



VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
FINANSMINISTERIET

## LIITE 2

# Suomen julkisen hallinnon rakenne

Aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarinen selvitystyö.  
Hallintopolitiikka (Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2021:1)

# Aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarinen selvitystyö

Liite 2 Suomen julkisen hallinnon rakenne



## Sisältö

<b>1</b>	<b>Valtionhallinnon rakenne ja organisaatiot.....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Kunnat ja kuntayhtymät.....</b>	<b>9</b>
2.1	Kuntien tehtävät .....	10
2.2	Kuntien yhteistoiminta .....	11
2.3	Maakuntien liitot .....	12
2.4	Kuntien muita keskeisiä tehtäviä ja niiden organisointimalleja.....	13
<b>3</b>	<b>Julkisen hallinnon rahoitus- ja ohjausjärjestelmät.....</b>	<b>15</b>
3.1	Valtio .....	15
3.2	Kunnat.....	16
<b>4</b>	<b>Julkisen hallinnon henkilöstö .....</b>	<b>17</b>

## LUKIJALLE

Suomen julkinen hallinto koostuu pääasiassa valtion keskus-, alue- ja paikallishallinnosta sekä kuntien kansanvaltaisesta itsehallinnosta.

Muuhun julkiseen hallintoon kuuluvat kirkollishallinto sekä välillinen julkinen hallinto. Väliilliseen julkiseen hallintoon kuuluvat julkista valtaa käyttävät laitokset, yhteisöt ja säätiöt kuten Kansaneläkelaitos, Suomen Pankki, Työterveyslaitos, Suomen metsäkeskus, yliopistot, Suomen Asianajajaliitto ja Finnvera Oy.

Koska käsillä olevassa parlamentaarisessa selvitystyössä on hallitusohjelman mukaisesti tarkoitus selvittää, mitä tehtäviä kunnilta, kuntayhtymiltä ja valtiolta voitaisiin siirtää maakunnille, keskitytään tässä liitteessä kuvaamaan tarkemmin edellä todetuista erityisesti valtion keskus-, alue- ja paikallishallinnon ja siten valtion virastokentän sekä kuntien rakennetta ja organisointia.

# 1 Valtionhallinnon rakenne ja organisaatiot

Valtion hallinto jakautuu yhteensä 14 hallinnonalaan, näihin kuuluviin 65 kirjanpitoyksikköön sekä edelleen näihin kuuluviin 127 tulosohjattuun virastoon (tilanne 1.1.2020)<sup>1</sup>. Virastojen ja laitosten tehtävät ja koko vaihtelevat. Hallintotehtävien hoidon lisäksi ne huolehtivat muun muassa sisäisestä ja ulkoisesta turvallisuudesta, tilastotuotanto-, tietohallinto- ja rekisteröintitehtävistä sekä määrätyn toimialan kehittämisestä ja alan tuottaman tiedon välittämisestä koko yhteiskunnan käyttöön. Osa virastoista ja laitoksista toimii valtion tutkimuslaitoksina. Henkilöstöä valtionhallinnossa on kaikkiaan noin 75.000 ja virastojen toiminnan nettomenot ovat olleet viime vuosina vuosittain noin 6,1-6,5 miljardia euroa.

Valtion keskushallinto muodostuu ministeriöistä ja niiden hallinnonaloille sijoittuvista valtakunnallisista virastoista ja laitoksista. Ministeriöitä on 12 ja näiden alaisia keskushallinnon virastoja noin 60. Kunkin keskushallinnon viraston tehtävät muodostuvat pääsääntöisesti hallinnonalan ministeriön lainsäädännön mukaisista tehtävistä, mutta useat virastot hoitavat myös merkittävässä määrin muiden ministeriöiden lainsäädännön mukaisia tehtäviä.

Valtion aluehallintoviranomaisina toimii kuusi valtiovarainministeriön hallinnonalan aluehallintovirastoa (AVI) sekä 15 työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta (ELY-keskus). Valtion aluehallinnon virastot ovat monialaisia, toisin sanoen ne hoitavat useamman hallinnonalan lainsäädännön mukaisia tehtäviä ja myös niiden ohjaukseen osallistuu useampia ministeriöitä tai keskushallinnon virastoja. Useilla aluehallinnon virastojen tehtävillä on myös hyvin tiiviit liittymäpinnat keskushallinnon virastojen sekä kuntien tehtäviin. Aluehallintovirastot ja ELY-keskukset saattavat esimerkiksi osallistua samaan suunnittelu- tai lupaprosessiin tai lausua hallintoasiassa, jossa toinen valtion viranomainen tai kunta on toimivaltainen tai valvoa toisen toimijan luvittamaa toimintaa.

Monia valtion aluehallinnon tehtäviä on 2010-luvulla koottu alueellisesti harvempien virastojen tehtäviksi tai yhden viraston valtakunnalliseksi tehtäväksi, mikä on muuttanut niiden toimialueita laajastikin ja hämärtänyt keskushallinnon ja aluehallinnon välistä rajanvetoa. Aluehallintovirastoalueita on tehtävistä riippuen pääsääntöisesti kuusi, viisi tai neljä. ELY-keskukset puolestaan hoitavat tehtäviä muun muassa

---

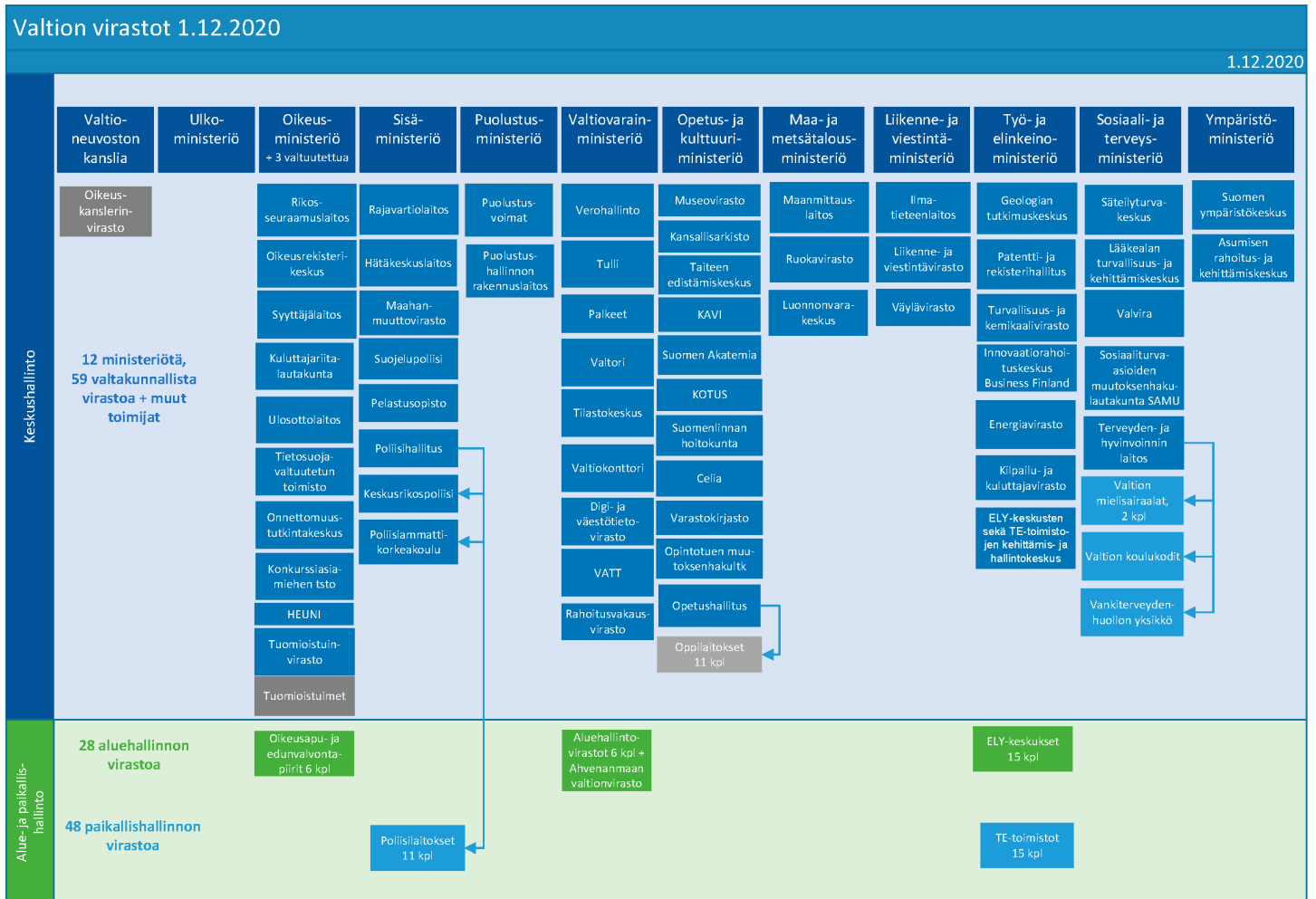
<sup>1</sup> <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrl-joiZjU3OWFmZGYtMGF5Yy00NTVhLTllY2MtZjE0NmQzNzc1YTJiliwidCI6ljdmTRk-ZmE0LWMwZmMtNDcyNS05ZjA0LTc2YTQ0M2RIYjA5NSlslmMiOjh9>, viitattu 21.12.2020.

15, 9, 6 ja 4 aluejaoilla. Lisäksi kaikilla ELY-keskusten vastuualueilla on valtakunnallisia erikoistumistehtäviä. Esimerkiksi ELY-keskuksissa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan rakennerahasto- ja yritystukitehtävät hoidetaan viidentoista ELY-keskuksen sijasta neljässä keskuksessa ja maanteiden kunnossapidon ja rakennuttamisen hankintaa koskevat tehtävät yhdeksän liikenne ja infrastruktuuri –asioissa toimivaltaisen ELY-keskuksen sijasta neljässä. Kalataloustehtäviä ja vesitaloustehtävien hoitoa on keskitetty kolmelle ELY-keskusalueelle, minkä lisäksi yksittäisiä luonnonvaratalouden tehtäviä on keskitetty valtakunnallisesti. Tehtäviä on keskitetty ennen kaikkea toiminnan tehostamiseksi ja yhdenmukaistamiseksi sekä tehtävien vaatiman asiantuntijuuden turvaamiseksi. Toisaalta monilla keskusvirastoilla on tehtäviä, joihin sisältyy jokin alueellinen näkökulma. Nykyinen valtionhallinnon rakenne onkin historian saatossa syntynyt, kun eri aikoina ja erilaisista syistä jonkin alueellisen näkökulman sisältäviä tehtäviä on annettu joko keskushallinnon viraston tai aluehallinnon viraston hoidettavaksi.

Valtion paikallishallinnon viranomaisina toimivat 11 poliisilaitosta sekä 15 työ- ja elinkeinotoimistoa. Valtionhallinnon virastokentän rakenne- ja organisaatiomuutoksissa ovat painottuneet viime vuosikymmeninä toimintojen valtakunnallistaminen ja virastokoon kasvu. Muun muassa toimintojen digitalisointi ja verkkoasioinnin lisääntyminen ovat mahdollistaneet suurempien virastojen muodostamisen.

Kehityksen seurauksena valtion paikallishallinnon käsite onkin tosiasiallisesti vanhentunut eikä sen avulla ole enää mahdollista hahmottaa rakenteen kokonaisuutta kattavasti ja analyttisesti. Kehityksen tulos on nähtävissä selvänä kuvassa 1. Vielä 1990-luvulla valtion paikallishallintoon luettuja maistraatteja, verotoimistoja, paikallisia syyttäjiä ja ulosottoa ei organisatorisesti ole enää olemassa samassa muodossa, vaan paikallisen toimivallan organisaatiot on kaikissa näissä tapauksissa sulautettu osaksi suurempia valtakunnallisella toimivallalla toimivia virastoja. Poliisilaitoksien määrä puolestaan on vähentynyt yli 90:stä 11:een ja ne ovat maantieteellisiltä toimialueiltaan laajempia kuin osa aluehallintoviranomaisten yksiköistä. Työ- ja elinkeinotoimistot vastaavat toimialueiltaan ELY-keskuksia.

Kuva 1. Valtion virastot 1.12.2020.





Kuvan 2 mukaisesti valtion toimintaa on virastomuodon ohella organisoitu myös liikelaitoksiksi, valtion kokonaan tai osin omistamiksi osakeyhtiöiksi (niin sanotut erityistehtävayhtiöt), talousarvion ulkopuolisiksi rahastoiksi sekä julkisoikeudellisiksi laitoksiksi, säätiöiksi ja muiksi julkisoikeudellisiksi rahastoiksi.

Kuva 2. Valtionhallinnon organisaatiomuodot



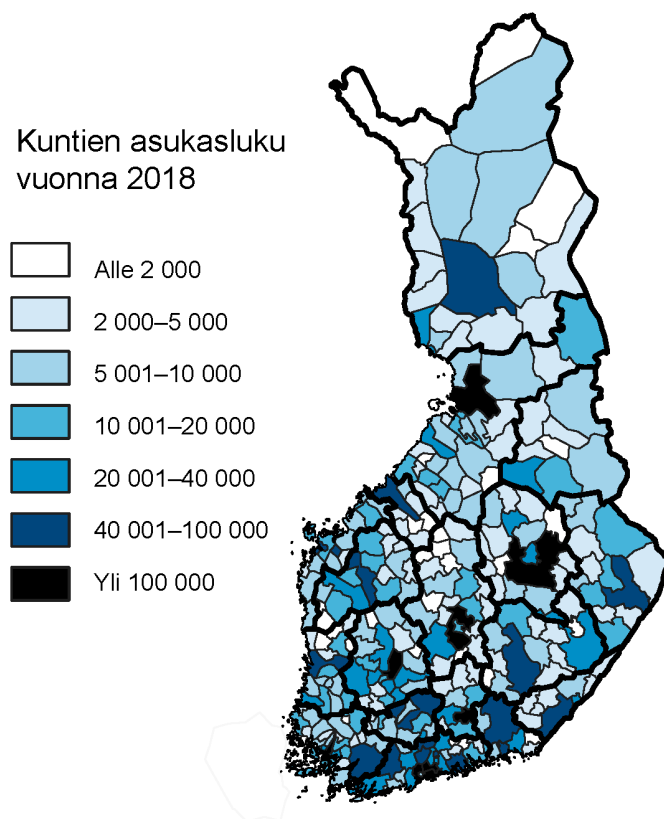
Virastojen yhdistämiskehityksen ja valtakunnallisen toimivallan entistä laajemman käyttöönoton ohella valtionhallinnon rakenne- ja organisaatiomuutoksissa on painottunut viime vuosikymmeninä toimintojen yhtiöittäminen. Tästä kehityksestä huolimatta valtaosa valtion toiminnasta on kuitenkin organisoitu edelleen virastomuotoon.

## 2 Kunnat ja kuntayhtymät

Suomen kunnilla on kansainvälisesti verrattuna erittäin laaja kirjo tehtäviä ja velvoitteita. Kuntatalouden osuus koko julkisesta taloudesta on suuri ja kuntien itsehallinto on vahva. Perustuslain 121 §:n mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon: oikeus päättää kunnan hallinnosta ja taloudesta kuuluu siis kuntalaisille. Kunnallinen demokratia ja asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet toteutuvat ensisijaisesti edustuksellisesti joka neljäs vuosi järjestettävissä kuntavaaleissa, joissa kunnan äänivaltaiset asukkaat valitsevat edustajansa kuntien ylintä valtaa käyttäviin kunnanvaltuustoihin.

Suomessa on vuonna 2020 yhteensä 310 kuntaa (Manner-Suomessa 294), joista 107 käyttää itsestään kaupunki-nimitystä ja 203 kuntaa kunta-nimitystä. Suomen kunnat ovat kooltaan keskimäärin melko pieniä. Keskimääräinen kuntakoko vuonna 2019 oli 17 766 asukasta. Kuntien mediaanikoko on 6 066 asukasta.

Kuva 3. Kuntien asukasluku 2018



## 2.1 Kuntien tehtävät

Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kuntalain (410/2015) 7 §:n 1 momentin mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät (ns. yleinen toimiala) ja järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät (ns. erityinen toimiala). Kunnille voidaan antaa tehtäviä vain lailla. Kunnat järjestävät lakisääteisinä tehtävinään kansalaisten peruspalvelut.

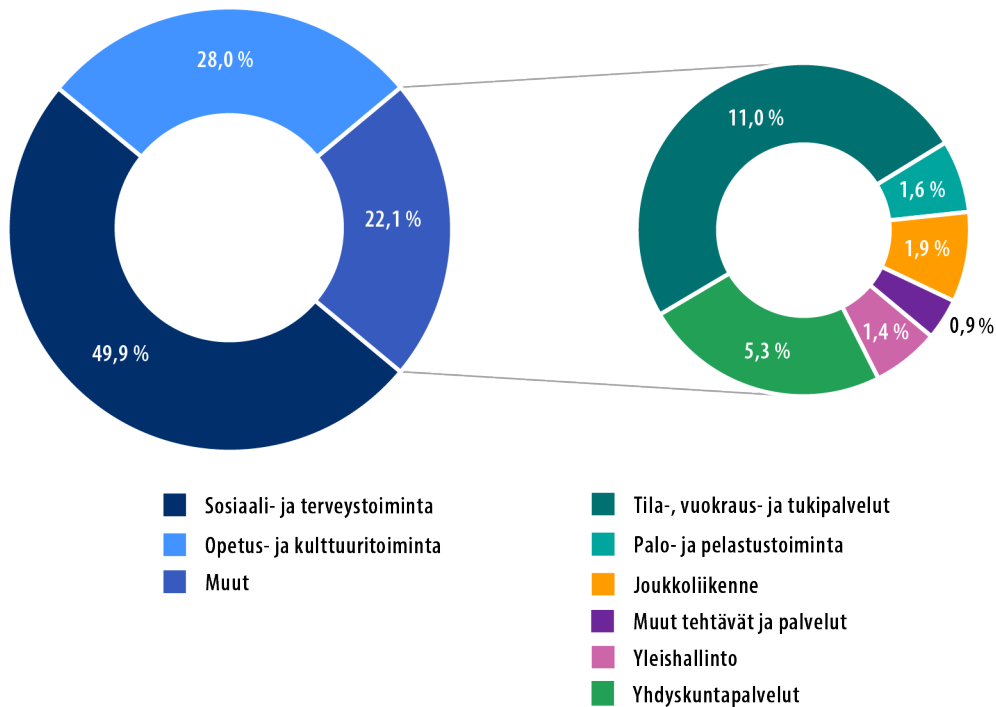
Valtaosa kuntien tehtävistä onkin lakisääteisiä tehtäviä ja liittyy seuraaviin tehtäväaloihin:

- koulutus ja varhaiskasvatus
- kulttuuri-, nuoriso- ja kirjastotoimi
- maankäyttö, kaavoitus, rakentaminen
- vesi-, energia- ja jätehuolto
- ympäristönsuojelu ja ympäristöterveydenhuolto
- sosiaali- ja terveystoimien palvelut
- pelastustoimi
- maatalous ja maaseutu (organisoitu kuntien muodostamiin yhteistoiminta-alueisiin)

Vuonna 2015 kunnilla laskettiin olevan 610 tehtävää ja 973 velvoitetta. Yleisen toimialan nojalla kuntien itselleen ottamien tehtävien osuus kuntien tehtävistä on vuonna 2015 tehdyn kartoitustyön perusteella noin 10–20 prosenttia. Arvioiden mukaan näiden tehtävien osuus on suurin 40 000–100 000 asukkaan kunnissa ja pienin alle 6 000 asukkaan kunnissa.

Kunnissa ja kuntayhtymissä työskenteli vuonna 2019 noin 420 000 henkilöä. Lisäksi kuntien hallitsemissa yhtiöissä ja muissa yhteisöissä on noin 20 000 henkilöä. Kuntatalouden näkökulmasta kuntien merkittävimmät tehtäväryhmät muodostuvat sosiaali- ja terveystoimista sekä varhaiskasvatuksesta ja perusopetuksesta. Henkilöstöä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävissä työskentelee noin 210 000. Kuntien maatalous- ja maaseututehtävien kautta alueelle tuloutuvan EU-rahoituksen määrä on merkittävä näiden tehtävien näkökulmasta.

Kuva 4. Kuntien tehtävien osuus käyttömenoista vuonna 2018. Lähde: Tilastokeskus



## 2.2 Kuntien yhteistoiminta

Kuntalain mukaan kunta voi järjestää sille laissa säädetyt tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Kunnan järjestämisvastuun siirtoa rajoittaa erityisesti perustuslain 124 §, jonka mukaan julkinen hallinto-tehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Kunta voi siis hoitaa julkisen vallan käyttöä sisältävän tehtävänsä itse eli omassa organisaatiossaan tai hoitaa sen muiden kuntien kanssa yhteistoiminnassa. Kuntalaki sisältää säännökset kuntien välisen yhteistoiminnan muodoista. Kuntayhtymän eli erillisen oikeushenkilön perustamisen lisäksi kunnat voivat sopia, että yksi kunta eli ns. vastuukunta hoitaa tehtävää muiden kuntien puolesta. Tällöin sopimuksessa voidaan sopia yhteisestä toimielimestä, yhteisestä virasta tai yksittäisen viranomaistehtävän hoitamisesta toisen kunnan puolesta.

Lakisääteisiä kaikki kunnat kattavia kuntayhtymiä on kolmenlaisia: sairaanhoitopiirit (20 kpl), erityishuoltopiirit (16 kpl) ja maakuntien liitot (18 kpl). Lisäksi kunnilla on lukuisa joukko vapaaehtoisia kuntayhtymiä niin, että yhteensä niissä on henkilöstöä noin 100 000.

Kunnilla on lakisääteisten kuntayhtymien lisäksi yhteistoimintavelvoitteita useissa lakisääteisissä tehtävissä. Näistä esimerkkejä ovat pelastuslaitokset, ympäristöterveydenhuolto, maataloushallinto ja perusterveydenhuolto. Lisäksi kunnat järjestävät muun muassa ympäristönsuojeluun, rakennusvalvontaan ja jätehuoltoon liittyviä tehtäviä yhteistoiminnassa.

Kunnat ja kuntayhtymät voivat julkisoikeudellisen yhteistoiminnan lisäksi harjoittaa yhteistoimintaa myös yksityisoikeudellisessa muodossa. Laissa säädetyn tehtävän ja siihen liittyvän päätösvallan käyttöä ei kuitenkaan voi hoitaa yhdessä toisen kunnan kanssa yksityisoikeudellisessa muodossa. Yksityisoikeudellinen sopimus voi koskea palveluita, jotka on kilpailutettu hankintalain mukaisia menettelyitä noudattaen. Tällöin palvelua tuottava sopimusosapuolena oleva kunta tai kuntayhtymä on sopimuskumppanina samassa asemassa kuin yksityinen palveluntuottaja, joka olisi voinut voittaa tarjouskilpailun.

## 2.3 Maakuntien liitot

Maakuntien liitot ovat pakkokuntayhtymiä, joista säädetään maakuntajakolaissa (1159/1997). Lain 1 §:n mukaan alueiden kehittämistä ja alueiden käytön suunnittelua varten maa jaetaan maakuntiin. Maakuntien liittojen aluekehittämistehtävistä säädetään laissa alueiden kehittämisestä ja rakennerahastoiminnasta (7/2014, jäljempänä aluekehittämislaki). Maakuntien liittojen alueidenkäytön suunnittelun tehtävistä säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999).

Aluekehittämislain 17 a §:ssä säädetään maakuntien liittojen toimielinten kokoonpanosta ja valinnasta. Jokaisen kunnan on oltava jäsenenä alueensa maakunnan liitossa. Liitoilla on kaksi lakisääteistä päätehtävää: 1) alueiden kehittäminen ja 2) maakuntakaavoitus. Liitot vastaavat aluekehittämisen strategisesta kokonaisuudesta alueillaan ja ovat myös kansainvälisiä toimijoita ja ne suurelta osin vastaavat EU:n rakennerahasto-ohjelmista ja niiden täytäntöönpanosta. Maakuntien liitot ovat alueensa merkittävimpiä edunvalvoja. Liitot vaalivat monipuolisesti alueensa kulttuuria ja perinteitä verkottumalla alan ja alueensa toimijoiden kanssa henkisen ja taloudellisen hyvinvoinnin edistämiseksi.

Jokaista liittoa johtaa maakuntavaltuusto ja maakuntahallitus, jonka apuna toimii liiton toimisto maakuntajohtajan johdolla. Toimistojen yhteenlaskettu henkilöstö on noin 650 henkilöä ja budjetit yhteensä noin 50 miljoonaa euroa eli vajaat 10 euroa asukasta kohden.

Maakunnan liiton ylimmän päättävän toimielimen jäsenten tulee olla jäsenkuntien valtuutettuja. Mainitussa toimielimessä edustettuina olevien ryhmien ääniosuuksien tulee valittaessa vastata jäsenkuntien valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien kunta-vaaleissa saamaa ääniosuutta maakunnan alueella vaalilaissa säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.

Jokaisella maakunnan liiton jäsenkunnalla tulee olla vähintään yksi edustaja mainitussa toimielimessä. Maakunnan liiton muiden toimielinten kokoonpanosta säädetään kuntalain (410/2015) 58 §:n 3 momentissa. Maakuntien nimistä ja maakuntiin kuuluvista kunnista määrätään maakuntajakolain nojalla annettavalla valtioneuvoston päätöksellä.

## 2.4 Kuntien muita keskeisiä tehtäviä ja niiden organisointimalleja

Kuntien ympäristöterveydenhuollon yksiköitä on 62 ja niissä työskentelee yhteensä noin 900 henkilöä.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäviä hoitavia yksiköitä on yhteensä 212 ja niissä työskentelee yhteensä noin 680 henkilöä.

Viljelijätukihallintoa hoidetaan 61 maaseutuhallinnon yhteistoiminta-alueella, joilla tulisi olla kullakin vähintään viisi työntekijää.

Rakennusvalvontayksiköitä on Suomessa yhteensä noin 280. Vain kymmenessä prosentissa yksiköistä teknisen henkilökunnan määrä on yli viisi henkilötyövuotta. Yksiköistä noin 62 prosentissa on alle kahden teknisen henkilötyövuoden resurssit.

Kunnilla on velvollisuus järjestää asumisessa syntyvän jätteen sekä kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuolto. Käytännössä monet kunnat ovat antaneet suurimman osan käytännön jätehuoltotehtävistään alueellisille jätehuoltoyhtiöille. Vuonna 2017 Suomessa jätelaitoksia oli 33.

Vesihuolto on välttämättömyyspalvelu ja osa kunnan rakennetun ympäristön palvelukokonaisuutta. Suomessa on yli 1 400 vesihuoltolaitosta, joista noin 500 on kuntien omistuksessa.

Suuri osa kunnista osallistuu joukkoliikenteen järjestämiseen tai tukemiseen, vaikka avoin joukkoliikenne ei ole kuntien lakisääteinen tehtävä. Suurten kaupunkiseutujen panostukset joukkoliikenteeseen ovat merkittäviä. Kuntien rooli joukkoliikenteen järjestämisessä on erilainen riippuen kunnan asemasta: suuret kaupungit toimivat kunnallisen joukkoliikenteen viranomaiskaupunkeina, pienten kuntien alueella useimmin joukkoliikenteen toimivaltaisena viranomaisena on ELY-keskus. Kaikilla kunnilla on tietyt lakisääteiset henkilökuljetusvelvoitteet, kuten perusopetuslain ja vammaispalvelulain mukaiset kuljetukset.

Kunnilla ei ole laissa säädettyä velvollisuutta julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämiseen tai tuottamiseen lukuun ottamatta pitkään työttömänä olleiden ikääntyneiden työllistämismääräytystä, josta säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012). Suomen Kuntaliitto on selvittänyt kuntien työllisyyden hoitoon käyttämiä resursseja viimeksi vuonna 2017, jolloin kuntien panostusten työllisyyden edistämiseen arvioitiin olevan 400 miljoonaa euroa ja työmarkkinamaksuihin 400 miljoonaa euroa.

Kunnat ovat merkittävä asuntopoliittinen toimija. Vuokra-asuntojen tuottaminen tai omistaminen ei kuulu kuntien lakisääteisiin tehtäviin, mutta vuokra-asunnot ovat kunnille merkittävä asuntopoliittikan väline. Kunnat ovatkin hankkineet omistukseensa vuokra-asuntoja käytettäväksi niin sosiaaliseen asumiseen kuin asuntoja tarvitsevien kuntalaisten, kunnan työntekijöiden ja elinkeinoelämän tarpeisiin. Kuntien omistuksessa on noin 300 000 vuokra-asuntoa, joista merkittävä osa on valtion tukemia sosiaalisia vuokra-asuntoja.

## 3 Julkisen hallinnon rahoitus- ja ohjausjärjestelmät

### 3.1 Valtio

Valtionhallinnon virastot ja laitokset saavat rahoituksensa valtaosin valtion talousarviosta. Valtion vuoden 2020 talousarviossa valtion virastojen toimintamenomomenttien määrärahat ovat yhteensä noin 6,5 miljardia euroa. Tämä on noin 9,6 prosenttia valtion vuoden 2020 talousarvion määrärahojen kokonaismäärästä, joka on noin 67,3 miljardia euroa. Lisäksi virastojen toimintaa rahoitetaan julkisoikeudellisilla ja liiketaloudellisilla suoritemaksuilla yhteensä noin 1 miljardin euron verran. Useilla virastoilla on käytössään varsinaisen toimintamenomomentin ohella myös muita talousarvion momenteja esimerkiksi isoja investointeja tai kalustohankintoja varten.

Keskeisimmät yhtä vuotta pidemmän aikavälin valtionhallinnon ohjausmenetelmät ja -dokumentit ovat lainsäädännön ohella hallitusohjelma ja nelivuotinen julkisen talouden suunnitelma (JTS). Lisäksi valtion talousarvio on keskeinen instrumentti paitsi valtion virastojen rahoituksen myös ohjauksen näkökulmasta, sillä siihen sisällytetään tavoitteet valtion toiminnan ja rahoituksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle kunkin ministeriön toimialalla sekä ministeriöiden alustavat tulostavoitteet hallinnonalojensa merkittävimpien virastojen ja laitosten toiminnallisen tuloksellisuuden tärkeimmille seikoille.

Talousarviossa asetetut alustavat tavoitteet täydentyvät tulosohjauksen puitteissa eduskunnan hyväksyttyä valtion talousarvion, jonka jälkeen ministeriön tulee viipymättä vahvistaa tärkeimmät tavoitteet yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle ministeriön toimialalla sekä hallinnonalan ja sen merkittävimpien virastojen ja laitosten toiminnalliselle tuloksellisuudelle. Näin muodostuvat ministeriön vahvistamat tulostavoitteet virastolle ja laitokselle sisällytetään ministeriön ja viraston tai laitoksen yhdessä allekirjoittamaan tulossopimukseen.

Edellä mainittujen lisäksi valtion virastojen ja laitosten toimintaa ohjataan monilla erityismenettelyillä liittyen erityisesti taloudellisesti merkittäviin kysymyksiin. Tällaisista voidaan mainita esimerkkeinä velvollisuus viedä arvoltaan yli viiden miljoonan euron toimitilavuokrasopimukset talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsittelyyn ennen niihin sitoutumista sekä tietohallintolain mukainen lausuntomenettely yli miljoonan euron arvoisista tietojärjestelmähankeista.



## 3.2 Kunnat

Vaikka kuntien itsehallinnon perustuslaillinen suoja on vahva, kunnat ovat kiinteä osa julkista hallintoa ja taloutta. Kuntien talous ja rahoitus ovat vahvasti sidoksissa valtion-talouteen vuotuisen julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioprosessin kautta. Kuntien valtionosuusjärjestelmä puolestaan täydentää kuntien tulopohjaa ja huolehtii kuntien välisten tulopohjaerojen tasauksesta. Kunnallisvero on käytännössä työn verotusta ja osa kansallista verotuksen koordinaatiota.

Manner-Suomen kuntien ulkoiset toimintakulut olivat vuonna 2019 noin 38,1 miljardia euroa. Kuntakonsernien toimintakulut olivat noin 55,0 miljardia euroa. Kuntien menoista noin puolet katetaan veroilla, neljännes maksuilla ja myyntituloilla ja vajaa viidennes valtionosuuksilla.

Valtion kuntiin kohdistama ohjaus on eroteltavissa kuntien taloutta ja hallintoa koskevaan yleiseen ohjaukseen sekä kuntien tehtäviin liittyvään ohjaukseen. Näistä ensin mainittu perustuu kuntien toimintaa säänteleviin yleislakeihin ja kuntataloutta ja kuntien rahoitusasemaa koskevaan sääntelyyn ja jälkimmäinen tehtäväkohtaisiin erityislakeihin.

Kuntalaissa säädetään yleisellä tasolla kuntien itsehallinnosta sekä valtion ja kuntien välisestä menettelystä ja toimivallasta kuntien toimintaa, taloutta ja hallintoa koskevissa asioissa. Kuntalain 10 §:n mukaan valtiovarainministeriön velvoitteena on seurata yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtia, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. Kuntalain 11 §:n mukaan kuntia koskevaa lainsäädäntöä, periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia kuntien toimintaa, taloutta ja hallintoa koskevia valtion toimenpiteitä sekä valtion- ja kuntatalouden yhteensovittamista käsitellään valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä, jossa kuntia edustaa Suomen Kuntaliitto ry.

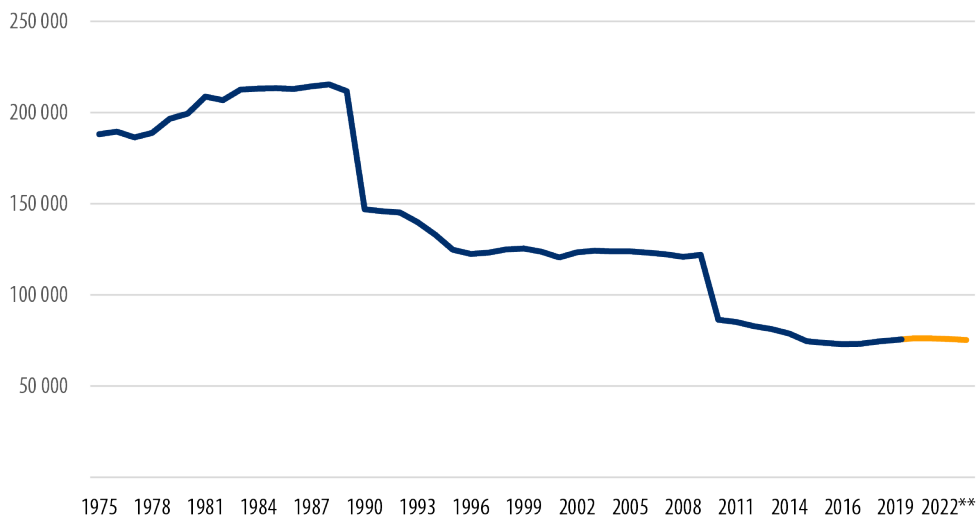
Oman rakenteen valtion ja kuntien välisessä ohjaussuhteessa muodostavat laissa erikseen säädetyt neuvottelukunnat, joiden tarkoituksena on muodostaa yhteistyörakenteita kuntien tehtäviin ja toimialaan liittyvien tavoitteiden asettamista ja niiden toteutumisen seurantaan varten. Neuvottelukunnilla ei ole oikeudellista toimivaltaa päättää kuntia koskevista asioista, mutta niiden työskentelyn tuloksena syntyvillä yhteisillä tavoitteilla ja linjauksilla tai kehittämistyön koordinoinnilla voi olla kunnan päätöksentekoa ohjaava vaikutus.

## 4 Julkisen hallinnon henkilöstö

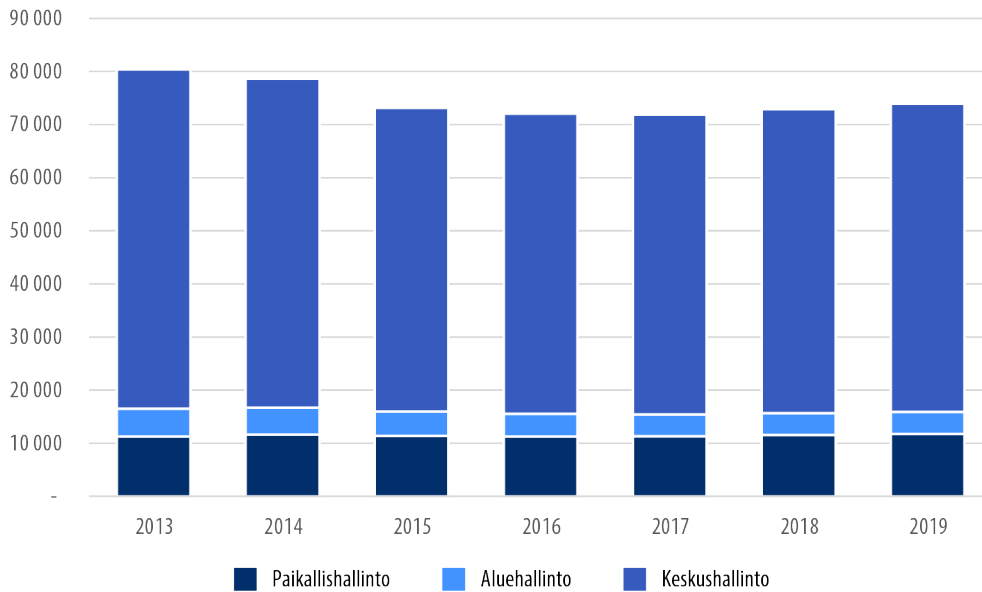
Selvästi suurin osa Suomen julkisen hallinnon työntekijöistä työskentelee kunnissa ja kuntayhtymissä, vuonna 2019 noin 420 000 henkilöä. Henkilöstömäärä oli huipussaan vuonna 2011, jolloin kunta-alalla työskenteli 441 000 henkilöä. Henkilöstömäärä on vähentynyt viime vuosina, ja tämän kehityksen arvioidaan jatkuvan tulevinakin vuosina.

Valtiolla työskentelee noin 75 000 työntekijää. Karkeasti 40 prosenttia valtion henkilöstöstä työskentelee sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden tehtävissä (mm. poliisi, Rajavartiolaitos, Puolustusvoimat) ja noin 12 prosenttia oikeusministeriön hallinnonalalla. Jäljelle jäävästä hieman yli 37 000 henkilöstä noin 4 200 henkeä työskentelee valtion aluehallinnon aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa ja noin 3 000 paikallishallintoon luettavissa työ- ja elinkeinotoimistoissa.

Kuva 5. Valtion henkilöstömäärän kehitys 1975–2020 sekä ennuste 2023. Lähde: VM/VKO



**Kuva 6. Valtion virastojen henkilötyövuosien kehitys hallinnon tason mukaan tarkasteltuna vuosina 2013–2019. Lähde: VM/VKO, Tahti-järjestelmä<sup>2</sup>**

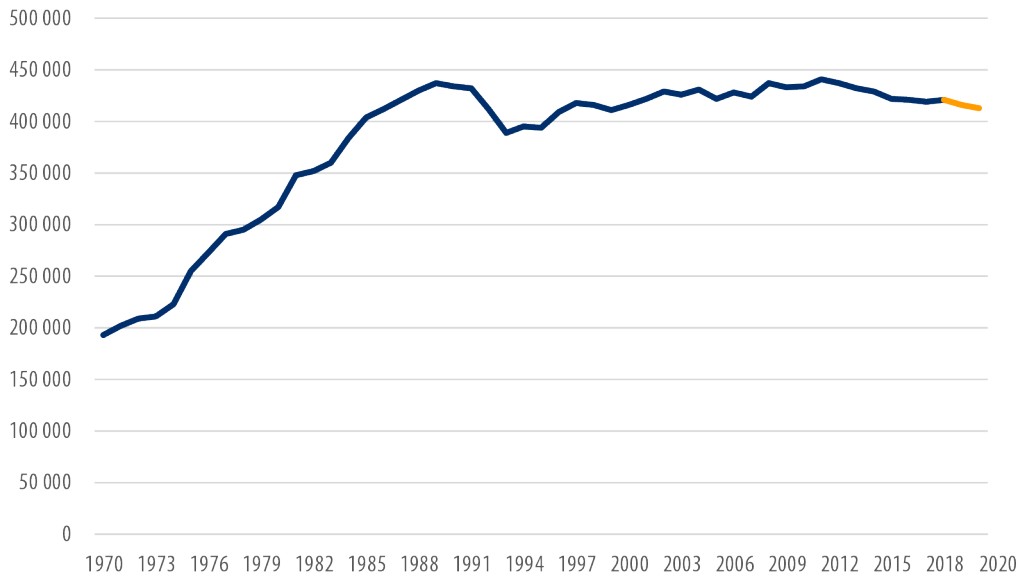


**Taulukko 1. Valtion virastojen henkilötyövuosien kehitys hallinnon tason mukaan tarkasteltuna vuosina 2013–2019. Lähde: VM/VKO, Tahti-järjestelmä**

Vuosi	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Muutos 13-19, htv	Muutos 13-19, %
Keskushallinto	63 866	61 960	57 169	56 471	56 413	57 215	57 961	- 5 906	-9,2 %
Aluehallinto	5 216	5 034	4 547	4 297	4 148	4 128	4 175	- 1 041	-20,0 %
Paikallishallinto	11 298	11 645	11 415	11 257	11 302	11 542	11 766	469	4,1 %

<sup>2</sup> Kuviossa 6 ja taulukossa 1 aluehallinto muodostuu aluehallintovirastoista, Ahvenanamaan valti-onvirastosta ja ELY-keskuksista ja paikallishallinto työ- ja elinkeinotoimistoista ja poliisilaitoksista. Kaikki muut virastot on luettu keskushallintoon kuuluviksi.

Kuva 7. Kunta-alan henkilöstömäärän kehitys vuosina 1970–2020. Vuodet 2019–2020 arvioita. Lähde: KT Kuntatyöntekijät



Henkilöstöä koskien haasteeksi muodostuu lähivuosina eläköityminen. Seuraavien kymmenen vuoden aikana kunta-alalta jää eläkkeelle vajaat 170 000 henkilöä, mikä on miltei kolmasosa kaikista kuntatyöntekijöistä. Vuosina 2020–2024 eläkkeelle siirtyy yhteensä noin 16 000 kunta-alan työntekijää vuosittain. Kuntien työntekijät ovat keskimäärin vanhempia pienissä kunnissa, joten myös eläköityminen kohdistuu suhteellisesti voimakkaammin asukasluvultaan pieniin kuntiin. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa on väestön ikääntymisen, palvelutarpeen kasvun ja eläköitymisen vuoksi 2030-luvun puoliväliin mennessä noin 200 000 työntekijän laskennallinen lisähenkilöstötarve. Tässä arvioissa ei ole otettu huomioon vanhustalvelulain muutosesitystä.

Valtionhallinnon henkilöstöstä useampi kuin joka kolmas eli noin 36 000 henkilöä eläköityy vuoteen 2028 mennessä. Eläköitymisen lisäksi on myös muuta vaihtuvuutta.

1970-luvun alussa noin kolme neljäsosaa kunta-alan henkilöstöstä oli virkasuhteisia. Nykyisin tilanne on päinvastainen, eli lähes kolme neljäsosaa henkilöstöstä on työsuhteisia. Työsuhteisten määrän kasvuun ovat vaikuttaneet erityisesti lainsäädännössä tehdyt muutokset. Virkasuhdetta voidaan käyttää nykyisin vain tehtävissä, joihin liittyy julkisen vallan käyttöä.

Valtion viranomaistoiminnan luonteesta johtuen valtion virastojen pääasiallisena palvelussuhteen lajina on virkasuhde. 1970-luvun alussa noin kaksi kolmasosaa valtion

virastojen henkilöstöstä oli virkasuhteisia. Alimmillaan virkasuhteisten osuus henkilöstöstä oli 1980-luvun puolivälissä, jolloin virkasuhteisia oli noin 60 prosenttia henkilöstöstä. Vuoden 1989 jälkeen virkasuhteessa olevien osuus henkilöstöstä alkoi kasvaa. Vuonna 2001 virkasuhteisten osuus nousi yli 80 prosentin ja vuoden 2010 yliopistouden seurauksena yli 85 prosenttiin. Vuonna 2015 virkasuhteisten osuus ylitti 90 prosentin ja on pysynyt tasaisena vuosikymmenen loppuun. Vuonna 2019 virkasuhteisia oli valtiolla 90,3 prosenttia kaikista palvelussuhteista.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
FINANSMINISTERIET

VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
Snellmaninkatu 1 A  
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO  
Puhelin 0295 160 01  
vm.fi

Tammikuu 2021