

Muistio

Kuntien tehtävien eriytyminen

Nykytila ja jatkokehittämisen keskeiset reunaehdot

Sisältö

1	Johdanto	6
2	Kuntien tehtävien eriyttäminen lainsäädännössä.....	7
2.1	Eriyttämisen tavat lainsäädännössä.....	7
2.2	Järjestämiskriteerit	7
2.2.1	Työllisyys- ja elinkeinopalvelut	7
2.2.2	Ympäristöterveydenhuolto.....	8
2.2.3	Maaseutuhallinto	8
2.2.4	Aikaisemmin: Kunta- ja palvelurakenneuudistus	9
2.3	Järjestämisluvat.....	10
2.3.1	Ammatillinen koulutus.....	10
2.3.2	Lukiokoulutus.....	11
2.3.3	Tutkintokoulutukseen valmentava koulutus.....	12
2.3.4	Taiteen perusopetus.....	13
2.3.5	Vapaa sivistystyö.....	15
2.4	Alueelliset vastuut	16
2.4.1	Kirjastot.....	16
2.4.2	Kuntien kulttuuritoiminta	17
2.4.3	Museot.....	18
2.5	Kokoon liittyvä sääntely.....	18
2.5.1	Kaavoittajavelvoite.....	19
2.5.2	Meluselvitykset ja meluntorjunnan toimintasuunnitelmat.....	19
2.5.3	Ilmoittajan suojele.....	19
2.5.4	Energiatehokkuus.....	20
2.5.5	Ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimukset	20
2.6	Tiettyjä alueita tai kuntia koskevat erityissäännökset.....	21
2.6.1	Helsingin erilliskorjaus hyvinvointialueuudistuksessa.....	21
2.6.2	Helsingin seudun liikenne ja Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymät	22
2.6.3	Eläinlääkintä	22
2.6.4	Ympäristön tilan seuranta ilmanlaadun osalta	23
2.6.5	Aikaisemmin: Kainuun hallintokokeilu	24
2.6.6	Aikaisemmin: MAL-suunnitteluvelvoite	25

2.6.7	Aikaisemmin: Kärkulla-kuntayhtymä.....	27
3	Kuntien välinen yhteistyö	28
3.1	Kuntien välistä yhteistyötä koskeva sääntely	28
3.2	Lakisääteinen ja vapaaehtoinen yhteistyö sekä yhteistyön taustaa	33
3.3	Lakisääteiset tehtävät, joissa lainsäädäntö velvoittaa kuntia yhteistyöhön	34
3.3.1	Aluekehittäminen	35
3.3.2	Työllisyyspalvelut.....	35
3.3.3	Maaseutuhallinto	36
3.3.4	Ympäristöterveydenhuolto.....	36
3.4	Lakisääteiset tehtävät, joissa yhteistyö perustuu kuntien vapaaehtoisuuteen	36
3.4.1	Varhaiskasvatus	37
3.4.2	Perusopetus	37
3.4.3	Kulttuuri	38
3.4.4	Kirjastopalvelut	39
3.4.5	Liikunta	39
3.4.6	Nuorisotyö	40
3.4.7	Kaavoitus.....	41
3.4.8	Rakennusvalvonta	41
3.4.9	Ympäristönsuojelu	42
3.4.10	Ilmanlaadun seuranta	42
3.4.11	Jätehuolto	43
3.4.12	Vesihuolto.....	44
3.4.13	Varautuminen	45
3.4.14	Kotouttaminen	45
3.4.15	Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen	46
3.5	Vapaaehtoiset tehtävät, joissa yhteistyötä tehdään kuntien kesken	47
3.5.1	Toisen asteen koulutus.....	47
3.5.2	Tutkintokoulutukseen valmentava koulutus.....	48
3.5.3	Vapaa sivistystyö.....	49
3.5.4	Museotoiminta	49
3.5.5	Esittävä taide.....	50
3.5.6	Taiteen perusopetus.....	50
3.5.7	Elinvoiman ja elinkeinotoiminnan edistäminen	51
3.5.8	Matkailu	51
3.5.9	Joukkoliikenne.....	51

3.5.10	Ilmastotyö	52
3.5.11	Tukipalvelut	53
3.6	Johtopäätöksiä kuntien välisestä yhteistyöstä.....	54
3.7	Esimerkkejä hyvistä yhteistyörakenteista.....	60
4	Keskuskaupunkien rooli	62
5	Kansainvälisiä esimerkkejä tehtävien eriyttämisestä.....	63
5.1	Pohjoismaat	63
5.2	Espanja	65
5.3	Tšekki	66
5.4	Englanti ja Wales.....	68
5.5	Saksa	69
6	Eriytymisen arviointia	72
6.1	Tehtävien eriyttäminen lainsäädännössä	72
6.2	Tehtävien eriytyminen omaehtoisten yhteistyörakenteiden myötä.....	79
7	Huomioita ja reunaehtoja jatkokehittämiselle.....	82
7.1	Kunnan johtamisen ja toiminnan kokonaisuus	82
7.2	Lainsäädännön kehittämisen reunaehdot	84

1 Johdanto

Aikaisemmin Suomessa on ollut useita erilaisia paikallishallinnon yksiköitä. Käytössä oli kolmiportainen järjestelmä, jossa maa oli jaettu kaupunkeihin, kauppaloihin ja maalaiskuntiin. Alun perin niillä oli ollut erilaisia vastuita ja hallinnollisia eroja. 1960-luvulle tultaessa nämä erot vähenivät ja hyvinvointivaltion tehtävien kasvaessa pidettiin tarkoituksenmukaisena yhteen kuntamuotoon siirtymistä.

Suomen kuntajärjestelmä on vuodesta 1977 alkaen toiminut ns. yhtenäiskuntamallilla, eli kunnilla on juridisesti samanlainen asema toisiinsa nähden. Kuntalaki (410/2015) koskee kaikenkokoisia ja kaikkialla Suomessa sijaitsevia kuntia yhtäläisesti. Kunta voi käyttää nimitystä kaupunki, kun se katsoo täyttävänsä kaupunkimaiselle yhdyskunnalle asetettavat vaatimukset.

Kuntalain 7 §:n mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät (nk. yleinen toimiala) ja järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät (nk. erityinen toimiala). Laissa säädetään myös siitä, kun tehtäviä on järjestettävä yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa (lakisääteinen yhteistoiminta). Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä.

Käytännössä kuntien tehtävät ovat eriytyneet monin tavoin. Lainsäädännöllä on eriytetty tehtäviä. Myös kuntien yhteistyörakenteiden myötä vastuut lakisääteisistä tehtävistä erilaistuvat. Lisäksi osalla kunnista on vahvempi, laajempaa aluetta palveleva rooli. Esimerkiksi maakuntien keskuskaupungit tarjoavat usein laajempaa aluetta palvelevia kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluja.

Tässä muistiossa tarkastellaan kuntien tehtävien eriytymistä eri näkökulmista. Muistio on laadittu osana Kuntien normien keventämisen ja tehtävien tarkastelun ohjelmaa.

2 Kuntien tehtävien eriyttäminen lainsäädännössä

2.1 Eriyttämisen tavat lainsäädännössä

Kuntien tehtäviä koskevasta lainsäädännöstä on tunnistettavissa useita eri tapoja eriyttää kuntien tehtäviä siten, että kaikki kunnat eivät hoida yhtenäistä tehtäväkokonaisuutta. Tässä muistiossa kootaan yhteen tällä hetkellä olemassa olevaa, tai viime vuosikymmeninä voimassa ollutta, kuntien tehtävien lakisääteistä eriyttämistä. Tehtäviä jaotellaan eriyttämisen tyyppin mukaan ja lisäksi arvioidaan sitä, minkälaisiin tehtäviin mikäkin eriyttämisen tapa sopii.

2.2 Järjestämiskriteerit

Järjestämiskriteereistä, eli laissa säädetyistä järjestämisen edellytyksistä, säädetään tällä hetkellä työllisyys- ja elinkeinopalvelujen, ympäristöterveydenhuollon ja maaseutuhallinnon osalta. Kun sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut olivat vielä kuntien vastuulla, säädettiin myös sen osalta järjestämiskriteereistä.

2.2.1 Työllisyys- ja elinkeinopalvelut

Työvoimapalveluiden järjestämisestä ja muista työvoimapalveluihin liittyvistä lakisääteisistä tehtävistä säädetään työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa (380/2023). Lain 2 §:n mukaan kunta voi järjestää tämän lain mukaan kunnan järjestämismääräluvelle kuuluvat työvoimapalvelut itse, jos kunnan työvoiman määrä on vähintään 20 000 henkilöä. Jos kunnan työvoiman määrä on alle 20 000 henkilöä, sen on muodostettava palveluiden järjestämiseksi yhteistoiminta-alue (työllisyysalue) yhdessä jonkin toisen tai useamman muun kunnan kanssa siten, että työllisyysalueen kuntien yhteenlaskettu työvoiman määrä on vähintään 20 000 henkilöä.

Suomessa toimii 45 työllisyysaluetta, joista 39 toimii vastuukuntamallilla, neljä kuntaa järjestää työvoimapalvelut itse (Lahti, Kouvola, Helsinki, Vantaa) ja kaksi järjestää työvoimapalvelut kuntayhtymämallilla (Suupohjan ja Kympin työllisyysalueet).

Alueista kuudelle myönnettiin vuoden 2023 lopussa poikkeuslupa järjestää palvelut alle 20 000 henkilön työvoimapohjalla. Poikkeusluvan saaneet työllisyysalueet ovat: Hanko-Inkoo-Raasepori, Pietarsaaren seutu, Savonlinna, Ylä-Savo, Tunturi-Lappi - Pello, Pohjois- ja Itä-Lappi. Nämä työllisyysalueet toimivat vastuukuntamallilla.

Suurimmassa osassa vastuukuntamallilla toimivista alueista väestöpohja ylittää selkeästi laissa säädetyn minimin, joten työllisyysalueen muodostamiseen ovat valtaosassa muodostuneita työllisyysalueita vaikuttaneet myös muut tekijät kuin riittävän väestöpohjan saavuttaminen.

2.2.2 Ympäristöterveydenhuolto

Laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta (410/2009) velvoittaa kuntia muodostamaan yhteistoiminta-alueen, jos kunnalla ei ole käytettävissään vähintään 10 henkilötyövuoden vastaavia resursseja tehtävän järjestämiseksi. Ympäristöterveydenhuoltoon kuuluvat terveydensuojelulain (763/1994), elintarvikelain (297/2021), tupakkalain (549/2016) ja eläinlääkintähuoltolain (285/2023) mukaiset tehtävät.

Ympäristöterveydenhuollon tehtävät järjestetään pääsääntöisesti vastuukuntamallin pohjalta. Yhteistoiminta-alueita on yhteensä 61.

2.2.3 Maaseutuhallinto

Maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa säädetyn lain (210/2010) 4 §:n 1 momentin mukaan kunnan on muodostettava maaseutuhallinnon tehtävien hoitamiseksi toiminnallinen

kokonaisuus, jonka alueella toimii vähintään 800 maatalouden tukihakemuksen tehnyttä maatalousyrittäjää. Pykälän 2 momentin mukaan kunnan alueella maaseutuhallinto on järjestettävä siten, että tehtäviä hoitaa yhteisen johdon alaisuudessa vähintään viisi viranhaltijaa tai toimihenkilöä, joista yksi päätoimisesti hoitaa maaseutuhallinnon tehtäviä ja johtaa tehtäviä hoitavaa yksikköä. Mikäli nämä edellytykset eivät täyty, kunnan on pykälän 3 momentin mukaan liityttävä yhteistoiminta-alueeseen.

Maaseutuhallinnon tehtävät järjestetään lähes poikkeuksetta vastuukuntamallilla, jossa yksi kunta hoitaa tehtävät muiden kuntien puolesta. Yhteistoiminta-alueita on yhteensä 57.

2.2.4 Aikaisemmin: Kunta- ja palvelurakennemuutos

Kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetulla lailla (169/2007) kunnat veloitettiin järjestämään perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvät sosiaalihuollon palvelut joko perustamalla yhteistoiminta-alue tai järjestämällä palvelut kunnassa, joiden väestöpohja on vähintään noin 20 000 asukasta. Yhteistoimintavelvoitteen ne olivat voineet täyttää joko perustamalla kuntayhtymän tai järjestämällä palvelut vastuukuntamallilla. Myöhemmin velvoite laajennettiin koskemaan kaikkia sosiaalihuollon tehtäviä. Yhteistoimintavelvoite säilyi voimassa aina siihen saakka, kun hyvinvointialueet perustettiin vuonna 2023 ja niille siirrettiin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien järjestämisvastuu lukuun ottamatta Helsingin kaupunkia. Helsinki on ainoa kunta, joka nykyään järjestää nämä tehtävät, joten sen osalta kuntien tehtäviä on kaikkein merkittävimmin eriytetty lainsäädännöllä.

Mainitussa laissa säädettiin myös, että kunnan tai yhteistoiminta-alueen, jolla on ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998) mukainen ammatillisen peruskoulutuksen järjestämislupa, asukasmäärän on oltava vähintään noin 50 000.

2.3 Järjestämisluvat

Järjestämislupaperusteista eriyttämistä on toteutettu jo pitkään opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan tehtävissä. Taustalla olevat syyt liittyvät koulutuksen saatavuuden laadun ja valvonnan varmistamiseen. Järjestämislupien myöntämisessä keskeinen peruste on koulutuksen tarpeellisuus valtakunnallisesti, alueellisesti tai paikallisesti ja että koulutus ja opetus perustuvat erityiseen koulutus- tai sivistystarpeeseen. Lupamalli mahdollistaa koulutuksen saatavuuden eri puolilla maata ja koulutustarjonnan ohjaamisen niin, että se vastaa työelämän ja yhteiskunnan osaamistarpeisiin.

Järjestämislupaperusteisuus myös mahdollistaa toiminnan ja rahoituksen valvonnan. Toiminnan osalta valvonta tarkoittaa, että koulutus toteutetaan lain ja asetusten mukaisesti ja että hakijalla on ammatilliset ja taloudelliset edellytykset opetuksen ja koulutuksen asianmukaiseen järjestämiseen. Järjestämislupien avulla voidaan hallita koulutuksen rahoitusta ja resursseja. Ministeriö voi muuttaa järjestämislupia esimerkiksi silloin, kun koulutuksen järjestäminen ei enää vastaa osaamistarpeita tai kun valtiontaloudelliset syyt sitä edellyttävät. Tämä ei kuitenkaan koske vapaan sivistystyön järjestämislupia.

2.3.1 Ammatillinen koulutus

Ammatillisten tutkintojen ja koulutuksen järjestäminen edellyttää ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017) mukaan opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämää tutkintojen ja koulutuksen järjestämislupaa. Järjestämislupa voidaan myöntää hakemuksesta kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle. Laissa tarkoitettuja tutkintoja ja koulutusta voidaan opetus- ja kulttuuriministeriön päätöksellä järjestää myös valtion oppilaitoksissa tai Suomen solmiman valtiosopimuksen perusteella. Järjestämisluvassa määrätään tutkinnot, joita koulutuksen järjestäjällä on oikeus myöntää ja joihin se voi järjestää tutkintokoulutusta. Järjestämisluvassa määrätään koulutuksen järjestäjän opetus- ja tutkintokielistä. Järjestämisluvassa määrätään toiminta-alueesta,

jonka osaamistarpeisiin koulutuksen järjestäjän toiminta ensisijaisesti vastaa sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa tarkoitettujen rahoituksen perusteena käytettävien opiskelijavuosien enimmäismäärästä. Järjestämisluvan myöntämisen edellytyksenä on, että tutkintojen ja koulutuksen järjestäminen on tarpeellista ottaen huomioon valtakunnalliset ja alueelliset osaamistarpeet sekä tutkintojen ja koulutuksen tarjonta.

Ammatillisen koulutuksen järjestäjät vastaavat sen puitteissa ammatillisen koulutuksen järjestämisestä toiminta-alueensa osaamis- ja koulutustarpeen mukaisesti. Järjestäjät myös päättävät ylläpitämistään toimipisteistä.

Ammatillisen koulutuksen järjestäjien määrä on vuoden 2025 alussa 134. Näistä kuntia on 8, kuntayhtymiä 33 ja yhdistyksiä, säätiöitä tai osakeyhtiöitä 94. Lisäksi valtio ylläpitää Saamelaisalueen koulutuskeskusta.

2.3.2 Lukiokoulutus

Lukiolain (714/2018) mukaan lukiokoulutuksen järjestäminen edellyttää opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämää koulutuksen järjestämislupaa. Lupa voidaan myöntää hakemuksesta kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle. Koulutuksen järjestämisluvan myöntämisen edellytyksenä on, että koulutus on tarpeellista ottaen huomioon valtakunnallinen tai alueellinen koulutustarve ja koulutustarjonta ja että hakijalla on ammatilliset ja taloudelliset edellytykset koulutuksen asianmukaiseen järjestämiseen.

Luvassa määrätään kunnat, joissa koulutusta järjestetään, opetuskielet, mahdollinen erityinen koulutustehtävä, koulutuksen järjestäjän oikeus järjestää sisäoppilaitosmuotoista koulutusta sekä muut tarpeelliset koulutuksen järjestämiseen liittyvät ehdot. Koulutuksen järjestäjä päättää lukioista, joissa koulutusta järjestetään, jollei luvassa toisin määrätä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön on lupien myöntämistä koskevan päätöksenteon yhteydessä varmistettava lukiokoulutuksen riittävä valtakunnallinen ja alueellinen saatavuus.

Järjestämisluvan saaneiden kunnallisten ja yksityisten lukiokoulutuksen järjestäjien lisäksi lukiokoulutusta voivat järjestää myös valtion oppilaitokset ja yliopistojen harjoittelukoulut.

Vuonna 2025 järjestämisluvan saaneita kunnallisia tai yksityisiä lukiokoulutuksen valtionosuuden ja rahoituksen saajia on 268. Näistä kuntia on 217 ja kuntayhtymiä kuusi. Lisäksi lukiokoulutusta järjestetään kolmessa valtion koulussa ja 8 yliopistojen harjoittelukoulussa (normaalikoulussa).

2.3.3 Tutkintokoulutukseen valmentava koulutus

Lain tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta (1215/2020) mukaan tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen eli TUVA-koulutuksen järjestäminen edellyttää järjestämislupaa. Kunta voi kuitenkin järjestää tutkintokoulutukseen valmentavaa koulutusta ilman järjestämislupaa, jos kunnalla ei ole lukiokoulutuksen tai ammatillisen koulutuksen järjestämislupaa tai jos kunnan järjestämän valmentavan koulutuksen alueellinen tarve ei ole pysyväisluonteista.

Järjestämislupa voidaan myöntää hakemuksesta lukiolaissa (714/2018) tarkoitetulle lukiokoulutuksen järjestäjälle, ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitetulle ammatillisen koulutuksen järjestäjälle sekä rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle, jolle on myönnetty perusopetuslain 7 §:ssä tarkoitettu perusopetuksen järjestämislupa. Tutkintokoulutukseen valmentavaa koulutusta voidaan opetus- ja kulttuuriministeriön päätöksellä järjestää myös valtion oppilaitoksessa. Koulutuksen järjestäjällä on velvollisuus järjestää koulutusta koulutustarpeen mukaisesti järjestämisluvassa määrätyllä toiminta-alueella. Koulutusta ei saa järjestää taloudellisen voiton tavoittelemiseksi.

Järjestämisluvan myöntämisen edellytyksenä on, että koulutus on tarpeellista ottaen huomioon valtakunnallinen tai alueellinen koulutustarve ja koulutustarjonta ja että hakijalla on toiminnalliset ja taloudelliset edellytykset koulutuksen asianmukaiseen järjestämiseen. Järjestämisluvan myöntää opetus- ja kulttuuriministeriö. Opetus- ja kulttuuriministeriön on lupien myöntämistä koskevan päätöksenteon yhteydessä varmistettava tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen riittävä valtakunnallinen ja alueellinen saatavuus.

Järjestämisluvassa määrätään, minkä koulutusmuodon yhteyteen valmentavan koulutuksen järjestämislupa myönnetään, jos koulutuksen järjestäjällä on useita 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun opetuksen tai koulutuksen järjestämislupia. Järjestämisluvassa voidaan määrätä tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen opiskelijamäärästä tai opiskelijavuosien määrästä. Järjestäessään tutkintokoulutukseen valmentavaa koulutusta koulutuksen järjestäjän on noudatettava, mitä koulutuksen järjestäjän perusopetuksen, lukiokoulutuksen tai ammatillisen koulutuksen järjestämisluvassa on määrätty opetuskielestä ja toiminta-alueesta, ellei tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen järjestämisluvassa toisin määrätä.

Vuonna 2026 järjestämisluvan saaneita tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen järjestäjiä on 75. Näistä kuntia on 12, kuntayhtymiä 29 ja yhdistyksiä, säätiöitä tai osakeyhtiöitä 33. Lisäksi tutkintokoulutukseen valmentavaa koulutusta järjestää yksi valtion koulu.

2.3.4 Taiteen perusopetus

Taiteen perusopetuksesta annetun lain (633/1998) mukaan kunta voi järjestää taiteen perusopetusta. Opetus- ja kulttuuriministeriö voi myöntää kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle luvan järjestää taiteen perusopetusta. Taiteen perusopetusta voidaan, sen mukaan kuin ministeriö päättää, järjestää myös valtion oppilaitoksessa. Luvan myöntämisen edellytyksenä on, että opetus

on tarpeellista ja että luvan hakijalla on ammatilliset ja taloudelliset edellytykset opetuksen asianmukaiseen järjestämiseen. Luvassa määrätään kunnat, joissa opetusta järjestetään, opetuskieli, taiteenala sekä muut opetuksen järjestämiseen liittyvät ehdot. Muutoksesta järjestämislupaan päättää asianomainen ministeriö.

Ministeriö voi peruuttaa opetuksen järjestämistä koskevan luvan, jos opetus ei täytä luvan myöntämiseksi säädettyjä edellytyksiä tai opetus järjestetään muuten vastoin lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä.

Koulutuksen järjestäjä voi järjestää ko. laissa tarkoitetut palvelut myös yhdessä muiden koulutuksen järjestäjien kanssa tai hankkia ne julkiselta tai yksityiseltä yhteisöltä taikka säätiöltä. Koulutuksen järjestäjä vastaa siitä, että sen hankkimat palvelut järjestetään tämän lain mukaisesti.

Kuntien taiteen perusopetuksen valtionosuusrahoitus jakautuu kahteen osaan, asukasperusteiseen ja tuntiperusteiseen valtionosuusrahoitukseen. Kuntien asukasperusteisesti rahoitettavan taiteen perusopetuksen rahoitus on osa kuntien peruspalvelujen valtionosuutta, jota hallinnoi valtiovarainministeriö ja rahoitus perustuu kunnan ikäluokittaisiin perushintoihin ja ikäluokkiin kuuluviin kunnan asukkaiden määriin sekä kunnan olosuhteisiin perustuviin lisäyksiin ja lisäosiin. Kunnalle voidaan asukasperusteisen rahoituksen lisäksi myöntää opetus- ja kulttuuriministeriön päätöksellä oikeus opetustuntiperusteisen taiteen perusopetuksen rahoitukseen. Kunta voi järjestää taiteen perusopetusta omalla päätöksellään, mutta saadakseensa lisäksi myös tuntiperusteista opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämää valtionosuusrahoitusta tulee kunnan hakea tuntiperusteisen valtionosuusrahoituksen piiriin, mikä käytännössä tarkoittaa vastaavaa hakumenettelyä kuin järjestämislupamenettely.

Opetustuntiperusteisen valtionosuuden piiriin kuuluvia taiteen perusopetuksen oppilaitoksia vuonna 2025 on 138, joista 64 oppilaitosta oli kuntien ylläpitämiä. Opetustuntikohtaisen rahoituksen piirissä olevia taiteenaloja ovat musiikki, tanssi, kuvataide,

arkkitehtuuri, käsityö, teatteritaide, sanataide, sirkustaide ja mediataiteet.

2.3.5 Vapaa sivistystyö

Vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998) mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö voi myöntää kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle luvan vapaan sivistystyön oppilaitoksen ylläpitämiseen hakemuksesta. Luvan myöntämisen edellytyksenä on, että on olemassa sivistystarve ja että hakijalla on ammatilliset ja taloudelliset edellytykset oppilaitoksen ylläpitämiseen ja koulutuksen järjestämiseen. Oppilaitosta ei voida perustaa taloudellisen voiton tavoittelemiseksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriö voi ylläpitäjää kuultuaan peruuttaa ylläpitämisluvan, jos sivistystarpeen pysyvät muutokset tai muut koulutuksen järjestämiseen liittyvät painavat syyt sitä edellyttävät tai koulutus järjestetään vastoin tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä.

Luvassa määrätään ylläpitäjää ja oppilaitosta koskevien tietojen lisäksi oppilaitoksen koulutustehtävä, opetuskieli sekä tarvittaessa erityinen koulutustehtävä ja muut koulutuksen järjestämiseen liittyvät ehdot. Muutoksista ylläpitämislupa päätetään opetus- ja kulttuuriministeriö.

Vapaan sivistystyön oppilaitosmuotoja ovat kansanopistot, kansalaisopistot, kesäyliopistot, liikunnan koulutuskeskukset ja opintokeskukset. Järjestäjiä vuonna 2026 on yhteensä 289, joista kuntia on 149 ja kuntayhtymiä 15.

2.4 Alueelliset vastuut

Lainsäädännöstä löytyy myös tehtäviä, jossa tietyillä kunnilla on alueellisia tai jopa valtakunnallisia vastuutehtäviä.

2.4.1 Kirjastot

Kirjastolain (1492/2016) 5 §:n mukaan kunnan tehtävänä on yleisen kirjaston toiminnan järjestäminen. Kunta voi järjestää yleisen kirjaston toiminnan itse taikka yhteistyössä toisten kuntien kanssa tai muulla tavoin. Tämän lisäksi laissa säädetään valtakunnallisista ja alueellisista vastuutehtävistä.

Lain 7 §:n mukaan yleisten kirjastojen toiminnan tasapuoliseksi tukemiseksi valtakunnallisella kehittämistehtävällä toteutetaan yleisten kirjastojen yhteisiä palveluja ja edistetään yleisten kirjastojen keskinäistä yhteistoimintaa. Yhteisten palvelujen toteuttamisessa kehittämistehtävää tulee hoitaa yhteistyössä yleisten kirjastojen ja muiden kirjastojen kanssa. Valtakunnallinen kehittämistehtävä voidaan kunnan suostumuksella antaa yleiselle kirjastolle, jolla on kehittämistehtävän hoitamisen kannalta monipuolista kansallista ja kansainvälistä kirjastotoiminnan tuntemusta sekä riittävät voimavarat.

Lain 8 §:n mukaisella alueellisella kehittämistehtävällä luodaan edellytyksiä toimialueen yleisten kirjastojen toiminnan vahvistumiselle. Kehittämistehtävällä tuetaan toimialueen yleisten kirjastojen kehittymistä ja henkilöstön osaamista sekä edistetään yleisten kirjastojen keskinäistä yhteistoimintaa. Alueellista kehittämistehtävää hoitava kirjasto toimii yhteistyössä muiden kehittämistehtävää hoitavien yleisten kirjastojen, valtakunnallista kehittämistehtävää hoitavan yleisen kirjaston ja muiden kirjastojen kanssa. Alueellinen kehittämistehtävä voidaan kunnan suostumuksella antaa yleiselle kirjastolle, jolla on kehittämistehtävän hoitamisen kannalta monipuolista kirjastotoiminnan kansallista ja alueellista tuntemusta sekä riittävät voimavarat. Kehittämistehtävää annettaessa on lisäksi otettava huomioon aluerakenne ja kielelliset tekijät.

Lain 9 §:ssä säädetään erityisestä tehtävästä. Opetus- ja kulttuuriministeriö voi kunnan suostumuksella antaa 6 §:n 1 momentissa säädettyjen tehtävien täydentämiseksi erityisen tehtävän yleiselle kirjastolle, jolla on riittävät edellytykset tehtävän hoitamiseen. Opetus- ja kulttuuriministeriö voi peruuttaa yleiselle kirjastolle annetun erityisen tehtävän, jos yleinen kirjasto olennaisesti laiminlyö tehtävän hoitamisen eikä opetus- ja kulttuuriministeriön asettamassa kohtuullisessa määräajassa korjaa laiminlyöntiään.

2.4.2 Kuntien kulttuuritoiminta

Kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain (166/2019) mukaan kunnan tehtävänä on järjestää kulttuuritoimintaa. Lain 3 §:ssä säädetään siitä, mitä kunnan tulee tämän tehtävän toteuttamiseksi tehdä. Kunta voi järjestää kulttuuritoiminnan itse taikka yhteistyössä toisten kuntien kanssa tai muulla tavoin.

Tämän lisäksi lain 6 §:ssä säädetään kehittämistehtävästä. Opetus- ja kulttuuriministeriö voi osoittaa hakemuksesta kunnalle tai muulle toimijalle kehittämistehtävän, jolla luodaan edellytyksiä kuntien kulttuuritoiminnalle. Kehittämistehtävällä tuetaan kuntien kulttuuritoiminnan laatua, vaikuttavuutta, henkilöstön osaamista, asukkaiden yhdenvertaisuutta ja kuntien keskinäistä yhteistoimintaa.

Kehittämistehtävä on kunnille tai muille toimijoille vapaaehtoinen. Kehittämistehtävän toteuttajalla tulee olla tehtävän hoitamisen kannalta monipuolista valtakunnallista tai alueellista kulttuuritoiminnan tuntemusta sekä riittävä osaaminen.

Vuosina 2019–2023 opetus- ja kulttuuriministeriö myönsi valtionavustusta valtakunnallisille ja alueellisille kehittämistehtäville, joilla vahvistettiin edellytyksiä vaikuttavalle ja yhdenvertaisuutta turvaavalle kuntien kulttuuritoiminnan toteuttamiselle, kuten toiminnan laadun ja henkilöstön osaamisen kehittämiseksi.

2.4.3 Museot

Museotoiminnan järjestäminen on kunnille vapaaehtoinen tehtävä. Museolain (314/2019) 3. luvussa säädetään vastuumuseoista. Lain 7 §:n mukaan alueellisen vastuumuseon tehtävänä on toimialueellaan:

- 1) toimia kulttuuriperinnön asiantuntijana sekä kehittää ja edistää museotoimintaa, toimialansa yhteistyötä sekä kulttuuriperinnön tallentamista ja digitaalista saatavuutta;
- 2) toimia kulttuuriympäristön, erityisesti rakennetun ympäristön ja arkeologisen kulttuuriperinnön asiantuntijana, joka antaa lausuntoja, osallistuu asiantuntijana viranomaisneuvotteluihin ja antaa neuvontaa, sekä kehittää ja edistää kulttuuriympäristön vaalimista, toimialansa yhteistyötä sekä kulttuuriympäristötiedon digitaalista tallentamista ja saatavuutta;
- 3) toimia taiteen ja visuaalisen kulttuuriperinnön asiantuntijana sekä kehittää ja edistää toimialansa yhteistyötä sekä taiteen ja visuaalisen kulttuuriperinnön tallentamista ja digitaalista saatavuutta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö voi museon ylläpitäjän hakemuksesta nimetä alueelliseksi vastuumuseoksi valtionosuuteen oikeutetun museon lain 8 §:n edellytysten täytyessä. Toimialue voi käsittää yhden tai useamman maakunnan alueen, jollei alueen olosuhteisiin liittyvästä perustellusta syystä muuta johdu.

2.5 Kokoon liittyvä sääntely

Osassa lainsäädäntöä tietyt veloitteet koskevat kuntia kunnan tai organisaation koon mukaan. Erotuksena järjestämisvastuusääntelyyn on, että kokorajaa pienempien kuntien ei edellytetä tekevän asiassa yhteistyötä.

2.5.1 Kaavoittajavelvoite

Alueidenkäyttölain 20 §:n mukaisesti kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta ja maapolitiikan harjoittamisesta alueellaan. Kunnalla on oltava käytettävissään tehtäviin riittävät voimavarat ja asiantuntemus.

Kunnassa, jonka asukasluku on yli 6 000, tulee olla kaavoittaja, jolla on kunnan kaavoitustehtävien hoidon edellyttämä pätevyys. Kaavoittaja voi myös olla kuntien yhteinen tai kunta voi antaa tehtävän sopimuksen nojalla toisen kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevan kaavoittajan hoidettavaksi.

2.5.2 Meluselvitykset ja meluntorjunnan toimintasuunnitelmat

Ympäristönsuojelulain 151 §:n (527/2014) mukaisesti meluselvitys ja meluntorjunnan toimintasuunnitelma on laadittava ympäristömelun arvioinnista ja hallinnasta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/49/EY 8 artiklassa säädetyssä määräajassa yli 100 000 asukkaan väestökeskittymistä, joita asukastiheydensä perusteella voidaan pitää kaupunkimaisina alueina.

Meluselvityksessä kuvataan melun tunnuslukuja käyttäen yleisesti alueen nykyinen ja tuleva melutilanne, hiljaiset alueet mukaan lukien, sekä esitetään melulle altistuvien henkilöiden määrä ja alueella olevien asuinrakennusten määrä.

Meluntorjunnan toimintasuunnitelmalla pyritään torjumaan melua ja sen vaikutuksia sekä ehkäisemään melun lisääntymistä hiljaisilla alueilla.

2.5.3 Ilmoittajan suojele

Laki Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta (1171/2022) tuli voimaan 1.1.2023.

Organisaatioiden, joihin työ- tai virkasuhteessa olevien henkilöiden määrä on säännöllisesti vähintään 50, on perustettava sisäinen ilmoituskanava lain soveltamisalaan kuuluvan sääntelyn rikkomista koskevan tiedon ilmoittamista ja ilmoituksen perusteella toteutettavia toimenpiteitä varten. Velvoite koskee mm. kuntia, kuntayhtymiä, liikelaitoskuntayhtymiä ja kunnallisia liikelaitoksia, ja niillä voi olla myös yhteinen sisäinen ilmoituskanava. Organisaatio voi antaa sisäisen ilmoituskanavan järjestämisen ulkopuolisen palveluntuottajan tehtäväksi.

2.5.4 Energiatehokkuus

Päivitetty energiategokkuuslaki (1429/2014) toi kunnille uusia velvoitteita vuoden 2026 alusta alkaen:

- Lämmitys- ja jäähdytysuunnitelmien tekeminen yli 45 000 asukkaan kunnissa. Suunnitelmat on toimitettava Energiavirastolle.
- Julkisiin elimiin (mm. kunnat ja kunnan organisaatioon välittömästi kuuluvat liikelaitokset) kohdistuva raportointivelvoite, jonka mukaan julkisten elinten on raportoitava vuosittainen energian loppukulutuksen määränsä Energiavirastolle. Velvoite koskee yli 50 000 asukkaan kuntia sääntelyn voimaantulosta alkaen, yli 5000 asukkaan kuntia 1.1.2027 alkaen ja kaikkia kuntia 1.1.2030 alkaen.

Edellä mainittuihin velvoitteisiin liittyy mahdollisuus hyödyntää vapaaehtoista energiategokkuussopimusta ainakin osittain, mikäli kunta liittyy sopimukseen.

2.5.5 Ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiategokkuusvaatimukset

Hankintayksiköiden on hankittava ajoneuvo- ja liikennepalveluhankinnoissa ympäristöystävällisiä ja

energiatehokkaita ajoneuvoja siten kuin laissa ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista (740/2021) säädetään. Lailla pannaan täytäntöön puhtaiden ja energiatehokkaiden moottoriajoneuvojen edistämistä annetun direktiivin 2009/33/EY muuttamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1161.

Lain yleisvelvoitteella tarkoitetaan sitä prosenttiosuutta puhtaita ajoneuvoja, joka hankintayksikön tulee hankinnoissaan täyttää eri ajoneuvokategorioissa hankinta-ajanjakson aikana. Yleisvelvoitteesta poiketen kunnille asetetut vähimmäisvelvoitteet on eriytetty maakunnittain ja lisäksi 17 suurimmalle kaupungille on asetettu muita alueita korkeammat vaatimukset (9 § 2 mom., 10 § 2 mom., liitteet 1 ja 2).

2.6 Tiettyjä alueita tai kuntia koskevat erityissäännökset

On myös lainsäädäntöä, jossa tietyille kunnille on annettu erityistehtäviä tai vain tiettyjä kuntia on velvoitettu yhteistyöhön tehtävän järjestämiseksi. Perusteena näille ratkaisuille on alueelliset erityispiirteet ja -tarpeet.

2.6.1 Helsingin erilliskäyttöalueuudistuksessa

Laissa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021) säädetään, että Helsingin kaupunki järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelut alueellaan. Helsinki on ainoa kunta, joka järjestää nämä palvelut hyvinvointialueuudistuksen jälkeen. Erilliskäyttöalueuudistuksen katsottiin olevan tarkoituksenmukainen, koska Helsinki on väestömäärältään ja kantokyvyltään suurempi kuin mikään muu hyvinvointialue

Suomessa. Se myös järjesti jo ennen uudistusta muita kuntia laajemmin myös erikoissairaanhoidon palveluja.

2.6.2 Helsingin seudun liikenne ja Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymät

Laissa (829/2009) pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta säädetään Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan kaupunkien velvoittavasta yhteistoiminnasta jätehuollon ja joukkoliikenteen järjestämiseksi. Niiden on kuuluttava Helsingin Seudun Liikenne (HSL) ja Helsingin Seudun Ympäristöpalvelut (HSY) -kuntayhtymiin. Jo aikaisemmin pääkaupunkiseudun neljän kunnan oli kuuluttava yhteistyövaltuuskuntaan (YTV) näiden tehtävien hoitamiseksi. YTV päätettiin jakaa kahdeksi erilliseksi kuntayhtymäksi mm. siksi, että toiminnot haluttiin jakaa kahdeksi selkeäksi kokonaisuudeksi ja myös siksi, että seudun muiden kuntien olisi helpompi liittyä yhteistoimintaan. HSL:ään kuuluukin nykyään vapaaehtoisesti myös viisi muuta kuntaa (Kerava, Kirkkonummi, Sipoo, Siuntio ja Tuusula).

2.6.3 Eläinlääkintä

Vuoden 2026 alusta voimaan tulleen eläinlääkintähuoltolain (321/2024) 18 §:ssä säädetään yliopistollista eläinsairaalaan ylläpitävän Helsingin yliopiston tuottamista julkisista elinlääkäripalveluista. Eläinsairaalan julkisten palvelujen toiminta-alueella sijaitsevat järjestäjät (kunnat) ovat velvollisia maksamaan yliopistolle laskituksen mukaan korvauksen niistä yliopiston tuottamista eläinlääkäripalveluista, jotka kyseessä olevan järjestäjän muutoin olisi tullut järjestää järjestämisvastuunsa perusteella. Laskutettu korvaus ei saa ylittää palveluiden tuottamisesta yliopistolle aiheutuneita kustannuksia eikä kustannuksia, jotka järjestäjälle olisi arvioitu aiheutuneen, jos se olisi tuottanut vastaavat palvelut omana toimintanaan. Valtioneuvoston asetuksella annetaan kuntajakoon perustuvat tarkemmat säännökset eläinsairaalan toiminta-alueen rajoista. Lailla on näin säädetty tiettyjen kuntien osalta siitä, miten ja

minkä tahon toimesta muutoin kuntien järjestämisvastuuseen kuuluvat tehtävät tuotetaan.

Lisäksi on huomattava, että eläinlääkäripalvelujen järjestämisvastuun laajuus yleisestikin määräytyy alueellisten tarpeiden perusteella. Järjestäjän tulee järjestää 8 §:n mukaiset palvelut ainakin elintarviketai turkistuotantoa varten pidettäville eläimille. Lisäksi tulee järjestää sellainen eläimen äkillisen ja vakavan sairastumisen, vahingoittumisen tai sairauden vaikeutumisen edellyttämä välitön arviointi ja hoito, jota ei voida siirtää ilman sairauden pahenemista tai eläimen merkittävää kärsimystä, sekä eläimen lopetus eläinsuojelullisin perustein (kiireellinen eläinlääkäriapu).

Muut 8 §:n mukaiset palvelut kuuluvat järjestämisvastuuseen siltä osin kuin niiden järjestäminen on tarpeen kyseisten palvelujen riittävän ja kohtuuhintaisen alueellisen saatavuuden sekä 2 momentissa mainittujen ja muiden järjestäjälle tässä laissa säädettyjen tehtävien asianmukaisen hoidon turvaamiseksi.

Järjestämisvastuuseen kuuluvien eläinlääkäripalvelujen mitoituksessa on otettava huomioon yksityisten eläinlääkäripalvelun tuottajien järjestäjän alueella tarjoamat palvelut.

2.6.4 Ympäristön tilan seuranta ilmanlaadun osalta

Ympäristönsuojelulain 143 §:n (527/2014) mukaisesti kunnan on alueellaan huolehdittava paikallisten olojen edellyttämästä tarpeellisesta ympäristön tilan seurannasta asianmukaisin menetelmin.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään kunnan seurantavelvollisuudesta, pääkaupunkiseudulla ympäristön tilan seurantaan kuuluvasta ilmanlaadun seurannasta huolehtivat Espoo, Helsinki, Kauniainen ja Vantaa yhdessä. Alle 2,5 mikrometrin suuruisten hiukkasten (pienhiukkaset) pitoisuutta ilmassa on pääkaupunkiseudulla seurattava jatkuvatoimisesti yhdellä pysyvästi

sijoitetulla kaupungin yleistä ilmanlaatua edustavalla kaupunkitausta-
asemalla kansallisen pienhiukkasaltistuksen arvioimiseksi.

Taustalla sääntelyssä on ilmanlaadusta ja sen parantamisesta
annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/50/EY.

2.6.5 Aikaisemmin: Kainuun hallintokokeilu

Kainuun alueella vuosina 2005–2011 toiminut hallintokokeilu on viime
vuosikymmenten ainoa hallinnollinen ratkaisu, jossa merkittävä osa
kuntien tehtävistä oli säädetty eri tavoin järjestettäväksi kuin muualla
maassa. Hallintokokeilusta säädettiin omalla laillaan (343/2003).
Kokeilualueeseen kuuluivat Kajaanin ja Kuhmon kaupungit sekä
Hyrnsalmen, Paltamon, Puolangan, Ristijärven, Sotkamon ja
Suomussalmen kunnat.

Kuntayhtymäpohjainen Kainuun maakunta vastasi alueellaan
maakunnan suunnittelusta, alueiden kehittämisestä,
terveydenhuollosta, sosiaalihuollosta ja koulutuksesta sekä niiden
rahoituksesta. Maakunta huolehti myös maakunnan yleisestä
elinkeinopolitiikasta, edisti yhteistyötä maakunnan kehittämisen
kannalta keskeisten julkis- ja yksityisoikeudellisten yhteisöjen ja
säätiöiden kanssa ja valvoi maakunnan etuja. Maakunnan valtuusto
valittiin vaaleilla.

Kokeiluun päädyttiin, koska Kainuun maakunta oli suurissa
vaikeuksissa. Väestön väheneminen ja ikärakenteen kehitys,
yritystoiminnan supistuminen ja työpaikkojen väheneminen sekä
kuntatalouden heikkeneminen uhkasivat ihmisten elämisen
edellytyksiä Kainuussa ja koko maakunnan elinvoimaa.

Kokeilu päättyi, koska kunnat eivät olleet yksimielisiä sen jatkosta.

2.6.6 Aikaisemmin: MAL-suunnitteluvuote

Kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain (169/2007) 7 §:ssä säädettiin suunnitteluvuoteesta eräillä kaupunkiseuduilla.

Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan kaupunkien tuli laissa säädettyyn määräaikaan mennessä laatia suunnitelma siitä, miten maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista sekä palvelujen käyttöä kuntarajat ylittäen parannetaan seudulla ottaen huomioon jo käynnissä olevat yhteistyön kehittämishankkeet.

Myös Turun, Porvoon, Porin, Hämeenlinnan, Tampereen, Lahden, Kotkan, Lappeenrannan, Mikkelin, Kuopion, Joensuun, Jyväskylän, Seinäjoen, Vaasan, Kokkolan ja Oulun kaupunkien tuli laatia laissa säädettyyn määräaikaan mennessä yhdessä laissa mainittujen kuntien kanssa suunnitelma siitä, miten maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista sekä palvelujen käyttöä kuntarajat ylittäen parannetaan 3 momentissa tarkoitetuilla seuduilla, jolleivät asianomaiset kunnat yksimielisesti toteaa suunnitelman laatimista tarpeettomaksi. Nämä suunnitelmat tuli laatia seuraavien kuntien kesken:

- 1) Turun kaupunki yhdessä Auran, Kaarinan, Liedon, Naantalin, Raision, Ruskon ja Vahdon kanssa;
- 2) Porvoon kaupunki yhdessä Askolan, Myrskylän ja Pernajan kanssa;
- 3) Porin kaupunki yhdessä Luvian, Merikarvian, Nakkilan, Noormarkun, Pomarkun, Siikaisen ja Ulvilan kanssa;
- 4) Hämeenlinnan kaupunki yhdessä Hattulan, Hauhon, Janakkalan, Kalvolan, Lammin, Rengon ja Tuuloksen kanssa;
- 5) Tampereen kaupunki yhdessä Kangasalan, Lempäälän, Nokian, Oriveden, Pirkkalan, Vesilahden ja Ylöjärven kanssa;

- 6) Lahden kaupunki yhdessä Asikkalan, Hollolan, Hämeenkosken, Kärkölän, Nastolan ja Orimattilan kanssa;
- 7) Kotkan kaupunki yhdessä Haminan, Pyhtään ja Ruotsinpyhtään kanssa;
- 8) Lappeenrannan kaupunki yhdessä Joutsenon, Lemminkäisen ja Taipalsaaren kanssa;
- 9) Mikkelin kaupunki yhdessä Hirvensalmen ja Ristiinan kanssa;
- 10) Kuopion kaupunki yhdessä Karttulan, Maaningan ja Siilinjärven kanssa;
- 11) Joensuun kaupunki yhdessä Kontiolahden, Liperin ja Pyhäselän kanssa;
- 12) Jyväskylän kaupunki yhdessä Jyväskylän maalaiskunnan, Korpilahden, Laukaan, Muuramen, Petäjäveden ja Toivakan kanssa;
- 13) Seinäjoen kaupunki yhdessä Ilmajoen, Lapuan, Nurmon ja Ylistaron kanssa;
- 14) Vaasan kaupunki yhdessä Isonkyrön, Korsnäsin, Laihan, Maalahden, Maksamaan, Mustasaaren, Oravaisten, Vähäkyrön ja Vöyrin kanssa;
- 15) Kokkolan kaupunki yhdessä Kruunupyyn ja Kälviän kanssa; sekä
- 16) Oulun kaupunki yhdessä Hailuodon, Haukiputaan, Kempeleen, Kiimingin, Limingan, Lumijoen, Muhoksen, Oulunsalon, Tyrnävän ja Ylikiimingin kanssa.

Suunnitteluvetoilla haluttiin vahvistaa pääkaupunkiseudun ja sellaisten kaupunkiseutujen toimintaedellytyksiä, joilla katsottiin olevan yhdyskuntarakenteellisia ongelmia. Myös muiden

kasvukeskusten ongelmien katsottiin liittyvät pääosin maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen.

Pääkaupunkiseudun lisäksi pykälässä veloitettut kaupungit olivat Kotkan kaupunkia lukuun ottamatta maakuntien keskuskaupunkeja asianomaisten maakunnan liittojen perussopimusten mukaan. Kymenlaakson liiton kotipaikka on Kouvolan kaupunki, mutta maakunnan kunnat katsoivat, että maakunnassa on kaksi keskusta eli Kouvola ja Kotka. Maakuntien keskuskaupungeista velvoite ei koskenut Kajaanin kaupunkia, koska siellä käynnissä olleen Kainuun hallintokokeilun katsottiin vastaavan suunnitteluelvoitteella tavoiteltuihin tavoitteisiin, eikä Rovaniemen kaupunkia, koska alueella ei katsottu olevan tarvetta alueen laajuuden perusteella laatia lain mukaista suunnitelmaa

2.6.7 Aikaisemmin: Kärkulla-kuntayhtymä

Ennen hyvinvointialueuudistusta kehitysvammaisten erityishuollosta vastasivat erityishuoltopiirit. Hallinnolliselta muodoltaan ne olivat kuntayhtymiä, joko omina kuntayhtyminään, osana maakunnallista sote-kuntayhtymää tai sairaanhoitopiiriä. Niiden toimialue saattoi olla yhden tai useamman maakunnan laajuinen, kuitenkin pääosin maantieteellisesti yhtenäinen alue. Poikkeuksen tästä muodosti Kärkulla-kuntayhtymä, joka vastasi ruotsinkielisestä erityishuollosta koko maassa. Vaikka se kattoi maantieteellisesti laajan ja epäyhtenäisen alueen, osoitti se, että kielellisillä perusteilla voidaan luoda muusta maasta poikkeavia, tarkoituksenmukaisia ratkaisuja.

3 Kuntien välinen yhteistyö

Luvussa kuvataan kuntien välistä yhteistyötä sääntelyn ja sen käytännön muotoutumisen kautta. Lainsäädäntökatsauksen lisäksi käydään läpi yhteistyön järjestäytymistä eri tehtävissä valituissa esimerkkialueilla: Itä-Uudellamaalla, Keski-Suomessa ja Varsinais-Suomessa.

3.1 Kuntien välistä yhteistyötä koskeva sääntely

Kuntien välisen yhteistyön muodoista on säädetty kuntalaissa. Erilaisia yhteistoimintavelvoitteita sisältyy eri sektorilakeihin.

Kuntalaki

Kuntalain (410/2015) 7 §:n mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät. Laissa säädetään myös siitä, kun tehtäviä on järjestettävä yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa (lakisääteinen yhteistoiminta).

Kuntalain 8 §:n mukaan kunta voi järjestää sille laissa säädetyt tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Lakisääteisessä yhteistoiminnassa järjestämisvastuu on kunnan puolesta toisella kunnalla tai kuntayhtymällä.

Tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa oleva kunta tai kuntayhtymä vastaa järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden:

- 1) yhdenvertaisesta saatavuudesta;
- 2) tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä;

3) tuottamistavasta;

4) tuottamisen valvonnasta;

5) viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä.

Kunta vastaa kuitenkin tehtäviensä rahoituksesta, vaikka järjestämisvastuu on siirretty toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle.

Tarkemmin kuntien yhteistoiminnasta säädetään kuntalain 8 luvussa, jossa määritellään julkisoikeudellisen yhteistoiminnan eri muodot, edellytykset ja vastuut. Julkisoikeudellinen yhteistoiminta voi koskea sekä lakisääteisiä että vapaaehtoisia tehtäviä, joihin liittyy julkisen vallan käyttöä. Yhteistoiminta perustuu aina osapuolten välisiin sopimuksiin. Kuntalain 49 §:ssä säädetään tarkemmin julkisoikeudellisista yhteistoimintamuodoista, joita ovat:

- yhteinen toimielin eli ns. vastuukuntamalli (51–52 §)
- yhteinen virka (53 §)
- sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta (54 §)
- kuntayhtymä (55–64 §)

Kunnat voivat sopia, että tehtävä annetaan toisen kunnan hoidettavaksi yhden tai useamman kunnan puolesta. Tehtävää muiden kuntien puolesta hoitavaa kuntaa kutsutaan laissa vastuukunnaksi. Vastuukuntamalliin kuuluu aina kuntien yhteinen toimielin, joka vastaa yhteistoiminnassa hoidettavan tehtävän järjestämisestä. Yhteinen toimielin kuuluu vastuukunnan organisaatioon ja on vastuukunnan valtuuston ja kunnanhallituksen alainen. Yhteiset toimielimet ovat tavallisesti lautakuntia, mutta ne voivat olla myös esimerkiksi johtokuntia, toimikuntia tai lautakuntien jaostoja. Toimielimen hoitama tehtävä voi liittyä mihin tahansa kunnan toimialaan kuuluvaan tehtävään.

Yhteistä toimielintä koskevassa sopimuksessa on sovittava ainakin:

- 1) yhteisen toimielimen tehtävistä sekä tarvittaessa 8 §:ssä tarkoitetun järjestämistä vastuun siirtymisestä;
- 2) yhteisen toimielimen kokoonpanosta ja muiden kuntien oikeudesta valita toimielimen jäseniä;
- 3) kustannusten perusteista ja jakautumisesta;
- 4) sopimuksen voimassaolosta ja irtisanomisesta.

Kuntalain 53 §:n mukaan kunnat voivat yhtäpitävillä päätöksillä perustaa myös yhteisen viran. Viranhaltija on tällöin virkasuhteessa kaikkiin kyseisiin kuntiin. Järjestelyssä mukana olevien kuntien on sovittava ainakin siitä, mikä kunnista vastaa työnantajan velvoitteiden hoitamisesta sekä kustannusten perusteista ja jakautumisesta.

Kuntalain 54 §:ssä säädetään mahdollisuudesta tehdä sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta. Säännöksen mukaan laissa kunnalle, kuntayhtymälle tai sen viranomaiselle säädetty tehtävä, jossa toimivaltaa voidaan siirtää viranhaltijalle, voidaan sopimuksella antaa virkavastuulla toisen kunnan tai kuntayhtymän viranhaltijan hoidettavaksi.

Sopimuksessa on sovittava ainakin tehtävän sisällöstä, tehtävän hoidon seurannasta, kustannusten perusteista ja jakautumisesta sekä sopimuksen voimassaolosta ja irtisanomisesta.

Näiden lisäksi kunnat voivat sopia, että jotain tehtävää hoitaa niiden puolesta kuntayhtymä. Kuntayhtymä eroaa monin tavoin muista yhteistoiminnan muodoista. Toisin kuin muut muodot, kuntayhtymä on jäsenkunnistaan erillinen, itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö, jolla on oma perussopimuksessa määritelty toimialansa sekä omat toimielimensä ja oma henkilöstönsä.

Kunnan velvollisuudesta kuulua kuntayhtymään jollakin toimialalla ja määrättyllä alueella säädetään erikseen. Maakuntien liitot ovat

esimerkki kuntayhtymistä, joihin kuntien on lain mukaan kuuluttava. Useimmat muut kuntayhtymät ovat kuitenkin vapaaehtoisia, eikä niihin kuuluminen ole lain mukaan pakollista.

Lainsäädännön kehitys: vuoden 1995 ja 2015 kuntalait

Nykyisen kuntalain (410/2015) myötä kuntien yhteistoimintaa koskevaa sääntelyä uudistettiin ja täsmennettiin verrattuna vuoden 1995 kuntalakiin (365/1995). Kuntalain 2 luvussa määritellään kolme keskeistä käsitettä: lakisääteinen yhteistoiminta, kunnan järjestämisvastuu ja palvelujen tuottaminen. Kuntalaissa määritellään ensimmäistä kertaa lakisääteinen yhteistoiminta. Hallituksen esityksessä uudeksi kuntalaiksi (HE 268/2014 vp) lisäystä perusteltiin sillä, että kuntalaissa on tarpeen ottaa huomioon myös suoraan laissa kuntien yhteistoiminnassa järjestettäviksi osoitetut tehtävät eli niin kutsuttu lakisääteinen yhteistoiminta.

Lisäksi esityksessä huomautettiin, että järjestämisvastuun käsite ja järjestämisvastuun siirron merkitys kuntien yhteistoiminnassa oli vuoden 1995 kuntalaissa lainsäädännön perusteella epäselvä. Esityksen mukaan järjestämisvastuun ja palvelujen tuottamisen määrittelyllä pyritään selkeyttämään sitä, miten päätösvalta jakautuu kuntien yhteistoiminnassa sekä miten vastuunjako määräytyy kunnan viranomaisten ja palvelun tuottajien välillä, jos kunta hankkii palveluja yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Järjestämisvastuun ja palvelujen tuottamisen erottaminen kuntalaissa liittyi samaan aikaan käynnissä olleeseen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamishankkeeseen, jota sääntelevässä järjestämislaissa (HE 324/2014 vp) oli kuntalakia tarkemmat säännökset järjestämisvastuusta ja tuottamisvastuusta.

Kuntien yhteistoiminnan muodoista säädettiin vuoden 1995 kuntalain 10 luvussa. Nykyisessä kuntalaissa vastaava sääntely sisältyy lain 8 lukuun. Sekä vuoden 1995 kuntalain 76 §:ssä että vuoden 2015 kuntalain 49 §:ssä on yleissäännös, jonka mukaan kunnat voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä. Keskeinen ero lakien välillä liittyy siihen, miten yksityiskohtaisesti yhteistoiminnan eri muotoja säädetään. Aiemman kuntalain säännökset kuntien yhteistoiminnasta koskivat pääosin kuntayhtymää, kun taas muita

yhteistoiminnan muotoja säänneltiin ko. laissa huomattavasti niukemmin. Hallituksen esityksen (268/2014 vp) mukaan nykyisen kuntalain yhtenä keskeisenä tavoitteena on yhteistoimintamuotoja koskevan sääntelyn selkeyttäminen sekä nykyisten, käytännössä muotoutuneiden mallien tuominen esille laissa.

Vuoden 2015 laissa kustakin yhteistoiminnan muodosta säädetään tarkemmin omissa pykälissään. Erityisesti yhteisen toimielimen sääntely on nykyisessä kuntalaissa aiempaa yksityiskohtaisempaa. Vuoden 1995 kuntalain 77 §:ssä oli säännös yhteisestä toimielimestä, mutta siinä ei asetettu tarkkoja vaatimuksia esimerkiksi sopimuksen sisällöstä. Voimassa olevassa laissa säädetään sopimuksen vähimmäisisällöstä (52 §), minkä uskotaan parantavan oikeudellista selkeyttä ja vahvistavan yhteistyön rakenteita.

Aiemmassa laissa ei ole ollut sääntelyä yhteisestä virasta, vaikka käytäntö on tuntenut tämän yhteistoimintamuodon jo kauan. Nykyisessä kuntalaissa yhteisestä virasta säädetään lain 53 §:ssä. Kuntalain 54 § puolestaan vastaa aiemman kuntalain 76 §:n 3 momenttia, mutta sitä on täydennetty niin, että sopimuksen osapuolena voi kunnan lisäksi olla myös kuntayhtymä. Lisäksi laissa säädetään sopimuksen vähimmäisisällöstä. Kuntayhtymäsäännökset ovat sen sijaan pysyneet sisällöltään pääosin ennallaan.

Nykyinen kuntalaki tuo kuntien yhteistoimintaa koskevaan sääntelyyn täsmällisyyttä ja selkeyttä. Lakisääteisen yhteistoiminnan, kunnan järjestämisvastuun ja palvelujen tuottamisen erottelu sekä yhteistoimintamuotojen yksityiskohtaisempi sääntely vastaavat paremmin kuntien toimintaympäristön muutoksiin ja jo käytännössä muotoutuneisiin tarpeisiin.

3.2 Lakisääteinen ja vapaaehtoinen yhteistyö sekä yhteistyön taustaa

Kuntien toiminta perustuu ensisijaisesti lainsäädännössä määriteltyihin tehtäviin. Kaikki kunnan tarjoamat palvelut eivät kuitenkaan ole lakisääteisiä, vaan osa niistä on vapaaehtoisia, kunnan ns. yleisen toimialan nojalla itselleen ottamia, jolloin kunta voi itse päättää niiden järjestämisestä. Arvioiden mukaan vapaaehtoisten tehtävien osuus kuntien kaikista tehtävistä on noin 10–20 prosenttia.

Rajanveto lakisääteisten ja vapaaehtoisten tehtävien välillä ei ole yksiselitteinen. Vaikka valtaosa kunnan tehtävistä perustuu erityislainsäädäntöön, kunnilla on usein harkintavaltaa sen suhteen, miten ja missä laajuudessa tehtävät toteutetaan. Myös valtion rooli palveluiden osarahoittajana hämärtää lakisääteisen ja ei-lakisääteisen toiminnan välistä rajaa.

Tehtävien jakaminen lakisääteisiin ja vapaaehtoisiin ei ole myöskään aina käytännön toiminnan kannalta merkityksellistä. Kuntien tehtävät muodostavat kokonaisuuden, joka on rakentunut ajan myötä sekä lainsäädännöstä tulevien vaatimusten että paikallisten olosuhteiden ja tarpeiden pohjalta. Vapaaehtoiset tehtävät eivät toimi irrallaan, vaan täydentävät usein lakisääteisten palvelujen kokonaisuutta. Ne heijastavat paikallista palvelutarvetta ja mahdollistavat kunnan omien painopisteiden huomioon ottamista.

Kunnallisen itsehallinnon periaatteena on, että kunta voi lähtökohtaisesti itse päättää, miten se järjestää sekä lakisääteiset että vapaaehtoiset tehtävänsä. Tehtäviä voidaan hoitaa esimerkiksi kunnan omana toimintana, liikelaitoksen tai tytäryhteisöjen kautta, yhteistyössä muiden kuntien kanssa tai hankkimalla palvelut ulkopuolisilta toimijoilta. Tietyt tehtävät edellyttävät kuitenkin lainsäädännön perusteella kuntien välistä yhteistyötä.

Kuntien toimintaa muovaavat tällä hetkellä useat yhteiskunnalliset, taloudelliset ja väestölliset kehityskulut sekä jatkuvasti muuttuva toimintaympäristö. Muun muassa väestön ikääntyminen, syntyvyyden

lasku, kaupungistuminen sekä alueellinen eriytyminen muokkaavat kuntien toimintaympäristöä merkittävästi ja vaikuttavat eri tavoin kuntien toimintaedellytyksiin. Samanaikaisesti työikäisen väestön määrän väheneminen vaikeuttaa osaavan henkilöstön saatavuutta, mikä heijastuu suoraan julkisten palvelujen järjestämiseen. Myös kuntien taloudellinen tilanne vaihtelee huomattavasti eri alueilla. Näiden yhteiskunnallisten ja taloudellisten muutosten keskellä on herännyt huoli siitä, miten kaikki kunnat kykenevät jatkossa suoriutumaan niille osoitetuista tehtävistä ja velvoitteista.

Kuntien välinen yhteistyö on noussut yhä keskeisempään rooliin palveluiden järjestämisen ja tehtävien hoitamisen haasteisiin vastaamisessa, ja sen merkityksen uskotaan korostuvan entisestään tulevaisuudessa. Yhteistyötä tehdään jo nyt laajasti eri toimialoilla, ja sitä pidetään luontevana kehityssuuntana, johon kunnilla itsellään on mahdollisuus vaikuttaa.

Yhteistyön taustalla vaikuttaa julkisten palveluiden uudistamisen ja tehostamisen tarve, jonka seurauksena paikalliset toimijat ovat aiempaa kiinnostuneempia ylikunnallisesta yhteistyöstä. Tutkimusten mukaan yhteistyöllä tavoitellaan paitsi taloudellisia säästöjä ja tehokkuutta, myös parempaa palvelujen laatua, pysyvyyttä, yhdenvertaisuutta ja mahdollisimman laajaa alueellista palvelujen saatavuutta.

Kuntien välisen yhteistyön lähtökohtana tulee olla sen tuottama lisäarvo talouden, toiminnan ja palvelujen vaikuttavuuden näkökulmasta. Yhteistyön onnistuminen ja jatkuvuus edellyttävät sitä, että kaikki osapuolet kokevat hyötyvänsä siitä ja ovat sitoutuneita palvelujen kehittämiseen yhdessä.

3.3 Lakisääteiset tehtävät, joissa lainsäädäntö velvoittaa kuntia yhteistyöhön

Kuten aiemmin todettu, osa kunnille säädetyistä tehtävistä on järjestettävä yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa, mikäli kunta

ei täytä laissa määriteltyjä edellytyksiä tehtävän itsenäiseen hoitamiseen. Lakisääteisen yhteistoiminnan puitteista säädetään kuntalain 7 §:ssä. Pykälässä määrätään, että lakisääteisestä yhteistoiminnasta tulee säätää lailla. Tehtäväkohtaisessa erityislainsäädännössä on veloitteita kuntien yhteistoimintaan. Tällaisia tehtäviä ovat muun muassa työllisyyspalvelut, maaseutuhallinto ja ympäristöterveydenhuolto.

3.3.1 Aluekehittäminen

Jokaisessa hyvinvointialue- ja maakuntajakolaissa (614/2021) tarkoitetussa maakunnassa on oltava maakunnan liitto. Alueen kuntien on oltava alueensa maakunnan liiton jäseniä (Laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin rakennepolitiikan toimeenpanosta, 756/2021, 7 §). Maakunnan liitto on kuntalain (410/2015) 55 §:ssä tarkoitettu kuntayhtymä. Maakunnan liitoilla on kaksi lakisääteistä päätehtävää: alueiden kehittäminen ja maakuntakaavoitus.

3.3.2 Työllisyyspalvelut

Vuoden 2025 alussa työllisyyspalvelut siirtyivät kunnille osana valtakunnallista TE-palvelu-uudistusta. Työvoimapalveluiden järjestämisestä ja muista työvoimapalveluihin liittyvistä lakisääteisistä tehtävistä säädetään työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa (380/2023). Järjestämislain (380/2023) 12 §:n mukaan kunnan työvoiman määrän ollessa alle 20 000 henkilöä, sen on muodostettava palveluiden järjestämiseksi yhteistoiminta-alue (työllisyysalue) yhdessä jonkin toisen tai useamman muun kunnan kanssa siten, että työllisyysalueen kuntien yhteenlaskettu työvoiman määrä on vähintään 20 000 henkilöä.

Uudistuksen myötä Suomeen muodostettiin 45 työllisyysaluetta, joista 39 toimii vastuukuntamallilla, neljä järjestää työvoimapalvelut itse (Lahti, Kouvola, Helsinki, Vantaa) ja kaksi järjestää työvoimapalvelut kuntayhtymämallilla (Suupohjan ja Kympin työllisyysalueet).

3.3.3 Maaseutuhallinto

Maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa säädetyn lain (210/2010) 4 §:n 1 momentin mukaan kunnan on muodostettava maaseutuhallinnon tehtävien hoitamiseksi toiminnallinen kokonaisuus, jonka alueella toimii vähintään 800 maatalouden tukihakemuksen tehnyttä maatalousyrittäjää. Pykälän 2 momentin mukaan kunnan alueella maaseutuhallinto on järjestettävä siten, että tehtäviä hoitaa yhteisen johdon alaisuudessa vähintään viisi viranhaltijaa tai toimihenkilöä, joista yksi päätoimisesti hoitaa maaseutuhallinnon tehtäviä ja johtaa tehtäviä hoitavaa yksikköä. Mikäli nämä edellytykset eivät täyty, kunnan on pykälän 3 momentin mukaan liityttävä yhteistoiminta-alueeseen. Maaseutuhallinnon tehtävät järjestetään lähes poikkeuksetta vastuukuntamallilla, jossa yksi kunta hoitaa tehtävät muiden kuntien puolesta.

3.3.4 Ympäristöterveydenhuolto

Laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta (410/2009) velvoittaa kuntia muodostamaan yhteistoiminta-alueen, jos kunnalla ei ole käytettävissään vähintään 10 henkilötyövuoden vastaavia resursseja tehtävän järjestämiseksi. Ympäristöterveydenhuoltoon kuuluvat terveydensuojelulain (763/1994), elintarvikelain (297/2021), tupakkalain (549/2016) ja eläinlääkintähuoltolain (285/2023) mukaiset tehtävät. Ympäristöterveydenhuollon tehtävät järjestetään pääsääntöisesti vastuukuntamallin pohjalta.

3.4 Lakisääteiset tehtävät, joissa yhteistyö perustuu kuntien vapaaehtoisuuteen

Merkittävässä osassa kuntien tehtäviä ei ole lakisääteistä velvoitetta yhteistyöhön, vaan mahdollinen yhteistoiminta perustuu kuntien omaan vapaaehtoisuuteen.

3.4.1 Varhaiskasvatus

Kunnilla on lakisääteinen velvollisuus järjestää varhaiskasvatusta kaikille alle kouluikäisille lapsille. Varhaiskasvatuksen järjestämiseen liittyvistä asioista säädetään pääosin varhaiskasvatuslaissa (540/2018) tai -asetuksessa (753/2018). Kunta voi järjestää palvelut itse tai hankkia ne julkiselta tai yksityiseltä palveluntuottajalta. Varhaiskasvatuslain 8 § kuitenkin edellyttää, että sekä yksi- että kaksikielisten kuntien on huolehdittava siitä, että lapsi saa varhaiskasvatuspalvelut omalla äidinkielellään, kun kieli on suomi, ruotsi tai saame.

Kuntien välinen yhteistyö varhaiskasvatuksessa on vähäisempää kuin monilla muilla kunnan toimialoilla. Valtiokonttorille ilmoitettujen taloustietojen perusteella yhteistyötä kuitenkin tehdään myös varhaiskasvatuksen osalta.

3.4.2 Perusopetus

Opetus- ja kasvatustoiminta muodostaa nykyisin suuren osan kunnan tehtävistä, kun tarkastellaan palvelun järjestämisen kustannuksia. Keskeisin osa kunnan opetus- ja kasvatustoimintaa on perusopetus. Perusopetuksen järjestämisestä säännellään perusopetuslaissa (628/1998), jonka 4 §:n mukaan kunnan tulee järjestää laissa tarkoitettut palvelut itse tai yhdessä toisten kuntien kanssa tai hankkia ne yhteisöltä tai säätiöltä, jolla on valtioneuvoston antama lupa, tai valtiolta. Kunnat, joissa on suomen- ja ruotsinkielisiä oppilaita, ovat velvollisia järjestämään perusopetuksen erikseen molempia kieliryhmiä varten.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on käynnistänyt 2026 hankkeen, jossa kannustetaan erityisesti pienimpiä kuntia yhteistyöhön perusopetuksen järjestämisessä. Yhteistyön kehittämistä tuetaan verkostotyöskentelyllä ja valtionavustuksella. Yhteistyön kehittäminen on myös perusopetuksen väestökehityksen vaikutuksia pohtineen opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmän suositus.

3.4.3 Kulttuuri

Lain kuntien kulttuuritoiminnasta (166/2019) mukaan kuntien tehtävänä on järjestää kulttuuritoimintaa. Sillä tarkoitetaan toimintaa, jolla kunta edistää kulttuurin ja taiteen tekemistä, kokemista, harrastamista, saatavuutta ja käyttöä sekä taide- ja kulttuurikasvatusta ja kulttuuriperintöä. Tehtäviä ja niihin liittyviä palveluita järjestäessään kuntien tulee huomioida paikalliset olosuhteet ja voimavarat sekä eri väestöryhmien tarpeet.

Lain 3 §:n mukaan kunnan tulee kulttuuritoimintaa järjestäessään ottaa huomioon toiminta, joka perustuu yleisistä kirjastoista annettuun lakiin (1492/2016), taiteen perusopetuksesta annettuun lakiin (633/1998), museolakiin (729/1992, [museolaki on uudistettu (314/2019)], teatteri- ja orkesterilakiin (730/1992) ja vapaasta sivistystyöstä annettuun lakiin (632/1998).

Kunta voi järjestää kulttuuritoiminnan itse taikka yhteistyössä toisten kuntien kanssa tai muulla tavoin.

Kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain 7 §:n mukaan kunnan tulee paikalliset olosuhteet ja voimavarat huomioon ottaen edistää lain tavoitteiden ja tehtävien mukaista toimintaa yhteistyössä muiden kuntien, hyvinvointialueiden, viranomaisten ja maakunnan sekä kulttuuri- ja taidealan ja muiden toimialojen toimijoiden kanssa. Vuoden 2019 peruspalveluiden arvioinnin mukaan kunnista 73 prosenttia teki yhteistyötä kulttuuritoiminnassa muun kunnan kanssa. Yhteistyön tekeminen vaihteli kuntatyyppin mukaan. Kaupunkimaisista kunnista hieman yli 90 prosenttia teki yhteistyötä muun kunnan kanssa, maaseutumaisista kunnista hieman vajaa 70 prosenttia. Kunnat ovat tehneet keskinäistä yhteistyötä osana kuntien kulttuuritoiminnan alueellisia ja valtakunnallisia kehittämistehtäviä esimerkiksi kunta- ja aluetaitelijatoiminnassa ja kulttuurihyvinvoinnissa. Vuodesta 2024 lähtien kehittämistehtävien toteuttamiseen ei ole myönnetty rahoitusta.

3.4.4 Kirjastopalvelut

Yleisiä kirjastoja koskevan lain (1492/2016) 5 §:n mukaan kunnan tehtävänä on yleisen kirjaston toiminnan järjestäminen. Kunta voi järjestää yleisen kirjaston toiminnan itse, yhteistyössä toisten kuntien kanssa tai muulla tavoin.

Kunnat voivat omilla päätöksillään tehdä vapaaehtoista yhteistyötä kirjastotoiminnan järjestämisessä. Yleisiä yhteistyömuotoja ovat niin sanotut kirjastokimpat sekä yhteiset seutukirjastot. Yhteistyöllä pyritään edistämään kirjastopalvelujen kehittämistä muun muassa yhteishankintojen, yhteisen kirjastojärjestelmän sekä aineistojen yhteiskäytön osalta.

Yleisellä kirjastolla voi olla valtakunnallinen kehittämis tehtävä, alueellinen kehittämis tehtävä ja erityinen kehittämis tehtävä.

Yleisten kirjastojen osalta yhteistyö on moninaista, kuten yhteinen virka, yhteiset hankinnat tai yhteiset palvelut yhteisen kirjastojärjestelmän mahdollistaessa asiakaslainaukset koko alueella (kirjastokimpat). Kirjastoautotoimintaa voi olla useamman kunnan alueella.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tilaama selvitys kirjastojen alueellisen kehittämis tehtävän vaikutuksista ja kehittämistarpeista valmistui 2025. Selvityksen tavoitteena oli arvioida, kuinka hyvin alueellisen kehittämis tehtävän tavoitteet ovat toteutuneet, sekä esittää konkreettiset kehittämis ehdotukset tulevaisuuden tarpeisiin. Selvityksessä nousi esille pienten kirjastojen haastava tilanne. Pieniä kirjastoja, joissa henkilöresurssi on alle 1, tai 1–3 henkilötyövuotta, on Suomessa yhteensä noin 80.

3.4.5 Liikunta

Liikuntalain (390/2025) mukaan kunnan tehtävänä on yleisten edellytysten luominen liikunnalle paikallistasolla. Kunta vastaa kaikille kuntalaisille tarkoitetuista liikuntamahdollisuuksista ja olosuhteista

rakentamalla ja ylläpitämällä liikuntapaikkoja ja –alueita, järjestämällä liikuntapalveluja sekä tukemalla kansalaistoimintaa mukaan lukien seuratoiminta. Tehtävien toteuttamiseksi kunnan tulee tehdä yhteistyötä eri toimialojen kanssa, sekä kehittää paikallista, kuntien välistä ja alueellista yhteistyötä.

Kunnat tukevat avustuksillaan liikunta- ja urheiluseurojen ja muiden kansalaisjärjestöjen liikkumista lisäävää toimintaa. Liikuntatoimi on hyvä esimerkki pitkäaikaisesta ja toimivasta kumppanuudesta kuntien ja järjestöjen välillä.

Kunnan eri toimialat tekevät myös yhteistyötä liikkumisen edistämiseksi. Kuntien välistä yhteistyötä tehdään ensisijaisesti hankkeissa, joissa esimerkiksi on palkattu yhteinen työntekijä hankeajalle. Yhteisen työntekijän palkkaus on joissakin tapauksissa jatkunut myös hankekauden jälkeen. Liikunnan olosuhteissa kuntarajat ylittävää yhteistyötä tehdään ensisijaisesti luonto- ja retkeilyreitistöjen osalta. Kuntien yhteisiä liikuntapaikkarakentamisen hankkeita on viime vuosina selvitetty, mutta toteutukseen asti toistaiseksi on yltänyt harva. Kerava ja Sipoon onnistuivat liikuntahallihankkeessaan. Yhteinen halli valmistui joulukuussa 2025.

3.4.6 Nuorisotyö

Nuorisotyön ja -toiminnan edistäminen on kunnan lakisääteinen tehtävä. Kuntien tulee toimintaa järjestäessään ottaa huomioon nuorisolain (1285/2016) 2 §:ssä määritellyt tavoitteet ja lähtökohdat sekä paikalliset olosuhteet. Kunnat voivat järjestää nuorisotyön palvelut monin eri tavoin. Ne voivat järjestää laissa säädetyt tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä. Kunnat voivat myös tuottaa itse järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut tai hankkia niitä muilta palvelujen tuottajilta.

Lainsäädännössä ei määritellä kunnallisen nuorisotyön mahdollisia toimintamuotoja, mikä antaa kunnille mahdollisuuden kehittää paikallisiin tarpeisiin sopivia ratkaisuja. Etsivä nuorisotyö ja nuorten

työpajatoiminta ovat esimerkkejä palveluista, joita järjestetään suurimmassa osassa kunnista. Monet kunnat järjestävät nämä myös yhteistyössä toisten kuntien kanssa.

3.4.7 Kaavoitus

Uusi rakentamislaki (751/2023) tuli voimaan 1.1.2025. Samalla maankäyttö- ja rakennuslain nimi muuttui alueidenkäyttölaki. Rakentamisen säännökset sisältyvät rakentamislakiin ja vastaavasti alueidenkäyttöä ja maapolitiikkaa koskevat säännökset jäivät entiseen maankäyttö- ja rakennuslakiin (nykyisin alueidenkäyttölaki).

Kunnat vastaavat yleis- ja asemakaavoituksesta sekä rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta. Lisäksi alueidenkäyttölain 20 §:ssä säädetään, että kunnassa, jonka asukasluku on yli 6 000, tulee olla kaavoittaja, jolla on kunnan kaavoitustehtävien hoidon edellyttämä pätevyys. Lain mukaan kaavoittaja voi kuitenkin olla myös kuntien yhteinen tai kunta voi antaa tehtävän sopimuksen nojalla toisen kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevan kaavoittajan hoidettavaksi.

3.4.8 Rakennusvalvonta

Suomen Kuntaliitto toteutti loppuvuodesta 2021 kyselyn, jossa selvitettiin rakennusvalvonnan hallinnon nykytilaa kunnissa. Kysely kohdistettiin kuntien rakennusvalvonnasta vastaaville johtaville asiantuntijoille, ja yhteensä vastaajat edustivat 151 Manner-Suomen kuntaa.

Vastausten perusteella rakennusvalvontaviranomaisen tehtävät järjestetään 92 prosentissa kyselyyn vastanneista kunnista itsenäisesti omana toimintana. Yhdeksän prosenttia ilmoitti hoitavansa tehtävät yhteistyössä muiden kuntien kanssa yhteisen toimielimen kautta. Lisäksi yksi kunta kertoi hoitavansa tehtävät kuntayhtymän kautta.

3.4.9 Ympäristönsuojelu

Vuoden 2021 kuntien ympäristönsuojelun hallintokyselyn mukaan 70 prosenttia kyselyyn vastanneista kunnista hoitaa ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävät itsenäisesti omassa kunnassaan. Noin neljännes (25 %) järjestää tehtävät kuntien välisenä yhteistyönä yhteisen toimielimen kautta, ja 5 prosenttia ilmoitti hoitavansa tehtävät kuntayhtymän kautta. Kyselyssä oli edustettuna yhteensä 143 kuntaa.

Muiden kunnan tehtävien hoitaminen ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävien ohella on Kuntaliiton tekemän kyselyn perusteella varsin tyypillistä. Valtaosa (86 %) kyselyyn vastanneista ilmoitti, että ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävistä vastaava toimielin hoitaa myös muita kunnan tehtäviä. Kyselyn perusteella selvästi yleisintä on, että ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävien ohella hoidetaan rakennusvalvonnan tehtäviä. Myös tämän selvityksen perusteella tällainen järjestely on käytössä useissa kunnissa.

3.4.10 Ilmanlaadun seuranta

Ilmatieteen laitos vastaa koko maan ilmanlaadun taustamittausverkosta ja ylläpitää ilmanlaatutietojen keskitettyä jakelua ilmanlaatusivuston kautta. Kunnat ovat vastuussa ilmanlaadun seurannasta omilla alueillaan. Lupa- ja valvontaviraston on huolehdittava siitä, että ilmanlaadun seuranta kunnissa on järjestetty hyvin. Suomessa ilmanlaadun mittausasemia on yhteensä noin 85 kpl noin 40 eri kunnan alueella.

Ilmanlaadun mittaukset järjestetään varsin yleisesti kuntien välisenä vapaaehtoisena yhteistyönä, jossa kunnat yhdessä päättävät miten ilmanlaadun (lakisääteinen) seuranta toteutetaan kuntayhteistyönä sopimusperusteisesti. Tällaista yhteistä ilmanlaadun seurantaa tehdään esimerkiksi Uudenmaan alueella (pois lukien pääkaupunkiseutu, jossa on oma lakisääteinen yhteistyö ilmanlaadun seurannassa), Turun seudulla, Kuopion seudulla ja monilla muilla alueilla. Yhteistyö vähentää kuntakohtaisia kustannuksia.

Vapaaehtoisen yhteistyön toimivuutta ei tiettävästi ole selvitetty, mutta käytäntö on vakiintunut ja riittäväksi koettu.

3.4.11 Jätehuolto

Jätehuolto on kunnan vastuulla oleva välttämättömyyspalvelu, jonka on toimittava kaikissa olosuhteissa, kaikkina aikoina ja kaikilla alueilla yhdenvertaisesti kuntalaisille. Kunnan tehtävänä on järjestää asumisessa sekä kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuolto. Kunta vastaa myös liikehuoneistoissa syntyvästä yhdyskuntajätteestä, mikäli se kerätään yhdessä asumisen tai kunnan toiminnan jätteen kanssa. Lisäksi kunta vastaa yritystoiminnan jätteestä alueellisessa putkikeräysjärjestelmässä, mikäli järjestelmä palvelee pääosin asumista.

Kunnan toissijaisen jätehuoltovastuun perusteella kunnan on tarjottava jätehuoltopalvelua myös yrityksille ja julkiselle toiminnalle, mikäli palvelua ei ole kohtuudella saatavilla markkinoilta. Edellytyksenä on, että jäte soveltuu kunnalliseen jätehuoltojärjestelmään ja että palvelua pyytävä toimija toimii jätelain mukaisesti.

Jätelain 23 §:n mukaan kunnalle kuuluvista jätelain mukaisista jätehuollon viranomaistehtävistä vastaa kunnan määräämä toimielin. Mikäli kunta on siirtänyt jätehuollon palvelutehtävät kuntien omistamalle yhtiölle, toimii jätehuoltoviranomaisena yhteistoiminta-alueen kuntien yhteinen toimielin tai näiden perustama kuntayhtymä.

Jätehuolto on yksi niistä kunnan lakisääteisistä palveluista, jonka järjestäminen on usein tarkoituksenmukaista useamman kunnan yhteistyönä. Jätehuolto edellyttää merkittäviä investointeja infraan, kuten jätevoimaloita, biojätteen käsittelylaitoksia, jätekeskuksia, lajitteluasemia ja kaatopaikkoja. Merkittävät infrainvestointitarpeet ovat toimineet ajureina lähekkäin sijaitsevien kuntien yhteistoiminnalle; yksittäiset kunnat eivät olisi selvinneet jätehuollon kehittymisen edellyttämistä merkittävistä investoinneista.

Yhteistyö on useimmilla alueilla toteutettu perustamalla yhteisesti omistettuja kuntien jäteyhtiöitä, kuntayhtymiä tai liikelaitoksia. Jätelaki mahdollistaa kaikki organisoimistavat; erikseen on säädetty mahdollisuudesta siirtää jätehuollon operatiiviset tehtävät kuntien yhdessä omistamalle yhtiölle, minkä lisäksi kuntalaissa säädetty yhteistyön tavat ovat käytettävissä. Pääkaupunkiseudun yhteistyötä koskee lisäksi oma lakinsa.

Suomessa on 31 kuntien jätelaitosta, jotka ovat muodoltaan osakeyhtiöitä (26), kuntayhtymiä (4) tai liikelaitoksia (1). Jäteyhtiöt ovat pääasiassa useamman kunnan yhteisomistuksessa, ja niiden omistus jakautuu tyypillisesti asukasmäärän suhteessa. Jätehuoltonsa yksin järjestäviä kuntia on 32; nämä kunnat ovat kooltaan pieniä. Valtaosa, noin 95 % suomalaisista asuu alueella, jossa jätehuoltoa hoitaa kuntaomisteinen yhtiö, liikelaitos tai kuntayhtymä. Jätelaissa säädettyistä viranomaistehtävistä puolestaan huolehtii pääsääntöisesti yhteinen jätehuoltoviranomainen, jonka kokoonpanossa ovat vastaavat kunnat kuin jätehuollon operatiivisista tehtävistä.

3.4.12 Vesihuolto

Jätehuollon tavoin myös vesihuolto on kunnan asukkaiden ja alueen elinkeinoelämän välttämättömyyspalvelu, jonka tulee toimia kaikissa olosuhteissa. Toimintaa ohjaa vesihuoltolaki (119/2001). Vesihuoltoon sisältyy vedenhankinta, talousveden käsittely ja jakelu sekä jätevesien käsittely eli viemäröinti ja puhdistus. Kunnan itsehallinnollinen asema antaa kunnalle vapauden valita järjestämisvastuullaan olevan tehtävän organisoititavan.

Vesihuollon tehtävät voivat olla yhden kunnan vesihuoltolaitoksen vastuulla, mutta eri osatehtäviä voidaan hoitaa myös erillisissä organisaatioissa. Vesihuoltolaitokset voivat olla kunnan omia, usean kunnan yhteisiä tai yksityisiä. Useimmissa kunnissa kunnan oma vesihuoltolaitos on keskeinen palveluntuottaja.

Suomessa kuntien välinen vesihuoltoyhteistyö keskittyy erityisesti vedenhankintaan ja jätevedenpuhdistukseen. Yhteistyö toteutuu pääasiassa kuntien vesihuoltolaitosten välisinä sopimuksina, mutta myös yhteiset vedenhankinta- ja jätevedenpuhdistusyhtiöt ovat melko yleisiä.

3.4.13 Varautuminen

Kuntien yleisestä varautumisvelvollisuudesta säädetään valmiuslain 12 §:ssä. Sen mukaan valtion hallintoviranomaisten, valtion itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten, muiden valtion viranomaisten ja liikelaitosten sekä hyvinvointialueiden, hyvinvointiyhtymien, kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien tulee varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Tämä toteutetaan muun muassa valmiussuunnitelmien, etukäteisvalmistelujen ja muiden varautumistoimenpiteiden avulla.

Varautumisvelvollisuuden sisältö on luonteeltaan yleisluoteinen ja se antaa kunnille laajan mahdollisuuden järjestää varautuminen haluamallaan tavalla.

3.4.14 Kotouttaminen

Kunta on avainasemassa kotoutumisen edistämisessä. Uusi kotoutumislaki (681/2023) astui voimaan samanaikaisesti TE-uudistuksen kanssa vuonna 2025. 1.1.2025 alkaen kunnilla on ollut kokonaisvastuu kotoutumisen edistämisestä. Kotoutumista edistävät kunnan peruspalvelut sekä erityiset kotoutumispalvelut, jotka sisältyvät kunnan kotoutumishjelmaan.

Kotoutumislain 13 §:n mukaisesti kunnan on järjestettävä kotoutumishjelma. Kotoutumishjelma ei vastaa aikaisemman lainsäädännön mukaista kunnan kotouttamishjelmaa, vaan kyseessä on uusi kokonaisuus. Kotoutumishjelma on kunnan

järjestämä kotoutumisen alkuvaiheen palvelukokonaisuus, jonka täytyy sisältää vähintään

- osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi
- edellisen pohjalta laadittava kotoutumissuunnitelma
- monikielinen yhteiskuntaorientaatio
- kotoutumiskoulutus ja siihen sisältyvä kielitaidon päättöttestaus
- muu koulutus ja palvelut, jotka edistävät suomen ja ruotsin kielen osaamista, luku- ja kirjoitustaitoa, yhteiskunta- ja työelämävalmiuksia sekä työllistymistä ja yrittäjyyttä
- kotoutumishjelman aikainen ohjaus ja neuvonta.

Kunnan tehtävänä on lisäksi huolehtia maahanmuuttaneiden yleisestä ohjauksesta ja neuvonnasta kotoutumislain 10 §:n mukaisesti.

Kotoutumislaisissa ei aseteta kunnille erillisiä järjestämisvastuun kriteereitä muiden kuin työvoimapalveluina tarjottavien kotoutumispalveluiden järjestämiseen. Kotoutumislain mukaisia kotoutumista edistäviä palveluita voidaan jatkossakin järjestää kunnissa kuntalain (410/2025) 49 §:ssä tarkoitettuna kuntien välisenä yhteistyönä.

3.4.15 Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen on kuntien lakisääteinen tehtävä. Siihen velvoittaa kuntalaki (410/2015), jonka 1 §:n perusteella ”Kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla”.

Täsmällisemmin kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen suunnittelu- ja seurantavelvoitteista on säädetty sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain (612/2021) 6 §:ssä kuntien ja 7 §:ssä hyvinvointialueiden osalta. Kunnan ja hyvinvointialueen tulee tehdä yhteistyötä ja tukea toisiaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kokonaisuudessa. Hyvinvointialue laatii hyvinvointikertomuksen ja -suunnitelman yhteistyössä alueensa kuntien kanssa. Lisäksi hyvinvointialueella on lakisääteinen velvollisuus neuvotella alueensa kuntien ja muiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimijoiden kanssa vähintään vuosittain hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen asioista. Tähän liittyvä yhteistyövelvoite on hyvinvointialueitasoinen ja -lähtöinen. Lisäksi kunnat voivat tehdä yhteistyötä kuntakohtaisten hyvinvointikertomusten ja muiden hyvinvointisuunnitelmien laadinnassa.

Kunnan asukkaiden hyvinvointia ja terveyttä tukevaa ja edistävää toimintaa tehdään laaja-alaisessa yhteistyössä eri toimialoilla ja näitä toimialoittaisia yhteistyön velvoitteita ja mahdollisuuksia on kuvattu tämän raportin muissa alaluvuissa.

3.5 Vapaaehtoiset tehtävät, joissa yhteistyötä tehdään kuntien kesken

Kunnat hoitavat myös tehtäviä, jotka eivät ole kaikille kunnille lakisääteisiä. Tehtäviä voidaan antaa kunnille esimerkiksi järjestämisluvan perusteella. Kunnat voivat myös päättää vapaaehtoisesti ottaa järjestääkseen tehtäviä, joiden hoitamisesta sitten säädetään laissa. Myös tällaisissa tehtävissä tehdään yhteistyötä kuntien kesken.

3.5.1 Toisen asteen koulutus

Kunnilla ei ole lakisääteistä velvollisuutta järjestää lukio- tai ammatillista koulutusta. Toisen asteen koulutuksen järjestäminen

perustuu opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämään järjestämislupaan. Vaikka lukio- ja ammatillisella koulutuksella on omat erityiset tehtävänsä, ne yhdessä vastaavat perusopetuksen jälkeisestä toisen asteen koulutuksesta. Niissä on siten myös samankaltaisuutta etenkin järjestämiseen ja rahoitukseen liittyen.

Kunnat ovat keskeisiä toimijoita toisen asteen koulutuksen järjestämisessä. Lukiokoulutusta kunnat järjestävät pääosin toimien suoraan itse koulutuksen järjestäjinä, mutta myös yhteistyössä muiden kuntien kanssa kuntayhtymien kautta. Lukiokoulutuksessa myös yliopistot ja valtio toimivat pieneltä osin järjestäjinä. Ammatillisen koulutuksen osalta osa suurimmista kunnista järjestää koulutusta omana toimintanaan, mutta valtaosa kunnista järjestää koulutusta yhteistyössä joko kuntayhtymien tai kuntaomisteisten osakeyhtiöiden kautta.

3.5.2 Tutkintokoulutukseen valmentava koulutus

Kunnilla ei ole lakisääteistä velvollisuutta järjestää tutkintokoulutukseen valmentavaa (TUVA) koulutusta. Kunta tai kuntayhtymä voi olla tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen järjestäjä opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämän järjestämisluvan nojalla. Lain tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta (1215/2020) mukaan kunta voi kuitenkin järjestää tutkintokoulutukseen valmentavaa koulutusta myös ilman järjestämislupaa, jos kunnalla ei ole lukiokoulutuksen tai ammatillisen koulutuksen järjestämislupaa tai jos kunnan järjestämän valmentavan koulutuksen alueellinen tarve ei ole pysyväisluonteista.

Kunnat ja kuntayhtymät ovat keskeisiä toimijoita tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen järjestämisessä kattaen yli puolet järjestäjistä. Tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetun lain mukaan koulutuksen järjestäjä voi myös täydentää järjestämäänsä koulutusta hankkimalla koulutusta kunnalta, yksityiseltä perusopetuksen järjestäjältä taikka ammatillisen koulutuksen tai lukiokoulutuksen järjestäjältä, muulta julkiselta taholta taikka muulta yksityiseltä yhteisöltä tai säätiöltä. Täten kunnat ja

kuntayhtymät voivat toimia myös yksityisen koulutuksen järjestäjän järjestämän tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen osatoteuttajina.

3.5.3 Vapaa sivistystyö

Kunnilla ei ole lakisääteistä velvollisuutta järjestää vapaan sivistystyön koulutusta. Kunta tai kuntayhtymä voi olla vapaan sivistystyön oppilaitoksen ylläpitäjä opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämällä luvalla. Laki vapaasta sivistystyöstä (632/1998) koskee kansalaisopistojen, kansanopistojen, kesäyliopistojen, liikunnan koulutuskeskusten ja opintokeskusten ylläpitämistä.

Luvan myöntämisen edellytyksenä on, että on olemassa sivistystarve ja että hakijalla on ammatilliset ja taloudelliset edellytykset oppilaitoksen ylläpitämiseen ja koulutuksen järjestämiseen. Kunta tai kuntayhtymä voi yhdistää vapaan sivistystyön oppilaitoksensa muuhun ylläpitämäänsä oppilaitokseen. Käytännössä vapaan sivistystyön oppilaitosmuodoista erityisesti kansalaisopistot ovat valtaosin kunnallisesti ylläpidettyjä.

3.5.4 Museotoiminta

Museolain (314/2019) 3 §:n mukaan ammatillisella museolla tarkoitetaan valtion, kunnan tai kuntayhtymän taikka muun yhteisön tai säätiön ylläpitämää sääntömääräisesti museotoimintaa harjoittavaa toimintayksikköä, jolla on kokoelmat, vakituista ammatillista henkilöstöä ja joka on avoinna yleisölle. Kunta voi siten olla museotoiminnan järjestäjä. Ammatillisten museoiden ylläpitäjistä 51 prosenttia on kuntia.

Vuonna 2020 voimaan tulleen museolain perusteella opetus- ja kulttuuriministeriö on nimennyt alueellisia vastuumuseoita, joiden tehtävänä on tarjota palveluita toimialueensa kunnille. Alueellisella vastuumuseolla voi olla yksi tai useampi edistämistehtävä:

- alueellisen museotoiminnan edistäminen
- kulttuuriympäristötyö
- alueellinen taidemuseotehtävä.

Vastuumuseoiden toiminta-alue kattaa pääsääntöisesti koko maakunnan.

3.5.5 Esittävä taide

Esittävän taiteen ammattimaisen toiminnan järjestäminen ei ole kuntien lakisääteinen tehtävä. Kunnat voivat kuitenkin ylläpitää esimerkiksi ammattimaista teatteri- ja orkesteritoimintaa. Valtion rahoituksesta kyseiseen toimintaan säädetään laissa esittävän taiteen edistämisestä (1082/2020). Lain 4 §:n 5 kohdan mukaan laissa tarkoitetun toimintayksikön ylläpitäjänä voi olla kunta tai kuntayhtymä taikka sellainen yksityinen rekisteröity yhteisö tai säätiö, jonka sääntömääräisiin tehtäviin kuuluu esittävän taiteen esitystoiminnan harjoittaminen tai esittävän taiteen toimintayksikön ylläpitäminen.

3.5.6 Taiteen perusopetus

Taiteen perusopetusta järjestetään Suomessa laajasti: noin 85 % kunnista tarjoaa sitä asukkailleen. Opetusta annetaan musiikissa, tanssissa, sanataiteessa, sirkustaiteessa, teatteritaiteessa sekä arkkitehtuurissa, mediataiteessa, kuvataiteessa ja käsityössä. Taiteen perusopetus ei ole kuntien lakisääteinen tehtävä, vaan opetuksen järjestäminen perustuu kunnan omaan päätökseen. Mikäli kunta päättää tarjota taiteen perusopetusta, sen on noudatettava taiteen perusopetuksesta annettua lakia (633/1998) sekä sen nojalla annettuja asetuksia ja määräyksiä. Kunta voi tarjota taiteen perusopetusta omana palvelunaan tai huolehtia siitä, että jokin muu taho, kuten toinen kunta tai yksityinen koulutuksen järjestäjä, tarjoaa niitä kunnan asukkaille.

Taiteen perusopetuksessa tehdään kuntien välistä yhteistyötä liittyen esimerkiksi koulutuksen järjestämiseen. Lisäksi kunnat voivat keskenään sopia esimerkiksi oppilaspaikkojen varaamisesta toisesta kunnasta taiteen perusopetuksen oppilaille.

3.5.7 Elinvoiman ja elinkeinotoiminnan edistäminen

Kunnan monet vapaaehtoiset tehtävät liittyvät elinkeinotoiminnan edistämiseen. Nykymuotoisilla kunnilla on suuri vastuu elinkeinopolitiikasta ja elinvoiman edistämisestä. Kuntien elinkeinopolitiikkaa toteuttavat peruskuntien ohella kuntien perustamat seudulliset kehittämissyhtiöt ja kuntayhtymät. Lisäksi kunnat ovat omistajina mukana teknologiakeskuksissa, tiedepuistoissa ja muissa yhteistyöorganisaatioissa.

3.5.8 Matkailu

Matkailu ja sen kehittäminen tai suunnittelu eivät kuulu kuntien lakisääteisiin tehtäviin. Yleensä matkailu sijoittuu kuntien organisaatiossa osaksi elinkeinotoimea. Kuntien välistä yhteistyötä kuitenkin tehdään myös matkailun saralla.

Matkailun osalta kuntien vapaaehtoinen yhteistyö ilmenee erityisesti yhteisinä matkailuorganisaatioina. Nämä mahdollistavat alueen näkyvyyden lisäämistä, palveluiden kehittämistä ja matkailuelinkeinon tukemista ja markkinointia.

3.5.9 Joukkoliikenne

Lähes kaikki kunnat ovat osallistuneet joukkoliikenteen järjestämiseen tai tukemiseen jollakin tavalla, vaikka avoin joukkoliikenne ei ole kuntien lakisääteinen tehtävä. Erityisesti suuret kaupunkiseudut panostavat joukkoliikenteeseen merkittävästi. Kuntien lakisääteisiä tehtäviä henkilökuljetuksissa ovat perusopetuslain mukaiset koululaiskuljetukset. Liikenne- ja

viestintävirasto myöntää toimivaltaisille viranomaisille ja kunnille valtionavustusta joukkoliikenteen järjestämiseen. Liikenne- ja viestintävirasto vastaa valtion hankkimasta juna- ja lentoliikenteestä, sekä kuntien välisten linja-autoliikenteen hankinnoista niillä alueilla, jotka eivät kuulu seudullisten toimivaltaisten viranomaisten toimivalta-alueeseen.

3.5.10 Ilmastotyö

Kunnilla on keskeinen rooli ilmastonmuutostyössä, sillä ne tekevät merkittäviä päätöksiä muun muassa maankäyttöön, liikennesuunnitteluun, energiantuotantoon ja hankintoihin liittyen. Nämä päätökset vaikuttavat Suomen päästökehitykseen ja ilmastopoliittisten tavoitteiden saavuttamiseen. Kunnat ovat siten avaintoimijoita ilmastopoliitiikan toimeenpanossa.

Ilmastotyön tavoitteet määritellään tyypillisesti kunta- tai kaupunkistrategiassa, ja ilmastotyötä ohjataan usein erillisellä ilmastosuunnitelmalla. Vuonna 2023 ilmastolakiin (423/2022) sisällytettiin kunnille velvoite laatia ilmastosuunnitelma ja päivittää se vähintään kerran valtuustokaudessa. Tämä velvoite kuitenkin kumottiin vuoden 2024 lopussa osana valtiontalouden sopeutustoimia. Hallituksen esityksen (HE 151/2024) mukaan ilmastolakia muutettiin siten, ettei kunnilla ole enää velvollisuutta laatia ilmastosuunnitelmaa. Muutoksen taustalla oli arvio siitä, että erityisesti pienissä kunnissa velvoite lisäsi hallinnollista taakkaa ilman selkeää päästövähennyspotentiaalia. Samalla poistettiin kuntien ilmastosuunnitelmien laatimiseen aiemmin varattu määräraha.

Ilmastotyön osalta kunnat kuitenkin tekevät yhteistyötä muiden kuntien kanssa ja hyödyntävät toistensa osaamista. Myös maakuntaliittojen, ELY-keskusten, yliopistojen ja yritysten osaamista hyödynnetään laajasti. Ilmastotyöhön liittyvää kuntien välistä yhteistyötä on tehty erityisesti ilmastosuunnitelmien laatimisessa. Yhteistyössä laaditut suunnitelmat ovat olleet yleisiä etenkin pienempien kuntien kesken.

Ilmastotyö edellyttää riittäviä resursseja, mikä voi muodostua haasteeksi monille kunnille ja alueille tulevaisuudessa. Erityisesti pienemmillä kunnilla resurssit ovat rajalliset, mikä vaikeuttaa ilmastotyön toteuttamista. Tämän vuoksi kuntien välinen yhteistyö tulee todennäköisesti korostumaan entisestään.

3.5.11 Tukipalvelut

ICT- sekä talous- ja henkilöstöhallinnon (TAHE) palvelut eivät kuulu kuntien lakisäätöihin tehtäviin, vaan ne ovat sisäisiä tukipalveluita, jotka tukevat kunnan perustehtävien toteuttamista.

Suurin osa kunnista hoitaa joko itse tai jonkin omistamansa alueellisen yhtiön kautta ICT-palvelunsa. ICT-palveluiden osalta in-house -yhtiöllä on keskeinen rooli monessa kunnassa.

Vaikka in-house -yhtiöt ovat keskeisiä toimijoita ICT-palveluiden järjestämisessä, myös kuntien välistä suoraa yhteistyötä esiintyy.

TAHE-palveluiden järjestämisessä esiintyy suurta vaihtelua kuntien kesken. Osa kunnista tuottaa palvelut omana toimintanaan, kun taas toiset hyödyntävät suuria in-house -yhtiöitä, yksityisiä palveluntarjoajia tai alueellisia kumppanuuksia.

Nykyisen lainsäädännön mukaan kunnat voivat hankkia palveluita ilman hankintalain edellyttää kilpailutusta julkisomisteisista yhtiöistä (ns. in-house -yhtiöt, hankintalaissa sidosyhteisöt), joiden osamistajia ne ovat. Suunnitteilla oleva hankintalain muutos muuttaisi tätä asetelmaa siten, että in-house -yhtiön kautta saisi hankkia kilpailuttamatta palveluita vain, jos kunnan omistusosuus yhtiöstä on vähintään 10 %. Tällä hetkellä monien kuntien omistusosuus esimerkiksi edellä mainituissa yhtiöissä jää alle yhden prosentin.

3.6 Johtopäätöksiä kuntien välisestä yhteistyöstä

Johtopäätökset perustuvat selvitykseen, jossa tarkasteltiin, millaista kuntien välistä yhteistyötä esiintyy Itä-Uudellamaalla, Keski-Suomessa ja Varsinais-Suomessa.

Selvityksen tavoitteena oli kuvata, miten kuntien tehtävien hoitaminen on käytännössä jo eriytynyt, kuinka laajasti kuntien välistä yhteistyötä tehdään sekä millä tehtäväalueilla yhteistyö on yleisintä ja missä sitä esiintyy vähemmän. Selvityksessä tarkasteltiin myös, mitä yhteistoiminnan muotoja kunnissa käytetään ja mikä kuntalaissa mainituista muodoista on yleisin saatavilla olevien sopimusten ja muiden asiakirjojen perusteella. Samalla pyrittiin tunnistamaan alueellisia eroja yhteistyön laajuudessa ja rakenteissa.

Yhteistyön tilannetta on selvitetty hyödyntämällä laajasti julkisesti yleisessä verkossa saatavilla olevia aineistoja. Tarkastelussa on käytetty muun muassa kuntien verkkosivuja, talousarvioita, tilinpäätöksiä ja toimintakertomuksia, pöytäkirjoja ja sopimuksia. Lisäksi tiedonhankintaa on täydennetty eri uutissivustojen aineistolla. Yhteistoiminnan laajuuden ja laadun selvittämisessä on hyödynnetty myös Valtiokonttorille ilmoitettuja tietoja kuntien taloudesta ja hallinnosta.

Selvityksen perusteella kuntien välinen yhteistyö näyttäytyy monimuotoisena ja vaihtelevana niin alueiden, kuntien kuin tehtäväkokonaisuuksienkin välillä. Yhteistoiminnan paikallisten lähtökohtien ja moninaisuuden takia se voi näyttäytyä pirstaloituneelta. Kuntien vahva itsehallinto mahdollistaa sen, että sekä lakisääteiset että vapaaehtoiset tehtävät voidaan järjestää paikallisten tarpeiden ja olosuhteiden mukaisesti. Tehtävien toteuttamistavat ja organisointi vaihtelevat kunnittain ja ovat pitkälti kuntien itsensä päätettävissä.

Kuntalain 49 §:ssä määritellyistä kuntien yhteistoiminnan muodoista keskeisimmäksi nousi yhteinen toimielin, eli niin sanottu

vastuukuntamalli. Kaikilla tarkastelluilla alueilla lakisääteiset tehtävät, jotka edellyttävät kuntien välistä yhteistyötä, on järjestetty kuntalain 51 §:n mukaisesti. Työllisyyspalveluissa vastuukuntina toimivat alueen suurimmat kunnat, kun taas maaseutuhallinnossa vastuukuntina toimii sekä pieniä että keskikokoisia kuntia. Ympäristöterveydenhuollossa vastuukuntina toimivat pääasiassa maakunnan suuret kunnat. Myös monissa muissa tehtävissä, joissa yhteistyö perustuu vapaaehtoisuuteen, tehtävät on järjestetty vastuukuntamallin mukaisesti.

Vastuukuntamallin rinnalla hyödynnetään myös muita kuntalain mukaisia yhteistoiminnan muotoja. Osa tehtävistä on järjestetty kuntalain 54 §:n mukaisesti kuntien välisillä sopimuksilla viranomaistehtävien hoitamisesta, esimerkiksi kotoutumispalveluissa ja kaavoituksessa. Lisäksi joissakin tapauksissa, kuten kotoutumispalveluissa, kunnat ovat sopineet yhteisen viran hoitamisesta kuntalain 53 §:n perusteella. Toisen asteen koulutusta järjestetään pääasiassa koulutuskuntayhtymien kautta, mutta muissa tehtävissä yhteistyö kuntayhtymien kautta on vähäisempää ja rajoittuu yksittäisiin tapauksiin.

Kuntalain mahdollistamat mallit yhteistoimintaan näyttäisivät selvityksen perusteella vastaavan tarpeisiin, joita yhteistoiminnan hallinnossa tulee. Selvityksessä ei noussut esille, että yhteistoiminnalle olisi aiheutunut rajoitteita kuntalain yhteistoimintamallien toiminnan hallinnointia koskevien seikkojen pohjalta. Hankintalain uudistus voi kuitenkin haastaa toimivia yhteistoimintamalleja, joita järjestetään valtaosin osakeyhtiömuotoisena yhteistyönä. On mahdollista, että hankintalain uudistus heikentää halukkuutta nykyisin kuntien yhteistoiminnassa yleistyneeseen osakeyhtiömuotoiseen yhteistoimintaan.

Osalle kunnista kuntien välinen yhteistyö on keskeinen keino vastata paikallishallinnon muuttuneisiin tarpeisiin ja haasteisiin. Yhteistyön taustalla vaikuttavat useat tekijät, kuten taloudelliset paineet, palvelutarpeiden kasvu ja väestörakenteen muutokset. Haveri ja Airaksinen (2007, 46–49) tarkastelevat ylikunnallista yhteistyötä kolmen näkökulman kautta: taloudelliset reunaehdot, poliittiset

tavoitteet ja sosiodemografiset tekijät. Tämän selvityksen valossa korostuvat erityisesti taloudelliset paineet ja väestörakenteen muutokset. Yhteistoiminnan taustalla vaikuttaa joissain tehtävissä myös osaavan työvoiman saatavuus.

Selvityksen perusteella yhteistoiminta on kunnan talouteen suhteutettuna yleisintä pienimmissä kunnissa ja erityisesti alle 2 000 asukkaan kunnissa. Tätä havaintoa tukevat myös kuntien verkkosivuilta löytyvät yhteistyömaininnat ja yhteistoimintasopimukset. Näiden perusteella yhteistyötä tehdään laajasti alle 5 000 asukkaan kunnissa, kun taas yli 10 000 asukkaan kunnissa yhteistyötä esiintyy jo selvästi vähemmän.

Niiden tehtävien osalta, joissa kuntien välinen yhteistyö perustuu vapaaehtoisuuteen, korostuvat erityisesti jätehuolto ja kulttuuripalvelut. Jätehuollon osalta lähes kaikki kunnat osallistuvat yhteistoimintaan, mikä mahdollistaa muun muassa mittakaavaedut ja paremman palvelutason. Kulttuuripalveluissa yhteistyö keskittyy erityisesti kansalaisopistojenjärjestämään koulutukseen. Myös taiteen perusopetuksessa yhteistyö on laajaa ja monimuotoista.

Yhteistyön painopisteet vaihtelevat kuitenkin kuntakoon mukaan. Pienemmät kunnat tekevät aktiivisesti yhteistyötä myös ympäristönsuojelussa, rakennusvalvonnassa ja kotouttamispalveluissa. Suuremmat kunnat taas hoitavat näitä tehtäviä useammin itsenäisesti. Opetuksen ja kasvatuksen toimialalla tehdään myös paljon yhteistoimintaa määrällisesti monessa kunnassa, etenkin voimavaroja vaativat yläkouluopetus ja ruotsinkielinen opetus järjestetään monin paikoin kuntien yhteistyönä. Perusopetuksen osalta täytyy täsmentää, että yhteistoiminnassa liikkuvat rahavirrat ovat paikoin vapaaehtoisen yhteistoiminnan ja paikoin valtiosuuslain (618/2021) 38 §:n mukaisia automaattisesti kotikunnan ja opetuksen järjestäjän eron synnyttämiä kustannuksia. Taloudellisissa tiedoissa ei ole erittelyä näistä kustannuksista, joka on luonnollista arkaluontoisten tietojen, kuten sijoituslasten tietojen takia. Huomioitavaa on, että työllisyydenhoidon palvelujen siirtoa ei ole selvityksessä analysoitu laajasti, koska kyseinen palvelu ei vielä

selvityshetkellä näy palveluluokkakohtaisissa taloustiedoissa raportointiaikataulujen takia.

Alapuolella on taulukko, jossa kuvataan selvityksessä havaittuja yhteistyön keskeisiä piirteitä kuntakokoluokittain.

Selvityksessä havaittiin laajaa kiinnostusta kuntien välisen yhteistyön syventämiseen. Useat kunnat toivat esiin, että yhteistyö nähdään myös tulevaisuudessa varteenotettavana vaihtoehtona entistä laajemmassa mittakaavassa. Aineistosta ei noussut esille selviä yksittäisiä perusteita yhteistyön puuttumiselle. Mahdollisena syynä yhteistyön puuttumiseen voi olla toiminnan rahoitukseen liittyvät kysymykset sekä niihin liittyvät epävarmuudet.

Selvityksessä havaittiin, että yhteistoiminta on yleisempää toimialoilla, joilla yhteistoiminnan rahoitus on selkeää. Esimerkiksi opetuksen ja kasvatuksen toimialalla on perinteet oppilaskohtaisten hintojen laskemiseen, koska kuntien välillä tapahtuu myös yhteistoimintana näyttäytyvää pakollista rahavirtaa valtionosuuslain (618/2021) 38 §:n mukaisissa tilanteissa, kuten kuntaan sijoitettujen lasten perusopetuksen järjestämisessä. Myös tehtävissä, joissa ulkopuolelta tulevalla rahoituksella on korostunut asema toiminnan rahoituksessa, yhteistoiminta on yleisempää, näistä esimerkkinä toisen asteen opetus, kansalaisopistot, lomituspalvelut ja erilliset hankkeet. Osassa näistä keskeinen ulkopuolisen rahoituksen tarjoaja on valtio.

Joissakin tapauksissa yhteistyön toteuttamista on vaikeuttanut käytännön tasolla ilmenneet ongelmat. Esimerkiksi erilaiset näkemykset laskutuskäytännöistä ovat aiheuttaneet jännitteitä kuntien välillä. Eräässä tapauksessa tehtävää toisen kunnan puolesta hoitanut kunta päätyi irtisanomaan yhteistyösopimuksen vedoten sen kannattamattomuuteen. Vaikka yhteistyö nähdään yleisesti hyödyllisenä, siihen liittyy aina tiettyä epävarmuutta.

Rahoituksen selkeyteen voi olla hankalaa puuttua lainsäädännön keinoin kuntien itsehallinnon ja sääntelyn tarkoituksenmukaisuuden takia. Kuntien yhteistoiminnan rahoituksessa on kaksi puolta:

menokurin hallinta ja kustannusten jaon hallinta. Toisaalta kuntien yhteistoiminnassa on nähty esimerkiksi sairaanhoitopiirien aikaan, että yhteistoiminnasta voi syntyä niin sanottu menoautomaatti. Kunnilla voi olla vaikeaa vaikuttaa syntyviin kuluihin, jos sopimus rahoituksesta mahdollistaa hyvinkin vapaasti kulujen eteenpäin siirron. Toisaalta yhteistoiminnan pitää olla kannattavaa myös järjestävälle taholle. Paikoin voi olla vaikeaa myös saavuttaa yhteisymmärrystä palvelun laatuun ja saatavuuteen liittyen. Kuntien sisäisen kustannuslaskennan kehittäminen ja avoimuuden lisääminen lienevät parhaat vaihtoehdot yhteistoiminnan rahoituksen ongelmien ratkaisemiseksi.

Kuntien välistä yhteistyötä edistävät erityisesti maantieteellinen läheisyys ja kuntien samankaltaisuus. Yhteistyö on yleisintä naapurikuntien välillä, ja erityisesti oman maakunnan sisällä tapahtuva yhteistyö korostuu. Selvityksessä havaittiin, että aiempi yhteistyö kuntien välillä lisää todennäköisyyttä, että yhteistyötä laajennetaan myös uusille tehtäväalueille. Kuntien välillä vakiintuneet yhteistyön perinteet näyttävät tukevan yhteistoiminnan jatkuvuutta ja laajenemista.

Vaikka yhteistyö painottuu maakunnan sisällä tapahtuvaan kuntien väliseen yhteistyöhön, myös maakuntarajat ylittävää yhteistyötä esiintyy jonkin verran. Se on kuitenkin harvinaisempaa ja keskittyy erityisesti kuntiin, jotka sijaitsevat kahden maakunnan rajalla. Tällöin toiminnallisesti tarkoituksenmukaisin yhteistyökumppani voi löytyä naapurimaakunnasta. Maakuntarajat ylittävä yhteistyö keskittyy erityisesti jätehuollon kaltaisiin toimialoihin, joissa yhteistyö toteutetaan usein kuntien yhteisten in-house -yhtiöiden kautta.

Selvityksen kannalta mielekäästä olisi ollut saada selville yhteistoiminnan aloittamiseen tai päättämiseen johtaneita kehityskulkuja. Haasteellista selvityksen kannalta on, että päätöksissä, joilla yhteistoimintaan on ryhdytty tai yhteistoiminta on päättynyt, on puutteita perusteluissa.

Tiedonhankinnan yhteydessä ilmeni muitakin haasteita, jotka liittyivät kuntien verkkoviestintään sekä tiedon ajantasaisuuteen. Useiden

kuntien verkkosivuilla oli mainintoja yhteistyöstä toisen kunnan kanssa, vaikka kyseinen yhteistyö oli jo päättynyt tai siirtynyt toisen kunnan kanssa tehtäväksi. Lisäksi verkkosivuilla julkaistut yhteistoimintasopimukset koskivat pääasiassa tehtäviä, joissa lainsäädäntö velvoittaa kuntia yhteistyöhön, kuten työllisyyspalvelut, maaseutuhallinto ja ympäristöterveydenhuolto. Monissa tapauksissa kuntien välistä yhteistoimintaa toteutetaan laajemmin kuin mitä verkkosivujen tiedot antavat ymmärtää.

Iso joukko sopimusten päätöksistä on laadittu ennen sähköistä asianhallintajärjestelmää ja asianhallintajärjestelmän integraatiota yleisesti saatavissa olevaksi julkiseen verkkoon. Kuntalain (410/2015) 109 § kuitenkin luettelee asiakirjat, jotka kunnan tulisi laittaa saataville yleiseen verkkoon. Näihin asiakirjoihin kuuluvat sopimukset kuntien yhteistoiminnasta. Selvityksessä havaittiin, että sopimusten saatavuudessa kuntien nettisivuilta on puutteita. Vain harvojen kuntien verkkosivuilla oli ajan tasalla olevat yhteistoimintasopimukset listattuna. Tämän vuoksi tiedonhankinnassa jouduttiin hyödyntämään laajasti muita asiakirjalähteitä, kuten talousarvioita, tilinpäätöksiä ja pöytäkirjoja.

Kuntien yhteistoiminnan taloudellista laajuutta ja laatua pyrittiin selvittämään hakemalla tietoja kuntien Valtiokonttorille ilmoittamista taloustiedoista. Kuntien kokoluokkien välillä on paljon vaihtelua, kuinka paljon yhteistoimintatuotot ja -kulut ovat suhteutettuna kunnan kokonaistalouteen. Selvityksen perusteella voi sanoa, että yhteistoiminnasta aiheutuneet kustannukset ovat suurimmat kunnan talouden kokoon nähden pienimmissä kunnissa ja pienten keskikokoisten kuntien talouteen suhteutettuna niiden yhteistoiminnasta aiheutuneet tuotot ovat vastaavasti suuria kunnan talouteen suhteutettuna. Ohessa taulukko, jossa esitetty yhteistoimintatuottoja ja -kuluja suhteutettuna kunnan talouteen kuntakokoluokittain. Toimintakuluihin suhteutetut luvut kuvaavat parhaiten yhteistoiminnan laajuutta kunnan kokonaistalouteen.

Lopuksi voidaan todeta, että kuntien välinen yhteistyö nähdään kunnissa yleisesti tarpeellisena ja hyödyllisenä. Sen onnistuminen edellyttää kuitenkin selkeitä sopimuksia, toimivaa ja avointa

vuorovaikutusta, luottamusta osapuolten välillä sekä yhteisten tavoitteiden tunnistamista ja määrittelyä.

3.7 Esimerkkejä hyvistä yhteistyörakenteista

Tampereen seutu

Tampereen kaupunkiseudun muodostavat Kangasala, Lempäälä, Nokia, Orivesi, Pirkkala, Tampere, Vesilahti ja Ylöjärvi. Kaupunkiseudulla on yli 420 000 asukasta. Seutuyhteistyöstä vastaa Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä. Kuntayhtymässä kehitetään alueen maankäyttöä, asumista, liikennettä ja sivistyspalveluja koko kaupunkiseudun näkökulmasta. Lisäksi edistetään kestävästä siirtymästä, tehdään ennakointityötä ja kootaan seututietoa.

Kuuma-seutu

KUUMA-seudun kunnat ovat Hyvinkää, Järvenpää, Kirkkonummi, Kerava, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen, Sipoo, Tuusula ja Vihti. Kuntien yhteistyö ja toiminta perustuu seudun yhteiseen edunvalvontaan ja markkinointiin. Kaikki toimenpiteet ja projektit tähtäävät seudun kilpailukyvyyn, tunnettuuden sekä edunvalvontaseuran vahvistamiseen.

Suonenjoen, Rautalammin, Tervon, Vesannon, Pielaveden ja Keiteleen yhteistyö ja SavoGrow Oy

Kunnat tekevät SavoGrow Oy:n puitteissa yhteistä edunvalvontaa ja elinvoimatyötä, kuntapalveluiden yhteiskehittämistä sekä yhteistä aluemarkkinointia. Alueen elinvoimaa halutaan pitää yllä kehittämällä uusia ratkaisuja tuottaen ainakin osa omistajakuntiensa kuntapalveluista yhdessä. Yhtiön mukaan kuntapalveluiden kehittäminen yhdessä merkitsee uudenlaisia kuntatyöntekijöiden työnkuvia, osaamisen jakamista kuntakuusikon kesken ja kustannustehokkuuden nostamista mm. yhteishankinnoilla.

Alueella tehdään myös yhteistä edunvalvontaa kuntien luottamushenkilöiden yhteistyönä ja henkilöstön toimesta eri tavoin.

4 Keskuskaupunkien rooli

Alueellisten keskuskaupunkien rooli on merkittävä myös muiden tehtävien kuin kuntien lakisääteisten tehtävien osalta.

Valtiovarainministeriön vuonna 2015 tekemän selvityksen mukaan muiden kuin lakisääteisten tehtävien osuus on suurin 40 000–100 000 asukkaan kunnissa. Kuntien kannalta tehtävät muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden, joka on muodostunut pitkällä aikavälillä lainsäädännön vaatimusten ja toisaalta paikallisten olosuhteiden ja tarpeiden mukaisesti. Keskuskaupunkien tehtävien merkitys ja vaikutukset voivat olla laaja-alaiset koko seudun osalta. Tällaisia laajamerkityksiä kaupunkien tehtäviä on paljon kulttuuri-, vapaa-aika- ja liikuntatehtävissä. Esimerkiksi orkesterit, teatterit, museot, näyttelyt, jäähallit, uimahallit ja ulkoilupaikat voivat olla paikkoja, jotka palvelevat huomattavasti yhtä kaupunkia laajempaa väestöä.

Kaupungit tekevät myös itse tärkeäksi katsomiaan tehtäviä seutunsa kilpailukyvyyn vahvistamiseksi. Nämä voivat liittyä esimerkiksi osaavan kansainvälisen työvoiman saatavuuden lisäämiseen tai innovaatiotoimintaan ja yhteistyöhön alueen korkeakoulujen kanssa. Kaupungit ovat monella sektorilla työpaikkakeskittymiä, joissa sijaitsevilla työpaikoilla on merkitystä laajemmin koko kaupunkiseudulla. Aktiivisella elinkeinopolitiikan edistämisellä kaupungit voivat edesauttaa työllisyyskehitystä useamman kunnan alueella.

Alueellisten keskuskaupunkien lisäksi myös seutukaupungit ovat omien toiminnallisten alueidensa keskuksia palveluiden ja teollisuuden keskittymiä. Seutukaupungeilla voi olla hyvin merkittävä rooli palvelujen järjestäjinä alueillaan. Ne ovat monesti keskeisessä asemassa kuntalain mukaisessa yhteistyössä eri sektoreilla, toimien siten käytännössä monien tehtävien järjestäjinä pienemmille kunnille.

5 Kansainvälisiä esimerkkejä tehtävien eriyttämisestä

Euroopan maista esimerkiksi Espanjassa, Tšekissä sekä Englannissa ja Walesissa koko kuntajärjestelmä on rakennettu epäsymmetriseksi. Kussakin maassa järjestelmä on historiallisen kehityksen tulos, ei yhdellä kertauudistuksella rakennettu. Saksassa tilanne vaihtelee osavaltioittain. Kaupunkien eriytysrooleja ja lisävastuita löytyy useista maista. Esimerkiksi Oslo toimii Norjassa ainoana kuntana samanaikaisesti myös maakunnan (fylke) roolissa hoitaen mm. alueellisia joukkoliikenne-, aluekehitys-, koulutus- ja kulttuuri- sekä suunnittelutehtäviä. Sen rooli voidaan nähdä samankaltaisena kuin Helsingin erityisratkaisu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelujen järjestäjänä Suomessa. Samoin esimerkiksi Greater London Authority'llä on laajempia kaupunkiseudun suunnitteluun ja liikenteeseen liittyviä tehtäviä kuin muilla kunnilla Englannissa.

Maiden välisiä vertailuja tehdessä on hyvä huomioida, että kuntien tehtävät ja kunnallinen itsehallinto vaihtelevat maittain. Suomessa, ja muissa Pohjoismaissa, kunnilla on hyvin merkittävät tehtävät hyvinvointiyhteiskunnan palvelujen järjestämisessä sekä poikkeuksellisen vahva kunnallinen itsehallinto. Keski- ja Etelä-Euroopassa kunnilla voi olla tehtäviä, jotka meillä ovat valtion viranomaisten tai hyvinvointialueiden tehtäviä.

Kuntien väliset yhteistyöratkaisut ovat kaikissa maissa käytännössä kuitenkin muokanneet tehtävien hoitamista ja kuntien rooleja, kuten meilläkin.

5.1 Pohjoismaat

Muut Pohjoismaat toimivat Suomen tavoin yhtenäiskuntamallilla, eli kunnilla on samanlainen asema ja rooli toisiinsa nähden. Suomen hyvinvointialueista poiketen kuitenkin Ruotsin alueilla (regioner) ja

Norjan maakunnilla (fylke) on monialaisemmat tehtävät ja vahvempi itsehallinto. Verrattuna Suomen hyvinvointialueisiin, ne ovat monipuolisempia alueellisen itsehallinnon tasoja ja vahvempia toimijoita alueillaan.

Ruotsissa itsehallinnolliset alueet (region) toimivat kukin samoilla maantieteellisillä alueilla kuin valtionhallintoa edustavat läänit (länstyrelse). Samoin Norjassa maakuntia (fylke) vastaavilla alueilla on myös valtion aluehallinnon organisaatio (Statsforvalteren).

Norjassa yhtenäiskuntamallia selvittänyt komitea arvioi tehtävien eriyttämisen mahdollisuutta ja päätyi vuonna 2023 siihen, että yhtenäiskuntamallia (generalistkommunesystemet) tulee ylläpitää, ja siksi tehtävien eriyttämistä ei tule ottaa käyttöön. Perusteluina korostuivat erityisesti kuntalaisten demokraattisiin oikeuksiin liittyvät tekijät. Kuntien tehtävien järjestämisen haasteisiin olosuhteiltaan vaihtelevassa kuntakentässä komitea esitti vaihtoehtoisia ratkaisuja kuten kuntien yhdistymisiä, lisääntyvää yhteistyötä sekä valtion ohjauksen keventämistä.

Tanskassa ei ole erilaisilla kunnilla eri tehtäviä. Vuoden 2007 suuren kuntarakennemuutoksen jälkeen kuntakoko on Tanskassa Pohjoismaiden suurin ja kuntia on vain 98. Tanska on myös maantieteellisiltä olosuhteiltaan pienempi maa kuin Suomi, Ruotsi tai Norja. Islanti puolestaan on pieni valtio, jossa on vain kaksi julkisen hallinnon tasoa, valtio ja kunnat.

Historiassa niin Norjassa, Tanskassa kuin Ruotsissakin on ollut erilaisilla kunnilla eri tehtäviä. Norjassa on ollut kaupunkikuntia (bykommune) ja maalaiskuntia (landkommune) aina 1990-luvulle asti. Ruotsissa oli vuoteen 1971 asti samankaltainen kaupunkien, kauppaloihin ja maalaiskuntiin perustunut järjestelmä kuin Suomessakin. Tanskassa toimi niin ikään vuoteen 1970 asti kaupunkikuntiin (købstadskommuner), maalaiskuntiin (sognekommuner) ja maakuntakuntiin (amtskommuner) jakautunut järjestelmä. Ruotsissa säädettiin jo 1860-luvulla, että yli 25 000 asukkaan kaupungit saattoivat olla omia maakäräjäalueitaan (landstingsområde). Vaikka järjestelmä purettiin 1970-luvun alussa ja

kaupungit siirrettiin yhtenäiseen maakäräjäjärjestelmään, toimivat esimerkiksi Göteborgin ja Malmön kaupungit vielä 1990-luvulle maakäräjäjärjestelmän ulkopuolella. Kaupungit hoitivat sekä kuntien tehtäviä (esim. koulutuspalvelut, sosiaalipalvelut, teknisen toimen tehtävät) että maakäräjien tehtäviä (erikoissairaanhoido, aluekehitys, joukkoliikenne). Sitten Ruotsissa on lakkautettu maakäräjät ja koko maassa on kaksitasoinen paikallishallinnon järjestelmä alueet (regioner) ja kunnat. Gotlanti toimii sekä kuntana että alueena.

5.2 Espanja

Espanja on yhtenäisvaltio, jossa kuitenkin on pitkälle menevää, alueittain vaihtelevaa itsehallintoa (17 comunidad autónoma sekä Ceutan ja Melillan itsehallintoalueet). Pinta-alaltaan noin 1,5 kertaa Suomen kokoisessa maassa on noin 46 miljoonaa asukasta. Paikallisella tasolla on reilut 8 000 kuntaa ja seuraavalla tasolla 50 provinssia. Provinssit mielletään omaksi hallinnon tasokseen, vaikka juridisesti ne ovat käytännössä kuntien yhteistoiminnan muoto. Niiden valtuustoa ei valita suorilla vaaleilla, vaan kuntien toimesta. Kaikki provinssin kunnat eivät kuitenkaan ole siinä edustettuina. Kuntarakenteessa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia, vaan se on heijastumaa vanhemmasta seurakuntajaosta. Useimmat kunnat ovat hyvin pieniä, noin 4 900 kunnassa on alle 1 000 asukasta.

Espanjassa on säädetty kuntien lakisääteisistä tehtävistä kuntakoon mukaan. Provinseilla on näitä täydentäviä ja koordinoivia tehtäviä. Epäsymmetrinen järjestelmä koskee kaikkia kuntia, ei vain pienimpiä. Sosiaali-, terveys- ja koulutuspalveluiden vastuu ei ole kunnilla, vaan alueellisella tasolla, 17 itsehallintoalueella.

Järjestelmässä on asukasluvun mukaan kynnyksiä, joiden myötä tehtävät lisääntyvät

- Alle 5 000 asukkaan kunnat huolehtivat katuvalaistuksesta, katujen kunnossapidosta, jalkakäytävistä, hautausmaista, jätteiden keruusta, juomavedestä sekä yleisesti laista ja

järjestyksestä. Tähän ryhmään kuuluu espanjalaisista kunnista 85 prosenttia.

- Yli 5 000 asukkaan kunnat huolehtivat edellisten lisäksi yleisistä puistoista, toreista, kirjastoista ja jätteen käsittelystä.
- Yli 20 000 asukkaan kunnat hoitavat edellisten lisäksi väestönsuojelusta, sosiaalihuollosta, palontorjunnasta ja julkisista liikuntapaikoista.
- Yli 50 000 kunnat vastaavat lisäksi julkisesta liikenteestä ja ympäristönsuojelusta.

Jos kunnan asukasmäärä vähenee tai kasvaa ohi asukaslukukynnyksistä, eivät tehtävät muutu välittömästi, vaan vasta sitten, kun muutos on osoittautunut pysyväksi. Tehtävät rahoitetaan pääosin valtion ja itsehallinnollisten alueiden avustuksilla. Alueita pienemmät provinssit koordinoivat kuntien toimintaa ja ovat joissain tapauksissa ottaneet kuntien tehtäviä hoitaakseen, kun kunnat ovat niistä vapaaehtoisesti luopuneet. Tämä on kunnille usein helpotus, mutta tarkoittaa toisaalta sitä, että kyseisen kunnan asukkailla on tältä osin heikommat vaikutusmahdollisuudet palveluihin. Järjestelmä on esimerkki historiallisen kehityksen tuloksesta erikokoisten kuntien ja alueiden vastuissa. Puhtaalta pöydältä rakennettaessa vastaava malli voisi vaikuttaa sekavalta. Sitä pidetään kuitenkin yleisesti hyväksyttynä, eikä keskustelua sen seurauksista demokratialle tai päättäjien vastuulle juurikaan käydä, vaikka samanaikaisesti Kataloniassa vaikuttaa kansallisella tasolla merkittäviä itsenäistymispyrkimyksiä.

5.3 Tšekki

Tšekin kuntarakenne on Ranskan ohella Euroopan hajanaisimpia. Kuntia on noin 6 200 ja niiden keskimääräinen asukasluku on noin 1 700. Verrattuna pohjoismaiseen itsehallinnolliseen ja etenkin

hyvinvointivaltion palveluita järjestävään kuntaan, on tšekkiläinen järjestelmä hyvin erilainen.

Kuntien tehtävät ovat eriytyneitä ja laajimpien tehtävien kunnat hoitavat niitä myös naapurikuntiensa puolesta. Yli 90 prosenttia kunnista on pieniä maaseutukuntia, jotka vastaavat perustason tehtävistä ja vain pienehköstä määräästä valtiolta siirrettyjä tehtäviä. Nämä kunnat voivat järjestää tehtäviä vain omalla alueellaan. Vajaat 400 kuntaa kuuluu ryhmään, jotka hoitavat hieman enemmän valtion tehtäviä ja tekevät näin pienessä määrin myös pienempien naapurikuntiensa puolesta. Valtion tehtävät tarkoittavat tässä tapauksessa väestörekisterin ylläpitoa ja muita rekisteritehtäviä.

Laajempien toimivaltuuksien kunnat (hieman yli 200) hoitavat edellisten lisäksi esimerkiksi henkilökortin ja passin myöntämistä, ajoneuvorekisteriä, rakennuslupaa, yksilöllisen sosiaalisen hallinnointia sekä vanhusten ja vam-maisten hoivapalveluita. Kunnat vastaavat näistä palveluista laajemmalla maantieteellisellä alueella muiden kuntien puolesta.

Jos naapurikuntien asukkaat eivät ole tyytyväisiä siihen, miten isompi kunta hoitaa tehtäviä, ei järjestelmässä ole välineitä paikallisen vastuun kantamiseen, vaan se voi tapahtua vain kansallisten vaalien ja mahdollisten isompien uudistusten kautta.

Kunnat hoitavat kokonsa mukaisesti myös valtion antamia tehtäviä. Valtion tehtävien antaminen tietynkokoisille kunnille on ollut hallinnollinen korvaava ratkaisu vuonna 2001 lakkautetuille valtion aluehallintopiireille.

Vuodesta 2001 voimassa ollut järjestelmä ei ole johtanut suuriin vaikeuksiin, mutta sitä pidetään yleisesti monimutkaisena. Yksi ongelmakenttä on päällekkäiset vastuut. Pienestä kuntakoosta johtuen pormestareiden rooli korostuu valtuustojen kustannuksella. Naapurimaan Slovakian tilanne muistuttaa Tšekkiä monelta osin.

5.4 Englanti ja Wales

Yhdistyneessä kuningaskunnassa Skotlannilla on pitkään ollut oma lainsäädäntönsä kuntien asemaa koskien. Englannissa ja Walesissa taas on ollut useita erityyppisiä kuntia rinnakkain ja eri hallinnontasoilla. Osittain jokaisella kunnalla on ollut historian saatossa syntyneitä hyvinkin omia erilaistumisalueitaan ja ne ovat saattaneet saada kuninkaalta tai parlamentilta erityisiä erioikeuksia. 1970-luvulla Englantiin ja Walesiin muodostettiin nykyisen kaltainen rakenne, jota on täydennetty ja muutettu vielä vuosikymmenten kuluessa. Järjestelmään sisältyy viisi eri tasoa, joita nykyinen hallitus pyrkii vähentämään ja yhdistämään. Yhdistyneen kuningaskunnan mallissa on huomioitava, että kansallinen terveysjärjestelmä NHS on keskushallinnon vastuulla.

Järjestelmän perusyksiköitä ovat county ja district council. County councilit kattavat koko alueen ja hoitavat valtaosan julkisista palveluista alueellaan. Ne vastaavat mm. opetuksesta, valtateistä, liikennesuunnittelusta, henkilöliikenteestä, sosiaalihuollosta, kirjastoista, jätehuollosta ja alueensa strategisesta suunnittelusta. Jokainen county council jakantuu useampaan district counciliin. Niitä kutsutaan joskus myös nimellä borough council tai city council, jos kyseisellä districtillä on borough'n tai cityn asema. District councilit ovat alueeltaan pienempiä ja vastaavat enemmän paikallisista palveluista. Ne vastaavat asumisesta, vapaa-ajasta ja virkistyksestä, ympäristön terveydestä, jätteiden keruusta, rakennusluvista ja verotuksen hoitamisesta.

Edellä mainittuja on myös etenkin isommilla kaupunkiseuduilla yhdistetty unitary authorities'ksi. Tällöin ne hoitavat sekä county councilin että district councilin tehtäviä. Tietyillä alueilla unitary authorities'sta käytetään nimitystä metropolitan district. Tehtävät ovat suureksi osaksi kuitenkin samoja. Parhailaan käynnissä olevassa paikallishallinnon uudistuksessa kaksitasoista paikallishallintoa pyritään yhdistämään unitary counciliksi. Uudistuksella tavoitellaan vahvempaa paikallishallintoa hoitamaan palveluita, edistämään talouskasvua ja vahvistamaan yhteisönsä toimijuutta.

Lontoon alue jakautuu useampaan London borough'iin, jotka käytännössä ovat luonteeltaan ja tehtäviltään unitary authorities. Alueella on kutienkin muusta maasta eroava tehtävänjako siinä, että niitä kokoava Greater London Authority (GLA) jakaa niiden kanssa vastuun valtateistä, liikennesuunnittelusta, henkilöliikenteestä ja strategisesta suunnittelusta.

5.5 Saksa

Saksa on liittovaltio, jossa on neljä hallintotasoa: (1) liittohallitus (Bund), (2) osavaltiot (Länder), (3) näiden alaiset aluehallinnot tai hallintopiirit (Landkreisen) ja (4) kuntien paikallishallinnot (Gemeinden). Länderin alueella Landkreisenilla on yleensä valvontatehtävä kunnissa, suuremmat kaupungit on vapautettu tästä säännöstä. Nämä suuremmat kunnat ovat Kreisfreie Gemeinden, jotka suorittavat molemmat paikallisen toiminnon alueellisella tasolla. Myös Hampurin, Bremenin ja Berliinin kaupungeilla on osavaltioiden tehtävät. Ne ovat Gemeinde, Kreis ja Land yhdessä. Suurissa kaupungeissa paikallishallinnon tehtävät delegoidaan usein piirille (Bezirke).

Saksan perustuslaki antaa kunnille korkean autonomian. Tätä säännellään liittovaltion perustuslain 28 artiklassa: paikallisilla viranomaisilla on oikeus ”säännellä kaikkia paikallisyhteisöjä omalla vastuullaan lain puitteissa”. Suurin osa paikallisista vastuista on kuitenkin siirretty joko liittovaltiolle tai keskushallintoon. Näiden vastuiden osalta kunnat toimivat enimmäkseen hallinnollisina edustajina. Joillakin aloilla, kuten julkinen terveys, vaalien järjestäminen, verotus ja rakentaminen, paikallishallinto on tiiviisti valvottu. Muilla aloilla, kuten julkiset palvelut, julkiset liikenne, terveydenhoito, palopalvelut, asuminen ja tienhoito, lait määrittävät perusstandardit, joiden rajoissa kunnat voivat noudattaa omaa politiikkaansa.

Osavaltiot ovat vastuussa lakisääteisten tai pakollisten tehtävien osoittamisesta kunnille ja maakunnille. Eriytetyssä järjestelmässä tavoitteena on antaa tehtävät ”mahdollisimman lähelle paikallistasoa”

toissijaisuusperiaatteen mukaisesti, samalla varmistaen tehtävien laadun koko liittovaltion alueella:

Itsenäiset kaupungit hoitavat kaikki alueensa pakolliset tehtävät itse niiden suuremman hallinnollisen kapasiteetin vuoksi. Kunnat osana hallintopiiriä (Landkreise) hoitavat näitä tehtäviä oman kykynsä mukaan. Jäljelle jäävät tehtävät osoitetaan hallintopiireille. Useimmissa muissa liittovaltioissa asukasluku määrittää myös kunnan kapasiteetin. Joissakin osavaltioissa vaaditaan kokokriteerien lisäksi myös tehtävien asianmukaisen hoidon varmistamista. Tehtävien delegointi tapahtuu esimerkiksi hakemuksesta, lain nojalla tai kyseisen liittovaltion hallituksen päätöksellä. Esimerkiksi Saksan suurimmassa osavaltiossa, Nordrhein-Westfalenissa, tehtävät jakaantuvat paikallishallinnon tasoille seuraavasti:

- jotkin tehtävät osoitetaan kaikille kunnille.
- yli 25 000 asukkaan kunnat ottavat hoitaakseen lisätehtäviä (esim. rakennusvalvonta, hakemuksesta lastensuojeluvirasto, pelastusasemat tarpeen mukaan),
- ja yli 60 000 asukkaan kunnat ottavat hoitaakseen edelleen lisätehtäviä (esim. ensivasteen pelastusasemien ylläpito, maahanmuuttovirasto, kansalaisuusvirasto).
- Muussa tapauksessa vastuu siirtyy hallintopiireille (Landkreise).
- Tehtävien siirto toteutetaan liittovaltion osavaltion hallituksen asetuksella tai kunnan hakemuksesta, kun asukasluku ylittää 20 000 tai 50 000.

Saksassa metropolialueiden hallinto on organisoitu eri alueilla erilaisin tavoin. Stuttgartin metropolialueen hallinta erottuu maan metropolien joukossa siinä, että sen hallintakäytännöt ovat pitkälle institutionalisoituneita. Metropolialueen hallinnasta vastaa suorilla vaaleilla viiden vuoden välein valittava valtuusto, joten metropolihallinnan poliittinen legitimitetti on kiinnitetty

edustukselliseen demokratiaan, kun toisaalla yhteistyö on enemmän verkostomaista tai sopimuksellista. Metropolihallinnon synty 1990-luvulla, kun Stuttgartin metropolialueen työllisyys romahti ja Euroopan yhdentymisestä johtuva alueiden välinen kansainvälinen kilpailu voimistui. Samalla metropolihallinnan tavoitteet muuttuivat samankaltaisiksi kuin muuallakin Euroopassa: huomio kiinnittyi metropolien kilpailukyvyn parantamiseen uudelaissa alueidenvälisessä kilpailussa. Tämän seurauksena liittovaltio, alueen yritykset ja erityisesti Stuttgartin kaupunki alkoivat vaatia alueen vahvistamista yhteistyön keinoin. Uudelle metropolihallinnolle, Verband Region Stuttgartille, annettiin laaja aluekehittämismääräyksen ja aikaisempaa hallintoelintä laajempi hallinnollinen valta ja vastuu. Metropolitasen päätöksentekoon tuli mukaan laajoja alueellisia kysymyksiä, kuten talouden ja elinkeinoelämän kehitys, alueen imago, infrastruktuurin suunnittelu sekä ympäristön kannalta kestävä kehitys. Huomio kiinnittyi myös kaupunkirakenteen räjähtävyyteen ja sen rajoittamiseen. Metropolihallinnon tehtäviin kuuluvat suunnittelun keskeiset osa-alueet: aluesuunnittelu, infrastruktuurin suunnittelu, maisemasuunnittelu sekä liikennesuunnittelu. Suunnittelutehtävien lisäksi yhteistyöelin edistää alueen yritystoimintaa sekä vastaa paikallisesta joukkoliikenteestä, jätehuollosta ja matkailun edistämisestä.

6 Eriytymisen arviointia

6.1 Tehtävien eriyttäminen lainsäädännössä

Kuntakoon perusteella tapahtuva eriyttäminen tarkoittaa useimmiten sitä, että tiettyä rajaa suuremmille kunnille tulee lisävelvoitteita. Kaavoittajavelvoite on harvoja säännöksiä, joissa tiettyä väestömäärää pienemmät kunnat vapautetaan jostain velvoitteesta tai niiden tehtävistä on säädetty eri tavoin kuin suurempien. Toisaalta järjestämiskriteerien kautta on esimerkiksi TE-palveluissa ja ympäristöterveydenhuollossa ohjattu pienempien kuntien tehtäviä siten, että ne eivät vastaa em. palveluista.

Järjestämiskriteereistä säätämällä on tavoiteltu yhtäältä resursseiltaan riittävän vahvoja organisaatioita tehtävän järjestämiseksi ja toisaalta riittävän suurta asiakaskuntaa tehtävän toiminnallisen toteuttamisen kannalta. Sääntelyssä on taustalla havainto, että kaikkein pienimmillä organisaatioilla ei ole riittäviä edellytyksiä tehtävän edellyttämien vastuiden hoitamiseksi. Järjestämiskriteerit ovat olleet etenkin 2000-luvulla usein ratkaisuja kuntien olosuhteiden muutoksista johtuviin haasteisiin. Kuntien väestön väheneminen, kuntatalouden tiukkuus sekä kuntien organisaatioiden pieneminen ja henkilöstön saatavuushaasteet ovat johtaneet tilanteisiin, joissa on pidetty tarkoituksenmukaisena vastuuttaa tehtäviä kaikkein pienimpiä kuntia suurempiin organisaatioihin. Alueellisten olosuhteiden huomioimista ja joustoa on kuitenkin usein tuotu tietyillä mahdollisuuksilla poiketa järjestämiskriteereistä.

Eriytämisen arvioinnissa tulee pohtia, onko eri hallinnonaloilla oltu tyytyväisiä toteutettuun eriyttämiseen ja onko se vastannut asetettuja tavoitteita ja onko tunnistettu kehittämistarpeita jo eriytettyjen tehtävien järjestämisessä.

Arvioita eriyttämisen toimivuudesta

Kaavoittajavelvoitetta koskeva eriyttäminen on ollut voimassa vuodesta 2000 lähtien, ja se on säilytetty nykyisellään eduskunnalle annetussa hallituksen esityksessä alueidenkäyttölain uudistamiseksi. Ympäristöministeriön mukaan eriyttämiseen on oltu osin tyytyväisiä, osin ei. 6000 asukkaan rajalla on haluttu keventää pienten kuntien velvoitteita, mikä pääosin on ollut tavoitteiden mukaista, mutta samalla on todettu, että asukasluku ei aina kerro kuntien kaavoitustarpeista ja -aktiivisuudesta. Pienissä kunnissa voi olla paljonkin loma-asutuksesta johtuvaa kaavoitustarvetta, ja uudempana asiana ovat nousseet suurten energiahankkeiden (erityisesti tuuli- ja aurinkovoima) aiheuttamat kaavoitustarpeet.

Yleisemmin alueidenkäyttölain uudistuksen yhteydessä selvitettiin (Vatilo 2024) mahdollisuutta eriyttää suunnittelujärjestelmää tai sen välineitä paremmin vastaamaan pienten kuntien tarpeita, mutta selvityksen pohjalta todettiin, että alueidenkäyttölaki itsessään on varsin joustava ja tarjolla on erilaisia välineitä sovellettavaksi erilaisissa suunnittelutilanteissa.

Meluseelvityksiä ja meluntorjunnan toimintasuunnitelmia koskeva eriyttäminen siten, että selvitys ja toimintasuunnitelma on laadittava yli 100 000 asukkaan väestökeskittymistä, tulee suoraan EU-direktiivistä. Eriyttämistapaan on oltu pääosin tyytyväisiä ja rajausta pidetään pääosin oikeansuuntaisena. EU-tasaisen sääntelyn asiassa nähdään myös mahdollistavan paremmin melulähteisiin, kuten autoihin, koneisiin ja laitteisiin liittyvän sääntelyn.

Kuntien vapaaehtoinen yhteistyö jätehuollossa on toimiva malli. Suurin osa kunnista on kokenut sen myös parhaaksi vaihtoehdoksi selviytyä lakisääteisistä jätehuollon tehtävistä ja investoinneista. Kuntien yhteistyö jätehuollossa on erittäin tarpeellista ja sitä voi jatkossa edelleen kehittää. Jatkossakin on perusteltua, että kunnilla on monipuoliset vaihtoehdot erilaisiin yhteistyörakenteisiin.

Hallitusohjelman mukaisesti rakennusvalvonnan uudistus on käynnissä, ja sen yhteydessä on vaihtoehtona esillä myös tehtävien eriyttäminen kunnan tai organisaation koon mukaan.

Ympäristöministeriö katsoo, että kunnat ovat avainasemassa siirryttäessä hiilineutraalin yhteiskuntaan. Kunnille on osoitettu monia keskeisiä tehtäviä niin ilmastoa, ympäristöä, kaavoitusta ja maankäyttöä, jätteitä, asumista, kuin rakentamista koskevassa lainsäädännössä. Kaikilla kunnilla ei ole edellytyksiä ottaa vastaan uusia tehtäviä tai velvoitteita, eikä voimavaroja vastata vihreän siirtymän, ilmastomuutoksen ja luontokadon haasteisiin. Yhtenäiskuntamallista irtautumista voitaisiin ympäristöministeriön mukaan edistää vaiheittain kokeilemalla sitä esimerkiksi tehtäväkohtaisesti ja sopimus pohjaisesti suuremmilla kaupunkiseuduilla.

Työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirron onnistumisesta ja kehittämistarpeista on puolestaan vielä hieman varhaista sanaa arvioita. Osana työvoimapalvelujärjestelmän ohjausta valtioneuvosto asettaa hallituskausittain työllisyyden edistämisen valtakunnallisen neuvottelukunnan (Laki työvoimapalvelujen järjestämisestä, 22 §). Neuvottelukunnan tehtävänä on tukea työ- ja elinkeinoministeriötä työllisyyden edistämisen ohjaamisessa, seurata ja ennakoida palvelujärjestelmän toimivuutta ja käsitellä työllisyyden edistämistä koskevia kehittämistarpeita. Neuvottelukunta antaa hallituskausittain valtioneuvostolle selvityksen työvoimapalvelujärjestelmän tilasta. Selvityksessä esitetään arvio palvelujärjestelmän toimivuudesta ja palvelujen järjestämisen edellytysten toteutumisesta, mukaan lukien rahoitusjärjestelmän toimivuus ja järjestämiskriteerien tarkoituksenmukaisuus. Ensimmäinen selvitys annetaan joulukuussa 2026 (koskee vuosia 2025–2026). Neuvottelukunta voi samalla tehdä esityksiä lainsäädäntöön tehtävistä ja muista muutoksista.

Opetus- ja kulttuuriministeriö arvioi, että kuntien kulttuuritoiminnasta annettu laki antaa kunnalle tehtäviä ja niihin liittyviä palveluita järjestäessään mahdollisuuden ottaa huomioon paikalliset olosuhteet ja voimavarat sekä eri väestöryhmien tarpeet. Kulttuuri-, kirjasto-, museo-, esittävän taiteen tai taiteen perusopetuksen palveluiden

järjestämistä ei opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan ole tarkoituksenmukaista eriyttää. Palveluiden tavoite on turvata perustuslaillisia sivistyksellisiä oikeuksia koko maassa.

Liikuntalain (390/2015) mukaan kunta vastaa yleisten edellytysten luomisesta kunnan asukkaiden liikkumiselle. Lainsäädäntö ei sisällä normitusta, millaisella mitoituksella tai resursoinnilla tehtävää tulee toteuttaa, eikä palvelutasomäärityksiä. Eriyttämistarvetta liikuntapalvelujen järjestämiseksi ei nähdä, koska kunnat toteuttavat tehtävää jo nyt oman resursoinnin ja mahdollisuuksiensa mukaan.

Järjestämislupaperusteista eriyttämistä on toteutettu jo aikaisemmin, etenkin opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan tehtävissä. Taustalla olevat syyt liittyvät koulutuksen saatavuuden laadun ja valvonnan varmistamiseen. Järjestämislupien myöntämisessä keskeinen peruste on koulutuksen tarpeellisuus valtakunnallisesti ja alueellisesti ja että koulutus ja opetus perustuvat erityiseen koulutus- tai sivistystarpeeseen. Lupamalli mahdollistaa koulutuksen saatavuuden eri puolilla maata ja koulutustarjonnan ohjaamisen niin, että se vastaa työelämän ja yhteiskunnan osaamistarpeisiin.

Järjestämislupaperusteisuus myös mahdollistaa toiminnan ja rahoituksen valvonnan. Toiminnan osalta valvonta tarkoittaa, että koulutus toteutetaan lain ja asetusten mukaisesti ja että hakijalla on ammatilliset ja taloudelliset edellytykset opetuksen ja koulutuksen asianmukaiseen järjestämiseen. Järjestämislupien avulla voidaan hallita koulutuksen rahoitusta ja resursseja. Ministeriö voi muuttaa järjestämislupia esimerkiksi silloin, kun koulutuksen järjestäminen ei enää vastaa osaamistarpeita tai kun valtiontaloudelliset syyt sitä edellyttävät.

On huomioitava, että sääntelyratkaisujen arviointi lähtee yleensä hallinnonalakohtaisesti, sektoripolitiikan tarpeista käsin. Esimerkiksi koulutuksen alalla järjestämis- ja ylläpitämislupia koskevat käytännöt ovat muodostuneet ensisijaisesti koulutuspolitiikan lähtökohdista, eikä tavoitteena ole varsinaisesti kuntapolitiikan tai kunnan tehtävien toimeenpaneminen. Esimerkiksi vapaan sivistystyön alalla opetus- ja

kulttuuriministeriö voi myöntää ylläpitämisluvan kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle.

Koulutuksen alalla on tunnistettu tarve tarkastella koulutuksen ja opetuksen järjestämiseen liittyviä kysymyksiä toimialan rakenteellisen kehittämisen näkökulmasta. Tarkastelua tarvitaan kunnallisten palveluiden lisäksi myös laajemmin.

Vapaassa sivistystyössä oppilaitosverkoston kehitys on tapahtunut joustavasti kuntien omasta aloitteesta siten, että kunnat ovat keskenään sopineet esim. vastuukuntamallin käyttöönotosta/laajentamisesta eri puolilla Suomea. Suunnitelmien taustalla on tyypillisesti ollut tarve turvata kuntalaisten sivistykselliset tarpeet myös jatkossa, mihin on sitten etsitty ratkaisuita oppilaitosten ylläpitäjien kesken. Kun lupiin on sitten haettu muutosta tällaisen paikallisen tai alueellisen suunnitelman perusteella, ministeriö on lähtökohtaisesti suhtautunut tällaisiin muutoshakemuksiin suopeasti. Tämän seurauksena pitkällä aikavälillä pienten oppilaitosten määrä on vähentynyt, koulutustoimintaa jatkaneiden oppilaitosten toimintaedellytykset ovat vahvistuneet (leveämmät hartiat järjestää koulutusta), ja oppilaitosverkosto on säilynyt maantieteellisesti kattavana.

Lukiokoulutuksen järjestäjiä on yhteensä 268, ammatillisen koulutuksen järjestäjiä on 133. Kaikissa koulutusmuodoissa isolla osalla koulutuksen järjestäjistä on alhainen määrä opiskelijoita.

Väestökehitys alueiden eriytyminen heikentää nykyisten koulutuksen järjestäjien toimintaedellytyksiä niiden oikeusasemasta riippumatta. Syntyvyyden aleneminen ja työikäisen väestön ikääntyminen tarkoittavat, että opiskelijamäärien ennakoitaan vähenevän lähes kaikissa maakunnissa. Koulutuksen alueellinen saatavuus on turvattava myös oloissa, jossa oppivelvollisuutta suorittavat nuorisoikaluokat pienenevät koko maassa ja työikäisen väestön määrä pienenee suuressa osassa maata.

Järjestämislupiin perustuva lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestäminen mahdollistaa opetus- ja kulttuuriministeriön

luvan myöntämisedellytysten arvioinnin. Nykyisin lainsäädännössä luvan myöntämisen edellytykseksi ei ole säädetty järjestäjän kokoa tai toiminta-alueen väestöpohjaa.

Järjestämislupamenettelyä on mahdollista kehittää siten, että siihen liitetään myös muita kuin nyt laissa säädettyjä edellytyksiä. Järjestämislupa perustuva toiminnanohjaus ei kuitenkaan varmista esimerkiksi rahoituksen kohdentumista lainsäädännön mukaiseen toimintaan. Valtionosuusrahoitus myönnetään yleiskatteellisena eli koulutuksen järjestäjä voi käyttää sitä parhaaksi katsomallaan tavalla. Suurin osa ammatillisen koulutuksen järjestäjistä on kuntayhtymiä tai rekisteröityjä yhteisöjä, joiden ainoa tai pääsiällinen toiminta on ammatillinen koulutus. Niillä toimintaan osoitettu rahoitus kohdistuu yhteisön tarkoitukseen. Useat suuret kunnat järjestävät koulutusta ”peruskuntana”, Niissä tapauksissa rahoituksen kohdetuntumisesta kunnan eri toimintoihin päätetään osana kunnan päätöksentekoa. Lukiokoulutuksen järjestäjistä miltei kaikki ovat peruskuntia.

Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminnasta annetun lain tavoitteena on, että yhteistoiminta-alueet ovat riittävän suuria ja niiden käytettävissä oleva henkilöstöresurssi on riittävä lainsäädännössä (elintarvikelaki, terveydensuojelu- ja tupakkalaki ja eläinlääkintähuoltolaki) määriteltyjen tehtävien hoitamiseen laadukkaasti ja tehokkaasti. Riittävällä resursseilla viranhaltijat pystyvät esimerkiksi erikoistumaan laaja-alaisiin tehtäviin sekä erikoistua monentyyppisiin valvontakohteisiin ja sillä tavalla varmistamaan tehokkaan valvonnan.

Yhteistoiminta-alueilta saatujen tietojen sekä sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen perusteella järjestelmä toimii hyvin ja yhteistyö kuntien ympäristönsuojelun ja rakennusvalvonnan kanssa on erinomaista erityisesti niillä alueilla, jossa ympäristönsuojelu ja rakennusvalvonta ovat ympäristöterveydenhuollon kanssa samassa yhteistoiminta-alueessa. Jotkut yhteistoiminta-alueet ovat kuitenkin alueellisesti pieniä sekä resurssit ovat myös vähäisiä eikä eri valvontakokonaisuuksiin erikoistuminen ole juurikaan mahdollista. Sosiaali- ja terveysministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö ovat arvioineet, että olisi hyvä selvittää, että olisiko yhteistoiminta-alueiden

kokoa mahdollisuus esimerkiksi lainsäädännöllä säätää laajemmaksi, jotta nyt hyvin toimivia laajojen alueiden sekä resurssien osalta suurempien mallia voitaisiin kohdistaa myös tällä hetkellä pienemmillä alueilla. Sosiaali- ja terveysministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö ovat valmistelemassa aiheeseen liittyvää kyselyä kuntiin ja yhteistoiminta-alueille kevään 2026 aikana.

Liikenne- ja viestintäministeriö on seurannut puhtaista ajoneuvo- ja liikennepalveluhankinnoista annetun lain 17 §:ssä tarkoitetulla tavalla kunnille säädettyjen vähimmäisosuuksien eriyttämisen perusteena olevien tekijöiden kehitystä sekä vähimmäisosuuksien mahdollista päivitystarvetta vuonna 2026 alkavalle toiselle hankinta-ajanjaksolle. Seurannan tietolähteinä arvioinnissa on käytetty Traficomien laatimaa Jakeluinfranktuuri sekä sähköauto- ja taksimarkkina puhtaiden ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen lain väliarvioinnin tarpeisiin - muistiota, Ramboll Oy:n Puhtaiden ajoneuvohankintojen toteuttaminen ja haasteet -selvitystä ja Kuntaliiton koulukuljetuksiin liittyvää raporttia sekä valvonnasta saatua dataa.

Kuntien väestökehitys ja taloudellinen tilanne sekä sähköautojen latauspisteverkoston alueelliset erot huomioiden kuntien ja hyvinvointialueiden vähimmäisosuuksien eriyttämiselle on edelleen perusteet. Käytetyistä lähteistä ei noussut esiin sellaista tietoa, joka osoittaisi vähimmäisosuuksien täyttämisen olevan pienillekään kunnille mahdotonta. Kyselyissä hankintayksiköt pääsään-töisesti kokivat velvoitteidensa olevan kohtuullisia, ja lain soveltaminen on yleistynyt tarjouskilpailuissa. Monet kunnat ovat myös ylittäneet niille asetetun velvoitetason, ja velvoitetason korottaminen tällaisten, velvoitteet täyttäneiden kuntien kohdalla voisi olla epäreilu negatiivinen kannuste. Laissa ei ole säädetty sanktioita niille hankintayksiköille, jotka eivät hankinnoissaan täytä niille määrättyä vähimmäisosuutta.

Saatujen tietojen perusteella 1.1.2026 alkaneen toisen hankinta-ajanjakson vähimmäisosuuksia ei ole ollut perustetta muuttaa. Lain vähimmäisosuudet on laskettu siten, että ne yhteenlaskettuna vastaavat direktiivin Suomelle asettamaa vähimmäisvelvoitetta. Jos joidenkin kuntien vähimmäistavoitteita laskettaisiin, tarkoittaisi se

käytännössä sitä, että toisten kuntien vähimmäisosuuksia tulisi nostaa.

6.2 Tehtävien eriytyminen omaehtoisten yhteistyörakenteiden myötä

Lainsäädännöllä veloitteeksi asetetun kuntien välisen yhteistyön tai tehtävien eriyttämisen ohella kunnat tekevät myös vapaaehtoista yhteistyötä tehtäviensä hoitamiseksi. Vapaaehtoinen yhteistyö voi koskea niin kunnille lakisääteisiä kuin vapaaehtoisia tehtäviä. Yksittäinen kunta voikin olla osa useilla eri aluejaoilla toimivia yhteistyörakenteita.

Kuntalaissa määriteltyjä yhteistyön muotoja ovat yhteinen toimielin (ns. vastuukuntamalli), kuntien välinen sopimus tehtävien hoitamisesta, yhteinen virka ja kuntayhtymä. Nämä mallit näyttäisivät vastaavan käytännön yhteistyön tarpeisiin.

Yhteistyörakenteiden myötä tehtävien hoitaminen näyttäytyy osin erilaisena eri kunnissa. Keskeisiä kysymyksiä ovat:

- Koetaanko vapaaehtoinen yhteistyö toimivaksi? Entä koetaanko se riittäväksi? Miten yhteistyörakenteiden monimuotoisuus koetaan?
- Millaisia kehittämismahdollisuuksia nähdään kuntien omaehtoisissa yhteistyöratkaisuissa?

Kunnilla on mahdollisuus toteuttaa varhaiskasvatus ja perusopetus yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Kunta voi järjestää perusopetuslaissa tarkoitetut palvelut itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa taikka hankkia ne 7 tai 8 §:ssä tarkoitetulta perusopetuksen järjestäjältä. Kunta voi hankkia esiopetuspalvelut myös muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Kunta vastaa siitä, että sen hankkimat palvelut järjestetään tämän lain mukaisesti. Yhteistyö on kuitenkin suhteellisen harvinaista.

Lain vapaasta sivistystyöstä 3 § 4 momentin mukaan vapaan sivistystyön oppilaitosten tulee olla yhteistyössä muiden alueella toimivien tai valtakunnallisten vapaan sivistystyön oppilaitosten, koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen kanssa. Yhteistyötä tehdään laajasti vapaassa sivistystyössä. Oppilaitosmuotojen osalta enemmistö kansalaisopistoista on kunnallisia.

Vapaaehtoinen yhteistyö on toimiva malli ja yhteistyötä tehdään monin tavoin kulttuuritoiminnan järjestämisessä.

Kirjastojen yhteistyö on hyvin toimivaa, pohjana toimivat yhteiset arvot ja kirjastojen perustehtävä – tiedon, kulttuurin ja sivistyksen saatavuuden edistäminen. Yhteiset onnistumiset ja näkyvät tulokset, jotka heijastuvat asiakkaiden tyytyväisyytenä, motivoivat kokeilemaan uusia toimintatapoja.

Liikuntapalveluissa pienempien kuntien yhteistyötä tehdään jonkin verran. Erityisesti tätä toteutetaan hankkeissa, joihin palkataan kuntien yhteisiä työntekijöitä esimerkiksi liikuntaneuvonnan toteuttamiseen tai soveltavan liikunnan järjestämiseen. Kuntien välistä yhteistyötä selvitettiin ministeriön rahoituksella vuonna 2023 (Ylikunnallinen yhteistyö kuntien liikuntapalveluissa. Valtakunnallinen selvitys nykytilanteesta ja tulevaisuuden mahdollisuuksista). Ylikunnallinen yhteistyö on nykyisellään pienimuotoista ja epävirallista, mutta yhteistyön tuomat mahdollisuudet tunnustetaan ja yhteistyön edistämistä pidettiin tärkeänä. Suurimmat esteet yhteistyön tekemiselle ovat ajan ja esimerkkien puute. Kuntien liikuntapalveluiden keskeiset viranhaltijat kokevat työaikansa riittämättömäksi jo oman kuntansa sisäisten tehtävien hoitamiseen, eikä aikaa ole yhteisten avausten tunnusteluun naapurikuntien kanssa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on ohjeistanut kuntia yhteistyöhön liikuntalain uudistamisesta lähtien (2015). Yhteistyötä suositellaan myös liikuntapaikkarakentamisessa. Useampia selvityksiä onkin ollut vireillä, mutta varsinaiseksi yhteishankkeeksi ja toteutumiseen on edennyt toistaiseksi vain Keravan ja Sipoon yhteinen liikuntahalli, joka valmistui joulukuussa 2025.

Valtionavustusten myöntämiseksi nuorten työpajatoiminnan järjestämiseen pienissä kunnissa suositellaan verkostomaista nuorten työpajatoimintaa niin, että on joko 1) kahden tai useamman kunnan tai 2) yhden tai useamman alueellisen tai paikallisen yhdistyksen ja vähintään kahden kunnan välistä yhteistyötä. Joustava malli mahdollistaa resurssien jakamisen pienissä kunnissa ja vastuorganisaatio selkeyttää hallinnollisia tehtäviä. Sopimusten ja kelpoisuushakemusten vaatimukset tuovat läpinäkyvyyttä, etävalmennus ja osa-aikaisuus lisäävät saavutettavuutta. Verkostomaisen nuorten työpajalla on oltava vastuorganisaatio, jonka vastuulla on huolehtia kelpoisuuksien hausta, avustushakemuksen teosta sekä loppuselvityksestä.

Yhteistyön kehittäminen olisi tarpeellista, vahvempaa yhteistyötä tarvitaan. "Rahalliset porkkanat" kannustaisivat kuntia yhteistyöhön, mutta vaatisivat todennäköisesti tiukat kriteerit onnistuakseen.

Kunnan eri tahojen näkemykset yhteistyön tarpeellisuudesta ovat tärkeitä, esimerkiksi luottamushenkilöt ovat merkittävässä roolissa. Kunnanvaltuustolla on mahdollisuus linjata yhteistyön tarpeellisuudesta.

Viestintää ja tiedotusta muualla tehdyistä hyvistä yhteistyöratkaisuista ja käytänteistä tulisi olla enemmän.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on käynnistänyt tammikuussa 2026 hankkeen, jossa kannustetaan kuntia nykyistä vahvempaan yhteistyöhön perusopetuksen järjestämisessä. Kunnat voivat hakea valtionavustusta yhteistyöhankkeisiin, ja hankkeiden tueksi luodaan verkostoyhteistyötä.

On kannatettavaa, että on mahdollisuuksia monipuolisiin yhteistyörakenteisiin. Rakenteita on hyvä hakea paikallisten ja alueellisten tarpeiden ja olosuhteiden pohjalta. Toisaalta voi olla myös valtakunnallisia rakenteita, jotka tukevat paikallista tasoa (esim. E-kirjasto, Finna-portaali).

7 Huomioita ja reunaehdoja jatkokehittämiselle

7.1 Kunnan johtamisen ja toiminnan kokonaisuus

Kuntien tehtävien eriytyminen liittyy vahvasti kuntien erilaistumiseen. Kunnat ovat aina olleet erilaisia keskenään ja eriytyneet sekä eriyttäneet toimintojaan ja tehtäviään itsehallintonsa nojalla. Kuntien tarjoamien palvelujen määrä, laatu ja saatavuus vaihtelevat merkittävästi paikallisten olosuhteiden myötä. Kunnat ovat mukautuneet paikallisiin tarpeisiin ja niille annettuihin tehtäviin parhaaksi katsomillaan tavoilla, mikä on korostanut kuntien erilaisuutta. Tehtävien eriyttäminen on vahvistanut kuntien eriytymistä, ja samalla kaventanut kuntajohtamisen mahdollisuuksia paikallisiin ratkaisuihin. Kuntien näkökulmasta haasteena on ollut erityisesti kuntien tarkasteleminen joko yhtenäisenä samanlaisten toimijoiden joukkona tai vain yksittäisen muuttujan näkökulmasta.

Kuntien erilaisuus vaatii ratkaisuja, joissa yhdessä sovitaan, mitä tarkoittaa eri palveluissa yhdenvertainen saatavuus ja saavutettavuus. Tämä tarkoittaa myös tasapainoilua kansallisessa kuin myös paikallisella tasolla palveluiden yhdenmukaisuuden ja kunnallisen itsehallinnon välillä.

Tehtävien eriyttäminen lainsäädännössä vaikuttaa kuntien johtamiseen merkittävästi. Kunnat ovat hyvin erilaisessa asemassa keskenään eri tehtävien näkökulmasta ja kuntien toimijoiden rooli eri palveluiden suhteen vaihtelee johtamisesta kuntalaisten edunvalvontaan. Lainsäädännössä eri tehtäville säädellään erilaisia kriteereitä ja yhteistyön muotoja, mitä on kuvattu myös ”yhteistyön mosaiikkina”. Tämä kuvaa kuntien vaihtelevia kumppaneita riippuen tehtäviin määritetyistä kriteereistä ja yhteistyön muodoista.

Lisäksi kunnat tekevät tarpeen mukaan paljon vapaaehtoista yhteistyötä, mikä haastaa kuntajohtamista. Toki tämä nähdään kuitenkin kunnissa itsehallintoon kuuluvana valintana, jossa haetaan tehokkainta ja vaikuttavinta tapaa toteuttaa kuntalaisten palvelut. Yhteistyötä tehdään myös moninaisilla menetelmillä ja tasoilla. Niitä voivat olla yhteiset työntekijät, viranhaltijat, lautakunnat, yhdessä tuotetut palvelut tai ostopalvelut. Vapaaehtoisessa yhteistyössä korostuu myös paikallisen politiikan rooli. Ja se koetaan usein myös olevan suhteessa keskusteluun kuntarakenteesta joko sitä lisäävänä tai vähentävänä voimana.

Kuntademokratia

Kuntien lakisääteisten tehtävien eriyttäminen muuttaa kuntien yhteistyön lisäämisen tapaan kunnanvaltuutettujen ja kunnallisen itsehallinnon painoarvoa kuntien välillä. Tehtävien lisääminen merkitsee valtuuston ja valtuutettujen sekä kunnallisen itsehallinnon painoarvon kasvua, tehtävien vähentäminen puolestaan valtuuston ja valtuutettujen painoarvon vähentymistä.

Kunnissa, joissa tuotetaan vähemmän lakisääteisiä tehtäviä, on äänestäjien äänellä teoreettisella tasolla vähemmän vaikutusta kuin niissä, joissa on enemmän tehtäviä. Kuntien tehtävien eriyttäminen näkyy myös kunnan toiminnan vaikeaselkoisuuden kasvuna kuntalaisille. Tästä on konkreettisia havaintoja sote-tehtävien siirryttyä kunnilta hyvinvointialueille vuoden 2023 alussa.

Kunnat tekevät nykyiselläänkin sekä lakisääteistä että vapaaehtoista yhteistyötä muiden kuntien kanssa. Kuntien välinen yhteistyö on yleisintä pienissä kunnissa. Yhteistoiminnan on sanottu synnyttävän demokratiavajetta, kun osa päätösvallasta siirtyy kunnasta erilaisiin yhteistyörakenteisiin, kuntayhtymälle tai vastuukunnalle. Suuremmissa, tehtävät itse hoitavissa kunnissa demokratiavajetta voi syntyä uusien tytäryhtiöiden ja kasvavien kuntakonsernien myötä. Niissä uhkana on vaikutusvallan ja päätöksenteon etäännyminen kuntalaisista ja demokratiavajeen siirtyminen aiemmista yhteiskunnallisista rakenteista kuntien sisälle konsernirakenteisiin.

Kuntien eriaistaisen kuntayhteistyön vaikutukset demokratian toteutumiseen ovat nähtävissä jo nykyisellään. Vaalianalyysit ja kuntalaistutkimukset osoittavat kuitenkin, että äänestysaktiivisuus, kuntalaisten luottamus kunnan päätöksentekoon, suorien vaikuttamistapojen käyttö ja usko niiden vaikuttavuuteen samoin palvelutyytyväisyys ovat suurinta pienissä kunnissa.

7.2 Lainsäädännön kehittämisen reunaehdot

Perustuslain reunaehdot kuntien tehtävien eriyttämiselle on selvitetty valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan tutkimuksessa Juha Lavapuro ym.: Yhtenäiskunnasta erilaistuviin kuntiin. Perustuslain reunaehdot kuntien tehtävien eriyttämiseksi (Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan julkaisusarja 2019:67). Selvityksessä todettiin, ettei perustuslaki estä lainsäätäjää säätämästä kuntien tehtävistä tavalla, jossa joidenkin kuntien tehtäväkenttä muodostuu toisiin kuntiin nähden erilaiseksi, kunhan tehtävien eriyttämiseen johtava sääntely vastaa perustuslain vaatimuksia perusoikeuksien toteutumisesta. Lisäksi eriyttämiseen johtavan sääntelyn on turvattava kunnallisen itsehallinnon vähimmäisvaatimukset, kuten päätöksenteon kansanvaltaisuus ja kunnan oikeus päättää itsenäisesti taloudesta ja hallinnostaan.

Kuntien tehtävien eriyttämisen perustuslaillisten reunaehtojen selvittäminen oli tärkeä avaus kuntien eriyttämiskehitykseen vastaamiseksi tarvittavien kansallisten keinojen määrittelyssä. Tutkimusta jatkoi OTT Tuomas Pöysti selvityksellään: Kuntien erityisen toimialan tehtävien eriyttämisen oikeudelliset edellytykset ja mahdollisuudet (2026). Pöysti katsoo 2000-luvun hallintopoliittisen linjan siirtyneen kohti kuntien erilaistumista. Perustuslakivaliokunnan käytännöstä onkin tehtävissä johtopäätös, että kuntien eriytyminen on valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävää, kunhan itsehallinnon ydintä ei murenneta eikä perusoikeuksia heikennetä.

Perustuslain ja sen soveltamiskäytännön perusteella tehtävien eriyttämiselle tulee kuitenkin olla asialliset ja perustuslain sekä erityisesti perusoikeuksien näkökulmasta hyväksyttävät perusteet.

Varsinkin perusoikeuksien toteuttamiseen liittyvät näkökohdat ovat perustelleet varsin laajojakin rajoituksia kunnalliseen itsehallintoon ja perustelleet tehtävien kokoamista kuntaa suuremmilla yhteistoiminta-alueilla kuntien yhteistyössä hoidettavaksi. Pitkälti samoin perustein voitaisiin tehtävät myös eriyttää erilaisiin kuntiin. Huomioitava on, että eriyttämisen perusteet on kytkettävä perusoikeuksien turvaamiseen ja tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämiseen, ei pelkkään hallinnolliseen tarkoituksenmukaisuuteen.

Kunnallisen itsehallinnon perustuslain suoja kohdistuu itsehallinnon ydinsisältöön, ei rakenteisiin tai yksittäisen kunnan olemassaoloon. Itsehallinnon keskeiset ominaispiirteet ovat:

1. Kansanvaltaisuus - ylin päätösvalta vaaleilla valitulle toimielimelle

Kansanvaltaisuuden turvaaminen edellyttää peruskuntien asukkaiden osallistumisoikeuksien säätämistä lailla laajempaa järjestämisvastuuta koskevaan päätöksentekoon. Käyttäjäosallistumisen mekanismit voivat täydentää edustuksellista demokratiaa, mutta eivät korvata sitä.

2. Taloudellinen autonomia - verotusoikeus ja oikeus päättää taloudesta

Rahoitusperiaate ja kunnallisen verotusoikeuden merkityksen säilyttäminen edellyttävät, että laajan järjestämisvastuun kuntien resurssit turvataan ja että peruskuntien verotusoikeus säilyttää reaalisen merkityksensä kaikissa kunnissa.

3. Oikeus yleiseen toimialaan

Perustuslain 121 § turvaaman kunnallisen itsehallinnon ydinsisältöä ei saa tehdä tavallisella lailla asiallisesti merkityksettömäksi. Näin ollen se, että jollain kunnalla olisi pelkästään yleinen toimiala, on vaikeasti yhteensovitettavissa perustuslain 121 §:n nykyisen tulkintalinjan kanssa. Myös

peruskunnille tulisi kuitenkin jäädä asiallisesti merkittäviä paikallisia tehtäviä edes jonkin verran.

4. Tehtävistä säätäminen lailla

Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.