



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Miika Nummela

Budjetointi strategisena johtamisen välineenä kuntien väestörakenteen muutoksessa

Johtamisen akateeminen yksikkö
Hallintotieteiden kandidaatin tutkielma
Julkisen toiminnan johtaminen

Vaasa 2026

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Miika Nummela		
Tutkielman nimi:	Budjetointi strategisena johtamisen välineenä kuntien väestörakenteen muutoksessa: Kandidaatin tutkielma		
Tutkinto:	Hallintotieteiden kandidaatti		
Koulutusohjelma:	Hallintotieteiden kandidaatin tutkinto-ohjelma		
Opintosuunta:	Julkisen toiminnan johtaminen		
Työn ohjaaja:	Maare Helmiö		
Valmistumisvuosi:	2026	Sivumäärä:	42

TIIVISTELMÄ:

Tutkielmassa tarkastellaan, kuinka väestörakenteen muutos vaikuttaa suomalaisten kuntien budjetointiin strategisena johtamisen välineenä. Tutkielma on toteutettu kirjallisuuskatsauksena hyödyntäen aiempaa tutkimusta. Väestörakenteen muutos monimutkaisena ilmiönä vaikuttaa sekä kuntien talouteen että kuntien palvelutarpeeseen. Keskeisiä muutostekijöitä ovat väestön ikääntyminen, muuttoliike sekä maahanmuutto. Väestörakenteen muutoksen heikentämä tulopohja ja samaan aikaan toive palveluiden kehittämisestä luovat ristiriidan strategian ja budjetin välille. Resurssit eivät riitä kehittämishankkeisiin, mutta kehittämättömyys heikentää kunnan elinvoimaisuutta.

Tämän seurauksena strategiat näyttäytyvät usein hyvin kunnianhimoisia suhteessa käytettävissä oleviin resursseihin. Budjetti voidaan nähdä strategiaa ja resursseja sovittavana mekanismina, eikä niinkään strategisena ohjausvälineenä. Budjetin rooli voidaan myös nähdä keskeisenä päätöksenteon välineenä, sillä siinä tehdään konkreettisia valintoja, jolloin siihen liittyy vahvempi poliittinen sitoutuminen. Kunnissa keskeiseksi haasteeksi muodostuu budjetoinnin ja strategian välisen tasapainon löytäminen niin, että ne toimisivat toisiaan tukevin mekanismeina. Ratkaisukeinoina korostuvat palveluiden sopeuttaminen tai tulopohjan kehittäminen oikean suuntaisen muuttoliikkeen avulla. Tulosten perusteella budjetoinnin roolia kunnissa ei voida tulkita yksiselitteisesti strategian ohjausvälineeksi tai itsenäiseksi päätöksenteon välineeksi.

AVAINSANAT: väestörakenne, kunnallistalous, budjetointi, strateginen johtaminen, julkinen hallinto

Sisällys

1	Johdanto	4
2	Väestörakenteen muutos kunnissa	7
2.1	Väestörakenteen muutoksen pääpiirteet Suomessa	7
2.2	Vaikutukset kuntatalouteen	9
2.3	Vaikutukset kuntien palvelutarpeeseen	11
3	Budjetointi julkisessa hallinnossa	15
3.1	Budjetoinnin perusongelma ja funktio	15
3.2	Budjetoinnin kehitys ja nykyiset suuntaukset	17
4	Budjetointi strategisena johtamisen välineenä kunnissa	24
4.1	Strateginen julkisjohtaminen ja sen yhteys budjetointiin kunnissa	24
4.2	Strateginen budjetointi kuntien väestörakenteen muutoksessa	26
4.3	Budjetoinnin rajallinen rooli strategisessa johtamisessa	31
5	Yhteenveto	36
	Lähteet	39

1 Johdanto

Suomen väestörakenne on nähty jo pitkään merkittävänä haasteena. Nykyisin koko maan tasolla väestöluvun odotetaan kasvavan merkittävästi seuraavina vuosikymmeninä. Syntyvyyden ollessa edelleen laskussa, väestökasvun ennustetaan perustuvan pitkälti maahanmuuttoon. Yli 65-vuotiaiden määrä on kasvamassa samanaikaisesti merkittävästi, mikä heikentää väestöllistä huoltosuhdetta nykyisessä väestörakenteessa. Ilman nettovoittoista maahanmuuttoa huoltosuhteen heikkeneminen asettaisi merkittäviä paineita useiden kuntien taloudelle. (Tilastokeskus, 2024.)

Väestörakenteen muutokset eivät vaikuta kuntien talouteen samalla tavalla. Eri alueille sijoittuvat ja erikokoiset kunnat kohtaavat erilaisia haasteita väestörakenteen muuttuessa. (Valtiovarainministeriö, 2020.) Joidenkin kuntien on integroitava maahanmuuttoa tehokkaammin, kun taas toisten keskityttävä sopeuttamistoimiin huoltosuhteen heikentyessä. (Heino ja Jauhiainen, 2020, s. 73–89) Tässä korostuu strategisen johtamisen rooli kunnissa. Kuntien tulee strategian avulla yhdistää sisäiset kyvykkyydet ja muuttuva ulkoinen toimintaympäristö. (Boyne ja Walker, 2010, s. 89.)

Budjetointi voidaan nähdä keskeisenä strategian toteuttamisen välineenä. Budjetti on väline, jonka avulla strategia konkretisoituu resurssien kohdentamisen kautta, mutta samalla se toimii tavoitteita rajaavana tekijänä, joka määrittää, mikä on realistista. Tämä korostuu väestörakenteen muutoksen keskellä palvelutarpeiden ja tulopohjien muuttuessa. (Bryson ja George, 2020, s. 9.) Budjetointi on muuttunut joustavammaksi julkisyhteisöjen toiminnan ohjausvälineeksi viime vuosikymmenien aikana. Lainsäädäntö määrittää edelleen budjetoinnin pakolliset elementit, mutta lisääntynyt liikkumavara budjetoinnissa tuo myös uudenlaisia vastuita päättäjille. (Luomala ja Puumala, 2010, s.19.)

Budjetoinnin rooli muuttuu ulkoisen toimintaympäristön muutosten seurauksena, ja Samanaikaisesti budjetoinnin omat toimintalogiikat ovat muuttumassa. Budjetoinnin kannalta onkin merkittävää, mikä on senhetkinen hallitseva institutionaalinen logiikka.

Keskeinen kysymys on, voidaanko logiikoita käyttää samanaikaisesti rinnakkain vai tulisiko aina siirtyä yhdestä logiikasta toiseen. (Grossi ja muut, 2018, s. 1840–1841.) Tämä voidaan nähdä keskeisenä, koska eri logiikat ohjaavat budjetointia eri tavoin, mikä vaikuttaa päätöksenteon prioriteetteihin. Robinson ja Brumby (2005, s. 9–10) huomaavatkin, että tiettyjen budjetointimallien on huomattu toimivan tehokkaammin tietyillä sektoreilla. He myös toteavat, että budjetointimallien käyttö on usein rajallista, minkä vuoksi on tärkeää huomioida organisaation ja toimintasektorin erityispiirteet.

Tutkielmassa pyritään yhdistämään edellä kuvattuja teemoja ja tarkastelemaan niiden keskinäistä riippuvuutta. Huomio kohdistuu erityisesti siihen, miten kuntien väestörakenteellinen muutos vaikuttaa kuntien taloudelliseen toimintaympäristöön. Lisäksi tarkastellaan kuinka budjetointi ja strateginen johtaminen kytkeytyvät toisiinsa näihin muutoksiin vastaamisessa. Kuntia ei tarkastella homogeenisena joukkona, vaan tutkielmassa huomioidaan niiden erilaiset lähtökohdat ja toimintaympäristöt.

Aiemmassa tutkimuksessa on tunnistettu strategisen johtamisen ja budjetoinnin välinen yhteys, mutta niiden välinen kokonaisvaltainen yhteys jää hyvin pinnalliseksi. Erityisen epäselväksi jää, millainen budjetoinnin rooli on suhteessa strategiseen johtamiseen: onko budjetointi strategiaa ohjaava väline, vai strategian toimeenpanon väline. Väestörakenteen muutosta, kuntataloutta ja budjetointia on tarkasteltu melko paljon yksittäisinä ilmiöinä, mutta harvemmin yhtenä kokonaisuutena. Tässä tutkielmassa tarkastellaan näitä yhtenäisenä kokonaisuutena ja pyritään analysoimaan, kuinka yksittäiset osa-alueet vaikuttavat toisiinsa.

Tutkielman päätutkimuskysymys on: Miten väestörakenteen muutos vaikuttaa kuntien budjetointiin strategisena johtamisen välineenä? Alatutkimuskysymykset ovat:

- Miten budjetointi kytkeytyy kuntien strategiseen johtamiseen?
- Millaisia budjettikäytäntöjä kunnissa ja julkisessa hallinnossa nykyisin käytetään, ja miten näiden nähdään kehittyvän?

- Miten väestörakenteen muutos vaikuttaa kuntien taloudelliseen toimintaympäristöön ja budjetointiin?

Tutkimusmenetelmänä käytetään kuvailevaa kirjallisuuskatsausta. Tämän takia lähteiden valinnassa ei ole noudatettu tiukasti rajattua hakuprosessia, vaan painotettu ilmiön kannalta keskeistä ja relevanttia tutkimusta. Tutkimuskysymyksiin vastataan hyödyntämällä aiempaa tutkimusta väestörakenteen muutoksesta kuntien toimintaympäristössä, sekä budjetoinnin roolia osana strategista johtamista. Tavoitteena on yhdistää keskeiset teemat ja muodostaa synteesi niiden välisistä yhteyksistä.

Lähdevalinnoissa on painotettu vertaisarvioituja tutkimuksia sekä julkisen hallinnon raportteja, jotka valittiin niiden ajankohtaisuuden ja kuntatalouteen liittyvän relevanssin perusteella. Tilastolliset lähteet ovat pääosin kotimaisia, ja niiden avulla kuvataan suomalaisten kuntien nykytilannetta. Kansainvälisiä tutkimuksia hyödynnettiin ilmiöiden tarkastelussa sekä teoreettisesta että empiirisestä näkökulmasta, ja ne valittiin niiden sovellettavuuden perusteella Suomen kuntakontekstiin.

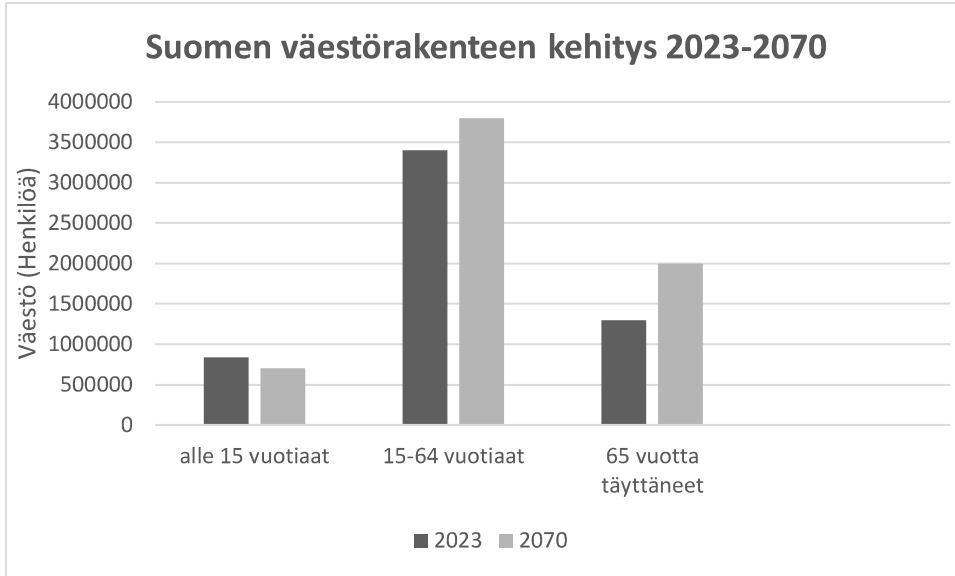
Tutkielman aihe on tärkeä ja ajankohtainen, sillä väestörakenteen muutos muuttaa kuntien toimintaa ja luo taloudellisia haasteita. Budjetoinnin rooli on tässä tilanteessa keskeinen. Oikein toteutettuna budjetointi mahdollistaa palveluiden järjestämisen myös muuttuvassa toimintaympäristössä. Budjetointia ei kuitenkaan tule nähdä yksittäisenä tekijänä, vaan osana laajempaa päätöksentekoa ja strategista johtamista. Tutkielman tavoitteena on avata keskeisten teemojen välistä yhteyttä ja muodostaa kokonaiskuva väestörakenteen muutoksen vaikutuksista kuntien strategiseen budjetointiin.

2 Väestörakenteen muutos kunnissa

Suomen kuntien palvelurakenne ja taloudellinen toimintaympäristö ovat murroksessa väestörakenteen muuttuessa. Väestön ikääntyminen, syntyvyyden lasku ja alueellinen muuttoliike vaikuttavat sekä kuntien tulopohjaan, palvelutarpeeseen, että menokehitykseen. Erityisesti pienet ja muuttotappioalueille sijoittuvat kunnat kohtaavat suhteellisesti suurempia haasteita. Tässä luvussa tarkastellaan väestörakenteen muutosta kuntien näkökulmasta. Luvussa tuodaan esiin kuntien lähtökohdat ja tulevaisuusnäkymät sekä arvioidaan näiden taloudellisia ja palvelullisia vaikutuksia.

2.1 Väestörakenteen muutoksen pääpiirteet Suomessa

Tilastokeskuksen (2024) mukaan Suomen väestön ennustetaan kasvavan nykyisestä 5,6 miljoonasta noin 6,5 miljoonaan asukkaaseen vuoteen 2070 mennessä. Tämän kasvun uskotaan johtuvan suurilta osin nettomaahanmuutosta, jonka ennustetaan olevan noin 40 000 vuodessa pitkällä aikavälillä. Alle 15-vuotiaiden määrä laskisi 832 000 nuoresta noin 700 000 nuoreen. 15–64-vuotiaiden määrän ennustetaan nousevan 3,4 miljoonasta noin 3,8 miljoonaan 2050-luvulla. Suomessa oli vuoden 2023 lopussa 65 vuotta täyttäneitä noin 1,3 miljoonaa, ja määrän ennustetaan kasvavan vuoteen 2070 loppuun mennessä 2 miljoonaan. Väestö Suomessa on tulevaisuudessa vanhenemassa merkittävästi. Tämä korostaa tarvetta huomioida kehitys osana strategista budjetointia. Tämä kehitys merkitsee kasvavaa painetta kuntien palveluille ja rahoitukselle. Kehityksen keskeiset piirteet on havainnollistettu kuviossa 1.



Kuvio 1. Suomen väestörakenteen kehitys 2023–2070. Tilastokeskus (2024)

Väestöllinen huoltosuhde ilmaisee, kuinka monta ei-työikäistä on sataa työikäistä kohden. Kuvio osoittaa erityisesti yli 65-vuotiaiden osuuden kasvun sekä nuorempien ikäluokkien suhteellisesti pienenevän pitkällä aikavälillä. Väestöllisen huoltosuhteen ennustetaan heikkenevän erityisesti Etelä-Savossa, Ahvenanmaalla ja Kymenlaaksossa, jossa sen ennustetaan olevan vuonna 2045 noin 79–85. Parhaimmillaan sen ennustetaan olevan vuonna 2045 Uudellamaalla ja Pirkanmaalla, missä se on noin 51–56. (Tilastokeskus, 2024.)

Huoltosuhteen suuret alueelliset erot ovat huolestuttavia. Tämä lisää kuntien välistä eriarvoisuutta sekä taloudellisessa kantokyvyssä että palvelujen järjestämisessä. Pienemmissä kunnissa eläketulojen osuus veronalaisista ansiotuloista on viime vuosina ollut nousussa. Alle 2000 asukkaan kunnissa palkkatulot muodostavat veronalaisista ansiotuloista noin 52 prosenttia, kun yli 100 000 asukkaan kaupungeissa palkkatulot ovat noin 70 prosenttia. Tilastot viittaavat siihen, että pienempien ja tietyille alueille sijoittuvien kuntien talouteen voi syntyä tulevaisuudessa epävarmuustekijöitä. (Valtiovarainministeriö, 2020.)

Tilastokeskuksen (2024) mukaan nettomaahanmuutto on syynä väestöllisen huoltosuhteen nousun lykkääntymiselle. Wrede ja muut (2020, s. 354) toteavat, että maahanmuutto luo Suomessa palveluiden käyttäjien ja toteuttajien äidinkielen, uskonnon ja kulttuurin osalta heterogeenisemmän joukon, mikä vaikuttaa palveluiden kehittämiseen. Väestön monikielistyminen keskittyy erityisesti kaupunkeihin, mutta sitä esiintyy myös maaseudulla, mikäli työmahdollisuuksia on tarjolla. Lisäksi heidän mukaansa väestön moninaistuminen on edennyt jo pitkälle, eikä sitä voida tarkastella muusta politiikasta erillisenä kysymyksenä. Tämän seurauksena palvelutarpeet eriytyvät, mikä edellyttää myös budjetoinnilta kykyä huomioida nämä muutokset.

2.2 Vaikutukset kuntatalouteen

Maestas ja muut (2023, s. 317–325) artikkelissaan tutkivat Yhdysvaltojen osavaltioiden välistä vaihtelua vuosina 1980–2010. He osoittavat, että mikrotasolla väestön vanhenemisen huomattiin vähentävän 40–59-vuotiaiden palkkakasvua 2,9 prosentilla ja 20–39-vuotiaiden 1,7 prosentilla. He arvioivat tämän johtuvan siitä, että korkean osaamisen työntekijöiden poistuminen voi alentaa muiden työntekijöiden palkkatasoa komplementaarisuuden vuoksi. Lisäksi mahdollisia mekanismeja ovat innovaatioiden, uusien yritysten perustamisen ja teknologian käyttöönoton väheneminen, jotka heikentävät tuottavuuden kehitystä kaikissa ikäryhmissä. Yli 60-vuotiaiden ikäryhmien kasvaessa 10 prosenttia he havaitsivat BKT:n henkeä kohti kehityksen hidastuvan 5,5 prosentilla.

Mason ja Lee (2022, s. 63–70) mukaan hidas BKT:n kasvu on merkittävää, sillä BKT:n ennakoitua hitaampi kasvu voi vähentää investointihalukkuutta, heikentää kokonaiskysyntää ja edistää sekulaarista stagnaatiota. Heidän mukaansa globaalit elintasoerot saattavat kuitenkin pienentyä, kun kehittyvissä maissa syntyvyys yhä säilyy korkeampana ja korkean tulotason maissa tämä laskee. Nämä havainnot osoittavat, että väestörakenteen muutos vaikuttaa talouteen useiden mekanismien kautta.

Kotamäki ja Lehtimäki (2025, s. 1736) huomaavat kehityksen näkyvän myös Suomessa, jossa demografinen muutos on pienentänyt aktiivisen työvoiman määrää, siirtänyt taloudellista toimintaa matalamman tuottavuuden aloille ja lisännyt julkisen talouden paineita. Heidän mukaansa tämä kehitys korostaa ennakoivien ja sopeutuvien politiikkatoimien merkitystä, sillä korjaavat toimet ovat huomattavasti haastavampia ikääntymisen kiihtyessä. Artikkelissa esitetään ikääntymisen taloudellisten seurausten lieventämiseksi: työuria pidentävää työmarkkinapolitiikkaa, maahanmuuttoa demografisten epätasapainojen korjaamiseksi sekä kasvavia eläke- ja terveydenhuoltomenoja ennakoivaa finanssipolitiikkaa. Tutkimuksessa havaittiin, että uudistuksia tulee toteuttaa asteittain ja ennakoivasti, ei äkillisesti finanssipaineiden keskellä. Näiden toteuttaminen on kuitenkin poliittisesti ja taloudellisesti haastavaa.

Esimerkiksi maahanmuutto voidaan nähdä keskeisenä tekijänä Suomen talouden käännteessä. Toikka ja muut (2026, s. 11–13) osoittavat, että keskimääräiset nettotulonsiirrot ovat suomalaistaustaisilla hieman negatiivisia, kun taas ulkomaalaistaustaisilla ne ovat hieman positiivisia. Heidän mukaansa ulkomaalaistaustaisten positiivisia nettotulonsiirtoja selittää erityisesti työikäisiin painottuva ikärakenne. Suomalaistaustaisilla noin kolme neljäsosaa suorista tulonsiirroista koostuu eläkkeistä. Raportissa havaittiin myös ulkomaalaistaustaisten saavan suomalaistaustaisia enemmän asumistukia, työttömyysetuuksia ja toimeentulotukia. Ulkomaalaistaustaisten nettotulonsiirrot olivat vuonna 2023 huomattavasti positiivisempia kuin 2010-luvun lopulla ja kehittyivät 2020-luvun alussa suomalaistaustaisia myönteisemmin. Tämä viittaa siihen, että maahanmuutto voi osaltaan tasapainottaa väestörakenteen muutoksen taloudellisia vaikutuksia.

Masonin ja Leen (2022, s. 63–70) mukaan useita ikääntymisen taloudellista taakkaa lieventäviä ratkaisuja on löydetty, mutta keskeiseksi tässä nousee se, että perustuuko vanhuuden rahoittaminen säästöihin vai velkaan. Säästöihin perustuva rahoitus johtaa pääoman syvenemiseen ja siten korkeampaan tuottavuuteen. Velkaan perustuva rahoitus johtaa vähäisempiin investointeihin ja näin hitaampaan talouskasvuun. Tämä on

kuntien näkökulmasta keskeistä, sillä julkisten menojen rahoitustapa vaikuttaa suoraan investointimahdollisuuksiin ja talouden pitkän aikavälin kehitykseen.

Yhteenvetona voidaan todeta, että väestön ikääntymisen vaikutukset esiintyvät eri tasoilla. On tärkeää huomata, kuinka nämä vaikutukset kytkeytyvät toisiinsa. Maestas ja muut (2023, s. 317–325) toteavat väestön ikääntymisen hidastavan tuottavuuden ja palkkatason kehitystä mikrotasolla kehittyneissä maissa. Tämä heijastuu makrotasolla Masonin ja Leen (2022, s. 63–70) esiin tuomana hitaampana BKT:n kasvuna ja voi pidemmällä aikavälillä edistää sekulaarista stagnaatiota. Talouskasvun hidastuessa korostuvat Kotamäen ja Lehtimäen (2025, s. 1736) esiin nostamat asteittaiset ja ennakoivat politiikkaratkaisut. Väestön ikääntymistä ei tule nähdä ainoastaan erillisenä taloudellisenä ilmiönä, vaan laajana yhteen kietoutuvana kokonaisuutena.

2.3 Vaikutukset kuntien palvelutarpeeseen

Andrews ja Dollery (2021, s.358–359) toteavat, että Suomessa kuntatasolla jo ennen soteuudistusta väestön ikääntymiseen vastattiin kuntaliitoksilla, kuntien välisellä yhteistyöllä sekä valtionosuusjärjestelmän aiemmillä muutoksilla. Kuntaliitokset eivät ole tuottaneet oletettuja kustannussäästöjä, mutta kuntien välisen yhteistyön on nähty luovan tehokkaita ja joustavia yhteispalveluratkaisuja. Valtionosuusjärjestelmään tehdyt muutokset on nähty myös tehokkaana tapana tasata kuntien välisiä taloudellisia tunnuslukuja. Näillä on siis kuntatasolla pystytty lieventämään monia väestön ikääntymisen haitallisia seurauksia.

Valtiovarainministeriö (n.d.) kertoo, että taloudellisten paineiden tasaamiseksi keskeinen rooli on valtionosuusjärjestelmällä. Tämän tarkoituksena on tasata kuntien taloudellisia eroja, jotta epävarmuustekijät eivät muodostuisi yhtä laajoiksi. Järjestelmä varmistaa erikokoisille kunnille edellytykset järjestää lakisääteiset peruspalvelut kaikkialla Suomessa. Raportin mukaan sote-palveluiden siirryttyä pois kunnilta ja TE-palveluiden siirryttyä kuntien hoidettavaksi valtionosuusjärjestelmää oli tarkoitus muokata, koska se perustuu edelleen vuoden 2015 malliin. Valtiovarainministeriön mukaan nykyisellä

hallituskaudella uudistuksesta ei kuitenkaan saavutettu yhteisymmärrystä. Tämä korostaa valtionosuusjärjestelmän uudistukseen liittyviä ristiriitaisia tavoitteita. Lisäksi Laesterä (2024, s. 7–8) toteaa, että valtionosuusuudistukseen kohdistuu varsin ristiriitaisia odotuksia, sillä samanaikaisesti kunnat haluaisivat irrottautua sote-uudistusta edeltäneestä kuntarakenteesta ja sopeuttaa järjestelmä nykytilanteeseen sekä turvata kuntatalouden tasapaino.

Uudistuksen keskeiset haasteet liittyvät erityisesti kuntien väliseen rahoituksen jakautumiseen. Kuntatalouden tasapainottamista rajoittaa se, että vaihtoehdot rajautuvat verorahoituksen siirtämiseen vahvoilta kunnilta heikommille, tai vaihtoehtoisesti lisärahoitukseen tai tehtävien vähentämiseen. Kaikki nämä ovat kuitenkin poliittisesti hyvin haasteellisia järjestää ja näin kohtaisivat monella eri tasolla vastustusta. Valtionosuusrahoitus ei kohdistu myöskään kuin ainoastaan peruspalveluihin ja näistä peruspalveluista valtionosuus kattaa ainoastaan noin viidenneksen. Näin ollen ei voida katsoa, että uudistus ratkaisisi koko kuntasektorin taloudellisia haasteita, vaikka se voisikin helpottaa joidenkin kuntien tilannetta. (Laesterä, 2024, s. 8.)

Suomen kuntien strategioissa voimavaroja haluttiin keskittää erityisesti koulutukseen (85 % kunnista) ja liikuntapalveluihin (85 % kunnista). Varhaiskasvatuspalvelut ovat yksi sote-uudistuksen jälkeen kunnille jäävistä merkittävistä tehtävistä. Nämä on huomioitu yleisellä tasolla 65 prosentissa strategioista. Lapsimäärän vähentyessä olisi oletettavaa, että näiden osalta mainittaisiin myös määrällinen sopeuttaminen. Tästä huolimatta kunnat halusivat kohdistaa näihin palveluihin voimavaroja ja kehittää näiden laatua. Tämä liittyy kuntien pyrkimykseen ylläpitää ja vahvistaa vetovoimaa. Määrällinen sopeuttaminen voidaan nähdä negatiivisena viestinä potentiaalisesti kuntaan muuttaville. (Kurvinen ja muut, 2022, s. 46–48.) Tämän perusteella voidaan olettaa, että väestön vanhentuessa olisi loogista, että heihin kohdistuviin palveluihin jouduttaisiin myös kohdistamaan enemmän resursseja. Näistä tulevaisuudessa vastaavat kuitenkin

hyvinvointialueet. Suomessa vanhustenhuollon tavoite onkin kotona asuminen ja laitoshoidon vähentäminen. (Pekkarinen, 2019, s. 240–241.)

Ennaltaehkäisevien palveluiden merkitys konkretisoituu esimerkiksi liikuntapalveluissa. Jylhä ja muut (2024, s. 422–428) havaitsivat ennaltaehkäisevien palveluiden suuren merkityksen. Kuntosaliharjoittelun huomattiin parantaneen sekä fyysistä toimintakykyä, että sosiaalista hyvinvointia. Yhdentoista vuoden jälkeen osallistuneilla oli edelleen vahva ymmärrys liikunnallisen elämäntavan merkityksestä. Monipuolisella elämäntapainterventiolla voidaan ehkäistä ikääntyneiden kognitiivista heikentymistä, sekä edistää aivoterveyttä.

Palvelutarpeen kannalta on keskeistä myös se, miten erilaiset väestöryhmät pääsevät osallistumaan suunnitteluun. Heino ja Jauhiainen (2020, s. 74–75) toteavat artikkelissaan, että moninaisuuden suunnittelu paikallishallinnossa ilmenee usein yksinkertaistavina käsityksinä etnisyydestä. Tämän vuoksi kuntien toimet voivat perustua esimerkiksi luokitellun alkuperämaan tai kielen mukaan. Vääränlainen lähestymistapa voi johtaa tilanteeseen, jossa maahanmuuttajat eivät osallistu aktiivisesti suunnitteluun. Samanaikaisesti maahanmuuttajien kasvava määrä ja lainsäädäntö edellyttävät kuntien edistävän maahanmuuttajien osallistumista suunnitteluprosesseihin. Kunnissa keskeiseksi kysymykseksi nousee, tuleeko ihmisiä luokitella etnisen taustan tai kulttuurin mukaan ja jos tulisi, miten tämä tulisi toteuttaa. Nykyisin ratkaisuina ovat olleet esimerkiksi monikulttuuriset julkiset tilat, sosiaalisesti sekoittuneen asumisen edistäminen sekä etnisen monimuotoisuuden huomioiminen kaupallisesti. Paikallishallinnon rajallinen ymmärrys etnisyydestä korostaa maahanmuuttajien aktiivisen osallistumisen merkitystä palvelutarpeiden tunnistamisessa ja palveluiden kehittämisessä siten, että ne tukevat tehokkaammin yhteiskuntaan integroitumista.

Edellä esitetyn perusteella väestön ikääntyminen muodostaa tulevaisuudessa moniulotteisen taloudellisen haasteen. Tämä vaikuttaa työmarkkinoihin, kuntien rahoituspohjaan sekä talouden kasvupotentiaaliin. Tämä viittaa siihen, että mikrotason

vaikutukset heijastuvat makrotasolle hitaampana BKT:n kasvuna ja lisäävän julkisen talouden painetta. Kuntatasolla vaikutukset näkyvät palvelurakenteen sopeuttamistarpeina ja veropohjan muutoksina. Näiden muutosten toteuttaminen on kuntien näkökulmasta haastavaa erityisesti imagon ja vetovoiman kannalta. Suomessa valtiosuusjärjestelmä, kuntien välinen yhteistyö sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden siirtyminen helpottavat kuntatalouteen kohdistuvaa taloudellista painetta. Tästä huolimatta kuntien on tehtävä ennakoivia ja pitkäjänteisiä ratkaisuja. Näin voidaan turvata kuntatalouden kestävyys muuttuvien tulopohjien keskellä sekä varmistaa sen rooli ennaltaehkäisevien palveluiden järjestäjänä. (Maestas ja muut, 2023; Mason ja Lee, 2022; Laesterä, 2024; Andrews ja Dollery, 2021.)

3 Budjetointi julkisessa hallinnossa

Tässä luvussa tarkastellaan budjetoinnin roolia julkisessa hallinnossa. Ensiksi määritellään budjetti ja tämän jälkeen tarkastellaan sen perusongelmaa ja funktiota erityisesti kunnallisessa kontekstissa. Tämän jälkeen käsitellään budjetoinnin kehittymistä uudenjulkisjohtamisen (NPM) viitekehyksessä, keskittyen erityisesti tulosperustaisen budjetoinnin vaikutuksiin. Lopuksi analysoidaan budjetoinnin murrosta kohti uutta julkista hallintaa (NPG) sekä siihen liittyviä osallistuvan budjetoinnin ja yhteistuottamisen ilmiöitä. Luvussa luodaan teoreettinen pohja budjetoinnille, sen kehitykselle ja mahdollisille tulevaisuudennäkymille kuntasektorilla.

3.1 Budjetoinnin perusongelma ja funktio

Wildavsky ja Hammond (1965, s. 322) määrittelevät budjetin välineenä määrittää: ”kuka saa, mitä saa ja kuinka paljon saa”. Budjetin perusluonne on suhteellisen yksinkertainen, mutta vaikuttavuus riippuu siitä, miten kysymystä tarkastellaan. Sinervo (2011, s. 225) nostaa esiin, että kysymystä voidaan tarkastella budjetin tasapainon näkökulmasta usealla eri tavalla:

- kuntalaisten palvelutarpeen ja kunnan palveluiden välisenä tasapainona.
- kunnan velvoitteiden ja niiden rahoitusmahdollisuuksien välisenä tasapainona.
- kunnan tulojen riittävyytenä suhteessa menoihin
- kuntalaisten maksamien verojen ja saatujen palveluiden välisenä yhteytenä.

Nämä erilaiset tasapainot korostavat, että budjettiin voi liittyä useita samanaikaisia ja osittain ristiriitaisista tavoitteita.

Keskeistä määritelmän lisäksi on ymmärtää sen rooli ja muodostuminen prosessina. Luomala ja Puumala (2010, s. 12) määrittelevät budjetin budjetoitintiprosessin tuloksena syntyväksi asiakirjaksi, jonka valmistelussa toimitaan poliittisesti ja käytetään valtaa. Sinervo ja muut (2025, s. 3–4) huomaavat budjetin olevan samanaikaisesti menneisyyden kuva, tulevaisuuden ennuste ja toiminnan suunnitelma. Tulopuoli perustuu kansalaisten maksamiin veroihin, ja näiden varojen käytöstä päätäntävalta on

annettu päättäjille. Tämän luottamuksen ylläpitämiseksi budjetin on täytettävä sille asetetut keskeiset tehtävät.

Budjetin roolien merkitys korostuu erityisesti sen vaikutuksesta palveluiden saatavuuteen ja rahoitukseen kuntatasolla. Budjetti lisää läpinäkyvyyttä kunnanvaltuuston ja asukkaiden välille. Tämä konkretisoituu budjetin eri roolien kautta. (Rajala ja Tammi, 2014, s. 95.) Taloudellisessa roolissa julkisen hallinnon tehtävänä on turvata kansantalouden taloudellinen kapasiteetti ja toteuttaa talouspolitiikka. Fiskaalisessa roolissa tulee varmistaa, että toiminnasta aiheutuville menoille on riittävä tulo-rahoitus. Tähän liittyy re-distributiivisuus, jossa resursseja jaetaan takaisin yhteiskuntaan, esimerkiksi tuloeroja tasaamalla. Budjetilla on myös johtamisen rooli taloudellisen ohjauksen ja suunnittelun välineenä. Lisäksi budjetti on keskeinen tilivelvollisuuden väline, sen selkeyttäessä vastuusuhteita organisaation toiminnassa. Roolit kokonaisuudessaan vaikuttavat julkisen hallinnon toimijoiden välisten suhteiden rakentumiseen, budjettiprosessin ajalliseen ja institutionaaliseen jäsentymiseen, sekä siihen kuinka budjetin vahvuuksia ja heikkouksia tulkitaan. (Sinervo ja muut, 2025, s. 3–4.)

Talousarvion ja -suunnitelman tehtävänä on toteuttaa kuntastrategiaa sekä turvata edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseksi. Taloussuunnitelman tulee olla tasapainossa tai ylijäämäinen. Alijäämän syntyessä kunnan on katettava se enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta. Talousarviossa esitetään tehtävien ja toiminnan tavoitteiden määrärahat ja tuloarviot sekä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Määrärahat ja tuloarviot voidaan esittää joko brutto- tai nettomääräisenä. Talousarvio ja -suunnitelma koostuvat käyttötalous- ja tuloslaskelmaosasta sekä investointi- ja rahoitusosasta. Kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudettava talousarviota. (Kuntalaki 410/2015, 110 §.) Kuntatasolla budjetointia säätelee lainsäädäntö, mitä budjetin tulee sisältää, mutta budjetointia koskeva sääntely ja käytännöt ovat kuitenkin kehittyneet ajan myötä. (Luomala ja Puumala, 2010, s. 16–19)

Budjetoinnissa on vasta runsaan kolmenvuosisikymmenen ajan korostettu sen tehtävää julkisyhteisöjen toiminnan ohjaajana. Aiemmin jokaisella määrärahalta oli tarkasti määritetty käyttötarkoitus, eikä sitä voitu käyttää muuhun kuin eduskunnan tai valtuuston osoittamaan tarkoitukseen. Tulo- ja menoarviot olivat hyvin yksityiskohtaisia erityisesti kuntataloudessa vielä 1990-luvulle tultaessa. Kehysbudjetointi otettiin valtiotasolla käyttöön nykyisessä muodossaan vuonna 1991. Määräraha-kehukset päätetään neljäksi vuodeksi kerrallaan, mutta varsinaiset budjettiraamit tarkistetaan vuosittain. Kuntabudjetointia uudistettiin 1991 tulos- ja tavoitejohtamisen mukaiseksi. Samoihin aikoihin uudistettiin kuntien valtiosuusjärjestelmää, ja myöhemmin uusi kuntalaki sekä liikekirjapitokäytännöt vaikuttivat kuntien toiminnan arviointiin vuosikatteen ja tuloksen perusteella. 1990-luvun uudistukset lisäsivät budjetoinnin liikkumavaraa, mutta samalla heikensivät läpinäkyvyyttä suhteessa kuntalaisiin. (Luomala ja Puumala, 2010, s. 16–19.)

Tämä kehitys korostaa budjetoinnin merkitystä paitsi teknisenä välineenä myös poliittisena ja strategisena prosessina. Rajala ja Tammi (2014, s. 67–73) huomaavatkin, että budjetoinnin poliittisen luonteen vuoksi keskeiseksi nousee se, miten budjetointia toteutetaan ja arvioidaan. Arvioinnissa tulisi tarkastella yhteistyökuvioiden dynamiikan toimivuutta ja potentiaalia, eikä ainoastaan suunnitelmapoikkeamia, joihin osa tarkastuksista nykyisin keskittyy. Nykyiset tarpeet ja mahdollisuudet perustuvat siihen, kuinka niukkoja voimavaroja pystytään hallitsemaan ja suuntaamaan. Haastatteluissa nostettiin esiin myös yksiköiden haastava rooli suhteessa kokonaisuuteen: vaikka substanssiosaaminen yksikön sisällä on hyvää, sitä ei aina kyetä liittämään strategian mukaiseen kokonaisuuteen.

3.2 Budjetoinnin kehitys ja nykyiset suuntaukset

Hallinnon jatkuvasta uudistumisesta huolimatta budjetointiin liittyvät keskeiset piirteet perustuvat edelleen pitkälti uudenjulkisjohtamisen (NPM) periaatteisiin. Tuloperusteinen budjetointi (PBB) joka on edelleen laajasti käytössä Suomessa, sai

alkunsa 1980-luvun lopulla. Tavoitteena oli asettaa yksittäiset virastot vastuuseen toiminnallisesta tuloksellisuudesta sekä altistaa ne lisääntyville kilpailupaineille tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi. Vuonna 1989 tähän perustuen Suomessa toteutetussa budjettiuudistuksessa historiallinen momenttipohjainen budjetointi korvattiin könttäsommabudjetoinnilla. Organisaatioille annettu lisääntynyt autonomia vähensi byrokratiaa ja lisäsi vastuuta organisaatioiden sisällä. (Grossi ja muut, 2018, s. 1844–1845.)

Käsitteen tarkempi määrittely auttaa ymmärtämään sen roolia budjetoinnissa. Tulobudjetointi (PB) määritellään järjestelmälliseksi tavaksi hyödyntää suorituskykytietoa budjettipäätösten tukena. Tietoa voidaan käyttää joko suoraan resurssien kohdentamista koskevissa päätöksissä tai taustatietona sen suunnittelussa. Sen tavoitteena on myös lisätä tilivelvollisuutta ja läpinäkyvyyttä budjetointiprosessissa tarjoamalla kansalaisille ja lainsäätäjille tietoa menojen tarkoituksesta ja saavutetuista tuloksista. (OECD, 2019, s. 9.) Robinson ja Brumby (2005, s. 4–7) tunnistavat, että tulobudjetointia (PB) ja tulosperusteista budjetointia (PBB) käytetään tieteellisessä kirjallisuudessa usein rinnakkaisina termeinä viittaamaan suoritusinformaation hyödyntämiseen budjetoinnissa. Tässä tutkielmassa ei kuitenkaan eroteta näitä termejä, sillä pääosin ne nähdään toisiaan vastaavina terminologisina valintoina.

Määritelmän pohjalta kirjallisuudessa on tarkasteltu erityisesti mallin tehokkuustavoitteita. Robinson ja Brumby (2005, s. 4–5) korostavat, että PBB:n keskeinen tavoite on hyödyntää rajallisia resursseja mahdollisimman tehokkaasti, ja siten edistää julkisen talouden kestävyttä. Tehokkuuden toteutumiselle ei kuitenkaan ole juuri minkäänlaista empiiristä näyttöä. Tämä heikentää mallin uskottavuutta käytännön päätöksenteossa. Tehokkuuden saavuttamisen haasteiksi voidaan tunnistaa informaation vaikea tulkittavuus, sekä mallin rajallinen sovellettavuus. PBB-mallin ei voida katsoa soveltuvan yhtä hyvin kaikkiin organisaatioihin. Näin onkin tärkeää pystyä tunnistamaan kohteet, joissa informaatiota voidaan tulkita luotettavasti ja joissa tehokkuuden lisääminen näkyy käytännön vaikutuksina.

Tehokkuuden haasteet eivät rajoitu vain mallin yleiseen toimivuuteen, vaan ne ilmenevät myös konkreettisesti päätöksenteossa. Luomala ja Puumala (2010, s. 61–64) huomaavat tehokkuusajattelun näkyvän myös yksilötasolla, esimerkiksi poliittisessa päätöksenteossa tehokkuutta ei tulisi rinnastaa suoraan onnistumiseen. Valtuutettuja ja kansanedustajia voidaan arvioida usein sen perusteella julkisuudessa, kuinka paljon he saavat päätöksiä aikaan. Taloudellisena arviointi kriteerinä nopeus ja tehokkuus ovat usein korostuneet, mutta demokratia vaatii hitautta ja aikaa. Edustajien aikapula ja asioiden monimutkaisuus voivat johtaa siihen, ettei virallisissa kokoontumisissa etsitä ratkaisuja, vaan niitä aletaan käsitellä julkisuuden takana sekä virallisissa, että epävirallisissa kokoonpanoissa. Julkinen puhe ja todistelu puolesta tai vastaan eivät välttämättä edistä asioiden etenemistä. Arviokriteereinä nopeus ja tehokkuus eivät tue ajatusta budjetoinnista pitkäjänteisenä prosessina. Jotkut toimet vaativat enemmän rauhallisuutta ja pitkäjänteisyyttä. Tehokkuus ei kaikissa tapauksissa johda vaikuttavuuteen.

Tutkimuksessa huomattiin, että PBB ei perustu pelkästään mittareihin. Tässä kontekstissa on tärkeää nähdä budjetoinnin kokonaisvaltaisuus, sillä se edellyttää myös politiikka-analyysia, teoriaa ja muuta olennaista tietoa. PBB:stä on havaittu enemmän näyttöä sektoritasolla kuten sairaaloissa. Pienemmällä sektorilla informaation ymmärtäminen on helpompaa mikä tekee sen hyödyntämisestä tehokkaampaa kuin valtiotasolla, jossa budjetoinnin kohteet ovat laajempia ja vaikeammin hahmotettavia. Suoriteperustaisen budjetoinnin on havaittu toimivan parhaiten silloin, kun suorituskykytieto on laadukasta. Tällöin sitä hyödynnetään osana laajempaa päätöksentekoa, jossa sekä organisaatioiden, että ihmisten käyttäytyminen otetaan huomioon. (Robinson ja Brumby, 2005, s. 10–11, 44–46.) Näin ollen voidaan todeta, että PBB:n toimivuus riippuu vahvasti toimintaympäristöstä.

Grossi ja muut (2018, s. 1849–1851) huomaavat vaikeasti mitattavien toimintaympäristöjen luovan vaikeasti tulkittavaa informaatiota, koska syy-

seuraussuhteita ja rahoituspäätöksiä ei voida yksiselitteisesti määrittää. Tutkimuksessa huomattaankin, ettei suorituskykytiedon ja budjettikohdentamisen tiukka kytkeä ole aina oikea strategia vaikeasti mitattavissa ympäristöissä. PBB:n nähtiinkin tuottavan vain rajallista kehitystä jopa maissa, joissa uudistuksella on ollut merkittävää ja näennäisesti menestyksestä kokemusta. Lisäksi PBB mallin on nähty aiheuttavan eriytymistä suhteessa julkishallinnon modernisoinnin logiikkaan. Erityiseksi ongelmaksi on tunnistettu poliittisten intressien sekaantuminen sekä tarve kontrolloida suorituskykyä, mikä on johtanut epäselvien mittareiden ja tavoitteiden kehittämiseen. Näistä syistä PBB-mallin voidaan katsoa perustuvan melko kapeaan käsitykseen siitä, miten budjettipäätöksiä todellisuudessa tulisi tehdä.

NPM-malli pohjautuu uusklassiseen taloustieteeseen sekä rationaalisen valinnan ja julkisen valinnan teoriaan. Tällöin suunnittelu ja toimeenpano eriytyvät toisistaan ja toimeenpano tapahtuu erillisten palveluyksiköiden kautta, joiden välille pyritään luomaan kilpailua. Arvopohja rakentuu ajatukselle, että markkinat ja niiden toimintaperiaatteet ovat paras tapa järjestää julkisia palveluja. NPG puolestaan perustuu enemmän institutionaaliseen ja verkostoteoreettiseen ajatteluun. NPG korostaa toisistaan riippuvaisten toimijoiden osallistumista julkisten palvelujen tuottamiseen, sekä politiikkajärjestelmää, jossa useat prosessit vaikuttavat päätöksentekoon. (Osborne, 2010, s. 125–128.) Eroja voidaan tarkastella myös laajemmin institutionaalisten logiikoiden näkökulmasta.

Grossi ja muut (2018, s. 1840–1841) toteavat, että budjetoinnin kannalta on merkittävää mikä institutionaalinen logiikka on hallitseva. Institutionaalinen logiikka ohjaa organisaatioiden päätöksentekoa korostamalla tiettyjä ongelmia ja ratkaisuja. PBB:n laaja käyttö voi edellyttää NPM-logiikan soveltamista organisaatioiden päätöksenteossa. Tämän vuoksi on kyseenalaista, voidaanko siirtyä täysin yhdestä logiikasta toiseen, vai onko mahdollista käyttää useita logiikoita samanaikaisesti rinnakkain. Tämä jännite näkyy tavassa, jolla NPG:tä on pyritty asemoimaan suhteessa NPM-malliin. Pollitt ja Bouckaert, (2017, s. 125–126) näkevät, että NPG esitetään usein tulevaisuuden varjona.

Npg:tä pidetään usein seuraavana vaiheena NPM-mallin jälkeen. Samanaikaisesti se näyttäytyy äärimmäisen laajana ja abstraktina käsitteenä. Se määrittelee joitakin piirteitään, mutta on vaikeaa rajata mikä ei kuulu NPG:n piiriin. Sitä on kuvattu myös työkaluksi, jonka avulla voidaan ymmärtää 2000-luvun politiikan toimeenpanoa ja palvelutuotannon monimutkaisuutta. Toisaalta siitä on muodostunut oma hallinnan regiiminsä NPM:n rinnalle. Kyseenalainen asema tekee haastavaksi tarkastella NPG:tä selkeästi hallintoa määrittävänä tekijänä.

Yhtenä konkreettisenä NPG-ajatteluun liittyvänä hallinnan muotona voidaan tarkastella yhteistuottajuutta. NPG-mallissa kansalainen pyritään näkemään yhteistuottajana, eikä ainoastaan palveluiden käyttäjänä. Yhteistuottamisessa palvelujen kehittämisessä mukana ovat julkiset, yksityiset ja kolmannen sektorin toimijat. Siinä missä NPM painottaa tehokkuutta, NPG korostaa yhteistä hyvää. Useissa OECD-maissa yhteiskehittämisen käytännöt ovatkin jo kehittyneet osana tätä suuntausta. (Popeda ja Hadasik, 2023, s. 23–24.)

Lehtonen (2022, s. 1045–1048) nostaa esimerkkinä yhteiskehittämisestä osallistuvan budjetoinnin. Osallistuvassa budjetoinnissa päätöksenteon dynamiikka muuttuu, sillä asukkaat saavat päättää yhteisten verorahojen käytöstä. Tavan on havaittu lisäävän luottamusta hallintoon, aktivoivan kansalaisia yhteiskunnalliseen toimintaan, sekä edistävän marginalisoitujen ryhmien osallistumista. Osallistuvan budjetoinnin onnistumiseen keskeisesti vaikuttavana tekijänä nähdään siihen suhtautuminen. Koska se vähentää viranhaltijoiden päätösvaltaa, se edellyttää valmiutta luopua kontrollista ja luottaa muihin toimijoihin. Tämä on osoittautunut haastavaksi, sillä yhteiskehittämisen on huomattu vähentävän osallistujien epävarmuutta, mutta lisäävän epävarmuutta organisaatioiden sisällä. Parhaimmillaan yhteiskehittäminen ja osallistuva budjetointi voivat olla deliberatiivisia prosesseja, mutta keskeiseksi epävarmuustekijäksi nousee asukkaiden todellinen aktiivisuus ja motivaatio.

Tulosperustaisuutta voidaan tarkastella myös osana NPG:tä. Tirronen (2020, s. 25–27) esittää mallin, joka yhdistää yhteiskehittämistä ja tulosperusteisuutta: Tulosperustaisen palvelujen järjestämisen. Hän toteaa, että tavoitteiden ja toiminnan välinen yhteys voi tulosperustaisessa palveluiden järjestämisessä pahimmillaan synnyttää epätoivottuja vaikutuksia, jos ne eivät ole keskenään linjassa. Tavoitteet ja mittarit ovat usein monitulkintaisia, kannusteet voivat olla vääränlaisia, toimintaympäristö muuttuu jatkuvasti ja asiakkaan sekä organisaation kokema arvo voi erota toistaan. Epävarmuuksien vuoksi keskeisiksi tekijöiksi nousevat ennakointi, paikallisuus ja pitkäjänteisyys. Tulosperustaista palvelujen järjestämistä ei voida arvioida yksittäisten suoritteiden hinnan perusteella, vaan kokonaiskustannusten ja kokonaisvaikutusten kautta.

Tirronen (2020, s. 13) määrittelee tulosperusteisen palvelujen järjestämisen keskittyvän tuloksiin ja tavoiteltuun muutokseen: ”Fokus siirtyy suhteessa aikaisempiin ja yleisempiin käytäntöihin palveluista ja suoritteista tavoitteiden määrittelyyn, jotka pohjaavat palvelutarpeeseen.” Tirronen mukaan (2020, s. 13–15) Palvelujen järjestäjä määrittelee tavoitteet ja tulokset yhteistyössä asiakkaiden, palveluntuottajien ja mahdollisesti myös viranomaisten ja muiden alueellisten toimijoiden kanssa. Mallia on käytetty laajasti esimerkiksi Iso-Britanniassa, missä sen avulla on pyritty leikkaamaan menoja ja järjestämään palvelut mahdollisimman fiksusti ja tuloksellisesti pienemmällä budjetilla. Mallin keskeisenä tavoitteena on vastata sekä taloudellisuuteen, tehokkuuteen, vaikuttavuuteen, että oikeudenmukaisuuteen. Mallissa yhdistyy useita piirteitä yhteistuottajuudesta ja tulosperustaisesta budjetoinnista.

Osborne (2010, s. 135–138) suhtautuu teoksessaan koko NPG-malliin kriittisesti. Ja huomauttaa, että paradigma, joka edellyttää poliittisten toimijoiden käsitysten muuttamista omista rooleistaan ilman muutoksia perustuslaeissa ja poliittisissa instituutioissa, on tuomittu jäämään vain yhdeksi akateemiseksi muotivirtaukseksi, joka aikanaan hiipuu. Vaikka hallinnan muodot muuttuvat ja yhteistyömallit uudistuvat, valtion toimintaa rajaavat myös tulevaisuudessa laki ja perustuslailliset instituutiot.

Tämän takia julkisen hallinnan kehitys tulee nähdä tapahtuvan jo olemassa olevien rakenteiden puitteissa. Näin ollen on tärkeää huomata, että myös tulosperustaisessa palvelujen järjestämisessä kuten koko NPG:ssä esiin nousee vallan jakautuminen eri toimijoiden kesken.

Edellä esitetyn perusteella budjetti on tärkeää nähdä poliittisen vallankäytönvälineenä. Se määrittää kuka saa, mitä saa ja kuinka paljon saa, mutta nämä päätökset tehdään poliittisen prosessin kautta. PBB malli on osoittautunut nykypäivänä haastavaksi, sillä vaikeasti mitattavat toimintaympäristöt tuottavat vaikeasti tulkittavaa informaatiota. Näin ollen ennustettavuus on haastavaa ennakoimattomissa toimintaympäristöissä, jotka ovat yhä yleisempiä. NPG, yhteisluonti, osallistuva budjetointi ja tulosperustainen palvelujen järjestäminen puolestaan vaativat poliittisten toimijoiden roolien muutosta. Yhteisluonnin yhteys organisaatioiden sisäisiin epävarmuuksiin luovat haasteita näiden käyttöönottamisen ympärille.

4 Budjetointi strategisena johtamisen välineenä kunnissa

Tässä luvussa tarkastellaan budjetoinnin yhteyttä strategiseen johtamiseen ja strategiaan. Aluksi määritellään, mihin strategiaa tarvitaan julkisella sektorilla, ja miten se kytkeytyy strategiseen johtamiseen. Tämän jälkeen tarkastellaan, mistä osista strateginen johtaminen koostuu sekä budjetoinnin roolia tässä kokonaisuudessa. Lopuksi tarkastellaan strategisen budjetoinnin yhteyttä väestörakenteen muutokseen erityisesti kuntatasolla. Tässä luvussa ei enää määritellä väestörakenteen muutosta, vaan keskitytään sen aiheuttamiin konkreettisiin haasteisiin ja budjetoinnin muuttuvaan rooliin haasteiden keskellä.

4.1 Strateginen julkisjohtaminen ja sen yhteys budjetointiin kunnissa

Julkisella sektorilla strategia nähdään keinona tarjota parempia palveluja ja parantaa suorituskykyä. Strategia on kuitenkin julkisella sektorilla rajatumpaa kuin yksityisellä sektorilla, koska toimintaa ohjaavat poliittiset, oikeudelliset ja sääntelyyn liittyvät rajoitteet. Strategian merkityksen voikin nähdä kolmena keskeisenä oletuksena: Suorituskyky ei määräydy täysin ympäristöstä tai organisaation rakenteista, strategialla on oma vaikutuksensa. Strategian ja suorituskyvyn välillä on kausaalisia mekanismeja. Strategiat vaihtelevat julkisten organisaatioiden välillä. Lisäksi strategia mahdollistaa sisäisen kyvykkyyden ja ulkoisen toimintaympäristön yhdistämisen. (Boyne ja Walker 2010, s. 186–189.)

Strategiassa yhdistyvät tavoitteet ja niiden saavuttamiseen tarvittavat kyvykkyydet. Strateginen toiminta tarkoittaa tavoitteiden ja kyvykkyyksien uudelleensuuntaamista, tavoitteiden saavuttamisen varmistamiseksi. Tarvittaessa tavoitteita voidaan muuttaa ottaen huomioon organisaation nykyiset kyvykkyydet ja mahdollinen tarve kehittää uusia kyvykkyyksiä. Strateginen johtaminen toimii keinona mahdollistaa tehokas strateginen toiminta julkisissa organisaatioissa ja muunlaisissa toimijakokonaisuuksissa. (Bryson ja George 2020, s. 2–6.) Strateginen johtaminen konkretisoituu näiden elementtien yhteensovittamisena.

Strateginen johtaminen koostuu strategisesta suunnittelusta, budjetoinnista, suorituskyvyn mittaamisesta, johtamisesta ja arvioinnista sekä näiden välisestä palautteesta. Näiden tavoitteena on tukea mission toteutumista, lakisääteisten velvollisuuksien täyttämistä ja julkisen arvon kestävään luontia. Strateginen suunnittelu koostuu toimivaltuuksien, mission, ja vision analysoinnista. Se sisältää arvojen ja vision päivittämisen sekä sisäisen ja ulkoisen toimintaympäristön analyysin strategisten kysymysten tunnistamiseksi. Lisäksi siihen kuuluu konkreettisten ja toteuttamiskelpoisten strategioiden laatiminen tunnistettujen kysymysten ratkaisemiseksi. (Bryson ja George 2020, s. 8–9.)

Strategisen johtamisen jatkuvuutta korostaa myös Poister (2010, s. 249–250), joka näkee, että julkisissa organisaatioissa on tärkeää siirtyä kohti kokonaisvaltaisempaa strategista johtamista. Strategian tulee ohjata toimintaa jatkuvasti, ei pelkästään suunnittelukausina. Strategian seuranta ja uudistamista tukee suorituskyvyn johtaminen, eli mittaustiedon hyödyntäminen toiminnan kehittämisessä. Strategian tulee määrittää tavoiteltu suorituskyky, ja seurannan tulee ohjata strategian päivittämistä.

Strategisen suunnittelun käytännön haasteet näkyvät myös empiirisissä tutkimuksissa. Guyadeen ja muut (2023, s. 5–7) tutkimuksessaan tarkastelivat Kanadan 66 väkirikkainta kuntaa ja tunnistivat tuloksissa viisi merkittävää parannuskohtaa, joissa suunnitelmien laadussa havaittiin olevan parantamisen varaa. Ensimmäiseksi strategioiden tulisi perustua kattavaan tietopohjaan, jonka avulla tavoitteet voidaan perustella ja priorisoida. Toiseksi havaittiin, että keskeisiä sidosryhmiä ja kuntalaisia tulisi osallistaa laajemmin suunnitteluprosessiin. Kolmanneksi suunnitelmien esitystapaa ja rakennetta tulisi kehittää. Neljänneksi havaittiin kunnilla olevan laajasti yhteisiä tavoitteita, joita tulisi priorisoida ylemmän tason hallinnossa. Viidenneksi kunnat voisivat hyötyä laatimiensa suunnitelmien laadun systemaattisesta arvioinnista.

Strategian ja budjetoinnin välinen suhde konkretisoituu erityisesti niiden yhteensovittamisessa. Kenno ja muut (2020, s. 1928–1930) tutkivat budjetoinnin ja strategisen suunnittelun välistä yhteyttä kanadalaisissa korkeakouluissa. Tulokset osoittivat, että budjetoimallilla on merkittävä vaikutus siihen, integroidaanko budjetointi strategiseen suunnitteluun vai jääkö se erilliseksi osaksi. Kannustinperustaisella budjetoinnilla havaittiin olevan vahva yhteys strategiseen suunnitteluun, kun taas inkrementaalaisella budjetoinnilla yhteyttä ei ollut. Tämän perusteella on tärkeää, että budjettimalli ohjaa käyttäytymistä strategisten tavoitteiden suuntaisesti. Toiseksi merkittäväksi tekijäksi Kenno ja muut huomasivat sen, miten strategiaa ja budjetointi kyettiin yhdistämään. Tulokset osoittivat myös, ettei ole olemassa yhtä oikeaa budjetoimallia, vaan budjetoinnin tulee sopeutua sisäisiin ja ulkoisiin toimintaympäristötekijöihin.

Toimintaympäristön vaikutus korostuu myös kuntatasolla. Sinervo ja muut (2025, s. 5–14) havaitsivat, että toimintaympäristö tuo epävarmuutta budjetointiin. Heidän mukaansa muutostarpeet nivoutuvat usein toimintaympäristön ja budjetoinnin väliseen suhteeseen sekä politiikan ja talouden yhteensovittamiseen. Suomessa kaupunkitasolla havaittiin keskeisiksi uudistumistarpeiksi toiminnan ja talouden parempi yhdistäminen sekä riittävä talousosaaminen ja tietopohja. Budjetoinnin rooli sisäisessä ohjaamisessa puolestaan edellyttää oikeanlaista aikataulutusta. He huomasivatkin, että taloussuunnittelu tulee kytkeä talousarviovuoden budjetointiin, ja ennustettavuutta tulee lisätä pidemmällä aikavälillä. Kuntatasolla budjetoinnin uudistumista hidastavat lakisäätteiset tehtävät, jotka rajoittavat kuntien liikkumavaraa budjetoinnissa.

4.2 Strateginen budjetointi kuntien väestörakenteen muutoksessa

Laajoja budjettireformeja on alettu vaatia julkisessa taloudessa kahdesta keskeisestä syystä. Ensimmäinen syy on julkisten menojen kasvun hillitseminen, joka on korostunut erityisesti vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen. Näihin syihin perustuvat budjettiudistukset riippuvat pitkälti yksittäisten talouksien vahvuuksista. Toisena paine on kohdistunut julkisen sektorin suorituskyvyn kehittämiseen. Yhdessä nämä paineet

ovat laajentaneet budjetoinnin merkitystä julkisessa hallinnossa. Budjetointi aiemmin tarkoitti prosessia, jossa tarkasteltiin vuosittaisia määrärahoja asteittain, vahvistettiin ja asetettiin nämä parlamentaarisen valvonnan alle. Nyt taas budjetointi nähdään osana laajempaa kokonaisuutta, jossa se linkittyy osaksi suunnittelua, operatiivista johtamista ja suorituskyvyn mittaamista. (Pollitt ja Bouckaert, 2017, s. 122–127.)

Aiemman tarkastelun perusteella erityisesti pienemmille ja tietyille alueille sijoittuvat kunnat voivat kohdata taloudellisia epävarmuustekijöitä, johtuen väestörakenteen muutoksen aiheuttamasta heikentyneestä väestöllisestä huoltosuhteesta. Heikentyneen väestöllisen huoltosuhteen on havaittu vaikuttavan negatiivisesti BKT:n kehitykseen ja heikentävän kuntien tulopohjaa tulevaisuudessa. (Tilastokeskus, 2024; Maestas ja muut, 2023.)

Edellä esitetyn perusteella tämä kehitys korostaa strategisen budjetoinnin kompleksista roolia. Tulopohjan heiketessä yhä useampi kunta on pyrkinyt keskittämään voimavaroja nuorille koulutukseen ja liikuntaan. Tämä korostaa strategisen päätöksenteon ja budjetoinnin kompleksista roolia: samanaikaisesti on vastattava väestörakenteen muutokseen, sopeuduttava heikompaan tulopohjaan, ja turvattava pitkän aikavälin kehitys. (Maestas ja muut, 2023; Kurvinen ja muut, 2022.)

Kurvinen ja muut (2022, s. 68–77) havaitsivat, että kuntastrategiat jakautuvat erilaisiin kehityssuuntiin. Noin 30 prosenttia kunnista voitiin luokitella perinteisesti kasvua tavoitteleviksi, noin viidennes samanaikaisesti kasvuun tähtääviksi ja uudistumishakuisiksi sekä noin yhdeksän prosenttia kasvuun tähtääviksi mutta toimintoja supistaviksi. He huomasivat, että vain muutama kunta luokiteltiin toimintoja supistaviksi tai älykkäästi sopeutuviksi. Kyselyssä selvisi myös, että yli 80 % alle 5000 asukkaan kuntien johtavista viranhaltijoista koki kunnan tämänhetkisen palveluntarjonnan olevan sopiva suhteessa asukasmäärään.

Samanaikaisesti havaittiin, että kuntien halukkuus muuttaa palvelurakennetta on rajallista. Tärkeänä taustatekijänä pidettiin sitä, että monissa kunnissa asukasmäärä on laskenut jo vuosikymmenten ajan. Palvelujen uudistamisessa vähiten kannatettiin palvelujen vähentämistä tai ulkoistamista, mutta myöskään palvelujen lisäämistä ei pidetty erityisen tärkeänä. Tärkeimpinä uudistumisen keinoina nähtiin digitalisaation hyödyntäminen, palveluprosessien sujuvoittaminen sekä tehostamis- tai uudistamiskäytännöjen etsiminen muualta, mukaan lukien yhteistyö kolmannen sektorin kanssa. Keskeisimpinä tekijöinä kuntien uudistamiselle nähtiin väestön väheneminen, ikääntyminen, sekä työikäisen väestön väheneminen. (Kurvinen ja muut, 2022, s. 68–77.)

Maahanmuutto on huomattu keskeiseksi tekijäksi väestörakenteen muutoksen ja Suomen heikentyvän huoltosuhteen lieventämisessä. Heino ja Jauhiainen (2020, s. 81–86) toteavat, että maahanmuuton kasvu tiedostetaan useissa kunnissa, mutta sitä käsitellään puutteellisesti niin strategiassa kuin budjetissa. Maahanmuuton keskeiseksi ongelmaksi tunnistettiin päättäjien välinpitämättömät asenteet, joita kuntalaiset kuvailivat haastatteluissa usein kielteisiksi tai välinpitämättömiksi. Suhtautuminen maahanmuuttoon oli yleisesti kriittisempää pienissä kunnissa kuin kaupungeissa. Heidän tutkimuksensa mukaan maahanmuuttoon liittyvät ongelmat voidaan jäsentää neljään keskeiseen osa-alueeseen:

- päättäjien yleiset asenteet maahanmuuttoa kohtaan
- kunnan paikallisen näkökulman huomioiminen maahanmuuton määrän vaihdellessa kunnittain
- Pitkän aikavälin suunnittelun tarve suhteessa lyhyisiin poliittisiin toimikausiin
- moninaisuuden syvällisempi ymmärtäminen suunnittelussa.

Näiden huomioiminen mahdollistaa maahanmuuttajien paremman integroitumisen yhteiskuntaan sekä maahanmuuton huomioimisen osana strategiaa.

Kurvisen ja muiden (2022, s. 48–49) tutkimuksen perusteella kunnat eivät ole halukkaita leikkaamaan palveluitaan, vaan pyrkivät tuottamaan ne tehokkaammin. Tämä havainto on ollut jo pitkään osa julkisen sektorin kehityssuuntaa. Grossi ja muut (2018, s. 1837–

1838) toteavat, että yhä useammin taloudellisten paineiden keskellä julkista budjetointia uudistetaan korostamaan suorituskykyä. Laajojen globaalien haasteiden yhteydessä uudistusten nähdään johtavan organisaatioiden toimintatapojen lähentymiseen. Lähentyminen perustuu institutionaaliseen teoriaan: Organisaatiot omaksuvat samanlaisia toimintatapoja saavuttaakseen legitimizeettiä pakottavien, jäljittelevien ja normatiivisten paineiden seurauksena.

Tehokkuuden parantamista voidaan kuvata viiden eri kaavan kautta, joissa resurssien ja tuotosten välinen suhde muuttuu eri tavoin. Tehokkuus voi parantua esimerkiksi silloin kun resurssit vähenevät ja tuotokset kasvavat, resurssit pysyvät ennallaan mutta tuotokset kasvavat, tai resurssit kasvavat mutta tuotokset kasvavat suhteessa enemmän. Lisäksi tehokkuus voi parantua tilanteessa, joissa tuotokset pysyvät ennallaan mutta resurssit vähenevät, tai joissa tuotokset vähenevät, mutta resurssit vähenevät vielä enemmän. Kuntien strategioiden perusteella tavoitteena on useimmiten ensimmäinen tai neljäs näistä kaavoista. Eurooppalaisessa tutkimushankkeessa (2011–2012) analysoitiin 518 hallinnon uudistuksia käsittelevää tutkimusta, joista vain 138 tutkimusta sisälsi tietoa tuotoksista ja ainoastaan 45 varsinaisista lopputuloksista. (Pollitt ja Bouckaert, 2017, s. 143–146.)

Edellä esitetyn perusteella tehokkuuden kasvattamista tavoitellaan usein tilanteissa, joissa huomataan selkeitä taloudellisia haasteita, mutta palvelujen vähentämistä ei pidetä toivottavana vaihtoehtona. Tehokkuuden kasvattaminen voidaan nähdä näennäisesti yksinkertaisena, mutta todellisten vaikutusten saavuttaminen on haastavaa. Suorituskyvyn kehittymistä on lisäksi vaikeaa ennakoita tai edes arvioida jälkikäteen. Tirronen (2020, s. 29–33.) tunnistaa potentiaalia tulosperustaisessa palvelujen järjestämisessä (OBC), vaikka se edellyttää uudenlaista osaamista johtajilta: strategista ja tavoitteellista otetta, rohkeutta kokeilla uutta ja kumppanuuksien sekä verkostojen johtamista. Tällaisessa toiminnassa keskiössä ovat tietojärjestelmien toimivuus ja luotettava mittaaminen. Perinteisen suoriteperustaiseen malliin verrattuna tässä lähestymistavassa määrittelyvaltaa palvelujen järjestäjältä, kuntalaisille, asiakkaille ja

palveluntuottajille. Hänen mukaansa tämä edellyttää sitä, että johtajat luopuvat osittain määrittelyvallastaan, ja kykenevät innostamaan muita toimijoita palvelujen yhteissuunnittelusta. Oikein toteutettuna tulosperustaisuus voidaan siten yhdistää myös NPG-ajatteluun, mutta tämä edellyttää merkittäviä muutoksia erityisesti johtamisessa.

Lehtonen (2021, s. 142–143) osoittaa artikkelissaan, miksi kunnat pitävät koulutusta kehitykselleen keskeisenä. Tutkimuksessa vuosilta 2011–2018 havaittiin väestön vähentyneen maaseutualueilla, joissa koulu oli suljettu 7,4 % kun taas alueilla, joissa koulu oli toiminnassa, vähenemä oli 4,6 %. Samanlainen kehitys oli havaittavissa myös maaseudun paikalliskeskustoissa: alueilla, joilla koulu oli toiminnassa, väestö kasvoi 1,1 % kun taas koulujen sulkemisen alueilla väestö väheni 4,3 %. Tarkastelujaksolla harvaan asutuilla maaseutualueilla noin joka kolmas koulu suljettiin ja kaupunkien läheisillä maaseuduilla, kun taas ydinmaaseudulla joka neljäs koulu suljettiin. Lehtosen mukaan tulokset osoittavat, että kouluverkkoa on supistettu merkittävästi, mikä osaltaan selittää sitä, miksi kunnat eivät ole halukkaita jatkamaan vastaavia leikkauksia.

Bryson ja George (2020, s. 4–5) jakavat julkisten toimijoiden strategiat kolmeen ryhmään: unelmoijiin, alisuoriutujiin ja taitavat strategikoihin. Unelmoijat asettavat strategiassaan tavoitteita, joihin heillä ei ole tarvittavia kyvykkyyksiä. Tällaisen strategian toteutuminen on siten epätodennäköistä. Alisuoriutajat puolestaan asettavat tavoitteensa liian alhaisiksi, eikä tällainen strategia todennäköisesti johda merkittävään arvonluomiseen. Taitavilla strategikoilla on puolestaan selkeät ja kunnianhimoiset tavoitteet sekä vahvat tai kehittyvät kyvykkyydet, joiden avulla tavoitteet voidaan saavuttaa. Näiden havaintojen perusteella voidaan tulkita, että julkisten toimijoiden tulisi pyrkiä tähän, sillä tällöin tavoitteiden kunnianhimo ja julkisen arvonluominen kohtaavat.

Kurvisen ja muiden (2022, s. 68–77) tutkimuksessa havaittiin, että palvelujen uudistamisessa haasteiksi nousi riittävien kyvykkyyksien puute. Kuntien taloudellisten ja henkilöstöresurssien puute nousi keskeiseksi tekijäksi väestön vähenemisen ja ikärakenteen muutoksen jälkeen. Myös vaihtoehtoisten tapojen löytäminen nykyisten

palvelujen tuottamiseen nähtiin myös haastavana. Sopeuttamistoimet koettiin erityisen haastaviksi, koska niihin suhtaudutaan usein tunteellisesti ja saavutetuista eduista ja palveluista ei haluta luopua. väestökehitystä kuvaaviin tilastoihin ei aina, vaan uskotaan mieluummin positiivisempiin kehitysnäkymiin. Näiden havaintojen perusteella voidaan todeta, että useat kunnat voidaan nähdä niin sanottuina unelmoijina. Asetetaan suuria tavoitteita, joita tilastollinen kehitys ei suoranaisesti tue. Samanaikaisesti tunnistetaan nämä rajoitteet, ja strategioiden saavuttamisen edellyttävän enemmän resursseja kuin mitä on käytettävissä.

Kyvykkyyksien puute ja samanaikaisesti hyvin positiivisilta vaikuttavat strategiat luovat strategiselle budjetoinnille hyvin monimutkaisen roolin. Samanaikaisesti budjetointia ja strategiaa pyritään yhdistämään kohdentamalla resursseja toimintoihin, joiden kehittäminen nähdään välttämättömänä, kuten koulutukseen ja liikuntaan. Kuntien heikentynyt tulopohja tarkoittaa kuitenkin, että yhä useammassa kunnassa ei ole riittäviä taloudellisia resursseja näihin kehityskohteisiin. Kunnissa tunnistetaan väestörakenteen aiheuttamat haasteet, mutta samalla niitä käytetään perusteluina kehittämistoimien välttämättömyydelle. Tilastot osoittivat, että koulujen sulkeminen lisäsi merkittävästi muuttoliikettä pois maaseudun kunnissa. Tästä näkökulmasta kuntien toiminta on ymmärrettävää: ilman tavoitteita koulutuksen ja liikunnan osalta muuttoliike voisi voimistua entisestään. Väestörakenteen muutoksen luomat haasteet muuttavat samalla budjetoinnin roolia. Budjetoinnilla ei pyritä tässä tilanteessa luomaan suoria ratkaisuja. Sen sijaan budjetti voidaan tässä kontekstissa nähdä mekanismina, joka tasapainottaa kunnianhimoisten tavoitteiden ja rajallisten resurssien välistä suhdetta.

4.3 Budjetoinnin rajallinen rooli strategisessa johtamisessa

Aiemmassa alaluvussa esiin noussut väestörakenteen aiheuttama muutos budjetoinnissa osoittaa myös budjetoinnin haastavan roolin suhteessa strategiseen johtamiseen. Tavoitteet voidaan asettaa ilman rajoitteita, mutta budjetti on kuitenkin rajallinen työkalu. Budjetti on rajallinen työkalu myös siinä mielessä, ettei se pysty itsessään ratkaisemaan kaikkia ongelmia. Ongelmien ratkaiseminen edellyttää

samanaikaisesti myös strategista johtamista. Tämä yhteys korostuu erityisesti monimutkaisissa toimintaympäristöissä ja kompleksisissa ongelmissa, kuten kunnissa ikärakenteen muutoksen keskellä. Tällaisia ongelmia ei pystytä ratkaisemaan budjetoinnin nykyisellä roolilla, joka on enemmän tasapainottava muuttuvan tulopohjan ja muuttuvan palvelutarpeen keskellä. Sitä ei myöskään voida ratkaista, jos strategia ja strateginen johtaminen näyttävät liian positiivisina suhteessa budjetoinnin asettamiin rajallisiin resursseihin. Budjetointi ei kirjallisuuden perusteella näyttäyty yksiselitteisesti strategisena johtamisena, vaan se on enemmänkin sopeuttava ja sopeutuva väline vaikeissa tilanteissa. (Sinervo ja muut, 2025; Bryson ja George, 2020.)

Bryson ja George (2020, s. 9) nostavat esiin, että strateginen johtaminen koostuu strategisesta suunnittelusta, budjetoinnista, suorituskyvyn mittaamisesta, johtamisesta ja arvioinnista, sekä näiden välisten palautesilmukoiden hyödyntämisestä. Näiden kaikkien keskinäinen yhteys on hyvin merkittävää, jotta palautesilmukoiden avulla voidaan todella kehittää jatkuvaa strategista oppimista; osa-alueiden täytyy olla vahvemmin yhteydessä. Tämän perusteella voi syntyä haastava tilanne, jos nämä eivät ole yhteydessä. Tällöin strategioiden toimivuutta on entistä vaikeampi arvioida ja uusia strategioita hyvin haastavaa kehittää.

Edellä esitetyn kirjallisuuden perusteella strateginen johtaminen on hyvin haastavaa kunnissa strategioiden ylipositiivisuuden ja budjetoinnin asettamien rajoitteiden näkökulmasta. Kuntien kontekstissa strategisen johtamisen osa-alueiden välillä esiintyy ongelmia. Strategisen suunnittelun ollessa liian positiivinen ja budjetoinnin asettaessa rajat strategiselle johtamiselle, näiden välille ei synny oikeanlaista yhteyttä. Strategiaa ei voida arvioida oikealla tavalla, jos kunnilla ei ole riittäviä resursseja sen toteuttamiseen. Samaan aikaan budjetointiakaan ei voida arvioida koska se näyttää ainoastaan resurssien vajanaista käyttöä suhteessa strategiaan. Tämä luo tilanteen, jossa palautesilmukoita on hyvin vaikeaa yhdistää osaksi jatkuvaa strategista oppimista. Strateginen johtaminen voi tällöin näyttää irrallisina osa-alueina, eikä muodosta

täysin ehjää kokonaisuutta. (Bryson ja George, 2020; Kenno ja muut, 2020; Sinervo ja muut, 2025.)

Kurvinen ja muut (2022, s. 57–77) huomaavat kuntien keskenään kilpailevan yrityksistä ja työpaikoista. Toivo ja positiivisuus kunnan elinvoimaisuuden säilymisestä onkin yksi merkittävimmistä strategian osa-alueista. Pienten kuntien näkökulmasta resurssit jäävät usein niin vähäisiksi, että kunnat selviävät ainoastaan päivittäisistä velvoitteistaan. Kehittämishalukkuus on suurta, mutta esimerkiksi markkinointi sekä käytettävissä olevat keinot ja resurssit ovat hyvin puutteellisia. Tämän vuoksi strateginen suunnittelu jääkin hyvin vajavaiseksi.

Sinervo ja muut (2025, s. 6–8) nostavat tärkeäksi politiikan ja talouden yhteensovittaminen kuntien päätöksenteossa. Tämä vaatisi talouden ja toiminnan yhteyden vahvistamista, tulopohjaan liittyvien päätösten tekemistä, palvelutarpeen priorisointia, määrärahojen uudelleenarviointia, tietoperustaisen päätöksenteon kehittämistä, ymmärryksen lisäämistä verorahoitteen toiminnan luonteesta sekä läpinäkyvyyden lisäämistä asukkaille. Lähes kaikki kehitysideat linkittyvät vahvasti strategisen johtamisen osa-alueiden keskinäiseen yhteyden vahvistamiseen. Näiden havaintojen perusteella kuntien kohdalla on uudistuksissa tärkeää huomioida aiemmin esiin nousut tarve elinvoimaisuuden ylläpitämisestä sekä haastavan pienet resurssit. Tämän takia kehitystä ei synny riittävästi, vaan myös kehittämisen osalta kunnat joutuvat jatkuvasti tekemään kompromisseja.

Muutostarpeet politiikan ja talouden yhdistämisessä nostavat esiin ajatuksen siitä, että budjetointiin tulisi saada enemmän resursseja muuttamalla tulopohjaa. Toisena vaihtoehtona nähdään rahojen kohdentaminen tehokkaammin niihin kohteisiin, joissa niitä eniten tarvitaan. Kolmas merkittävä näkökulma on talouden läpinäkyvyyden lisääminen sekä asukkaiden ymmärryksen vahvistaminen kunnantaloudesta. Kuntien täytyy siis joko sopeuttaa strategiaa vastaamaan käytettävissä olevia resursseja tai

vahvistaa tulopohjaa siten, että strategian toteuttamiseen on riittävästi resursseja. (Sinervo ja muut, 2025, s. 6–8.)

Budjetointi ei myöskään ole kunnissa pelkästään teknistä strategiaa, koska siihen liittyy vahva poliittinen ulottuvuus. Luomala ja Puumala (2010, s. 15–16) toteavat, että budjetti on aina kompromissi, jossa osa ideoista toteutuu ja osa jää toteutumatta. Budjetti ei siis ikinä edusta kenenkään näkökulmasta täydellisyyttä, koska suuri osa ideoista karsiutuu kokonaan pois ja osa toteutuu osittain muokattuna. Bryson ja George (2020, s. 2–5) puolestaan huomaavat, ettei strategian tarvitse olla sidottu suoraan resursseihin. Tämän takia strategiaan voidaan asettaa kunnianhimoisempia tavoitteita, koska sillä ei yhtä tiukkoja rajoitteita. Edellä esitetyn perusteella budjetti voidaan nähdä kahdella tavalla. Se voi näyttäytyä vajavaisesti toteutettuna strategiana, kun strategian tavoitteet ylittävät käytettävissä olevat resurssit. Toisaalta se voidaan tulkita strategian konkreettisena ja rajattuna toteutuksena, mutta samalla strategisesta suunnittelusta osittain irtautuneena kokonaisuutena, jolloin budjetista muodostuu keskeinen poliittisen neuvottelun ja kompromissien kohde.

Kirjallisuuden perusteella strategian ja budjetoinnin välinen yhteys näyttäytyy usein heikkona kunnallisessa päätöksenteossa. Tämä johtuu siitä, että strategiasta voidaan tehdä kunnianhimoisempi ilman, että resurssivajetta huomioidaan riittävästi. Budjetti vaatii tarkemmat kehykset, sillä budjettivaiheessa resurssit realisoituvat. Tämä luo laajoja haasteita tiedon analysoinnille sekä korostaa tiedolla johtamisen ja informaation perustuvan budjetoinnin merkitystä. Ei voida tarkkaan tietää, onko strategia itsessään toimiva ja johtuuko esimerkiksi heikompi lopputulos ainoastaan budjetointivaiheessa tehdyistä kompromisseista johtuvaa, vai onko koko strategia puutteellinen. (Bryson ja George, 2020; Kenno ja muut, 2020; Sinervo ja muut, 2025; Kurvinen ja muut, 2022)

Kunnilla voidaan nähdä olevan kaksi keskinäistä ratkaisua strategian ja budjetoinnin yhteensovittamiseen: merkittävät sopeutustoimet tai tulopohjan vahvistaminen.

Kuntien strategioiden perusteella on havaittavissa, että tulopohjan vahvistamiseen liittyvät ratkaisut nähdään usein ensisijaisina verrattuna sopeuttamistoimiin. Samaan aikaan voidaan havaita, että kaikki kunnat eivät välttämättä pysty säilyttämään elinvoimaisuuttaan samalla tasolla. On havaittavissa, että muuttoliike suuntautuu pois päin pienemmistä kunnista, ja maahanmuutto kohdistuu pääasiassa suurempiin kaupunkeihin. Tulopohjan vahvistamiseksi kuntien voidaan nähdä tarvitsevan tehokkaampaa markkinointia verrattuna muihin kuntiin. Kurvinen ja muut (2022, s. 66–67) korostavat, että pienet kunnat eivät ole homogeeninen ryhmä ja tämän takia niiden tulisi panostaa erottautumistekijöihinsä tehokkaammin markkinoinnissa.

5 Yhteenveto

Tutkielmassa tarkasteltiin, kuinka väestörakenteen muutos vaikuttaa kuntien budjetointiin strategisena johtamisen välineenä. Kirjallisuuden perusteella havaittiin, että väestörakenteen muutos aiheuttaa merkittäviä paineita kuntien palvelujärjestelmille ja taloudelle. Ikääntyminen, muuttoliike, sekä maahanmuutto muokkaavat samanaikaisesti kuntien tulopohjaa, sekä palvelutarvetta. Ikärakenteen muutokset edellyttävät useilta kunnilta taloudellisia sopeuttamistoimia sekä kunnan markkinointia ja kehittämishalukkuutta elinvoimaisuuden ylläpitämiseksi tai jopa sen lisäämiseksi. Kilpailutilanteen voidaan nähdä tulevaisuudessa johtavan elinvoimaisuuserojen kasvuun kuntien välillä. Osa kunnista pystyy houkuttelemaan muuttoliikennettä ja maahanmuuttoa parantaakseen asemaansa, kun taas osa kohtaa kasvavia taloudellisia ja toiminnallisia haasteita.

Strategisessa johtamisessa keskeiseksi havaittiin osa-alueiden keskinäinen yhteys. Nykyisin strategia näyttäytyy kunnissa usein hyvin kunnianhimoisena ja optimistisena, kun taas budjetoinnissa realisoituvat kuntien rajalliset resurssit uudistumiselle. Näiden keskinäisen yhteyden puuttuessa strategisen johtamisen tehokkuus ja siitä syntyvä informaatio voivat jäädä vajavaiseksi. Tämän perusteella budjetti ei kunnissa näyttäydy yksiselitteisesti strategisen toiminnan ohjaavana välineenä. Sen rooli painottuu pikemminkin strategian tavoitteiden ja resurssien realiteettien välisen ristiriidan yhteensovittamiseen.

Toisaalta budjetti voidaan nähdä poliittisesti merkityksellisempänä kuin strategia. Se on päätöksenteon väline, jossa resurssien kohdentamisessa tehdään konkreettisia valintoja, minkä vuoksi siihen liittyy usein vahvempi poliittinen sitoutuminen. Strateginen suunnittelu puolestaan mahdollistaa laajemman ideoinnin ja kehityssuuntien tarkastelun ilman välittömiä resurssirajoitteita. Tämän voidaan nähdä selittävän, miksi strategiat ovat usein kunnianhimoisempia suhteessa budjettiin. Kirjallisuuden perusteella ei ole yksiselitteistä, tulisiko budjetti nähdä strategian ja resurssien välistä

ristiriitaa sovittavana mekanismina vai itsenäisenä päätöksenteon välineenä, josta strategia on enemmän eriytynyt.

Budjetointia tarkasteltaessa oli havaittavissa, että budjetointikäytäntöjen uudistuminen ei ole yksiselitteinen prosessi. Samanaikaisesti NPM-mallin budjetointikäytännöt, kuten PBB ovat edelleen vahvasti käytössä, mutta hallintomalleissa on havaittavissa osittaista siirtymää NPM mallista NPG malliin. Kirjallisuudessa on havaittavissa, että hallinnossa on samanaikaisesti käytössä molempiin malleihin soveltuvia käytänteitä. Toisaalta osa tutkimuksesta korostaa tarvetta selkeälle yhdelle hallintomallille ja siihen perustuvalla budjetointimallille. Budjetointimallin voidaan nähdä määrittyvän parhaiten sen perusteella, millainen malli sopii tietyille organisaatiolle. Esimerkiksi organisaatio, jossa pystytään käsittelemään tietoa tehokkaammin, kykenee omaksumaan paremmin mallin, jossa korostuu tulosperustaisuus.

Toimintaympäristöjen nähdään monimutkaistuvan tulevaisuudessa, jolloin käsiteltävä tieto muuttuu yhä vaikeammin tulkittavaksi, ja tulosperustaisen mallin toimivuus heikkenee. Budjetointimallit, jotka sijoittuvat lähemmäksi NPG-mallia, haastavat päättäjien nykyistä poliittista budjetointivaltaa, minkä vuoksi kirjallisuudessa niiden käyttöönottoon liitetään haasteita. Budjettikäytäntöjen kehitys nähdäänkin monimutkaisena prosessina, jossa samanaikaisesti haetaan lisäämään arvonluontia, tehokkuutta, osallistuvuutta sekä säilyttämään poliittinen kontrolli.

Kokonaisuutena väestörakenteen muutos, strategisen johtamisen haasteet ja budjetointikäytäntöjen kehitys kytkeytyvät tiiviisti toisiinsa kuntien nykyisessä ja tulevaisuuden toimintaympäristössä. Väestörakenteen muutos luo epävarmuutta ja taloudellisia haasteita, jotka vaikeuttavat resurssien ja strategian yhteensovittamista. Strateginen johtaminen edellyttäisi osa-alueiden tehokasta yhteensovittamista, mutta käytännössä haastava tilanne on syntynyt strategian ja budjetoinnin eriytymisestä toisistaan. Budjetoinnin rooli tässä yhtälössä vaatii lisätutkimusta. Erityisesti on tarpeen

tarkistella, missä määrin budjetointi toimii strategian ja resurssien välistä eroa tasoittavana mekanismina ja missä määrin itsenäisenä päätöksenteon välineenä.

Lähteet

Andrews, R., & Dollery, B. (2021). Guest editors' introduction: The impact of ageing and demographic change on local government. *Local Government Studies*, 47 s.355-363
<https://doi.org/10.1080/03003930.2021.1906231>

Boyne, G., & Walker, R. (2010). Strategic management and public service performance: The way ahead. *Public Administration Review*, 70, s185–s192.
<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02271.x>

Bryson, J. M., & George, B. (2020). Strategic management in public administration. Teoksessa *The Oxford Encyclopedia of Public Administration*.
<https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1396>

Grossi, G., Mauro, S., & Vakkuri, J. (2018). Converging and diverging pressures in PBB development: The experiences of Finland and Sweden. *Public Management Review*, 20(12), 1836–1857. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1438500>

Guyadeen, D., Henstra, D., Kaup, S., & Wright, G. (2023). Evaluating the quality of municipal strategic plans. *Evaluation and Program Planning*, 96, 102186.
<https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2022.102186>

Jylhä, M., Vesala, R., Turunen, K., Ngandu, T., Kivipelto, M., Havulinna, S., & Kulmala, J. (2024). Ikääntyneiden ihmisten kokemukset FINGER-elintapaintervention kuntosaliharjoittelusta ja liikuntatottumukset intervention jälkeen. *Gerontologia*.
<https://doi.org/10.23989/gerontologia.130661>

Kenno, S., Lau, M., Sainty, B., & Boles, B. (2021). Budgeting, strategic planning and institutional diversity in higher education. *Studies in Higher Education*, 46(9), 1912–1927.
<https://doi.org/10.1080/03075079.2019.1711045>

Kotamäki, M., & Lehtimäki, J. (2025). Getting too old for this: Population ageing and its economic consequences in Finland. *Economic Analysis and Policy*.
<https://doi.org/10.1016/j.eap.2025.10.040>

Kuntalaki 410/2015. 10.4.2015.

Kurvinen, A., Jolkkonen, A., Lemponen, V., & Kahila, P. (2022). Pienten kuntien strategiat ja luovat ratkaisut. Kunnallisan kehittämissäätiö. <https://kaks.fi/julkaisut/pienten-kuntien-strategiat-ja-luovat-ratkaisut/>

- Laesterä, E. (2024). Viekö valtionosuusuudistus kunnat perikatoon? Focus Localis, 52(3) s.7-8. <https://journal.fi/focuslocalis/article/view/147156>
- Lehtonen, O. (2021). Primary school closures and population development – is school vitality an investment in the attractiveness of the (rural) communities or not?. Journal of Rural Studies, 82, 138–147. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2021.01.011>
- Lehtonen, P. (2022). Policy on the move: The enabling settings of participation in participatory budgeting. Policy Studies, 43(5), 1003–1021. <https://doi.org/10.1080/01442872.2021.1895981>
- Luomala, A, Puumala, T, Budjetti – julkinen salaisuus vai salainen julkisuus? kunnallissalan kehittämissäätiö, Polemia-sarjan julkaisu, (2010) noudettu 10.2.2026 osoitteesta: <https://kaks.fi/julkaisut/budjetti-julkinen-salaisuus-vai-salainen-julkisuus/>
- Maestas, N., Mullen, K., & Powell, D. (2023). The effect of population aging on economic growth, the labor force, and productivity. American Economic Journal: Macroeconomics, 15(2), 306–332. <https://doi.org/10.1257/mac.20190196>
- Mason, A., & Lee, R. (2022). Six ways population change will affect the global economy. Population and Development Review, 48(1), 51-73. <https://doi.org/10.1111/padr.12469>
- Osborne, S. P. (2010). The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. Routledge.
- Pekkarinen, S., & Melkas, H. (2019). Welfare state transition in the making: Focus on the niche-regime interaction in Finnish elderly care services. Technological Forecasting and Social Change, 145, s.240–253. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2018.09.015>
- Poister, T. H. (2010). The future of strategic planning in the public sector: Linking strategic management and performance. Public Administration Review, 70(1), s246–s254. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02284.x>
- Pollitt, C, Bouckaert, G, (2017) Public Management Reform: A Comparative Analysis - Into The Age of Austerity,
- Popeda, P, Hadasik, B, New Public Governance as a new wave of the public policy: theoretical approach and conceptualization of the trend (2024) journal of entrepreneurship and public policy 13(1) s.18-36 DOI: <https://doi.org/10.1108/JEPP-09-2023-0089>

- Rajala, T, Tammi, J, Budjetointia kuntien muutoskierteessä, Kunnallisanalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut (2014)
- Sinervo, L.-M. (2011). Kunnan talouden tasapaino monitulkintaisena ilmiönä. Väitöskirja. Tampere: Tampere University Press. DOI: <https://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-8490-2>
- Sinervo, L, Kanniala, A, Lindgren, H, Julkisen budjetoinnin muutoksen mahdollisuudet – näkökulmana nollapohjabudjetointi kunnassa (2025) Hallinnon tutkimus, 44(4) DOI: <https://doi.org/10.37450/ht.148367>
- Tilastokeskus, Nykyisen tasoinen nettomaahanmuutto ylläpitäisi väkiluvun kasvua (2024) noudettu 18.2.2026 osoitteesta: <https://stat.fi/fi/julkaisu/cln1i9lg94af80bw1rxn0njfg>
- Tirronen, A (2020), Hyvinvointia hankkimassa: Tulosperusteinen palvelujen järjestäminen julkisella sektorilla, väitöskirja, DOI: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-1755-3>
- Valtiovarainministeriö. (2020). Kunnat käännekohdassa? Kuntien tilannekuva 2020 (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:13) <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-065-5>
- Valtiovarainministeriö, Kuntien peruspalveluiden valtiosuusjärjestelmän uudistaminen (n.d) noudettu 23.2.2026 osoitteesta: <https://vm.fi/valtiosuusuuudistus>
- Wildavsky, A., & Hammond, A. (1965). Comprehensive versus incremental budgeting in the Department of Agriculture. *Administrative Science Quarterly*, 10(3), 321–346. <https://doi.org/10.2307/2391471>
- OECD, OECD Good Practices for Performance Budgeting, (2019), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c90b0305-en>.
- Robinson, M., & Brumby, J. (2005). Does performance budgeting work? An analytical review of the empirical literature. IMF Working Papers, 210. International Monetary Fund. <https://doi.org/10.2139/ssrn.888079>
- Wrede, S., Tiilikainen, M., & Vartiainen, P. (2020). Moninaistuva väestö ja ikääntyminen. *Gerontologia*, 34(4). <https://doi.org/10.23989/gerontologia.99603>
- Toikka, M., Alasalmi, J., & Korpela, H. (2026). Ulkomaalaistaustaisten tulot ja tulonsiirrot VATT Datahuone -raportti. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT). DOI: <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2026031620208>
- Heino, H., Jauhiainen, J. (2020) , Immigration in the strategies of municipalities in Finland, *Nordic journal of migration research*, 10(3), 73-89. <https://doi.org/10.33134/njmr.345>

Tekoälyn käyttö

Tutkielmassa on hyödynnetty chatgpt-kielimallia (GPT-5.3) kirjoittamisen tukena. Tekoälyä on käytetty kielelliseen muokkaukseen, yksittäisten lauseiden muotoilemiseen, rakenteen selkeyttämiseen ja yksittäisten kirjoitusvirheiden tunnistamiseen. Lisäksi tekoälyä on käytetty alustavien lähteiden etsimisen tukena.

Varsinaisen sisällön tuottamiseen tai tutkimustulosten analysointiin tekoälyä ei ole käytetty. Tutkielman sisältö, tulkinnat ja johtopäätökset ovat täysin omia. Vastaan työn sisällöstä, ja tekoälyn tuottamat lähde ehdotukset on arvioitu kriittisesti suoraan alkuperäisistä lähteistä.