



16.12.2024

Sosiaalinen oikeudenmukaisuus

suhteessa kunnan peruspalveluiden
valtionosuuteen

Eero Laesterä 2024

Sisällys

1.	Sosiaalinen oikeudenmukaisuus – sosiaalinen kestävyys	6
1.1.	Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden osa-alueet	8
1.2.	Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden mittaaminen	9
1.3.	Mittarit eri osatekijöille (pelkistetään edellisistä määrityksistä)	10
1.4.	Tuloksia	13
1.5.	Palveluiden saatavuus	19
1.5.1.	Palveluiden saatavuus ja laatu - peruspalvelut	19
1.5.2.	Muut kuin peruspalvelut	25
1.5.3.	Johtopäätös yksikkökustannusten hajonnasta	32
1.6.	Kokonaisuuksia mittaavan mittarin – mittariston muodostaminen	33
1.6.1.	Indeksi ja kuntaryhmät	34
1.7.	Sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja segregatio?	36
1.7.1.	Segregatio	36
1.7.2.	Millainen segregatio on suomalaisissa kunnissa?	37
1.7.3.	Voidaanko segregatio poistaa ja kasvattaa sosiaalista oikeudenmukaisuutta peruspalveluiden valtionosuusrahoitteisten palveluiden avulla?	39
1.7.4.	Yhteenveto	41

Tiivistelmä

Valtionosuusuudistukseen kuului selvityshenkilön erityistoimeksiantona tarkastella sosiaalista oikeudenmukaisuutta tai -kestävyyttä kunnissa suhteessa peruspalveluiden valtionosuuteen. Tämän tulkittiin tarkoittavan sitä, **onko kuntien panostuksella peruspalveluiden valtionosuuspalveluihin merkitystä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden toteutumiseen yksittäisissä kunnissa**. Toimeksiantoa laajettiin oma-aloitteisesti ottamalla tarkasteluun mukaan myös opetus- ja kulttuuriministeriön valtionosuuspalveluita ja muita sellaisia kuntien järjestämiä palveluita, joita tilastoidaan euromääräisesti.

Tarkastelua varten sosiaalisen oikeudenmukaisuuden käsite muodostettiin ja käsite operationalisoitiin. Operationalisoinnissa ja siihen liittyvissä mittareissa oli otettava huomioon se, että oli löydettävä kuntakohtaista, luotettavaa julkista ja yleistä tilastoaineistoa. Mittareiden laadinnassa korvaamattomana apuna olivat STM:n ja THL:n asiantuntijat (Heli Hätönen ja Tuulia Rotko STM, Katri Kilpeläinen, Paula Saikkonen, Timo Kauppinen ja Timo Ståhl (THL).

Mittaristo muodostui yksittäisistä mittareista, joihin löydettiin edes jossain määrin uskottava aikasarja ja kaikkien kuntien data. Mittariston yksittäisten mittareiden avulla tarkasteltiin yksinkertaisella riippuvuustarkastelulla riippuvuuksia valtionosuuspalveluiden käyttömenoista laskettuihin yksikkökustannuksiin ja havaittiin, että olennaisia riippuvuuksia ei ollut ja nekin hyvin vähäiset riippuvuudet, joita löydettiin, eivät osoittaneet syy-seuraussuhteita käytettyjen panostusten ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden mittareiden kesken. Tämä päti myös muihin palveluihin kuin peruspalveluiden valtionosuuspalveluihin. Mittariston avulla on seurattavissa riippuvuuksien kehittymistä tulevassa, mikä on paikallaan varsinkin silloin, jos jonkin mittarin ja sosiaalisen oikeuden mukaisuuden osatekijän riippuvuus kasvaa tai etumerkki muuttuu.

Mittareista muodostettiin myös indeksi, jonka avulla pyrittiin luokittelemalla erilaisia kuntaryhmiä sen mukaan, missä oli havaittavissa poikkeamia sosiaalista oikeuden mukaisuutta. Indeksikoostui sosiaalisen oikeudenmukaisuuden osatekijöistä (tulonjako, työllisyys, koulutus, terveys, asuminen, osallisuus ja oikeudenmukaisuus). Indeksiosatekijöihin ja kokonaisindeksiinkään ei löytynyt riippuvuuksia.

Sitä vastoin indeksiosatekijöihin ja indeksin kokonaisarvoon oli löydettävissä kuntaryhmittäisiä poikkeamia. Yksinkertaistaen – pienissä kunnissa oli pienemmät sosiaalista ”epä”oikeudenmukaisuutta mittaavat pistearvot ja isoissa ja kasvavissa korkeammat. Jos indeksitarkastelua halutaan kehittää, voidaan tuloksia kohdentaa myös yksittäisiin kuntiin, joista kuntaryhmät koostuvat.

Työtä laajennettiin aivan selvitystyön loppuvaiheessa myös tarkasteluun segregaatista. Segregaatio on erityisesti kuntien sisäinen ongelma, jota poistamaan tarvittaisiin sosiaalisen oikeudenmukaisuuden toteutumista. Segregaation mittaamiseen ja vähentämiseen ei löytynyt näyttöä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden käsittein. Segregaation mittaaminen osoittautui myös hankalaksi. Segregaation vähentäminen tai poistaminen olisi todennäköisesti mahdollista erityisesti opetus- ja kulttuuriministeriön valtionosuuspalveluilla ja erityisesti muilla kuntien järjestämillä palveluilla, esimerkiksi omalla vuokra-asuntotuotannolla

ja kaavoituksella. Kunnille määrätty uusi palvelu työ- ja elinkeinopalveluista voisi vähentää segregatiota mutta kasvattaa myös sosiaalista oikeudenmukaisuutta.

Tämä on kuitenkin vasta kuntiin vuoden 2025 alusta tuleva palvelukokonaisuus, jonka toimivuutta on hyvä seurata siirron alusta alkaen.

Taulukot

Taulukko 1 Peruspalveluiden käyttömenot euro/yksikkö – riippuvuus sosiaalisen oikeudenmukaisuuden mittareihin	15
Taulukko 2 Muiden kuin peruspalveluiden käyttömenot euro/yksikkö – riippuvuus sosiaalisen oikeudenmukaisuuden mittareihin.....	16
Taulukko 3 Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden mittareiden riippuvuus nykyisiin peruspalveluiden valtionosuuskriteereihin.....	18
Taulukko 4 Eräiden peruspalveluiden valtionosuuspalveluiden hajonta vuonna 2023	20
Taulukko 5 Eräiden palveluiden yksikkökohtainen kustannustarkastelu (tilinpäätösvuosi 2023)	21
Taulukko 6 Eräiden vapaa-aikapalveluiden käyttömenot asukasta kohden kuntatyypeittäin ja niitä rahoittava valtionosuusprosentti (2022)	27
Taulukko 7 Eräiden valtionosuus ja ei-valtionosuuspalveluiden tilastotietoja – käyttömenot ja riippuvuudet kunnan kokoon ja kasvuun.....	32
Taulukko 8 Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden mittareista muodostetun indeksin riippuvuus nykyisiin peruspalveluiden valtionosuuspalveluihin (koko maa)	34
Taulukko 9 Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden mittareista muodostetun indeksin riippuvuus nykyisiin peruspalveluiden valtionosuuspalveluihin kuntatyypeittäin	34
Taulukko 10 Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden mittareista muodostetun indeksin riippuvuus nykyisiin peruspalveluiden valtionosuuspalveluihin maakunnittain	35
Taulukko 11 Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden mittareista muodostetun indeksin riippuvuus nykyisiin peruspalveluiden valtionosuuspalveluihin kuntakoon mukaan	35
Taulukko 12 Eräitä kuntien välisen segregaatian tunnusmerkkejä	38

Kuvat

Kuva 1 Päiväkotihoidon käyttömenot kunnissa per 0–5-vuotias euroa/lapsi 2023	22
Kuva 2 Perusopetus, käyttömenot kunnissa euroa/lapsi 2023.....	23
Kuva 3 Kirjastopalvelut, käyttömenot kunnissa euroa/asukas 2023	24
Kuva 4 Kulttuuripalvelut, käyttömenot kunnissa euroa/asukas 2023	25
Kuva 5 Ei-valtionosuuspalveluista liikuntapalvelut, käyttömenot kunnissa euroa/asukas	27
Kuva 6 Ei-valtionosuuspalveluista nuorisopalvelut, käyttömenot kunnissa euroa/0–29-vuotias	28
Kuva 7 Ei-valtionosuuspalveluista teatteri, tanssi ja sirkus, käyttömenot kunnissa euroa/asukas	29
Kuva 8 Ei-valtionosuuspalveluista museot, käyttömenot kunnissa euroa/asukas	30
Kuva 9 Ei-valtionosuuspalveluista joukkoliikenne, käyttömenot kunnissa euroa/asukas	30

1. Sosiaalinen oikeudenmukaisuus – sosiaalinen kestävyys

Kuntien palveluntarve ja palveluntarpeen muutos sekä palveluiden ja investointien rahoittaminen ovat kaikki asioita, jotka ovat riippuvaisia demografisista muutoksista. Demografiset muutokset ovat vahvasti polkuriippuvaisia prosesseja. Toinen vahvasti polkuriippuvainen kehityskulku on johtanut sosiaalisen oikeudenmukaisuuden heikkenemiseen ja segregatioon.

Polkuriippuvuuden käsitteellä tarkoitetaan ilmiötä, jonka mukaan edellisillä tapahtumilla on vaikutus tuleviin valintoihin ja tapahtumiin tai että systeemin aiemmat valinnat vaikuttavat tuleviin valintamahdollisuuksiin. Systeemin valinnat voivat olla luonteeltaan joko mahdollistavia tai rajaavia. Polkuriippuvaisuus johtaa usein lukkiutuneeseen tilanteeseen, joka vahvistaa tulevissa valinnoissa tapahtunutta kehitystä.

Väestötarkastelussa tämä tarkoittaa sitä, että nykytilanne väestössä on edellyttänyt useita isoja peräkkäisiä muutoksia, joiden jälkeen paluu entiseen on vaikeaa. Jos esimerkiksi kunnan asukasluku on jatkuvasti alentunut, se on vaikuttanut kunnassa sekä julkiseen että yksityiseen palvelurakenteeseen usein keskittävästi ja vähentävästi, ja tätä kehityskulkua on miltei mahdoton palauttaa edes edelliseen polun risteyskohtaan.

Nykyisin polkuriippuvuus perustuu muuttoliikkeen, ikääntymisen, työikäisten määrän vähenemisen ja syntyvyyden aleneman tapaisen spiraalin (esimerkiksi Timo Aro ja Eero Laesterä, KAKS) johdattamaan tilanteeseen, missä alueella on ajauduttu vaikeaan (väestö)tilanteeseen. Voimakkaan ja pitkään jatkuneen maassamuuton seurauksena ensin työikäinen väestö perheineen muuttaa kunnan alueelta pois työn perässä, kuntaan jää entistä enemmän ikääntyneitä ja palvelut ja työpaikat vähenevät, minkä seurauksena työikäiset ja nuoret muuttavat entistä enemmän kunnasta pois. Kierteen finalisoi lopuksi se, että syntyvyys ei enää etene ja kunnassa on kuolleita enemmän kuin syntyneitä. Kunta, missä mediaani-ikä on selvästi yli 60 vuotta ei teoreettisfyysisistäkään lähtökohdista kykene nuortumaan omin voimin, ilman ulkoista panostusta.

Peruspalveluiden valtionosuusuudistuksen yhtenä erityistoimeksiantona oli tarkastella myös sitä, kuinka sosiaalinen oikeudenmukaisuus toteutuu kunnissa erityisesti peruspalveluiden valtionosuuden näkökulmasta. Kun varsinainen sosiaalista oikeudenmukaisuutta koskeva selvitys oli tehty, alettiin keskustella myös segregatiosta ja vastaavanlaisesta selvitystyöstä. Tämän dokumentin lopussa on pohdintaa siitä, mitä segregatio kunnissa voisi olla, kuinka sitä mitattaisiin, lisäksi tarkasteltiin segregatian ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden eroja ja yhtäläisyyksiä. ja kuinka sitä voitaisiin poistaa – yhdessä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kanssa.

Varsinaisessa sosiaalista oikeudenmukaisuutta käsittävässä kysymyksenasetteluna päädyttiin tarkastelemaan, millainen riippuvuus valtionosuuspalveluihin käytetyllä varoilla on valittuihin sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kriteereihin. Jos riippuvuutta

on, on mietittävä jatkossa (lisä)panostusta palveluun. Lisäksi tarkastellaan sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kriteerien riippuvuutta *nykyisiin* valtionosuuskriteereihin.

Tarkastelua varten määritellään sosiaalinen oikeudenmukaisuus tai laajemmin sosiaalinen kestävyys, valitaan muuttujat ja lopuksi laaditaan käsitettä mittaava kokonaisuus, jolla voidaan tarkastella ilmiötä yleisesti kunnissa tai tässä tapauksessa kuntajoukoissa, eri kuntatyypeissä, kuntakoossa ja maakunnissa. Jatkossa käytetään ilmiöstä käsitettä selvyiden vuoksi *sosiaalinen oikeudenmukaisuus*.

Työssä oli mukana STM:n ja THL:n asiantuntijoita (Heli Hätönen ja Tuulia Rotko STM, Katri Kilpeläinen, Paula Saikkonen, Timo Kauppinen ja Timo Ståhl (THL). Heidän avullaan ja osaamisellaan selvityshenkilö muotoili ilmiötä mittaavat muuttujat ja käsitteen, jolla ilmiötä tarkastellaan.

Sosiaalinen oikeudenmukaisuus on yksi kestävä kehityksen kolmesta ulottuvuudesta (ympäristöllisen ja taloudellisen kestävyuden ohella). Sosiaalisessa oikeudenmukaisuudessa keskitytään ihmisten hyvinvointiin ja oikeudenmukaisuuteen yhteiskunnassa. Sosiaalinen oikeudenmukaisuus pyrkii luomaan ja ylläpitämään terveellisiä, turvallisia ja osallistavia yhteisöjä, joissa kaikilla on yhtäläiset mahdollisuudet ja oikeudet.

Sosiaalisesti oikeudenmukainen kunta edistää kaikkien asukkaidensa hyvinvointia, oikeudenmukaisuutta ja osallisuutta. Tällaisessa kunnassa huomioidaan sosiaalinen oikeudenmukaisuuden lisäksi yhteisöllisyys, terveys, koulutus, työllisyys ja asuminen.

Sosiaalisesti oikeudenmukainen kunta hyödyntää myös monenlaisia mittareita ja palautemekanismeja arvioidakseen ja parantaakseen toimintaansa. Tähän voivat kuulua esimerkiksi säännölliset asukaskyselyt, hyvinvointiraportit ja erilaisten sosiaalisten indikaattorien seuranta. Näin kunta voi jatkuvasti kehittää ja sopeuttaa toimintaansa asukkaiden tarpeiden ja toiveiden mukaisesti.

Sosiaalisesti oikeudenmukaisessa yhteisössä, esimerkiksi kunnassa, kaikilla yksilöillä pitäisi olla oikeus samoihin sosiaalisiin oikeuksiin ja mahdollisuuksiin riippumatta heidän taustastaan, kuten sukupuolesta, iästä, etnisestä alkuperästä tai sosioekonomisesta asemasta. Tämä tarkoittaa tasavertaista kohtelua ja mahdollisuuksien tasa-arvoa kaikille.

Usea sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen kuuluva ulottuvuus voidaan liittää myös elinvoimakunta -käsitteeseen. Tämä on peruspalveluiden valtionosuuspalveluiden ja valtionosuuden kannalta vaikea asia siksi, että peruspalveluiden valtionosuuspalvelut kattavat alle puolet kunnan palvelukokonaisuudesta ja peruspalveluiden valtionosuuspalveluiden ulkopuolelle jäävissä palveluissa on erityisen paljon elinvoimaan liittyviä palveluita – toisaalta vapaa-aikaan ja hyvinvointiin liittyviä palveluita, toisaalta kunnan kehittymiseen ja kehittämiseen liittyviä palveluita ja esimerkiksi koko tekninen sektori.

1.1. Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden osa-alueet

Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden käsitteistö on lähellä sosiaalisen kestävyyskäsitteistöä. Tässä selvityksessä näiden kahden yläkäsitteen välille vedetään yhtäläisyys.

Sosiaalinen oikeudenmukaisuus: Tavoitteena on vähentää eriarvoisuutta ja varmistaa, että kaikilla yhteiskunnan jäsenillä on yhtäläiset mahdollisuudet ja oikeudet riippumatta esimerkiksi sukupuolesta, etnisestä taustasta, iästä, vammaisuudesta tai sosioekonomisesta asemasta.

Käytännön toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi tulonsiirrot, tukipalvelut ja ohjelmat, jotka tukevat haavoittuvassa asemassa olevia ryhmiä.

Osallisuus ja yhteisöllisyys: Teemassa korostetaan yhteisöjen osallistamista ja vuorovaikutusta, mikä luo yhteenkuuluvuuden tunnetta ja vahvistaa sosiaalista pääomaa. Tämä voi sisältää osallistavia päätöksentekoprosesseja ja yhteisöprojekteja. Teemakokonaisuuteen kuuluu esimerkiksi asukkaiden aktiivinen osallistaminen päätöksentekoon ja yhteisön kehittämiseen, Tuen antaminen paikallisille yhdistyksille, vapaaehtoistyölle ja yhteisöprojekteille ja avointen ovien osallistavat prosessit, joissa asukkaiden mielipiteet ja näkökulmat otetaan huomioon.

Terveys ja hyvinvointi: Teemassa parannetaan ihmisten elämänlaatua ja hyvinvointia tarjoamalla laadukkaita terveys- ja sosiaalipalveluja, edistämällä terveellisiä elämäntapoja ja varmistamalla turvallinen ja puhdas elinympäristö. Teemaan kuuluu myös laadukkaiden terveyspalveluiden ja hyvinvointipalveluiden saatavuus kaikille asukkaille, terveellisten elämäntapojen edistäminen esimerkiksi liikunta- ja ravitsemusohjelmien avulla ja turvallinen ja viihtyisä elinympäristö, jossa on puhtaat ja hyvin hoidetut julkiset tilat.

Asuminen ja elinympäristö: Teemaan kuuluu kohtuuhintaisen ja laadukkaan asumisen saatavuus kaikille asukkaille, asuntopoliittiset ohjelmat, jotka torjuvat asunnottomuutta ja parantavat asumisololoja ja kestävästä kaupunkisuunnittelun periaatteiden noudattaminen, joka huomioi sekä ympäristön että ihmisten hyvinvoinnin.

Koulutus ja osaaminen: Teemassa tavoitteena on tarjota kaikille laadukasta koulutusta ja elinikäisiä oppimismahdollisuuksia, mikä parantaa yksilöiden kykyä osallistua yhteiskuntaan ja työmarkkinoihin. Lisäksi teemaan kuuluu laadukkaat koulutusmahdollisuudet ja elinikäisen oppimisen tukeminen, koulujen ja muiden oppilaitosten tasa-arvoinen rahoitus ja resurssit sekä erilaiset koulutusohjelmat, jotka tukevat sekä nuoria että aikuisia heidän oppimispoluillaan.

Työllisyys ja taloudellinen turvallisuus: Teemalla luodaan kestäviä työpaikkoja ja tarjotaan riittävä toimeentulo, mikä edistää taloudellista turvallisuutta ja vähentää köyhyyttä. Lisäksi teemalla tehdään mahdolliseksi kohtuullinen ja kestävä työllistyminen kaikille asukkaille. Yhtenä osana kokonaisuuteen kuuluvat myös työllisyysohjelmat, jotka tukevat työttömiä ja vaikeassa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä. Edelliseen liittyvät reilut työolosuhteet ja kohtuullinen palkkaus.

Monikulttuurisuus ja tasa-arvo: Teemakokonaisuuteen kuuluvat monimuotoisuuden ja kulttuurisen rikkauden arvostaminen ja tukeminen, toimenpiteet syrjinnän ja rasismien ehkäisemiseksi sekä vähemmistöjen ja eri kulttuuritaustaisten asukkaiden oikeuksien ja osallistumismahdollisuuksien varmistaminen.

Sosiaalinen oikeudenmukaisuus on keskeinen tekijä kestävästä kehityksestä kokonaisuudessa, sillä ilman sosiaalista oikeudenmukaisuutta ja yhteisön hyvinvointia muut kestävyys tavoitteet voivat jäädä ja todennäköisesti jäävätkin saavuttamatta. Tämä vaatii laajaa yhteistyötä eri toimijoiden välillä, mukaan lukien hallitukset, yritykset, kansalaisjärjestöt ja kansalaiset.

1.2. Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden mittaaminen

Sosiaalinen oikeudenmukaisuus on moniulotteinen kokonaisuus ja sen mittaaminen on monimutkainen prosessi, koska se kattaa useita eri osa-alueita ja vaatisi sekä laadullisten että määrällisten tietojen keräämistä. Seuraavat indikaattorit ja mittarit ovat yleisesti käytössä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden arvioinnissa:

Tulonjakoon liittyvät mittarit:

- Gini-kerroin: Mittaa tulojen epätasaista jakautumista yhteiskunnassa.
- Köyhyysaste: Määrittelee, kuinka suuri osa väestöstä elää köyhyysrajan alapuolella.

Työllisyys ja työolot:

- Työttömyysaste: Kertoo työttömien osuuden työvoimasta.
- Pitkäaikaistyöttömyysaste: Mittaa pitkään työttömänä olleiden osuutta.
- Työolobarometrit: Arvioivat työolojen laatua, turvallisuutta ja työntekijöiden tyytyväisyyttä.

Koulutus ja oppiminen:

- Koulutusaste: Mittaa väestön keskimääräistä koulutustasoa.
- Koulunkäyntiasiat: Indikaattorit koulunkäynnin keskeyttämisestä ja koulutuksen saavutettavuudesta.

Terveys ja hyvinvointi:

- Elinajanodote: Kertoo keskimääräisen eliniän.
- Terveysindeksit: Mittaavat väestön terveydentilaa ja terveyspalvelujen saatavuutta.
- Subjekttiivinen hyvinvointi: Kyselytutkimukset, jotka kartoittavat ihmisten tyytyväisyyttä elämään ja koettua hyvinvointia.

Asuminen ja elinympäristö:

- Asunnottomuusaste: Mittaa asunnottomien määrää väestössä.

- Asumisolosuhteet: Arvioi asuinolojen laatua, kuten asunnon koon ja laadun perusteella.

Sosiaalinen osallisuus ja yhteisöllisyys:

- Osallistumisaste: Mittaa kansalaisten osallistumista yhteiskunnallisiin ja yhteisöllisiin toimintoihin.
- Luottamus ja sosiaalinen pääoma: Kyselytutkimukset, jotka kartoittavat ihmisten luottamusta toisiinsa ja instituutioihin.

Oikeudenmukaisuus ja tasa-arvo:

- Sukupuolten tasa-arvoindeksit: Mittaavat sukupuolten välistä tasa-arvoa eri sektoreilla, kuten työelämässä, koulutuksessa ja politiikassa.
- Vähemmistöjen ja marginalisoitujen ryhmien oikeudet: Arvioi syrjinnän esiintymistä ja tasa-arvon toteutumista.

Edellisten indikaattorien avulla voidaan luoda ainakin alustava ja mahdollisimman kokonaisvaltainen kuva sosiaalisesta kestävydestä ja sen kehityksestä. Mittauksessa käytetään usein myös yhdistettyjä indeksejä ja raportteja, kuten YK:n inhimillisen kehityksen indeksiä (HDI) ja kestävä kehityksen tavoitteiden (SDG) mittareita, jotka sisältävät useita sosiaalisen oikeudenmukaisuuden osa-alueita.

1.3. Mittarit eri osatekijöille (pelkistetään edellisistä määrityksistä)

Tässä työssä varsinaisesti mitattaviksi kokonaisuuksiksi muodostuivat seuraavat sosiaalista kestävyttä kuvaavat osatekijät ja niitä mittaavat mittarit:

Vapaa-aika: Vapaa-ajan merkitys kunnissa korostuu varsinkin siksi, että vapaa-aika ja hyvinvoinnin edistäminen liittyvät usein toisiinsa.

- Kulttuurin edistäminen kunnissa - TEA, pistemäärä (Sotkanet)
- Liikunnan edistäminen kunnissa - TEA, pistemäärä (Sotkanet)
- Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kuntajohdossa - TEA, pistemäärä (Sotkanet)
- Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen peruskouluissa - TEA, pistemäärä (Sotkanet)

Terveys: Vaikka terveydenhuolto poistui sote-siirron yhteydessä kuntien järjestettävistä palveluista, on oletettavaa, että kuntien peruspalvelut heijastuvat terveyteen. Nykyinen peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmä ei erityisesti tue terveyttä.

- Kuolleisuus / 100 000 asukasta (Sotkanet)
- Hyte-indeksi (Sotkanet)
- Sairastavuus (Sotkanet)

Tulotaso: Tulotaso kuvaa kuntalaisten kesken taloudellista tasa-arvoa. Taloudellinen epätasa-arvo voi aiheuttaa kuntalaisten kesken ristiriitoja, isoissa kaupungeissa jopa eri

kaupunginosien kesken ja kuntalaisten kesken fyysistä riitelyä (tämä näkyy myös sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kanssa läheisenä käsitteenä segregatio).

- Gini-kerroin (Sotkanet) – mittaria ei pidetty parhaana mahdollisena kuntakohtaista tulonjakaumaa mittaavana muuttujana.
- Pienituloisuuskerroin (Sotkanet)
- Lasten pienituloisuuskerroin (Sotkanet)
- Verotettava tulo eur/as (Valtiokonttori)
- Jätetyt velkajärjestelyhakemukset, lkm. (Sotkanet)

Asuminen: Ahdas asuminen tai asunnottomuus johtaa sosiaaliseen, henkiseen ja fyysiseen turvattomuuteen ja esimerkiksi kyvyttömyyteen käydä töissä tai pystyä takaamaan ruumiillinen koskemattomuus.

- Ahtaasti asuvat asuntokunnat, % kaikista asuntokunnista (Sotkanet)
- Ahtaasti asuvat lapsiasuntokunnat, % kaikista lapsiasuntokunnista (Sotkanet)

Työttömyys/työllisyys, Kunnan työllisyyden ja elinkeinorakenteen tulee tukea kaikkien kuntalaisten mahdollisuuksia työllistyä ja ansaita toimeentulonsa. Työpaikkojen saatavuus ja työllistymisen tuki ovat tärkeitä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Myös tässä kohdassa mittaus tehdään kuntien kesken, ja edelleen on harkittava, mikä eroavaisuus johtuu kunnan ja erityisesti peruspalveluiden toiminnasta tai toimimattomuudesta.

- Nuorisotyöttömät, % 18–24-vuotiaasta työvoimasta
- Pitkäaikaistyöttömät, % työttömistä

Osallistuminen, vaikuttaminen: Osallistumattomuus voi johtaa sosiaalisen epäoikeudenmukaisuuden tunteeseen, mikä jatkuttuaan voi johtaa pahimmillaan hallitsemattomiin joukkoliikkeisiin.

- Äänestysaktiivisuus, eduskuntavaalit (Sotkanet)
- Äänestysaktiivisuus, hyvinvointialuevaalit (Sotkanet)
- Äänestysaktiivisuus, kuntavaalit (Sotkanet)
- Hyvät vaikutusmahdollisuudet koulussa, prosenttia/osuus 8. ja 9. luokan oppilaista (2017-) (Sotkanet)

Turvallisuus: Fyysisen ja henkisen turvallisuuden puute johtaa myös konkreettisesti sosiaaliseen epäoikeudenmukaisuuteen.

- Poliisin tietoon tulleet henkeen ja terveyteen kohdistuneet rikokset / 1 000 asukasta (Sotkanet)
- Poliisin tietoon tulleet omaisuusrikokset / 1 000 asukasta (Sotkanet)
- Kokenut syrjintää koulussa tai vapaa-ajalla, prosenttia/osuus 8. ja 9. luokan oppilaista (alkaen 2021) (Sotkanet)

- Syrjäytymisriskissä (ei työssä, ei opiskele, ei ole varusmiespalvelussa) olevat 18–24-vuotiaat, osuus vastaavan ikäisistä (Sotkanet)

Kaikki mukaan otettavat mittarit ovat tavoitteen mukaisesti löydettävissä julkisista tietolähteistä, Tilastokeskukselta tai THL:n Sotkanet-tietokannasta. **Kaikkien osatekijöiden kohdalla mittareita ei ollut tai ne mittasivat jotakin isompaa kokonaisuutta kuin kuntaa.** Lopulta joistakin mittareista ei löytynyt riittävän kattavaa kuntakohtaista tilastointia, usein vain suurimmat kaupungit olivat tilastoineet indikaattorin dataa.

Mittaus kohdistetaan kuntiin kokonaisuutena, vaikka varsinkin suurissa kaupungeissa eri kaupunginosien välillä voi olla suuriakin eroja sosiaalisessa oikeudenmukaisuudessa – maahanmuuttajien kaupunginosat vs. hyvätuloista kantasuomalaisten kaupunginosat (segregaatio).

Rahallinen mittaus toteutetaan käyttömenoina yksikköä kohden.



1.4. Tuloksia

Peruspalveluiden valtionosuusrahoitteiset palvelut

Riippuvuutta tarkasteltiin sosiaalisen oikeudenmukaisuuden mittari kerrallaan suhteessa peruspalveluiden valtionosuuspalveluihin. Tässä tarkastellaan ainoastaan yli 0,5:n tai alle -0,5:n riippuvuuksia. Tavoitteena ei ollut kokonaisuuden selittäminen regressioanalyysillä tai muilla monimuuttujamenetelmillä. **Yli 0,5:n tai alle -0,5:n riippuvuuksia ei havaittu.**

Riippuvuuksien joukossa voidaan kuitenkin tarkastella riippuvuutta osoittavaa etumerkkiä, jos myöhemmin halutaan tarkastella tilanteen kehitystä aikajaksossa – jos etumerkki on jatkossakin sama mutta riippuvuus kasvaa, voidaan harkita ennaltaehkäiseviä tai korjaavia toimenpiteitä: tämän vuoksi tarkastelussa nostettiin esille myös itseisarvoltaan pieniä 0,25:n riippuvuuksia.

Peruspalvelut (peruspalveluiden valtionosuusrahoitteiset palvelut)

- **Ei riippuvuuksia.**
- **Johtopäätös** – kunnan panostuksella peruspalveluihin ei ole ainakaan suoraan vaikutusta valittuihin sosiaalisen oikeudenmukaisuuden mittareihin.

Jos riippuvuuden raja asetetaan +/- 0,25, niin

- Positiivinen riippuvuus panostuksella perusopetukseen ja työkyvyttömyyteen
- Positiivinen riippuvuus panostuksella kirjastotoimintaan ja kunnassa ahtaasti asuviin lapsiperheisiin.

Muut kuin peruspalvelut

- Kunnista poistuneisiin sote-palveluihin on riippuvuutta työkyvyttömyysindeksiin ja asukaskohtaiseen verotettavaan tuloon – näihin palveluihin kunta ei enää pysty vaikuttamaan. Välillinenkin vaikutus on kyseenalainen
- Joukkoliikenteeseen käytetyillä menoilla ja verotettavalla tulolla on positiivinen riippuvuus, mutta ei todennäköisesti syyseuraus -suhdetta.

Jos raja asetetaan +/-0,25, niin

- Positiivinen riippuvuus kunnista poistuneissa palveluissa ja kuolleisuudessa, työkyvyttömyydessä, sairastavuudessa, pienituloisuudessa ja lasten pienituloisuuskertoimessa;
- Positiivinen riippuvuus nuorisotoiminnassa ja työkyvyttömyysindeksissä
- Positiivinen riippuvuus museo- ja näyttelytoiminnassa sekä velkasaneeraushakemuksissa, samoin musiikkitoiminnassa ja teatteri-, tanssi- ja sirkustoiminnassa
- Positiivinen riippuvuus yleishallinnolla ja työkyvyttömyysindeksissä ja ahtaasti asuvien lapsiperheiden osuudessa
- Positiivinen riippuvuus liikenneväylissä ja tulotasossa sekä velkajärjestelyhakemuksissa

- Positiivinen riippuvuus rakennusvalvonnassa ja osallistumisessa kuntavaaleihin sekä yhdyskuntasuunnittelussa ja tulotasossa ja
- joukkoliikenteessä ja tulotasossa ja jätetyissä velkasaneeraushakemuksissa.
- Negatiivinen riippuvuus kunnista poistuneissa palveluissa ja verotettavassa tulossa sekä osallistumisessa eduskuntavaaleihin
- Negatiivinen riippuvuus lisäksi yhdyskuntasuunnittelussa ja kuolleisuudessa sekä joukkoliikenteessä ja työkyvyttömyysindeksissä sekä maa- ja metsätiloissa ja lasten pienituloisuudessa.

Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden mittareiden riippuvuus valtionosuuskriteereihin (mittaavatko valtionosuuskriteerit kunnan alueella sosiaalista oikeudenmukaisuutta?)

- Mediaani-ikä - ikärakenne – positiivinen riippuvuus kuolleisuuteen, työkyvyttömyyteen, pienituloisuuteen – negatiivinen riippuvuus ahtaaseen asumiseen.
- Asukastiheys – positiivinen riippuvuus verotettavaan tuloon
- Vieraskielisten määrä – positiivinen riippuvuus jätettyihin velkajärjestelyhakemuksiin
- Vieraskielisten suhde - kuten edellä, mutta myös positiivinen riippuvuus tulotasoon
- Asukasmäärä – positiivinen riippuvuus jätettyihin velkajärjestelyhakemuksiin
- Valtionosuuskriteereissä ei ole olennaisia riippuvuuksia sosiaalisen oikeudenmukaisuuden mittareihin.

	Kulttuurin edistäminen kunnissa - TEA, pistemäärä	Liikunnan edistäminen kunnissa - TEA, pistemäärä (id:4094)	Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kuntajohdossa - TEA, pistemäärä	Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen peruskouluissa - TEA, pistemäärä	Kuolleisuus / 100 000 asukasta	Työkyvyttömyysindeksi	HYTE-kerroin, 0 - 100	Sairastavuusindeksi, ikävakioitu		Gini-kerroin	Pienituloisuuskerroin	Lasten pienituloisuuskerroin	verotettava tulo eur/las	Jätetyt velkajärjestelyhakemukset, lkm	Ahtaasti asuvat asutokunnat, % kaikista asutokunnista	Ahtaasti asuvat lapsiasutokunnat, % kaikista lapsiasutokunnista	Nuorisotyöttömät, % 18 - 24-vuotiaasta työvoimasta	Pitkäaikaistyöttömät, % työttömistä	Eduskuntavaaleihin osallistuminen	Aluevaaleihin osallistuminen	kuntavaaleihin osallistuminen koulussa, % 8. ja 9. luokan oppilaista (2017-)	Polisin tietoon tulleet henkeen ja terveyteen kohdistuneet rikokset / 1 000 asukasta	Polisin tietoon tulleet omaisuusrikokset / 1 000 asukasta	Kokenut syrjintää koulussa tai vapaa-ajalla, % 8. ja 9. luokan oppilaista (alkaan 2021)	Syrjäytymisriskissä (ei työssä, ei opiskele, ei ole varusmiespalvelussa) olevat 18 - 24-vuotiaat, % vastaavan ikäisistä	
Peruspalvelut (muut kuin vk, eo ja po)	-0.06	-0.05	-0.08	-0.07	0.04	0.15	-0.08	0.05		0.07	0.07	0.13	-0.08	-0.10	0.00	0.14	0.01	-0.07	-0.15	0.10	0.13	0.08	-0.02	-0.06	-0.03	0.08
Varhaiskasvatus (pk, pp, mvk)	-0.04	0.02	-0.04	-0.04	0.03	-0.09	0.04	-0.03		0.15	0.05	0.05	0.20	0.05	-0.16	-0.02	-0.01	-0.09	-0.12	-0.00	0.04	0.11	0.10	0.03	0.12	0.03
Päiväkotitoiminta	-0.03	0.01	-0.03	-0.06	-0.01	-0.06	0.06	-0.03		0.14	0.02	0.05	0.20	0.05	-0.08	0.04	0.03	-0.14	-0.16	0.04	0.03	0.12	0.02	0.00	-0.06	-0.04
Perhepäivähoito	-0.06	-0.12	-0.10	0.01	0.03	0.21	-0.13	0.05		-0.01	0.04	-0.00	-0.19	-0.07	-0.07	-0.04	-0.01	-0.02	0.04	-0.01	0.04	-0.07	0.01	-0.08	0.04	0.15
Muu varhaiskasvatus	-0.08	0.01	0.05	-0.07	-0.06	-0.01	0.00	0.02		0.00	-0.03	-0.04	0.07	-0.01	0.05	-0.04	-0.07	0.04	0.08	-0.04	-0.03	0.03	0.00	0.03	0.04	-0.01
Esiopetus	-0.04	-0.08	0.02	-0.03	0.07	0.20	-0.05	0.07		0.03	0.13	0.12	-0.19	-0.03	-0.04	0.14	0.05	-0.08	-0.11	0.07	0.05	-0.03	-0.03	-0.06	-0.06	0.08
Perusopetus	-0.17	-0.18	-0.11	0.05	0.15	0.28	-0.08	0.00		0.06	0.15	0.21	-0.19	-0.12	-0.05	0.15	0.06	-0.04	-0.16	0.05	0.08	0.08	-0.08	-0.13	0.00	0.08
Kulttuuritoiminta	0.03	0.06	0.04	-0.07	-0.08	0.02	0.02	-0.01		0.20	-0.03	0.00	0.19	0.08	-0.01	-0.01	-0.02	-0.06	-0.08	-0.00	0.01	0.08	0.09	0.03	-0.09	0.05
Kirjastotoiminta	-0.04	-0.08	-0.11	0.03	0.02	0.09	-0.07	-0.02		0.11	0.05	0.12	-0.14	-0.08	0.12	0.26	-0.06	-0.08	-0.11	0.15	0.18	0.09	-0.04	-0.11	-0.09	-0.05
Taiteen perusopetus	0.06	0.03	0.04	-0.09	-0.03	0.04	0.05	-0.01		-0.07	0.01	0.03	-0.01	0.01	-0.03	-0.04	0.04	-0.13	-0.01	0.04	-0.04	0.08	0.05	0.05	-0.01	0.05
Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen	-0.04	0.04	0.00	-0.00	0.08	-0.08	-0.01	-0.07		0.01	0.04	0.06	0.00	-0.04	-0.01	0.07	0.03	0.05	-0.01	0.04	0.14	0.05	-0.06	-0.05	0.03	-0.00
Ympäristönsuojelun lupa- ja valvontat	-0.05	-0.07	-0.04	-0.01	0.08	0.04	-0.08	0.05		0.04	0.06	0.07	0.01	-0.08	0.05	0.14	-0.07	0.05	-0.15	-0.01	0.04	0.01	-0.07	-0.05	-0.07	0.03

Taulukko 1 Peruspalveluiden käyttömenot euro/yksikkö – riippuvuus sosiaalisen oikeudenmukaisuuden mittareihin

Taulukon vasemmassa reunassa on kooste peruspalveluiden valtionosuuspalveluista ja sarakkeilla sosiaalista oikeudenmukaisuutta mittaamaan valittuja muuttujia. Vihreällä taustavärillä on korostettu riippuvuuksia, jotka ylittävät 0,25:n tai alittavat -0,25:n rajan. Yli 0,5:n tai alle -0,5:n riippuvuuksia ei ollut.

	Kulttuurin edistäminen kunnissa - TEA, pistemäärä	Liikunnan edistäminen kunnissa - TEA, pistemäärä (id:4094)	Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kuntajohdossa - TEA, pistemäärä	Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen peruskouluissa - TEA, pistemäärä	Kuolleisuus / 100 000 asukasta	Työkyvyttömyysindeksi	HYTE-kerroin, 0 - 100 (id:5340)	Sairastavuusindeksi, ikävakioitu	Gini-kerroin	pienituloisuuskerroin	Lasten pienituloisuuskerroin	verotettava tulo eur/las	Jätetyt velkajärjestelyhakemukset, lkm	Ahtaasti asuvat asutokunnat, % kaikista asutokunnista	Ahtaasti asuvat lapsiasutokunnat, % kaikista lapsiasutokunnista	Nuorisotyöttömät, % 18 - 24-vuotiaasta työvoimasta	Pitkäaikaistyöttömät, % työttömistä	ek-vaalit	hv-aluevaalit	kuntavaalit	Hyvät vaikutusmahdollisuudet koulussa, % 8. ja 9. luokan oppilaista (2017-)	Poliisin tietoon tulleet henkeen ja terveyteen kohdistuneet rikokset / 1 000 asukasta	Poliisin tietoon tulleet omaisuusrikokset / 1 000 asukasta	Kokenut syrjintää koulussa tai vapaa-ajalla, % 8. ja 9. luokan oppilaista (alkaen 2021)	Syriätytymisriskissä (ei työssä, ei opiskele, ei ole varusmiespalvelussa) olevat 18 - 24-vuotiaat, % vastaavan ikäisistä
Kuntiin jääneet palvelut	-0,01	-0,06	-0,11	-0,03	-0,17	0,03	-0,01	-0,04	0,02	-0,12	0,00	0,02	-0,12	0,15	0,06	-0,07	-0,16	0,03	0,15	0,13	-0,09	-0,13	-0,17	0,02	0,01
Kunnista poistuneet palvelut	-0,14	-0,16	-0,17	0,02	0,45	0,72	-0,21	0,32	-0,01	0,41	0,34	-0,52	-0,23	-0,21	0,24	0,19	-0,08	-0,37	-0,02	0,03	0,18	0,06	-0,05	-0,02	0,24
AP-IP	0,06	-0,03	0,02	0,03	0,10	-0,01	-0,03	-0,01	0,02	0,04	-0,01	0,01	-0,05	-0,02	0,06	-0,06	-0,05	-0,05	0,08	0,09	-0,12	-0,04	-0,11	0,06	-0,03
Lukiokoulutus	0,01	0,04	0,03	-0,04	0,02	0,21	0,05	0,11	-0,01	0,03	-0,01	-0,09	-0,01	-0,08	-0,07	0,04	-0,07	-0,15	-0,15	-0,11	0,14	0,07	0,01	0,01	0,06
Nuorisotoiminta	-0,14	-0,07	-0,06	-0,03	0,12	0,29	-0,06	0,03	0,09	0,09	0,11	-0,17	-0,08	0,04	0,20	-0,08	-0,04	-0,12	0,06	0,12	0,15	-0,02	-0,07	0,04	0,00
Museo- ja näyttelytoiminta	0,11	0,08	0,13	-0,02	-0,02	-0,07	0,07	0,12	0,09	0,18	0,23	0,12	0,27	-0,15	-0,04	0,19	0,13	-0,08	-0,14	-0,15	0,06	0,18	0,14	-0,01	0,00
Musiikkitoiminta	0,14	0,14	0,16	-0,03	-0,10	-0,14	0,16	-0,01	0,19	0,05	0,02	0,24	0,42	-0,13	-0,12	0,07	0,18	-0,06	-0,06	-0,09	0,08	0,08	0,16	-0,06	-0,13
Teatteri-, tanssi- ja sirkustoiminta	0,16	0,20	0,20	-0,03	-0,06	-0,10	0,16	0,11	0,08	0,08	0,05	0,15	0,37	-0,14	-0,10	0,21	0,11	-0,07	-0,16	-0,21	0,06	0,16	0,23	-0,03	0,02
Kansalaisopistojen vapaa sivistystyö	0,07	-0,01	-0,04	0,03	0,01	0,17	0,01	0,02	-0,01	-0,01	-0,07	-0,09	-0,07	-0,05	-0,02	-0,07	-0,12	-0,17	-0,08	-0,07	0,06	0,05	0,00	0,08	-0,06
Muu opetustoiminta	0,02	-0,13	-0,03	0,05	0,06	-0,04	-0,05	-0,11	0,06	-0,03	-0,07	-0,03	-0,05	-0,08	-0,05	-0,08	0,01	0,01	0,11	0,19	0,11	-0,09	-0,01	0,05	-0,02
Liikunta ja ulkoilu	0,05	0,11	-0,03	-0,09	-0,12	0,09	0,06	0,10	0,08	0,06	0,11	0,10	0,05	-0,03	0,00	0,07	-0,11	-0,18	-0,12	-0,06	0,08	0,11	0,05	-0,10	0,04
Muu toiminta	0,07	0,10	0,03	-0,03	0,11	0,04	-0,00	0,14	-0,05	0,08	0,02	-0,03	-0,02	-0,04	0,00	0,05	-0,01	-0,06	0,03	-0,06	-0,06	0,02	-0,05	-0,11	0,13
Yleishallinto	-0,19	-0,17	-0,21	-0,06	0,18	0,28	-0,18	0,06	0,01	0,15	0,19	-0,24	-0,18	0,06	0,30	0,00	-0,16	-0,08	0,22	0,25	0,12	-0,06	-0,09	-0,03	0,08
Tila- ja vuokrauspalvelut	-0,10	-0,09	-0,07	0,03	0,07	0,21	-0,07	0,05	0,08	0,14	0,24	-0,07	-0,06	0,01	0,21	0,04	-0,00	-0,18	0,04	0,15	0,12	-0,01	-0,02	0,06	0,09
Tukipalvelut	0,02	0,02	-0,06	0,07	-0,02	-0,04	-0,00	-0,04	-0,06	-0,03	-0,00	0,02	-0,03	0,03	0,07	0,07	-0,19	-0,02	0,07	0,09	0,01	0,00	-0,04	-0,05	0,12
Elinkeinoelämän edistäminen	0,05	0,05	0,01	0,07	0,11	0,22	-0,00	0,10	-0,05	0,19	0,22	-0,17	-0,02	0,06	0,21	0,17	-0,02	-0,18	-0,04	-0,02	0,06	0,03	-0,06	-0,06	0,17
Liikenneväylät	0,15	0,23	0,20	-0,05	-0,22	-0,13	0,23	-0,11	0,20	-0,13	-0,09	0,42	0,28	-0,07	-0,17	-0,04	0,15	0,06	-0,10	-0,09	-0,01	0,19	0,19	-0,02	-0,11
Maaomaisuuden hallinta	-0,04	0,05	-0,06	-0,07	0,03	-0,07	-0,01	0,07	-0,01	0,03	0,04	0,14	0,06	-0,09	0,06	0,20	-0,01	-0,12	0,01	0,04	0,00	0,02	0,00	-0,04	0,15
Puistot ja yleiset alueet	0,01	0,11	0,04	0,01	-0,04	-0,08	0,06	-0,04	0,13	0,05	0,07	0,12	0,17	-0,09	-0,04	0,06	0,04	-0,07	-0,02	-0,01	0,03	0,16	0,13	-0,04	0,05
Rakennusvalvonta	-0,15	-0,14	-0,17	-0,00	0,04	0,07	-0,10	-0,07	0,09	-0,00	0,15	-0,02	-0,17	-0,01	0,15	-0,11	-0,08	-0,03	0,18	0,25	0,05	-0,09	-0,10	0,06	0,02
Vesihuolto	-0,02	-0,11	-0,02	0,03	0,11	-0,09	-0,11	-0,01	0,06	0,07	0,05	-0,01	-0,12	-0,06	0,11	0,02	-0,02	-0,06	0,08	0,12	0,09	0,03	0,04	0,15	-0,01
Yhdyskuntasuunnittelu	0,10	0,21	0,15	0,02	-0,27	-0,25	0,20	-0,07	0,11	-0,12	0,01	0,42	0,23	-0,01	-0,15	-0,02	0,11	0,00	-0,06	-0,04	-0,09	0,11	0,13	-0,01	0,00
Energiahuolto	-0,03	-0,12	-0,09	0,12	0,11	0,17	-0,09	0,00	-0,02	0,10	0,07	-0,15	-0,08	-0,00	0,13	0,01	0,02	0,01	0,14	0,19	0,01	-0,01	-0,06	-0,01	0,02
Jätehuolto	-0,15	-0,10	-0,13	-0,01	0,02	0,01	-0,04	-0,07	0,11	0,01	0,10	0,02	-0,06	0,02	0,14	0,09	0,05	0,07	0,10	0,18	0,06	-0,08	-0,09	-0,09	0,11
Joukkoliikenne	0,09	0,13	0,21	-0,05	-0,24	-0,37	0,18	-0,09	0,23	-0,14	-0,05	0,50	0,47	0,12	-0,07	-0,04	0,21	0,15	-0,09	-0,03	-0,12	0,12	0,15	-0,01	-0,08
Maa- ja metsätilat	0,06	0,13	0,06	-0,14	-0,16	-0,17	0,13	-0,10	-0,07	-0,23	-0,27	0,24	0,10	0,00	-0,20	-0,07	-0,04	0,16	-0,03	-0,03	-0,06	0,09	0,04	0,05	-0,10
Ammatillinen koulutus	0,05	0,06	0,04	-0,07	-0,03	-0,06	0,00	0,04	0,01	-0,01	-0,04	0,10	0,14	-0,05	-0,04	0,06	0,01	-0,04	-0,07	-0,08	0,04	0,08	0,12	0,00	-0,02

Taulukko 2 Muiden kuin peruspalveluiden käyttömenot euro/yksikkö – riippuvuus sosiaalisen oikeudenmukaisuuden mittareihin

Taulukon vasemmassa reunassa on kooste muista kuin peruspalveluiden valtionosuuspalveluista ja sarakkeilla sosiaalista oikeudenmukaisuutta mittaamaan valittuja muuttujia. Vihreällä tai punaisella taustaväriä on korostettu riippuvuuksia, jotka ylittävät 0,25:n tai alittavat -0,25:n rajan. Yli 0,5:n tai alle -0,5:n riippuvuuksia oli kolme.



	Koulutustausta-kerroin	Mediaani-ikä	Maapinta-ala km2, 31.12.2022	Asukastiheys 2022	Ruotsinkielisten määrä 31.12.2022	Vieraskielisten määrä 31.12.2022	Ruotsinkieliset, suhde	Vieraskieliset, suhde	saaristoväestö	Syrjäisyyysluku (tieto) 2022-2026	Työpaikkaomavaraisuus 2020	Positiivinen väestön kasvu 2019-2021	Asukasmäärä 31.12.2022	vos elas	Vеровара
Kulttuurin edistäminen kunnissa - TEA, pistemäärä	-0,12	-0,21	0,02	0,07	0,08	0,08	0,06	0,11	-0,05	-0,21	0,02	0,01	0,13	-0,08	-0,10
Liikunnan edistäminen kunnissa - TEA, pistemäärä (id:4094)	-0,15	-0,16	0,04	0,09	-0,01	0,08	-0,07	0,04	-0,20	-0,19	0,07	-0,00	0,13	-0,06	0,01
Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kuntajohdossa - TEA, pistemäärä	-0,05	-0,15	-0,01	0,14	0,16	0,15	0,08	0,14	-0,05	-0,26	0,00	-0,04	0,19	-0,13	0,00
Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen peruskouluissa - TEA, pistemäärä	0,02	0,09	-0,10	-0,03	-0,09	-0,08	-0,08	-0,09	0,05	0,00	-0,05	-0,02	-0,09	-0,08	0,00
Kuolleisuus / 100 000 asukasta	0,30	0,53	-0,01	-0,21	-0,18	-0,17	-0,09	-0,19	0,02	0,33	0,13	-0,26	-0,21	-0,10	-0,06
Hyte-indeksi	-0,16	-0,19	0,04	0,12	0,10	0,10	0,04	0,10	-0,05	-0,22	-0,00	0,08	0,14	-0,09	0,09
Sairastavuus	0,04	0,20	0,06	-0,12	-0,20	-0,08	-0,31	-0,20	-0,06	0,15	0,23	-0,18	-0,04	-0,07	-0,19
Gini-kerroin	0,10	0,07	-0,05	0,36	0,17	0,25	-0,01	0,20	0,08	-0,02	0,11	0,08	0,25	-0,14	0,40
Pienituloisuuskerroin	0,25	0,38	0,08	-0,14	-0,17	-0,06	-0,22	-0,11	0,01	0,25	0,28	-0,28	-0,05	-0,05	-0,11
Lasten pienituloisuuskerroin	0,25	0,28	0,06	-0,08	-0,12	-0,02	-0,19	-0,05	0,16	0,27	0,22	-0,19	-0,04	0,04	-0,09
Verotettava tulo eur/las	-0,17	-0,41	-0,11	0,51	0,33	0,27	0,17	0,44	-0,01	-0,47	-0,19	0,41	0,32	-0,27	0,27
Jätetyt velkajärjestelyhakemukset, lkm	-0,02	-0,27	0,05	0,39	0,31	0,55	-0,06	0,41	-0,06	-0,21	0,17	0,04	0,62	-0,13	0,13
Ahtaasti asuvat asuntokunnat, % kaikista asuntokunnista	-0,06	-0,35	-0,02	0,07	0,10	0,09	0,09	0,04	0,07	-0,05	-0,13	0,15	0,04	0,30	-0,02
Ahtaasti asuvat lapsiasuntokunnat, % kaikista lapsiasuntokunnista	0,20	0,14	0,04	-0,05	-0,04	0,01	-0,06	-0,07	0,13	0,29	0,10	-0,11	-0,06	0,11	-0,01
Nuorisotyöttömät, % 18 - 24-vuotiaasta työvoimasta	0,03	0,10	-0,03	-0,05	-0,06	-0,03	-0,21	-0,08	-0,06	0,05	0,20	-0,15	0,02	-0,09	-0,18
Pitkäaikaistyöttömät, % työttömistä	0,13	-0,03	-0,11	0,20	0,10	0,19	-0,09	0,10	0,09	-0,09	-0,03	0,07	0,23	-0,19	0,13
Äänestysaktiivisuus, ek-vaalit	-0,21	-0,29	-0,18	0,15	0,07	0,08	-0,01	0,01	0,03	-0,29	-0,28	0,20	0,09	0,02	0,14
Äänestysaktiivisuus, hv-aluevaalit	-0,08	-0,00	-0,17	0,02	0,13	-0,12	0,34	-0,05	0,16	0,07	-0,17	0,15	-0,14	0,12	0,09
Äänestysaktiivisuus, kuntavaalit	0,06	0,08	-0,09	0,05	0,10	-0,01	0,28	-0,00	0,19	0,17	-0,11	0,13	-0,07	0,14	0,17
Hyvät vaikutusmahdollisuudet koulussa, % 8. ja 9. luokan oppilaista (2017-)	0,12	0,18	0,01	0,03	0,05	-0,01	0,15	0,05	0,08	0,13	0,15	-0,01	-0,03	-0,01	0,09
terveyteen kohdistuneet rikokset / 1 000 asukasta	0,12	-0,00	0,07	0,16	0,02	0,16	-0,18	0,10	-0,11	-0,00	0,22	-0,05	0,17	-0,12	-0,04
Poliisin tietoon tulleet omaisuusrikokset / 1 000 asukasta	0,04	-0,05	-0,03	0,24	0,07	0,22	-0,12	0,17	-0,05	-0,13	0,16	-0,05	0,25	-0,19	-0,01
Kokenut syrjintää koulussa tai vapaa-ajalla, % 8. ja 9. luokan oppilaista (alkaen 2021)	0,16	0,09	-0,10	-0,01	0,04	0,03	0,04	0,05	-0,08	-0,02	-0,01	-0,12	0,00	-0,03	-0,07
Syrjäytymisriskissä (ei työssä, ei opiskele, ei ole varusmiespalvelussa) olevat 18 - 24-vuotiaat, % vastaavan	0,05	0,22	-0,02	-0,10	-0,13	-0,12	-0,21	-0,17	0,03	0,12	0,10	-0,14	-0,13	-0,07	-0,12

Taulukko 3 Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden mittareiden riippuvuus nykyisiin peruspalveluiden valtionosuuskriteereihin

Taulukon vasemmassa reunassa on kooste muista kuin sosiaalista oikeudenmukaisuutta mittaamaan valittuja muuttujia ja sarakkeilla nykyisiä valtionosuuskriteerejä ja eräitä muita yleisiä mittareita. Vihreällä tai punaisella taustavärillä on korostettu riippuvuuksia, jotka ylittävät 0,25:n tai alittavat -0,25:n rajan. Yli 0,5:n tai alle -0,5:n riippuvuuksia oli neljä, mutta syy- ja seuraussuhteet eivät ole relevantteja.



1.5. Palveluiden saatavuus

Kolmas ulottuvuus sosiaalisen oikeudenmukaisuuden tarkasteluun liittyy palveluiden, erityisesti peruspalveluiden valtionosuuspalveluiden **saatavuuteen**. Tarkastelussa keskitytään ensi sijassa siihen, järjestävätkö kaikki kunnan lain säätämällä tavalla peruspalveluiden valtionosuuspalveluita ja kuinka suuri hajonta palveluiden yksikkökohtaisessa panostuksessa on. Oletuksena on, että palveluiden laatu ja tarjonnan laajuus ovat lain mukaisia ja riittäviä, pisteparvitarkastelun avulla saadaan selville se, kuinka paljon lain täyttäminen johtaa käyttömenoissa yksikkökustannuksen hajontaan.

Vuoden elokuussa 2023 tilinpäätöstilastoista puuttui muutamien kuntien tiedot, siksi pisteparvitarkastelussa joissakin palveluissa joidenkin kuntien kohdalla yksikkökustannus osoittaa nollaa.

1.5.1. Palveluiden saatavuus ja laatu - peruspalvelut

Sosiaalisesti oikeudenmukaisessa yhteisössä kaikilla pitäisi olla oikeus samoihin sosiaalisiin oikeuksiin ja mahdollisuuksiin riippumatta heidän taustastaan, kuten sukupuolesta, iästä, etnisestä alkuperästä tai sosioekonomisesta asemasta.

Kunnan tarjoamien valtionosuusperusteisten peruspalveluiden, koulutuksen, päivähoidon ja elinvoimaankin yhdistyvien kulttuuri-, kirjasto ja taiteen perusopetuksen palveluiden saatavuus ja laatu vaikuttavat suuresti sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen. Kaikilla olisi oltava tasapuolinen mahdollisuus hyödyntää näitä palveluita riippumatta sosioekonomisesta asemastaan tai asuinpaikastaan.

Peruspalveluiden saatavuutta ja laatua voidaan mitata esimerkiksi niin, että tarkastellaan palveluihin käytettävää käyttömenoa palveluyksikköä kohden. Yksikköhinnaltaan kallis palvelu ei kuitenkaan välttämättä tarkoita hyvää laatua tai huonoa tehokkuutta, mutta jos yksikköhinnat vaihtelevat kuntien kesken vain vähän tai korkeintaan kohtuullisesti, voitaneen olettaa palveluiden olevan *riittävän hyvin* tarjolla. Isot kustannukset voivat olla seurausta kunnan halusta kilpailla muiden kuntien kesken laadusta tai palveluun liitettävästä normaalista laajemmasta tarjonnasta tai siitä, että palvelun järjestäminen on olosuhteisen vuoksi kallista ja esimerkiksi pienet yksikkökoot johtavat suurempiin yksikkökohtaisiin kustannuksiin. Yksikkökustannuksiltaan edullinenkin palvelu voi olla laadukasta ja laajaa.

Alla olevassa taulukossa on kuvattu valtionosuusperusteisten peruspalveluiden hajontaa käyttömenotarkastelun avulla. Tarkastelussa havaitaan, että tärkeimpien peruspalveluiden yksikkökohtainen hajonta on vähintäänkin tyydyttävä – 25 %:n alimman neljänneksen ja 75 %:n kolmannen neljänneksen yksikkökustannusten suhde on koko varhaiskasvatuksessa 1,2 ja perusopetuksessa 1,3. Tätä voinee pitää pienenä ja osoittanee, että kunnat keskimäärin järjestävät palvelut ohjeistetusti ja suurimmissa poikkeuksissa on kyse todennäköisesti olosuhdetekijöistä.

Esiopetuksen palveluissa on enemmän hajontaa, mutta palvelun järjestäminen ja data, varhaiskasvatukseen tai perusopetukseen yhdistettynä pienentäisi hajontaa ja tekisi tarkastelun tarkoituksenmukaisemmaksi. Myös kirjastopalveluissa hajonta on vain 1,4. Muissa valtionosuuspalveluissa kuin suurimmissa palveluissa hajonta on suuri, mutta asukaskohtainen käyttömeno on yleensä hyvin pieni.

Edullisimpien ja kalleimpien palveluiden erot ovat usein erittäin suuret. Tämä ero johtuu useimmiten olosuhdetekijöistä ja/tai siksi, että palvelua järjestetään suppealle kuntalaisten joukolle.

euroa/yksikkö	25 %	Mediaani	Keskiarvo	75 %	Maksimi	Keskihaj.
Toimintakulut 2023	3 319	3 637	3 848	4 085	12 007	919
Toimintakate 2023	2 481	2 724	2 778	3 002	4 468	434
Päiväkoti 0-5 v	10 317	11 919	11 976	13 368	31 689	3 521
Perhepäivähoito 0-5 v	233	719	1 285	1 671	13 839	1 780
Muu varhaiskasvatus 0-5 -v	809	980	1 195	1 335	7 547	851
Esiopetus 6 -v	8 236	10 399	11 438	13 400	30 961	5 124
Perusopetus 7-15 -v	11 666	13 108	13 897	15 298	38 683	3 849
Muut VOS-palvelut eur/as	144	182	197	228	1315	105

Taulukko 4 Eräiden peruspalveluiden valtionosuuspalveluiden hajonta vuonna 2023

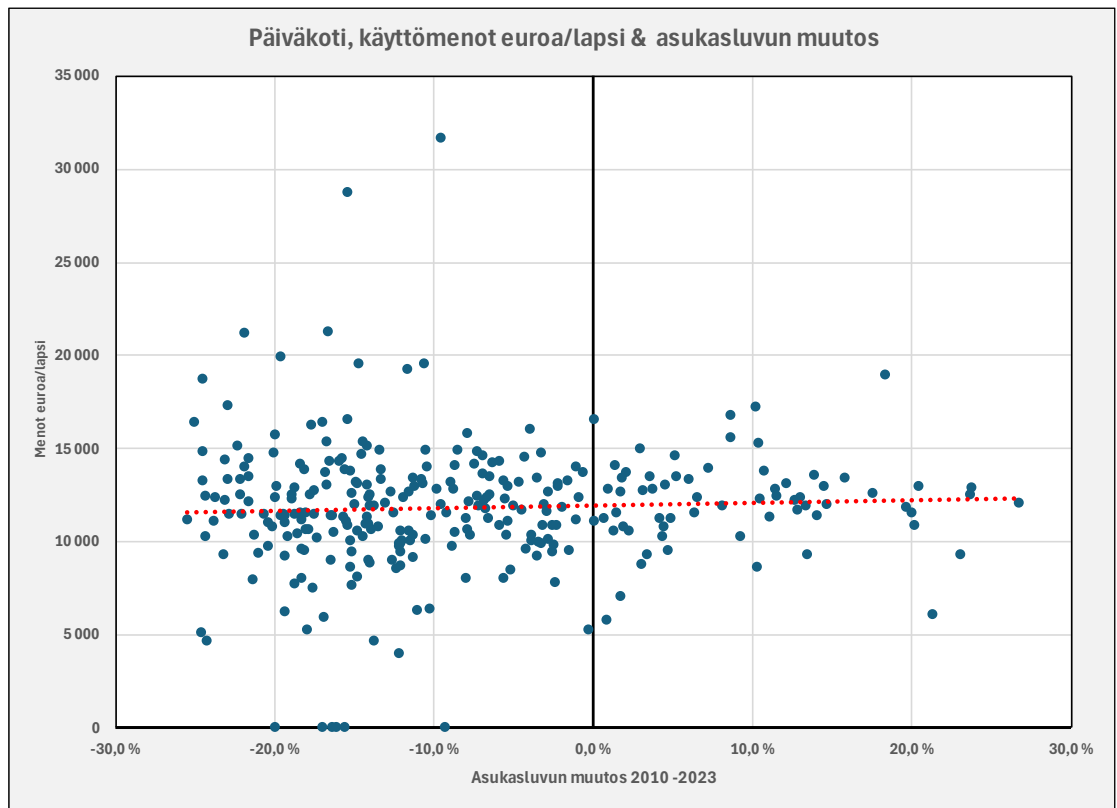
Tarkastelun syventämiseksi alla olevaan taulukkoon on koottu vuoden 2023 tilastoista kuntakohtaisia käyttömenoja yksikkötarkasteluna. Hajonta on suuri, mutta kunnat ovat onneksi pystyneet rahoittamaan palvelut lain velvoittamalla tavalla. **Isoa hajontaa palveluiden yksikkökustannuksissa ja tämän vaikutusta kunnan tulokseen vahvistetaan peruspalveluiden valtionosuudella.**

Päiväkotitoiminta				Perusopetus				Kirjasto				Taiteen perusopetus			
eur/as		eur/as		eur/as		eur/as		eur/as		eur/as		eur/as		eur/as	
Pelkosenniemi	31 689	Isokyrö	3 977	Utsjoki	38 683	Tymävä	8 962	Savukoski	204	Lapinlahti	41	Tohmajärvi	419	Joroinen	0
Kaskinen	28 768	Lapinlahti	4 652	Pelkosenniemi	29 313	Muurame	9 226	Muonio	201	Polvijärvi	44	Virrat	255	Simo	0
Virolahti	21 312	Kivijärvi	4 652	Kuhmoinen	28 332	Pornainen	9 325	Utsjoki	190	Lieto	44	Alajärvi	189	Sauvo	0
Karijoki	21 183	Hartola	5 156	Puumala	27 696	Liminka	9 386	Pihtipudas	186	Ilmajoki	45	Huittinen	150	Utajärvi	0
Salla	19 945	Muhos	5 276	Halsua	25 772	Lieto	9 537	Pelkosenniemi	160	Mäntsälä	45	Valkeakoski	142	Kittilä	0
Korsnäs	19 606	Pihtipudas	5 307	Vesanto	25 520	Järvenpää	9 561	Enontekiö	149	Kempele	45	Kuhmo	138	Turku	0
Lapinjärvi	19 605	Pyhäntä	5 759	Siikainen	25 092	Paimio	9 738	Merijärvi	148	Vantaa	45	Porvoo	120	Pudasjärvi	0
Utsjoki	19 239	Ranua	5 916	Enontekiö	23 553	Siuntio	9 894	Ylitornio	146	Keminmaa	45	Forssa	117	Pirkkala	0
Kauniainen	18 985	Luoto	6 096	Virolahti	22 212	Kokkola	9 926	Sulkava	141	Orivesi	45	Lieksa	113	Multia	0
Posio	18 776	Joutsa	6 217	Inari	21 740	Seinäjoki	9 930	Keitele	141	Kärkölä	48	Ylivieska	103	Vöyri	1
Puolanka	17 303	Sievi	6 339	Puolanka	21 543	Muhos	10 075	Pyhäntä	139	Kontiolahti	49	Pietarsaari	88	Tervo	1
Kittilä	17 233	Keminmaa	6 399	Hartola	21 522	Lempäälä	10 165	Rääkkylä	136	Hollola	49	Lapua	85	Rantasalmi	1
Kustavi	16 824	Tymävä	7 044	Sulkava	20 938	Kaustinen	10 229	Kärsämäki	134	Pyhäranta	49	Kemi	83	Lempäälä	1
Jämsä	16 602	Tervola	7 516	Pertunmaa	20 910	Kerava	10 338	Luhanka	134	Akaa	50	Viitasaari	83	Kemiönsaari	1
Taivassalo	16 556	Pudasjärvi	7 670	Rautavaara	20 664	Rusko	10 354	Kyyjärvi	133	Parkano	51	Saarijärvi	79	Kuopio	1

Taulukko 5 Eräiden palveluiden yksikkökohtainen kustannustarkastelu (tilinpäätösvuosi 2023)

On ilmeistä ja luonnollistakin, että varsinkin maapinta-alaltaan laajoissa kunnissa, joissa asukasmäärä ja lasten määrä on pieni ja edelleen vähenevä, yksikkökustannukset kasvavat ryhmäkokojen pienentyessä. Ryhmäkoon pienentäminen ja sitä kautta yksikkökustannuksen hinnan kasvaminen voi olla myös kasvukunnissa poliittinen valinta, mutta kaikkein pienimmissä kunnissa lasten määrä ei edes riitä taloudellisesti järkevän kokosiin ryhmiin. Tämän vuoksi asukasluvultaan taantuvien kuntien palvelurakenne voi olla taloudellisesti epätarkoituksenmukainen, mutta poliittisesti hyvinkin tarkoituksenmukainen. Siinä tapauksessa, että kustannukset ovat suuret eikä palvelurakennetta enää pystytä tiivistämään, olisi palveluiden tasapuolisen jakelun varmistamiseksi oltava kunnille käsiohjattu tukijärjestelmä, mitä harkinnanvarainen valtionosuuden korotus edustaa.

Seuraavassa tarkastellaan peruspalveluiden valtionosuuspalveluita ja eräitä muita palveluita pisteparvitarkasteluna.



Kuva 1 Päiväkotihoidon käyttömenot kunnissa per 0–5-vuotias euroa/lapsi 2023

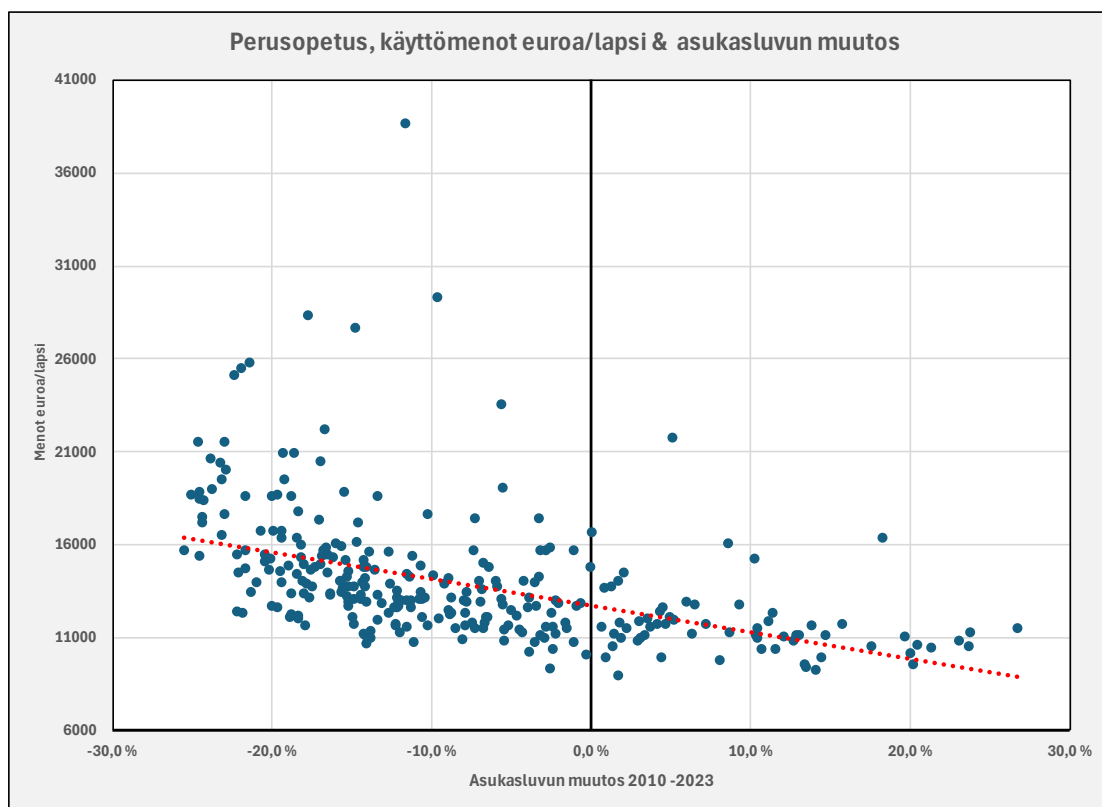
Peruspalveluihin valtionosuuspalveluihin kuuluvissa varhaiskasvatuksen päiväkotipalveluissa yksikkökohtainen käyttömeno osoittaa, että päiväkotimenot toisaalta vaihtelevat kuntajoukossa hyvin paljon, mutta erityistä riippuvuutta ei ole löydettävissä asukasluvun tai kunnan koon kasvaessa.

Kaikkein kalleimpia palveluita oli paljon asukaslukuaan menettävissä asukasluvultaan pienissä kunnissa, mutta myös edullisimmat palvelut löytyvät samansuuntaisista kunnista.

Päiväkotihoidon yksikkökustannus vaihtelee paljon jakajan mukaan: jos jakajana on (kuten tässä työssä) 0–5-vuotiaiden lukumäärä, eikä palveluita käyttävien lasten lukumäärä, voi kustannus poiketa paljonkin kunnissa, joissa lapsia hoidetaan kotona, niistä kunnista, joissa lapset ovat kunnallisessa päivähoidossa. Kunnat, joissa lapsia hoidetaan kotona ovat kustannusrakenteeltaan hyvin edullisia, koska ne saavat ikäryhmäperusteista valtionosuutta, vaikka kunta ei joudu käyttämään varojaan palveluiden järjestämiseen.

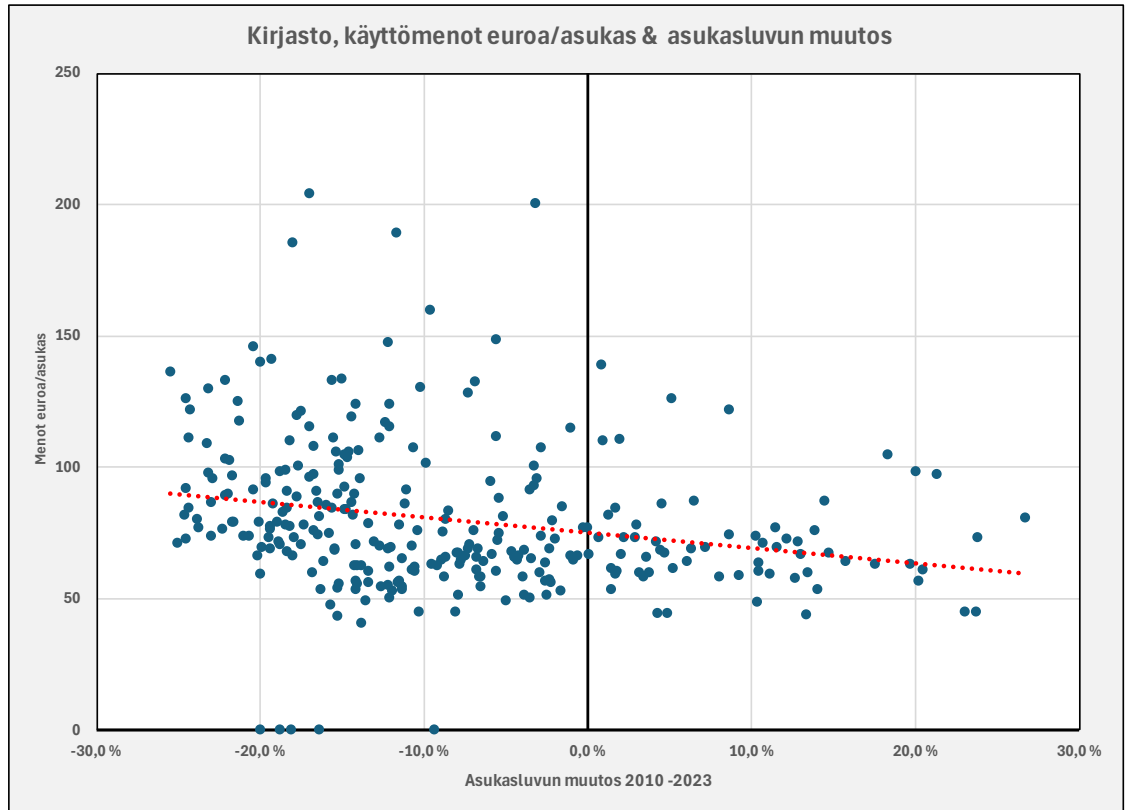
Joidenkin suurimpien ja kasvavien kuntien yksikkökustannus on iso johtuen esimerkiksi siitä, että ne panostavat palveluiden laatuun ja usein laajuuteen muita enemmän.

Esimerkiksi VATTin tutkimus osoitti, että kasvu ja koko johtavat pienempiin yksikkökustannuksiin, tämä tulos ei täysin toteudu päiväkotihoidossa. Tämä päinvastainen tulos voi olla seurausta esimerkiksi vieraskielisyydestä.



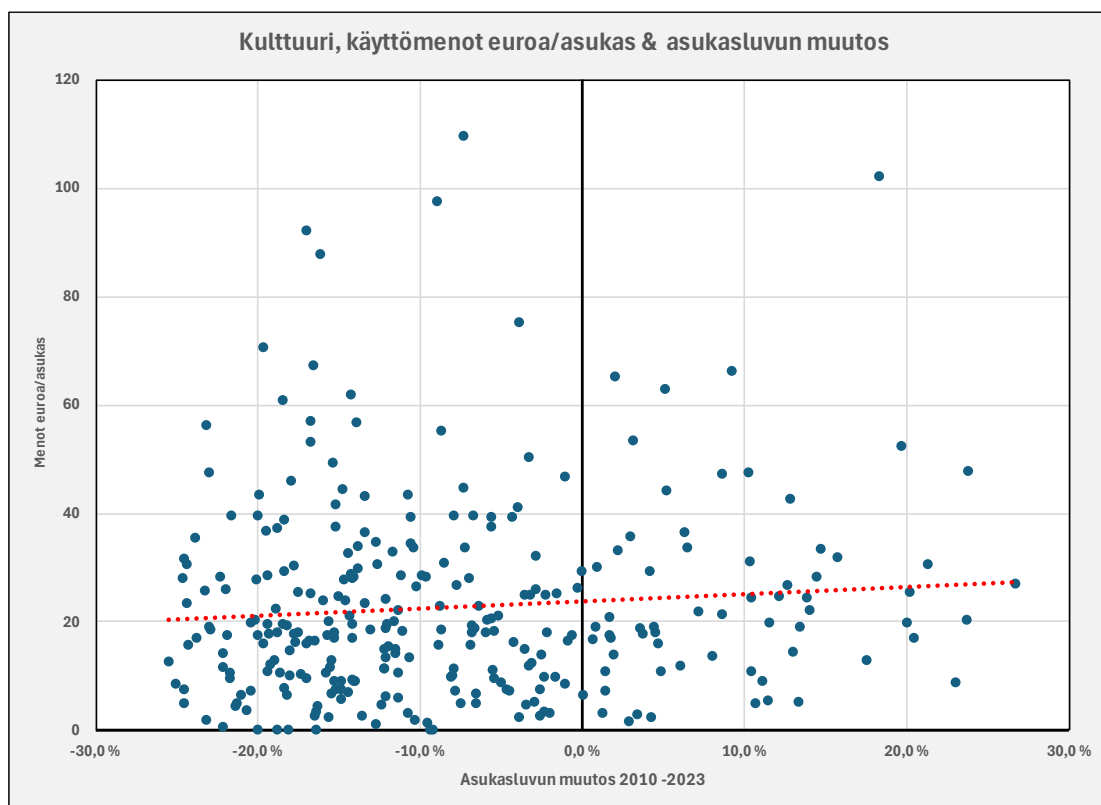
Kuva 2 Perusopetus, käyttömenot kunnissa euroa/lapsi 2023

Perusopetuksen yksikkökustannukset noudattavat suurimpana peruspalveluna myös VATTin toteamaa suuntaa, missä yksikkökustannus kevenee kunnan koon ja asukasluvun kasvaessa. Aivan pienimmissä ja asukasluvultaan taantuvissa kunnissa perusopetuksen yksikkökustannus on hyvin paljon suurempi kuin suuremmissa kasvukunnissa. Tämä on toiseen suureen peruspalveluun, päiväkotipalveluun nähden päinvastainen tilanne ja mielenkiintoinen myös siksi, että näissä samoissa kunnissa on melko paljon vieraskielisyyttä. Suuret massat antavat mahdollisuuden suurempiin oppilasryhmiin ja tiiviimpään ja tarkoituksenmukaisempaan palveluverkkoon.



Kuva 3 Kirjastopalvelut, käyttömenot kunnissa euroa/asukas 2023

Kirjastopalveluissa koko ja kasvu näyttäisi johtavan pienempään yksikkökustannukseen. Trendiviiva ei ole erityisen jyrkkä, mutta kuitenkin kaikkein kalleimmat yksittäiset yksikkökustannukset kohdistuvat pienimpiin ja asukasluvultaan taantuviin kuntiin. Kirjastopalvelu on kokonaisuutena melko pieni ja asukaskohtaiset kustannukset pienet.



Kuva 4 Kulttuuripalvelut, käyttömenot kunnissa euroa/asukas 2023

Kulttuuripalvelut ovat esimerkki kokonaisuudesta, missä koko ja kasvu johtavat keskimäärin pienempiä kuntia suurempiin panostuksiin – ja yksikkökustannuksiin. Pisteparvijoukko osoittaa kuitenkin sen, että aivan pienimmissä ja asukasluvultaan taantuviissa kunnissa on suuret kulttuuripalveluiden yksikkökustannukset.

1.5.2. Muut kuin peruspalvelut

Erityisesti vapaa-aikaan liittyvien muiden kuin peruspalveluiden (nuorisotoimi, liikunta, museot, teatteri jne.) erillistarkastelu on perusteltu ja mielenkiintoinen ja heikentää harhaa siitä, että ainoastaan isot ja kasvussa olevat kunnat järjestäisivät **asukaskohtaisesti** enemmän näitä palveluita. Sama ajatus on tämän lisäksi peruspalveluiden valtionosuuspalveluista kirjaston, kulttuurin ja taiteen perusopetukseen liittyvissä palveluissa.

Tarkastelu laajentaa peruspalveluiden toimeksiantoa valtionosuusjärjestelmän kehittämisestä, mutta tämä on noussut esille uudistukseen liittyvissä keskusteluissa. Juuri näihin palveluihin ei kohdistu peruspalveluiden valtionosuusrahoitusta, vaan opetus- ja kulttuuriministeriön valtionosuusrahoitusta. Näillä on merkitystä palveluina, joita kunnan on hyvä järjestää ja joilla on todennäköisesti positiivinen, aito elinvoimavaikutus ja tämän seurauksena **sosiaalista oikeudenmukaisuutta** kasvattava tai vähentävä vaikutus.

Varsinkin suurten – **yliopisto- ja muun korkeamman koulutuksen – kaupunkien keskuudessa on erityinen huoli näistä palveluista ja kustannustenjaon tasaisesta jakautumisesta**. Huoli perustuu siihen, että vapaa-aikaan liittyviä palveluita käytetään

erityisesti juuri niissä ikäryhmissä, joissa ikäryhmäkohtainen laskennallinen valtionosuusperuste on 64 euroa/ikäryhmään kuuluva, mutta laskennallinen asukaskohtainen kunnan omarahoitusosuus 1 388 euroa/asukas. Palveluja konkreettisesti tuottavat työntekijät eivät kaikki asu keskuskaupungissa vaan mahdollisesti kehyskunnissa ja korkeakoulutyöntekijöiden kotipaikka saattaa olla jopa toinen korkeakoulukaupunki.

Eroavaisuuden tarkastelu saattaa johtua myös siitä, että samanlaisella yksikkökohtaisella euromäärällä isot kunnat saavat ”näkyvämpää” aikaan kuin pienemmät ja pienet kunnat. Jos tuhannen asukkaan kunta panostaa vaikkapa nuorisopalveluun 100 euroa/asukas ja 50 000 asukkaan seutukaupunki saman verran euroa/asukas, niin pienempi saa luonnollisesti vähemmän näkyvää aikaan sadalla tuhannella ja isompi viidellä miljoonalla eurolla. Sama logiikka pätee liikuntapaikkoihin tai kulttuurirakentamiseen.

Liikuntapalveluissa kehyskunnat tukeutuvat muita enemmän keskuskaupunkien palveluntarjontaan myös euroa/asukas tarkastelussa. Joissakin hyvinkin pienissä kunnissa panostus liikuntapalveluihin on selvästi isojakin kaupunkeja suurempi: yksi asukasluvultaan hyvin pieni kunta rahoittaa liikuntapalveluihin kuuluvaa suurenkin kunnan kokoon nähden isoa liikelaitostaan, toisaalta varsinkin pohjoisen Suomen kunnat panostavat hiihtokeskuksiin ja esimerkiksi niiden latuverkostoihin ja laskettelurinteisiin.

Edellinen asiakokonaisuus voi siis olla todellinen, mutta tämän palvelukokonaisuuden esiin nosto erilaisissa asian ympärillä käydyissä neuvotteluissa ja selvitystyössä osana valtionosuusuudistusta johtui todennäköisesti siitä väärinymmärryksestä, että peruspalveluiden valtionosuus kattaisi myös nämä esille nostetut kuntien järjestämät palvelut ja peruspalveluiden valtionosuutta eri tavoin kohdentamalla voitaisiin oikaista tilanne.

Alla olevasta taulukkokokonaisuudesta selviää, kuinka paljon tai oikeammin vähän opetus- ja kulttuuriministeriön valtionosuudet ja -avustukset rahoittavat eräiden vapaa-aikapalveluiden järjestämistä eri kuntatyypeissä. Tämän lisäksi raporttiin on koottu iso joukko pisteparvitarkastelua, mistä on nähtävissä kasvussa olevien – usein isojen kuntien – panostusten suhde palveluihin euroa/yksikkö suhteessa asukasluvultaan taantuviin, usein myös kooltaan pienempiin kuntiin.

Liikunta ja ulkoilu – muilla kuin kehyskunnilla palveluiden käyttömeno on samantasoinen – seutukaupungit käyttävät palveluihin jonkin verran muita enemmän varoja. Kehyskunnat ovat keskuskaupunkien palveluntarjonnan varassa – ja saavat myös palvelut rahoittamatta niitä täysin itse.

Nuorisotoiminnassa palveluita järjestetään ja rahoitetaan enemmän omassa kunnassa – tasot samantapaiset.

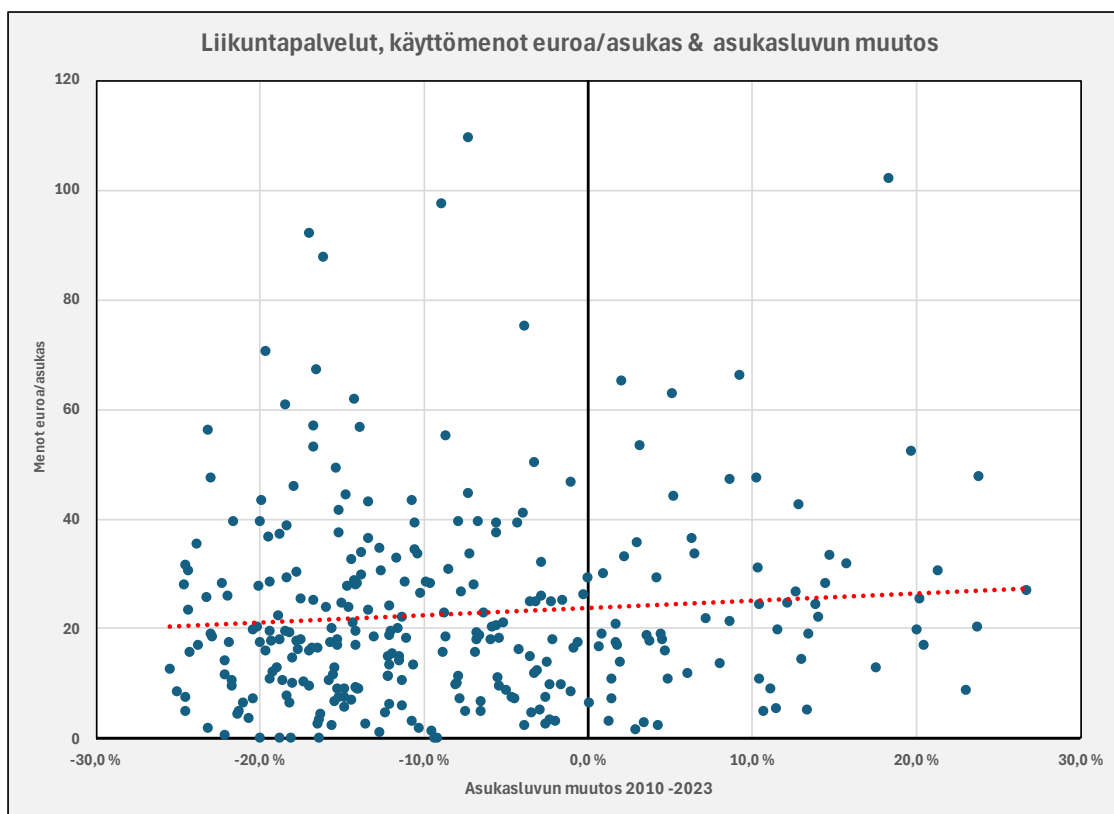
Varsinaiset kulttuuripalvelut, teatteri, museot jne. ovat palvelukokonaisuus, joka järjestetään ja rahoitetaan isoissa kaupungeissa ja palveluita käytetään ympäröivältä maaseudulta. Osa kulttuuripalveluita rahoittuvat vain maakuntien keskuksista ja osa palveluista vain suurista kaupungeista.

Vos-% - OKM:n valtionosuuden riittävyys palvelun rahoittamiseen

Liikunta ja ulkoilu			Nuorisotoiminta		
	Vos-%	euroa/asukas		Vos-%	euroa/alle 30-v
Kuutoset	2,59 %	133	Kuutoset	4,10 %	107
Kehyskunnat	5,35 %	94	Kehyskunnat	5,07 %	97
Seutukaupungit	2,66 %	152	Seutukaupungit	4,42 %	118
Maakunta	2,68 %	134	Maakunta	4,63 %	101
Muut	3,81 %	115	Muut	5,89 %	165

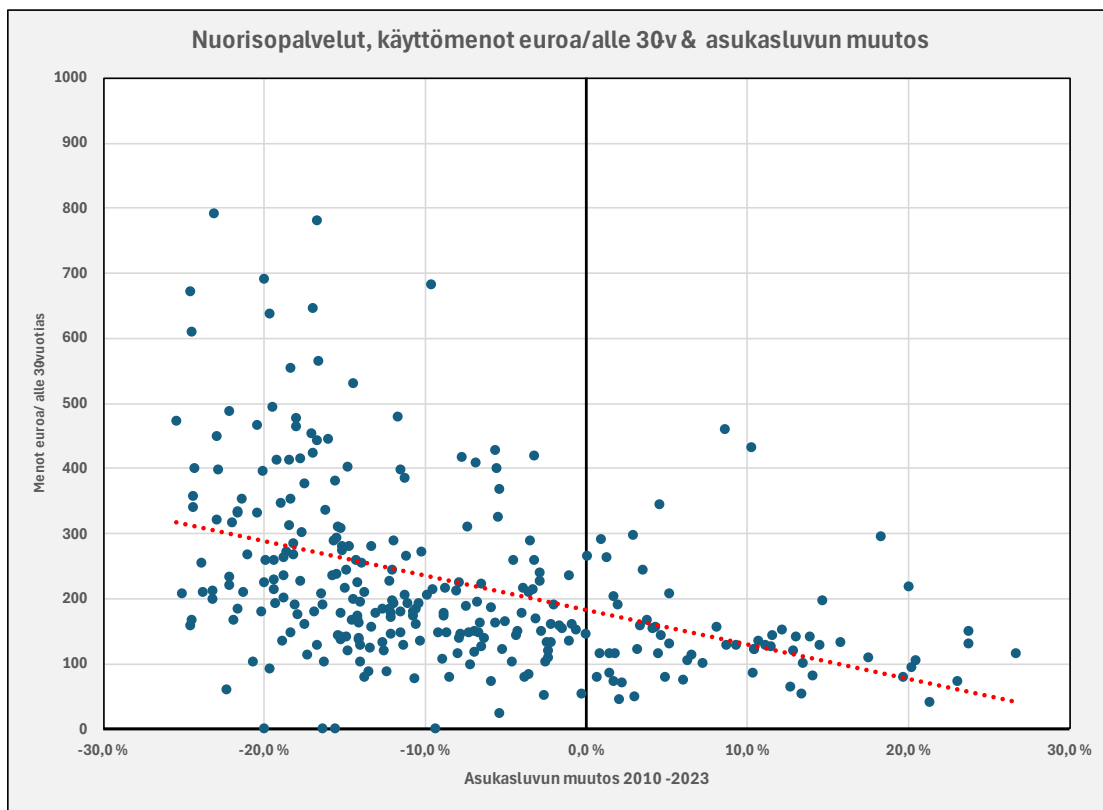
Teatteri, tanssi, sirkus, musiikki		
	Vos-%	euroa/asukas
Kuutoset	10,01 %	44
Kehyskunnat	0,00 %	3
Seutukaupungit	2,37 %	8
Maakunta	17,19 %	52

Taulukko 6 Eräiden vapaa-aikapalveluiden käyttömenot asukasta kohden kuntatyypeittäin ja niitä rahoittava opetus- ja kulttuuriministeriön valtionosuusprosentti (2022)



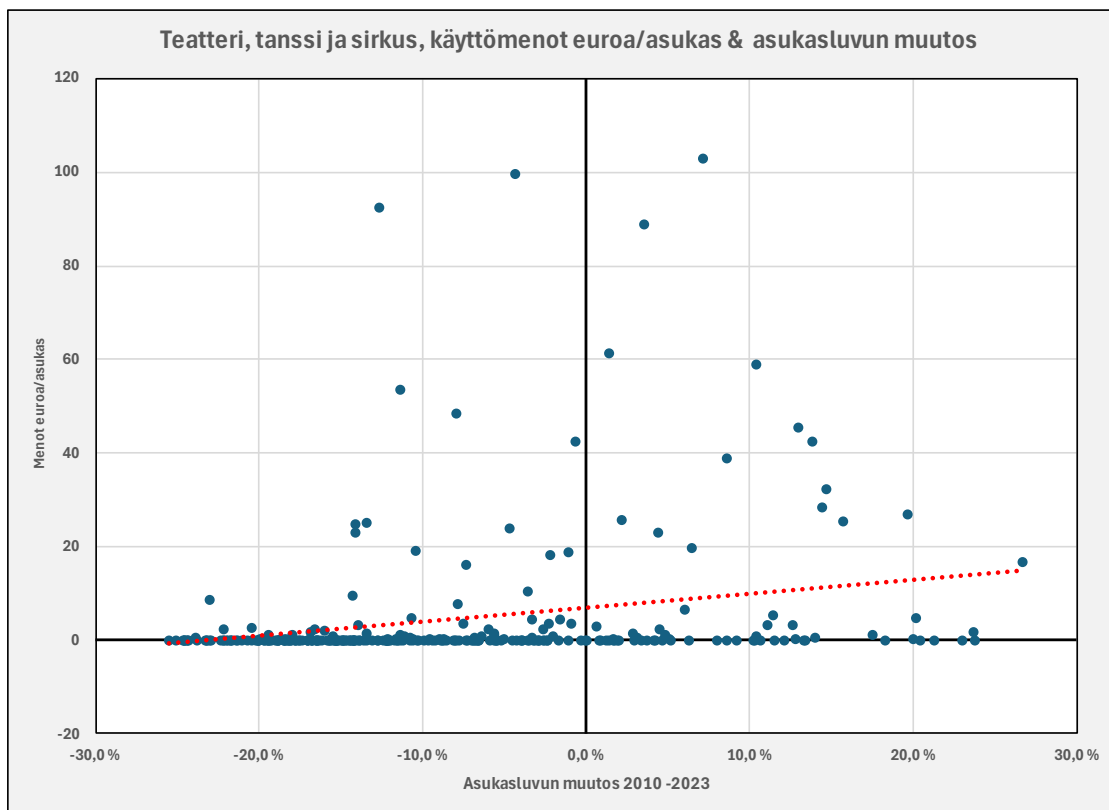
Kuva 5 Peruspalveluiden valtionosuuden ulkopuolisista palveluista liikuntapalvelut, käyttömenot kunnissa euroa/asukas

Myös liikuntapalvelut ovat esimerkki kokonaisuudesta, missä koko ja kasvu johtavat keskimäärin pienempiä kuntia suurempiin panostuksiin – ja yksikkökustannuksiin. Pisteparvijoukko osoittaa kuitenkin sen, että aivan pienimmissä ja asukasluvultaan taantuissa kunnissa on suuret liikuntapalveluiden yksikkökustannukset.



Kuva 6 Peruspalveluiden valtionosuuksien ulkopuolisista palveluista nuorisopalvelut, käyttömenot kunnissa euroa/0–29-vuotias

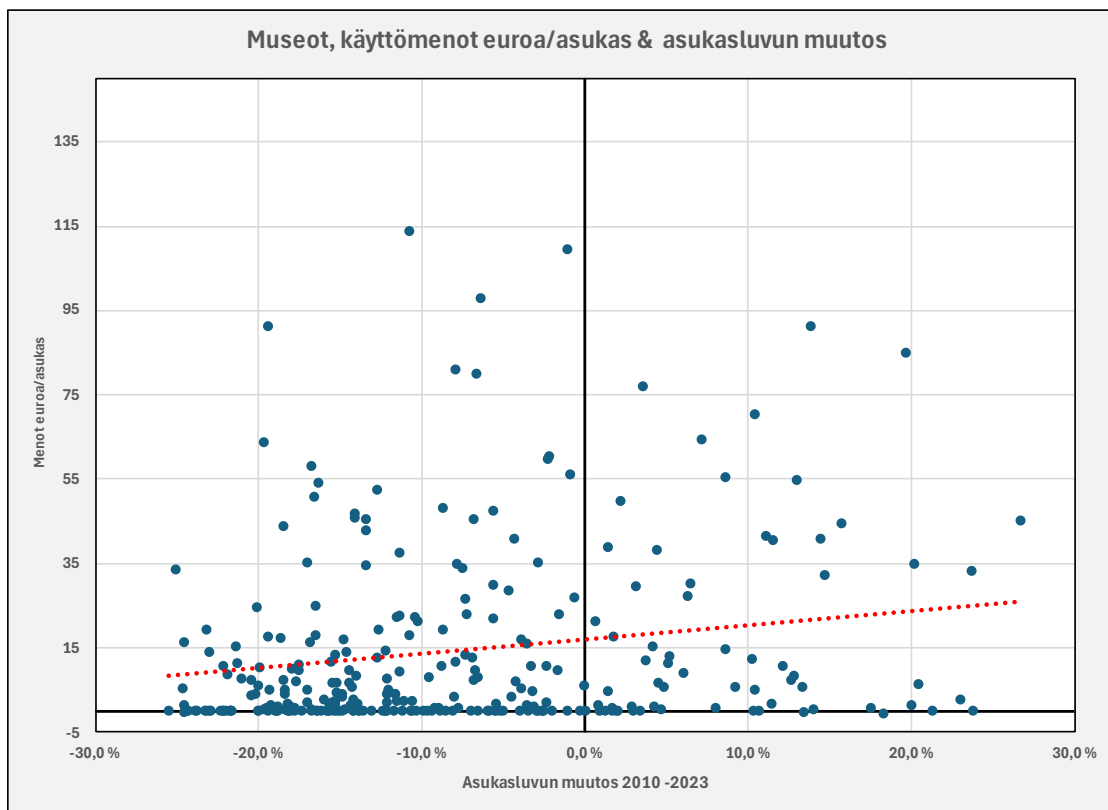
Nuorisopalveluissa pienet ja asukasluvultaan taantuvat kunnat ovat käyttäneet euroja enemmän nuorta kohden kuin kasvussa olevat, isot kunnat. Varsinkin aivan asukasluvultaan taantuneimmat yksittäiset kunnat ovat panostaneet nuorisopalveluihin huomattavasti suuria kuntia enemmän.



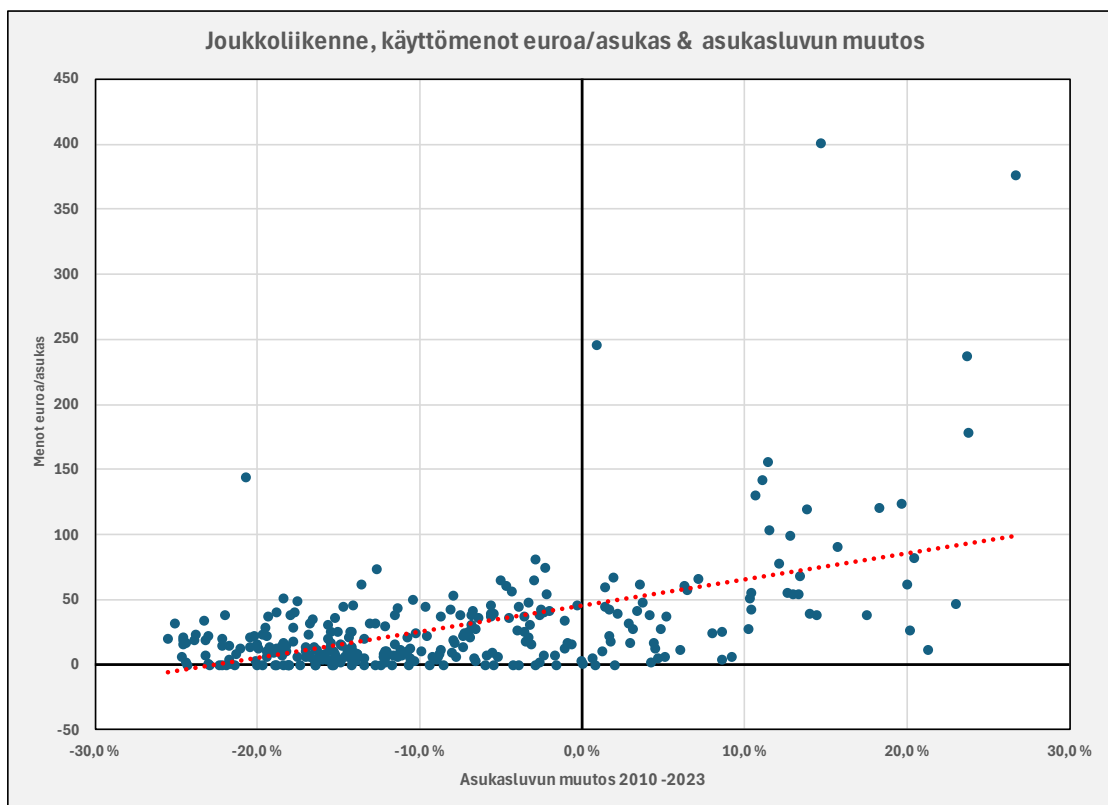
Kuva 7 Peruspalveluiden valtionosuuksien ulkopuolisista palveluista teatteri, tanssi ja sirkus, käyttömenot kunnissa euroa/asukas

Teatteri, tanssi ja sirkuspalvelut ovat selvästi isoja euromääräisiä panostuksia edellyttäviä palveluita. Koko ja kasvu johtavat keskimäärin pienempiä kuntia suurempiin panostuksiin – ja yksikkökustannuksiin. Pisteparvijoukko osoittaa kuitenkin sen, että useissa aivan pienimmissä ja asukasluvultaan taantuvissa kunnissa on suuret yksikkökustannukset tarkasteltavissa palveluissa. Oopperataloa ei voida rakentaa tuhannen asukkaan kunnan varoilla!

Sama logiikka toimii myös alla olevissa museopalveluissa.



Kuva 8 Peruspalveluiden valtionosuuksien ulkopuolisista palveluista museot, käyttömenot kunnissa euroa/asukas



Kuva 9 Peruspalveluiden valtionosuuksien ulkopuolisista palveluista joukkoliikenne, käyttömenot kunnissa euroa/asukas

Suurimmat ja kasvussa olevat kunnat käyttävät joukkoliikenteeseen huomattavasti enemmän varoja kuin muut kunnat – asukasluvultaan taantuneiden kuntien joukkoliikennepalvelut ovat kuihtuneet, mikä todellisuudessa vaikeuttaa esimerkiksi koulukyytejä ja johtaa asuinpaikan pakkovaihtamiseen työpaikan perässä. Toisaalta suurimmassa kasvussa olevien kuntien on kehitettävä joukkoliikennettä – pisteparven oikeassa reunassa, suurimpien yksikkökustannusten kuntien joukossa on erityisesti pääkaupunkiseudun suuria kaupunkeja ja kehyskuntia.

Käyttömenot euroa/yksikkö	Päiväkoti (VOS-palvelu)	Perusopetus (VOS-palvelu)	Kirjasto (VOS-palvelu)	Taiteen perusopetus (VOS-palvelu)	Muut peruspalvelut (VOS-palvelu)	Lukio (Ei VOS-palvelu)	Nuorisopalvelut (Ei VOS-palvelu)	Liikuntapalvelut (Ei VOS-palvelu)	Joukkoliikenne (Ei VOS-palvelu)
Minimi	0	0	0	-20	0	0	0	0	0
25% osuus	10 317	11 666	63	0	144	0	132	113	6
Mediaani	11 919	13 108	74	7	182	9 888	182	155	17
Keskiarvo	11 976	13 897	80	18	197	9 429	226	164	29
Keskihajonta	3 521	3 849	29	39	105	7 018	171	77	45
75% osuus	13 368	15 298	93	16	228	13 557	273	200	38
Maksimi	31 689	38 683	204	419	1 315	36 577	1 970	461	401
Riippuvuus asukaslukuun	0,059	-0,185	-0,138	0,017	-0,101	-0,017	-0,136	0,057	0,741
Riippuvuus kasvuun	0,027	-0,399	-0,209	-0,012	-0,179	-0,092	-0,322	0,030	0,473

Taulukko 7 Eräiden peruspalveluiden valtionosuuksilla rahoitettavien palveluiden ja muiden valtionosuuspalveluiden tilastotietoja – käyttömenot ja riippuvuudet kunnan kokoon ja kasvuun

1.5.3. Johtopäätös yksikkökustannusten hajonnasta

Tärkein asia on, että kaikki kunnat ovat pystyneet järjestämään peruspalveluiden valtionosuuspalvelut. Palveluiden yksikkökohtaisten käyttömenojen kesken on isoja eroja, joita ei täysin pysty perustelemaan kunnan koolla ja asukasluvun muutoksella.

Näin sosiaalinen oikeudenmukaisuus toteutuu – ainakin minimissään. Ongelmaksi aivan lähitulevaisuudessa on muodostua se, että palveluiden järjestäminen yksikköä kohden tulee hyvin kalliiksi, jolloin talouden näkökulmasta kunnille voi tulla ongelmia. Tämä havainto kohdistuu erityisesti suurimpaan kokonaisuuteen: varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen.

Tarkastelu osoittaa, että kunnat pystyvät panostamaan erilaisiin sosiaalista oikeudenmukaisuutta vahvistaviin palveluihin. Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden käsitteeseen kuuluu eniten sellaisia palveluita, jotka eivät rajoitu peruspalveluiden valtionosuuspalveluihin. Tämä palvelukokonaisuus rahoittuu kunnissa muillakin rahoitusmuodoilla kuin peruspalveluiden valtionosuudella. Kuntien omat tulot ovat erityisasemassa kasvavissa kunnissa.



1.6. Kokonaisuuksia mittaavan mittarin – mittariston muodostaminen

Kuntien peruspalveluiden ja muidenkin kuin peruspalveluiden ja sosiaalista oikeudenmukaisuutta mittaavien muuttujien välillä ei ollut tehtävissä johtopäätöstä, että johonkin peruspalveluun tai muuhun palveluun panostamalla voitaisiin kasvattaa sosiaalista oikeudenmukaisuutta. Valtionosuuskriteereiden ja sosiaalista oikeudenmukaisuutta mittaavien mittareidenkaan välillä ei ollut erityistä riippuvuutta. **Korostuuko sosiaalinen oikeudenmukaisuus tai epäoikeudenmukaisuus kuitenkin joissakin kuntaryhmissä?**

Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden – tai epäoikeudenmukaisuuden – mittareista on muodostettavissa koosteita, joilla saataisiin näkyville sosiaalisen oikeudenmukaisuuden eroavaisuuksia kuntaryhmien (tyyppikunnat, kuntakoko, maakunnat tms.) huolimatta siitä, kuinka paljon esimerkiksi peruspalveluihin käytetään rahaa. **Mittausta varten hahmoteltiin tässä kuvattavaa alustavaa indeksiä.**

Mittauksessa jokainen sosiaalisen oikeudenmukaisuuden mittarin (esimerkiksi asuminen) yksittäinen muuttuja indeksoitiin sen sijainnin perusteella koko kuntajoukossa (sijainti – järjestysluku akselilla hyvä – huono). Mittarin sisällä muuttujien sijaluvut laskettiin yhteen ja saatu summa indeksoitiin *painottamatta* mitään yksittäistä muuttujaa ja tämän saatu summa indeksoitiin. Saatiin esimerkiksi asumisen perusteella tehty asumisen sosiaalisen oikeudenmukaisuuden indeksi. Sama menettely kohdistettiin myös muihin osatekijöihin.

Lopuksi osatekijöiden sijaluvut laskettiin lopuksi yhteen ja tämä summa indeksoitiin, minkä tuloksena saatiin kaikkien viiden osatekijän indeksoituma summana sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kokonaisindeksi.

Tämän indeksin arvoon kohdistettiin riippuvuustarkastelu.

Jos joku valtionosuusperusteisen toiminnan käyttömeno osoittaisi riippuvuutta sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kokonaisindeksiin, voitaisiin tehdä sellainen johtopäätös, että esimerkiksi perusopetuksen panostus vaikuttaisi sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen kuntajoukon kuntalaisissa.

Vastaavasti jos joku erityisen valtionosuusperusteen mittari, esimerkiksi syrjäisyys - olisi riippuvuussuhteessa sosiaalisen oikeudenmukaisuuden indeksiin, voitaisiin vahvistaa syrjäisyyden merkitystä kuntien välisessä sosiaalisessa oikeudenmukaisuudessa.

Alla olevaan taulukkoon on koottu taulukon riveille eräitä peruspalveluiden valtionosuuspalveluita ja sarakkeille muodostetun indeksin osatekijöitä. Yhdelläkään indeksin osatekijällä tai yhteenlasketulla kokonaisindeksin arvolla ei näytä olevan riippuvuutta peruspalveluiden valtionosuuspalveluihin. Riippuvuutta ei ollut muihinkaan kuin peruspalveluihin eikä terveyden indeksiä lukuun ottamatta valtionosuuskriteereihinkään. Terveyden indeksin ja mediaani-ien ja syrjäisyydsluvun välillä oli molemmilla positiivinen riippuvuus. Kumpaankaan osatekijään ei kunnan keinoin voida vaikuttaa.

	Vapaa-aika	Terveys	Tulotaso	Asuminen	Työttömyys	Osallistuminen	Turvallisuus	Indeksi
Peruspalvelut (muut kuin vk, eo ja po)	0,12	0,11	0,11	0,19	-0,05	-0,03	-0,14	0,09
Varhaiskasvatus (pk, pp, mvk)	0,06	-0,02	0,04	-0,15	-0,08	0,05	0,05	-0,02
Päiväkotitoiminta	0,04	-0,01	-0,00	-0,15	-0,08	0,07	0,01	-0,04
Perhepäivähoito	0,10	0,10	0,10	0,08	-0,00	-0,02	-0,01	0,11
Muu varhaiskasvatus	0,05	-0,04	-0,00	-0,04	-0,02	-0,05	0,02	-0,03
Esiopetus	0,09	0,14	0,21	0,13	-0,02	-0,02	-0,15	0,11
Perusopetus	0,23	0,18	0,19	0,10	0,00	-0,05	-0,16	0,15
Kulttuuritoiminta	-0,04	-0,00	0,06	0,02	-0,06	0,11	0,06	0,05
Kirjastotoiminta	0,12	0,04	0,10	0,30	-0,08	-0,22	-0,30	-0,01
Taiteen perusopetus	-0,03	0,04	0,03	-0,05	-0,03	0,14	0,15	0,08
Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen asiantuntija	0,02	-0,06	0,00	0,14	0,04	0,03	-0,07	0,03
Ympäristönsuojelun lupa- ja valvontatehtävät	0,08	0,05	-0,00	0,05	-0,03	-0,07	-0,15	-0,02

Taulukko 8 Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden mittareista muodostetun indeksin riippuvuus nykyisiin peruspalveluiden valtionosuuspalveluihin (koko maa)

1.6.1. Indeksi ja kuntaryhmät

Indeksillä voidaan tarkastella myös kuntaryhmiä. Kulttuurin ja liikunnan indeksin parhaan arvon saivat kehyskunnat, heikoimman maakuntakeskukset. Paras terveyden indeksi oli kuntakuutosissa ja kehyskunnissa, heikoin seutukaupungeissa. Tulojen paras indeksi oli myös kehyskunnissa, heikoin kuutosissa. Asumisessa paras indeksi oli maakuntakeskuksissa, heikoin kuutosissa. Myös työttömyyden indeksin heikoin pisteytys tuli kuutosiin, parhaat arvot saivat muut kunnat ja kehyskunnat. Osallistuminen ja turvallisuus olivat niin ikään parhaat muissa kunnissa ja kehyskunnissa. Näissä taas maakuntakeskukset ja kuutoset saivat heikoimmat arvot.

	Kulttuuri ja liikunta	Terveys	Tulot	Asuminen	Työttömyys	Osallistuminen	Turvallisuus, syrjäytyminen	Indeksi
Kuutoset	112	54	150	180	199	145	250	1 089
Maakuntakeskus	299	140	208	83	218	203	234	1 127
Seutukaupunki	124	181	173	110	137	188	187	1 099
Kehyskunta	30	94	77	130	169	141	167	920
Muut	164	149	145	166	134	125	115	998

Taulukko 9 Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden mittareista muodostetun indeksin riippuvuus nykyisiin peruspalveluiden valtionosuuspalveluihin kuntatyypeittäin

Kuntatyypeittäin heikomman indeksin pisteluvun saivat kuntakuutoset ja maakuntakeskukset. Kehyskunnilla oli paras kokonaisindeksi.

	Kulttuuri ja liikunta	Terveys	Tulot	Asumi- nen	Työttö- myys	Osallis- tuminen	Turvallisuus, syrjäytyminen	Indeksi	Järjes- tys
Uusimaa	139	64	95	169	189	154	209	1 019	9
Varsinais-Suomi	142	100	90	137	105	104	116	794	3
Satakunta	146	137	150	114	157	110	170	984	8
Kanta-Häme	140	108	123	145	138	157	135	946	6
Pirkanmaa	146	147	127	128	146	109	147	950	7
Päijät-Häme	121	150	174	83	186	152	188	1 054	11
Kymenlaakso	138	164	196	54	204	195	205	1 157	15
Etelä-Karjala	157	143	181	48	126	126	110	890	4
Etelä-Savo	170	165	201	79	181	158	191	1 146	14
Pohjois-Savo	146	234	173	114	182	209	183	1 242	17
Pohjois-Karjala	176	207	220	172	227	221	155	1 377	18
Keski-Suomi	156	167	174	175	168	159	147	1 146	13
Etelä-Pohjanmaa	138	182	181	139	89	98	97	922	5
Pohjanmaa	163	45	57	140	71	52	63	590	1
Keski-Pohjanmaa	119	98	102	134	103	83	87	726	2
Pohjois-Pohjanmaa	125	171	141	231	129	159	137	1 093	12
Kainuu	132	221	167	123	122	243	194	1 202	16
Lappi	147	158	154	181	125	172	107	1 044	10

Taulukko 10 Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden mittareista muodostetun indeksin riippuvuus nykyisiin peruspalveluiden valtionosuuspalveluihin maakunnittain

Maakunnittain parhaan kokonaisindeksin saivat Pohjanmaan, Varsinais-Suomi ja Keski-Pohjanmaa. Heikoimmat indeksin arvot tulivat Pohjois-Karjalaan, Pohjois-Savoon ja Kainuuseen.

Kuntakoon mukaan indeksillä mitaten parhaan indeksin arvon saivat keskikokoiset kunnat, joiden asukasmäärä vaihteli välillä 10 000–40 000 asukasta. Väliin mahtuu kuntatyyppin mukaista mittausta mukaillen myös seutukaupunkeja ja kehyskuntia. Suurimmissa kunnissa sosiaalinen oikeudenmukaisuus tai kestävyys heikkenee. Tämänkin havainto noudattaa kuntatyyppin mukaista tarkastelua.

	Kulttuuri ja liikunta	Terveys	Tulot	Asumi- nen	Työttö- myys	Osallis- tuminen	Turvallisuus, syrjäytyminen	Indeksi
- 2000	186	145	154	196	138	96	84	998
2000 - 5000	163	164	157	166	134	128	118	1031
5000 - 10000	140	153	131	136	134	159	148	1001
10000 - 20000	129	133	139	123	146	156	165	992
20000 - 40000	112	124	119	102	148	164	198	967
40000 - 100000	87	112	130	86	206	203	228	1052
100000 -	92	90	184	132	224	179	244	1145

Taulukko 11 Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden mittareista muodostetun indeksin riippuvuus nykyisiin peruspalveluiden valtionosuuspalveluihin kuntakoon mukaan

1.7. Sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja segregaatio?

Segregaation, sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja sosiaalisen kestävyyskäsitteet liittyvät toisiinsa, mutta niillä on omat erityispiirteensä ja tavoitteensa. Sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja siihen liittyvä sosiaalinen kestävyys ovat enemmän yläkäsitteitä kuin segregaatio ja sosiaalista oikeuden mukaisuutta ja kestävyyttä edistämällä voidaan poistaa segregaatiot.

Segregaatio tarkoittaa väestöryhmien eriytymistä eri alueille tai yhteisöihin. Segregaatio on ongelma, jos se luo epätasa-arvoisia olosuhteita ja vähentää mahdollisuuksia. Segregaatio vähentää eri ryhmien välistä vuorovaikutusta ja voi rajoittaa sosiaalista liikkuvuutta, koska alueelliset erot vaikuttavat esimerkiksi ihmisten mahdollisuuksiin koulutukseen, työpaikkoihin ja sosiaalisiin verkostoihin. Segregaatio on ilmiö, joka voi heikentää sosiaalista oikeudenmukaisuutta ja sosiaalista kestävyyttä.

Sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja sosiaalinen kestävyys puolestaan pyrkivät luomaan tasavertaisempia ja kestävämpiä yhteiskuntia, joissa kaikilla on mahdollisuus hyvinvointiin ja osallisuuteen. Sosiaalisesti oikeudenmukaisessa yhteisössä kaikilla on tasavertaiset mahdollisuudet ja oikeudet riippumatta heidän taustastaan, taloudellisesta asemastaan tai asuinpaikastaan. Yhteiskunnan rakenteiden olisi oltava oikeudenmukaisia, turvallisia ja niiden olisi tuettava ihmisten osallisuutta sekä hyvinvointia pitkällä aikavälillä. Sosiaalisesti oikeudenmukainen yhteisö pyrkii oikeudenmukaisuuteen resurssien, kuten tulon, koulutuksen, terveydenhuollon ja asumisen jakautumisessa. Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden tavoitteena on vähentää eriarvoisuutta ja tukea niitä, jotka ovat yhteiskunnassa heikommassa asemassa.

1.7.1. Segregaatio

Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden käsitettä lähellä on (sosiaalinen) segregaatio, **eriytyminen** tai **eristäminen**. Käsite on käytetty usein yhteiskuntatieteissä ja biologiassa, missä se voi ilmetä eri tavoilla. Sosiaalinen segregaatio viittaa usein eri sosiaalisten ryhmien, etnisten ryhmien tai sukupuolten eriytymiseen omille alueilleen tai omiin ryhmiinsä. Segregaatioon vaikuttavat esimerkiksi taloudelliset erot, koulutusvalinnat ja etninen tausta. Kaupunkimaantieteessä segregaatio tarkoittaa usein sitä, että eri sosiaaliset ryhmät asuvat eri alueilla kaupungin sisällä.

Tästä segregaatiodista esimerkkinä voidaan pitää Suomessakin suurimpia kaupunkeja, joissa on havaittavissa alueellista eriytymistä asumisen suhteen. Segregaatiota selittää esimerkiksi koulutus- ja tulotaso, jotka näkyvät esimerkiksi asumistyyppien valinnassa ja siinä, missä lapset käyvät koulua. Myös maahanmuutto näkyy asuinalueiden valinnassa.

Segregaatio voi olla sekä horisontaalista (ei kytköstä rahaan tai valtaan) että vertikaalista (kytkös taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen valtaan).

Segregaatio voi ilmentyä konkreettisesti tuloerojen kasvun ja alueellisen eriytymisen vuoksi. Tyttöjen hakeutuminen lukioon ja poikien ammattikouluun voivat lisätä koulutuksellista segregaatiaa ja maahanmuuttajien keskittyminen joillekin tietyille alueille kunnissa voi johtaa

etniseen segregaatioon. Segregaatio voi näkyä alueellisesti esimerkiksi työttömyyden ja mielenterveysongelmien keskittymisen vuoksi.

Segregaatiota tutkitaan tilastollisilla analyyseillä, kvalitatiivisesti, tai esimerkiksi sosiaalisen verkostanalyysin tai politiikka-analyysin avulla. Tilastotutkimusta edeltää ilmiön operationalisointi ja sitä mittaavien mittareiden kehittäminen. Mittarit ovat eri kuin sosiaalista oikeuden mukaisuutta tutkittaessa, koska ilmiökin on eri.

Mittareita voivat olla erilaisuusindeksi (kuvaa, kuinka tasaisesti kaksi eri väestöryhmää jakautuu alueelle); Gini-kerroin (mittaa tuloeroja, mutta sitä voidaan soveltaa myös segregaatian tutkimiseen; entropiaindeksillä mitataan alueen monimuotoisuutta; keskimääräinen naapuruusindeksi tarkastelee, kuinka monipuolinen väestörakenne on yksilön välittömässä ympäristössä, ja paikkatietoanalyysit kartoittavat ja visualisoivat segregaatian ilmenemistä eri alueilla.

Sosiaalinen oikeudenmukaisuus tarkastelee kuntaa enemmän kokonaisuuksina, segregatio menee alueiden sisään. Segregaation mittaamiseen tarkoitettu data on vaikeammin saatavissa kuin sosiaalisen oikeudenmukaisuuden mittaukseen ja kattavaa koko maan kuntakohtaista aineistoa ei ole saatavilla. Mittarit ovat myös usein sellaisia, että yksittäinen kaupunki on se alue, jota tutkitaan, ei perinteinen aluemaantieteen käsitteen alue.

1.7.2. Millainen segregatio on suomalaisissa kunnissa?

Suomalaisten kuntien keskinäinen segregatio on eri kuin kuntien sisäinen segregatio. Alla olevaan taulukkoon on koottu joitakin elementtejä kuntien välisestä segregatiosta niin, että rajaava tekijä on asukasluvun muutos. Asukasluvultaan taantuva tai pieni kunta **ei välttämättä ole** kaikilta osa-alueiltaan heikompi kuin asukasluvultaan kasvussa oleva kunta, mutta pelkistäminen tässä yhteydessä on paikallaan. Myös isoissa kunnissa on taloudellisia ongelmia ja samassa kuntaryhmässä kunnat saattavat poiketa toisistaan. Kasvu ja ikärakenteen nuoruus tuovat kuitenkin otollisen ympäristön elinvoiman kasvattamiselle, vaikka ikärakenteeltaan nuorekkaassa kasvukunnassakin voi olla erilaista sisäistä segregatiota ja sosiaalista epäoikeudenmukaisuutta.

	Asukasluvultaan kasvava – kasvu keskittyy	Asukasluvultaan taantuva – taantuvien kuntien määrä kasvaa
Koko	Iso, isompi, maksimi lähes 700.000 asukasta	Pieni, pienempi, minimi alle 700 asukasta
Maantiede	Eteläinen ja läntinen Suomi	Pohjoisempi ja itäisempi Suomi
Ikärakenne, huoltosuhde, sairastavuus	Ikärakenteeltaan nuori, edullinen huoltosuhde, minimi mediaani-ikä noin 30 vuotta, sairastavuus vähäisempää	Ikärakenteeltaan vanhempi, heikko huoltosuhde, maksimi mediaani-ikä yli 60 –vuotta, sairastavuus korkeampi
Peruspalveluiden palvelurakenne	Edullisempi, kasvu tuo yksikkökustannuksiin säästön mahdollisuuden	Kallis, iso nettokäyttökustannus/yksikkö, sopeutus on vaikeaa
Muut palvelut	Monipuolisempi, isompi panostus elinvoimaan ja vapaa-aikaan, muut	Pienempi kokonaisuromääräinen panostus, vaikka yksikkökustannus olisi oikeasuuntainen (liikunta, nuorisot)
Elinvoima	Jossain määrin mahdollisuus vireyttää	Vaikea vahvistaa omilla tuloilla – sattumalla suuri merkitys
Investoinnit	Paljon investointeja, myös elinvoimainvestointeja, konsernin merkitys suuri, leasing, kyky investoida	Pakollisia korjausinvestointeja, alaskirjauksen riski, heikompi kyky investoida varsinkaan elinvoimaan.
Kuntalaisten tulotaso, varallisuus	Hyvä/tydyttävä – omistusasuminen	Heikko/tydyttävä – vuokra-asuminen
Verovara (kunnan)	Hyvä/tydyttävä	Heikko/tydyttävä
Muut tulot kuin verorahoitus	Omia tuloja, joilla rahoittaa rakentamista ja varsinaisia palveluita	Ei omia tuloja – kauppa ei käy.. Palvelut rahoitetaan verorahoituksella.
Koulutustaso	Parempi	Heikompi
Vieraskielisyys	Enemmän/paljon	Vähemmän/ei lainkaan
Kunnan rakenne	Tiivis rakenne	Harva asutus
Konserni	Toimintaa tukeva ja myös vaarantava konserni	Riskinen konserni
Kuntien palveluiden - varsinaiset ja tukipalvelut - rahoitus	Mahdollistettava kasvua – haittaako kuntien keskinäinen kilpailu tilannetta?	Sekä tukipalveluiden että varsinaisten palveluiden nykyrakenteissa edellyttäisi lisärahoitusta

Taulukko 12 Eräitä kuntien välisen segregaatian tunnusmerkkejä

Suomalaisissa kunnissa segregaatio ilmenee erityisesti asumisen, koulutuksen ja tulojen perusteella. Vaikka Suomi on kansainvälisesti katsottuna melko tasa-arvoinen maa, segregaatio väestön alueellisena eriytymisenä on kasvanut suurimmissa kaupungeissa viime vuosikymmenten aikana. Aiemmin todettiin, että eriytymiseen vaikuttavat pääosin taloudelliset, sosiaaliset ja etniset tekijät.

Eriytyminen voi tuottaa alueellista epätasa-arvoa, heikentää alueiden turvallisuutta ja yhteisöllisyyttä sekä vähentää sosiaalista liikkuvuutta. Suomessa segregatiota on pyritty hillitsemään erilaisin keinoin, kuten tukemalla erityisesti matalamman tulotason alueiden koulutusta ja asuntopoliittia.

Tuloerojen kasvu on kiihdyttänyt segregatiota. Hyvin toimeentuleva väestönosa pystyy maksamaan korkeita hintoja asunnoista kasvukeskuksissa, kun taas pienituloisilla on yhä vaikeampaa löytää kohtuuhintaisia asuntoja. Maahanmuuton voimakas kasvu on lisännyt eräissä suomalaisissa kaupungeissa etnistä segregatiota.

Edellisiin segregaatian ilmentymiin on vaikea puuttua suomalaisissa kunnissa ainakaan kunnan omin voimin tai peruspalveluilla.

1.7.3. Voidaanko segregaatio poistaa ja kasvattaa sosiaalista oikeudenmukaisuutta peruspalveluiden valtionosuusrahoitteisten palveluiden avulla?

Sosiaalinen oikeudenmukaisuus pyrkii poistamaan segregaatian vaikutuksia ja ehkäisemään sen syntymistä varmistamalla kaikille yhtäläiset mahdollisuudet elämän eri osa-alueilla.

Alueellinen eriytyminen voi heikentää yhteiskunnan sosiaalista yhtenäisyyttä ja lisätä sosiaalista kuormitusta. Kestävä yhteiskunta pyrkii minimoimaan eriarvoisuuden ja lisäämään joustoa, jolloin ihmiset eri taustoista voivat elää turvallisesti ja vaikuttaa yhteiskuntaan.

Segregaation poistaminen on siis yksi sosiaalisen oikeudenmukaisuuden tavoite, mutta sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja kestävyys kattavat myös muita periaatteita, kuten yleisesti ottaen tasavertaiset mahdollisuudet, ympäristön suojelun ja tulevaisuuden hyvinvoinnin turvaaminen. Segregaation poistaminen ja toisaalta sosiaalisen oikeudenmukaisuuden lisääminen vaativat erilaisia toimenpiteitä ja yhteistyötä – eikä panostuksesta huolimatta aina ole saavutettavissa optimaalista tilaa.

Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden tarkastelussa ei havaittu riippuvuutta peruspalveluiden panostuksissa ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden mittareissa. Peruspalveluista puhuttaessa on todennäköistä, että peruspalveluita huomattavasti vähentämällä tai lähes kokonaan poistamalla kasvatetaan sekä segregaatiota, mutta myös sosiaalinen oikeudenmukaisuus kärsii.

Sillekään ei liene eksaktia rajaa, kuinka paljon kunnan on järkevää panostaa peruspalveluihin laatua lisäämällä tai tarjontaa kasvattamalla kilpaillessaan muiden kuntien kanssa asukkaista¹.

Kuntien keskinäinen kilpailu voi pahimmassa tapauksessa kasvattaa kuntien välistä segregaatiota ja heikentää niiden taloutta: jos toinen kunta on juuri sopeutussyistä lopettanut vapaaehtoisen palvelun kotihoidontuen kuntalisästä ja naapurikunta ottaa sen uskoakseen palvelun laatua kasvattavana tekijänä käyttöön, voi syntynyt ristiriitatilanne tulla lopulta kummallekin kalliiksi.

Vaikka tilastotarkastelussa ei ollut havaittavissa riippuvuutta palveluihin panostuksen ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kesken, voitaneen niiden keinoin ainakin teoriassa vähentää segregaatiota ja kasvattaa sosiaalista oikeudenmukaisuutta.

Segregaation poistamiskeinoina pidetään usein **asunto- ja kaavoituspolitiikkaa, koulutuksellista tasa-arvoa, sosiaalipalveluiden kokonaisuutta, yhteisöllisyyden**

¹ Tieboutin teoria, "Tieboutin malli" tai "paikallinen julkishyödykemalli", on Charles Tieboutin taloustieteellinen teoria, joka käsittelee paikallisten julkishyödykkeiden tarjontaa ja kysyntää. Teorian mukaan ihmiset "äänestävät jaloillaan" ja valitsevat asuinpaikkansa julkisten palvelujen ja verotuksen tason perusteella. Teoria edellyttää sitä, että on oltava todellinen ja uskottava valinnan mahdollisuus, jolloin ihmiset voivat valita itselleen parhaiten sopivan alueen. Kilpailu alueiden välillä johtaisi tehokkaampaan julkishyödykkeiden tarjontaan, koska alueet pyrkivät houkuttelemaan asukkaita tarjoamalla heille haluamiaan palveluja ja verotustasoja. Kun 2010-luvulla tavoiteltiin isoa kuntarakennemuutosta usein varsinkin kehyskunnissa viitattiin teoriaan ja kuntien keskinäisen kilpailun tervehdyttävään voimaan.

kasvattamista sekä ennakkoluulojen poistamista. Nämä keinot voivat osittain toimia myös sosiaalisen oikeudenmukaisuuden vahvistamisessa.

Asuntopolitiikassa **kunnan peruspalveluilla** ei ole olennaista merkitystä, koulutuksellisen tasa-arvon edistäminen toteutuu varhaiskasvatuksen, esiopetuksen ja perusopetuksen avulla, sosiaalipalvelukokonaisuus on rajattu selkeästi kunnilta hyvinvointialueille. Yhteisöllisyyden kasvattaminen, ennakkoluulojen poistaminen ja yhteisöllisyyden tukeminen voidaan liittää kaikkeen toimintaan osana yleistä kasvatustyötä.

Peruspalveluihin kuuluva kulttuuritoiminta, taiteen perusopetus ja hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen sekä ympäristönsuojeluun liittyvä lupa- ja valvonta voivat kasvattaa yhteisöllisyyttä, tukea asuntopolitiikkaa ja poistaa ennakkoluuloja ja vahvistaa elinvoimaa, mutta panostus näihin palveluihin on varsinkin pienissä kunnissa euromääräisesti hyvin pieni – ja vaarantuu edelleen talouden heikentyessä. Pieni panostus ei välttämättä kasvata panostuksen vaikuttavuutta.

Vuoden 2025 alusta kunnille siirtyvä uusi kuntien peruspalvelu, työllisyyden hoitaminen on todennäköisesti keino, jolla voidaan poistaa segregatiota ja samalla kasvattaa sosiaalista oikeudenmukaisuutta. Tämä on myös tähän kokonaisuuteen kuuluva tutkimuksen osa, joka vaatii syventämistä pian uudistuksen toteuduttua, ei välttämättä vasta muutaman vuoden kuluttua.

TE-palveluiden vaikutuksia seuraavan mittariston on oltava moniulotteinen, on pystyttävä yhdistämään muuttuva palveluntarve ja kuntien resursointi, taustalla vaikuttavien olosuhteiden muutos ja tämän taustalla insentiivit järjestää tai olla järjestämättä palvelua – ja mittariston osatekijöiden on oltava jatkuvasti päivittyvää julkista dataa.

Muissa kuin peruspalveluissa oli havaittavissa isompia riippuvuuksia, mutta se, mikä oli olosuhteen syy, mikä seuraus, jäi selvittämättä. Muissa kuin peruspalveluissa olisikin laajempi mahdollisuuksien kirjo vähentää segregatiota ja kasvattaa sosiaalista oikeudenmukaisuutta.

Asuntopolitiikassa kaavoituksella ja rakennusvalvonnalla ja kunnan järjestämillä vuokra-asunnoilla on mahdollisuus poistaa segregatiota ja todennäköisesti kasvattaa sosiaalista oikeudenmukaisuutta, koulutuksellinen tasa-arvo toteutuu peruspalveluita täydentäen aamu- ja iltapäivätoiminnalla sekä toisen asteen koulutuksella (lukio, ammatillinen koulutus) ja esimerkiksi kansalaisopistopalvelulla ja yleissivistystä kasvattavilla museopalveluilla.

Yhteisöllisyyden ja terveyden, elinvoiman, kasvattaminen voisi tehostua nuorisopalveluilla, liikuntapalveluilla ja erilaisilla kulttuuripalveluilla (teatteri, orkesteri, tanssi, sirkus jne). Näiden palveluiden avulla voitaneen poistaa myös ennakkoluuloja. Muissa palveluissa on useita palveluita, joiden avulla **kunnan** tulotaso voidaan vahvistaa ja **keventää verorahoituksen tarvetta** varsinaiseen palvelutuotantoon (satamat, pysäköinti, tila- ja vuokrauspalvelut, maaomaisuuden hallinta, maa- ja metsätilat, muut omat tulot).

Kunnan yleishallinto, joka sekään ei kuulu peruspalveluihin, sisältää paljon palveluita, joiden avulla voidaan kasvattaa yhteisöllisyyttä ja osallisuutta päätöksentekoon sekä äänestyskäyttäytymiseen. Näistä palveluista voidaan nostaa esille myös yhteisöllisyyttä ja osallistumisen tunnetta vahvistavat demokratiapalvelut.

Kunnat voivat myös panostaa elinkeinopalveluiden avulla alueelliseen yritystoimintaan ja sitä kautta avustaa TE-palveluita ja vahvistaa kunnan tulopohjaa. Liikenneväylät ja joukkoliikenne oikein panostettuina ja kohdistettuina voisivat vähentää segregatiota ja kasvattaa sosiaalista oikeudenmukaisuutta sekä kunnan sisällä että kuntien välillä. Vesihuolto, jätehuolto ja energiahuolto voivat oikein johdettuina olla rahoitusta keventäviä toimintoja sen lisäksi, että ne vahvistavat kunnan elinvoimaa yleisestikin.

Kuntien antama taloudellinen tuki ja veropolitiikka on rajattu kunnilta pois sekä EU-lainsäädännöllä että kuntien ja valtion työnjaossa.

1.7.4. Yhteenveto

Kuntien alueilla ja kuntien kesken on havaittavissa sekä sosiaalista epäoikeudenmukaisuutta että segregatiota ja molempien pelätään/ennakoidaan(?) lisääntyvän. Tehty selvitys osoittaa, että teemojen vahvistaminen ja epäkohtien poistaminen valtionosuusrahoitteisilla palveluilla on vaikeaa, koska riippuvuutta palveluihin käytettyjen panostusten ja valittujen mittareiden kesken ei ole.

Muissa kuin valtionosuusperusteisissa peruspalveluissa oli hiukan riippuvuutta palvelun ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kriteerin välillä, mutta niissäkään mikään valittu mittari ei korostunut. Valituilla mittareilla ja valtionosuuskriteereillä ja erällä kokonaisuuteen muutoin liittyvillä yleismittareillakaan ei ollut riippuvuutta sosiaalisen oikeudenmukaisuuden mittareihin.

Uusi, vuoden 2025 alusta käynnistyvä kuntien peruspalvelu, TE-palvelut, voi muuttaa tarkastelua.

Kokonaisuudesta muodostettu mittaristo, indeksi, osoitti kuitenkin eri kuntaryhmissä, kuinka sosiaalinen oikeudenmukaisuus jakoi kuntia toisistaan. Tätä tarkastelua jalostamalla voitaisiin muuttaa kuntien toimintoja esimerkiksi niin, kuinka kuntien tehtävät **eriytyisivät kunnan koon tai kuntatyyppin mukaan**. Ongelmat vaikuttavat keskittyneen tiettyihin kuntaryhmiin.

Kun tarkasteluun lisättiin segregatio, oli havaittavissa, että segregatian poistamiseen tähtääviä toimenpiteitä ei voitaisi olennaisesti edistää yksinomaan peruspalveluiden valtionosuuspalveluilla. Sitä vastoin muissa kuin peruspalveluiden valtionosuuspalveluissa voisi olla toimintoja, joilla kokonaisuutta voitaisiin edistää. Kokonaisuus ratkaisee.

Elinkeinoelämän ja yritysten suoranaiseen taloudelliseen tukemiseen ja verotukseen liittyvissä kokonaisuuksissa kunnilla ei ole vaikuttamismahdollisuutta.

Erityisesti kuntien kanssa käydyissä keskusteluissa ilmeni odotus siitä, että peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmän uudistaminen tasapainottaisi kuntien taloutta. Tämä oli selvä yliodotus: peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmä ei muuttamattomana tai muutettunakaan riitä sopeuttamaan taloutta tai vahvistamaan kuntien investointikykyä. Tarvitaan kokonaistarkastelu kaikista palveluista ja niiden suorasta rahoituksesta sekä koko valtionosuusjärjestelmän ja muun verorahoituksen uudistamisesta – jopa kuntarakenteesta tai kuntien toimintojen eriyttämisestä. Sama pätee sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen tai segregatioon: näiden kehittämiseen tarvitaan myös kokonaisuuden, ei vain pienen osakokonaisuuden uudelleen valmistelu.