuntia samalla tavalla riippumatta kuntatasoisista olosuhde-eroista tai yksittäisten kuntien taloudellisista kantokyvystä riippumatta (s. 13). Nerg ja Karhunen (2022) pohtivat kolumnissaan, että valtion suuntautuvan ohjauksen kuntiin tulisi olla yhtenäinen. Heidän mukaansa nyt tulisi löytää viisas tasapaino kunnallisen itsehallinnon ja tehtäväkohtaisten tavoitteiden asettamisen välillä, kun kehitetään ihmiskeskeisiä palveluja. He näkevät, että haasteena valtion ja kuntien vuorovaikutuksessa kuntien kannalta se, että valtio tarkastelee ja ohjaa keski-vertokuntaa huomioimatta kuntien moninaisuutta ja erityispiirteitä. Grönroos (2014) muistuttaa, että terveydenhuollon valtionosuudet eivät olleet korvamerkittyyä kuntien sosiaali- ja terveystenonjen kattamiseen. Hän selventää, että se on tarkoittanut sitä, että sote:n valtionosuuksia on käytetty kuntien valtuustojen päätöksillä kunnissa muihin tarkoituksiin, muun muassa koulujen korjauksiin (s. 112).

#### **3.4 Verotus ja talous**

Sinervo (2011) toteaa, että kunnat ovat toimeksiantotalouden yksiköjä, jotka toimivat järjestääkseen yhteisesti sovittuja palveluja jäsenilleen ja jotka rahoittavat toimintansa jäseniltä kerättävillä veroilla. Hänen lisäa, että kuntalaisilla on oikeus saada tuloksellisia palveluja ja siten vastiketta maksamilleen veroille (s. 20). Kunnan talouden tasapaino tarkoittaa sitä, että kunnan tulot riittävät menojen maksamiseen pitkällä aikavälillä. Kunnan tulot ja menot ovat yhteydessä kunnan tehtäviin ja talouskehitykseen sekä poliittisen järjestelmän tekemiin päätöksiin (Nyhom ja muut, 2017, s. 70).

Sinervo (2011) toteaa, että kunta pyrkii hoitamaan sille annetut tehtävät keräämällä rahoituksella, mutta tehtävien hoitamiseen on kuitenkin olemassa erilaisia tapoja. Hän lisää, että palvelut voi tuottaa itse tai niitä voidaan ostaa julkiselta tai yksityiseltä sektorilta. Hän selventää, että kunnan rahoitus tulee tuloveroina, valtionosuuksina, myynti- ja maksutuloina (s. 21). Averio ja muut (2019) nostavat esiin, että kunnan palvelutuotanto ei koskaan perustu voitontavoitteluun, eli kuntalaisilta perittävät maksut eivät kata kuin osan palveluiden kustannuksista. He toteavat, että tulot kattavat menot vain noin 20–25 prosenttisesti ja loput katetaan verorahoituksella (s. 20). Nyholm ja muut toteavat, että jotta kunta voi toteuttaa tehtäviään, pitää sillä olla riittävä määrä vapautta niiden hoitamiseksi eli riittävät taloudelliset resurssit. He lisäävät, että kunnilla myös tulee olla oikeus päättää, miten käytettävissä olevat resurssit jaetaan eri toimintojen kesken (Nyholm ja muut, 2017, s. 58). Koska kunnan toimintaa rahoitetaan verovaroin, tulee toiminnan olla taloudellisesti mahdollisimman tuottavaa, mutta kuitenkin riskitöntä ja turvaavaa (Laesterä ja Silomäki, 2022, s. 5).

Sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen oli aiemmin suurin kuluerä kuntien taloudessa. Sivistys muodosti vajaan kolmanneksen menoista ja muiden tehtävien menot olivat noin 15 prosenttia (Nyholm ja muut, 2017, s. 71). Niemivuo (2022) toteaa, että erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhoidon kustannuksista vastasivat kunnat sekä valtio erilaisten valtionosuuksien ja -avustusten muodossa. Hän jatkaa, että potilasmaksut kattoivat osan hoidon kustannuksista. Hän lisää, että myös pelastustoimi oli kunnallista ja valtio osallistui valtionosuuksien ja -avustusten muodossa kustannuksiin (s. 251). Sosiaali- ja terveysministeriön sivuilla todetaan, että kuntien aiemmin järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen kunnan omistamat toimitilat siirtyivät vuokrasopimuksin hyvinvointialueen hallintaan. Vuokrasopimus on voimassa vähintään kolme vuotta, ja hyvinvointialueella on mahdollisuus optioon pidentää sopimuskautta vielä vuodella. Vuokran määrästä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Kunta ja hyvinvointialue voivat myös sopia vuokraamisesta tai vuokra-ajasta toisin, mutta siirtymäajan tulee kuitenkin olla asetuksessa säädetyn mukainen (Sosiaali- ja terveysministeriö b).

Sosiaali- ja terveysministeriön sivuilla todetaan, että kunnan omistama irtaimisto, joka on liittynyt sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen toimintaan, eli koneet, kalusteet, laitteet, materiaalit sekä immateriaaliset oikeudet siirtyivät kokonaan hyvinvointialueelle. Siirtyvään irtaimistoon eivät kuitenkaan kuuluneet kunnan osakeomistukset lukuun ottamatta eräitä sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavien osakeyhtiön osakkeita. Kunnilta siirtyi hyvinvointialueille sekä sosiaali- ja terveydenhuollon että pelastustoimen henkilöstön lisäksi myös henkilöstöön kohdistuva lomapalkkavelka ja järjestämiseen liittyvät sopimukset. Poikkeuksena on kuitenkin Helsingin kaupunki, jonka varoja, vastuita ja velvoitteita ei siirretty kaupungin asemaa koskevan erityisratkaisun seurauksena. Uudistuksesta johtuvista kuluista ja omaisuussirroista ei maksettu korvausta tai kompensatioita kunnille. Kunnat olivat kuitenkin oikeutettuja korvaukseen sellaisista omaisuusjärjestelyistä aiheutuvista välittömistä kustannuksista, joiden syntymiseen ne eivät ole voineet omilla toimillaan vaikuttaa, esimerkiksi siirtymäajan jälkeen tarpeettomiksi jäävien kuntien omistamista toimitiloista. Korvausta myönnettiin kuitenkin vain tilanteissa, joissa kunnan taloudellinen itsehallinto vaarantui omaisuusjärjestelyn seurauksena (Sosiaali- ja terveysministeriö c).

Hallituksen esityksessä todetaan, että sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoitusvastuun siirtyessä kunnilta valtiolle, vähennettiin kunnilta niiltä pois siirtyvän rahoitusvastuun verran. Kunnat veloitettiin alentamaan kunnallisveroa, sillä valtion verotuloja kasvatettiin kiristämällä ansiotuloverotusta. Myös kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta alennettiin ja valtioin osuutta kasvatettiin (2020, HE241/2020, s.2). Sosiaali- ja terveysministeriön verkkosivuilla todetaan, että uudistuksessa kuntien verotuloja siirrettiin valtiolle hyvinvointialueiden toiminnan rahoittamiseksi. Ansioverotuloja siirtyi arviolta noin 13,6 miljardia euroa ja yhteisöveroja noin 0,9 miljardia euroa vuonna 2023. Kaikkien kuntien kunnallisveroprosentteja leikattiin 12,64 prosenttiyksikköä ja sama määrä siirtyi valtion verotettavaksi. Muutokset eivät vaikuta verovelvollisten verotuksen tasoon. Valtion- ja kunnallisverotuksen invalidivähennyksistä luovuttiin kokonaan ja vastaava

rahamäärä kohdennettiin vammaispalveluiden kehittämiseen (Sosiaali- ja terveysministeriö a).

Sinervo (2011) muistuttaa, että koska niukkuus on kuntien perusongelma, se johtaa siihen, että kuntien on valittava miten se resurssinsa hankkii, mihin ne kohdistetaan ja käytetään mahdollisimman tuloksellisesti (s.23). Velasta on tullut välttämätön rahoituskeino kuntien investointien rahoittamisessa. Kunnan on investoitava kilpailukyvyyn ylläpitämisen vuoksi, mutta pohdinnan arvoista on, milloin kunta investoi liikaa. Averio ja muut (2019) muistuttavat, että nollakoron aikana velan hoitokulut eivät kovin helposti vaaranna kunnallista palveluntuotantoa, mutta korkojen noustessa velka voi tulevaisuudessa muodostaa todellisen uhan kuntien taloudelle (s. 15). Tämä Averion ja muiden uhkakuva korkojen noususta on jo ainakin osittain toteutunut. Korkojen nousu raskauttaa kuntien taloutta ja niissä joudutaan pohtimaan, että miten lainat ja korot saadaan rahoitettua. Averio ja muut jatkavat, että rahoitusmarkkinoiden globalisoitumisen vuoksi rahoituksen saatavuus on parantunut ja kuntien lainanotto helpottunut. Samalla viranhaltijoiden päätösvaltaa on lisätty ja kuntien sisäisiä prosesseja uudistettu (s. 15). Nyholm ja muut (2017) huomauttavat, että kuntien taloutta on alettu sääntelemään aiempaa vahvemmin. He jatkavat, että taustalla on ollut Euroopan unionin vaaka- ja kasvusopimusta koskeva lainsäädäntö, jossa säädetään entistä tiukemmasta talouden ohjauksesta ja alijäämien kattamisvelvollisuudesta (s. 96). Averio ja muut (2019) toteavat, että koko 2000-luvun ajan kunnat ovat ottaneet velkaa lähes yksinomaan investointeihin, sillä vain noin kuusi prosenttia velasta on ns. syömävelkaa, eli velkaa, joka on otettu juoksevien menojen kattamiseen. Kuntien tekemät investoinnit ovat olleet noin kymmenen prosenttia kaikista Suomessa tehdyistä investoinneista (s. 103). Kunnan itsehallinto perustuu siis suurelta osaltaan sen omalle verotusoikeudelle. Kunta on rahoituslaitoksille riskitön luottokohde juuri veronkeräysoikeutensa vuoksi (Averio ja muut, 2019, s. 30).

Averio ja muut (2019) muistuttavat, että kunnat voivat itse ratkaista oman taloutensa tilan. He toteavat, että kasvavat palvelutarpeet lisäävät kuntien investointi- ja käyttöta-

lousmenoja. He selventävät, että kasvavat menot katetaan ottamalla lisää lainaa, myymällä omaisuutta tai korottamalla veroprosenttia. He toteavat näiden kyllä olevan hyväksyttäviä ratkaisuja, mutta on kuitenkin huomioitava, että kaikki nämä kasvattavat kunnan käyttötalousmenoja ja siten pahentavat kunnan talouden tasapainoa. Heidän mukaansa ratkaisua tulisikin aktiivisemmin etsiä kunnan strategiasta, hyvistä sidosryhmäsuhteista, operatiivisen tehokkuuden kautta ja taitavasta verkottumisesta (s. 13). Valtion velan määrää rajoittaa vakaus- ja kasvusopimus, joten yhteiskunta ei voi ottaa sellaisia uusia tehtäviä, joita sillä ei ole varaa rahoittaa (Nyholm ja muut, 2017, s. 99).

Airaksinen (2009) toteaa, että kuntien itsenäisyys ja talous kietoutuvat perinteisesti vahvasti yhteen. Hän muistuttaa, että kunnissa elää kuntaliitosten pelko, koska jos kuntatalous kurjistuu vuosi vuodelta, ei kuntien yhdistelemisen välttelylle löydy enää perusteita (s. 133). Tosin, Laesterä ja Silomäki (2022) kuitenkin muistuttavat, että ainoastaan kriisikuntamenettely voi viedä kunnan tahdonvastaiseen kuntaliitokseen toisen kunnan kanssa. He selventävät, että niin kauan kun kunnan talous on kunnossa on myös sen itsenäisyys turvattu (s. 6). Nyholm ja muut (2017) toteavat, että kuntien välinen muuttoliike vähentää väkeä toisissa kunnissa ja kasvattaa toisissa. He tuovat esiin, että väestön väheneminen on kunnalle aina merkittävä talousriski. He selventävät, että väestöään menettävän kunnan kokonaistulot pienenevät, koska verorahoitusta tulee väestön vähenemisen vuoksi vähemmän. Heidän mukaansa on myös muistettava, että väestön määrän supistuessa menot eivät vähene sama tahtia (s. 78). Nyholm ja muut (2017) toteavat, että kasvava talous tuo samalla veroasteella enemmän verotuloja, jolloin palveluiden kehittäminen ja lisäys mahdollistuu. He huomauttavat, että jos talous ei kasva, verorahoitusta voi kasvattaa vain veroastetta korottamalla. Heidän mukaansa kunnissa se tarkoittaa tulovero- ja kiinteistöveroprosenttien korottamista. He jatkavat, että Suomessa on kuitenkin korkea veroaste OECD-maihin verrattuna, jolloin korotuksia voi olla vaikea perustella (s. 80). Averio ja muut (2019) toteavat, että veronkorotuksen maksajiksi joutuvat usein suhteellisesti eniten veroja maksavat suurituloiset kuntalaiset. He lisäävät, että yhteisövero-osuus jaetaan kuntien ja valtion kesken (As. 30).

Averio ja muut (2019) toteavat, että sosiaali- ja terveyspalveluiden siirtyminen kunnilta hyvinvointialueille helpotti väestön ikääntymisestä johtuvia menopaineita pitkällä aikavälillä. He kuitenkin muistuttavat, että kuntien tulopohja pienentyi samalla merkittävästi (s. 103). Averio ja muut (2019) tuovat esiin, että asukasluvultaan taantuissa kunnissa valtionosuuden määrä vähenee. Heidän mukaansa sote-uudistus siirsi rahoitusvastuuta kuntaa suuremmalle yksikölle, jolloin osa kunnan palveluiden järjestämisen negatiivinen riski poistui. He uskovat, että kenties tämä tulee näkymään kuntien strategioissa, joissa myös ikääntyneet toivotaan tervetulleiksi kuntaan, koska ikääntyneistä aiheutuneet kulut eivät ole enää kuntien vastuulla (s. 168). Nyholm ja muut (2017) kuitenkin huomauttavat, että vaikka ikääntymisen kustannukset siirtyvät hyvinvointialueille, väestön ikääntyminen ja väestön siirtyminen eläkkeelle tarkoittaa kuitenkin kunnan tulo- puolella sitä, että kuntien verotettavat tulot kasvavat hitaasti tai eivät kasva ollenkaan. He selventävät tämän johtuvan siitä, että eläketulot ovat selvästi työtuloja pienempiä (s. 78). Sosiaali- ja terveyspalveluiden siirto kunnilta hyvinvointialueille hyödyttää todennäköisesti myös kasvavia alueita, erityisesti kehyskuntia, koska ne eivät joudu kohtaamaan väestön ikääntymisestä johtuvaa palveluiden kasvutarvetta (Averio ja muut, 2019, s.168).

Nyholm ja muut (2017) maalailevat, voisiko tulevaisuudessa yhtenäiskunta-ajattelu korvautua moninaiskunta-ajattelulla, jolloin kuntien keskinäinen erilaisuus tunnustetaan, tunnustetaan ja sallitaan ja kenties sitä pidetään jopa toivottavana. Heidän mukaansa edellytys kuntien erilaistumiskehitykselle on kuitenkin kuntien riittävä hallinnollinen ja taloudellinen vapaus valtiosta (s. 66). Kyösti ja muut (2022) toteavat, että kuntien talous on suurten investointien jälkeen tiukoilla ja se kiristää johtoryhmien ilmapiiriä. Kuntien sopeutusvara tulee pienemään, samalla kun tulorakenteet tulevat muuttumaan. Tarve investointien riskienhallintaan kasvaa. Heidän mukaansa tulipaloja tulee sammutettavaksi siellä täällä. Heidän mukaansa johtamisen toimintaympäristössä tapahtuu isoja muutoksia, jolloin tulevaisuus omassa työssä saattaa tuntia liialliselta ponnistelulta (s. 208).

Nyholm ja muut (2017) toteavat, että panostamalla kuntien elinvoiman kehittämiseen voi saada lisää työpaikkoja ja sitä kautta lisää verotuloa kuntaan. He lisäävät, että Suomen kuntaliitto mainitsi vuonna 2016 elinvoimaisuuden edistämisen tulevaisuuden kunnan tärkeimmäksi tehtäväksi (s. 81). Laesterä (2023) toteaa, että koronaperusteinen velkaelvytys kunnissa on päättynyt. Hän selventää, että vuonna 2024 kuntien tilanne heikkenee ja vuoden lopussa ollaan viimeistään siinä tilanteessa kuin kunnat olivat vuonna 2019. Hän jatkaa, että jos kunnat eivät pysty sopeuttamaan ja nostamaan veroprosenttiaan, niin ne tulevat velkaantumaan (s. 72).

### 3.5 Kuntien tulevaisuuden näkymät

Härmälä ja Ala-Nissilä (2021) toteavat, että sosiaali- ja terveyspalveluiden siirtyminen kunnilta hyvinvointialueiden harteille vapautti kunnat niiden tähänastisesta tärkeimmästä ja eniten taloudellisia ja henkisiä resursseja vaativasta toiminnasta. Heidän mukaansa muutos antoi kunnille uuden mahdollisuuden toteuttaa alueelleen hyvät edellytykset sekä asukkaille että yrityksille (s. 10–11). Nyholm ja muut (2017) toteavat, että tällaisessa muutostilanteessa on erityisen tärkeää pohtia, mikä kunta on ja mitä se voisi tulevaisuudessa olla. Heidän näkemyksensä mukaan tulevaisuuden kuntia rakennetaan tietoisilla valinnoilla ja teoilla. He lisäävät, että kunnat saavat olemassaolonsa oikeutuksen, kun ne pystyvät vastaamaan toimintaympäristön muutoksista nouseviin kuntalaisten ja suomalaisen yhteiskunnan uusiin ja muutoksissa oleviin tarpeisiin (s. 8).

Härmälä ja Ala-Nissilä (2021) tuovat esiin, että sosiaali- ja terveystoimen siirtyminen sote-uudistuksen myötä kunnilta hyvinvointialueille johtaa siihen, että koko kuntakenttä joutuu nyt päivittämään tarkoituksensa. He pohtivat, onko jatkossa kunnan tarkoitus olla "hyvä elämä"? (s. 15). Kettunen (2002) toteaa, että mahdollisuuksien avaaminen ja elämänlaadun luominen ovat kaksi kunnan palvelutehtävän peruspilareita. Hän tiivistää kuntalaisen onnellisuuden palaset näihin elementteihin: ihmisen tarve saada merkitys elämälleen, tarve saada rakkautta ja perustan elämälleen, sekä riittävän toimeentulon ja turvallisuuden saavuttaminen. Kunta voi avata näihin mahdollisuuksia, mihin tietysti

jokaisen on itse tartuttava (s. 54). Stenvall ja muut (2017) toteavat, että kunnilla on mahdollisuus kehittää omaa toimintaansa ja löytää uusi rooli muuttuneessa toimintaympäristössä. Heidän mukaansa näyttää siltä, että aiemminkin aktiiviset, kehittämismyönteiset ja yhteistyökykyiset kunnat tulevat löytämään oman paikkansa (s. 54). Jäntti (2016) toteaa, että muutoksien keskellä on hyvä muistaa, että tehtävien väheneminen itsessään ei horjuta kunnan merkitystä instituutiona tai sen asemaa. Hänen näkemyksensä mukaan kunnan tehtäväkentän ja merkityksen voi aina keksiä uudelleen, eli sen ei tarvitse näyttäytyä samanlaisena vuosikymmenestä toiseen. Hän lisää, että muutosten suunta on erilainen eri kunnissa, joka johtaa kuntien erilaistumiseen (s. 10).

Nyholm ja muut (2017) nostavat esiin, että reformit voivat myös kiihdyttää yhteiskunnan erilaistumista. Heidän mukaansa kunnat tulevat tulevaisuudessa voimakkaasti erilaistumaan ja perustehtävät tulevat painottumaan kuntien toiminnassa eri tavoin. Heidän näkemyksensä on, että on todennäköistä, että kunnat tulevat lähivuosikymmeninä yhdistymään aiempaa enemmän, elleivät kunnat onnistu löytämään aivan uudenlaisia toimintatapoja ja yhteistyön muotoja (s. 128). Kuntarajat ovat liudentuneet, jolloin rajoja ylittävä yhteistyö on nähty vaiheittaisena oppimisprosessina, jolloin johtajuutta rakennetaan neuvottelemalla ja eri toimijoiden välistä yhteistyötä tukemalla (Paananen, 2022, s. 46). Laesterä (2023) toteaa, että kunnat tulevat eriytymään erityisesti tehtäviltään, mutta myös tuloiltaan ja menoiltaan. Hänen mukaansa isot kunnat tekevät maakunnallisia asioita, joihin pienet eivät edes yhteistyössä pystyisi. Hän kokee, että eriytymisen suurimpana ajurina on kuntien väestönmuutokset. Hän selventää, että mitä ikääntyneempää väkeä kunnassa asuu, sitä suurempi on sen väestökato ja kuntien mahdollisuudet rahoittaa palveluitaan ovat vähintäänkin haasteellisia. Hän jatkaa, että palveluvalikoima rajoittuu silloin palveluiden lakisääteiseen osaan (s. 78). Nyholmin ja muiden (2017) näkemysten mukaan tulevaisuuden haasteena voidaan pitää kuntalaisten palvelutaso-odotuksia, kun saatavilla olisi kuitenkin jatkuvasti entistä parempia ja monipuolisia palveluja. He toteavat, että odotukset vaihtelevat sen mukaan, minkälaiseen palvelutasoon kunnassa on totuttu (s. 79).

Suomen kunnat kilpailevat asukkaista ja pärjäämisestä. Miljoona suomalaista asuu teollistuneissa ja palveluvaltaisissa seutukaupungeissa, ja saman verran väkeä asuu myös hyvin tai kohtuullisesti pärjäävissä kunnissa eri puolin Suomea (Härmälä ja Ala-Nissilä, 2021, s. 8). Kurvinen ja muut (2022) nostavat esiin, että Suomen maaseutualueista merkittävä osuus on väestöltään vähenevää ja ikääntyvää. He toteavat väestön ikärakenteen muutoksen olevan hidas prosessi. Heidän mukaansa nykyinen väestön väheneminen on usein seurausta aiemmista ongelmista ja muuttotappioista (s. 8). Härmälä ja Ala-Nissilä (2021) tuovat esiin, että yritykset sijoittuvat nyt pienempiin keskuksiin, jotta kustannukset ja asuminen olisivat edullisia ja toisaalta työntekijät ovat osaavia ja motivoituneita. Heidän mukaansa ilmiö on globaali, sillä yhä useammin yrityksen toiminta ei enää ala niistä suosituimmista ja kalleimmista kohteista, esimerkiksi pääkaupunkiseudulta. He lisäävät, että seutukaupungit voivat omilla ratkaisuillaan luoda pohjaa menestykselle, mutta se vaatii vahvuuksien tunnistamista, ja muut elementit ovat sopimuksellisuus, kumppanuus ja verkostokehittäminen, sekä korkeakouluopetuksen ja innovaatio- ja teknologiarahoitusta kehittämällä (s. 23).

Nyholm ja muut (2017) toteavat, että ulkoiset sidosryhmät ovat kiinnostuneita kunnan kilpailukyvyistä toisiin kuntiin verrattuna. Heidän mukaansa vertailussa muiden kuntien kesken korostuu kunnan kyky houkutellessa ulkoisia sidosryhmiä taloudellisesti. He lisäävät, että kunnan kilpailukykyä parantaa hyvät suhteet ja verkostot (s. 292). Härmälä ja Ala-Nissilä (2021) tuovat esiin, että osa Suomen alueista, vaikkapa Pohjanmaan rannikko Närpiöstä Luotoon, yllättää elinvoimallaan. Heidän näkemyksensä mukaan menestysresepti on vahva yhtenäiskulttuuri, laaja pk-sektori ja omanlaisensa elinkeinot eli kasvihuoneviljely ja turkistuotanto. He lisäävät, että olennainen tekijä on aktiivinen ja ennakkoluuloton maahanmuuttopolitiikka. Heidän mukaansa myös tuulivoiman, kaivosten ja matkailun vaikutus näkyy kunnissa kuntien elinvoimaa vahvistavina tekijöinä (s. 16). Nyholmin ja muiden (2017) mielestä on nähtävissä, että sote-uudistuksen jälkeen kuntien erilaistumisvauhti kiihtyy ja se tuo hyvinkin erilaisia kuntana olemisen tapoja esiin. Heidän mukaansa samalla on odotettavissa, että kuntien määrä tulee vähenevän, sillä kaikki kunnat eivät tule löytämään paikkaansa ja tarkoitustansa muut-

tuneessa tilanteessa, eikä niillä ole lopulta enää edellytyksiä säilyä itsenäisinä kuntina (s. 66).

Härmälä ja Ala-Nissilä (2021) toteavat, että meillä suomalaisilla on tapana olla vaatimattomia, emmekä kovin helposti tunnista tai halua tuoda esille kuntiemme omaleimaisuutta ja hyviä puolia. He listaavat, että näitä ovat alueidemme vesistöt, kulttuurimaisemat peltoineen ja rakennuksineen ja esimerkiksi vanhat kirkot. Heidän mielestään oman kunnan pitäisi olla myyvä jo sitä lähestyessä, ja keskustojen viihtyisyyttä ja näyttävyyttä pitäisi lisätä. He lisäävät, että Suomessa on Ruotsiin verrattuna paljon huonokuntoisia rakennuksia, jotka tekevät maaseudusta helposti epäsiistin näköisen. Heidän mielestään maanomistajia ja kuntalaisia voisi rohkeasti lähestyä ja pyytää heitä osallistumaan talkoisiin, jotta paikkakunnasta yritetään tehdä vetovoimaisempi (s. 47–49). Nyholm ja muut (2017) toteavat, että maine muuttaa elinvoiman vetovoimaksi, eli elinvoima ratkaisee kunnan tulevaisuuden. Heidän näkemyksensä mukaan kunta menestyy, kun se pystyy synnyttämään sellaisen sisäisen maineen, joka säteilee vetovoimaa ulospäin saakka (s. 295–296).

Härmälä ja Ala-Nissilä (2021) toteavat, että julkisen hallinnon tulisi alkaa erityisesti huomioimaan yhteisöllisyys ja elinvoiman edistäminen. Heidän mukaansa se vaatii vahvan alueellisen identiteetin rakentamista. He lisäävät, että se ei synny hyvillä hyvinvointipalveluilla, vaan kumppanuudella ja avoimuudella (s. 64). Sauri (2017) toteaa, että sote-uudistuksen jälkeen kuntien ydintehtävä on kunnan asukkaiden menestyksen edistäminen. Hänen mukaansa se tarkoittaa mahdollisimman avointa vuorovaikutusta kuntaorganisaation ja kuntalaisten kesken. Hän kokee, että nyt on hyvä hetki arvioida, ovatko kunnan kulttuuriset valmiudet olemassa, eli rakentuuko kunnan toimintatavat avoimuudelle vai arkaluonteiseksi koettujen tietojen, suunnitelmien ja päätösten saalamiselle. Sauri jatkaa, että vuorovaikutus kuntalaisten kanssa ei kovinkaan monessa kunnassa ole strategisena tavoitteena. Kunnissa myös toisinaan saatetaan poissa oleville työntekijälle säilyttää kiusalliset asiat siinä toivossa, että ne katoavat ja unohtuvat (s. 58–59).

Kettunen (2002) pohtii teoksessaan kuntien identiteettiä, imagoa, profiilia, kulttuuria, arvoa ja persoonallisuutta. Hänen mielestään kunnilla pitäisi olla joitain piirteitä, ilmiöitä ja ominaisuuksia, jotka erottavat kunnan toisesta. Kaikissa näissä elementeissä on samanlainen sävy, eli yksilöidä seikkoja, jotka erilaistavat kantajasta muista. Hänen mielestään kuntien tulisi pohtia millainen se on persoonana: ekstrovertti, aikaansaava, iloluonteinen vai ihan jotain muuta (s. 20). Kurvinen (2022) jatkaa, että kuntien tulisi siis nykyistä enemmän tuoda esiin omia erityispiirteitään ja vahvuuksiaan sekä kohdentaa markkinointia uusien yritysten ja potentiaalisten uusien asukkaiden tavoittamiseksi (s. 107). Kuntien erilaistumisellakin löytyy rajansa. Toimivia menestyksen reseptejä ei ole ääretöntä määrää. Sauri (2017) toteaa, että tarkka profiloituminen voi vaikuttaa koomiselta, jos se ei perustu mihinkään perinteeseen tai aitoon erikoistumiseen. Hän pohtii, että kunnan tulevaisuuden menestys on kultainen leikkaus luotettavuuden ja luovuuden kesken. Luotettavuus tarkoittaa, että kaikki kuntalaiset saavat saman tasavertaisen kohtelun. Luovuus tarkoittaa sitä, että kansalaisten kekseliäisyyden, innovatiivisuuden ja oma-aloitteisuuden annetaan kukoistaa ilman tarpeettomia kieltoja ja määräyksiä. Hänen mielestään huomionarvoista on muistaa, että luovuus on ennustamatonta, innostavaa ja hauskaa, kun taas luotettavuus on ennustettavaa, byrokraattista ja tylsää. Näiden välille tulee löytää hyvä suhde. Hän toteaa, että tulevaisuuden hyvä kunta tulee olemaan se, kuka löytää parhaimman suhteen näiden välillä ja onnistuu säilyttämään sen (s. 66–67).

Kuntaliiton julkaisussa (2022, s. 4) todetaan, että suurilla globaaleilla myllerryksillä, kuten Venäjän ja Ukrainan sodalla, koronapandemialla ja energiakriisillä on merkittäviä vaikutuksia myös kuntiin. Julkaisussa todetaan, että akuutti ilmastonmuutos vie Suomen kohti tavoitetta olla hiilineutraali yhteiskunta vuonna 2035 mennessä (s. 4). Kettunen (2002) pohtii, että yhteinen usko tulevaisuuteen ja luottamuksen ilmapiiri on tärkeää kunnan menestyksen kannalta. Hänen mukaansa se vaatii jatkuvaa vilkasta keskustelua yhteisistä asioista ja kehittämisestä, jolloin yhdessä etsitään uusia toimintatapoja ja etsitään uusia mahdollisuuksia. Hän kokee, että vahva paikallinen identiteetti ja tulevaisuuteen katsova kulttuuri on yhteinen nimittäjä kaikessa minkä voidaan katsoa

kuuluvaksi kriittiseksi henkisiin menestystekijöihin. Hänen mukaansa silloin ei jäädä pelkästään keskustelun tasolle ja vain puhuta visioista ja strategioista, vaan että todella pääsee konkreettisiin asioihin käsiksi. Hän lisää, että menestystekijät eivät ole helposti strategityön piiriin saatettavissa, mutta silti ne tulisi saada sen keskipisteeksi (s. 65).

Etätyö yleistyi koronan myötä. Se mahdollistaa paikkariippumattomuuden, joka tarjoaa kunnille mahdollisuuden, johon tulee tarttua (Härmälä ja Ala-Nissilä, 2021, s. 23). Kunnat voivat tulevaisuudessa hyötyä monipaikkaisuudesta, joista tunnetuimmat muodot ovat vapaa-ajan asukkaat ja etätyöläiset (Saukkonen ja Majoinen, 2022, s. 27). Se kuitenkin vaatii kunnan johdon oivaltamista monipaikkaisuuden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien kehittämistarpeista (Saukkonen ja Majoinen, 2022, s. 18). Saukkonen ja Majoinen (2022) jatkavat, että kunnilta kaivataan tähän entistä rohkeampia kokeiluja ja pilotteja, jotta elinvoimatyötä saataisiin konkreettisemmalle tasolle. Heidän mukaansa monipaikkaisuus mahdollistaa uusien resurssien hyödyntämistä, kiinnittämistä, ja jopa juurtumista alueelle (s. 28). Åkerberg (2017) nostaa yhtenä organisaation menestystekijänä tiedonhallinnan osaamisen. Hänen mielestään kaikkein arvokkain menestystekijä on henkilöstön motivaatio ja tietotaito. Hän lisää, että organisaation sisällä ja ulkopuolella on paljon sellaista tietoa, joka oikein käytettynä hyödyttäisi organisaatiota. Hänen mukaansa haasteena on se, ettei tiedon keräämiseen ja hyödyntämiseen ole systemaattisia menettelytapoja (s. 180).

Kunnissa erilaisia tuloksellisuuden mittareita pidetään tärkeinä. Kettunen (2002) kuitenkin toteaa, että numerot ovat vain tulkintojen lähtökohtia, eivät johtopäätöksiä. Hän muistuttaa, että niiden tulisi kuitenkin olla vain lähtökohta tulkinnoille ja johtopäätöksille. Esimerkkinä hän mainitsee, että koulujen sulkemispäätöksiä on usein tehty lyhyen tähtäyksen säästövaikutusten perusteella, ei niinkään sidosryhmien (koululaiset, vanhemmat, opettajat) näkökulmasta, vaikka päätöksistä aiheutuu seurauksia hyvin pitkälle tulevaisuuteen. Hänen mukaansa erityisesti maaseudulla asuvilla on riskinä se, että palvelut päättyvät kokonaan (s. 60). Kurvinen ja muut (2022) toteavat, että kuntalaisia on kohdannut se, että maalle muuttamalla kyläkoulu on sulkenut ovensa ja kirjastoau-

to lakannut käymästä omalla kylällä. Heidän mukaansa pienten kuntien haasteena on uudistus ja kehittää toimintojaan, sillä henkilöstöressurit ovat hyvin rajalliset ja talouden liikkumaraja pieni. He jatkavat, että kunnissa tulisi aina olla myös riittävästi kehittämiskapasiteettia, jotta ne voisivat uudistua ja vastata paremmin toimintaympäristöjen haasteisiin (s. 115). Stenvall ja muut (2017, s. 55) muistuttavat, että uudistuksessa on myös riskinsä ja kuntiin kohdistuvista riskitekijöistä on keskusteltu aivan liian vähän. Heidän mukaansa erityisesti pienillä kunnilla voi olla vaikeaa löytää uutta roolia muutoksen jälkeen, mutta myös suuret kaupungit saattavat menettää kehittämispotentiaaliaan ja vetovoimaansa, vaikka kuntien mahdollinen näivettyminen onkin vältelty keskustelunaihe. Kyösti ja muut (2022) lisäävät, että kuntaa koettelevat rekrytointihaasteet ja henkilösuhteet ovat kärjistyneet joillain toimialuella johtaen hankalaan sisäiseen ristivetoon organisaation sisällä (s. 208). Nyholm ja muut (2017) nostavat esiin, että kuntien uudenlaisen roolin oivaltaminen ei tapahdu itsestään, vaan se vaatii tietoista uudelleenorientoitumista ja yhteistyön johtamista erilaisilla rajapinnoilla. Heidän mukaansa kunta uudistuu vasta sitten aidosti, kun muutos lähtee kuntalaisten laajasta osallisuudesta, eli yhteisesti jaetusta käsityksestä siitä, mikä on kunnan rooli ja tehtävät ja kuinka niitä toteutetaan muuttuneessa tilanteessa (s. 53).

Nyholm ja muut (2017) nostavat esiin, että polarisaatiokehityksessä voidaan tunnistaa negatiivinen ja positiivinen kierre. He toteavat, että väestöään menettävä kunta ja negatiiviset tapahtumat seuraavat toinen toistaan. Jos hyvinvointialueet karsivat palveluverkkoa ja se ruokkii negatiivista kierrettä eli sulkee apteekkeja, joka jatkaa kuntalaisten työttömyyteen ja lopulta poismuuttoon kunnasta. Heidän mukaansa samalla myös työikäisten lapset lähtevät kunnasta vanhempiensa mukana. He lisäävät, että se johtaa kouluverkon supistamiseen, päiväkotien lakkauttamiseen ja yleiseen työpaikkakehityksen heikkenemiseen. Heidän mukaansa kunnissa sijaitsevat palvelupisteet ovat siis merkittäviä elinvoimakysymyksiä (s. 82). Jänntti (2016) tuo esiin, että kunnallinen itsehallinto korostaa paikallisuutta, jolloin se myös johtaa erilaistumiseen ja mutta toisaalta kansalaisten yhdenvertaisuus voi vaarantua eri kuntien välillä. Hänen mukaansa valtio tavoittelee kansalaisten yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoisuutta palvelujen saannissa,

mutta kuntien erilaistumisen myötä nämä erot kasvavat, joka johtaa haasteensa kuntien olemassaolon perustelulle (s. 43). Laesterä (2023) kuitenkin on sitä mieltä, että kuntien tulisi rohkeasti tiivistää palveluverkkoa ja palvelutarjontaa aina, kun siihen on mahdollisuus, etenkin jos kyseessä on taantuva kunta (s. 28).

On aika ajatella uusiksi kuntien roolit ja toiminnan rakenteet, jotka ohjaavat ja luo perustan sille, miten kunnassa toimitaan tai ei toimita (Nyholm ja muut, 2017, s. 152). Kunnat ovat joukolla miettineet kunnan rakenteita, eli miten tulevaisuudessa lautakunnat ja muut rakenteet uudistuvat. Nyholm ja muut (2017) nostavat esiin, että oikeampi kysymys olisi, miten kuntalaisten mahdollisuutta osallistua oman arkensa suunnitteluun ja valmisteluun voisi tukea paremmin, tai voisiko kuntalaisten osallistumista tukea niin, että se olisi osallistumisoikeus eikä valitusoikeus (s. 158). Nyholm ja muut (2017) toteavat, että Suomen kuntien perustehtävä ja yhteiskunnallista roolia ovat hallinneet palvelutehtävät vuosikymmenten ajan. Heidän mukaansa sote-uudistus muuttaa kuntien tehtäviä ja kuntien on löydettävä uusi roolinsa ja perustehtävänsä uudelleen. He toteavat, että nyt kuntien tulisi tunnistaa paikalliset vahvuudet ja kuntalaisten tahtotila (s. 543). Sauri (2017) visioi, että tulevaisuuden kunta on asukkaiden ja toimijoiden yhteisö, jossa kuntalaisten kokemus ja kyvyt saadaan muutettua yhteisen hyvän käyttöön. Hän jatkaa, että kuntiin jäävän sivistyksen avulla kuntalaisten osaamispääomaa kartutettaisiin entisestään. Hän toteaa, että sen lisäksi panostetaan paikalliseen elinvoimapolitiikka ja avoimeen kommunikaatioon, on tulevaisuuden menestyvä kunta valmis (67–68).

## 4 Tutkielman toteuttaminen

### 4.1 Tutkielman toteuttamisen konteksti

Tämä pro gradu -tutkielma on laadullinen, jolloin aineistoa tarkastellaan kokonaisuutena ja sen voidaan nähdä koostuvan kahdesta vaiheesta, havaintojen pelkistämisestä ja arvoituksen ratkaisemisesta (Alasuutari, 2011, s. 18). Yhteiskuntamme muutos kaksiportaisesta hallinnosta kolmiportaiseksi on vielä hyvin tuore, sillä hyvinvointialueet aloittivat toimintansa tammikuussa 2023. Valmista aineistoa, joka vastaisi tämän tutkielman tutkimusongelmiin, ei ollut saatavilla. Aineisto on kerätty haastattelemalla kahdeksaa Kanta-Hämeen kunnanjohtajaa asiantuntijahaastatteluna. Kaikissa Kanta-Hämeen kunnissa on kunnanjohtaja, eli pormestarimalli ei ole käytössä yhdessäkään kunnassa. Kunnanjohtajamalli tarkoittaa virkajohtajamallia, jossa valtuusto valitsee ammattijohtajan kunnanjohtajaksi. Kunnanjohtajan tehtävä on johtaa kuntaa yhdessä kunnanhallituksen kanssa (Haveri, 2022, s. 11). Haveri (2022) toteaa, että kunnanjohtaja on se viranhaltija kunnassa, joka johtaa kuntaa, sen hallintoa ja taloutta sekä käyttää puhevaltaansa kunnanhallituksen puolesta. Hän lisää, että kunnanvaltuusto sekä valitsee kunnanjohtajansa toistaiseen tai määräaikaiseen virkasuhteeseen ja myös päättää sen mahdollisesta erottamisesta (s. 13).

Tutkimusalueeksi on rajattu Kanta-Häme, joka sijaitsee Uudenmaan ja Pirkanmaan välissä. Kanta-Hämeen hyvinvointialueen nimi on Oma Häme. Kanta-Häme koostuu 3 seutukunnasta: Forssan seutu, Hämeenlinnan seutu ja Riihimäen seutu. Seutukunta tarkoittaa saman maakunnan alueella olevien kuntien muodostamaa aluekokonaisuutta. Jokainen Suomen kunta kuuluu johonkin maakuntaan mutta lisäksi myös seutukuntaan. Kanta-Hämeen maakunnan väkiluku on noin 170 000 asukasta. Manner-Suomessa on 18 maakuntaa. Jokaisen kunnan on oltava jäsenenä maakuntaliitossa. Maakuntaliitto tarkoittaa jäsenkuntiensa muodostamaa kuntayhtiötä. Kanta-Hämeessä toimii Hämeen liitto. Liitoilla on kaksi lakisääteistä tehtävää, alueiden kehittäminen ja maakuntakaavoitus (Kuntaliitto, 2024).

Tutkielman haastattelumuodoksi on valittu strukturoitumaton asiantuntijahaastattelu, koska analyysin päätavoite oli saada yhteiskunnallisia ilmiöitä esille (Ruusuvoori ja muut, 2019, s. 393). Hallintotieteissä haastattelut ovat nousseet kyselyitä tyypillisemmiksi aineistonhankintatavoiksi (Virtanen ja muut, 2011, s. 180). Asiantuntijahaastattelulla tarkoitetaan tilannetta, jossa haastateltavalta pyritään saamaan tietoa tutkittavasta ilmiöstä tai prosessista (Ruusuvoori ja muut, 2019, s. 313). Tässä tapauksessa kunnanjohtajilta kysyttiin heidän näkemystään oman kuntansa tilasta ja tulevaisuuden näkymistä. Asiantuntijahaastattelussa kiinnostuksen kohde ei ole asiantuntija sinänsä, vaan henkilöä haastatellaan tiedon vuoksi, jota hänellä oletetaan olevan. Näin saadaan kuvaus ainutkertaisesta ilmiökentästä (Ruusuvoori ja muut, 2019, s. 313). Haastattelu on toteutettu strukturoimattomasti, jota kutsutaan myös syvähaastatteluksi. Se tarkoittaa, että haastattelut on toteutettu haastateltavan ehdoilla. Tarkoituksena oli, että kunnanjohtajilla oli tilaisuus kertoa kaikki teemaan liittyvä, ja tarvittaessa aiheeseen on tartuttu ja kysytty tarkentavia kysymyksiä. Ennalta ei oltu määritelty mitkä ovat ne avainkohdat, mitkä kunnanjohtajia mietityttää, ja strukturoimattomalla haastatteluilla saatiin esiin se, mitä kunnanjohtajat itse pitivät tärkeänä ja halusivat nostaa esiin. Haastattelut on tehty yksilöhaastatteluin. Tutkielman toistettavuuden ja kunnanjohtajien vastauksien vertailtavuuden vuoksi jokaisen kanssa on käyty läpi kuitenkin samat aihepiirit, ja nämä teemat on lueteltu tutkielman lopussa (Liite 2).

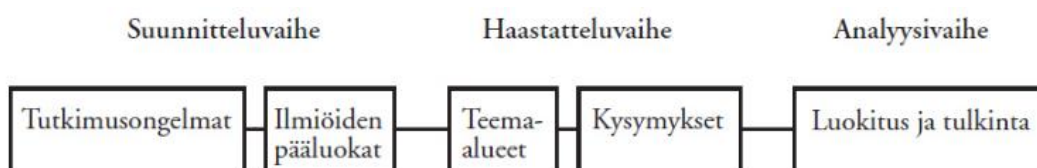
Olen haastatellut kaikki alle 20 000 asukkaan kuntien kunnanjohtajat Kanta-Hämeessä, jolloin tutkielmasta rajautui pois Riihimäen ja Hämeenlinnan kaupunginjohtajat suuremman asukaslukunsa vuoksi. Lopulta tutkielmasta rajautui pois myös Humppilan kunnanjohtajan haastattelu aikatauluhaasteiden vuoksi. Tutkimusaineisto on kerätty keväällä 2024 (helmikuu-huhtikuu). Aineisto koostuu Hausjärven, Lopen, Janakkalan, Hattulan, Forssan, Jokioisten, Ypäjän ja Tammelan kunnanjohtajien asiantuntijahaastatteluista. Nauhoitettua haastatteluaineistoa kertyi 9 tuntia 3 minuuttia. Haastatteluista 2 tehtiin livehaastatteluna ja loput Teams-haastatteluna. Livehaastattelut tallennettiin

kahdella eri sanelimella ja Teams-haastattelut sekä sanelimella että Teamsin tallennuksella.

#### 4.2 Aineiston analyysi ja tulkinta

Haastatteluiden jälkeen aineistot on litteroitu, eli kirjoitettu analysointia varten tekstimuotoon, jotta niistä saatiin aikaan vertailukelpoinen aineisto. Teemat on laadittu niin, että niistä saatiin vertailtavaa aineistoa, mutta kuitenkin niin, että kunnanjohtajat saivat tilaa puhua itselleen tärkeistä asioista. Teema-alueet edustavat teoreettisten pääkäsitteiden spesifioituja alakäsitteitä, joille haastattelukysymykset kohdistuvat. Silloin myös tutkittava, eli kunnanjohtaja, on voinut toimia tarkentajana. Samalla kun teksti on litteroitu, on siitä poistettu myös tunnistetiedot, eli aineisto on anonymisoitu. Tutkimuksen tarkoituksena oli tuottaa tietoa kunnanjohtajien näkemyksistä kuntien tulevaisuudesta, ei vertailla tiettyjä kuntia keskenään. Näin ollen tunnistetietoja ei tarvittu ja haastattelun alkuvaiheessa kunnanjohtajille on kerrottu, ettei nimiä tai tunnistetietoja käytetä tässä pro gradu -tutkielmassa lainkaan.

Haastatteluaineisto on analysoitu teema-alueittain:



Kuva 3 Tutkielman toteutus teema-alueittain (Hirsjärvi ja muut, 2022)

Keskustelumuotoinen haastattelu tuotti rikkaan materiaalin, jota oli hyvä lähteä työstämään. Tutkimusaineisto on analysoitu aineistolähtöisen laadullisen eli induktiivisen aineiston analyysia käyttäen kolmivaiheisesti, kuten Tuomi ja Sarajärvi (2018) teoksessaan esiin tuovat. Ensin aineisto on redusoitu, jolloin aineistoa on pilkottu osiin. Silloin pelkistetyt ilmaukset listattiin allekkain datasta mitään kadottamatta. Tämän datan

redusoinnin jälkeen aineisto klusteroitiin, eli aineistosta koodatut alkuperäisilmaukset käytiin tarkasti läpi ja aineistosta etsittiin samankaltaisuuksia ja eroavaisuuksia. Samaa ilmiötä kuvaavat käsitteet ryhmiteltiin eri luokiksi. Lopulta luokittelua jatkettiin niin, että alaluokkia yhdistelemällä saatiin yläluokkia ja yläluokkia yhdistelemällä pääluokkia, ja lopulta aineistosta nimettiin nouseva ilmiö kuvaavan aiheen mukaan. Klusteroinnin jälkeen suoritettiin abstrahointi eli käsitteellistäminen, eli silloin on erotettu tutkimuksen kannalta olennainen tieto ja muodostettu teoreettisia käsitteitä. Koko analyysin ajan tarkkailtiin, että aineistossa säilyy polku alkuperäisdataan (Tuomi ja Sarajärvi, 2018, 4.4.3). Materiaalista on siis analysoitu avainkohtia, jotka toistuvat tärkeinä asioina jokaisen kunnanjohtajan haastattelussa. Kun selkeät yhteydet oli löydetty, on pyritty perusteellisesti ja kattavasti kuvailemaan kunnanjohtajien näkemyksiä kuntien tulevaisuudesta. Tämän myötä tutkimustulokset on luokiteltu eri kokonaisuuksiin: talouteen, kunnan tehtäväkenttään, kuntalaisten rooliin, demokratiaan, palveluiden keskittymiseen ja kuntien väliseen kilpailuun, kuntien osaamiseen, maakuntien tulevaisuuteen ja sivistykseen.

## 5 Tutkimustulokset

Haastatteluissa nousi esiin kuntien moninaisia haasteita, uhkia ja koettuja vahvuuksia. Tässä luvussa esitellään ne teemat, jotka puhututtivat aiheista ja niitä verrataan myös tämän tutkielman teoriaosuuteen.

### 5.1 Kuntien talousnäkymät ja vaikutukset tulevaisuuteen

Kunnanjohtajien vastauksissa huokui turhautuneisuus pitkään ja vaiherikkaasti valmistettuun sote-uudistukseen. Osa heistä toivoi, että uudistus olisi toteutettu jo paljon aiemmin. He kokivat, että uudistus toteutettiin lopulta aivan liian myöhään, sillä mahdollisuuksia rakenteelliseen uudistukseen olisi heidän näkemystensä mukaan ollut jo aiemminkin, mutta aiemmin mikään hallitus ei saanut vietyä muutosta valmiiksi saakka.

- (1) 16 vuotta tämä maa on velkaantunu putkeen, niin siinä on ollu kaikki poliittiset puolueet mukana. Ne on kaikki yhtä syyllisiä. Kaikilla olisi aikanaan ollut mahdollisuus tehdä niitä rakenteellisia uudistuksia. Mutta eihän ketään ole pystynyt tekemään. Nyt on tän jengin vuoro yrittää, katoaan kuin nyt käy, mutta eihän tässä ole silloin onnistuttu päättäjätasolla, jos me ollaan 16 vuotta putkeen velkaannuttu. Se tarkoittaa sitä, että meillä ei ole varaa tällaiseen hyvinvointivaltioon kuin Suomi tässä mallissa mikä meillä tällä hetkellä on. Jos me halutaan pitää tällaista mallia, mikä meillä nyt on, niin me velkaannutaan koko ajan lisää. Ja tottakai murheena sitten myös 10 vuoden päästäkin näkyvälle kunnalle, koska se tarkoittaa sitä, vaikka ei rahasta nyt puhuttukaan, niin aina kun valtio on ruvennut säästämään niin aina ensimmäisenä mennään kuntien valtionosuuksiin. Elikkä pannaan kunnat tekemään niitä ikäviä juttuja. Niinhän siinä tulee taas käymään.

Osa kunnanjohtajista oli haastattelun aikana mielteliäs yhteiskuntamme tavasta olla hyvinvointivaltio, joka takaa kansalaisilleen niin kattavan perusturvan ja toimeentulon. Valtion velkaantuminen on jatkunut toista vuosikymmentä, ja yksi kunnanjohtaja totesikin, ettei tällaiseen kattavaan palvelujärjestelmään ja -malliin ole enää jatkossa enää mahdollisuutta. Lopulta heikko valtion taloustilanne tuo kurjistusta kunnille, koska val-

tio aloittaa säästämisen aina valtionosuuksista, eli valtio siirtää kunnat tekemään ikävät leikkaukset. Toisaalta, toinen ääripää pitäisi sote-palvelut edelleen kunnan toimialana eikä olisi valmis luopumaan mistään palveluista, sen sijaan niitä haluttaisiin vieläkin kattavammaksi.

Meneillään oleva hyvinvointialueen palveluverkkouudistus jakaa kunnanjohtajien mielipiteitä. Lähes jokainen toi esiin, että hyvinvointialueiden tekemät säästöt tuovat lisäkustannuksia kunnalle. Esimerkiksi, jos juuri rakennettu terveyskeskus päätetään lakauttaa säästösyistä, jää kuitenkin kuntaan maksettavaksi leasing-vastuut. Kunnanjohtajat näkevät ongelmallisena sen, että toisaalla luvatut säästöt maksavat kuitenkin lopulta veronmaksajat, jotka maksavat tyhjästä kiinteistöistä vailla lähipalvelua. Kunnanjohtajat eivät näe, että tyhjiksi jääviä sote-kiinteistöjä olisi helppo saada vuokrattua tai myytyä eteenpäin.

- (2) Pitäisi pystyä ajattelemaan niin, että on vain yksi julkinen kukkaro ja yhdellä julkisella rahalla on tehty tiettyjä investointeja. Vastakkainasettelu siinä, että hyvinvointialue haluaa eroon jostain kiinteistöistä, ja antaa sen kuntien huoleksi ja murheeksi, ei se ole terve tapa.

Kunnanjohtajat ovat siinä samaa mieltä, että sote-sektori oli vaikeasti hallittava taloudellinen kokonaisuus, jossa oli eniten ali- tai ylijäämää. Talousarvioiden tekeminen helpottui kun hyvinvointialueet ottivat sote-palveluiden järjestämisen vastuullensa. Mitä pienempi kunta, niin sitä enemmän soten ailahtelevaisuus vaikutti koko kunnan talouteen. Osa kunnanjohtajista tosin koki, että kuntayhtymien kautta sote-palvelut olivat hyvin ja tehokkaasti järjestetty ennen uudistustakin.

Kunnanjohtajat johtavat kuntia epävarmuuksien keskellä. Eniten epävakautta on valtionosuuskehityksen osalta sote-uudistuksen jälkeen. Osa kunnanjohtajista on sitä mieltä, että kaikki kunnat eivät tule omaan elinkelpoisia, joten kuntien määrä tulee väheneämään kuntaliitosten kautta. Rajuimmissa mielipiteissä esitettiin, että jo seuraavan kahden vuoden aikana heikoimmat kunnat putoavat pois ja viiden vuoden sisällä yhä useampi kunta alkaa keskustelemaan kuntaliitosten mahdollisuuksista myös Kanta-

Hämeessä. Heidän näkemystensä mukaan kuntaliitosten myötä kunnista tulisi vahvempia väestöpohjallisesti, mutta ei kuitenkaan taloudellisesti. Kunnan lainanottokyky paraneekin veronmaksajia on enemmän. Tätä ajatusta vahvasta itsehallinnosta toi esiin teoriaosuudessa Laesterä ja Silomäki (2022), jotka muistuttivat kuntien itsehallinnon olevan niin vahva, että se takaa kuntarajojen pysyvyyden. He lisäävät, että ainoa poikkeus on kriisikuntaisuus, eli jos kunta ajautuu sellaiseen taloudelliseen tilaan, ja on todennäköistä, ettei kunta pysty enää järjestämään kuntalaisilleen pakollisia palveluita. Kriisikuntamenettely on ainoa paikka, missä kunta voi joutua tahdonvastaiseen kuntaliitokseen (s. 6). Näin ollen kunnanjohtajien näkemyksen mukaan Suomessa on kuntia, jotka eivät pysty välttämään kriisikuntamenettelyä, mutta toisaalta heidän mukaansa moni etsii ratkaisua jo ennen tähän menettelyyn joutumista, jolloin kunnat voivat tehdä kuntaliitoksia vapaaehtoisesti.

Kanta-Häme menettää väestöään, ja yksi kunnanjohtaja nosti, että samalla se menettää tärkeää työvoimaa ja kuntien veropohja tulee pettämään. Näyttää siltä, että asukasmäärät tippuvat jokaisessa Kanta-Hämeen kunnassa. Kunnanjohtaja totesi, että nyt eletään murrosvaihetta, ja 10 vuoden periodilla nähdään, että miten muuttuva ikäpyramidi kuntia ja kuntien roolia palveluidentarjoajana muuttaa. Osa kuitenkin huomautti, että väestönkehitystä seurataan liian tarkasti henkilömäärän mukaan, koska sillä ole todellista merkitystä kasvaako väkiluku kolmella tai yhdeksällä ihmisellä, vaikka media vertailua kuntien välillä tekevätkin. Maakunnissa on aina luonnollista sisäistä muuttoa.

Kunnanjohtajat uskovat, että kuntaveroa nostetaan tulevaisuudessa jokaisessa kunnassa, joka tulee suoraan veronmaksajan maksettavaksi. Tosin, pari heistä toi esiin, että uhkakuva on, että osa veronmaksajista haluaa sen jälkeen siirtyä kuntaan, jossa on pienempi verotusaste. Etenkin etelässä on sellaisia paikkakuntia (Uudellamaalla), joihin saattaa olla kannattavampaa muuttaa. Kuntapolitiikka, kuten politiikka yleensäkin, nähtiin kunnanjohtajien silmissä välillä turhan lyhytnäköiseksi.

- (3) VM ei oo ja varsinkaan VM johtavat poliitikot eivät ole vielä tehneet sel-  
laisia linjauksia että mitä pitäisi tehdä ja ehkä tullaan tekemään. Ehkä  
viiden vuoden aikajänteellä nähdään miten se talous aidosti uudistuu.

Poukkoilevat päätökset ja eri hallituskausien jatkuva ailahtelu esimerkiksi sote-  
uudistuksessa tai kuntien valtiosuuksista tekee kunnanjohtajien tehtäväkentän haas-  
tavaksi. Myös kuntapolitiikassa usein tavoitteena on nopeat ratkaisut, vaikka kuntien  
johtoryhmät haluaisivat enemmän kehittää kuntaa pitkällä, esimerkiksi 10 vuoden aika-  
jänteellä. Eräs kunnanjohtaja kuitenkin muistutti, ettei tämän hetken (synkkiin) talous-  
näkyymiin saa tarttua liikaa, sillä näkymätkin voivat muuttua. Eli jollain tasolla kuntajoh-  
don pitää kuitenkin uskoa myös positiivisen kehityksen malliin, jotta kehitys ei pysähdy  
ja kunta joudu syöksykierteeseen.

## 5.2 Muutostoiveet kuntien tehtäväkentässä

Kunnanjohtajilla oli hyvin samankaltaisia muutostoiveita, kun heiltä tiedusteltiin, onko  
kuntien tehtäväkentässä heidän mielestään muutostarpeita. Lähes kaikki kunnanjohta-  
jat toivat esiin huolensa nuorten ja lasten palveluista, ja kokivat, että ne pitäisi hoitaa  
aina paikallisesti. Paikallistuntemus korostui erityisesti juuri nuorten ja lasten kohdalla  
kunnanjohtajien vastauksissa. Palveluiden ei tulisi olla pirstaloituneita, vaan selkeitä ja  
asiakasystävällisiä kokonaisuuksia. Vastauksissa korostui, että kunnat haluaisivat hyvin-  
vointialueelta kunnan palkkalistoille takaisin koulujen kuraattorit ja psykologit, koska  
opettajienkin työnantaja on kunta. Heidän mielestään on epäloogista, jos toisen työn-  
antaja on hyvinvointialue, koska kaikki kuitenkin työskentelevät kouluissa.

- (4) Ja mitä mä sanon, että mikä tässä kuntamallissa on mun mielestä  
toimivinta on se, että sitten sulla on hyvä tatsi siihen, että mitä siellä  
siellä kunnassa tapahtuu ja minkälaisia tarpeita siellä kunnassa on.

Pian haastatteluiden jälkeen, huhtikuussa 2024 Helsingin Sanomissa julkaistiin tieto,  
että hallitus selvittää pikaisesti koulujen psykologien ja kuraattoreiden siirtämistä takai-

sin kuntiin (HS, 2024). Muutos on kuitenkin saanut osakseen myös vastustusta. Nähtäväksi jää, toteutuuko kunnanjohtajien toive tulevaisuudessa.

Suurin osa haastateltavista haluaisi siirtää yksinäisten ihmisten hautaamisen hyvinvointialueiden harteille. Kuntien sosiaalityöntekijät ovat siirtyneet hyvinvointialueille, ja kuntiin ei jäänyt nimettyä tahoja huolehtimaan yksinäisten ihmisten hautaamisesta.

- (5) Hautauspalveluista voisin luopua heti. Elikkä kun ihminen kuolee eikä sillä ei ole omaisia. Me ollaan nyt varmaan 4 vai 5 haudattu, niin sieltä otetaan yhteyttä, että kukas tän hautaa miten toimitaan. Se on jäänyt kunnan tehtäväksi. Se on jotenkin laki tässä uudistuksessa on vaan unohdannut, senhän teki sosiaalitoimi ennen ja nyt me tehdään sitä sitten joryryhmässä... Joo tästä mä luopuisin ensimmäisenä.

Asiasta säädetään Hautaustoimilain 23 pykälässä, jossa todetaan, että jollei kukaan 1 momentissa tarkoitetuista henkilöistä huolehdi järjestelyistä, voi myös muu vainajan läheinen huolehtia niistä. Muussa tapauksessa järjestelyistä huolehtii se kunta, jossa vainajalla oli kuollessaan kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta, tai, jos vainajalla ei ollut kotikuntaa, se kunta, jossa vainaja kuollessaan asui (Hautaustoimilaki, 23§). Hautaustoimilain mukaan kunta on siis vastuussa hautajaistoimien järjestämisestä, jos vainajalla ei ole ketään, joka ottaisi asiaa huolehdittavakseen. Yksinäisten hautaaminen jäi hyvinvointialueiden tulon myötä yllättäen kunnille, joten nykyisin se on osassa kuntia kunnanjohtajan tehtävä. Puolet kunnanjohtajista toivat esiin, että toivoisivat muutosta, että hautaustoimilakia muutettaisiin niin, että jatkossa hyvinvointialueet hoitaisivat yksinäisten ihmisten hautaamisen.

### 5.3 Kuntalaisten roolin muutos

Kunnanjohtajat pohtivat, että kunnan tulee olla riittävän heterogeeninen, ja on rikkaus, jos kunnassa on eri ikäisiä ihmisiä eri taustoilla. Väestön ikääntymisen vuoksi yhteisöt eivät kuitenkaan ole välttämättä enää niin dynaamisia eikä ihmisten kohtaamisia eri sosioekonomiselta taustoiltaan enää välttämättä tapahdu yhtä aktiivisesti. Yhteisölli-

syys nähtiin kunnan voimavarana, mutta vahvaa yhteisöllisyyttä kunnanjohtajat näkivät enää lähinnä tietyissä pienemmissä kunnissa.

Kunnanjohtajien suhtautuminen kuntalaisiin vaihteli hieman. Suurin osa kunnanjohtajista näki kuntalaiset asiakkaina, joiden eteen tehdään se jokapäiväinen työ ja huomenna yritetään olla entistäkin parempia. Osa kuitenkin näki kuntalaiset vaativina ja aiempaa tietoisempina asukkaina, jotka valittavat herkästi, jos palvelut eivät vastaa heidän toiveitaan. Yksi kunnanjohtaja totesi, että koko yhteiskunta on ohjattu siihen, että kansalaiset ovat tänä päivänä tietoisempia ja ajautuvat valittajan rooliin, koska se on tehty liian helpoksi.

- (6) Ehkä se on se tietoisuus ja on helppo valittaa. Se on tullut näkyvämmäksi se, että ihmiset on varmaan pitkästynyt ja nähdään helpoks valittaminen näiden sähköisten palvelujen kautta. Toisille se on sellaista ajanvietettä ja kiusantekoa. Ei ne asiat edes välttämättä kuulu heille eikä he edes välttämättä ole palvelujen käyttäjiä.

Näitä kunnanjohtajien näkemyksiä kuntalaisten roolin muutoksesta tukee myös teoriaosuuden Paanasen (2022, s. 46) nosto, jossa hän toteaa kuntalaisten rooli on muuttunut osallistuvista kuntalaisista vaativiksi asiakkaiksi. Tämä aiheuttaa kuntiin paineita saada luotua käyttäjille tässä taloustilanteessa laadukkaita palveluita. Palveluiden ulkoistaminen ei ole aina tuonut toivottua lopputulosta, jolloin kunta on joutunut kantaamaan vastuunsa myös ostopalveluista. Kuntalaiset yhdistävät kuitenkin saamansa palvelun, oli kyse terveystalouksista tai kouluruoasta, edelleen kuntaan, joka on palvelut perinteisesti tuottanut. Kunnanjohtajat reagoivat tähän kuntalaisten roolin muutoksen eri tavoin, ja toisissa kunnissa haluttiin olla erityisen palvelualttiita ja tehdä jokainen muutos kuntalaisia ajatellen ja kuunnellen, kun taas joissain kunnissa ei haluttu alkaa kartoittamaan kuntalaisten toiveita.

Kunnanjohtajan työ koettiin hetkittäin tympeäksi, koska muuttuneen toimintaympäristön vuoksi kunnanjohtajien vaikutusvalta sotepalveluihin on hiipunut, mutta kuntalaiset eivät välttämättä tiedä, että päätökset tehdään hyvinvointialueella. Näin ollen sote-

palvelujen palaute päättyy edelleen kunnan työntekijöille ja kunnanjohtajille. Osa kunnanjohtajista nosti esille, että palveluverkkomuutoksissa negatiivinen palaute koetaan herkästi niin, että kunnan johto ei ole tehnyt asioille mitään, vaikka todellisuudessa se vaikutusvalta hyvinvointialueen asioihin on pieni.

- (7) Kyllä me varmaan osamme saamme siitäkin päätöksestä sitten että kun on päästetty menemään jokin palvelu.

Kuntalaisten on ollut siis vaikea ymmärtää sote-uudistuksen tuomaa rakenteellista muutosta, että sote-palvelut tuottaa kunnan sijaan hyvinvointialue. Koettiin, että kuntalaisilla on ollut sote-uudistuksesta ja sen tuomista muutoksista liian vähän tietoa saatavilla. Keskiuerto kuntalainen ei käytä palveluja kovin usein, jolloin edelleen nämä asiakkaat ovat yhteydessä palveluista kuntaan eikä hyvinvointialueelle. Kuntalaiset saattavat turhautua, kun heidän viestinsä välitetään eteenpäin hyvinvointialueelle eikä kunta enää pysty vastaamaan tiedusteluihin.

Kanta-Hämeessä hyvinvointialueen palveluverkko on muutoksien keskellä, kuten muillakin hyvinvointialueilla, ja kuntalaiset eivät tiedä, miten voisivat näihin asioihin vaikuttaa. Kunnanjohtajat kokevat, että muutoksien myötä kuntalaisille on jäänyt hyvin negatiivinen kuva uudistuksesta ja hyvinvointialueista, ja kuntalaisia kauhistuttaa ja ahdistaa nämä muutokset. Ihmisten huoli sote-palveluista näkyy voimakkaasti kunnanjohtajien arjessa, eikä klikkiotsikoita tavoitteleva media vähennä huolestuneisuutta, sillä kärkkäät otsikot saavat ihmiset turhautumaan entisestään ja moni kuntalainen ajattelee, ettei palvelua enää jatkossa saa, jos kunnan oma terveysasema karsitaan palveluverkkouudistuksessa. Kunnanjohtajien toive hyvinvointialueen suuntaan on, että he entistäkin aktiivisemmin panostaisivat viestintään, jotta kuntalaisille saataisiin välitettyä viesti, etteivät palvelut katoa, ne vain muuttavat uudistuksessa muotoaan.

Yksi haastateltavista muistutti, että perustuslain näkökulmasta kunta vastaa kuntalaisista. Eli hyvinvointialueen asukkaatkin ovat silti myös niitä kunnan asukkaita. Samalla kun näitä isoja uudistuksia tulee, on yhteisöllisyys vähenemässä entisestään, jolloin kun-

nanjohtajilla on erityinen huoli heikosta vanhusväestöstä, joka pitäisi saada kunniakkaasti hoidettua. Jos kunnassa on paljon monisairaita ja ikääntyneitä, niin yhteisöllisessäkin ympäristössä on haasteita, kun ihmiset eivät pysty enää auttamaan toisiaan.

#### 5.4 Ovatko hyvinvointialueet uhka demokratialle?

Yksi haastateltava nosti esiin, että pohjoismainen demokratia rakentuu läheisyysperiaatteen kautta, jonka ansiosta esimerkiksi korruption taso on pysynyt pienenä. Se, että kuntalaiset näkevät poliittiset päättäjät ja kunnanjohtajan omassa arjessaan, esimerkiksi kauppajonossa, tuo kuntalaisille turvallisuuden tunnetta ja lisää luottamusta demokratiaa kohtaan. Julkinen keskustelu saattaa välillä kulkeutua siihen suuntaan, että kuntalaiset pohtivat, toimivatko poliitikot ja kunnan johto omien intressiensä mukaisesti. Esimerkiksi epäilevä puhe kansanedustajia ja ministereitä kohtaan on selkeästi kovempaa juuri sen vuoksi, että he toimivat etäämmällä. Siten voidaan pitää tärkeänä, että kunnan demokraattinen päätöksenteko säilyy lähellä, jolloin päätöksenteossa ei tarvitse luottaa kasvottomaan hallintoon ja kasvottomaan päätöksentekoon.

- (8) Mun mielestä se (sote kunnan järjestämänä palveluna) oli tosi hyvä systeemi, suoraan sanottuna toi nykyinen mallihan on demokratian irvikuva.

Syynä kunnanjohtajan kommenttiin on se, että kaikilta Kanta-Hämeen alueilta ei saatu poliittista edustusta hyvinvointialueelle. Kommentin antaneen mielestä Kanta-Hämeen alue on niin laaja, että yksittäinen valtuutettu ei voi tuntea koko aluetta. Hänen mukaansa tämä muutos aiheuttaa demokratian tilan heikkenemistä, koska kunnan perusajatus on, että päätösvalta on ihmisillä, ketkä asuvat lähellä, jotta he pystyvät vaikuttamaan demokratian kautta omiin palveluihin, jotka ovat itse rahoittaneet verovaroin. Yksi haastateltava ilmaisi, että nyt sote-palveluista päättää aiempaa pienempi joukko isosta alueesta, ja muilla ihmisillä ei ole käytännössä mitään todellista vaikutusvaltaa näihin asioihin.

Osa kunnanjohtajista pelkäsi, että ihmiset menettävät uskonsa demokratiaan ja lakkaavat äänestämästä. Jos aluevaaleissa äänestää, ja alueellista edustusta ei kuitenkaan saada lävitse, niin äänestäjät saattavat heijastella omaa vaikutusvaltaansa myös kunta-politiikkaan ja kuntavaalien äänestysprosentti putoaa entisestään. Jos ihmiset kokevat, ettei äänestämällä vaikuta mihinkään, niin he saattavat jättää kokonaan äänestämättä.

- (9) Eli sitten tavallaan se mandaatti heikkenee sillä, että nythän on jo esimerkiksi EU vaaleissa ollut se havaittavissa, että ihmiset kokee, että hei, että mä en pysty tällä mihinkään vaikuttamaan, niin jätäpä sitten äänestämättä. Sehän on sehän on pahin isku mitä meidän demokratialle voi tulla, että ihmiset ei koe, että sillä voi enää vaikuttaa asioihin.

Kunnan demokratiaa ja nykyistä mallia pidettiin suurimmaksi osaksi hyvänä ja toimivana. Yksi yhteinen iso huoli kaikilla kunnanjohtajilla oli demokratiaan liittyen. Kunnanjohtajia huolestuttaa kuntavaalien lähestyessä, että löytyykö tarvittava määrä innokkaita ja hyviä ehdokkaita seuraaviin kuntavaaleihin. Tätä näkemystä tukee myös teorioosuuden Kyöstin (2024, s. 15) nosto siitä, että on tunnistettu demokratian murros ja äänestysaktiivisuus on laskenut, ja tämä herättää laajalti huolta päätöksenteon tulevaisuudesta. Kunnissa on tunnistettu tämä haaste.

Kunnanjohtajien mielestä politiikan tekeminen on muuttunut vaativammaksi, jolloin kompleksinen toimintaympäristö vaatii päättäjiltä sen, että he ovat monesta eri asiasta perillä ja kykenevät suhteuttaa asioita toisiinsa. Toisaalta politiikkaa tehdään kahdessa tasossa, taustaverkostoissa ja julkisuudessa. He näkivät, että luottamushenkilönä toimiminen vaatii tietynlaista luonnetta, koska kuntapolitiikassa täytyy pystyä sitoutumaan ja toisaalta antaa välillä periksi myös itselle tärkeistä arvoista. Yksi kunnanjohtaja totesi, että politiikka on ikuista neuvottelua ja kompromissien tekemistä, eikä kunnanjohtajien mielestä kaikista ole siihen. Erityisesti yksi kunnanjohtaja nosti osaavien työntekijöiden rekrytointia isommaksi haasteeksi hyvien ehdokkaiden saamisen vaaleihin. Kunnanjohtajat kokivat valtuutetuilla olevan tärkeä rooli, jossa he edustavat paikallistuntemusta ja -osaamista. Luottamushenkilötyöskentelystä osa kunnanjohtajista totesi, ettei ole väliä, ajaako luottamushenkilö omaa etuaan vai yleistä etua, koska oman edun

tavoittelu on usein myös kuntalaisen etu yleensäkin. Osa kunnanjohtajista taas oli sitä mieltä, että kokonaisnäkemysten ymmärtäminen on välttämätöntä ja huonoimmat luottamushenkilöt ovat yhden asian ihmisiä, eikä se palvele kunnan etua.

Kunnanjohtajat kokivat kuntien johtoryhmät pääosin hyvinkin uudistusmielisiksi. Sen sijaan luottamushenkilöt koettiin rauhallista uudistamislinjaa edustavaksi, joita on välillä vaikea innostaa luoviin ratkaisuihin, vaikka yksittäisissä poliitikoissa onkin erittäin suuria yksilöllisiä eroja. Yksi kunnanjohtaja nosti, että tarvetta nähdään erityisesti nuoremmille luottamushenkilöille, koska kunnilla on tarve uudistua eikä vanhempi kaarti ole uudistuskäyviä, sillä he useimmiten haikailevat sitä vanhaa aikaa takaisin. Hän jatkoi, että heille nykytilan säilyttäminen on jo tietynlainen voitto, kun pitäisi siirtää katse tulevaisuuteen. Välillä kunnanjohtajista tuntuu, että luottamushenkilöt ja virkamiehet pelaavat eri joukkueissa ja kyrräilevät toisiaan epäluuloisesti. Sen sijaan tulisi ajatella, että ollaan yksi tiivis joukkue, joka ajaa yhdessä kunnan etua.

#### **5.5 Palveluiden keskittyminen ja kuntien välinen kilpailu**

Kunnanjohtajien näkemykset palveluiden keskittämisestä erosivat voimakkaasti, vaikka suurin osa olikin sitä mieltä että palvelut tulevat keskittymään entisestään. Toisessa ääripäässä kunnanjohtaja piti erittäin tärkeänä jokaisen kyläkoulun ja palveluiden säilyttämistä, kun toisessa ääripäässä oleva vastasi, että kuntien palveluiden keskittäminen on tätä päivää ja tulevaisuutta, eikä palveluita edes yritetä saada kuin päätaajamaan.

- (10) Meidän tulee ottaa huomioon että palvelut keskittyvät. Ne keskittyvät koko Suomen alueella mutta myös kunnissa. Jos on monitaajaminen kunta niin tulee tehdä arvovalintoja.

- (11) Mä pidän hyvänä itse asiana itse asiassa, että palveluita keskitetään, mutta ei ole mitään järkeä että niitä on joka kunnassa. Että olisi joka kunnassa lääkäri joka päivä, koska nää on nää uuden sukupolven lääkärit, niin eihän ne semmoiseen rupea. Ne haluaa kehittyä työssä ja ne haluaa sen työyhteisön siihen ja ne haluaa tuen. Niin sellaiset yhden lääkärin asemat ei oo tulevaisuutta.

Osa kunnanjohtajista siis ajatteli kuntien palveluiden keskittymisen olevan tätä päivää, ja että siihen tulisi pyrkiä entistä voimakkaammin. Nämä mielipiteet koskivat sekä kuntien omia palveluverkkoja että hyvinvointialueiden palveluverkkouudistuksia.

- (12) No meillähän on selkeä strategia siitä, että me kehitetään kuntaa siten, että kylät elää ja meidän palveluverkko on niin lähellä niitä kyläläisiä kun mahdollista. Elikä tästä nyt puhutaan, koska meidän palveluverkkohan on tietysti pitkälti tää varhaiskasvatus ja perusopetus. Me ollaan päätetty, että pyritään kyläkoulut säilyttämään, niin että tää asuinpaikkana ihmisiä houkuttelee. (--) Mutta tää meillä on se kuitenkin se, että me emme ole niinku keskittämässä asioita, vaan me yritetään pitää palvelut mahdollisimman pitkään tuolla kylillä.

Kunnanjohtajien näkemys keskittämisestä näkyy kuntien toiminnassa voimakkaasti, sillä he, jotka puolustivat lähipalveluiden tärkeyttä, heidän kunnissaan tuntui olevan myös monipuolisimmat palvelut. Yksi kunnanjohtaja muistutti, että vaikka syntyvyys on pienentynyt, niin palveluntarve ei ole kuitenkaan yhtään vähentynyt. Hän jatkoi, että vaikka väestönkehitys on ailahtelevaista, ja ajaudutaan kouluverkkokeskusteluihin, niin merkittävä tekijä on se, että etenkin pienempien kyläkoulujen kustannukset ovat lähes yhtä isot kuin että siellä olisi enemmänkin oppilaita. Eli suhteessa pienen oppilasmäärän pyörittäminen on kallista, koska lähes samalla rahalla opetusta voisi antaa paljon isommalle porukalle.

Kysyttäessä kuntien välisestä kilpailusta, niin puolet kunnanjohtajista vastasivat, että kuntien välinen kilpailu tulee voimistumaan entisestään ja puolet olivat sitä mieltä, että se on kohtuuttoman kovaa jo nyt, mutta ei välttämättä tästä enää voimistu. Yhteinen näkemys on, että kunnat tulevat kilpailun myötä profiloitumaan ja kilpailu tietyn tyyppisistä yrityksistä ja asukkaista tulee kiristymään. Kanta-Hämeessä profiloituminen on

vielä alkutaipaleella, ja kunnanjohtajat uskoivat sen johtuvan siitä, että maakunnan sijaintia voidaan pitää hyvänä, jolloin kuntien päättäjät ja/tai johtoryhmä ovat saattaneet ajatella, että kunta tulee pärjäämään hyvin joka tapauksessa. Sote-uudistuksen myötä kunnat ovat kuitenkin alkaneet aktiivisemmin pohtia elinvoimakysymyksiä. Yksi kunnanjohtaja nosti esiin, että Pirkanmaan ja Uudenmaan kunnat ovat profiloitumisensa Kanta-Hämettä edellä. Kanta-Hämeessä on 3 omanlaistaan seutukuntaa, mutta koettiin, ettei kunnissa ole välttämättä ole isoja differoitumistekijöitä. Kuntalaisten voi olla vaikea sanoa, mikä erottaa oman kunnan toisesta. Toisaalta, kuntien välinen kilpailu nähtiin myös hyvänä asiana, koska se sparraa kuntia tekemään asioita entistä paremmin. Konkreettisesti kilpailu näkyy esimerkiksi isojen hankkeiden ja tehtaiden sijoittumisissa. Suurin osa kunnanjohtajista kuitenkin nosti esiin sen, että esimerkiksi ison tehtaan sijoittuminen naapurikuntaan tai lähialueelle on lottovoitto koko seutukunnalle.

Hyvinvointialueen palveluverkkouudistus ja terveysasemien karsiminen koetaan uhkatekijäksi oman kunnan elinvoimalle ja tulevaisuudelle. Kunnanjohtajat ovat pystyneet vaikuttamaan asioihin muun muassa hyvinvointialueelta tulleiden lausuntopyyntöjen kautta, mutta päätöksen tekee tällä alueella 59-jäseninen valtuusto, josta esimerkiksi Forssan seudun alueelta ei ole kaikista kunnista kuitenkaan edustusta. Kunnan tärkeäksi elinvoimakysymykseksi nähtiin sekä oman kunnan palveluverkko, mutta myös hyvinvointialueen palveluverkkomuutokset.

- (13) Ja jos sun kunta on sellainen, että sä et voi sanoa että siellä on vaikka terveysasema ja terveyspalvelut, niin kyllähän se hirvittävä mainetekijä tai negatiivinen mainetekijä on. Ja sitten taas että nyt kunnat joutuvat paitsi kamppailemaan siitä, että mikä näyttäytyy houkuttelevana niin myös siitä, että onko sieltä kunnan alueelta tai lähialueelta saatavissa niitä sote-palveluita.

Osa kunnanjohtajista nosti esiin, että lähipalveluita jäävät kunnat tulevat näivettymään, kun kuntaa ei nähdä enää yhtä vetovoimaisena.

- (14) Yhdenkään kunnan veto- ja pitovoima ei voi kyllä kaatua terveyskeskukseen, jos se ajatellaan niin, että se on siitä kiinni että menestykö se kunta vai ei, et onko siellä terveyskeskus, niin semmoinen kunta ei mun mielestä ole elinkelpoinen.”

Toisaalta, kunnanjohtajilla oli näkemyksiä myös vastakkaiseen suuntaan, eli heidän mielestään suurin osa kuntalaisista käyttää terveystalouksia niin harvoin, etteivät he huomaa lähipalveluiden puuttumista, kuin vasta sitten, kun heillä on asiaa terveyskeskukseen. Suurin osa palveluiden käyttäjistä matkustaa omalla autolla, joten satunnaista käyttöä varten voi ajaa pidemmänkin matkan.

#### **5.6 Tulevaisuuden osaaminen kunnissa**

Suurin osa kunnanjohtajista on huolissaan kuntien osaamisesta tulevaisuudessa. Osaajista kilpailevat kuntien lisäksi hyvinvointialueet. Joskus avoimiin työpaikkoihin hakijoita saattaa olla 90, toisinaan hakemuksia tulee vain yksi. Eli vaihtelu aloittain ja suhdanteittain on suuri. Kunta-alalla on pitkään puhuttu teknisen puolen ammattilaisten rekrytointihaasteista. Osa kunnanjohtajista uskoo, että koska rakennusalan suhdanteet ovat muuttuneet, on hakijoita taas jatkossa paremmin. Kunnilla on usein runsaasti hakijoita esimerkiksi suunnittelijan, koordinaattorin ja sihteerin työtehtäviin. Pulaa on varhaiskasvatuksen ammattilaisista ja erityisopettajista. Myös talousosaajat ja kuntien johdon tehtävät saattavat olla haasteellisia rekrytoita.

Kun kunnanjohtajilta tiedusteltiin, että onko julkinen sektori houkutteleva työnantaja, niin lähes kaikki toivat esiin, ettei julkisen sektorin houkuttelevuus ole tällä hetkellä parhaimmillaan. Kuntaa voidaan pitää tylsänä työnantajana, joka voi tarjota pitkän ja vakaan uran, mutta jossa ei välttämättä kehity hyväksi osaajaksi. Osa toi esiin pienten kuntien haasteen, jossa työnkuvat eivät ole selkeitä, jolloin työntekijä joutuu tekemään useaa eri tehtävää kerralla.

- (15) Meillä on varmaan se ongelma kun tänne joutuu, niin täällä ei pääse helpolla. Kun täällä tekee yhtä tehtävää niin on myös kymmenen muuta. Monet ei lähde sellaiseen kun on koulutettuja ja osaavia. Ne haluaa hyvän palkan ja tehdä vähemmän. Ne haluaa käyttää vapaa-aikaan kaiken mahdollisen ajan. Se on muuttunut ja se on vaan mennyt näin. Vapaa-ajan arvostus on noussut. Tälle me ei voida mitään. Me ei voida palkkaukselle mitään. Meillä ei ole tarjota ihanteellista työnkuvaa, että sä teet nämä ja nämä ja sitten sulla on näin paljon. Me mennään pienellä porukalla ja tässä joustetaan aina kaikki. Kunnanjohtajakin joutuu joustamaan. Kaikki joustaa. Se luo varmaan sen sitten että moni ei lähde tällaiseen.

Pienempien kuntien selkeä rekrytointihaaste on siis se, että kun tulee tekemään yhtä työtehtävää kuntaan, niin täytyy joustaa ja tehdä myös itselle kuulumattomia työtehtäviä. Yksi kunnanjohtaja nosti, että mitä koulutetumpi työntekijä on, niin sitä enemmän he haluavat tehdä vain omaa työtehtäväänsä ja keskittyä ydinosaamiseen. Näin ollen pienet kunnat kokevat herkästi, etteivät voi tarjota ihanteellista työnkuvaa korkeasti koulutetuille henkilöille. Etenkin nuorempia osaajia voi olla vaikeampi houkutella hakemaan kuntaan töihin.

Lähes yhtä mieltä kunnanjohtajat olivat siitä, että julkisen sektorin työpaikkojen haaste on kuntalaisten aktiivinen sosiaalisen median käyttö ja mahdollisten tylyjen palautteiden antaminen sosiaalisessa mediassa. Sen uhka karkoittaa osan potentiaalisista työnhakijoista, jotka mieluummin pysyttelevät yksityisellä sektorilla, josta julkinen arvostelu puuttuu lähes kokonaan. Kaikki eivät halua palautetta ja näkemyksiä kuntalaisilta, joita tulee pyytämättä. Kunnanjohtajat uskovat, että etenkin kunnan johtotehtäviin hakeutuminen saattaa vähentyä jatkossa sosiaalisen median ja mahdollisen julkisen ryöpytyksen pelossa. Myös hakuprosessien julkisuus tuo haasteita, sillä kaikki eivät halua nimeään julkisuuteen kun hakevat työtä. Yksityisellä sektorilla työnhaku on anonyymimpaa. Tämä vähentää heidän näkemyksensä mukaan muun muassa muun muassa kunnanjohtajiksi hakevien määrää.

Koettiin, että osaavaa työvoimaa olisi muissa maakunnissa tai oman maakunnan toisella laidalla, mutta heitä on vaikea saada houkuteltua hakemaan avoimia työpaikkoja.

Suurin osa työhakemuksista, etenkin pienten kuntien kohdalla, tulee heiltä, jotka jo asuvat kunnassa tai lähellä. Hakijoita saattaa olla vähän, toisinaan vain yksi, mutta osa kunnanjohtajista painotti, että yksikin hyvä riittää. Rekrytoinneista kysyttäessä kunnanjohtajien vastauksissa näkyi kunnan sijainti, sujuvat liikenneyhteydet ja kunnan suhtautuminen etätyöhön. Kunnanjohtajat kokivat, että osaajia on helpompi rekrytoida, jos kunta antaa laajan mahdollisuuden tai täyden etätyömahdollisuuden. Osa kunnanjohtajista ei kuitenkaan halua antaa mahdollisuutta etätyöhön, vaan hyväksyvät sen tosiasiassa, etteivät luultavasti saa sitoutettua henkilökuntaa kovin pitkäaikaisena, koska työntekijä tulee mitä luultavimmin aktiivisesti hakemaan töitä lähempää, esimerkiksi jos työmatkaa kertyy lähemmäs tunnin per suunta. Kunnat, joissa etätyöskentely on joustavaa, kertoivat rekrytointihaasteita olevan vähemmän. Erityisesti nuoremmat osaajat tuntuvat hakevan paremmin avointa työtehtävää, jos etätyömahdollisuus on tarjolla. Lisääntynyt etätyö kuitenkin haastaa johtajia ja esihenkilöitä ajankäytössä, sillä kaikki työntekijät ovat hitusen eri aikaan töissä. Yksi kunnanjohtaja nosti, että tietty polarisaatio vahvistuu, koska ahkeran ja sitoutuneen työntekijän hyvät puolet saattavat korostua etätöissä, mutta esimerkiksi työntekijän loppuunpalaminen jää herkästi huomaamatta. Tiedon jakaminen ja hiljainen tieto jää usein työntekijöille eikä sitä saa jaetua eteenpäin. Työhön perehdyttäminen etänä on myös haastavampaa. Kun työhuolien kanssa joutuu aina varaamaan virallisen kokouksen, niin se jää monesti tekemättä, koska sitä ei pysty puimaan ohimennen käytävällä.

Kanta-Hämeen väestö vähenee 20 000 ihmisellä. jolloin työvoiman määrä vähenee olennaisesti. Esimerkkinä kunnanjohtaja mainitsi, että Riihimäen seutukunnalla tämä tarkoittaa 3000 henkilön työvoiman määrän vähennystä. Yksi kunnanjohtaja nostaa esiin, että Kanta-Hämeen kuntia tulevaisuudessa haastaa osaajapula, jolloin kuntaliitoksien pohdinta saattaa tulla kyseeseen. Kunnat tarvitsevat riittävän hyviä osaajia, jotta kunnan toiminta voi jatkua. Osa kunnanjohtajista siis näki, ettei pelkkä talous ole olennainen haaste kunnille, vaan ennemminkin osaajapula. Erityinen haaste tulee olemaan niissä pienemmissä kunnissa, jossa työnkuva on laaja, jolloin työnkuva menee yli

oman substanssiosaamisen. Silloin siirrytään herkästi isomman kunnan tai hyvinvointi-alueen palvelukseen.

Haastatteluissa nousi esiin, että työelämän muutoksessa näkyy se, että ihmiset haluavat entistä enemmän tehdä yleisesti arvostettavaa työtä. Jos poliittisessa keskustelussa julkisen sektorin työntekijät koetaan pelkäksi kulueräksi, ei julkisen puolen avoimia työpaikkoja koeta houkuttelevana vaihtoehtona. Yksi kunnanjohtaja totesi, että työnhakijat myös peilaavat omia arvojaan suhteessa työnantajan arvoihin, joka haastaa kuntia, koska aiemmin kunnat pystyivät olemaan houkuttelevia työnantajia, mutta nyt asiantuntijatehtäviin haettaessa omat elämänarvot peilataan vahvasti siihen, että miten aikaa haluaa käyttää ja kenen hyväksi. Palkkaus ei aina olekaan se olennainen kysymys, vaan hakijan henkilökohtainen oma pohdinta, että minkä yhteisön hyväksi haluaa elämässään toimia. Siinä missä aiemmin kuntiin haettiin töihin, jos mielenkiintoinen tehtäväkuvaus osui kohdalle, tai lyhyen työmatkan vuoksi, nyt kunnan johtopaikoille hakevat ihmiset pohtivat, että haluavatko he tehdä aktiivisesti yhteistyötä juuri sen kunnanjohtajan kanssa joka kunnassa on. Johdon ja lähimpien alaisten joidenkin arvojen pitäisi jotenkin kohdata. Kunnanjohtajan mukaan sama ilmiö on nähtävissä toimialajohtajasta päällikkötasolle saakka, puolin ja toisin. Tiettyjen strategisten arvojen sekä kunnan ikiaikaisten arvojen tulee olla tasapainossa henkilökohtaisten arvojen kanssa, sillä jos ne ovat ristiriidassa, niin työnkuvasta tulee raskas ja epämieluisa, sillä silloin työntekijä joutuu myymään sielunsa työnantajalle. Nuoremmat ovat yhä kriittisempiä tämän suhteen, eivätkä välttämättä ole valmiita joustamaan.

Kunnan työntekijänä asiakaspalvelun rooli korostuu, mitä ei hakijat aina osaa ennalta arvioida. Esimerkiksi ulkoalueiden hoitaja joutuu kohtaamaan omat palkanmaksajansa työssään, ja he saattavat olla hyvinkin vaativia. Se haastaa teknisen puolen osaajien rekrytoinnissa, koska yksityisellä sektorilla työnsä saa tehdä enemmän rauhassa. Kuntien palkkataso ei myöskään ole välttämättä kovin kilpailukykyinen.

- (16) Moni tulee kuntaan kokeilemaan, ja sitten järkyttyy, kun ei olekaan sitä selkeää tehtävää mitä täällä tehdään.

Haastateltavista osa nosti esiin, että julkisuudessa saatetaan paheksua sitä, kun kuntien johtajat ja kunnanjohtajat hakevat parin tai muutaman vuoden jälkeen muualle töihin. Kunnanjohtajat pitävät tätä kuitenkin normaalina kiertona ja hyvänä asiana, jotta kunnat kehittyvät. Kuntalaiset ja poliitikot saattavat kuitenkin toisinaan nähdä asian niin, ettei kyseinen henkilö pidä työskentelystä siinä kunnassa. Normaalissa urakehityksessä kuitenkin hakeudutaan isompaan kuntaan töihin ja pienemmissä kunnissa aukeaa paikkoja uusille osaajille. Osa nosti esiin, että kuntien kehitys pysähtyy tai hidastuu, jos samat henkilöt istuvat kunnan johdossa vuodesta toiseen. Uudet näkemykset kehittävät kuntaa.

Kunnissa on ollut hyvinkin erilainen kulttuuri työntekijöiden työnkuvien suhteen. Osassa kunnista on ollut se haaste, että esimerkiksi talouden ja hallinnon osaajat ovat olleet sektorikohtaisia. Toiset kunnanjohtajat taas toivat esiin, että kunnassa kaikki ovat tottuneet tekemään kaikkea. Kun osassa kuntia työntekijöiden osaaminen on ollut hyvinkin kapeaa, niin rekrytoinneissa haasteena on osaavien työntekijöiden löytäminen, joilla olisi laajempaa kokemusta ja osaamista. Kunnanjohtajat olivat kuitenkin yksimielisiä siitä, että tulevaisuuden osaajat hallitsevat työelämän eri osa-alueita ja joutuvat olemaan todellisia moniosaajia. Tulevaisuuden kuntatyöntekijän tulee kuitenkin pystyä hallitsemaan monia eri asiakokonaisuuksia ja heiltä tulee löytyä osaamista digitaalisten palveluiden käyttämiseen ja kehittämiseen. Kunnissa on tunnistettu luvussa 5.3 oleva kuntalaisen roolin muutos, johon kunnan työntekijöiden tulisi kyetä vastaamaan. Toisaalta kohdan 5.4 demokratian murroshaasteeseen tulisi myös vastata ja kuntien pohdita aktiivisemmin, miten he saisivat kuntalaisten osallisuutta lisättyä. Kunnissa tarvitaan osaajia, jotka pystyvät vastaamaan näihin kuntien tulevaisuuden haasteisiin. Tällaisten osaajien kysyntä kunnissa tulee kasvamaan kunnanjohtajien arvioiden mukaan.

## 5.7 Kanta-Häme ja maakunnan tulevaisuuden näkymät

Kaikkien haastateltujen kunnanjohtajien mielestä oman kunnan sijainti ja ylipäättänsä koko Kanta-Häme sijaitsee hyvällä paikalla Pirkanmaan ja Uudenmaan välissä. Kanta-Häme elää kunnista, jotka koostuvat kylistä ja taajamista. Maaseutumainen asutus saa kunnanjohtajat miettelemään tulevaisuudesta, sillä sote-uudistuksen koetaan vauhdittavan kaupungistumista entisestään. Osa heistä pohti, että kun sote-alan työpaikat katoavat maalaiskyliltä palveluverkkouudistuksen myötä ja vanhukset kaipaavat palveluiden läheisyyteen, näivettyvätkö kylät entistä voimakkaammin? Se ajaisi koko maakunnan aivan uuteen haasteeseen, sillä uhka on, että ihmiset muuttavat mielummin Pirkanmaalle ja Uudellemaalle kuin Forssaan, Hämeenlinnaan ja Riihimäelle. Kunnanjohtajat toivovat päättäjiltä malttia ja kokonaiskuvan näkemistä koko maakunnan alueen tulevaisuudesta.

Kunnanjohtajien haastatteluissa nousi esiin yksi selkeä Kanta-Hämeen asukkaiden erityispiirre, eli tietynlainen negatiivinen asenne muutoksiin, jota yksi haastateltava kutsui uhat edellä-ajattelumalliksi. Eli sen sijaan, että asioissa nähtäisiin mahdollisuuksia, saatetaan asioita jättää turvallisuushakuisesti tekemättä. Tämä on yllättänyt muualta muuttaneet kunnanjohtajat, jotka eivät ole osanneet arvata tätä piirrettä maakunnassamme, eikä nämä kunnanjohtajat tunnista nähneensä tätä piirrettä niin voimakkaasti muilla seuduilla. Toisaalta, yksi kunnanjohtaja totesi, että ainakin on uhat kartoitettu tehokkaasti, niin tiedetään hyvin mitkä asiat voi mennä mönkään.

- (17) Huomasin kyllä eron edellisiin maakuntiin, missä olen ollut, että täällä joka kehitysjutusta mietitään just niitten uhkien kannalta, että mitkä kaikki vois mennä mönkään. Jos joku esittää jonkun asian, entä jos, entä jos, entä jos. Mutta siinähan tulee paras lopputulos kun hyvästä ideasta etsii niitä huonoja puolia kuin että jos huonosta etsitään hyviä.

Tämä Kanta-Hämeen alueella esiintyvä uhat edellä-ajattelumalli saa kuitenkin haastateltavat pohtimaan, jätetäänkö kehitystyötä tekemättä ja asioita kokeilematta juuri epäonnistumisen pelon vuoksi. Kuntien kehittämässä ja uusia asioita kokeillessa, vaikka parhaansa yrittää, voi välillä myös epäonnistua. Sekä kuntalaisilta että luottamus-

henkilöiltä toivottiin tietynlaista luottamusta ja välillä myös lupaa epäonnistua, sillä se on osa kunnan kehitystä.

Kanta-Hämeen tulevaisuus jakoi kunnanjohtajien mielipiteitä. Toiset toivovat esiin, että yhteistyöllä pitäisi rakentaa Kanta-Hämettä elinvoimaisemmaksi ja aktiivisemmaksi, kun taas osa totesi, että Kanta-Häme piristyy kyllä tekemättäkin, jo sijaintinsa puolesta. Oman kunnan menestyksen koettiin olevan tiiviissä kytköksessä lähikuntiin. Eniten nostettiin oman seutukunnan osuutta oman kunnan menestyksekkääseen tulevaisuuteen ja hyvinvointivointiin, mutta myös sillä koettiin olevan merkitystä, miten koko maakunta menestyy. Toisin sanoen se, että oma kunta menestyy, tarkoittaa sitä, että alueen yritykset menestyvät ja kunnan omat palvelut menestyvät. Se tarkoittaa elinvoimaista seutukuntaa, jossa elävät hyvinvoivat kuntalaiset.

Osa kunnanjohtajista oli mielteliäitä sen suhteen, onko maakuntamme tarpeeksi yhtenäinen. Tällöin nostettiin myös esiin näkemyksiä, että Kanta-Hämeen maakunta hajoaa tulevaisuudessa, jolloin pohjoispuoli (mm. Hämeenlinna) liittyy Pirkanmaahan ja eteläpuoli (mm. Riihimäki) Uudenmaan maakuntaan. Kunnanjohtajat muistuttivat, että Kanta-Häme saa asukkaita Pirkanmaalta ja Uudeltamaalta, ei niinkään muista maakunnista. Osa kunnanjohtajista nosti kuntaliitoksia pohdiskellessaan esiin Hämeenlinnan kuntaliitokset. Hämeenlinnan seudun kuntaliitoksen kautta liittyivät 1. tammikuuta 2009 Hauho, Hämeenlinna, Kalvola, Lammi, Renko ja Tuulos yhteen yhdeksi kaupungiksi, jonka nimeksi tuli Hämeenlinna. Osa kunnanjohtajista kokee, että kuntaliitoksen myötä alueet saivat arpia, jotka eivät ihan heti parane. Tämä negatiiviseksi koettu kuntaliitos on osalla mielessä kuntaliitoksia pohtiessa, joten sen perusteella he eivät mielellään lähde kokeilemaan sitä oman kunnan kohdalla. Kuntaliitoksissa nähtiin hyötyvän ennen kaikkea kaupunki tai isoin paikkakunta.

Kunnanjohtajat muistuttivat, että olemme sitten missä vain Suomessa, niin olemme globaalien virtauksen pyöriteltävänä. Näin ollen esimerkiksi maailmalla meneillään oleva sota tai pandemia vaikuttavat kuntiin olennaisesti. Myös teoriaosuudessa Kuntaliiton

julkaisussa (2022) todettiin, että suurilla globaaleilla myllerryksillä on tapana vaikuttaa olennaisesti myös kuntiin. Kunnanjohtajat ovat selkeästi samaa mieltä, sillä jokainen toi haastatteluissa jollain tavalla tämän seikan esiin. Heidän mielestään on tärkeää, että kunta säilyy reagoimiskykyisenä ja pystyy vastaamaan näihin haasteisiin, joita ilmaantuu, usein yllättäen. Toisaalta, vaikka esimerkiksi pandemia aiheutti kunnille haasteita, samalla nousi myös maaseudun arvostus, ja myös Kanta-Hämeestä käytiin aktiivisemmin kauppaa mm. vapaa-ajan kodeista. Tärkeänä pidettiin valmiutta vastata erilaisiin haasteisiin, joita kunnat tulevat jatkossa kohtaamaan yhä enemmän juuri globalisoinnin vuoksi.

#### **5.8 Sivistyksen rooli tulevaisuuden kunnassa**

Historiallinen sote-uudistus muuttaa yhteiskuntaamme. Palvelujärjestelmää uudistetaan ja kehitetään sekä tuodaan uudenlaisia ja nykyaikaisia ratkaisuja. Onko yhteiskuntaamme seuraava askel sivistysalueet, jotka voisivat toimia hyvinvointialueiden rinnalla? Muutostarpeet tunnistettiin aikanaan sote-sektorilla, joten kunnanjohtajilta tiedusteltiin heidän ajatuksia mahdollisista sivistysalueista.

Kunnanjohtajat toivat esiin, että sote-uudistuksen myötä kuntien talousnäkyvät ovat muuttuneet epävarmemmaksi mm. valtionosuusrahoituksen uudistamisen vuoksi. On selvää, että kaikkien kuntien kohdalla oppilasmäärät tulevat vähenemään, jolloin kunnille tulee eteensä pohtia tulevaisuuden kouluverkkoa ja mahdollisia muutostarpeita. Kaikki kunnanjohtajat tunnistivat tulevaisuuden haasteet oppilasmäärän vähenemisen suhteen ja osa nosti esiin myös tulevaisuuden osaamistarpeiden tunnistamisen, jotta osaavaa työvoimaa on myös tulevaisuudessa. Monissa kunnissa on aloitettu talouden tasapainottamisohjelmat, jolloin myös kouluverkkoa tarkastellaan kriittisesti ja osassa kunnista on suunniteltu kouluverkon mittavia supistuksia.

Kysymys sivistysalueista sai kunnanjohtajat mietteliäksi. Osa näkee, että sivistyspuolella tulee tapahtumaan isoja muutoksia siinä missä sote-sektorillekin ja muutos sivistysalu-

eisiin siirtymisestä olisi jopa toivottu. Suurin osa on kuitenkin sitä vastaan, ja perusteluina kunnanjohtajat käyttivät sitä, ettei kunnalla olisi enää tarkoitusta eikä pohjaa toimia itsehallinnollisena toimijana. Haastateltavien mielestä muutos sivistysalueisiin tarkoittaisi sitä, että tulevaisuudessa kuntia ei enää olisi, vaan ehkä sitten alueita hallinnoitaisiin seutukuntien tai maakuntien laajuudella, jossa toimisi sekä erillinen hyvinvointialue että sivistysalue. Kuntaan jäisi muutoksen jälkeen lähinnä enää pelkkä tekninen puoli. Pohdintaa sai myös taloudelliset seikat. Jos tulisi sivistysalueet, miten haastavaa valtion olisikaan jakaa valtionosuuksia hyvinvointialueen, sivistysalueen ja kuntien välillä.

Yhteinen näkemys oli, että perusopetus tulisi pitää lähellä, eli kouluverkkoa ei supistettaisi liialti, jos mahdolliset sivistysalueet tulisivat. Suopeampia oltiin sen sijaan toisen asteen opetuksesta, jossa voisi olla eri tavalla mahdollisuuksia isompien kokonaisuuk-sien hallinnasta. Silloin etäopetuksella voisi olla enemmän roolia, jotta esimerkiksi vieraiden kielten opetustarjontaa saataisiin lisättyä yhteistyöllä useamman koulun kesken. Perusopetus nähdään siis vahvasti kuntien lähipalveluna, mutta toisen asteen osalta yhteistyömahdollisuudet nähdään laajempina, jolloin koulutustarjonta voisi olla nykyistä laadukkampaa, jos esimerkiksi lukioiden opetustarjontaa saadaan laajennettua yhteistyötä lisäämällä.

Kunnanjohtajilla oli kuitenkin vankka toive, että jos sivistysalueet tulevat, ei valmisteluun mene yhtä kauan aikaa kuin hyvinvointialueiden valmisteluun kului aikaa. Toisaalta yhteinen vahva näkemys oli, että jos sivistysalueet tulisivatkin, ei se tapahdu lyhyellä aikavälillä. Se tarkoittaisi niin suurta muutosta kuntien perustehtävään.

## 6 Johtopäätökset ja pohdinta

Tämän työn tarkoituksena on lisätä ymmärrystä sote-uudistuksen vaikutuksista yhteis-kuntaamme erityisesti kunnan näkökulmasta. Tutkimuksen ensimmäinen tavoite oli haastattelujen avulla selvittää, miten kunnanjohtajat näkevät sote-uudistuksen muut-tavan kuntaa. Toisena tavoitteena oli ymmärtää, millaisia tulevaisuudenodotuksia kun-nanjohtajilla on tulevaisuuden kunnasta.

### 6.1 Keskeiset havainnot

Tässä luvussa tutkimustulokset on kerätty havainnollistavaan kuvaan, jossa on tiivistetty tämän pro gradu -tutkielman keskeiset tulokset, jotka on esitelty laajemmin luvussa 5.



Kuva 4. Keskeiset havainnot

**TALOUS.** Kunnanjohtajat johtavat kuntia epävarmuuksien keskellä, sillä rahoitusjärjestelmä uudistetaan ja kuntien täytyy sopeutua tuottamaan palvelut pienemmillä valtionosuuksilla. Tätä kuitenkin haastaa väestörakenne, koska eniten valtionosuuksia maksetaan muun muassa lapsista ja yli 85-vuotiaista, eli tulorakenteeseen vaikuttaa olennaisesti kuntien väestörakenne. Samalla pitkään jatkunut nollakorkotaso toistaiseksi päättynyt, ja nyt kunnat joutuvat pohtimaan, kuinka lainojen korot saadaan maksettua.

**KUNTALAISTEN ROOLI.** Osallistuva kuntalainen on muuttunut vuosien saatossa laadukkaita palveluja vaativaksi asiakkaaksi. Osassa kunnista on haasteena tässä taloustilanteessa tarjota kuntalaisille laadukkaat ja kattavat palvelut. Kaikilla kuntalaisilla ei ole tietoa siitä, milloin palvelut tuottaa hyvinvointialue, ja milloin kunta, ja kunnanjohtajat toivovat, että hyvinvointialue panostaa aktiiviseen viestintään alueella.

**DEMOKRATIA.** Kuntalaisia huolettaa päätäntävällän siirtyminen laajemmalle alueelle sosiaali- ja terveyspalveluissa. Samalla yhä harvempi kuntalainen innostuu lähtemään ehdolle kuntavaaleihin, vaikka kuntien johtaminen perustuu dualistiseen johtamiseen, eli kuntia johtavat sekä luottamushenkilöt että viranhaltijat. Kuntien tulee pohtia, miten he voisivat kasvattaa kuntalaisista aktiivisia kunnan jäseniä, jotka haluavat osallistua kuntapolitiikkaan.

**PALVELUIDEN KESKITTÄMINEN JA KUNTIEN VÄLINEN KILPAILU.** Kuntien kiristynyt taloustilanne saa ne uudistamaan palveluverkkojaan. Myös lapsia syntyy yhä vähemmän, jonka vuoksi kouluverkon karsiminen voi olla järkevää. Kunnat kokevat kilpailua etenkin lähikuntien kesken. Keskeinen kysymys on, miten ne saisivat houkuteltua kuntaan lisää asukkaita ja yrityksiä. Näyttää siltä, että kunnat joutuvat jatkossa pohtimaan, että millä keinoin ne tulevat erilaistumaan ja erottautumaan muista kunnista. Toisaalta kuntien erilaiset taloustilanteet tulevat erilaistamaan kuntia joka tapauksessa.

**OSAAMINEN.** Kuntien tulevaisuuden osaaminen nousi suureksi tulevaisuuden haasteeksi. Osa kunnanjohtajista toi esiin, ettei kunnat välttämättä enää houkuttele nuoria

osaajia. Etenkin pienemmissä kunnissa työnkuvat ovat usein epäselvempiä kuin yksityisellä sektorilla, joka saa uuden osaajan herkästi hakemaan uutta työpaikkaa esimerkiksi isommasta kunnasta tai hyvinvointialueelta. Työnhakijat etsivät yhä useammin työtä, jota voi tehdä ainakin osittain etänä. Tämä muutos on haastanut kuntien työkuultuuria ja työtavat ovat muuttuneet. Haasteena on se, että kunnissa on myös pitkään kunnissa työskennelleitä henkilöitä, joilla ei ole valmiuksia tai osaamista käyttää työssään digitaalisia järjestelmiä tai keinoja osallistaa kuntalaisia aktiivisemmin.

**MAAKUNTA.** Maakunnan menestymisen nähtiin syntyvän yhteistyöllä. Kunnissa pidettiin tärkeänä, että erityisesti seutukunnittain tehdään yhteistyötä laajalti. Oman kunnan menestymisen ja hyvinvoinnin takana nähtiin olevan myös maakunnan, mutta varsinkin seutukunnan, menestyminen. Esimerkiksi viereiseen kuntaan sijoittuva suuri tehdas tuo laajalti positiivista virettä.

**SIVISTYS.** Kunnat vastaavat jatkossakin sivistyspalveluista. Kuntien sivistyspalveluiden rooli on korostunut ja kunnista puhutaan toisinaan sivistyskuntina. Tutkimustuloksesta voidaan päätellä, että kunnanjohtajat ovat halukkaita yhteistyöhön esimerkiksi toisen asteen osalta, mutta sivistysalueet hyvinvointialueiden rinnalla ei näytä olevan ainaakaan lähitulevaisuuden asia.

**KUNNAN TEHTÄVÄT.** Kunnan tehtäväkentässä nousi haastatteluissa selkeät muutostarpeet. Koettiin, että kuntiin jäänyt yksinäisten hautaaminen olisi hyvä siirtää hyvinvointialueelle, koska aiemmin kunnissa sitä hoitaneet työntekijät ovat sote-uudistuksen myötä siirtyneet hyvinvointialueiden työntekijöiksi. Sen sijaan hyvinvointialueen puolelle siirtynyt oppilashuolto haluttaisiin takaisin kunnan hoidettavaksi.

## 6.2 Kunnanjohtajien näkemykset sote-uudistuksen jälkeen

Aineiston perusteella voidaan todeta, että suurin osa kunnanjohtajista uskoo sote-uudistuksen olleen hyvä ratkaisu yhteiskunnallemme. Kuntia ennakoimattomasti rasit-

taneet sote-kustannukset ovat siirtyneet hyvinvointialueiden harteille. Osa tosin odotti ja toivoi ratkaisua nopeammin, sillä valmistelu hallituskaudesta toiseen on pitänyt kunnat pitkään odotustilassa. Kunnanjohtajien mielestä sekä valtakunnallisesta politiikasta että kuntapolitiikasta puuttuu pitkäjänteinen poliittinen tuki, joka haastaa kuntien johtamista.

Kunnanjohtajat näkevät sote-uudistuksen olleen tyypillinen hallinnon uudistus, jolloin loppukäyttäjä on unohtunut. Heidän mukaansa sote-uudistus aloitettiin pohtimalla, millainen hallinto uudistuksessa tehdään, kun ensin olisi pitänyt pystyä pohtimaan käyttäjäystävällisyyttä ja kenelle palveluita luodaan. Myös teoriaosuudessa Jäntti (2016, s. 59) nosti saman asian esiin, että hallinnon uudistuksille tyypillistä on kaavamaisuus, jolloin unohdetaan paikallisuuden merkitys. Suomessa uudistuksia suunnitellessa unohtuu siis usein kontekstuaalisuus. Kunnanjohtajat toivoivat, että jatkossa uudistuksia tehdessä huomioitaisiin loppukäyttäjät paremmin ja palveluita uudistettaisiin aidosti käyttäjälähtöisesti.

Kunnissa elää huoli hyvinvointialueilla vuokralla olevien sote-kiinteistöjen tulevaisuudesta. Hyvinvointialueet keskittävät palveluitaan ja kunnille tulee jäämään runsaasti tyhjeneviä sote-kiinteistöjä. Niiden vaikutukset kuntien talouteen ovat suuria, sillä kiinteistöt ovat usein huonokuntoisia ja tiloja on vaikea vuokrata tai myydä eteenpäin. Suuri määrä kiinteistöjä tulee tarjolle samaan aikaan, mikä väistämättä aiheuttaa ylitarjontaa. Kunnilla itsellään ei ole kovinkaan paljon ideoita mitä näille tyhjeneville tiloille tehdään, päinvastoin, kunnilla on usein jo muutenkin liikaa tyhjillään olevia neliöitä esimerkiksi kunnantaloilla, muun muassa työelämän muutoksen vuoksi, jolloin osa työntekijöistä on siirtynyt etätyöhön. Sen lisäksi palveluverkkouudistusten myötä kiinteistöjä saattaa vapautua kunnan käytöstä lisää. Kunnanjohtajat kokevat, että hyvinvointialueet hakevat säästöjä kuntien kustannuksella, mutta veronmaksajan näkökulmasta säästöjä ei kuitenkaan tule, sillä tyhjenevät sote-kiinteistöt jäävät joka tapauksessa veronmaksajien maksettavaksi.

Osa Kanta-Hämeen kunnista tulee menettämään palvelupisteensä hyvinvointialueen palveluverkon karsimisen vuoksi. Nyholm ja muut (2017, s. 82) muistuttivat, että polarisaatiokehityksessä voidaan tunnistaa negatiivinen ja positiivinen kierre. Jos alue on jo valmiiksi väestöään menettävä, ja palvelut karsiutuvat, seuraako negatiivinen tapahtuma lopulta toinen toistaan? Selvää on, että koko maakunnalle tällaiset hiipuvat alueet ovat tappio. Kunnanjohtajat myös uskovat, että kuntalaisten eriarvoisuus kasvaa sote-uudistuksen vuoksi, koska yhä useammalla peruspalveluiden ääreen pääseminen on pidemmän matkan takana. Erhola ja muut (2019) nostivat esiin, että polarisoituminen ja eriarvoisuuden lisääntyminen alueittain on suuri haaste, sillä perusterveydenhuollossa asuinpaikka ja työmarkkina-asema vaikuttavat siihen ketkä sote-palveluiden ääreen lopulta pääsevät (s.230). Isoksi yhteiskunnalliseksi haasteeksi voidaan siis nähdä se, että hyvinvointialueiden palveluverkkojen karsiminen saattaa eriarvoistaa kuntia. Sote-uudistuksen tavoitteena oli luoda tasa-arvoisempi palvelujen saatavuus ja vähentää ihmisten välisiä terveys- ja hyvinvointieroja, mutta eriarvoistuuko kunnat ja maakunnat juuri uudistuksen vuoksi, vaikka alun perin tarkoitus oli juuri päinvastainen?

### **6.3 Kunnanjohtajien tulevaisuudenodotukset**

Kunnanjohtajien näkemykset kuntien määrästä niin Suomen kuin Kanta-Hämeen maakunnan alueella vaihtelivat laajasti. Osan mielestä kuntien määrä tulisi pysyä samana, perusteluina käytettiin muun muassa sitä, että monien kuntien Suomi on rikkaus. Toinen ääripää kannatti voimakasta kuntauudistusta ja toi esiin, että Kanta-Hämeessä tulisi 11 kunnan sijaan olla 3 kuntaa, koska on resurssien hukkaan heittämistä, että jokaisessa kunnassa on omat johtajat, kun samalla porukalla voitaisiin pyörittää isompaa kuntaa. Perusteluina oli myös, että Suomessa on 100 kuntaa joihin ei synny luokallistaakaan lapsia, ja kun valtionosuuksia maksetaan enemmän alle 16-vuotiasta lapsista ja nuorista, on mahdotonta rakentaa tulevaisuutta tällaisiin kuntiin. Silloin kehittämistyö päättyy ja hidas näivettyminen alkaa, joka ei palvele alueen asukkaita lainkaan. Kunnat joutuvat joka tapauksessa tekemään säästötoimenpiteitä ja seuraamaan tarkemmin

taloutta. Kunnanjohtajien näkemysten mukaan kuntien YT-neuvottelut yleistyvät. Kunnat tulevat siis lopulta uudistumaan joko vapaaehtoisesti tai vastentahtoisesti.

Kunnanjohtajien selkeä näkemys on, että oman kunnan kohdalla kuntaliitoksiin ei ole tarvetta. Kuitenkin useampi näki, että muilla kunnilla luultavasti tulee tarvetta kuntaliitoksiin. Vain yksi kunnanjohtaja totesi, että omassa kunnassa asiasta keskustellaan viiden vuoden aikajänteellä. Useimmilla haastateltavilla oli negatiivinen mielikuva kuntaliitoksista ja muistuttivat, että hyvinvointialueissakin näkee sen, etteivät isommat hartiat aina tarkoita sitä, että palvelut ja hyvinvointi paranisi.

Kuntien elinvoimaan liitettiin vahvasti palveluverkko ja kouluverkko. Osa kunnista selkeästi keskitti palvelunsa päätaajamiin, kun osassa taas puhuttiin laajojen lähipalveluiden puolesta. Maakunnastamme löytyy siis hyvinkin erilaisia esimerkkejä. Myös teoriaosuudessa Kyösti (2024) totesi, että Suomen peruskouluista on lakkautettu 55 prosenttia ja kehityssuunta on, että pienistä yksiköistä palvelut keskitetään kuntakeskuksiin (s. 63). Selkeää on, että kehityssuunta myös Kanta-Hämeessä on se, että kuntien palveluverkkoa tullaan supistamaan ja samalla hyvinvointialue supistaa omaa palveluverkkoaan.

Teoriaosuudessa kunnallisen itsehallinnon kolmiossa (kuva 3) on lueteltu itsehallinnon edellytykset. Kunnassa tulee olla toimivat ja riittävät peruspalvelut, vakaa ja kestävä talous sekä asukkaiden mahdollisuudet vaikuttaa kunnan toimintaan. Jos haastatteluja peilaa tähän kolmioon, on ymmärrettävää, että osa kunnanjohtajista kyseenalaisti miten kunnan tulevaisuuden käy, jos samalla hyvinvointialueet vähentävät palvelupisteitä ja kunta supistaa palveluverkkoaan. On hyvä pohdinnan aihe, mitkä ovat toimivat ja riittävät peruspalvelut ja kuinka lähellä niiden tulisi sijaita. Huolta ei ollut niinkään niissä kunnissa, joissa palvelut säilyvät, vaan niissä, jossa ne poistuvat. Myös asukkaiden vaikutusmahdollisuudet eroavat kunnissa selkeästi, sillä toisissa kunnissa asukkaat pyritään todella ottamaan huomioon ja toiset jättävät sen vähemmälle huomiolle. Va-

kaan ja kestävän talouden saavuttaminen tulee olemaan haaste kunnille, joihin niiden tulee nyt vastata niin, että kaikki kolmion kulmat toteutuvat.

Tulevaisuuden osaajat ovat entistä tarkempia työ- ja vapaa-ajan tasapainosta. Haasteltavien näkemyksien perusteella voidaan todeta, että kunnissa täysin etänä suoritettavien työtehtävien määrä tulee lisääntymään. Suurimmassa osassa Kanta-Hämeen kunnista hallinto- ja toimistotyöstä etätöiden tekeminen ainakin osittain on mahdollista, mutta selkeästi työntekijöiden vaatimukset etätöistä kasvavat ja osaavat työntekijät voivat valikoida työnantajansa. On tiedossa, että kunta-alalta tulee runsaasti eläköitymään väkeä tämän vuosikymmenen aikana. Lisäksi työntekijöistä ovat kilpailemassa hyvinvointialueet, jotka tarvitsevat yhtä lailla esimerkiksi taloushallinnon ja ICT:n osaajia. Kuntien tulee pystyä vastaamaan muuttuneisiin työelämän vaatimuksiin, jotta myös jatkossa kunnissa riittää osaavaa henkilökuntaa.

Kunnanjohtajat olivat huolissaan siitä, että saadaanko kuntalaisia enää mukaan paikallispolitiikkaan. Myös Paananen (2022, s. 47) nosti esiin, ettei paikallispoliittista aktiivisuutta enää nähdä houkuttelevana vaihtoehtona. Jos kunnissa alkaa olla pulaa innokkaista luottamushenkilöistä, niin mikä tulee olemaan kuntien tulevaisuus? Jäntti (2016) nosti, että kunnalla voidaan nähdä olevan demokratiatehtävä, taloustehtävä, yhteisötehtävä ja hyvinvointitehtävä (s. 9), niin demokratiatehtävällä on tärkeä osa kuntien olemusta. Kunnallinen itsehallinto on siis kuntalaisten itsehallintoa omassa kotikunnassaan. Kuntien tulisi miettiä uudenlaisia tapoja aktivoida kuntalaisia, ja näyttää, että kuntalaisten ääntä arvostetaan jotta kuntalaiset oppisivat aktiivisiksi kuntavaikuttajiksi niin äänestäjinä, ehdokkaina kuin aktiivisina yhteisön jäseninä yhteisöllisyyttä kasvattaen.

#### **6.4 Tutkimuksen luotettavuus**

Tutkielman laatua on tarkkailtu kriittisesti tutkielman kirjoittamisen eri vaiheissa Hirsjärven ja Hurmen (2008) ohjeiden mukaisesti niin, että tutkimusta tehdessä voidaan

puhua laaduntarkkailusta ja haastatteluissa laatua on tarkkailtu tutkimuksen eri vaiheissa. Se tarkoitti tässä pro gradu -tutkielman kirjoitusprosessissa teknisestä välineistöstä huolehtimista, hyvän haastattelurungon (teemojen) laatimista ja haastattelupäiväkirjan ylläpitämistä. Haastattelut on myös litteroitu pian haastattelujen jälkeen, kuten ohjeistus on. Kun haastattelut ovat laadukkaasti toteutettu, myös itse tutkimus on luotettavampi (s. 184–185). Ensin tätä pro gradu -tutkielmaa valmistellessa on pohdittu tarkkaan, millaisen teemarungon mukaan kunnanjohtajia haastatellaan sekä miten ja millaisia lisäkysymyksiä heille esitetään, jotta tutkielmasta saataisiin mahdollisimman onnistunut. Haastattelut tallennettiin sekä puhelimen sanelimella että tietokoneen Teams-ohjelmalla. Näin varmistettiin, että jos haastattelun tallentaminen epäonnistuu tai tiedosto katoaa toisesta ohjelmasta, on se vielä toisessa tallessa.

Ruusuvuori ja muut (2019) nostavat esiin, että haastattelututkimuksessa prosessi voidaan nähdä jatkumona, jossa aineiston analyysi seuraa aineistonkeruuta. He lisäävät, että asiantuntijahaastatteluja kuitenkin käytetään faktuaalisen kuvauksen rakentamiseen, jolloin haastatteluaineiston keruu ja aineiston analyysivaihe lomittuvat yhteen (s. 316–317). Tutkimuksessa haastateltiin kunnanjohtajia, ja Ruusuvuori ja muut (2019) muistuttavat, että heillä on viranhaltijana vahva ohjesäännöstö, ja nämä henkilöt usein tuottavat kuvan siitä, miten asiat etenevät luotettavasti tai miten niiden määritettyjen menettelytapaan tulisi edetä (s. 322). Tämän ammatillisuusmuurin ylittäminen saattaa olla hyvin vaikeaa, jolloin tutkija ei välttämättä saa totuudenmukaista kuvaa aiheesta. Tämä on pyritty ottamaan haastattelutilanteissa huomioon ja rakentaa luottamussuhde, jotta haastateltavat pystyisivät olla rentoja ja tuoda mielipiteitään rohkeasti esiin.

Tätä pro gradu -tutkielmaa kirjoittaessa minulla on itselläkin roolini Kanta-Hämeessä eri näisten luottamustehtävieni kautta. Olen Janakkalan kunnanvaltuuston jäsen, Kanta-Hämeen maakuntavaltuuston jäsen ja Kanta-Hämeen aluevaltuuston jäsen. Olen myös töissä Kanta-Hämeen hyvinvointialueella taloussuunnittelijana. Osa kunnanjohtajista tiesi minut etukäteen näistä luottamustoimista, ja toin avoimesti nämä seikat ja roolini maakunnan alueella esiin ennen haastatteluja.

## 6.5 Jatkotutkimusaiheet

Alkaessani kirjoittamaan tätä pro gradu -tutkielmaa pohdin, että lähtisinkö lähestymään tätä aihepiiriä kompleksisuusteorioiden kautta. Rittel määritteli ongelmat kesyiksi, monimutkaisiksi tai pirullisiksi (wicked problems). Pirullinen ongelma on usein yhteiskunnallinen ongelma, johon ei ole oikeita tai väärää ratkaisuja, vaan ratkaisut voidaan määritellä huonommiksi, paremmiksi tai tarpeeksi hyviksi.

Nyt kun olen saanut tutkielmani valmiiksi, olen vakuuttunut siitä, että sote-uudistus on malliesimerkki pirullisesta ongelmasta. Taustalla on monia yhteen kietoutuneita tekijöitä ja haastetta aiheuttaa niin moninaiset toimintakulttuurit kuin eri toimijoiden kilpailevat arvopohjatkin. Jos nyt lähtisin kirjoittamaan aiheesta väitöskirjaa, lähtisin lähestymään sote-uudistusta pirullisena ongelmana.

## Lähteet

- Ahonen V-V., Kaunismaa E. & Matsson L. (2022) *Valtion ja hyvinvointialueiden välille rakennetaan uudenlaista yhteistyötä*. Valtiovarainministeriö. Noudettu 16.11.2022 osoitteesta <https://vm.fi/-/valtion-ja-hyvinvointialueiden-valille-rakennetaan-uudenlaista-yhteistyota>
- Airaksinen J. (2009). *Hankala hallintouudistus*. Akateeminen väitöskirja, Tampereen yliopisto.
- Alasuutari P. (2011). *Laadullinen tutkimus 2.0*. Vastapaino.
- Averio P., Koskinen A. & Laesterä E. (2019). *Kuntien talous ja rahoitus*. Kunnallissalan kehittämissäätö. Otavan Kirjapaino Oy.
- Cairney P. (2012). *Understanding Public Policy: Theories and Issues*. Palgrave macmillan.
- Erhola M., Herrala J. & Hiilamo H. (2019). *Syteen vai soteen asiantuntijoiden avulla*. Yhteiskuntapolitiikka 84 2019:2.
- Eronen A. & Landén P. (2022). *Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen*. Sosiaalibarometri 2022. SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry.
- Grönroos S. (2014). *Kunnat kuntoon! Puheenvuoroja kuntien ongelmista ja mahdollisuuksista*. Tammerprint Oy.
- Hakola J., Huikko K., Korento S., Lehtonen S., Mehtonen M., Punakallio M., Rainio H., Vaine J., Vuorento R & Ylitalo M-R. (2017). *Kuntatalous - monen muuttujan summa*. Suomen Kuntaliitto.
- Hautausoimilaki 6.6.2003/457. Finlex. Noudettu 4.5.2024 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030457#L8P23>
- Haveri A. (2022). *Pormestari haastaa kunnanjohtajan - onko johtamismallilla väliä?* Kunnallissalan kehittämissäätöön Polemia-sarjan julkaisu nro 122. Otavan Kirjapaino Oy.
- HE241/2020, Hallituksen esitys. (2020). Noudettu 18.10.2022 osoitteesta [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE\\_241+2020.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_241+2020.pdf)
- Hiilamo H. (2021). Tutkimukseen perustuvan asiantuntijatiedon käyttö päätöksenteossa: esimerkkinä sote-uudistus. *Hallinnon tutkimus* 40 (2).

- Hirsjärvi S. & Hurme H. (2008). *Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun käytäntö*. Gaudeamus Helsinki University Press.
- Hirsjärvi S. & Hurme H. (2022). *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Gaudeamus Oy.
- HS, Helsingin Sanomat (2024). *Hallitus selvittää jo tällä viikolla koulujen psykologien ja kuraattoreiden siirtämistä takaisin kuntiin – Psykologi-liitto ennustaa kaaosta*  
Noudettu 4.5.2024 osoitteesta <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010344102.html>
- Huikko K. & Majava J. (2021). Kuntaliiton yleiskirje 2/2021. Noudettu 12.5.2024 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/yleiskirjeet/2021/kansallinen-julkisen-hallinnon-strategia-ja-kansallinen-julkisten-hankintojen>
- Hujala A. & Taskinen H. (2020). *Uudistuva sosiaali- ja terveysala*. Tampere University Press.
- Härmälä E. & Ala-Nissilä O. (2021). *Seutukaupungit ja voimavarojen Suomi*. Kunnallisan alan kehittämissäätöön Polemia-sarjan julkaisu nro 120. Otavan kirjapaino Oy.
- Jalonen H. (2020). *Sote-uudistus - kompleksisuusteoreettinen tulkinta*. Hallinnon tutkimus 4/2020.
- Jalonen H. (2023). Kompleksisuusajattelun hyödyntäminen politiikkaa ja hallintoa käsittelevässä tutkimuksessa. doi: <https://doi.org/10.37452/politiikka.136450>
- Jalonen H. (2024). A complexity theory perspective on politico-administrative systems: Insights from a systematic literature review. doi <https://doi.org/10.1080/10967494.2024.2333382>.
- Jäntti A. (2016). *Kunta, muutos ja kuntamuutos*. Tampere University Press. Kunnallisan alan kehittämissäätö. Vammalan kirjapaino Oy.
- Kaunismaa E., Nerg P., Karhunen M. & Majava J. (2021). *Julkisen hallinnon strategia: Näin suomalaista julkista hallinto uudistetaan 2020-luvulla*. Vol 40 Nro 1 (2021): Hallinnon Tutkimus.
- Kettunen P. (2002). *Kuntien eloonjäämisen taito*. Kunnallisan alan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisu, nro 35.

- Kinnula, P., Malmi T. & Vauramo E. (2015). *Miten sote-uudistus toteutetaan?* Kunnallisan kehittämissäätöön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 91. Vammalan kirjapaino Oy.
- Kinnula, P., Malmi T. & Vauramo E. (2014). *Saadaanko sote-uudistuksella tasalaatua?* Kunnallisan kehittämissäätöön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 82. Vammalan kirjapaino Oy.
- Kuntalaki 10.4.2015/410. Finlex. Noudettu 15.5.2024 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410>
- Kuntaliitto, (2024). *Maakuntien liitot*. Noudettu 6.5.2024 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/kuntaliitto/tietoa-kunnista-ja-kuntayhtymista/maakuntien-liitot>
- Kuntaliitto. (2022). *Uudistuvat, erilaistuvat ja elinvoimaiset kunnat. Kuntaliiton hallitusohjelmataavoitteet 2023*. Noudettu 15.1.2024 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2022/2204-uudistuvat-erilaistuvat-ja-elinvoimaiset-kunnat-kuntaliiton>
- Kurvinen A., Jolkkonen A., Lemponen V. & Kahila P. (2022). *Pienten kuntien strategiat ja luovat ratkaisut*. Kunnallisan kehittämissäätöön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 114. Otavan kirjapaino Oy.
- Kyösti A. (2024). *Kuntien luottamushenkilöjohtajat politiikan ja hallinnon rajavyöhykkeellä*. Tampereen yliopiston väitöskirjat 988. Akateeminen väitöskirja.
- Kyösti A., Paananen H., Airaksinen J., Haveri, A & Lajunen S. (2022). Luottamus vaaka-  
laudalla - tarkastelussa ylimmän kuntajohdon kompleksiset kriisit. Hallinnon tutkimus 3/2022.
- Laesterä E. (2023). Kunnat hyvinvointialueiden perustamisen jälkeen. Kunnallisan kehittämissäätöä.
- Laesterä E. & Silomäki H. (2022). Kunnat ja sopeutus - keinoja ja kokemuksia elämän arjesta. Kuntaliitto.
- Laki hyvinvointialueista. Finlex. 29.6.2021/611. Noudettu 15.5.2024 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2021/20210611>

- Leppänen P., Sorvettula J. & Valli-Lintu A. (2024). *Hyvinvointialue. Järjestäminen, hallinto ja halous*. Alma talent Oy.
- Lähdesmäki K. (2011). *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen*. Toim. Hyyryläinen E. & Viinamäki O-P. Noudettu 16.5.2024 osoitteesta [https://www.u-wasa.fi/materiaali/pdf/isbn\\_978-952-476-340-0.pdf](https://www.u-wasa.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-340-0.pdf)
- Marshall, A. (1965). *Local Government in the Modern World*. University Of London Press.
- Nerg P. & Karhunen M. (2022). *Kunnat ja valtio uudistavat julkista hallintoa yhdessä*. Valtiovarainministeriö. Noudettu 16.11.2022 osoitteesta <https://vm.fi/-/kunnat-ja-valtio-uudistavat-julkista-hallintoa-yhdessa>
- Niemivuo, M. (2022). *Uusi aluehallinto - Hyvinvointialueista maakuntaitsehallintoon?* Helsingin Kamari Oy.
- Nyholm, I., Haveri A., Majoinen, K. & Pekola-Sjöblom M. (2017). *Tulevaisuuden kunta*. Acta 264. Suomen kuntaliitto, Tampereen yliopisto ja valtionvarainministeriö. Kuntatalon paino.
- Paananen H. (2022). *Vuorovaikutteistuva kuntajohtaminen*. Tampereen yliopiston väitöskirjat 710.
- Pollitt C. & Bouckaert G. (2017). *Public management Reform: A Comparative Analysis - into the Age of Austerity*. Oxford University Press.
- Ruusuvuori J. & Nikander P. & Hyvärinen M. (2019). *Haastattelun analyysi*. Vastapaino.
- Ryynänen M. (2001). *Kuntayhteisön johtaminen*. Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 28. Vammalan Kirjapaino Oy.
- Sandberg, S. (2022). *Kunta-valtiosuhteen ajankohtaiset trendit ja kehittämishankkeet pohjoismaissa*. Kuntaliitto. Kuntaliiton julkaisusarja Uutta kunnista 4/2022.
- Saukkonen P. & Majoinen K. (2022). *Monipaikkaisuus kuntien voimavarana*. Kuntaliiton julkaisusarja Uutta kunnista 6/2022.
- Sauri P. (2017). *Kunnat jälkeen sotien*. Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 108. Otavan kirjapaino Oy.
- Sinervo, L-M. (2011). *Kunnan talouden tasapaino monitulkintaisena ilmiönä*. Akateeminen väitöskirja, Tampereen yliopistopaino Oy - Juvenes Print.

- Sosiaali- ja terveysministeriö a. *Verotuksen muutokset*. Noudettu 16.11.2022 osoitteesta <https://soteuudistus.fi/verotuksen-muutokset>
- Sosiaali- ja terveysministeriö b. *Kuntien rahoitus ja omaisuus*. Noudettu 16.11.2022 osoitteesta <https://soteuudistus.fi/kuntien-rahoitus-ja-omaisuus>
- Sosiaali- ja terveysministeriö c. *Omaisuusjärjestelyt*. Noudettu 16.11.2022 osoitteesta <https://soteuudistus.fi/omaisuusjarjestelyt>.
- Stenvall, J., Vakkala H., ja Sandberg S. (2017). *Kelluvat kunnat. Reaaliaikainen arviointitutkimus sote- ja maakuntauudistuksen ja tulevaisuuden kunnan valmistelusta*. ARTTU2-ohjelman tutkimuksia nro 2. Acta nro 265. Lapin yliopisto, Tampereen yliopisto, Åbo Akademi ja Suomen Kuntaliitto.
- THL. (2022). *Kunnan hyvinvointikertomus*. Noudettu 29.12.2022 osoitteesta <https://thl.fi/fi/web/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/hyvinvointijohtaminen/hyvinvointijohtaminen-kunnassa/kunnan-hyvinvointikertomus>
- Tilastokeskus. *Alueluokitustiedot 2024*. <https://www.stat.fi/fi/luokitukset/luokitustiedotteet/>
- Tuomi J. & Sarajärvi A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Tammi.
- Uusikylä, P., Virtanen P., Jalonen H., Lintinen U. ja Keitamo Harri. (2024). *Maailman paras julkinen hallinto? Julkisen hallinnon strategian merkitys suomalaiselle hallinnon kehittämiseksi*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:9.
- Valtioneuvosto. (2019). Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019: *Osallistava ja osaava Suomi - sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta*. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31. Noudettu 25.4.2024 osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3>.
- Valtioneuvosto. Sosiaali- ja terveysministeriö. (2021, 2. marraskuuta). *Aluevaltuutetun opas*. (EP3550817A1-2019-10-09). Noudettu 18.10.2022 osoitteesta <https://soteuudistus.fi/documents/16650278/17455303/Aluevaltuutetun+opas.pdf/92005f95-de3e-f595-1a97-777922d59f4f/Aluevaltuutetun+opas.pdf?t=1635837086225>

- Valtioneuvosto. (2023). *Vahva ja välittävä Suomi*. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston julkaisuja 58/2023. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-763-8>.
- Valtiovarainministeriö. (2020a). *Julkisen hallinnon uudistamisen strategia*. Noudettu 25.4.2024 osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-684-8>
- Valtiovarainministeriö. (2020b). *Kunnat käännekohdassa? Kuntien tilannekuva 2020*. Noudettu 25.11.2022 osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-065-5>.
- Valtiovarainministeriö a. Valtiovarainministeriön verkkosivut. Noudettu 16.11.2022 osoitteesta <https://vm.fi/sote-uudistus>
- Valtiovarainministeriö b. Valtiovarainministeriön verkkosivut. Noudettu 15.5.2024 osoitteesta <https://vm.fi/hyvin-vointialueiden-tehtavat-ja-toiminta>
- Veronmaksajain Keskusliitto ry. (2024). *Julkiset menot*. Noudettu 15.5.2024 osoitteesta <https://www.veronmaksajat.fi/tutkimus-ja-tilastot/suomen-verot-ja-menot/julkiset-menot/#d84bec93>
- Vihriälä E. (2014). *Sosiaali- ja terveystalouden uudistusten taloudellisten vaikutusten arviointi*. Valtiovarainministeriö. Noudettu 29.12.2022 osoitteesta <https://vm.fi/julkaisu?pubid=3406>.
- Viinamäki O-P. & Katajamäki M. 2015. *Luottamuksesta elinvoimaa kunnille*. KAKS – Kunnallisan alan kehittämissäätiö. Vammalan kirjapaino Oy.
- Virtanen T., Ahonen P., Syväjärvi A., Vartiainen P., Vartola J. ja Vuori J. (2011). *Suomalaisen hallinnon tutkimus - mistä mitä, minne?* Tampereen Yliopistopaino Oy - Juvenes Print.
- Åkerberg, P. (2017). *Budjetointi 2020-luvulla*. Alma Talent Oy.

## Liitteet

### Liite 1. Saatekirje (kutsu haastatteluun)

13.1.2024

Kutsu haastatteluun

Lähestyn sinua asiantuntijuutesi vuoksi, sillä kunnanjohtajana sinulla on tutkielmani kannalta arvokasta tietoa. Teen pro gradu -tutkielmaa aiheesta Tulevaisuuden kunta - Kanta-Hämeen kunnanjohtajien näkemyksiä kuntien tulevaisuudesta sote-uudistuksen jälkeen. Tutkimuksella pyrin kartoittamaan, (1) miten sote-uudistus muuttaa kuntien asemaa ja (2) miten Kanta-Hämeen kunnanjohtajat näkevät sote-uudistuksen muuttavan kuntaa ja miten he näkevät kuntien tulevaisuuden.

Opiskelen Vaasan yliopistossa hallintotieteiden maisteriksi ja tutkielma valmistuu vuoden 2024 aikana. Haastattelu kestää enintään tunnin verran ja se voidaan pitää esimerkiksi kunnantalolla tai etäyhteyden avulla. Haastattelut nauhoitetaan ja saatuja vastauksia tulen käyttämään pro gradu -tutkielmani analyysiosassa. Antamanne vastaukset käsitellään luottamuksellisesti ja nimettöminä.

Olen sinuun puhelimitse yhteydessä viikon X aikana tai voit myös vaihtoehtoisesti ehdottaa sinulle sopivaa ajankohtaa klo X välisenä aikana. Toiveena on, että sinulla löytyisi aikaa haastatteluun X aikana. Haastattelussa tulen kysymään ajatuksiasi sote-uudistuksesta kuntasi kannalta esimerkiksi rahoituksen riittävyyden ja kuntasi tulevaisuuden kannalta.

Kun tutkielma valmistuu, tulen lähettämään sen sinulle, jolloin myös sinä saat arvokasta tietoa siitä, millainen on tulevaisuuden kunta ja miten muut kunnanjohtajat asian näkevät.

Pro gradu -tutkielmani ohjaajan nimi on professori Harri Jalonen [harri.jalonen@uwasa.fi](mailto:harri.jalonen@uwasa.fi).

Ystävällisin terveisin

Noora Tammilehto

**Liite 2. Haastatteluiden teema-alueet**

1. Sote-uudistuksen vaikutukset kuntaan tässä vaiheessa
  - a) positiiviset vaikutukset
  - b) negatiiviset vaikutukset
  
2. Kuntien välinen kilpailu
  - a) asukkaista
  - b) yrityksistä
  
3. Kuntaliitokset
  - a) Lisääkö sote-uudistus kuntaliitoksia?
  - b) Uskotko, että kuntaliitokset tulevat ajankohtaisesti oman kuntasi kohdalla?
  
4. Poliitiikka
  - a) valtakunnan politiikka
  - b) kuntapolitiikka
  
5. Maakunta
  - a) Kuinka Kanta-Häme pärjää
  - b) maakuntamme kilpailuvaltit ja missä parannettavaa
  
6. Kuntien välinen kilpailu
  - a) onko kilpailua
  - b) tuleeko mahdollinen kilpailu koventumaan
  
7. Kunnan johtoryhmä ja kunnan mahdollisuudet vastata haasteisiin
  - a) oletko tyytyväinen oman kunnan johtoryhmään ja työntekijöihin
  - b) onko työntekijöillä mielestäsi riittävää kompetenssia kehittää kuntaa
  
8. Kunnan rekrytointi
  - a) yleiskuva
  - b) onko haasteita saada rekrytoitua, jos on, niin minkä alan osaajia
  - c) onko haasteet muuttuneet lähiaikoina
  - d) etätyön merkitys rekrytoinneissa
  
9. Organisaation rakenne, onko muuttunut uudistuksen myötä ja miten
  
10. Kunnan talous ja muutokset
  - a) oletko huolissasi kuntasi tulevaisuudesta
  - b) miten näihin voisi vastata
  
11. Muut huolenaiheet ja uhat
  
12. Kunnan ja maakunnan tulevaisuuden mahdollisuudet