

ISSN 2342-2157

KUNTALIITON JULKAISUSARJA

UUTTA KUNNISTA
5/2022

**KUNTA
LIITTO**

**ERILAISTUVA
KUNTASUOMI
2025**

Kuntaliiton tutkimusohjelma 2020–2025



**NORMINPURKUSELVITYSTEN
JA KOKEILUJEN
MONIVAIHEINEN HISTORIA
JA NYKYTILA**

Sini Sallinen & Marianne Pekola-Sjöblom

SISÄLTÖ

1	JOHDANTO	3
2	NORMINPURUT JA KOKEILUT KUNNALLISEN ITSEHALLINNON NOUSUAALLOSSA (1985–2004)	5
3	NORMINPURUT JA KOKEILUT KUNTA- JA PALVELURAKENTEIDEN UUDISTAMISEN AALLOSSA (2005–)	9
4	KUNTIEN NÄKEMYKSET NORMIPURUISTA JA KOKEILUISTA	15
5	KUNTALIITON TOIMENPITEET LAKIKOKEILUJEN EDISTÄMISEKSI	21
6	LAKIKOKEILUT KEINO UUDISTAA KUNTIA KOSKEVAA LAINSÄÄDÄNTÖÄ	23
7	YHTEENVETO VIIME VUOSIKYMMENTEN NORMIPURKUSelvityksistä JA KOKEILUISTA	25
	LÄHTEET	27

Poimintoja ja havaintoja norminpurkuseelvityksistä ja kokeiluista

Keskeisiä vaiheita:

- Kuntia koskevan yksityiskohtaisen normiohjauksen keventäminen alkoi 1980-luvulla ja jatkui 1990-luvun alussa vapaa-kuntakokeiluna.
- 2000-luvulla toteutettiin seutuyhteistyökokeilu ja Kainuun hallintokokeilu.
- 2010–2020-luvuilla on ollut käynnissä lakikokeiluja kevennetyistä rakentamis- ja kaavamääräyksistä, hyvinvoinnin monialaisista toimintamalleista, työllisyyden kuntakokeiluista sekä kaksivuotisesta esiopetuksesta.

Keskeisiä huomioita:

- Kuntien veloitteiden toteutustapojen sääntelyn väljentämiseen kohdistuva heikko kiinnostus selittyy monilla valmisteluissa olleilla rakenneuudistuksilla; Vanhasen hallitusohjelmaan sisällytetty kunta- ja palvelurakenneuudistus eli Paras-hanke 2007, Kataisen hallitusohjelman mukaisesti vahvoin peruskuntiin perustuva kuntauudistus 2011, sote-uudistus 2013 sekä Sipilän hallitusohjelman mukainen maakunta- ja sote-uudistus 2015. Mainitut uudistukset nähtiin pitkälti ratkaisuna julkisen talouden ongelmiin.
- Kataisen ja Sipilän hallitusohjelmiin sisältyneet normipurkuhankkeet eivät tuottaneet toivottua lopputulosta, sillä kunnan tehtävien vähentäminen osoittautui yhteiskunnallisesti ja poliittisesti äärimmäisen vaikeaksi.
- Vuoden 2015 jälkeen ei ole koottua seurantatietoa kuntien tehtäviä ja veloitteita koskevan normiohjauksen kehityksestä.
- Normiohjauksen keventäminen ja lakikokeilut ovat saaneet toistuvasti vahvaa kannatusta kunnilta ja kaupungeilta.
- 2010-luvulla toteutettujen lakikokeilujen vaikutuksia ei ole koordinoitusti arvioitu sääntelykultuurin kehittämisen näkökulmasta.

1 Johdanto

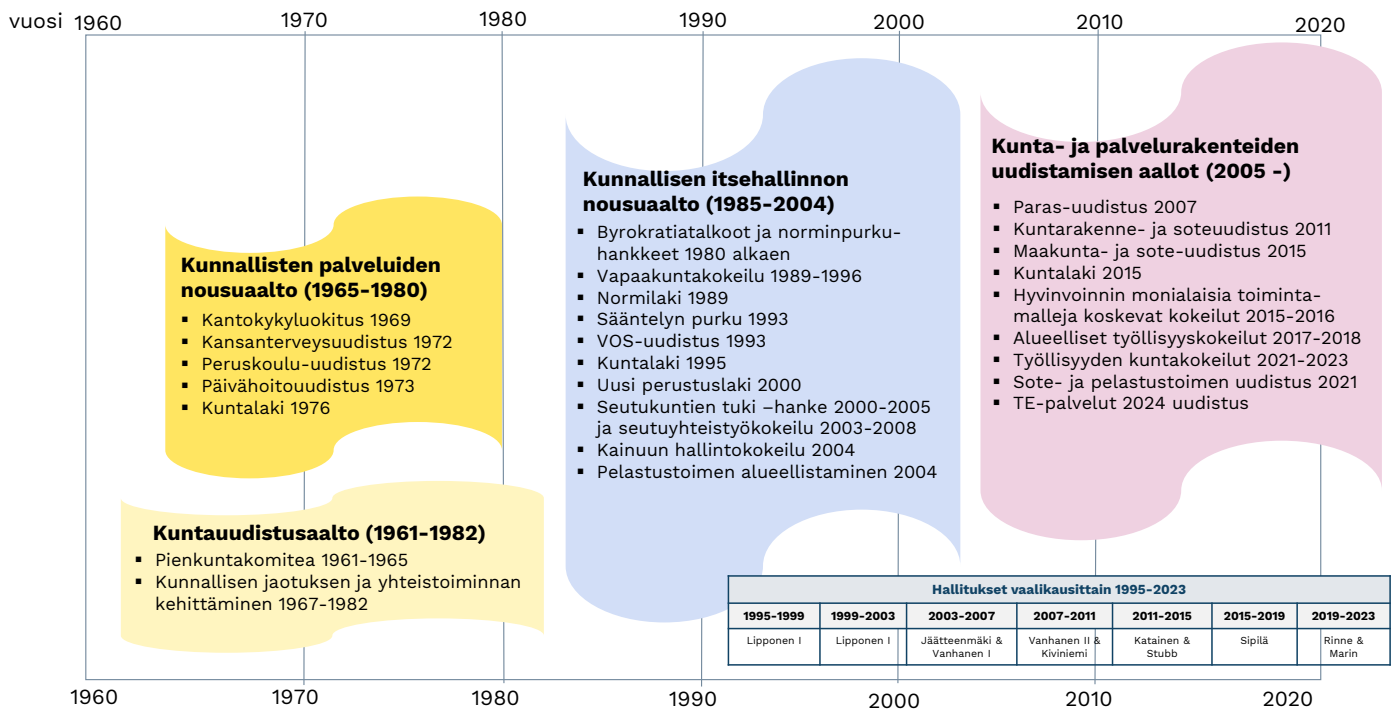


Kunta-valtiosuhde ja kuntiin kohdistuvat uudistukset ovat hallinnon kehittämisen kestoaiheita Suomessa. Aiempien vuosikymmenten kehityskulkujen kertaaminen auttaa ymmärtämään viimeaikaisten kuntauudistuspyrkimysten taustoja. Samanaikaisesti se taustoittaa kunnallisen itsehallinnon ja valtionohjauksen välisiä erisuuntaisia pyrkimyksiä ja jännitteitä. Aiempien uudistuspyrkimysten avaaminen on myös johdattelua kuntien itsehallinnon tulevaisuuteen. Itsehallinnollista aluetasoa edustavien hyvinvointialueiden toiminnan käynnistyminen 1.1.2023 merkitsee maassamme tapahtuvaa historiallista siirtymää kaksitasoisesta, kuntiin ja valtionhallintoon perustuvasta järjestelmästä kolmitasoiseen järjestelmään ja samalla suurta murros- ja muutosvaihetta kunnille.

Kuntiin on kohdistunut jo kunnallishallintomme syntyajoilta lähtien sekä rakenteellisia että tehtäviin liittyviä uudistuksia, joita voidaan kuvata myös uudistusten aalloilla. Kuviossa 1 on havainnollistettu kuntauudistusaaltoja 1960-luvulta 2020-luvulle asti, alkaen kunnallisten palvelujen nousuaallosta ja jatkuen kunnallisen itsehallinnon nousuaaltoon ja siitä kunta- ja palvelurakenteiden uudistamiseen aaltoihin.

Tässä raportissa kuvataan viime vuosikymmeninä käynnissä olleita ja/tai toteutuneita valtion hankkeita, joilla tähdättiin kuntia koskevan lainsäädännön purkamiseen tai keventämiseen. Raportissa esitetään myös käynnissä olleita tai olevia kuntien lakikokeiluja.

Raportti on laadittu Kuntaliiton asiantuntijatyönä ja se on toteutettu osana Uudet kestävät kunnat -ohjelmaa ja Erilaistuva KuntaSuomi 2025 -tutkimusohjelmaa.



Kuvio 1. Kuntien uudistusten aallot 1960-luvulta 2020-luvulle. (Lähde: Meklin, Koski, Pekola-Sjöblom & Airaksinen 2019: Kuntauudistukset leveämpiä hartioita etsimässä. ARTTU2-tutkimusohjelman loppuraportti. ARTTU2-tutkimusohjelman tutkimuksia nro 8. Acta nro 273. Kuntaliitto. kuvio 23 mukailten ja täydennyksin).

Keskeisiä käsitteitä:

Lakikokeiluilla tarkoitetaan sellaisia määräajaksi asetettuja lakeja, joissa kokeilukunnille annetaan poikkeamismahdollisuus voimassa olevasta lainsäädännöstä.

Kokeilulain turvin kokeilukunnat voivat toimia toisin kuin muut kunnat.

Normeilla tarkoitetaan lakeja, asetuksia ja alemmanasteisia säädöksiä ja velvoitteita, joilla toteutetaan normiohjausta.

Luvussa 2 kuvataan kunnallisen itsehallinnon nousuaallossa (1985–2004) toteutettuja byrokratiatalkoita, normihankkeita, vapaa-kuntakokeilua ja kuntakokeiluja. Luvussa 3 kuvataan kunta- ja palvelurakenteiden uudistamisen aaltojen ajanjaksolle ajoittuneita, joko toteutettuja tai vähintäänkin käynnistettyjä norminpurku- ja kokeiluhankkeita. Luvussa 4 käydään läpi kuntien näkemyksiä kuntakokeiluista ja kuntien tehtävien vähentämisestä Kuntaliiton toteuttamien kyselytutkimusten tulosten näkökulmasta, luvussa 5 kuvataan Kuntaliiton toimenpiteitä kuntakokeilujen edistämiseksi ja luvussa 6 pohditaan lakikokeiluja keinoina uudistaa kuntia koskevaa lainsäädäntöä. Luvussa 7 tiivistetään norminpurun ja kuntakokeilujen kehityskaarta 1980-luvulta nykyhetkeen.

Suomen tapaan myös muissa Pohjoismaissa on ollut käynnissä runsaasti erilaisia kunta-valtiosuhteeseen liittyviä uudistuksia ja kehittämishankkeita. Niitä kuvaillaan tarkemmin Siv Sandbergin kirjoittamassa, Kuntaliiton lokakuussa 2022 julkaisemassa raportissa [Kunta-valtiosuhteen ajankohtaiset trendit ja kehittämishankkeet Pohjoismaissa](#).

2 Norminpurut ja kokeilut kunnallisen itsehallinnon nousuaallossa (1985–2004)

2.1 Byrokratiatalkoot ja normihankkeet 1980-luvulla

1970-luvun lopussa käytiin byrokratiasta ja sen vastustamisesta vilkasta poliittista keskustelua. Taustalla vaikutti Ruotsissa käynnistetyt selvitykset byrokratiaongelman ilmenemisestä ja ratkaisumalleista (SOU 1979:31).

Byrokratiatalkoot-kampanja käynnistyi vuonna 1980. Kampanjan kautta kerättiin hallinnon käytäntöjen ja toiminnan kehittämisalotteita julkishallinnon työntekijöiltä. Kampanjan aikana tehtiin noin 5 100 kehittämissuositusta, eniten valtiovarainministeriön (esim. valtionapujärjestelmän järjeistämisen) ja sisäasiainministeriön (esim. rakennuslupamenettelyn yksinkertaistaminen) hallinnonaloille. Byrokratiatalkoiden ehdotukset olivat pohjana monien hankkeiden käynnistämässä. Kampanja toteutettiin valtiovarainministeriön ja kuntien keskusjärjestöjen yhteistyönä. (Mattila 1981; Byrokratiatalkoot loppuraportti 1982)

Ensimmäiset ehdotukset normien purkamisesta tehtiin 1980-luvun alkupuolella.

Normitoimikunnan (asetettu vuonna 1981) tehtävänä oli selvittää, miten voitaisiin estää sellaisten hallinnollisten määräysten antamista kunnille ja kuntainliitoille, mitkä merkitsisivät liiallista puuttumista kunnalliseen itsehallintoon. Toimikunta ehdotti muun muassa, että säädettäisiin laki valtionviranomaisten hallinnollisesta norminannosta kunnille ja kuntainliitolle. (Normitoimikunnan mietintö 1982:21).



Normityöryhmän (asetettu vuonna 1984) tehtävänä oli selvittää ministeriöiden ja niiden alaisten keskushallintoviranomaisten norminantoa ja sen tuloksena voimassa olevia normeja (Normityöryhmän mietintö 1986:10).

Normihanke jatkoi työtä ja valmisteli toimenpiteitä kunnallishallintoon kohdistuvan norminannon rajoittamiseksi ja täsmentämiseksi. Vuonna 1989 säädettiin [laki viranomaisten määräyksiä ja ohjeita koskevista toimenpiteistä](#) (573/1989) eli ns. **normilaki**, jolla rajoitettiin valtion viranomaisten kuntiin kohdistamaa normiohjausta. Laki säädettiin määräajaksi 1990–1996.

2.2 Vapaakuntakokeilu 1989–1996

Vuonna 1985 asetettiin työryhmä, jonka tehtävänä oli selvittää kunnallista itsehallintoa vahvistavan kokeilutoiminnan käynnistämistarve sekä tehdä kokeilun toimeenpanemiseksi tarpeelliset ehdotukset. Työryhmän laatima mietintö sisälsi lakiehdotuksen vapaakuntakokeilusta yksityiskohtaisine perusteluineen. (Vapaakuntatyöryhmän mietintö 1987:2) Vapaakuntakokeilun esikuvina toimivat Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa vuosina 1984–1987 käynnistetyt vapaakuntakokeilut.

Vapaakuntakokeilut käynnistyivät vuonna 1988 säädetyin [vapaakuntakokeilulain](#) (718/1988) nojalla vuoden 1989 alusta lukien. Vapaakuntakokeilun tavoitteena oli julkisen hallinnon tehostaminen, kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen, kuntien hallinnon ja palvelujen kehittäminen, voimavarojen käytön tehostaminen, kansanvaltaisen päätöksenteon ja kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien lisääminen sekä kuntien hallintoa koskevan normiohjauksen ja valtion valvonnan väljentäminen (HE 54/1988). Vapaakuntakokeiluissa toteutettiin hallinnollisten toimintatapojen kokeiluja ja odotukset kohdistuivat erityisesti säätelyn keventämiseen.

Kokeiluja toteutettiin kaikkiaan 56 vapaakunnassa ja myöhemmin myös 200 hallinnon kokeilukunnassa. Vapaakuntakokeilua jatkettiin valtuustokauden 1993–1996 ajaksi. ([Laki vapaakuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta 1015/1992](#)). Vapaakuntakokeilu johti joustavampiin hallintoa koskeviin säännöksiin sekä kuntalaissa että erityislainsäädännössä. Vapaakunnat tekivät yli 800 lainsäädännön uudistamista koskevaa ns. poikkeamisoikeushakemusta. Merkittävä osa esitysten tarkoittamista muutoksista toteutui pysyvinä uudistuksina. Vapaakuntakokeilua seurattiin ja tutkittiin runsaasti monien eri tahojen toimesta, muun muassa Tampereen yliopiston kunnallistieteen laitoksella (vapaakuntakokeilun seurantatutkimuk-

set), Suomen Kaupunkiliitossa (11 vapaakunnan seurantatutkimusprojekti) ja Åbo Akademiassa (Pohjoismaiden vapaakuntakokeilujen vertailututkimukset). (Ks. esim. Haveri 2000.)

2.3 Lakikokeilut 2000-luvun alussa

Sekä pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen (1999) että pääministeri Matti Vanhasen hallituksen (2003) ohjelmissa kuntapolitiikan keskiössä olivat valtiosuusjärjestelmän kehittäminen, kunnan tehtävien ja kuntatalouden tasapaino sekä seutuyhteistyön ja kuntarakenteen kehittäminen. Kummassakaan hallitusohjelmassa ei mainittu erikseen kuntakokeiluja eikä norminpurkua.

Seutuyhteistyökokeilun käynnistämiseksi asetettiin **Seutukuntien tukihanke 2000–2005**. Seutuyhteistyökokeilun ([laki seutuyhteistyökokeilusta 560/2002](#)) tavoitteena oli kokemusten saaminen siitä, miten kuntien vapaaehtoisella seutuyhteistyöllä voidaan turvata julkisten palvelujen saatavuutta ja laatua, parantaa elinkeinopoliitiikan edellytyksiä, kehittää seudullista yhdyskuntarakennetta sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja edistää päätösvallan hajauttamista (HE 248/2001).

Kokeiluseutujen hankkeet pääsivät käyntiin kokonaisuudessaan vuoden 2003 alusta ja kokeiluun osallistui sen ensi vaiheessa kahdeksan kokeiluseutua. Seutukuntien tuki -hankkeen vuonna 2005 julkaistun [arviointitutkimuksen loppuraportin](#) mukaan seutuyhteistyö ei SEUTU-hankkeen aikana edennyt odotetulla vauhdilla, vaikka siihen oli seuduilla käytetty paljon aikaa ja vaivaa. Arvioinnin mukaan kokeilulle asetettuja tavoitteita ei saavutettu eikä vapaaehtoista seutuyhteistyötä toteutetussa muodossaan pidetty riittävän nopeasti etenevänä prosessina kuntakentän kohtaamien keskeisten ongelmien ratkaisemiseen.

Seutuyhteistyökokeilua kuitenkin jatkettiin lailla ([1199/2004](#)). Lisäksi kokeiluun hyväksyttiin vuoden 2005 alusta lukien seitsemän uutta seutua. Seutuyhteistyökokeilu lopetettiin ja lait kumottiin vuoden 2009 alusta lukien, koska seutukokeilun tarve arvioitiin kunta- ja palvelurakennemuutoksen vuoksi muuttuneen.

Kainuun hallintokokeilun tavoitteena oli kokemusten hankkiminen siitä, miten maakunnallisen itsehallinnon vahvistaminen vaikuttaa Kainuun kehittämiseen, peruspalvelujen järjestämiseen, maakunnan ja valtion keskushallinnon suhteeseen sekä kuntien ja valtion aluehallinnon toimintaan (HE 198/2002). [Laki Kainuun hallintokokeilusta 343/2003](#) oli voimassa ajanjaksolla 2005–2012.

Kokeilussa koottiin kunnallista peruspalvelujen tarjontaa ja tuotantoa koskeva päätöksenteko ja rahoitus maakunnalle. Kokeilun jatkamiseksi annettu laki edellytti, että kaikki hallintokokeilualueen kunnat yksimielisesti päättävät jatkosta. Koska Puolangan kunta ei hyväksynyt kokeilun jatkon ehtoja, päättyi kokeilu vuoden 2012 lopussa. Kainuun hallintokokeilun arvioinnin [loppuraportissa](#) (Jäntti, Airaksinen & Haveri 2010) on kuvattu palveluiden kehitystä eri sektoreilla kokeilun aikana samoin kuin kokeilun hyviä käytäntöjä sekä kokeilun päättymiseen liittyneitä syitä.

3 Norminpurut ja kokeilut kunta- ja palvelurakenteiden uudistamisen aallossa (2005–)

3.1 Pääministeri Matti Vanhasen II hallitusohjelmaan 2006 sisältyneet hankkeet

Pääministeri Vanhasen hallituksen ohjelmassa kuntapolitiikan keskiössä oli kuntatalouden menokasvun hillintä, kunta- ja palvelurakenneuudistus, kuntaliitosten tukeminen, sekä tilaaja-tuottajamallin, palvelusetelien, yhteispalvelujen ja sähköisten palvelujen kehittäminen. Norminpurkuja tai kuntakokeiluja ei mainittu.

Valtioneuvosto hyväksyi vuonna 2008 asuntopoliittisen toimenpideohjelman, jonka lähtökohtana oli pyrkimys sovittaa yhteen ihmisten asumisen toiveet ja tarpeet, yhteiskunnan tarpeet ja kestävä kehitys. Yhtenä toimenpiteenä säädettiin vuonna 2010 [laki kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta \(1257/2010\)](#). Lain tavoitteena oli saada kokemuksia siitä, miten rakentamis- ja kaavamääräyksiä sekä lupamenettelyjä keventämällä voidaan edistää asuntorakentamista erityisesti kasvukeskuksissa ja lisätä asunto-
tuotannon kustannustehokkuutta.

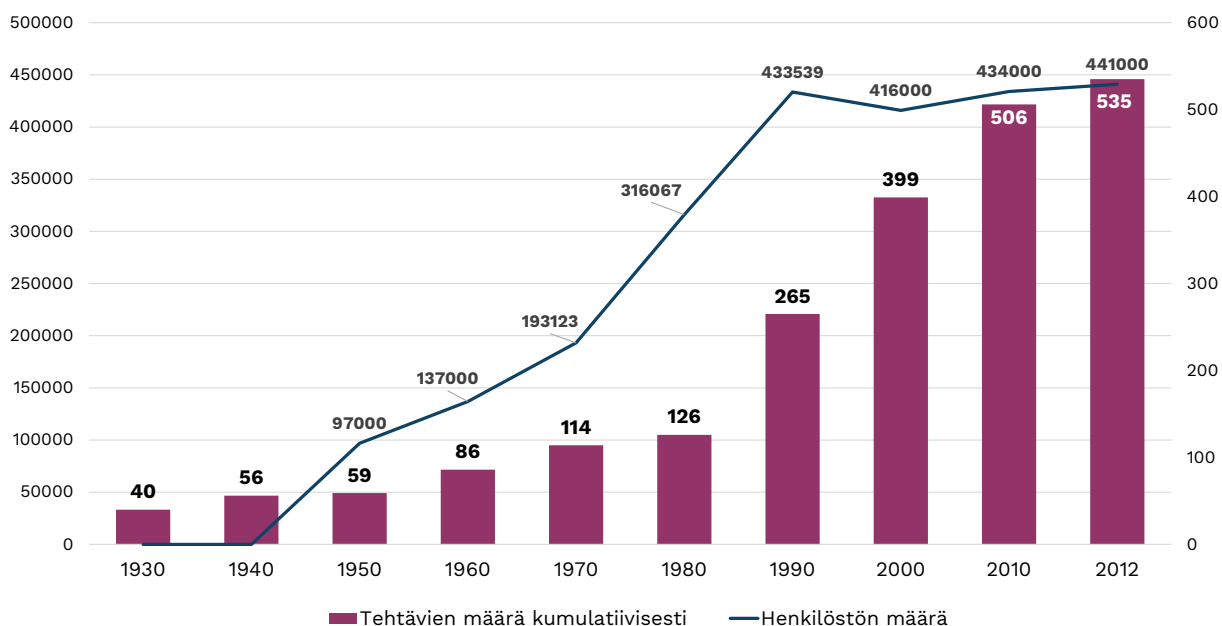
Poikkeamistoimivaltaa siirrettiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta kymmenelle kokeilukaupungille. Kokeilulain voimassaoloaika oli määrä päättyä vuoden 2018 lopussa, mutta sitä päätettiin jatkaa viidellä vuodella eli vuoden 2023 loppuun asti ([Laki kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annetun lain muuttamisesta 892/2018](#)).

3.2 Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan 2011 sisältyneet hankkeet

2010-luvulla hallitusohjelmien kuntapolitiikkaan nousi kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämiseen tähtääviä tavoitteita, joissa oli pyrkimyksenä saada tasapainoa tehtävien ja rahoituksen välille.

Pääministeri Kataisen hallituksen tavoitteena oli [hallitusohjelman \(2011\)](#) mukaisesti edistää kuntatalouden vakautta ja kestävyyttä uudistamalla kunta- ja palvelurakenteet, vahvistamalla kuntien tulopohjaa, parantamalla kunnallisen toiminnan tuottavuutta ja vaikuttavuutta sekä rajoittamalla kuntien tehtävien laajentamista. Hallitus käynnisti koko maan laajuisen [kuntaudistuksen](#), jonka tavoitteena oli vahvoin peruskuntiin perustuva kuntarakente. Kuntaudistus ei kuitenkaan toteutunut hallituksen kaavailemalla tavalla.

Vuonna 2011 asetetun [kuntien tehtävien arvioinnin työryhmän](#) tehtävänä oli määritellä kuntien tehtävät ja niiden uudistustarpeet sekä arvioida mahdollisuudet vähentää kuntien velvoitteita (2011–2014). Osana tätä työtä kartoitettiin kunnan tehtävien lukumääräksi 535 eri tehtävää, joihin liittyi lähes 1000 velvoitetta ([Kunnan tehtävien kartoitus vuonna 2012](#)). Kuntien tehtävien ja henkilöstön määrän kasvu on voimistunut erityisesti 2000-luvulla. Vuonna 1990 kuntien tehtäviä oli 265, vuonna 2000 jo noin 400 ja vuonna 2012 peräti 535.



Kuvio 2. Kuntien tehtävien ja henkilöstön määrän kehitys ajanjaksolla 1930–2012. Lähde: Kunnan tehtävien kartoitus vuonna 2012. Valtiovarainministeriö, Kunnat 2/2013. (s. 103).

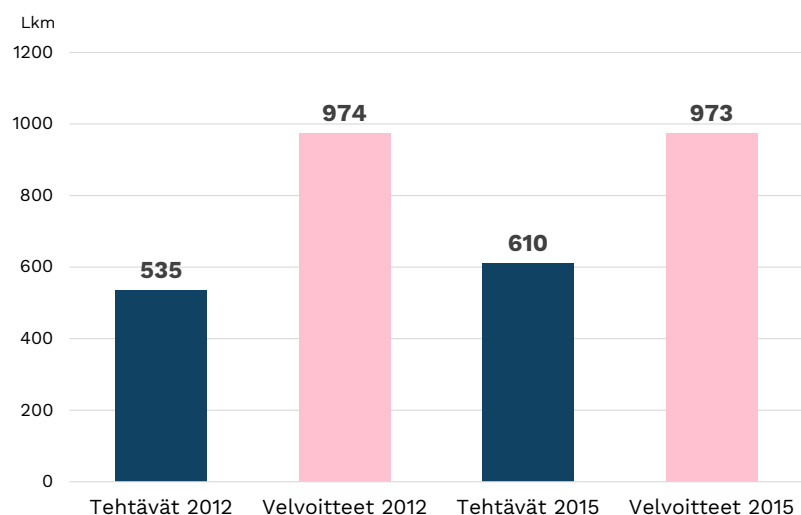


Vuonna 2015 voimaan tulleen **kuntalain (410/2015)** tavoitteena oli olla kuntien hallintoa, päätöksentekoa ja taloutta koskeva yleislaki. Kuntalaki on luonnehdittu mahdollistavaksi laiksi, joka mahdollistaa erilaisia ratkaisuja johtamisen, hallinnon ja osallistamisen järjestämisessä. Lakiin liitettiin myös uusia pykäläiä ja säännöksiä. Lain tarkoituksena oli kirjattu myös pyrkimys vähentää erityislainsäädännön tarvetta. Yleisiä säännöksiä kuntien mahdollisuuksista esittää ja toteuttaa erilaisia kuntakokeiluja kuntalakiin ei tullut.

3.3 Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmaan 2015 sisältyneet hankkeet

Pääministeri Sipilän hallituksen tavoitteena oli [hallitusohjelman \(2015\)](#) mukaisesti vähentää kuntien kustannuksia yhdellä miljardilla eurolla karsimalla lakisääteisiä tehtäviä sekä niiden toteuttamista ohjaavia velvoitteita. Hallitusohjelman kuntapolitiikan keskiössä olivat sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, kunnan kustannusten karsiminen sekä kunnan tehtävien ja normien väljentäminen. Sipilän hallitusohjelmaan oli kirjattuna myös vapaakunta-uudistuksen toteuttaminen.

Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisen toimenpideohjelman valmistelua ja toimeenpanon koordinoimista varten asetettiin valmisteluryhmä (2015–2016). Edellisellä hallitusohjelmakaudella aloitettu kuntien tehtävien kartoitustyötä jatkettiin. Vuonna 2015 julkaistiin täydennysraportti [Kuntien tehtävät ja velvoitteet 2015](#), jossa on kuvattu lainsäädännössä kunnille elokuun 2012 ja maaliskuun 2015 välisenä aikana osoitettuja uusia tehtäviä ja velvoitteita.



Kuvio 3. Kuntien tehtävät ja velvoitteet vuosina 2012 ja 2015. (Lähde: Kuntien tehtävät ja velvoitteet 2015, s. 41)

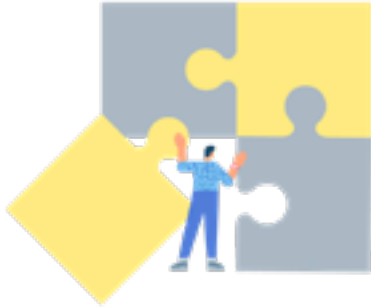
Kunnilta vähennettäviä tehtäviä löydettiin vähän, ja osa niistä raukesi valmistelussa olleen maakuntauudistuksen myötä. Valmisteluryhmän loppuraportissa todetaan, että tehtävien toteuttamistapaa ei ole voitu keventää, sillä **maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisessa** pääpaino on ollut rakenteellisessa uudistamisessa ja samaan aikaan esimerkiksi lukiolaissa ja varhaiskasvatuslaissa on lisätty kuntien velvoitteita. Vapaakuntauudistusta ei näin ollen valmisteltu.

Hyvinvoinnin monialaiset toimintamallit -kokeilut olivat Sipilän hallituksen ratkaisu kuntien lakisääteisten velvoitteiden väljentämiseksi. Kuntakokeilujen toteuttamiseksi laadittiin määräaikainen laki kuntien velvoitteiden ja ohjauksen vähentämistä ja monialaisten toimintamallien tukemista koskevista kokeiluista, joka oli voimassa 5.1.2015 alkaen vuoden 2016 loppuun asti ([laki kuntien velvoitteiden ja ohjauksen vähentämisestä ja monialaisten toimintamallien tukemista koskevista kokeiluista 1350/2014](#)).

Kokeilujen tavoitteena oli edistää sellaisten asiakaslähtöisten ja monialaisten toimintatapojen ja palvelurakenteiden kehittämistä, joiden avulla laissa säädettyjä tehtäviä voitaisiin kunnissa hoitaa taloudellisesti ja tuottavasti kuitenkin lainsäädännössä asetetut palvelujen sisältöä koskevat vaatimukset toteuttaen. Kokeilujen tarkoituksena oli poistaa poikkihallinnollisten toimintamallien toteuttamisen lakisääteisiä ja ohjaukskäytännöstä johtuvia esteitä. (HE 117/2014)

Laissa luetellut kuntakokeilut koskivat hyvinvoinnin integroitua toimintamallia, koulutuspalveluja, kuntien toiminnan valvontaa, asumispalveluja, kuntien ja Kansaneläkelaitoksen yhteistyötä sekä nuorisotakuuta. Kokeiluja toteutettiin hakumenettelyn kautta valikoituneiden 16 kunnan tai kuntaryhmän alueella ja kokeiluihin osallistui yhteensä 57 kuntaa ([Kuntakokeilujen loppuraportti 2017](#)).

Säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeen (2015-2019) tavoitteena oli koko julkisen sektorin turhien normien purkaminen ja hallinnollisen taakan keventäminen, kansalaisten arjen helpottaminen, kilpailukyvyyn ylläpitäminen, sekä markkinoillepääsyn ja digitalisaation edistäminen. Sipilän hallitus totesi keväällä 2016, että kuntien tehtäviä ja velvoitteita ei voida vähentää siinä määrin, että miljardin kustannussäästötavoite saavutettaisiin yksinomaan tätä kautta. Kärkihankkeen fokus oli hallinnon alojen yksittäisten prosessien uudistamisessa, joten sillä oli hyvin vähäinen merkitys kuntien toimintatapojen ja normiohjauksen uudistamisen näkökulmasta.



Kokeileva Suomi 2015–2019 -hanke sisältyi Sipilän hallitusohjelmaan ja sen fokuksena oli kokeilukulttuurin edistäminen. Hankkeen tavoitteena oli edistää innovatiivisia ratkaisuja, parantaa palveluita, edistää omatoimisuutta ja yrittäjyyttä sekä vahvistetaan alueellista ja paikallista päätöksentekoa ja yhteistyötä kansalaislähtöisiä toimintatapoja hyödyntäen. Kärkihankkeen merkitys kunnille oli, että se tuki ja kannusti kuntia omien toimintatapojen uudistamiseen. Kyse oli kehittämishankkeesta, eivätkä kokeilut kohdistuneet poikkeamismahdollisuuksiin lainsäädännössä asetetuista velvoitteista.

Digikuntakokeilu-hankkeen (2016–2019) tavoitteena oli edistää kuntien toimintatapojen ja palveluiden tuotantotapojen ennakkoluulotonta, kuntalaisten hyvinvointia parantavaa ja tulevaisuussuuntautunutta kehittämistä sekä parantaa asiakkuuden johtamisen edellytyksiä. Kyse oli kehittämishankkeesta, jossa yli 60 kuntaa kehitti omaa toimintaansa ja palveluidensa digitaalisuutta. Hankkeen **loppuraportin** (2019) otsikon mukaisesti digikuntakokeilu haastoi toimintatapojen kehittämiseen kunnissa.

Vuonna 2017 säädetyn **kielikokeilun** tavoitteena oli, että siihen osallistuvien perusopetuksen oppimäärään ei kuuluisi toisen kotimaisen kielen oppimäärää (**Laki toisen kotimaisen kielen kokeilusta perusopetuksessa 1134/2017**). Kokeilun tarkoituksena oli lisätä kokeiluun osallistuvien opetuksen järjestäjien mahdollisuuksia kielivalikoiman laajentamiseen, saada tietoa kielivalintoihin liittyvistä tekijöistä ja selvittää valinnaisuuden lisääntymisen vaikutusta kielitaidon laajentumiseen sekä osaamisen vahvistumiseen. Kokeilussa oli lisäksi tarkoitus seurata vaikutuksia oppimistuloksiin, kielivalintoihin ja tarjontaan sekä vaikutusta oppilaiden perusopetuksen jälkeisiin opintoihin. Kokeiluun haki kuusi kuntaa, mutta liian vähäisen kokeiluun ilmoittautuneiden opiskelijoiden määrän takia kokeilu ei käynnistynyt yhdessäkään kunnassa.

3.4 Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman 2019 sisältyvät hankkeet

Pääministeri Marinin **hallituksen ja hallituskauden 2019 alussa toimineen Rinteen hallituksen ohjelman (2019)** kuntapolitiikan keskiössä on metropolialueen, kasvavien kaupunkiseutujen ja maaseudun yhteisestä menestyksen turvaaminen ja siten monimuotoinen elinkeinopolitiikka.

Työllisyyden edistämisen kuntakokeilut alkoivat vuonna 2021 ja jatkuvat vuoden 2024 loppuun saakka. Kokeilut liittyvät hallitusohjelman tavoitteisiin työllisyysasteen nostamiseksi 75 prosenttiin.



Kokeilujen tavoitteena on siirtää eräitä valtion työ- ja elinkeinotoimistojen tehtäviä kokeilun ajaksi kuntien tehtäväksi laissa tarkemmin määriteltyjen ja osittain vaikeasti työllistyvien asiakasryhmien osalta ([Laki työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta 1269/2020](#)).

Työllisyyskokeilujen tavoitteena on lisäksi saada tietoa siitä, parantaako kuntapohjainen palvelujen järjestäminen työllisyyden edistämisen vaikuttavuutta ja työllisyysastetta. Kyse on myös tehtävien uudelleenjaosta, kun valtion työ- ja elinkeinotoimistojen tehtäviä on siirretty kuntien tehtäväksi (HE 87/2020). Kokeiluihin osallistuu 25 aluetta ja 118 kuntaa.

TE-palvelut 2024 -uudistus. Marinin hallitus on linjannut, että TE-palvelut siirretään kuntien vastuulle vuoden 2025 alusta ([TE2024-uudistus](#)). Eduskunnalle 6.10.2022 jätetyn hallituksen esityksen mukaan TE-palvelut siirrettäisiin kunnille tai useammasta kunnasta muodostuville yhteistoiminta-alueille, joiden työvoimapohjan on oltava vähintään 20 000 henkilöä. Näin turvattaisiin, että TE-palveluiden järjestämiseen on riittävästi resursseja myös jatkossa ja että palvelut ovat yhdenvertaisesti työnhakijoiden saatavilla kaikkialla Suomessa. ([Hallituksen esitys HE 207/2022 vp](#))

Kaksivuotisen esiopetuksen kokeilun (2021–2024) tarkoituksena on vahvistaa koulutuksellista tasa-arvoa, kehittää esiopetuksen laatua ja vaikuttavuutta, selvittää varhaiskasvatuksen sekä esi- ja alkupetuksen välisiä jatkumoa, perheiden palveluvalintoja sekä saada tietoa kaksivuotisen esiopetuksen vaikutuksista lasten kehitys- ja oppimisedellytyksiin, sosiaalisiin taitoihin ja terveen itsetunnon muodostumiseen (Laki kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta 1046/2020). Pääministeri Marinin hallitusohjelman tavoitteena on nostaa koulutus- ja osaamistasoa kaikilla koulutusasteilla, kaventaa oppimiseroja ja lisätä koulutuksellista tasa-arvoa. Keinoiksi on valittu muun muassa varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrän lisääminen sekä esiopetuksen kehittäminen. (HE 149/2020)

Loppusyksyllä 2022 on valmisteluvaiheessa myös **luonnos hallituksen esitykseksi laeiksi alueellisen opintolainahyvityksen kokeilusta**. Lausuntoaika luonnoksesta päättyi 16.9.2022. Alueellisen opintolainahyvityksen kokeilun tarkoituksena olisi selvittää, kuinka alueellinen opintolainahyvitys vaikuttaa työvoiman saatavuuteen ja kokeilun alueen elinvoimaisuuteen. Tarkoitus olisi saada tutkittua tietoa erityisesti siitä, onko alueellisesti määräytyvällä opintolainahyvityksellä mahdollista vaikuttaa työvoiman liikkuvuuteen ja saatavuuteen harvaan asutuilla alueilla, joissa on haasteita erityisesti korkeakoulutetun työvoiman saatavuudessa. Kokeilun tavoitteena olisi edistää harvaan asuttujen alueiden työvoiman saatavuutta ja elinvoimaisuuden kehittymistä. ([HE-luonnos 2.9.2022](#))

4 Kuntien näkemykset normipuruista ja kokeiluista

4.1 Kokeilut ja kuntien tehtävien vähentäminen Kuntaliiton kyselytutkimusten näkökulmasta

Kuntaliitossa on erilaisten kyselyjen kautta kartoitettu kuntien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden näkemyksiä kuntien tehtävistä ja normeista sekä erilaisten kokeilujen tarpeesta useaan otteeseen 2000-luvulla. Tehdyistä kartoituksista mainittakoon erityisesti vuonna 2009 tehty normitalkookysely ja vuoden 2013 kysely tehtävien ja veloitteiden vähentämisestä.

Normitalkookysely 2009. Kuntaliiton kesäkuussa 2009 toteuttaman normitalkookyselyn taustalla oli maan hallituksen politiikkariihen kannanotto, jossa todettiin valtion käynnistävän yhteistyössä Kuntaliiton kanssa normitalkoot tuottavuuden parantamista estävien ja palvelujen jäykkyyksiä ylläpitävien normien kartoittamiseksi ja poistamiseksi. Kyselyssä selvitettiin kuntien näkemyksiä erityisesti palvelujen järkevää järjestämistä estävistä normeista. Kyselyyn vastasi runsaat 400 kuntien ja kuntayhtymien johtavaa viranhaltijaa.

Kyselytulokset osoittivat, että kunnat näkivät paljon säästämisen mahdollisuuksia palveluja, henkilöstöä ja hallintoa säätelevien normien purkamisessa. Kaikkiaan 64 prosenttia vastanneista piti normipurkua edellytyksenä taloudellisten säästöjen saavuttamiselle. Kuntajohtajat olivat yleisesti muita vastaajia kriittisempiä normeja kohtaan.

Vastaajat painottivat, että kansalaisten perusoikeudet pitää turvata normien avulla tasapuolisesti maan eri osissa, mutta palvelujen toteuttamistapa pitäisi voida ratkaista joustavasti paikallisten olosuhteiden mukaan. Normipurkua kaivattiin erityisesti velvollisuuksiin peruspalveluissa. Liian kahlitsevia normeja koettiin olevan

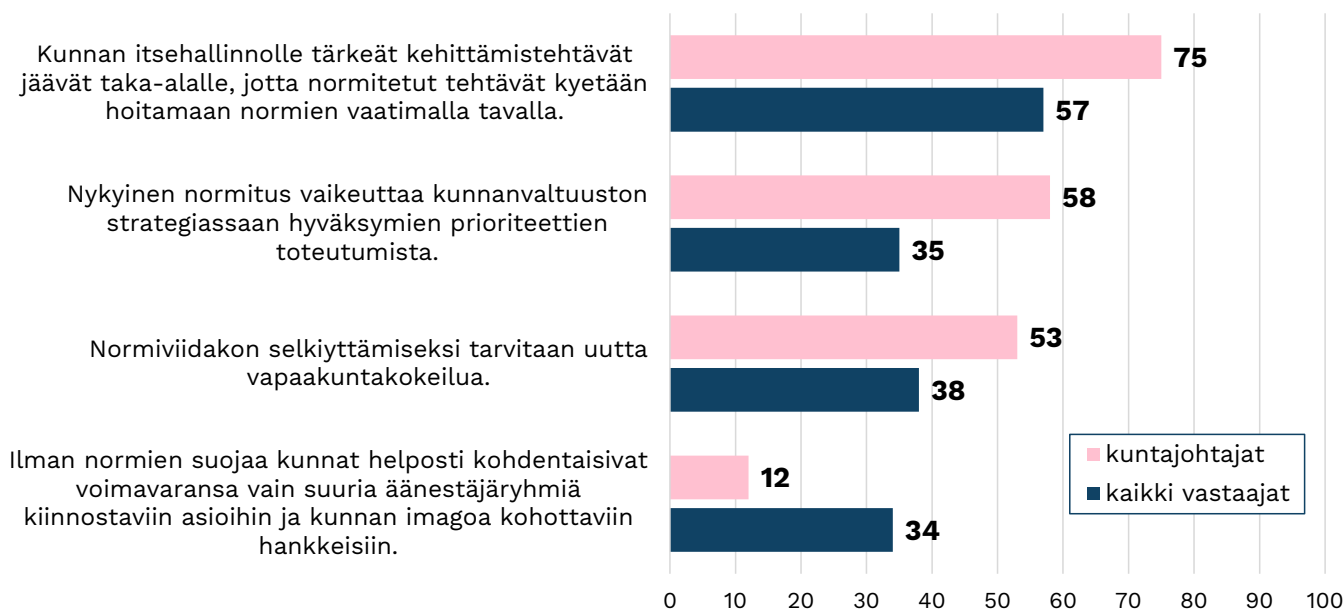
sosiaali- ja terveystalvuuissa, perus- ja esiopetuksessa sekä kaavoituksessa ja maankäytössä.

Kaikista kyselyyn vastanneista 38 prosenttia kannatti vapaakuntakokeilua normiviidakon karsimiseksi, kuntajohtajista 53 prosenttia. (Kuntaliiton tiedote 20.8.2009)

Kysely tehtävien ja velvoitteiden vähentämisestä vuonna 2013.

Keskustelu kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisestä jatkui 2010-luvulla. Kuntaliitto peräänkuulutti laajaa yhteiskunnallista keskustelua tehtävien karsimisesta, jotta kunnilla olisi mahdollisuus turvata perustalvut kuntalaisille joustavasti ja tehokkaasti ja korosti, että kunnat itse pystyvät parhaiten arvioimaan tehtävien ja velvoitteiden tarpeellisuuden.

Kuntaliitto selvitti vuoden 2013 kyselyn avulla näkemyksiä siitä, minkälaisia tehtäviä ja velvoitteita kunnissa oltaisiin valmiita vähentämään ja miksi. Kyselyn tarkoituksena oli myös saada näkemyksiä siitä, missä asioissa kunnilla olisi halukkuutta paikallisiin kokeiluihin. Kysely toteutettiin osana Kuntaliiton Uusi kunta 2017 -ohjelmaa ja se liittyi käynnissä olleeseen Kataisen hallituksen kuntauudistukseen sekä valtion rakennepoliittisiin linjauksiin. Kyselyyn vastasi yli 1000 kuntien johtavaa viranhaltijaa, luottamushenkilöä ja kunta-alan tutkijaa.

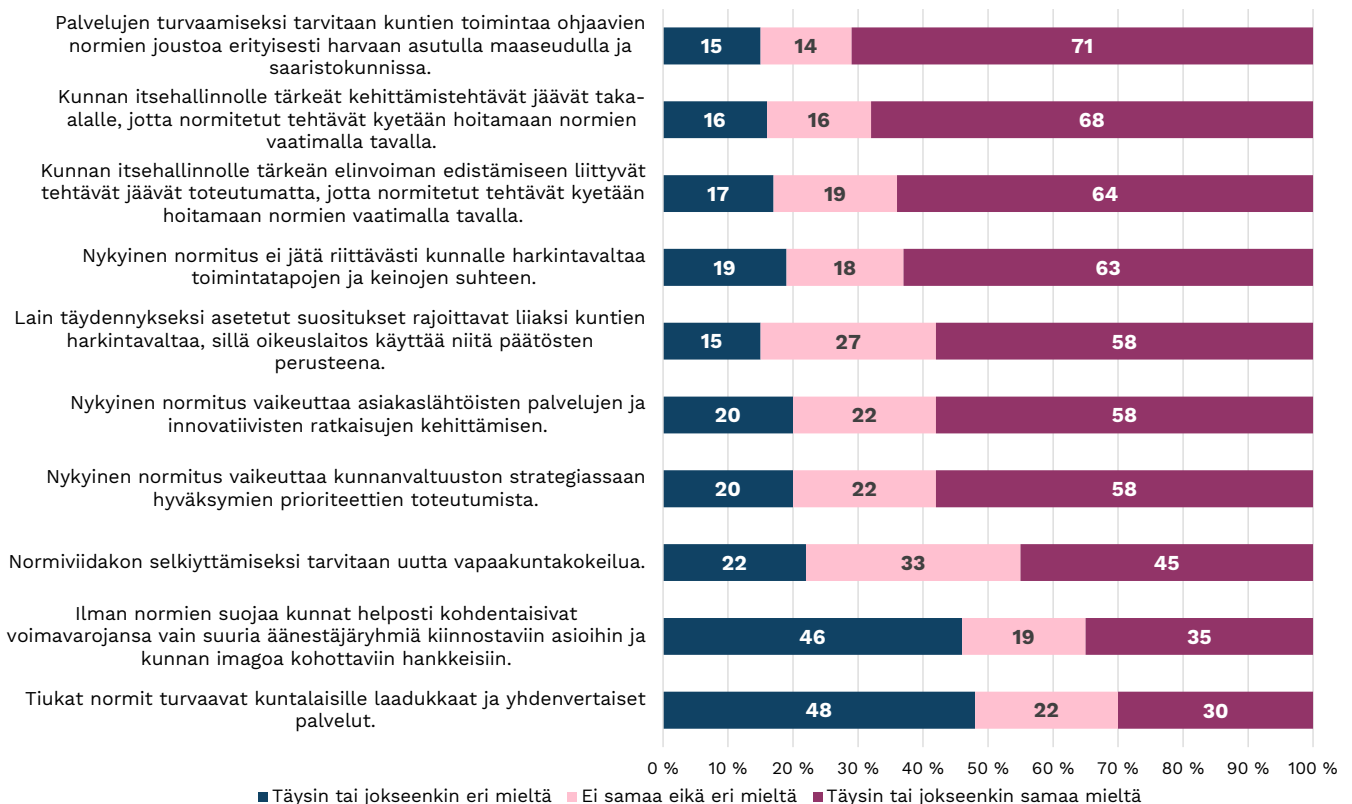


Kuvio 4. Kuntaliiton normitalkookyselyyn 2009 vastanneiden mielipiteet kunnalliseen itsehallintoon liittyvistä normiväittämistä. % vastanneista melko/täysin samaa mieltä väittämästä, N=413-425.

Kyselyyn vastanneista 63 prosenttia koki, ettei valtion normiohjaus jätä kunnille riittävästi harkintavaltaa toimintatapojen ja keinojen suhteen. Vastaajista 58 prosenttia koki, että normitus vaikeuttaa asiakaslähtöisten palvelujen ja innovaatioiden kehittämistä. Vastaajista 45 prosenttia kannatti vapaakuntakokeilua, kuntajohtajista 66 prosenttia. Vapaakuntakokeilun kannatus nousi siten selvästi vuodesta 2009. (Kuntaliiton kysely kuntien tehtävien vähentämisestä 2013; Kuntaliiton tiedote 17.12.2013)

Kuntaliiton kuntauudistuspuntari 2014. Kyselyyn vastanneista valtaosa (71 %) koki, että kunnilla pitäisi olla pysyvä mahdollisuus tehdä aloitteita kokeiluista, joissa kunta saa vapautuksen erityislainsäädännön asettamista velvoitteista.

Kuntaliiton hallitusohjelmakysely 2014. Kyselyyn vastanneet kuntaedustajat pitivät tehtävien vähentämistä edellytyksenä talouden tasapainottamiseksi. He toivoivat myös toimintaa yksityiskohtaisesti ohjaavien velvoitteiden karsimista. Esimerkiksi jonotusaikoja, ryhmäkojoja ja henkilöstön kelpoisuusvaatimuksia sekä palveluasumisen mitoituksia koskevat säännökset koettiin turhiksi ja aiheuttavan kunnille ylimääräisiä kustannuksia. (Kuntaliiton tiedote 3.10.2014)



Kuvio 5. Kuntien tehtävien vähentämistä koskevaan kyselyyn 2013 vastanneiden mielipiteet kunnalliseen itsehallintoon liittyvistä väittämistä. Vastausten %-jakaumat, N=1050-1067.

Kuntaliiton hallitusohjelmakysely 2015. Kyselyyn vastanneet kuntajohtajat pitivät normipurkua kolmanneksi tärkeimpänä pääministeri Sipilän hallitusohjelman kärkihankkeena. Yli puolet vastanneista uskoi, että hallitusohjelmaan kirjatulla kokeilukulttuurin edistämällä voitaisiin nopeuttaa reagointia yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisussa. Hallitusohjelman kirjauksia vapaakuntakokeilusta pidettiin epäselvinä, mikä näkyi kuntajohtajien mielipiteiden jakautumisena; noin kolmannes kuntajohtajista uskoi, että vapaakuntakokeilun kautta tulisi merkittäviä tuloksia normipurkuun. ([Kuntaliiton tiedote 26.8.2015](#))

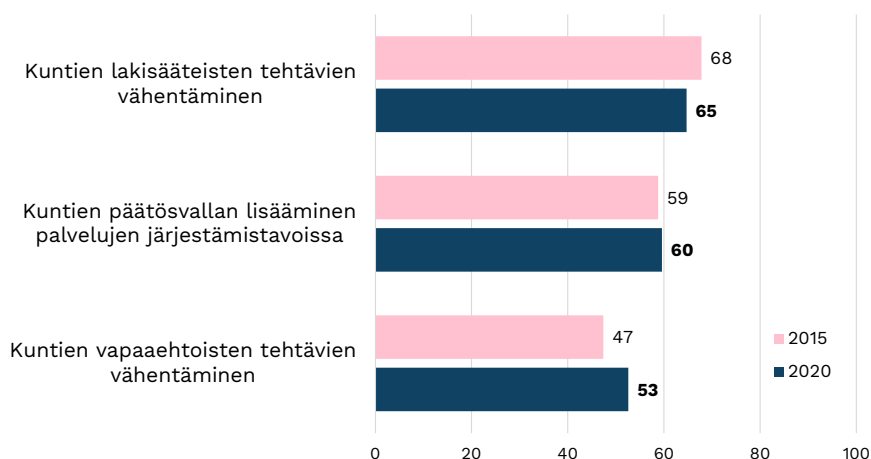
4.2 Kokeilut ja normit Kuntaliiton tutkimusohjelmien kyselyissä

Päättäjäkysely 2015 (Kunnissa toteutettujen ja tulevien uudistusten tutkimusohjelma ARTTU2). Kyselyyn vastanneista kuntapäättäjistä 68 prosenttia piti kuntien lakisääteisten tehtävien vähentämistä viiden tärkeimmän toimenpiteiden joukossa paikallisen elinvoimaisuuden parantamiseksi. Lakisääteisten tehtävien vähentäminen nousi tärkeimpien toimenpiteiden joukkoon kaikenkokoisissa kunnissa ja niin johtavien viranhaltijoiden että luottamushenkilöiden vastauksissa.

REA-puntarikysely 2016 (ARTTU2-tutkimusohjelma). Kyselyyn vastanneista kuntapäättäjistä lähes joka kolmas (31 %) oli sitä mieltä, että oman kunnan kehittämistä on edistetty erilaisten kokeilujen kautta.

Päättäjäkysely 2017 (ARTTU2-tutkimusohjelma). Kyselyyn vastanneista kuntapäättäjistä 71 prosenttia arvioi, että lainsäädäntö ja valtionohjaus vaikuttaa oman kunnan toimintaedellytyksiin seuraavalla valtuustokaudella 2017–2021. Paikallisen kokeilutoiminnan nosti vain joka kymmenes kuntapäättäjä tärkeimpien toimenpiteiden joukkoon oman kunnan elinvoiman ja hyvinvoinnin parantamiseksi. (Sandberg 2019)

Kuntapäättäjäkysely 2020 (Erihaustuva KuntaSuomi 2025 -tutkimusohjelma). Kyselyyn vastanneista kuntapäättäjistä 65 prosentin mielestä kuntien lakisääteisten tehtävien vähentämisellä, 58 prosentin mielestä normien kevennyksellä mm. henkilöstömitoitusten osalta ja 53 prosentin mielestä kuntien vapaaehtoisten tehtävien vähentämisellä olisi hyvää vaikuttavuutta oman kunnan kuntatalouden tasapainottamiseen. Kuntapäättäjistä 68 prosenttia eli lähes yhtä moni kuin vuonna 2017 arvioi, että lainsäädäntö ja valtionohjaus vaikuttaa oman kunnan toimintaedellytyksiin seuraavalla valtuustokaudella 2021–2025. (Sandberg 2022)



Kuvio 6. Kuntapäättäjien näkemykset eri keinojen vaikuttavuudesta oman kunnan talouden tasapainottamiseksi vuosina 2015 ja 2020.

Ne vastaajat (%), joiden mielestä kyseisen keino vaikuttavuus kunnan talouden tasapainottamiseksi on hyvä tai erittäin hyvä (vastausvaihtoehdot 4+5). (N-2015=1578, N-2020=809). (Lähteet: Päättäjäkyselyt 2015 ja 2020)

4.3 Tutkittua tietoa kuntien kokeilutoiminnasta ja innovaatiokyvykkyydestä

Kuntaliitossa on selvitetty myös kuntien aktiivisuutta kokeilla uudenlaisia toimintatapoja sekä innovaatiokyvykkyyttä. Tutkittua tietoa - ja myös runsaasti käytännön esimerkkejä - on saatu niin Kuntaliiton vuosina 2018 ja 2022 toteuttamista **kunta-alan Innovaatiobarometrikyselyistä** kuin myös vuosina 2015-2019 käynnissä olleen Kuntaliiton oman **Uskalla kokeilla -ohjelman** kautta. Kansallisen **Kokeileva Suomi -kärkihankkeen** rinnalla toteutetussa Uskalla kokeilla -ohjelmassa pyrittiin tekemään näkyväksi kuntien ja alueiden kokeilutoimintaa sekä edistämään kuntalähtöisiä kokeiluja ja verkottumista.

Innovaatiobarometreissä käytetty innovaation määritelmä:

Innovaatiolla tarkoitetaan uutta tai parannettua käyttönotettua palvelua, tuotetta, prosessia tai niiden yhdistelmää, jolla pyritään saamaan aikaan vaikuttavuutta yhteiseksi hyväksi.

Innovaatiobarometri 2018. Innovaatiobarometrikyselyyn vastanneista yli 60 prosenttia oli sitä mieltä, että innovaatiot parantavat tehokkuutta. Innovaatiobarometrin mukaan innovaatiot ovat yleisiä kaiken kokoisissa kunnissa ja kaikilla sektoreilla. (Jäppinen & Pekola-Sjöblom 2018)

Innovaatiobarometri 2022. Kyselytulosten mukaan innovaatiotoiminta on osa vakiintunutta toimintaa 58 prosentissa vastanneita kunta-alan organisaatioita. Vastanneista 88 prosenttia on tukenut innovaatiotoimintaa vuosina 2020-2021, yleisimmin keräämällä ideoita ja aloitteita käyttäjiltä ja sidosryhmiltä, hyödyntämällä kokeiluja

ja tuottamalla tietoa tarpeista ja mahdollisuuksista. Vastanneista organisaatioista 92 prosenttia on tehnyt innovaatioyhteistyötä vähintään yhden tahon kanssa vuosina 2020–2021. (Jäppinen & Pekola-Sjöblom 2022)

Innovaatiobarometrikyselystä selviää, että monet eri tekijät motivoivat kunta-alan innovaatiotoimintaa. Suurimpana motivaattorina on tarve kehittää kuntien prosesseja, mutta myös palvelujen käyttäjien, kuntien asiakkaiden ja asukkaiden tarpeet ja odotukset, laadun kehittämistarve, tavoiteltavat säästöt sekä tarve tehokkuuteen toimivat merkittävinä motivaattoreina. (emt.)

Kokeilukulttuurikysely 2016 ja kuntien kokeilutoiminta -kysely 2018. Kuntien kokeilutoimintaa selvitettiin ensimmäisen kerran kokeilujen ja kokeilukulttuurin arviointihankkeessa vuonna 2016 toteutetun Kokeilukulttuuri-kyselyn kautta. Kysely toteutettiin Kokeileva Suomi- ja Uskalla kokeilla -ohjelmien yhteistyönä ja kyselytulokset on raportoitu *Kokeilut rubikin kuutiona* -tutkimuksessa (Stenvall 2017). Kysely toistettiin Kuntaliiton toimesta suunnilleen samansisältöisenä vuonna 2018 (Jäppinen & Pekola-Sjöblom 2020).

Edellä kuvattujen kyselyjen tulosten mukaan kokeilut olivat osa kuntien kehittämistoimintaa lähes kaikissa kunnissa molempina tutkimusvuosina 2016 ja 2018. Kokeilujen tavoitteet määrittivät kuntien yleisten kehittämistavoitteiden mukaan ja kokeiluilla koettiin olevan riittävän selkeä yhteys muuhun organisaation kehittämistoimintaan. (Stenvall 2017; Jäppinen & Pekola-Sjöblom 2020)

5 Kuntaliiton toimenpiteet lakikokeilujen edistämiseksi

Kuntaliitto on omissa kannanotoissaan toistuvasti perännyt kunnille mahdollisuuksia kokeiluihin tai vapaakuntakokeilua.

Kuntaliiton hallitus ehdotti vuonna 2014 uuteen kuntalakiin mahdollisuuksia kokeilla erilaisia palvelujen organisoimis- ja toteuttamistapoja. Kokeilusäännösten tavoitteena olisi antaa kokeiluihin osallistuville kunnille vapauksia lainsäädännössä asetetuista velvoitteista, jotta kunnat voisivat vapaammin kehittää palvelujaan. ([Kuntaliiton tiedote 28.8.2014](#))

[Ylen toukokuussa 2015 tekemän haastattelun](#) mukaan Kuntaliiton toimitusjohtaja Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma piti myönteisinä ajatuksia vapaakuntakokeilusta ja kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisestä sekä siitä, että kunnille ei anneta tulevalla hallituskaudella uusia tehtäviä. Toimitusjohtaja oli kuitenkin huolissaan velvoitteiden ja tehtävien vähentämisen avoimena olevasta toteutamis aikataulusta.

Kuntaliiton hallitus esitti vuonna 2018 toistamiseen vaatimuksen työllisyyden kuntakokeilujen jatkamista. ([Kuntaliiton tiedote 20.9.2018](#))

[Kuntalehden helmikuussa 2020 tekemässä haastattelussa](#) Kuntaliiton toimitusjohtaja Minna Karhunen väläytti uutta vapaakuntakokeilua ja kannusti muutoksiin. Hän totesi, että nyt voitaisiin kokeilla antaa kunnille enemmän harkintavaltaa päätöksentekoprosesseissa, delegoinnissa ja nähtävillä olossa.

Kuntaliiton hallitusohjelmavoitteet 2023. Kuntaliitto julkisti 30.9.2022 kuntakentän kärkitavoitteista kootut [hallitusohjelmavoitteet](#) kevään 2023 eduskuntavaalien jälkeen käynnistyviin hallitusohjelmaneuvotteluihin.



Ensimmäiseksi tavoitteeksi Kuntaliitto on asettanut kuntien itsehallinnon vahvistamisen, tehtävien yksityiskohtaisen sääntelyn keventämisen sekä kuntakokeilujen mahdollistamisen. Tämä tavoite sisältää seuraavia osatavoitteita:

- Kuntien toiminnan ja tehtävien mitoitusta ja toteutustapojen yksityiskohtaista sääntelyä on tarpeen karsia, jotta syntyy joustavia, kustannustehokkaita ja vaikuttavia paikallisia ratkaisuja.
- Valtion normiohjauksen on syytä kohdentua lähtökohtaisesti tehtäviä ja palveluja koskeviin tavoitteisiin sekä niiden seurantaan ja arviointiin.
- Kuntakentän moninaisuus tulee asettaa kuntapolitiikan ytimeen. Näin mahdollistetaan erilaiset tehtäväkohtaiset vastuut ja työnjaot erilaisten kuntien ja kaupunkien välillä.
- Erilaisissa vastuissa ja työnjaoissa, sääntelyn karsimisessa ja tavoiteohjauksen edistämisessä tulee voida edetä myös kokeilujen kautta.
- Kuntapolitiikan tulee perustua kuntien ja keskushallinnon väliseen luottamukseen ja avoimeen vuoropuheluun kansalliskielet huomioiden.

6 Lakikokeilut keino uudistaa kuntia koskevaa lainsäädäntöä

Kuntien toiminnalliset kokeilut ovat nopeita ratkaisuja, joilla tavoitellaan innovatiivisia ratkaisuja, parannetaan palveluita, edistetään omatoimisuutta ja yrittäjyyttä sekä vahvistetaan alueellista ja paikallista päätöksentekoa ja yhteistyötä kansalaislähtöisiä toimintatapoja hyödyntäen. Kyse on arjen toimintatapojen uudistamisesta voimassa olevan lainsäädännön puitteissa.

Kuntien lakikokeilut tarkoittavat määräajaksi asetettuja lakeja, joissa kokeilukunnille annetaan poikkeamismahdollisuus voimassa olevasta lainsäädännöstä. Lakikokeiluilla tavoitellaan kuntien normiohjauksen uudistamista, jotta erilaiset kunnat voivat järjestää palvelut vaikuttavasti, joustavasti ja taloudellisesti kestävästi toimintaympäristöjen haasteiden keskellä.

Kuntien erilaistumisen ja erilaisten toimintaympäristöjen vuoksi samanlaiset toimintatavat eivät ole yhtä vaikuttavia ja tehokkaita kaikissa kunnissa. Kunnat voivat löytää entistä joustavampia, tehokkaampia, vaikuttavampia ja taloudellisesti kestävämpiä toimintatapoja sekä **toiminnallisten kokeilujen** että **lakikokeilujen** kautta. Molempia tarvitaan palvelujen laadun ja tehokkuuden turvaamiseksi. Nämä kokeilut on kuitenkin syytä erottaa toisistaan.

Yhteiskunnan toimivuudelle olennaista ei ole hallinnon ja toimintatapojen samanlaisuus kaikissa kunnissa vaan yhdenvertaiset palvelut. Lakikokeilujen kautta saadaan tietoa siitä, minkälaisista kuntaorganisaatioon, sen hallintoon sekä palveluihin ja tehtäviin kohdistuvasta normiohjauksesta on tarve luopua. Lakikokeilut ovat myös keino saada lisätietoa siitä, miten kuntien normiohjausta voidaan uudistaa, jotta kunnat voivat järjestää palvelut vaikuttavasti ja joustavasti erilaisissa toimintaympäristöissä.

Lakikokeilujen kautta väljennetyn tai uudistetun sääntelyn kautta voidaan turvata paremmat ja laadukkaammat palvelut, mahdollistaa uudet ratkaisut ja vähentää kuntien kustannuksia. Näin saadaan käyttöön kuntien kehittämispotentiaali monialaisena toimijana ja kumppanina alueellaan.

Tulevaisuudessa toimintatavoissa kyse ei ole vain kunnan omista toimintatavoista, vaan enenevässä määrin myös kunnan ja sen sidosryhmien (mm. yritykset, yhteisöt, järjestöt, seurakunnat) yhteisistä toimintatavoista.

Lakikokeilujen kautta on mahdollista löytää myös vaikuttavia kansallisia ratkaisuja kuntien ja kaupunkien haasteisiin eri alueilla.

Lakikokeilujen avulla voidaan myös selvittää, minkälaiset valtion politiikkatoimet ovat vaikuttavia ja tehokkaita erilaisten kuntien tukemiseksi. Lakikokeilut ovat myös keino testata yhteiskunnan eri toimijoiden välisiä työnjakoja ennen kuin päätetään pysyvistä lainsäädäntömuutoksista. Lakikokeilujen reaaliaikaisen ja jälkikäteisen arvioinnin kautta saadaan tietoa valtion ohjauskeinojen ja politiikkatoimien vaikutuksista ja sääntelykulttuurin kehittämistarpeista.

7 Yhteenveto viime vuosikymmenten normipurkuselvityksistä ja kokeiluista

Yhteenvetoa viime vuosikymmenten kuntia koskevista normipurkuselvityksistä

- **1980** käynnistyi **Byrokratiatalkoot**. Kampanjan kautta kerättiin hallinnon käytäntöjen ja toiminnan kehittämisalotteita julkishallinnon työntekijöiltä. Ensimmäiset ehdotukset normien purkamisesta tehtiin 1980-luvun alkupuolella.
- **1981** alkaen **Normitoimikunta** selvitti, miten voitaisiin estää sellaisten hallinnollisten määräysten antamista kunnille ja kuntainliitoille, mitkä merkitsisivät liiallista puuttumista kunnalliseen itsehallintoon. Toimikunta ehdotti muun muassa, että säädettäisiin laki valtionviranomaisten hallinnollisesta norminannosta kunnille ja kuntainliitolle.
- **Normihanke** valmisteli toimenpiteitä kunnallishallintoon kohdistuvan norminannon rajoittamiseksi ja täsmentämiseksi. Vuonna 1989 säädettiin [laki viranomaisten määräyksiä ja ohjeita koskevista toimenpiteistä](#) (573/1989), jolla rajoitettiin valtion viranomaisten kuntiin kohdistamaa normiohjausta. Laki säädettiin määräajaksi 1990–1996.
- **2011–2014 Kunnan tehtävien arvioinnin työryhmä** kartoitti kuntien tehtävät ja velvoitteet sekä niiden uudistustarpeet. Osana tätä työtä kartoitettiin kunnan tehtävien lukumääräksi 535 eri tehtävää, joihin liittyi lähes 1000 velvoitetta
- **2015–2016 Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisen toimenpideohjelman valmistelun ja toimeenpanon koordinoitin valmisteluryhmä** kartoitti kunnille 2012–2015 välisenä aikana osoitetut uudet tehtävät ja velvoitteet. Tehtävien toteuttamista-

paa ei ole voitu keventää, sillä maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisessa pääpaino on ollut rakenteellisessa uudistamisessa ja samaan aikaan esimerkiksi lukiolaissa ja varhaiskasvatuslaissa on lisätty kuntien velvoitteita.

Yhteenvetoa viime vuosikymmenten merkittävimmistä kokeiluista

- **Vapaakuntakokeilu (1989–1996)** toteutettiin 56 kunnassa sekä 200 hallinnon kokeilukunnassa.
- **Seutuyhteistyökokeilu (2002–2008)** toteutettiin 15 seudulla.
- **Kainuun hallintokokeilu (2005–2012)** toteutettiin Kainuun maakunnassa ja kahdeksassa Kainuun kunnassa.
- **Kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilu (2010–2023)** toteutetaan 10 kaupungissa.
- **Hyvinvoinnin monialaisia toimintamalleja koskeva kokeilu (2015–2016)** toteutettiin 16 kunnassa tai kuntaryhmissä, joissa kuntia on yhteensä 57.
- **Kokeileva Suomi- ja Digikuntakokeilu -kehittämishankkeet toteutettiin vuosina 2015–2019.**
- **Kielikokeilu (2017).** Ei käynnistyneitä kokeiluja.
- **Työllisyyden kuntakokeilut (2021–2024)** toteutetaan 118 kunnassa.
- **Kaksivuotisen esiopetuksen kokeilu (2021–2024)** toteutetaan 105 kunnassa.



Kuvio 7. Viime vuosikymmenten merkittävimmät kokeilut aikajanalla.

Lähteet

Airaksinen Jenni & Haveri Arto & Vallo Minna (2005): Seutuyhteistyön tilinpäätös. Seutukuntien tuki -hankkeen loppuarvio. Kunnallistutkimuksia. Tampere University Press.

Byrokratiatalkoot loppuraportti 1982. Valtiovarainministeriön järjestelyosasto.

Digikuntakokeilun loppuraportti 2019. [Digikuntakokeilu haastoi toimintatapojen kehittämiseen kunnissa.](#)

Haveri Arto (2000): Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi. Acta nro 124. Kuntaliitto.

Jäntti Anni, Airaksinen Jenni & Haveri Arto (2010): Siniset ajatukset - vapaasta pudotuksesta hallittuun sopeuttamiseen. Kainuun hallintokokeilun vaikutukset. Valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2010.

Jäppinen Tuula & Pekola-Sjöblom Marianne (2020): [Kokeilukulttuuri ja kokeilut innovaatiotoiminnan edistäjinä kunnissa ja kuntayhtymissä vuosina 2016-2018.](#) Uutta kunnista nro 1/2020. Kuntaliitto.

Jäppinen Tuula & Pekola-Sjöblom Marianne (2018): [Innovaatiobarometri 2018.](#) Kuntaliitto.

Jäppinen Tuula & Pekola-Sjöblom Marianne (2022): [Innovaatiobarometri 2022.](#) Acta nro 283. Kuntaliitto.

Koski Arto, Pakarinen Terttu & Pekola-Sjöblom Marianne (toim.) (2017): [Näkemyksiä ja kokemuksia kokeiluista ja kokeilukulttuurista.](#) ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisu nro 7/2017. Kuntaliitto.

[Kunnan tehtävien kartoitus vuonna 2012.](#) Valtiovarainministeriö, Kunnat 2/2013.

[Kuntakokeilut kuntien tehtävien velvoitteiden vähentämisen edistämiseksi - hanke.](#) Loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 27/2017.

[Kuntalehti 5.2.2020:](#) Kuntaliiton Minna Karhunen väläyttää uutta vapaakuntakokeilua ja kannustaa muutoksiin – ”Varmaan jokainen näkee ympärillään asioita, joita voisi tehdä fiksummin”.

[Kuntaliiton tiedote 20.8.2009:](#) Kuntajohtajat kiirehtivät normien purkua.

[Kuntaliiton tiedote 17.12.2013:](#) Kuntatalousohjelma voi olla ratkaisu kuntien tehtävien ja rahoituksen epätasapainoon.

[Kuntaliiton tiedote 28.8.2014](#): Normien purkamisen rinnalla tarvitaan kokeiluja lainsäädäntöön.

[Kuntaliiton tiedote 3.10.2014](#): Kuntaliiton kysely: Normien purku ja talouden tasapainotus tulevan hallituksen ohjelmaan.

[Kuntaliiton tiedote 26.8.2015](#): Kuntajohtajat arvioivat hallitusohjelman: Kuntien kustannusten karsiminen tärkeintä.

[Kuntaliiton tiedote 20.9.2018](#): Kuntaliiton hallitus vaatii jatkoa työllisyyskokeiluille.

[Kuntien tehtävät ja velvoitteet 2015](#). Täydennysraportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 30/2015.

Kurkela Kaisa, Virtanen Petri, Stenvall Jari & Tuurnas Sanna (2016): [Älykäs kokeilu- ja kehittämistoiminta kunnissa](#). Acta nro 263. Kuntaliitto.

Manssila Sonja & Koivisto Juha (2017): Kuntakokeiluilla parempia ratkaisuja: Innokylän innovaatiokatsaus. THL työpaperi 29/2017.

Mattila Ritva (1981): Byrokratiatalkoot. Valtiovarainministeriön järjestelyosasto. Helsinki.

Meklin Pentti, Koski Arto, Pekola-Sjöblom Marianne & Airaksinen Jenni (2019): [Kuntauudistukset leveämpiä hartioita etsimässä](#). ARTTU2-tutkimusohjelman loppuraportti. ARTTU2-tutkimusohjelman tutkimuksia nro 8. Acta nro 273. Kuntaliitto.

Normitoimikunnan mietintö 1982:21.

Normityöryhmän mietintö 1986:10.

Rantala Kati, Pertti Ahonen, Noora Alasuutari, Jussi Kauppila, Petrus Kautto, Kanerva Kuokkanen, Essi Römpötti, Karolina Saarenpää, Jyrki Tala, Petri Uusikylä (2018): [Sääntelytaakan arviointi ja vähentäminen](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 27/2018. Valtioneuvoston kanslia.

Sandberg Siv (2019): [Kuntapäätäjien näkemykset haasteista ja toimenpiteistä valtuustokaudella 2017-2021](#). Uutta kunnista nro 2/2019. Kuntaliitto.

Sandberg Siv (2022): [Kunta-valtiosuhteen ajankohtaiset trendit ja kehittämishankkeet Pohjoismaissa](#). Uutta kunnista nro 4/2022. Kuntaliitto.

Sandberg Siv (2022): [Murrosajan kuntapäätäjät](#), Acta nro 282. Kuntaliitto.

SOU 1979:31. [Bättre kontakter mellan enskilda och myndigheter](#). Betänkande av byrokratiutredningen. Stockholm 1979.

Stenvall Jari (2017): [Kokeilut rubikin kuutioina?](#) Kokeilujen ja kokeilukulttuurin arviointi ja merkitys julkishallinnossa. Acta nro 269. Kuntaliitto.

Vapaakuntatyöryhmän mietintö 1987:2.

[Yle 27.5.2015](#): Kuntaliitto: Ajatus vapaakuntakokeilusta hyvä - suurin haaste väliportaan hallintomalli.

Hallituksen esitykset ja lait:

HE 114/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toisen kotimaisen kielen kokeilusta perusopetuksessa.

HE 117/2014 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntien velvoitteiden ja ohjauksen vähentämistä ja monialaisten toimintamallien tukemista koskevista kokeiluista.

HE 149/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta ja varhaiskasvatustlain muuttamisesta.

HE 184/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta.

HE 198/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kainuun hallintokokeilusta.

HE 248/2001 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi seutuyhteistyökokeilusta.

HE 54/1988 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vapaakuntakokeilusta.

HE 87/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta.

Kuntalaki 410/2015.

Laki Kainuun hallintokokeilusta 343/2003.

Laki kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta 1046/2020.

Laki kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta 1257/2010.

Laki kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annetun lain muuttamisesta 892/2018.

Laki kuntien velvoitteiden ja ohjauksen vähentämisestä ja monialaisten toimintamallien tukemista koskevista kokeiluista 1350/2014.

Laki seutuyhteistyökokeilusta 560/2002.

Laki seutuyhteistyökokeilusta annetun lain muuttamisesta 1199/2004.

Laki toisen kotimaisen kielen kokeilusta perusopetuksessa 1134/2017.

Laki työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta 1269/2020.

Laki vapaakuntakokeilusta 718/1988.

Laki vapaakuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta 1015/1992.

Laki viranomaisten määräyksiä ja ohjeita koskevista toimenpiteistä 573/1989. (normilaki)

Laki viranomaisten määräyksiä ja ohjeita koskevista toimenpiteistä 573/1989.

Luonnos hallituksen esitykseksi laeiksi alueellisen opintolainahyvityksen kokeilusta 2.9.2022.

Raportissa mainitut hallitusohjelmat:

Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma 15.4.1999: <https://valtioneuvosto.fi/-/67-paaministeri-paavo-lipposen-ii-hallituksen-ohjelma>

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003: <https://valtioneuvosto.fi/-/68-vanhasen-hallituksen-ohjelma>

<https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/369117/hallitusohjelma-vanhanen.pdf/da627124-c0ee-4015-9642-197b11013c02/hallitusohjelma-vanhanen.pdf?t=1414592527000>

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007: <https://valtioneuvosto.fi/-/69-paaministeri-matti-vanhasen-ii-hallituksen-ohjelma>

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011: <https://valtioneuvosto.fi/-/72-katainen-hallitusohjelma>

Pääministeri Sipilän hallituksen ohjelma 29.5.2015: <https://valtioneuvosto.fi/-/74-sipila-hallitusohjelma>

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019: <https://valtioneuvosto.fi/marinin-hallitus/hallitusohjelma>

Kuntaliiton itse ja osana tutkimusohjelmia toteuttamat kyselyt:

Normitalkookysely 2009.

Kysely tehtävien ja velvoitteiden vähentämisestä vuonna 2013.

Kuntauudistuspuntari 2014.

Kokeilukulttuurikysely 2016.

Kysely kuntien kokeilutoiminnasta 2018 (osana Innovaatiobarometri 2018 -kyselyä).

Hallitusohjelmakyselyt 2014 ja 2015.

REA-puntarikysely 2016. Reaaliaikainen arviointitutkimus -projekti (REA), Kunnissa toteutettujen ja tulevien uudistusten tutkimusohjelma (ARTTU2).

Päätäjäkyselyt 2015 ja 2017. Päätäjätutkimus-projekti, Kunnissa toteutettujen ja tulevien uudistusten tutkimusohjelma (ARTTU2). Kuntaliitto & Åbo Akademi.

Kuntapäätäjäkysely 2020. Erilaistuva KuntaSuomi 2025 -tutkimusohjelma. Kuntaliitto & Åbo Akademi.

Innovaatiobarometri 2018 ja 2022 -kyselyt.



kuntaliitto.fi/kayttoehdot

Helsinki 2022

**KUNTA
LIITTO** | Kommun-
förbundet