



Kuntien tulevaisuus ja eriytymiskehityksen hallinta

- Kuntien eriytymiskehitys on jatkunut Suomessa jo pitkään ja jatkuu myös tulevana vuosina. Eriytymiskehitys aiheuttaa ongelmia julkisten palvelujen järjestämiselle ja rahoituksen riittävyydelle.
- Sote-uudistuksen myötä väestön ikääntymiseen liittyvät kustannukset siirtyvät pois kunnilta helpottaen kuntien tilannetta. Toisaalta väestön ikääntyminen heikentää kuntien veropohjaa. Kuntatalouden näkökulmasta hankalimmassa tilanteessa ovat vanhusväestövaltaiset pienet kunnat, joissa lapsia syntyy vain vähän.
- Kaikilla kunnilla ei ole edellytyksiä ottaa vastaan enää uusia tehtäviä tai velvoitteita. Niiden lisäämiseen tulisikin suhtautua pidättyväisesti, sillä kuntien resurssit ja julkinen talous eivät kestä tehtävien jatkuvaa lisäämistä tai nykyisten tehtävien laajentamista. Talouden lisäksi myös osaavan henkilöstön saatavuus vaikeuttaa kuntien tehtävien lisäämistä.
- Kuntien eriytymiskehitys kyseenalaistaa mahdollisuuden jatkaa yhtenäiskuntamalliin pohjautuvalla ajattelulla valtion kunta politiikassa. Yhtenäiskuntamallista irtautumista olisi mahdollista edistää vaiheittain kokeilemalla sitä esimerkiksi tehtäväkohtaisesti tai alueellisten tarpeiden mukaisesti. Tehtävien eriyttäminen voisi olla tarkoituksenmukainen tapa edetä myös kaupunkien erityisroolin tunnistamisessa ja kehittämisessä.
- Kuntapolitiikka tarvitsee yhtenäisyyttä ja pitkäjänteisyyttä hallituskausittain vaihtelevien uudistusten sijasta. Kunnilla on oltava myös omaa kehittämiskapasiteettia ja kykyä – pelkkä selviytyminen ei riitä!

Kuntien eriytymiskehitys vaikeuttaa julkisten palvelujen järjestämistä ja rahoitusta

Kuntien erilaisuus ja resurssierot kiinnittyvät vahvasti maantieteeseen ja sirpaleiseen kuntarakenteeseen. Verrattuna esimerkiksi Ruotsiin Suomen kuntarakenne on huomattavan paljon pienkuntavaltaisempi ja hajanaisempi. Varsinkin monien pienten kuntien taloudellinen kantokyky palveluvelvoitteista vastaamiseen ja uusien tehtävien ja velvoitteiden vastaanottamiseen uhkaa olla yhä heikompi.

Kuntien eriytymiskehitys on jatkunut Suomessa jo pitkään. Väestönkasvu, syntyvyys ja maan sisäinen muuttoliike ovat kohdistuneet lähes koko 2000-luvun suuriin kaupunkeihin tai niiden kehyskuntiin. Samanaikaisesti monissa maaseutumaaisissa kunnissa väestö on vähentynyt ja ikärakenne muuttunut vanhusväestövaltaiseksi. Eriytymiskehitys aiheuttaa ongelmia julkisten palvelujen järjestämiselle ja rahoitukselle sekä peruspalvelujen järjestämiselle yhdenvertaisesti koko maassa (valtiovarainministeriö 2020). Sote-uudistus ratkaisee osan kuntien eriytymiskehitykseen liittyvistä ongelmista siirtämällä sote-tehtävien järjestämisvastuun ja väestön vanhenemiseen liittyvän suurimman kustannuspaineen pois kunnilta. Kaikkia kuntien eriytymiskehitykseen liittyviä ongelmia uudistus ei kuitenkaan ratkaise, vaan osa ongelmista saattaa jopa korostua uudistuksen jälkeen.

Sote-uudistus tuo hieman helpotusta erityisesti pienempien, vanhusväestövaltaisten kuntien taloudelliseen tilanteeseen. Alhainen syntyvyys, pienenevät ikäluokat ja kasvava vanhusväestön määrä haastavat kuitenkin näiden kuntien taloutta ja palveluverkkoa myös tulevaisuudessa. Sote-uudistuksen jälkeen kuntien peruspalvelujen valtionosuudet määräytyvät ensisijaisesti lapsi-ikäluokkien perusteella. Matala syntyvyys ja pienenevät lapsi-ikäluokat johtavat siihen, että monien vanhusväestövaltaisten kuntien valtionosuudet eivät juuri kasva tai jopa alenevat. Näin ollen tällaiset kunnat ovat aikaisempaa riippuvaisempia omien verotulojensa kehityksestä. Työikäisen väestön määrän vähentyminen heikentää kuitenkin myös kuntien veropohjaa. Lisäksi kuntien tehtäväkentän kaventuminen vähentää myös kuntien mahdollisuuksia sopeuttaa toimintaansa ja talouttaan. Niin kuntatalouden kuin kunnissa säilyvien tehtävien hoitamisen näkökulmasta pienten vanhusväestövaltaisten, väestöä menettävien kuntien tilanne näyttää vaikealta.

Samanaikaisesti kun väestöä menettävien kuntien tulopohja heikkenee ja palveluita joudutaan supistamaan, kasvavat kustannus- ja investointipaineet niissä suurissa kaupungeissa ja kaupunkien ympäryskunnissa, joihin väestö ja erityisesti nuoremmat ikäluokat keskittyvät. Myös kansainvälinen muuttoliike suuntautuu erityisesti suurimpiin kaupunkeihin ja kaupunkiseuduille, mikä kasvattaa niiden roolia maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikassa. Muuttovoitto aiheuttaa kunnissa lisäkustannuksia, koska se pakottaa luomaan uutta palvelukapasiteettia tilanteessa, jossa väestön kasvu ei vielä ole realisoitunut verotulojen kasvuna. Pitkällä aikavälillä väestönkasvu vahvistaa kuntien veropohjaa. Tämäkin kuitenkin edellyttää sitä, että kaupunkiseutujen sisällä väestökasvu jakautuisi sosioekonomisesti tarkastellen nykyistä tasaisemmin.

Valtionosuusjärjestelmän tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla kunnilla on olosuhteista, palvelutarpeesta ja kuntien tulopohjien eroista huolimatta edellytykset selvittää lakisääteisistä tehtävistään kohtuullisella verorasituksella. Kuntien eriytymiskehitys haastaa valtionosuusjärjestelmää, sillä mitä vahvemmin järjestelmä perustuu kuntien välisten nykyisten erojen tasaamiseen, sitä vaikeampaa on samanaikaisesti huomioida kuntien toimintaympäristössä tapahtuvia uusia muutoksia tai ylläpitää ja kehittää järjestelmän niitä elementtejä, joilla kannustetaan kuntia taloudelliseen ja toiminnalliseen tehokkuuteen.

Peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaan uusien ja laajenevien tehtävien valtionosuus on 100 prosenttia. On kuitenkin syytä huomioida, että edes uusien tehtävien täysimääräinen rahoitus ei välttämättä

turvaa perustuslain mukaisen rahoitusperiaatteen tai perusoikeuksien toteutumista yhdenvertaisesti, sillä kuntien tosiasialliset mahdollisuudet toteuttaa uusia lakisääteisiä tehtäviä vaihtelevat. Lisäksi on huomioitava, että rahoituksen ohella uusien lakisääteisten tehtävien toteutukseen vaikuttaa yhä useammin osaavan työvoiman saatavuusongelmat ja kuntasektorin henkilöstön eläköityminen.

Kuntien tehtäviä tulisia eriyttää vaihteittain tehtävä- ja tarvelähtöisesti

Valtion mahdollisuudet vaikuttaa kuntien eriytymiskehitykseen ovat käytännössä rajalliset. Suomessa asukkailla on vapaus valita asuinkuntansa, eikä valtion ole tarkoituksenmukaista yrittää vaikuttaa merkittävässä määrin yritysten ja työpaikkojen alueelliseen sijoittumiseen. Valtio voi tasoittaa kuntien toimintaympäristön eroja talouden näkökulmasta vain rajatusti, vaikka viimekätinen vastuu perustuslain turvaamien perusoikeuksien ja palvelujen toteutuksesta onkin lopulta valtiolla. Peruspalvelujen yhdenvertaisen toteutuksen osalta olennaista on se, että kuntien eriytymiskehitys tunnustetaan ja tunnustetaan sekä otetaan nykyistä paremmin huomioon kuntien tehtäviä koskevassa lainsäädännössä.

Koska kuntien tosiasialliset edellytykset vastata nykyisistä lakisääteisistä tehtävistä tai ottaa vastaan uusia tehtäviä vaihtelevat voimakkaasti niin taloudellisesti, toiminnallisesti kuin osaavan henkilöstön saatavuuden näkökulmasta, tulisi kuntien tehtävien ja velvoitteiden lisäämiseen suhtautua pidättyväisesti. Myöskään julkinen talous ei kestä kuntien tehtävien jatkuvaa lisäämistä tai nykyisten tehtävien laajentamista.

Osana valtion kuntapolitiikkaa 2010-luvulla on selvitetty useaan kertaan myös mahdollisuuksia vähentää kuntien tehtäviä ja velvoitteita. Kerran lakisääteiseksi määriteltujen tehtävien ja velvoitteiden poistaminen on osoittautunut kuitenkin käytännössä erittäin vaikeaksi niin valtion kuin kuntien näkökulmasta. Toisaalta on syytä tunnustaa, että yksittäisten pienten tehtävien karsimisella ei saavuteta merkittäviä kustannussäästöjä, vaan laajojen taloudellisten vaikutusten aikaansaamiseksi poistettavat tehtävät tulisi olla sellaisia, joiden poistamisella olisi todennäköisesti myös merkittäviä vaikutuksia kuntien asukkaiden arkeen.

Suomessa on ollut pitkään vallalla niin sanottu yhtenäiskunta-ajatus, jossa kaikkia kuntia on kohdeltu samalla tavalla riippumatta kuntien välisistä olosuhde-eroista tai yksittäisten kuntien taloudellisesta kantokyvystä ja jossa pyrkimyksenä on ollut korostuneesti kuntien välisten erojen tasaaminen. Kuntien eriytymiskehitys ja tehtävien lisääminen kyseenalaistavat mahdollisuuden jatkaa yhtenäiskuntamalliin pohjautuvalla ajattelulla. Kuntien tehtävien eriyttämistä ja yhtenäiskuntamallista irtautumista voitaisiin lähestyä vaihteittain kokeilemalla sitä esimerkiksi tehtäväkohtaisesti tai alueellisten tarpeiden mukaisesti, kuten valtiovarainministeriön Kuntapolitiikka käännekohtadassa? -raportissa on kuvattu (valtiovarainministeriö 2022). Tämä voisi tarkoittaa etenemistä, jossa tarkasteltaisiin esimerkiksi, voisivatko suuremmat kaupungit vastata joistakin sellaisista tehtävistä, joita muilla kunnilla ei olisi. Tehtävien eriyttäminen voisi tarkoittaa myös alueellisia lakisääteisiä kokeiluja tai kuntien ja hyvinvointialueiden välistä tehtävistä sopimista silloin, kun siihen on jollain alueella tai joissain tehtävissä tarve.

Mikäli kunnille halutaan edelleen antaa uusien tehtäviä ja velvoitteita, tulisi tällöin arvioida tehtävämuutoksen aiheuttamien taloudellisten vaikutusten lisäksi laaja-alaisesti myös niiden toiminnalliset vaikutukset sekä erikseen sitä, onko tehtävän järjestämisvastuu tarkoituksenmukaista antaa kaikille kunnille vai ainoastaan osalle kunnista tai onko tehtävän järjestämiselle tarkoituksenmukaista asettaa muita erityisiä vaatimuksia. Vastaava arviointi tulisi tehdä myös silloin, kun kuntien nykyisiä tehtäviä koskevaa lainsäädäntöä uudistetaan.

Perustuslaki ei lähtökohtaisesti estä kuntien tehtävien eriyttämistä, kun sille on olemassa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet ja kunnallisen itsehallinnon vähimmäisvaatimukset täyttyvät (Lavapuro ym. 2019).

Mikäli julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen (TE-palvelut) järjestämisvastuun siirto kunnille toteutuu siten, että järjestämisvastuun rajana pidetään lähtökohtaisesti 20 000 henkilön työvoimapohjaa, toteuttaa se osaltaan jo kuntien tehtävien eriyttämistä.

Kuntien eriytymiskehitykseen liittyviin ongelmiin olisi mahdollista vastata myös kasvattamalla kuntakokoa. Kuntarakenteen merkittäviin muutoksiin ei kuitenkaan ole ollut viime vaalikausien aikana poliittisesti valmiutta. Mikäli yhtenäiskuntamallista luopumista ja kuntien tehtävien eriyttämistä ei haluta edistää, voidaan kuntarakenteen kehittämistä pitää edelleen niille vaihtoehtoisena ratkaisuna.

Kuntapolitiikka tarvitsee yhtenäisyyttä ja pitkäjänteisyyttä

Kuntapolitiikka tarvitsee lisää pitkäjänteisyyttä. Suomalaista kuntapolitiikkaa on leimannut heilurimainen kehitys, jossa hallituskausittain on yritetty nopeasti tehdä suuria hallinnon uudistuksia, jotka voivat poiketa suurestikin edellisten hallituskausien valmistelusta. Hallituskausittain vaihtelevien suunnanmuutosten ja uudistusten sijasta tarvitaan yhteistä tulevaisuudenkuvaa ja pitkäjänteistä politiikkaa. Hyvinvointialueiden perustaminen rauhoittaa osittain kuntapolitiikan vaihtelua.

Kuntia koskevaa lainsäädäntöä, sen toimeenpanoa ja politiikkatoimia tulisi kehittää pitkäjänteisesti, tarkoituksenmukaisilla aikatauluilla sekä yhteistyössä kuntakentän kanssa. Lisäksi kuntapolitiikassa tulisi voimakkaammin huomioida pitkän aikavälin vaikutukset ja ylisukupolvisuusnäkökulmat kestävän kehityksen toteutumiseksi niin taloudellisesti, sosiaalisesti kuin ekologisesti.

Valtion kuntiin kohdistuvaa ohjausta tulee kehittää yhtenäisemmäksi. Kunnissa valtion ohjaus nähdään usein hajanaisena ja eri ministeriöiden kesken jopa ristiriitaisena. Valtioneuvoston sisällä tarvitaan nykyistä ennakoivampaa ja määrätietoisempaa politiikkatoimien ja lainvalmistelun kuntiin kohdistuvien vaikutusten koordinaatiota. Tätä varten tulee edelleen kehittää rakenteita ja menettelytapoja. Kuntapolitiikan tulee kytkeytyä nykyistä voimakkaammin laajojen kuntia koskevien yhteiskunnallisten ilmiöiden ratkaisemiseen kuten ilmastonmuutoksen torjuntaan.

Kunnille myönnettävien valtionavustusten valmistelua ja käyttöä tulee koordinoida nykyistä paremmin. Valtionavustukset on koettu toimivaksi tuen muodoksi erityisesti kehittämistyön, selvitysten ja kokeilujen rahoituksessa sekä tilanteissa, jossa toimenpiteet koskevat vain osaa kunnista. Kuntien lakisääteisten tehtävien perusrahoituksen täydentäjinä valtionavustuksia ei pitäisi sen sijaan käyttää.

Valtionavustustoiminnan tulisi olla jatkossa pitkäjänteisempää sekä käytön että hakemisen osalta. Avustukset tulisi koota nykyistä vaikuttavammiksi kokonaisuuksiksi sellaisiin toimenpiteisiin, joissa ne ovat tarkoituksenmukaisia. Toivottujen vaikutusten suunnittelua ja ohjausinstrumenttien valintaa tulisi yksittäisten avustushakujen sijaan toteuttaa valtioneuvoston tasolla yhtenäisesti. Laajassa valtionavustusten digitalisointi- ja kehittämishankkeessa luodut toimintamallit ja työkalut tulisi ottaa koko valtioneuvostossa pikimmiten käyttöön.

Kaupunkien erityiskysymykset huomioitava

Kaupunkien kohtaamien kehityshaasteiden laatu ja mittaluokka ovat nostaneet esiin pohdinnat kaupunkien asemasta kuntapolitiikan kontekstissa ja sen, miten ja missä asioissa kaupunkien erityisasema tulisi huomioida.

Kuntien roolia ja tehtäviä koskeva lainsäädäntö on pitkälti perustunut yhtenäiskuntamalliin ja joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta kaikilla kunnilla on ollut samat lakisääteiset tehtävät. Varsinkin suurten kaupunkien resurssit mahdollistaisivat kuitenkin tehtävien hoitamisen oman toiminnan ohella laajemmalla alueella. Kuntien tehtävien eriyttäminen voisikin olla tarkoituksenmukainen tapa edetä myös kaupunkien erityisroolin tunnistamisessa.

Suurilla kaupungeilla on merkittävä rooli Suomen julkisen talouden ja sen kestävyyskannalta. Viimeaikaisessa julkisessa keskustelussa on korostunut huoli suurimpien kaupunkien ja kasvavien kuntien investointikyvystä sote-uudistuksen jälkeen. Valtio seuraa ja arvioi rahoitusjärjestelmän toimivuutta uudessa tilanteessa. Samalla on kuitenkin todettava, että valtio ei voi juurikaan ohjata kuntasektorin investointeja, vaan kestävä investointitaso löytyminen sote-uudistuksen jälkeen on kuntakentän omalla vastuulla. Suurten kaupunkien taloudellisten riskien sietokyvyn kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että investointiohjelmat laaditaan ja toteutetaan todelliset tarpeet huomioon ottaen ja ne sisältävät pitkän aikavälin kustannus-hyötylaskelmat ja riskikartoitukset.

Kansallisella kaupunkipolitiikalla luodaan edellytyksiä kaupunkien kehittämiselle. Kaupunkipoliittisten teemojen edistämisen lisäksi kaupunkipolitiikassa on pitkälti kyse siitä, miten ja minkälaisista kaupunkipolitiikkaa Suomessa tehdään. Valtion ja kaupunkien välillä on puhuttu yhä vahvemmin kumppanuudesta ja sopimuksellisuudesta, joilla tavoitellaan tasavahvaa yhteiskehittämistä valtion ja kaupunkien välille. Jatkossa on tärkeää tunnistaa ne olennaisimmat teemalliset kehityskohteet, joissa sopimuksellisuus hyödyttää molempia osapuolia. Myös nykyisistä sopimuksista saadut arviot ja kehittämissuosituksot tulee huomioida kaupunkipolitiikan keinoja pohdittaessa.

Kaupunkien rooli ilmastonmuutoksen hillinnässä ja siihen sopeutumisessa on suuri. Kaupungit nähdään Suomessa ja myös kansainvälisessä mittakaavassa edelläkävijöinä ilmastonmuutoksen torjunnassa. Vaikka kaikkien kuntien on tärkeää toteuttaa ilmastonmuutosta hillitseviä toimia, on olennaista huomioida myös toimenpiteiden vaikuttavuusnäkökulma, jolloin huomio kiinnittyy erityisesti suurten kaupunkien toteuttamiin toimenpiteisiin. Ilmastonmuutosta hillitsevien toimenpiteiden lisäksi kaupunkipolitiikassa tulee kiinnittää huomiota suurten kaupunkien sisäiseen segregaatiokehitykseen. Segregaation vähentämisessä on otettu tärkeitä askelia valtion ja kaupunkien yhteisessä verkostotyössä ja tätä tulee jatkaa. Lisäksi valtion ja kaupunkien toimien koordinaatiota ja yhteiskehittämistä segregaatian vähentämisessä tulee lisätä.

Kuntien oma kehittämistyö vaatii osaamista ja resursseja

Kunnilla on kaksi merkittävää perusolemusta: ne ovat yhtäältä julkisten palvelujen järjestäjiä ja viranomaisia sekä toisaalta omia paikallisyhteisöjään, joilla on merkittävä elinvoima- ja demokratia-rooli. Kummankin olemuksen toteuttaminen vaatii kunnilta vahvaa kehittämisotetta sekä riittäviä resursseja ja omaa kehittämiskapasiteettia. Kuntien tehtävä ei voi olla vain selviytyä, vaan kunnilla tulee olla resurssit perustehtäviensä, asukkaiden hyvinvoinnin ja alueensa elinvoiman edistämisen, toteuttamiseen. Kunnista on löydettävä kykyä ja resursseja nykyistä pitkäjänteisempään toiminnan kehittämiseen. Kaikkien kuntien

toiminnan ytimessä tulisi olla taloudellinen, ympäristöllinen ja sosiaalinen kestävyys. Valtio voi toimenpiteillään, kansallisilla kehittämishankkeillaan tai lainsäädännön kehittämisellä tukea kuntia, mutta varsinainen vastuu kuntien kehittämiskyvyn ja -kapasiteetin vahvistamisesta on suurelta osin niillä itsellään.

Osallisuuden keskiössään pitävä, hyvä kuntajohtaminen on merkittävä voimavara tulevaisuuden kunnille. Kuntien roolin ja tehtäväkentän muuttuessa suuresti sote-uudistuksen myötä kunnilla tulee olla riittävät edellytykset toimivaan johtamiseen, hallintoon ja päätöksentekoon. Valtion on tarvittaessa kehitettävä lainsäädäntöä vastaamaan uusien kuntaorganisaatioiden toimintaa ja tarpeita.

Väestöään menettävät kunnat voivat löytää älykkään sopeutumisen ajattelusta keinoja uudistua. Kuntien on arvioitava realistisesti ja pitkäjänteisesti toimintojaan ja investointejaan suhteessa vähenevään väestöön ja tehtävä näiden pohjalta strategiset ratkaisunsa. Olennaista on tunnistaa kunnissa ne erityistekijät, jotka tukevat parhaiten kunnan elinkeinopolitiikkaa.

Digitalisaatio antaa kunnille mahdollisuuksia vahvistaa toimintaedellytyksiään, sujuvoittaa prosessejaan ja kehittää toimintaansa entistä paremmin asukkaiden tarpeita palvelevaksi. Kuntien tiedonhallinnassa ja digitalisaatiossa olennaista on kehittää oikeaa, ajantasaista ja tarpeellista tietoa sekä ennen kaikkea tiedon yhteentoimivuutta. Tiedon kehittäminen mahdollistaa myös paremman tiedolla johtamisen kunnissa. On kuitenkin syytä huomioida, että digitalisaatio vaatii kunnilta myös osaamista ja taloudellisia resursseja, mikä rajoittaa erityisesti pienempien kuntien itsenäistä digitalisaation kehittämistä. Osaamista ja resurssien hyödyntämistä kunnissa onkin vahvistettava yhteistyötä lisäämällä. Samalla kunnissa on kuitenkin säilyttävä ymmärrys ja riittävä oma osaaminen digitalisaation ja tietohallinnon asioista, jotta kunta pystyy kehittämään palveluitaan ja hallintoaan haluamallaan tavalla.

Kuntien yhdistymisiä tulisi jatkossakin toteuttaa. Kuntaliitokset vahvistaisivat kuntien kantokykyä, riskinsietokykyä ja omia kehittämisresursseja sekä kapasiteettia vastata itsenäisesti tehtäviensä hoitamisesta. Kuntaliitosten on kuitenkin oltava strategisia ja tavoitteellisia. Kuntaliitosprosesseissa on panostettava luottamukseen sekä kuntaliitoksen aktiiviseen ja pitkäaikaiseen toteutukseen ja reaaliaikaiseen arviointiin. Myös kuntien välistä yhteistyötä on kehitettävä ja yhteistyön kynnystä madallettava. Kuntaliitosten onnistuneessa toteutuksessa ja kuntien yhteistyön kehittämisessä tarvitaan kuntien ja valtion yhteistyötä. Valtion nykyistä merkittävämpi taloudellinen tuki liitoksille ei kuitenkaan ole koko julkisen talouden kannalta perusteltua.

Lähteet

Lavapuro, J.; Mutanen, A.; Salminen, J. ja Turpeinen, M. (2019): Yhtenäiskunnasta erilaistuviin kuntiin. Perustuslain reunaehdot kuntien tehtävien eriytymiselle. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:67.

Valtiovarainministeriö (2020): Kunnat käännekohdassa? Kuntien tilannekuva 2020. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:13.

Valtiovarainministeriö (2022): Kuntapolitiikka käännekohdassa? Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaariot. Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2022:5.