



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakennemuutoksesta

Marraskuu 2009

SISÄLLYS

JOHDANTO.....	4
TIIVISTELMÄ.....	5
1 KUNTA- JA PALVELURAKENNEUUDISTUKSEN LÄHTÖKOHDAT JA ETENEMINEN.....	8
1.1 Uudistuksen taustatekijät	8
1.2 Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen ja puitelain tavoitteet.....	8
1.3 Uudistuksen organisointi ja eteneminen 2005–2009	9
1.4 Uudistuksen arviointi ja seuranta	10
1.5 Uudistuksen ohjaus ja eteneminen kunnissa	11
2 UUDISTUSTYÖN TULOKSET JA VAIKUTUKSET	14
2.1 Uudistuksen vaikutukset kuntarakenteeseen	14
2.1.1 Kuntajaon muutokset ja kuntarakenteen vahvistuminen	14
2.1.2 Kuntajakolain muutokset 2007 ja niiden vaikutus kuntarakenteen vahvistumiseen	21
2.1.3 Kuntarakenteen kehittymistä koskevat johtopäätökset	22
2.2 Sosiaali- ja terveydenhuolto kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa	24
2.2.1 Sosiaali- ja terveydenhuollon keskeinen kuntia koskeva lainsäädäntö sekä laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta	24
2.2.2 Sosiaali- ja terveydenhuollon haasteet lähitulevaisuudessa	26
2.2.3 Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen tähänastiset vaikutukset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteeseen	26
2.2.4 Sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevat johtopäätökset.....	38
2.3 Opetus-, kulttuuri-, kirjasto-, liikunta- ja nuorisopalvelut kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa	40
2.3.1 Opetustoimi	40
2.3.2 Opetustointia koskevat johtopäätökset.....	46
2.3.3 Kulttuuri-, kirjasto-, liikunta- ja nuorisotyöpalvelut	47
2.4 Puitelaissa säädettyihin poikkeusperusteisiin vetoaminen	50
2.4.1 Perusteisiin vetoavat kunnat ja perustelut poikkeamiselle	51
2.4.2 Poikkeamisperusteiden vaikutus uudistuksen etenemiseen.....	51
2.4.3 Puitelain poikkeusperusteita koskevat johtopäätökset	52
2.5 Uudistuksen eteneminen ja vaikutukset kaupunkiseuduilla	53
2.5.1 Kaupunkiseutusuunnitelmat ja niiden toteuttaminen	53
2.5.2 Maankäytön, asumisen, liikenteen ja palvelujen yhteensovittaminen sekä yhdyskuntarakenteen eheyttäminen	53
2.5.3 Yhteisvastuullinen asuntopolitiikka	54
2.5.4 Palvelujen kuntarajat ylittävien käyttömahdollisuuksien lisääminen	55
2.5.5 Kaupunkiseutujen erilaiset tilanteet	57
2.5.6 Kaupunkiseutusuunnitelmien toteutuksen eteneminen ja vaihtoehdot jatkotyölle.....	59
2.5.7 Kaupunkiseutuja koskevat johtopäätökset	61
2.6 Uudistuksen vaikutukset erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa oleviin kuntiin	62
2.6.1 Puitelain 9 §:n mukainen arviointimenettely sekä arvio uudistuksen vaikutuksista erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa oleviin kuntiin	62
2.6.2 Puitelain 9 §:ää koskevat johtopäätökset	63
2.7 Peruspalveluohjelma, valtionosuusuudistus sekä valtion ja kuntien tehtävänjako	64
2.7.1 Peruspalveluohjelman vakinaistaminen ja ohjauskeinot	64
2.7.2 Valtionosuusuudistus	65
2.7.3 Valtion ja kuntien tehtävänjako	67

2.7.4	Peruspalveluohjelmaa, valtion ja kuntien tehtävänjakoa ja valtionosuusuudistusta koskevat johtopäätökset	68
2.8	Yhteispalvelu ja tietojärjestelmien kehittäminen.....	69
2.8.1	Yhteispalvelu.....	69
2.8.2	Yhteiset standardit sekä yhteentoimivuuden ja tietojärjestelmien kehittäminen	71
2.8.3	Puitelain 12 §:ää koskevat johtopäätökset.....	73
2.9	Uudistuksen vaikutukset palvelujen tuotantotapojen ja organisoinnin kehittymiseen	74
2.9.1	Tapahtunut kehitys sekä palvelujen tuotantotapoja ja organisointia koskevat johtopäätökset	74
2.10	Kuntatalouden tilanne, uudistuksen vaikutukset tuottavuuden paranemiseen sekä menojen kasvun hillitsemiseen	76
2.10.1	Kuntatalouden tilanne	76
2.10.2	Tuottavuuden mittaaminen.....	78
2.10.3	Tuottavuuden paranemista ja menojen kasvun hillitsemistä koskevat johtopäätökset.....	79
2.11	Uudistuksen vaikutukset perusoikeuksien toteutumiseen.....	80
2.11.1	Tapahtunut kehitys ja perusoikeuksien toteutumista koskevat johtopäätökset.....	80
2.12	Uudistuksen vaikutukset kielellisten oikeuksien toteutumiseen.....	82
2.12.1	Uudistus ja kielelliset oikeudet	82
2.12.2	Saamelaisten kielelliset ja kulttuuriset oikeudet	84
2.12.3	Kielellisten oikeuksien toteutumista koskevat johtopäätökset	85
2.13	Uudistuksen vaikutukset itsehallinnon toimintaedellytyksiin	86
2.13.1	Kansanvaltainen ohjaus ja johtaminen.....	86
2.13.2	Itsehallinnon toimivuus.....	87
2.13.3	Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet sekä vaikuttaminen vaaleissa	88
2.13.4	Itsehallinnon toimintaedellytyksiä koskevat johtopäätökset	90
2.14	Uudistuksen vaikutukset sukupuolten väliseen tasa-arvoon	91
2.14.1	Kunta- ja palvelurakenneuudistus ja sukupuolten välinen tasa-arvo	91
2.14.2	Sukupuolten välistä tasa-arvoa koskevat johtopäätökset	94
2.15	Uudistuksen vaikutukset henkilöstöön ja henkilöstön asemaan.....	94
2.15.1	Uudistuksen valmistelu kunnissa yhteistoiminnassa henkilöstön kanssa ..	94
2.15.2	Palvelussuhdeturva	94
2.15.3	Henkilöstövoimavarojen riittävyys, kehittäminen ja strateginen henkilöstöjohtaminen.....	95
2.15.4	Henkilöstövaikutuksia koskevat johtopäätökset	96
3	UUDISTUSTYÖN JATKAMINEN	97
3.1	Yhteenvedo uudistuksen etenemistä koskevista johtopäätöksistä ja toimintalinjat	97
3.2	Uudistukseen kohdistuvat haasteet	100
3.3	Linjaukset ja jatkotoimenpiteet	102
3.4	Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen organisointi ja resursointi vuosien 2010–2012 aikana	109

JOHDANTO

Eduskunnan lausumat ja selonteon valmistelu

Eduskunta edellytti vastauksessaan (EV 259/2006 vp) hallituksen esitykseen laiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta (HE 155/2006 vp), että hallitus antaa vuonna 2009 eduskunnalle selonteon kunta- ja palvelurakenneuudistuksen toteutuksesta sekä kunta- ja palvelurakenneuudistusta koskevan puitelain tavoitteiden toteutumisesta.

Selonteko on valmisteltu eri ministeriöiden yhteistyönä yhteensovitusvastuun ollessa valtiovarainministeriössä. Selonteon valmisteluun ovat osallistuneet valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, opetusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, ympäristöministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö. Suomen Kuntaliittoa on kuultu asiantuntijana selontekoa valmisteltaessa.

Valmistelussa on hyödynnetty lukuisten eri työryhmien ja hankkeiden sekä tutkimusten, arviointien ja selvitysten tuloksia. Selonteosta on kuultu myös oikeusministeriötä sekä sosiaali- ja terveysturvan keskusliittoa.

Selonteon valmistelua on ohjannut kunta- ja palvelurakenneuudistuksen kokonaisuohjauksesta vastaava parlamentaarinen seurantaryhmä.

TIIVISTELMÄ

Eduskunnalle annettava selonteko kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta kuvaa vuonna 2005 käynnistyneen kunta- ja palvelurakenneuudistuksen etenemistä sekä uudistuksen ja uudistusta ohjaavan, vuoden 2012 loppuun asti voimassa olevan puitelain tavoitteiden toteutumista. Selonteossa arvioidaan uudistuksen tähänastisia tuloksia ja vaikutuksia eri näkökulmista. Lisäksi selonteossa linjataan uudistuksen jatkamista koskevia toimenpiteitä.

Uudistuksen eteneminen ja vaikutukset

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annettu laki (jäljempänä *puitelaki* 169/2007) tuli voimaan helmikuussa 2007 ja on voimassa vuoden 2012 loppuun saakka. Uudistuksen tarkoituksena on kunnallisen kansanvallan lähtökohdista vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää sekä tarkistaa valtion ja kuntien välistä tehtävänjakoa siten, että kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta. Tarkoitus on parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua sekä luoda edellytykset kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämislle.

Uudistuksen tähänastiset vaikutukset näkyvät erityisesti hallinnollisten rakenteiden kehittämisessä. Uudistus ei ole vielä vahvasti edennyt palvelujen kehittämiseen.

Uudistuksen myötä sosiaali- ja terveyspalveluita tullaan järjestämään suuremmissa kokonaisuuksissa, joko muodostuvilla yhteistoiminta-alueilla tai aiempaa suuremmissa kunnissa. Palvelujen järjestämisen väestöpohjat ovat kasvamassa ja kuntien välinen yhteistyö lisääntymässä. Perusterveydenhuollosta ja sosiaalitoimesta vastaavien organisaatioiden määrä on miltei puolittumassa. Rakenteet ovat kuitenkin paikoin kehittymässä hajanaiseen suuntaan eikä sosiaali- ja terveystoimi muodosta erityisesti kaikilla yhteistoiminta-alueilla yhtenäistä kokonaisuutta.

Kuntaliitosselvityksiä on toteutettu enemmän kuin koskaan ennen maan historiassa, mutta lukuisten toteutettujen ja tulossa olevien kuntien yhdistymisten jälkeenkin kuntarakenteemme on kuitenkin haasteellinen palveluiden järjestämisen ja rahoituksen kannalta.

Ammatillisen peruskoulutuksen puolella uudistus on edennyt tavoitteiden mukaisesti. Vuonna 2010 toteutuvien järjestäjäfuusioiden jälkeen enää 3–4 kuntajärjestäjää ja 1–2 kuntayhtymäjärjestäjää eivät vielä täyttäisi puitelain 50 000 asukkaan väestöpohjavaatimusta. Uudistuksen käynnistyessä väestöpohjan alle jäi 15 kunta- ja 15 kuntayhtymäjärjestäjää.

Kaupunkiseuduilla kaupunkiseutusuunnitelmien laatimisvelvoite on saanut seudut arvioimaan tilanteitaan ja tavoitteitaan uudelleen ja monilla seuduilla on käynnistynyt myös uusia yhteistyöprosesseja, mutta palveluja ei aina järjestetä seuduilla taloudellisesti ja tehokkaasti. Kaupunkiseutujen yhteistyön kehittäminen vaatii jatkossa enemmän tukea.

Puitelain 9 §:n mukainen arviointimenettely erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa oleville kunnille on alustavien arvioiden mukaan toiminut hyvin. Uudistuksen myötä peruspalveluohjelmamenettely on puitelain mukaisesti vakinaistettu. Valtion ja kuntien tehtävänjakoon on tehty puitelaissa edellytetyt tarkistukset vuoden 2009 alusta lukien. Valtionosuusuudistuksesta on annettu hallituksen esitys lokakuussa 2009. Tarkoitus oli tehdä valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistus puitelain 11 §:n ja hallitusohjelman linjausten mukaisesti. Valtionosuuksien yhdistäminen toteutetaan kuitenkin siten, että valtionosuuksien laskentaperusteisiin tehdään tässä vaiheessa vain valtionosuuksien yhdistämisestä aiheutuvat välttämättömät muutokset. Valtio ja kunnat ovat lisäksi kehittäneet yhteis palvelumallia ja

laatineet yhteisiä standardeja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden varmistamiseksi sekä edistäneet yhdessä uusien tietohallinnon järjestelmien ja toteuttamistapojen sekä sähköisten palvelujen käyttöönottoa puitelain 12 §:n mukaisesti. Tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kehittämistä on kuitenkin jatkossakin syytä tukea.

Uudistus on toistaiseksi keskeneräinen ja sen vaikutukset tulevat näkymään pääsääntöisesti pidemmällä aikavälillä. Selonteossa esitetyt arviot ovatkin monin paikoin alustavia. Vasta uudistuksen edetessä voidaan laajemmin arvioida sen vaikutuksia tuottavuuden kehittymiseen, menojen kasvun hillintään, palvelujen laatuun ja saatavuuteen sekä muun muassa henkilöstövoimavarojen riittävyyteen. Samoin vasta pidemmällä aikavälillä on mahdollista tarkemmin tehdä arvioita uudistuksen vaikutuksista kielellisten oikeuksien toteutumiseen, kunnalliseen itsehallintoon, sukupuolten väliseen tasa-arvoon sekä henkilöstön asemaan.

Hallituksen toimintalinjat

Hallituksen lähtökohtana on, että kunta- ja palvelurakenneuudistusta jatketaan määrätietoisesti puitelain ja uudistukselle asetettujen tavoitteiden suuntaisesti.

Hallitus painottaa selonteossa kunnissa toteutettavan palvelujen kehittämisen välttämättömyyttä edellytyksenä sille, että puitelain tavoitteet palvelujen turvaamiseksi ja tuottavuuden lisäämiseksi toteutuvat. Tämä on erityisen tärkeää taloudellisen taantuman tilanteessa. 2010-luvulle siirryttäessä myös monet muut kuin toimintaympäristön taloudelliset muutoshasteet alkavat vahvemmin realisoitua. Tämä pakottaa kuntia ja kuntien yhteistoimintaelimiä jatkaamaan uudistustyötä. Tuottavuuden parantaminen liittyy erittäin keskeisesti siihen, miten uudistuksessa onnistutaan kehittämään palveluita ja miten kehitys onnistuu erityisesti suurissa kunnissa.

Myös kuntarakenteen uudistamista ja ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjäverkon koaamista tulee jatkaa. Hallinnollisten rakenteiden kehittämisen ohella keskeistä on palvelurakenteiden ja palvelujen tuotantotapojen uudistaminen. Tätä kautta vahvistuvien kunta- ja yhteistoimintarakenteiden hyödyt palvelujen laadun, saatavuuden ja kustannustehokkuuden näkökulmista voidaan toteuttaa. Hallitusohjelman mukaisesti keväällä 2010 valmisteltava pysyvä terveydenhuollon lainsäädäntö tulee turvaamaan palvelujen järjestämisen asiakas- ja kuntalaiskeskeisesti puitelain jälkeisenä aikana. Tuottavuuden kehitystä tulee seurata jatkossa systemaattisesti ja jatkaa tuottavuus- ja tuloksellisuusmittareiden kehittämistä.

Uudistuksen painopisteen kohdistuminen jatkossa rakenteista palveluihin edellyttää toimenpiteitä erityisesti suurten kaupunkien sekä kaupunkiseutujen osalta. Puitelain mukainen kaupunkiseutusuunnitelman laatimisvelvoite on käynnistänyt kaupunkiseuduilla monia uusia yhteistyöprosesseja, mutta yhteistyön vahvistaminen kaipaa tukea ja ohjausta. Hallitus painottaa riittävän vahvojen velvoitteiden tarjoamista kaupunkiseutujen yhteistyön kehittämiseen. Yhteistyön riskit ja ongelmat ovat suurimpia isoimmilla kaupunkiseuduilla.

Kaupunkiseudut samoin kuin kaikki kunnat tarvitsevat valtiolta monipuolista tukea saavuttaakseen puitelain tavoitteet. Paikallisesti on tärkeää kiinnittää huomiota uudistuksen toimeenpanoon ja johtamiseen. Pitkällä tähtäimellä kestävien ja strategisten ratkaisujen toteutus vaatii vahvaa muutosjohtamista, yhteistä visiota ja tahtotilaa, hyvää osaamista sekä taitavaa henkilöstöjohtamista.

Uudistuksen toimeenpano sekä etenemisen jatkuva seuranta ja arviointi sekä valtionhallinnossa että kunnissa on tärkeää. Toimeenpanossa ja arvioinnissa lähtökohtana jatkossa on uudistuksen kokonaisvaikutusten tarkastelu.

Toimintalinjat tarkentuvat selonteossa esitettävien toimenpiteiden kautta. Toimenpiteet toteutetaan valtiontalouden kehysten puitteissa ja niiden rahoituksesta päätetään valtion talousarviossa.

Hallitus käynnistää vuoden 2010 aikana mahdollisten lainsäädäntöön liittyvien tai muiden esitysten valmistelun asiakokonaisuuksissa, joita selonteon toimenpiteet edellyttävät. Lisäksi jatketaan selonteossa linjatulla tavalla jo aiemmin käynnistyneiden prosessien ja lainsäädännön, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöuudistusten, valmistelua.

1 KUNTA- JA PALVELURAKENNEUUDISTUKSEN LÄHTÖKOHDAT JA ETENEMINEN

1.1 Uudistuksen taustatekijät

Sisäasiainministeriö asetti hallitusohjelman ulkopuolisen kunta- ja palvelurakenneuudistus-hankkeen toukokuussa 2005 hallitusohjelman puolivälitarkastelun ja valtiosihteerityöryh-män valmistelun jälkeen. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta ja sen käynnistämiseen joh-taneista syistä on vallinnut laaja poliittinen yhteisymmärrys.

Uudistusta perusteltiin voimakkailla rakenteellisilla muutoksilla, joita kunnat lähivuosina kohtaisivat. Väestön vanhenemisen, palvelukysynnän kasvun, sisäisen muuttoliikkeen, yh-dyskuntarakenteen tiivistymisen, henkilöstön eläkkeelle siirtymisen, työvoiman niukkene-misen sekä julkisen talouden paineiden samoin kuin palveluiden tuotantotapojen monimuo-toistumisen nähtiin vaativan uutta osaamista sekä syvenevää yhteistyötä kuntien kesken sekä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välillä. Muutosten katsottiin kasvattavan entises-tään tarvetta kuntien yhteistoiminnalle ja vähentävän kuntarajojen merkitystä. Kokonaisuutena toimintaympäristömuutosten nähtiin edellyttävän kunta- ja palvelurakenteen muutta-mista, jotta kuntien vastuulla olevien palvelujen saatavuus ja laatu turvattaisiin myös tule-vaaisuudessa.

1.2 Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen ja puitelain tavoitteet

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen tarkoituksena on kunta- ja palvelurakenneuudistukses-ta annetun lain (169/2007) (voimassa 9.2.2007–31.12.2012) 1 §:n mukaisesti kunnallisen kansanvallan lähtökohdista vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, kehittää palvelujen tuo-tantotapoja ja organisointia, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtiosuusjärjestelmiä sekä tar-kistaa kuntien ja valtion välistä tehtäväjakoa siten, että kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen on vahva rakenteellinen ja talou-dellinen perusta. Tarkoituksena on parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua sekä luoda edellytykset kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiseksi.

Lain tavoitteena on elinvoimainen, toimintakykyinen ja eheä kuntarakenne. Lain tavoitteena on myös taloudellinen ja kattava palvelurakenne, joka turvaa laadukkaat palvelut ja niiden saatavuuden.

Puitelakia tulee soveltaa sen 2 §:n mukaisesti kaikissa kunnissa lukuun ottamatta Ahvenan-maan kuntia. Kainuun hallintokokeilusta annetun lain (343/2003) soveltamisalaan kuuluvissa kunnissa puitelakia sovelletaan rajoitetusti. Näin ollen puitelain piiriin kuului sen voi-maan tullessa 392 kuntaa. Vuoden 2009 alusta lukien puitelaki on tapahtuneiden kuntaliitos-ten johdosta koskenut 324 kuntaa.

Puitelain 4 § määrittelee keinot lain tavoitteiden saavuttamiselle. Ne ovat kuntarakenteen vahvistaminen kuntien yhdistymisten kautta, palvelurakenteiden vahvistaminen kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttävät palvelut ja kuntien yhteistoiminnan lisääminen. Toiminnan tuottavuutta parannetaan tehostamalla kuntien palveluiden järjestämistä sekä vahvistamalla pääkaupunkiseudun ja muiden yhdyskuntarakenteellisesti ongelmallisten kaupunkiseutujen toimintaedellytyksiä.

Lain 5 §:n mukaan kunnan tulee muodostua toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on ta-loudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestä-misestä ja rahoituksesta. Yhteistoiminnan vahvistamiseksi kunnat voivat myös perustaa toi-

minnallisesta kokonaisuudesta muodostuvan yhteistoiminta-alueen. Puitelain mukaan perusterveydenhuolto ja siihen kiinteästi liittyvät sosiaalitoimen tehtävät tulee järjestää vähintään noin 20 000 asukkaan kunnassa tai yhteistoiminta-alueella. Tästä voidaan poiketa saaristaisuuden, pitkien etäisyyksien, kansalliskieliä koskevien kielellisten oikeuksien tai saamelaisia koskevien kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien turvaamiseksi. Ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjiä koskee väestöpohjavaatimus, joka on vähintään noin 50 000 asukasta. Lisäksi kuntien tulee lain 6 §:n nojalla kuulua laajaa väestöpohjaa edellyttävien palvelujen kuntayhtymiin, joille voidaan erikoissairaanhoidon ja erityishuollon lisäksi antaa laajemminkin järjestämisvastuuta palveluissa.

Puitelain 7 §:n mukaan 17 kaupunkiseutua ovat velvoitettuja laatimaan suunnitelmat siitä, miten maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista sekä palvelujen käyttöä kuntarajat ylittäen parannetaan seuduilla.

Puitelain 9 §:ään sisältyi erityinen arviointimenettely niiden kuntien osalta, jotka ovat erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa. Mikäli rahoituksen riittävyyttä kuvaavat kunnan talouden tunnusluvut ovat toistuvasti ja olennaisesti maan vastaavia tunnuslukuja heikommalla, tulee kunnan ja valtion yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkaalleen lainsäädännön edellyttämät palvelut ja ryhtyä toimiin edellytysten turvaamiseksi. Selvitys tehdään arviointiryhmässä, joka myös tekee ehdotuksen tarvittavista jatkotoimenpiteistä, joka kunnanvaltuuston on käsiteltävä. Laissa säädettiin, että mikäli toimenpiteet eivät ole riittäviä, vuoden 2009 alussa annetaan hallituksen esitys kuntajakolain muuttamisesta siten, että valtioneuvosto voi päättää kuntajaon muuttamisesta arviointiryhmän tai kuntajakoselvittäjän ehdotuksesta.

Kuntien tehtäviä ja rahoitusta käsittelevä peruspalveluohjelma tuli puitelain 11 §:n mukaan vakinaistaa osaksi lakiin perustuvaa valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä. Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmä tuli uudistaa. Lisäksi puitelain 8 § mukaan eräiden tehtävien järjestämis- tai rahoitusvastuu siirretään kunnilta valtiolle vuoden 2009 alusta lukien.

Puitelain 12 § edellytti, että valtio ja kunnat laativat yhteisiä standardeja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden varmistamiseksi ja kehittävät ja ottavat käyttöön tieto- ja viestintätekniisiä ratkaisuja hyödyntävän organisaatio- ja hallinnonalarajat ylittävän yhteispalvelumallin.

Edelleen puitelain 13 §:ssä edellytettiin, että kunta- ja palvelurakenneuudistuksen tarkoittamat uudelleenjärjestelyt tulee toteuttaa ja sen edellyttämät suunnitelmat laatia yhteistoiminnassa kuntien henkilöstön edustajien kanssa.

Puitelain 10 § velvoitti kunnat toimittamaan valtioneuvostolle selvitykset kunnassa puitelain 5 ja 6 §:n nojalla toteutettavista toimenpiteistä sekä suunnitelmat uudistuksen toimeenpanosta.

1.3 Uudistuksen organisointi ja eteneminen 2005–2009

Toukokuussa 2005 asetettua kunta- ja palvelurakenneuudistushanketta johti peruspalveluohjelmaa valmisteleva ministerityöryhmä. Hankkeen käytännön toteutuksesta vastasi parlamentaarinen kunta- ja palvelurakenneryhymä, jonka puheenjohtajana toimi alue- ja kuntaministeri. Ryhmässä olivat edustettuina Suomen Kuntaliiton hallituksessa edustettuina olevat puolueet sekä sisäasiainministeriön, valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja opetusministeriön virkamiesjohto sekä Suomen Kuntaliitto.

Hankkeen ensimmäisessä vaiheessa (5/2005–9/2006) valmisteltiin jatkototeutuksen kannalta keskeiset kuntien palveluiden järjestämiseen ja toteuttamiseen liittyvät normatiiviset ja lainsäädännölliset muutokset, jotka koskevat kuntien tehtäviä ja rahoitusta, kuntien palve-

luiden järjestämisen organisoimista, kuntien yhteistyötasoja ja yhteistyön toteuttamista sekä kuntajakoa ja kuntajaon muuttamista.

Ensimmäinen vaihe sisälsi laajan aluevaiheen, joka käynnistyi syksyllä 2005 ja päättyi helmikuussa 2006. Aluevaiheessa arvioitiin yhdessä paikallis-, alue- ja keskushallinnon kesken uudistuksen eri vaihtoehtojen toteutettavuutta alueiden erityispiirteet huomioon ottaen. Vaiheen toteutuksesta huolehtivat kunnat, maakuntien liitot sekä Suomen Kuntaliitto peruspalveluohjelmaa valmistelevan ministeriryhmän linjausten mukaisesti. Aluevaiheen käynnistäneisiin maakunnallisiin seminaareihin osallistui yhteensä n. 6000 henkilöä.

Ensimmäinen vaihe päättyi syyskuun 2006 lopussa, jolloin eduskunnalle annettiin hallituksen esitys laiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä esitykset laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta (HE 155/2006). Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007, jäljempänä puitelaki) sekä lait kuntajakolain (170/2007) ja varainsiirtoverolain (171/2007) muuttamisesta hyväksyttiin eduskunnassa ja ne tulivat voimaan 23.2.2007. Hyväksytyn puitelain perusteella käynnistettiin käytännön toteuttamisen edellyttämä lainsäädännöllinen ja hallinnollinen uudistustyö.

Sisäasiainministeriö asetti uudistustyön täytäntöönpanon valmisteluvaiheelle seurantahankkeen, jonka toimikausi alkoi 1.10.2006 ja päättyi Vanhasen hallituskauden loppuun. Hankkeen seurantaryhmä toimi alue- ja kuntaministerin johdolla.

Vanhasen II hallituksen kaudella uudistuksen valmistelua on johtanut peruspalveluohjelmaa valmisteleva ministeriryhmä sekä 23.5.2007 asetettu uudistuksen toimeenpanon parlamentaarinen seurantaryhmä (toimikausi 23.5.2007–31.12.2009), jonka puheenjohtajana on toiminut hallinto- ja kuntaministeri. Uudistuksen valmistelusta on vastannut vuodesta 2005 lähtien sisäasiainministeriön/valtiovarainministeriön kuntaosasto yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa.

1.4 Uudistuksen arviointi ja seuranta

Hallintovaliokunta katsoi kunta- ja palvelurakenneuudistusta annettavaa lakia koskevassa mietinnössään (HaVM 31/2006), että uudistus vaatii kuntien vahvaa tahtotilaa ja aktiivista toimintaa. Valtion roolina tulisi olla uudistuksen ohjaaminen ja arviointi. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen kaltaisen prosessin etenemisen, ohjaamisen sekä seurannan ja arvioinnin katsottiin vaativan suunnitelmallisuutta.

Uudistusta on sen edetessä arvioitu ja seurattu sekä kokonaisuutena että kuntien toimenpiteiden tasolla. Arviointi ja seuranta on jakautunut virkatyönä tehtyyn arviointiin ja seurantaan sekä ulkopuolisiin arviointitutkimuksiin.

Arviointi on kohdistunut erityisesti toimeenpanosuunnitelmiin (10 §), kaupunkiseutusuunnitelmiin (7 §) sekä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa oleviin kuntiin (9 §). Arviointi on pyrkinyt tuottamaan tietoa kuntien prosesseista, tehdyistä toimenpiteistä sekä puitelain kriteerien täytymisestä. Kuntien toimeenpanosuunnitelmien toteutumista on seurattu virkatyönä. Kaupunkiseutujen arvioinnista on vastannut erillinen työryhmä. Puitelain 9 §:n mukaiset arviointityöryhmät ovat arvioineet erityisen vaikeassa taloudellisessa olevien kuntien tilannetta.

Lapin yliopisto toteutti vuosien 2007–2009 ulkopuolisen arviointitutkimuksen, joka kohdistui uudistuskokonaisuuden etenemisen ja vaikutusten arviointiin. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto toteutti valtiovarainministeriön toimeksiannosta uudistuksen vaikutuksia kunta-laisten näkökulmasta kartoittavan Kansalaisbarometrin vuosien 2007–2009 aikana. Suomen Kuntaliitto käynnisti vuonna 2008 laajan Paras-arviointitutkimusohjelman (ARTTU), joka

toteutetaan vuosien 2008–2012 aikana. Ohjelma arvioi uudistuksen vaikutuksia demokrati-an, johtamisen, kunta- ja aluetalouden, tasa-arvon, kielellisten oikeuksien, yhdyskuntarakenteen kehittymisen, kuntalaisten sekä henkilöstön näkökulmista.

Selontekoa varten sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö, Suomen Kuntaliitto ja Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos toteuttivat keväällä 2009 sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja koskeva kyselyn, jolla kerättiin kunnilta tiedot päätöksistä puitelain velvoitteiden täyttämiseksi sekä yksityiskohtaiset tiedot uudistuksen myötä tehdyistä rakenteellisista ja palveluihin kohdistuvista muutoksista. Kaikilta kaupunkiseutusuunnitelman laatineilta seuduilta kartoitettiin suunnitelmien toteuttamisen etenemistä vuoden 2009 alussa toteutetulla kyselyllä.

1.5 Uudistuksen ohjaus ja eteneminen kunnissa

Toimeenpanon suunnittelun eteneminen kunnissa

Kuntien tuli laatia elokuun 2007 loppuun mennessä selvitykset kuntarakennemuutoksista ja yhteistyön tiivistämisestä sekä toimeenpanosuunnitelmat palveluiden järjestämisestä, palveluverkon kattavuudesta ja henkilöstövoimavarojen riittävydestä. Jokaisen kunnan tuli esittää valtioneuvostolle erityinen kunta- ja palvelurakennetta koskeva selvitys puitelain nojalla toteutettavista toimenpiteistä sekä suunnitelma uudistuksen toimeenpanosta. Toimeenpanosuunnitelmien perustana olivat väestö- ja palvelutarveanalyysi sekä kunnan taloussuunnitelma. Kuntaliitoksen toteuttaneiden kuntien tuli palauttaa selvitys ja suunnitelma joulukuun 2007 loppuun mennessä. Kaupunkiseutusuunnitelmat tuli palauttaa elokuun 2007 loppuun mennessä.

Kunta- ja palvelurakennemuudistus on ollut kuntia aktivoiva uudistus ja paikallistasolla on tehty paljon valmistelu- ja suunnittelutyötä. Valtaosa kunnista on selonteon antamiseen mennessä tehnyt päätökset niistä rakenteellisista ratkaisuista, joita kunnilta edellytettiin alun perin 31.8.2007 mennessä. Näistä kunnista monet ovat myös edenneet jo toimeenpanovaiheeseen. Lokakuussa 2009 yhteensä 60 kunnalta kuitenkin puuttuivat edelleen puitelaissa edellytetyt päätökset.

Kunnat, yhteistoiminta-alueet ja kaupunkiseudut, jotka ovat tehneet rakenteelliset ratkaisut ohjauksen edellyttämässä aikataulussa, ovat toteuttaneet uudistuksen tavoitteita nopeimmin. Joissain kunnissa uudistus on pysähtynyt ongelmien tai mm. muutosvastarinnan vuoksi. Vaikka uudistuksen tavoitteita tai tarkoituksenmukaisuutta ei kaikissa kunnissa ole kaikilta osin sisäistetty, pitävät tutkimusten mukaan sekä kunnat että kuntalaiset uudistusta tarpeellisena.

Uudistuksen etenemiseen ovat vaikuttaneet sekä valtion ohjaus että paikallistason olosuhdetekijät. Uudistuksen valmisteluprosessit ovat olleet paikallisia ja moninaisia, mikä on korostanut kuntien muutosjohtamisen merkitystä. Yleinen tulkinta kunnissa on, että ilman valtion vaikutusta kunta- ja palvelurakenteiden uudistaminen ei olisi käynnistynyt. Kuntatoimijat odottavat valtiolta jatkossakin ratkaisuja ja ohjeistusta esille tuleviin ongelmiin.

Valtion ohjaus

Kunta- ja palvelurakennemuudistuksessa normiohjausta edustavat puitelaki ja muu lainsäädäntö. Resurssiohjausta ovat olleet esimerkiksi kuntaliitoksiin myönnetty yhdistymisavustukset ja eri ministeriöiden hankerahoitus ja informaatio-ohjausta mm. uudistukseen liittyvä ohjeistus, koulutus- ja keskustelutilaisuudet, kuntien kanssa käydyt neuvottelut sekä kuntien tueksi tuotettu tieto ja kunnille sekä kaupunkiseuduille annetut palautteet. Ohjaus on ollut toimeenpanosuunnitelmien palauttamisen jälkeen tiukempaa niiden kuntien osalta, jotka ei-

vät ole esittäneet riittävän selkeitä suunnitelmia puitelain velvoitteiden täyttämisestä. Niiden kuntien osalta, joilta jatkotoimenpiteitä ei edellytetty, ohjaus on ollut väljää ja luonteeltaan kaikille kunnille suunnattavaa informaatio-ohjausta. Kuntien näkökulmasta normi-, resurssi- ja informaatio-ohjaus eivät erotu selkeästi toisistaan. Osa kunnista myös odottaa väljempää, osa tiukempaa ohjausta. Ohjauksessa on jatkossa tarvetta koordinoivammalle toiminnalle.

Kuntien palauttamat toimeenpanosuunnitelmat ja selvitykset analysoitiin syksyn 2007 aikana eri ministeriöiden ja Suomen Kuntaliiton yhteistyönä. Kaikki kunnat saivat suunnitelmistaan palautteen joulukuussa 2007. Palaute perustui hallituksen iltakoulun marraskuussa 2007 tekemiin linjauksiin. Iltakoulu käsitteli kuntien toimeenpanosuunnitelmia ja niistä tehtyä analyysiä ja linjasi, että kaikilla kunnilla tulee olla ennen vuonna 2009 eduskunnalle annettavaa selontekoa päätökset siitä, miten ne tulevat täyttämään puitelain velvoitteet. Iltakoulu linjasi myös, että kaikkien kuntien edistymistä puitelain tarkoituksen toteuttamisessa tullaan seuraamaan.

Hallituksen iltakoulun linjausten perusteella kunnat jaoteltiin seuraaviin kolmeen ryhmään kunnilta edellyttävien jatkotoimenpiteiden kohdentamiseksi:

- 1) Kunnan suunnitelmat näyttävät tässä vaiheessa täyttävän puitelain mukaiset järjestelyt;
- 2) Kunnan selvityksistä ja toimeenpanosuunnitelmista ei tässä vaiheessa ilmene, tullaanko velvoitteet täyttämään;
- 3) Kunnan suunnittelemat järjestelyt alittavat tässä vaiheessa puitelain tavoitteet ja velvoitteet.

Ensimmäisen ryhmään marraskuussa 2007 kuuluneilta 69 kunnalta ei edellytetty jatkotoimenpiteitä. Toiseen ryhmään kuuluneet 265 kuntaa saivat palautteen yhteydessä lisäselvityspyynnön ja kolmannen ryhmän 15 kuntaa kutsuttiin kuntakohtaisiin neuvotteluihin puitelain velvoitteiden toteuttamisesta.

Yhteensä 43 kuntaa oli iltakoulukäsittelyyn mennessä päättänyt toteuttaa kuntaliitoksen vuoden 2009 alusta lukien ja ne palauttivat toimeenpanosuunnitelmansa ja selvityksensä joulukuun 2007 loppuun mennessä. Nämä kunnat saivat palautteen helmikuussa 2008 eikä niiltä jatkovalmistelussa edellytetty jatkotoimenpiteitä.

265 kunnan toimittamat lisäselvitykset analysoitiin eri ministeriöiden ja Suomen Kuntaliiton virkamiesten yhteistyönä kevään 2008 aikana ja kunnat saivat niistä palautteen kesäkuussa 2008. Samassa yhteydessä päätettiin käynnistää uusi neuvottelukierros syksyllä 2008 niiden kuntien kanssa, joiden antamista lisäselvityksistä ilmeni, että puitelain velvoitteiden täyttämässä oli ongelmia. Näitä kuntia oli yhteensä 20 (vuoden 2009 alusta kuntien yhdistymisten vuoksi 17). Lisäksi 2 yhteistoiminta-aluetta kutsuttiin neuvotteluihin. Samassa yhteydessä kunta- ja palvelurakennemuutoksen seurantarayhmä päätti, että hallituksen iltakoulun asettamaa määräaika tarkennetaan siten, että kaikilla kunnilla tulee olla päätökset siitä, miten ne tulevat täyttämään puitelain velvoitteet, 15.3.2009 mennessä.

Vuonna 2008 käytyjä kuntakohtaisia neuvotteluita koordinoi valtiovarainministeriö. Neuvotteluiden tavoitteena oli auttaa kuntia löytämään sopiva yhteistyösuunta ja luoda edellytyksiä päätöksenteolle. Kevään neuvottelukierros käynnistyi tammikuussa 2008 ja saatiin pääsääntöisesti päätökseen 30.4.2008. Neuvotteluihin osallistuivat valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön virkamiesten lisäksi valtiosihteerit. Syksyn neuvottelukierros käynnistyi syyskuussa 2008 ja saatiin päätökseen pääsääntöisesti 15.3.2009 mennessä. Neuvotteluita vetivät pääsääntöisesti em. ministeriöiden virkamiehet. Kumpikin neuvottelukier-

roksista oli tuloksekas, mutta käytyjen neuvottelujen jälkeen on edelleen kuntia, joilla ei ole päätöksiä puitelain velvoitteiden toteuttamisesta.

Uudistusprosessin edetessä on ylläpidetty tiivistä vuoropuhelua valtion ja kuntien välillä mm. hankkeen ensimmäisen vaiheen jälkeen vuosittain järjestetyissä valtakunnallisissa seminaareissa sekä kaupunkiseuduille suunnatuissa palautetilaisuuksissa. Valtio on yhteistyössä Suomen Kuntaliiton kanssa tukenut kuntia uudistuksen toteuttamisessa. Kuntaliitossa on vuodesta 2006 lähtien toiminut Kuntien strateginen yhdistyminen -verkosto kuntaliitosta suunnitteleville ja toteuttaville kunnille. Vuonna 2008 Kuntaliitto käynnisti Yhteistoimintalueiden tuki-verkoston, joka on avoin kaikille yhteistoiminta-aluetta suunnitteleville tai käynnistäneille kunnille. Verkostot tukevat uudistuksen suunnittelua ja toimeenpanoa sekä seuraavat kuntien prosesseja ja niiden etenemistä.

Uudistuksen eri vaiheista ja etenemisestä on tiedotettu ministeriöiden normaalikäytäntöjen mukaisesti. Uudistuksella on ollut omat internet-sivut ja siitä on tehty esitteitä. Julkaisuihin ja tehdyistä arvioinneista on tiedotettu aktiivisesti.

Paikallisten olosuhteiden vaikutus

Etenemiseen kunnissa ovat vaikuttaneet paikalliset poliittiset, taloudelliset sekä toiminnalliset ja sosiaaliset tekijät.

Monissa kunnissa uudistuksen suhteen vallinnut poliittinen konsensus on pääsääntöisesti edistänyt uudistuksen etenemistä. Joissakin tapauksissa poliittinen yhteisrintama on pohjautunut uudistuksen jarruttamiselle. Puolueilla on ollut usein yhteinen näkemys oman kuntansa asemasta suhteessa muihin alueen kuntiin.

Taloudelliset tekijät ovat olleet kunnasta riippuen joko uudistusta edistäviä tai jarruttavia ja voineet vaikuttaa suurestikin uudistuksen toteuttamiseen kunnissa. Hyvän talouden kunnilla on ollut paremmat lähtökohdat, koska ne ovat mm. voineet valita yhteistyömallinsa ja -suuntansa paineettomammin. Toisaalta uudistus on edennyt monissa kunnissa nopeammin johtuen juuri taloudellisista paineista.

Myös kuntien hallinto- ja toimintakulttuurit, aiemmat kokemukset yhteistyöstä sekä alueelliset ja paikalliset tilanteet, toimijoiden väliset suhteet ja luottamus ovat olleet keskeisiä uudistusprosessin etenemisen kannalta. Myös naapuri- tai muiden kuntien ratkaisut ovat voineet vaikuttaa päätöksentekoon. Saman alueen kuntien samankaltaiset ongelmat ja palvelutarpeet ovat voineet edistää ratkaisujen hakemista ja aiemmat yhteistyön ongelmat jarruttaa yhteistyötä sekä osapuolten sitoutumista.

Identiteettikysymykset, muutospelko sekä pelot esim. palveluiden keskittämisestä, päätösvalan katoamisesta tai sen keskittymisestä ovat olleet tavanomaisia muutosvastarinnan syitä kunnissa. Kuntien sijainti ja mahdollinen kilpailuasetelma ovat olleet merkityksellisiä muodostettaessa kumppanuuksia.

Toiminnallisia haasteita ovat olleet mm. eri lääneihin, maakuntiin tai talousalueeseen kuulumisen naapurikuntien välillä, kulttuuriset aluejaot naapurikuntien välillä, kuntakeskusten pitkä etäisyys toisistaan tai reuna-alueiden pitkät etäisyydet suunnitellun uuden kunnan keskuksesta, keskuskuntaympäryskunta- tai kaupunki-maaseutu -asetelmat sekä kaksikielisillä alueilla kielelliset oikeudet.

Laaja-alainen, viranhaltijoiden ja poliitikkojen yhteinen valmistelu on lisännyt todennäköisyyttä onnistua toteutuksessa ja lisännyt sitoutuneisuutta sekä ymmärrystä uudistuksen perustarkoituksesta. Suunnitelmien ja selvitysten valmistelussa poliittisten päätöksentekijöiden

osallistuminen on ollut välttämätöntä, koska valtioneuvostolle toimitettujen suunnitelmien on tullut olla kunnanvaltuustojen hyväksymiä. Luottamushenkilöiden osallistuminen toimeenpanon suunnitteluun on vaihdellut kunnittain, ja viranhaltijat ovat arvioinnin mukaan olleet keskeisimpiä toimijoita. Kuntien henkilöstö on ollut melko kattavasti mukana valmisteluprosessissa ja tämä on nähty yleisesti ottaen tärkeäksi.

2 UUDISTUSTYÖN TULOKSET JA VAIKUTUKSET

Tässä luvussa tarkastellaan uudistuksen vaikutuksia sekä puitelain tavoitteiden toteutumista. Luku kohdistuu tarkastelemaan erityisesti puitelain keinojen käyttöä sekä sitä, millaisia vaikutuksia uudistuksella on toistaiseksi ollut kuntarakenteisiin, sosiaali- ja terveydenhuoltoon, opetustoimeen ja kaupunkiseutujen kehittymiseen. Lisäksi arvioidaan vaikutuksia tuottavuuden, palvelujen tuotantotapojen ja organisoinnin sekä tietojärjestelmien kehittymiseen. Vaikutuksia tarkastellaan myös kuntatalouden, kielellisten oikeuksien toteutumisen, henkilöstön aseman, sukupuolten välisen tasa-arvon sekä kuntien itsehallinnon näkökulmista.

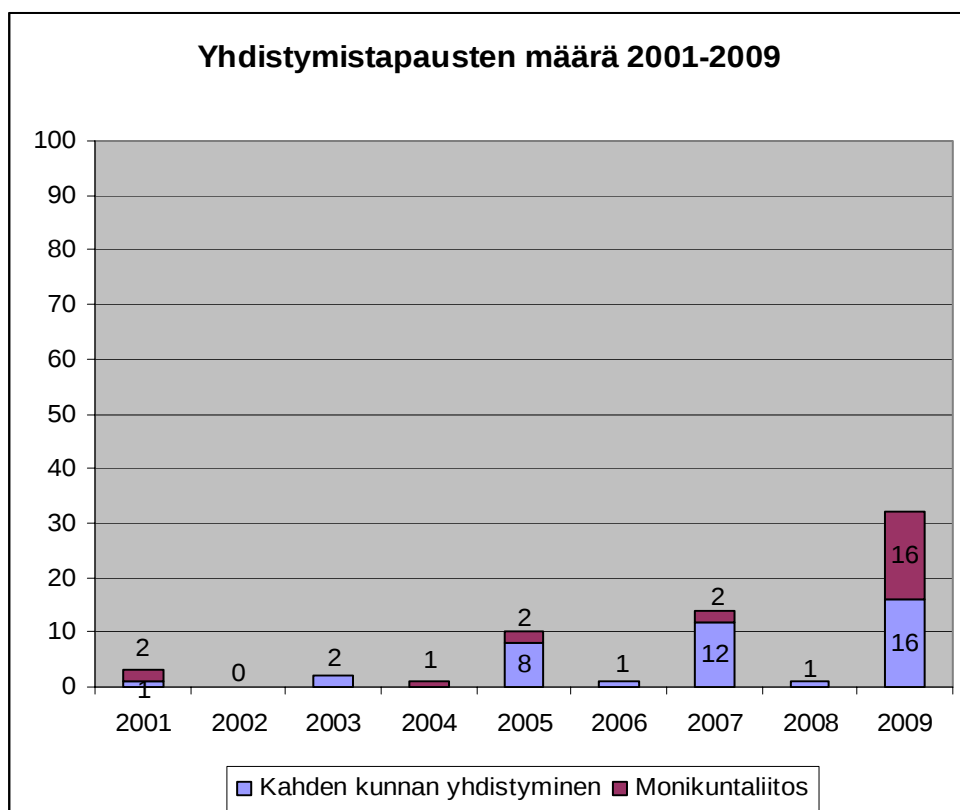
2.1 Uudistuksen vaikutukset kuntarakenteeseen

2.1.1 Kuntajaon muutokset ja kuntarakenteen vahvistuminen

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen sekä puitelain tavoitteena on ollut elinvoimaisen, toimintakykyisen ja eheän kuntarakenteen muodostaminen. Puitelain mukaan kuntarakennetta vahvistetaan yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin. Kunnan tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta.

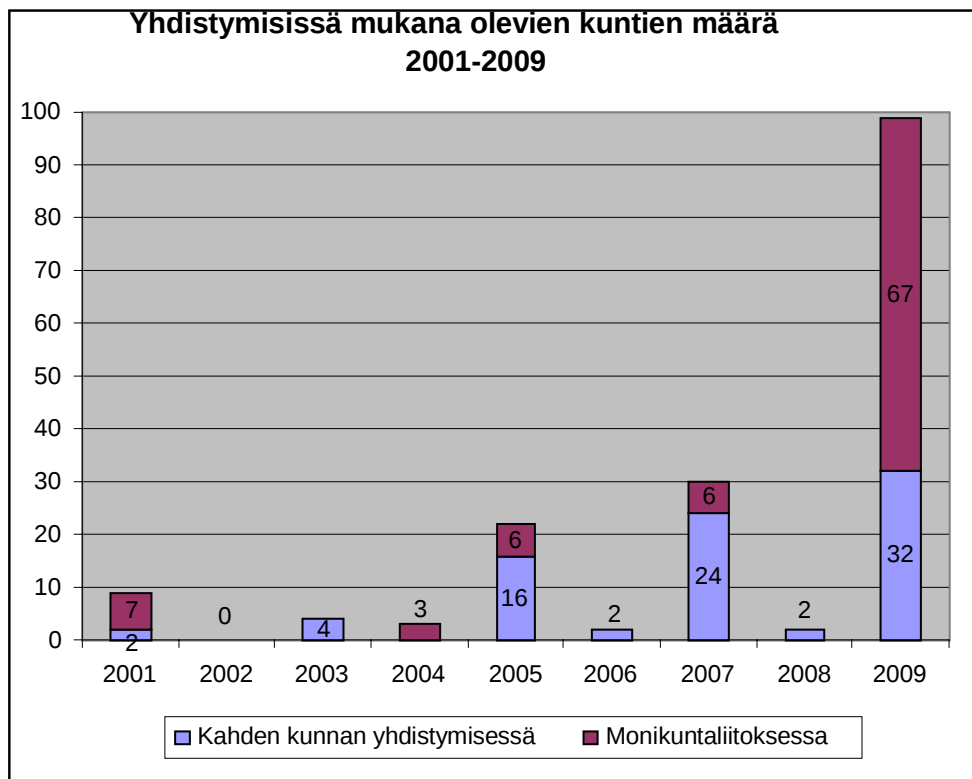
Kuntien lukumäärä on 2000-luvulla vähentynyt merkittävästi. Kuntia oli 2000-luvun alkaessa 452. Vuosina 2000–2006 tapahtui yhteensä 17 yhdistymistä. Tämän jälkeen kunta- ja palvelurakenneuudistus on selvästi vauhdittanut yhdistymisiä. Uudistuksen käynnistämisen (2005) jälkeen yli 200 kuntaa on ollut mukana yhdistymisselvityksissä, mikä on huomattavasti odotettua suurempi määrä. Valtio on myös kannustanut kuntia selvityksiin erityisellä esiselvitysavustuksella. Kunnille on vuodesta 2004 lukien voitu myöntää vuosittain talousarviopohjaista avustusta kustannuksiin, joita niille aiheutuu yhdistymiseen liittyvistä esiselvityksistä. Avustuksella on usein ollut merkitystä siihen, että selvityksiä on kuntien kesken käynnistetty. Lisäksi voidaan nähdä, että tuetuista selvityksistä yli puolet on johtanut jollakin aikavälillä selvityksessä mukana olleiden kuntien tai ainakin osan näistä yhdistymiseen.

Jo vuonna 2007 tuli voimaan 14 yhdistymistä, joissa oli mukana 30 kuntaa. Näiden kuntien voidaan katsoa halunneen taata vahvemman lähtöasetelman uudistuksessa jo ennen puitelain voimaan tuloa. Vuosina 2000–2009 on tapahtunut yhteensä 64 kokonaisten kuntien yhdistymistä (kuvio 1).



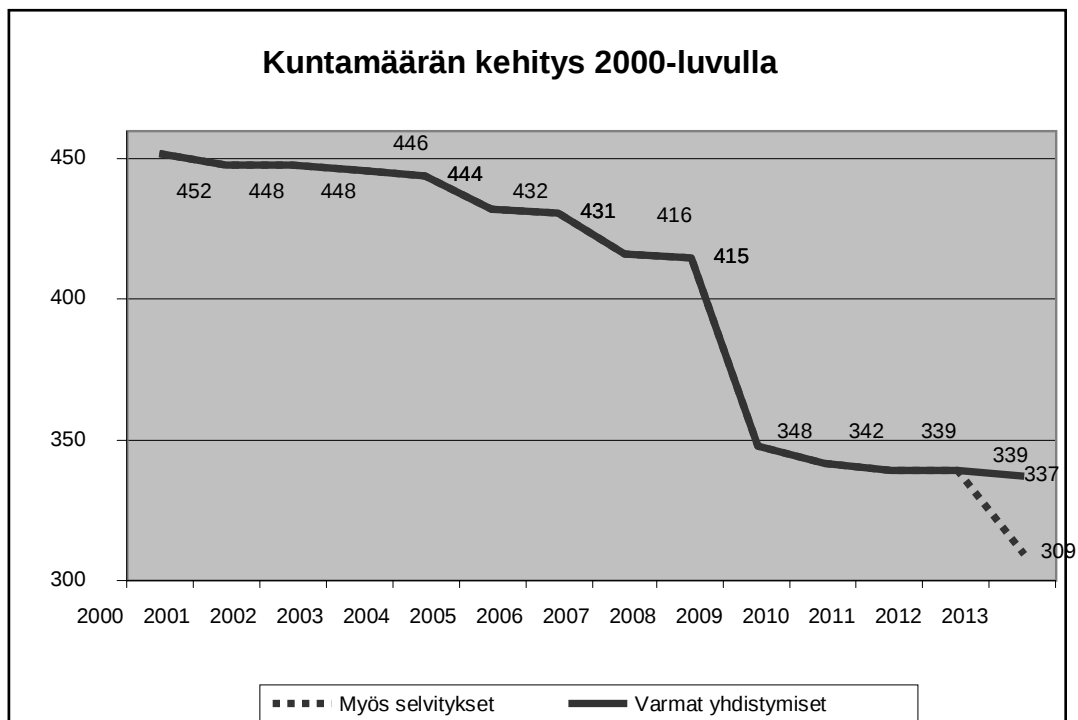
Kuvio 1. Kuntien yhdistymistapausten määrä vuosittain 2000–2009 (jaoteltuna kaksi- ja monikuntaliitoksiin).

Näissä yhdistymisissä on ollut mukana yhteensä 171 kuntaa (kuvio 2). Kuntien määrä on vähentynyt tänä aikana 107 kunnalla. Kuntaliitosten ennätysvuosi oli 2009, jolloin tuli voimaan yhteensä 32 yhdistymistä, joissa oli mukana 99 kuntaa. Kuntien määrä väheni 67:llä. Peräti puolet vuoden 2009 alusta voimaan tulleista kuntajaon muutoksista oli monikuntaliitoksia eli 16 kuntajaon muutosta on useamman kuin kahden kunnan yhdistymisiä tai liitoksia. Suurimmassa yhdistymisessä on mukana 10 kuntaa. Lisäksi vuonna 2009 toteutui kaksi kuuden kunnan yhdistymistä, yksi viiden kunnan yhdistyminen, neljä neljän kunnan ja kahdeksan kolmen kunnan yhdistymistä.



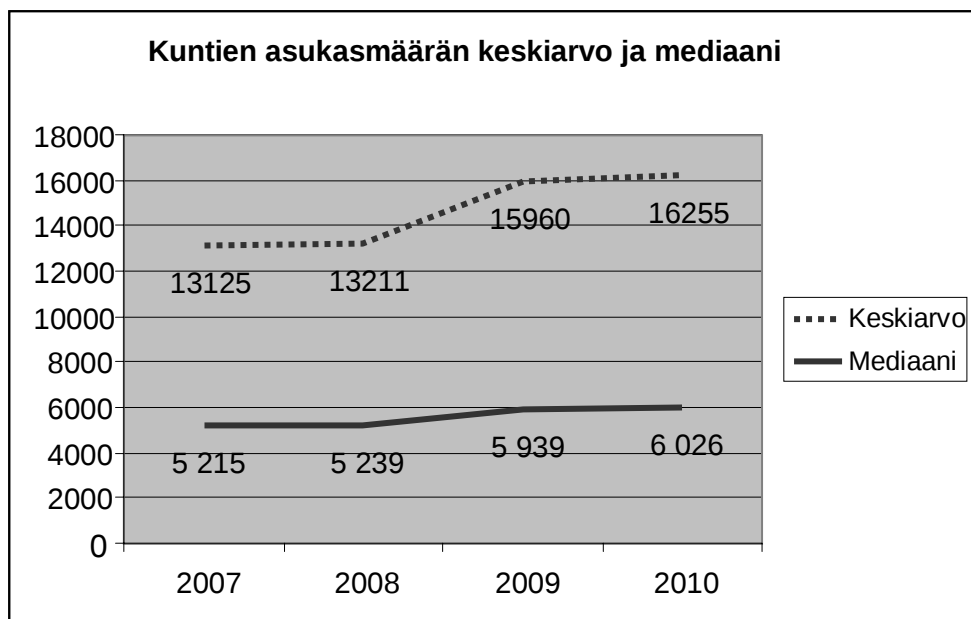
Kuvio 2. Kuntien yhdistymisessä mukana olevien kuntien määrä vuosittain 2000–2009, jaoteltuna kaksi- ja monikuntaliitoksiin.

Kuntaliitoksia ennakoidaan tapahtuvan myös vuosina 2010–2013. Vuoden 2010 alusta toteutuu neljä yhdistymistä, joissa on mukana 10 kuntaa, ja kuntamäärä vähenee kuudella. Uusien valtuustojen ja hallitusten käynnistettyä työnsä on kevättalvella 2009 ollut nähtävissä halukkuutta uusien kuntaliitosselvitysten käynnistämiseen. Vuoden 2011 alusta toteutuu ainakin kaksi yhdistymistä, joissa on mukana viisi kuntaa, ja kuntamäärä vähenee kolmella. Vuoden 2013 alusta voimaan tulevaksi on jo päätetty kaksi yhdistymistä, joissa on mukana neljä kuntaa, ja kuntamäärä vähenee kahdella. Yhdistymisselvityksiä oli elokuussa 2009 käynnissä 15. Niissä oli mukana yhteensä 45 kuntaa. Mikäli nämä yhdistymisselvitykset johtavat sellaisinaan yhdistymisiin, niiden ja jo päätettyjen yhdistymisten jälkeen kuntamäärä vähenisi vuosina 2007–2013 yhteensä 123 kunnalla (kuvio 3). Joka tapauksessa kuntamäärä tulee vuoteen 2013 mennessä laskemaan ainakin 337 kuntaan.



Kuvio 3. Kuntamäärän kehitys 2000-luvulla. Vuosien 2011—2013 luvuissa vaihtoehtoisesti joko vain varmat (päädetty) tai elokuussa 2009 olevat selvitykset.

Tapahtunutta muutosta kuvaa hyvin myös se, että Suomen kuntien mediaanikuntakoko on kasvanut noin 800 asukkaalla ja asukasmäärän keskiarvo yli 3 000 asukkaalla tapahtuneiden yhdistymisten myötä vuosina 2007—2009 (kuvio 4).



Kuvio 4. Kuntien asukasmäärän keskiarvo ja mediaani.

Toteutuneet yhdistymiset ovat vähentäneet erityisesti kaikkein pienimpien kuntien määrää. Alle 2 000 asukkaan kuntien määrä lähes puolittuu vuosien 2008–2010 välillä (Taulukko 1). Suurin osa (lähes 68 prosenttia) suomalaisista asuu kuitenkin yli 20 000 asukkaan kunnissa.

Manner-Suomen kunnat (pl Ahvenanmaa) kpl	v. 2008*		v.2009*		v. 2010**	
	kpl	asukkaita	kpl	asukkaita	kpl	asukkaita
alle 2 000 asukkaan kuntia	63	88 481	35	51 796	34	50 338
alle 10 000 asukkaan kuntia	300	1 305 437	233	1 076 957	225	1 035 486
10 000–20 000 asukkaan kuntia	46	662 382	44	634 407	46	663 255
yli 20 000 asukkaan kuntia	53	3 305 512	55	3 556 941	55	3 600 286
kuntia yhteensä	399		332		326	

Taulukko 1. Manner-Suomen kuntien koko ja asukasluvut (*31.12.2007 asukasmäärätiedoilla, **31.12.2008 asukasmäärätiedoilla).

Suurimpien kaupunkiseutujen alueilla kuntaliitoksia on tapahtunut verrattain vähän. Rakenteiden ja siten palveluidenkin kehittäminen on saattanut jäädä vähäiseksi kaupunkien täyttäessä lähtökohtaisesti puitelain väestöpohjakriteerit. Poikkeuksia tähän ovat kuitenkin olleet mm. Kouvolan seutu (6 kunnan yhdistyminen), Hämeenlinnan seutu (6 kunnan yhdistyminen) ja Jyväskylän seutu (3 kunnan yhdistyminen). Hämeenlinna, Salo ja Seinäjoki nousivat vuonna 2009 toteutuneiden yhdistymisten myötä suurimpien kaupunkien joukkoon. Näiden

lisäksi suurista kaupunkiseuduista yhdistymisiä on tehty myös Oulussa, Lappeenrannassa ja Joensuussa.

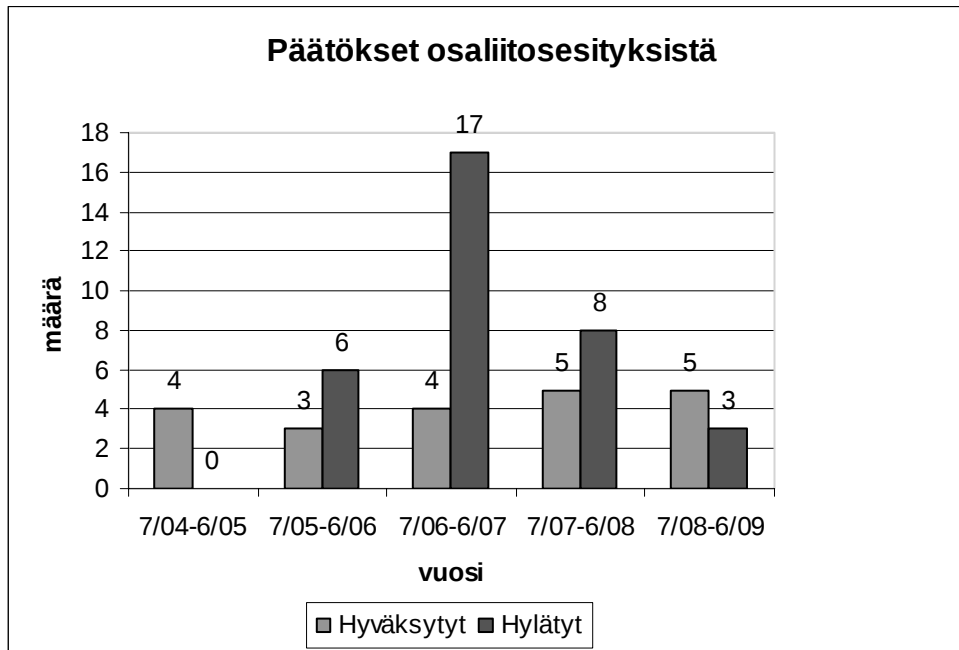
Kaupunkien kasvaminen yhdistymisten myötä on nostanut esiin myös kaupunkiseutujen välisen kilpailuasetelman. Onkin mahdollista, että uudistusta ja erityisesti kuntaliitoksia on vienyt eteenpäin keskisuurten kaupunkien välinen kilpailu ja halu kohota kilpailukykyiseksi suhteessa suuriin kaupunkeihin. Keskikokoiset kaupungit asemoivat kehitystään suhteessa toisiinsa ja kuntaliitos voi tuottaa kaupungille kilpailuetua verrattuna yhteistyövaihtoehtoon.

Osa vuoden 2009 alusta tai sen jälkeen yhdistyvistä kunnista on viime vuosina tehnyt jo yhden liitoksen tai vaihtoehtoisesti toteuttaa lähivuosina toisenkin. Useita liitoksia toteuttavat mm. Sastamala, Seinäjoki, Kuopio, Lappeenranta, Eura ja Lohja. Vuoden 2009 alusta yhdistyneistä kunnista lisäksi noin kolmasosa on mukana myös jossakin uudistuksen myötä muodostettavassa yhteistoiminta-alueessa.

Liitoshalukkuuteen vaikuttavat monet tekijät. Merkittävä syy kuntaliitoksiin on usein kunnan oma taloudellinen tilanne, kunnan elinvoimaisuuden parantaminen, palvelujen turvaaminen, toiminnan taloudellisen pohjan vahvistaminen tai vetovoimaisen kunnan aikaansaaminen. Liitos nähdään yhteistoiminta-alueita parempana vaihtoehtona, jonka monesti ajatellaan kaventavan kuntien omaa päätösvaltaa. Liitoksiin ovat vauhdittaneet myös esimerkit, erityisesti Salon seudun monikuntaliitos. Kuntaliitokset eivät kuitenkaan aina ole toteutuneet loogisesti niillä alueilla, joissa taloudelliset syyt tai alueelliset olosuhdetekijät näyttäisivät puoltavan yhdistymistä. Esimerkiksi työssäkäyntialueen kriteerin näkökulmasta kaikki kuntaliitokset eivät aina ole olleet johdonmukaisia. Niilläkin kaupunkiseuduilla, joissa liitoksia toteutuu, jää ulkopuolelle usein yksittäisiä kuntia, jotka eivät syystä tai toisesta halua vielä liittyä uuteen kaupunkikokonaisuuteen.

Puitelain määrittelemistä kuntarakenteen vahvistamisen keinoista osaliitoksia ei ole käytetty merkittävässä määrin. Uudistuksen vaikutus kunnan jäseniltä tulleiden osaliitosesitysten määrään on kuitenkin selvä, mikä näkyy myös osaliitospäätöksiä koskevassa kuviossa 5. Monissa kokonaisliitoksia toteuttavissa kunnissa on reuna-alueilla herännyt pyrkimyksiä naapurikuntaan siirtymiseksi. Valtio on kuitenkin pyrkinyt rauhoittamaan yhdistymistä toteuttavien kuntien tilannetta osaliitosten osalta ainakin hallinnon- ja palvelujen järjestämisen sopimuksen voimassaoloajaksi, jotta palvelujen organisointi uusissa kunnissa olisi mahdollista.

Heinäkuun 2004 alusta kesäkuun 2009 loppuun ministeriössä tai valtioneuvostossa on tehty päätös (hyväksyvä tai hylkäävä) yhteensä 55 kunnan osaliitosesityksestä (ks. kuvio 5.). Parhaillaan vireillä on 10 esitystä (lokakuu 2009). Päätöksistä 21:ssä esitys on hyväksytty ja 34:ssä hylätty. Vastoin jonkin kunnan tahtoa osaliitos on tehty vain viisi kertaa.



Kuvio 5. Osaliitoksia koskevat päätökset 2004—kesäkuu 2009.

Yleisesti ottaen esitykset koskevat suhteellisen pieniä alueita. Tarkastelujaksolla tehdyistä osaliitoksista pinta-alaltaan suurin osaliitos oli 35,07 km². Tämä Ruotsinpyhtään ja Pyhtään kuntia koskeva osaliitos tulee voimaan vuoden 2010 alusta ja tehtiin aluetta luovuttavan kunnan esityksestä ilman, että aluetta vastaanottava kunta sitä vastusti. Asukasmäärältään suurimmassa osaliitoksessa siirtyi Sipoon kunnasta ja Vantaan kaupungista Helsingin kaupunkiin yhteensä 2 047 asukasta vuoden 2009 alusta. Päätös tästä osaliitoksesta tehtiin valtioneuvostossa vastoin Sipoon kunnan kantaa. Päätös perustui valtion erityisen kuntajakoselvittäjän esitykseen.

Lähes kaikki asukkaiden tekemät osaliitosesitykset ovat tavalla tai toisella perusteltu palvelujen paranemisella tai pelolla niiden heikkenemisestä, jos osaliitosta ei toteuteta. Kaikkia on perusteltu myös asiointi- ja työssäkäyntisuuntautumisella. Merkittävää osa esityksistä on perusteltu myös kunnassa meneillään olevan kuntaliitoksen tai muiden kunta- ja palvelurakennemuutostarkeuuden vastustamisella.

Kaksi osaliitosta on toteutettu, jotta kunta- ja palvelurakennemuutuksen myötä yhdistyvien kuntien välille saataisiin yhteinen raja. Nämä osaliitokset tehtiin vuonna 2009. Hattulan kunnasta siirrettiin vastoin kunnan tahtoa 24,01 km² kokoinen alue, jolla asui 32 asukasta, Hämeenlinnan kaupunkiin. Enonkosken kunnasta siirrettiin 14,76 km² kokoinen alue, jolla asui yksi asukas, Savonlinnan kaupunkiin. Enonkosken kunta ei vastustanut tätä osaliitosta.

2.1.2 Kuntajakolain muutokset 2007 ja niiden vaikutus kuntarakenteen vahvistumiseen

Kuntajakolain muutokset 2007

Puitelain yhteydessä annettiin laki kuntajakolain muuttamisesta (170/2007). Sen merkittävimmät muutokset aikaisempaan kuntajakolakiin on esitetty alla ja arvioitu lisäksi niiden vaikutusta uudistukseen.

Kuntajaon kehittämistavoitteisiin lisättiin asukkaiden itsehallinnon, yleisen hallinnon, alueellisen eheyden ja yhdyskuntarakenteen edistämisen lisäksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksen mukainen määritelmä siitä, että kunnan tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta. Lisäys on vahvistanut kuntajaon määritelmää. Se modernisoi kuntajaon kehittämistavoitetta vastaamaan sitä, mihin tulisi pyrkiä: elinvoimaisiin, luontaisiin kokonaisuuksiin, joilla on riittävät resurssit vastata tehtävistään.

Valtioneuvoston toimivaltaa kokonaisia kuntia koskevissa kuntajaon muospäätöksissä lisättiin. Aikaisemmin kuntien yhteisesti esittämä kuntajaon muutos oli tehtävä, jollei kuntajakolain kehittämistavoitteita ja kuntajaon muuttamisen yleisiä edellytyksiä koskevista pykälistä muuta johtunut. Lain muutoksen jälkeen muutos voidaan tehdä asianomaisten kuntien valtuustojen yhteisestä esityksestä. Esitys voidaan tällöin hylätä, jos kuntajaon muutos olisi vastoin jotakin kuntajaon muutokselle säädettyä edellytystä. Näin ollen valtioneuvosto voisi hylätä yhdistymisesityksen, jos sen liitoksen ei katsottaisi täyttävän vaatimusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta. Valtioneuvosto ei toistaiseksi ole käyttänyt toimivaltaansa hylätä kuntien yhteiseen esitykseen perustuva kuntajaon muutos. Tämän mahdollisuuden olemassaoloa on kuitenkin pidetty hyvänä. Todellisuudessa kynnys kuntien yhteisen esityksen hylkäämiseen on valtioneuvostolle korkea ja perustelujen olisi oltava selkeät. Lähtökohtana on, että kuntien tekemä liitosesitys pääsääntöisesti hyväksytään. Kuntien yhdessä tekemää arviointia yhdistymisen hyödyistä ei ole syytä kyseenalaistaa ilman painavia syitä.

Hallinnon- ja palvelujen järjestämissopimuksen eli ns. yhdistymissopimuksen voimassaoloaika lyhennettiin viidestä vuodesta kolmeen vuoteen. Aikajänteen lyhentäminen on helpottanut sopimuksen sisältöjen suunnittelua nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä. Aikaisemmin hallinnon ja palvelujen sopiminen viideksi vuodeksi saattoi jäykistää liiaksi uuden kunnan toimintaa. Sopimuksen voimassaoloajan lyhentäminen on myös poistanut tarpeita sopia pitkälle menevistä investoinneista.

Henkilöstön asemaa koskevat säännökset kirjoitettiin kunta- ja palvelurakenneuudistuksen mukaiseksi. Merkittävin sen tuoma muutos oli taloudellisia tai tuotannollisia irtisanomispesteistä koskeva viiden vuoden irtisanomissuoja vuosien 2008–2013 alusta voimaantulevissa kuntajaon muutoksissa. Kuntajaon muutokset, jotka johtavat henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsotaan liikkeenluovutukseksi. Hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksen sekä siihen liittyvän suunnitelman valmistelu säädettiin toteutettavaksi yhteistoiminnassa kuntien henkilöstön edustajien kanssa.

Valtion maksamien yhdistymisavustusten määräytyminen uudistettiin kokonaan. Uudet yhdistymisavustukset riippuvat uuden kunnan asukasmäärästä ja mukana olevien kuntien lukumäärästä. Ne kannustavat aiempaa enemmän suurten, yli 20 000 asukkaan kuntien syntymistä ja monikuntaliitosten toteutumista. Avustukset säädettiin määräaikaaisiksi ja porrastettiin niin, että ne olivat ylimmillään vuosina 2008 ja 2009, laskevat vuosiksi 2010 ja 2011 ja laskevat edelleen ollen alimmillaan vuosina 2012 ja 2013. Tämän jälkeen avustuksia ei

enää myönnetä. Muiden kuntien halukkuutta ottaa liitoskumppaneiksi huonossa taloudellisessa asemassa olevia kuntia vuonna 2008 ja 2009 lisättiin korottamalla avustuksen perusosaa 100 eurolla asukasta kohden sellaisen kuntajaon muutoksessa mukana olevan kunnan osalta, jolle on vuosina 2002–2006 myönnetty vähintään kolmena vuotena kuntien valtionosuuslain (1147/1996) 13 §:ssä tarkoitettua rahoitusavustusta poikkeuksellisten tai tilapäisten kunnallistaloudellisten vaikeuksien vuoksi. Korotus voi olla enintään miljoona euroa. Korotuksella pyrittiin kompensoimaan heikossa taloudellisessa asemassa olevien kuntien aiheuttamaa lisärasitusta uudelle kunnalle. Yhdistymisavustuksen perusosan korotus em. perustein toteutui yhteensä 14:ssä vuoden 2009 alusta voimaan tullessa kuntajaon muutoksessa.

Avustusjärjestelmän uusiminen lienee osaltaan vaikuttanut siihen, että erityisen heikon talouden kuntien lukumäärä on vähentynyt tapahtuneiden yhdistymisten myötä. Vuoden 2009 alusta yhdistyneistä kunnista yhteensä kymmenen kuntaa (10,1 prosenttia) alitti puitelain 9 §:n mukaiset, kunnille määritellyt raja-arvot. Vuoden 2009 alussa yhdistyneistä kunnista 5 on ollut puitelain 9 §:n mukaisessa arviointimenettelyssä, joista osan arviointiryhmä on nimienomaisesti ehdottanut kuntajakolain 8 §:n mukaista erityistä kuntajakoselvitystä. Toteutuneiden kuntajaon muutosten voidaan arvioida erityisesti heikon talouden kunnissa lisänneen kuntien edellytyksiä järjestää ja rahoittaa asukkaidensa palveluita ja kehittää elinkeinöjen toimintaedellytyksiä.

Kuntien yhdistymisen taloudellista tukea uudistettiin myös siltä osin, että mahdollinen yhdistymisestä johtuvat kuntien valtionosuuksien väheneminen korvataan kunnille viiden vuoden ajan täysimääräisenä. Aikaisemmin osana yhdistymisavustuksia ollut harkinnanvarainen investointi- ja kehittämishankkeiden tuki poistettiin. Tämä muutos on johtanut investointien tarveharkinnan kasvuun. Uudemmissa yhdistymissopimuksista voidaan havaita, että avustuksen käyttö investointeihin on merkittävästi vähentynyt. Yhdistymisprosesseissa huomioidaan paremmin toimintaympäristön muutoshaasteet ja tarkastelun aikajänne ulottuu usein sopimuksen kolmea vuotta pidemmälle. Tämä on korostanut kuntatalouden tervehdyttämisen tärkeyttä ja strategisen tulevaisuussuunnittelun tarpeellisuutta.

Kunta- ja palvelurakenneuudistus ja uusi avustusjärjestelmä ovat myös jossain määrin muuttaneet yhdistymisavustusten käyttöä. Monikuntaliitoksissa, jotka yleistyivät merkittävästi vuonna 2009, ei ole ollut samanlaisia mahdollisuuksia yhdistymisavustusten jakamiseen vanhojen kuntarajojen mukaisesti kuin kahden kunnan liitoksessa on ollut. Suunnittelu on siten keskittynyt voittopuolisesti uuden kunnan rakentamiseen, mikä on tervehdyttänyt yhdistymisavustusten kohdentamista. Tämä tukee myös kunta- ja palvelurakenneuudistuksen tavoitteita.

2.1.3 Kuntarakenteen kehittymistä koskevat johtopäätökset

Uudistuksella on ollut jo tähän mennessä merkittävä vaikutus kuntarakenteen kehittymiseen ja pienten kuntien määrän vähenemiseen. Kuntarakenne on tapahtuneiden muutosten jälkeenkin vielä jossain määrin hajanainen, vaikka eheytymistä on yhdistymisten myötä tapahtunut. Monien varsinkin pienten kuntien taloudellinen kantokyky palveluvelvoitteista vastaamiseen ikääntyvässä Suomessa on yhä haasteellisempi, vaikka sitä voidaankin parantaa yhteistyörakenteita kehittämällä. Jatkossakin yhdistymisen hyödyt ja tarve riippuvat monista tekijöistä kuten siitä, millaisessa ympäristössä yksittäinen kunta toimii. Vahvimaksi tarve on nähty suurten ja keskisuuren kaupunkien ja niiden ympäristökuntien osalta. Esimerkiksi kaupunkiseuduilla tai seutukaupunkien osalta yhdistymiset voisivat johtaa puitelain mukaisesti eheämmän ja toiminnallisemman kuntarakenteen muotoutumiseen. Seutukaupungeilla on tärkeä merkitys kansallisessa kaupunkiverkossa, ne muodostavat maakuntavetureiden rinnalla tasapainoisen alue- ja kaupunkirakenteen perustan. Vastaavasti taas harvaan asutuil-

la alueilla tai saaristokunnissa pelkät kuntaliitokset eivät välttämättä turvaa kuntien toimintaedellytyksiä.

Kuntarakenteen kehittämistä ovat erityisesti tukeneet toimintaympäristön haasteet, heikentynyt taloustilanne, työvoiman saatavuuden heikkeneminen sekä tarve osaamisen vahvistamiseen pienissä kunnissa. Yhdistymisavustusten rakenteen ja mitoituksen muutokset ovat edistäneet kuntarakenteen kehittymistä merkittävästi. Kaksi muuta tärkeää tekijää ovat olleet puitelaissa säädetty 20 000 asukkaan väestöpohja ja kunnallisen vaalikauden vaihtuminen vuonna 2009. Puitelaissa asetetut väestöpohjavelvoitteet ovat kannustaneet kuntia tarkastelemaan kriittisesti mahdollisuuksiaan selvittää kasvavista palveluvelvoitteista itsenäisesti. Kuntarakenne on uudistuksen myötä vahvistunut kansanvallan lähtökohdista käsin, puitelain tavoitteiden mukaisesti. Yhdistymiset ovat olleet vapaaehtoisia ja perustuneet kuntien omiin päätöksiin. Valtioneuvosto ei ole hylännyt yhtäkään kuntien esittämää yhdistymistä.

Voidaan alustavasti todeta, että mahdollisuudet entistä vahvempaan rakenteelliseen ja taloudelliseen perustaan kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa sekä kuntien kehittämisessä ovat lisääntyneet kuntaliitoksia toteuttaneissa kunnissa. Yhdistymiset, etenkin useat monikuntaliitokset, ovat tuoneet Suomen kuntarakennetta lähemmäs puitelain ja kuntajakolain määritelmää työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta muodostuvasta kunnasta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta. Uusi määritelmä vastaa sitä, mihin tulee pyrkiä: elinvoimaisiin, luontaisiin kokonaisuuksiin, joilla on riittävät resurssit vastata tehtävistään. Se myös vastaa selvemmin niitä syitä, miksi kunnat 2000-luvulla yhdistyivät. Yhdistymisten tarkoituksena on parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua, luoda edellytykset kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiseksi sekä vahvistaa alue- ja paikallistalouden kehitysmahdollisuuksia. Yhdistymisten vaikutuksia em. seikkoihin voidaan kuitenkin laajemmin arvioida vasta vuosien päästä. Vuoden 2009 alussa yhdistyneiden kuntien osalta ensimmäiset uuden kuntajaon mukaiset ennakkolliset tilinpäätökset saadaan helmikuussa 2010 ja lopulliset tilinpäätökset saman vuoden kesäkuussa. Siinäkin vaiheessa ei voi vielä tehdä johtopäätöksiä yhdistymisten vaikutuksista ja tuloksista, vaan arvio vaatii useiden vuosien aikajännettä. Kuntaliitoksissa ei ole taloudellisesti kyse nopeiden säästöjen saamisesta. Tavoitteena on sen sijaan yleensä kunnan elinvoiman parantaminen sekä toiminnan ja palvelujen tehostaminen ja kehittäminen, alueen vetovoimaisuuden ja elinkeinojen toimintamahdollisuuksien parantaminen sekä toimintaympäristön muutoksiin varautuminen. Kuntien yhdistyessä hallinto kevenyy, päällekkäisyyksiä voidaan pitkällä aikavälillä purkaa ja henkilöstöresursseja kohdentaa uudelleen.

On kuitenkin luonnollista, että alussa lisäkustannuksia syntyy. Ensiksikin, yhdistyminen edellyttää tiettyjä pakollisia investointeja, mm. tietotekniikan, tietojärjestelmien ja ohjelmistojen yhtenäistämiseksi. Toiseksi, yhdistyvien kuntien palvelutaso sekä palvelussuhteet on harmonisoitava johtuen jo perustuslain edellyttämästä yhdenvertaisesta kohtelusta. Kolmanneksi, kun kunnille maksetaan yhdistymisavustuksia, ne luonnollisesti myös käytetään johonkin, mikä näkyy tilinpäätöksissä jo ennen liitoksen voimaantumista.

Kuntajakolakiin vuonna 2007 tehdyt muutokset ovat kannustaneet kuntia taloutta vahvistaviin ja strategisempiin liitoksiin. Yhdistymisavustusten kohdentaminen on tarkemmin punnittua ja kuntien yhdistymissopimusten painopiste näyttää siirtyneen alueellisista investoinneista yhä vahvemmin uuden kunnan toiminnan suunnitteluun.

Kuntajakolain muutosten vaikutusten ja lain uudistustarpeiden arviointi aloitettiin jo ennen selontekoa, kun kuntajakolain kokonaisuudistukseen ryhdyttiin talvella 2008. Hallitus on antanut syyskuussa 2009 eduskunnalle esityksen kuntajakolaksi (HE 125/2009). Ehdotuksessa lakia uudistettaisiin vastaamaan kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä nousseita uusia tarpeita ja muuttuneita olosuhteita. Erityisesti menettelyjä kuntajaon muuttamisen valmistelussa ja päätöksenteossa nopeutettaisiin ja yksinkertaistettaisiin.

Uudessa laissa tuotaisiin nykyistä selkeämmin esille kuntien ratkaiseva rooli kuntajaon muuttamisen vireillepanossa, valmistelussa ja päätöksenteossa. Kuntalaisten ja muiden asiaan osallisten tahojen vaikuttamismahdollisuuksia tehostettaisiin siinä vaiheessa, kun kuntajaon muutosesitystä valmistellaan kunnissa. Kuntalaisten mahdollisuutta hakea muutosta valtuuston päätöksiin laajennettaisiin.

Kuntajaon muuttamisen edellytyksiä täsmennettäisiin. Kunnat voisivat kuntajakoselvittäjän ehdotuksesta yhdistyä poikkeuksellisesti myös niissä tilanteissa, joissa yhdistyvillä kunnilla ei ole yhteistä maarajaa. Kun päätetään kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan vastoin kunnanvaltuuston kantaa, luovuttaisiin siirrettävän alueen asukasmäärää ja pinta-alaa koskevista kaavamaisista prosenttirajoista. Kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan voitaisiin jatkossakin päättää valtuuston vastustuksesta huolimatta, jos muutos on muutosta vastustavan kunnan kannalta vähäinen ottaen huomioon muutoksen vaikutukset kunnan asukasmäärään, maapinta-alaan, kunnallisiin palveluihin, talouteen, elinkeinotoimintaan, yhdyskuntarakenteen kehitykseen tai muihin niihin verrattaviin seikkoihin tai alueen kehittäminen edellyttää muutosta eikä muutos merkittävästi heikennä muutosta vastustavan kunnan toimintakykyä ja edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä tai rahoituksesta.

Uuden kunnan hallinnon ja toiminnan järjestämistä jo ennen kuntien yhdistymisen voimaantuloa helpotettaisiin. Kuntien yhdistymissopimuksen sisällöstä ja sitovuudesta säädettäisiin nykyistä yksityiskohtaisemmin. Kunnat nimeäisivät yhdistymisen toimeenpanosta vastaavan yhdistymishallituksen jo kuntien valtuustojen hyväksyttyä esityksen kuntien yhdistymisestä. Myös uuden kunnan valtuuston toimikauden alkamista täsmennettäisiin. Kuntajaon muutosprosessia ohjaavia ja yhdistyviä kuntia oikeudellisesti sitovia ratkaisuja voitaisiin siten tehdä nykyistä aikaisemmassa vaiheessa.

Kuntajakolain säännöksiä kuntien yhdistymisen taloudellisesta tuesta ja henkilöstön asemasta ei muutettaisi.

Kuntajakolakia valmistellut työryhmä laati myös erilliset ehdotukset puitelain 9 §:ssä tarkoitettuja erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia koskevasta pakkoliitosmenettelystä siltä varalta, että hallitus katsoisi menettelyn tarpeelliseksi. Kyseiset säännökset eivät sisälly edellä mainittuun hallituksen esitykseen.

2.2 Sosiaali- ja terveydenhuolto kunta- ja palvelurakennemuutoksessa

2.2.1 Sosiaali- ja terveydenhuollon keskeinen kuntia koskeva lainsäädäntö sekä laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvelvollisuus erityislainsäädännössä

Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön muodostama kokonaisuus on rakentunut pitkällä aika-välillä erilaisten yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden muovaamana. Pääsääntöisesti sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädäntö koostuu väljistä puitelaeista, joissa kunnille on säädetty velvollisuus järjestää palveluja tarpeiden mukaan tai muutoin joustavilla säännöksillä ilmaistuna. Kunnilla on laaja toimintavapaus miten ja missä laajuudessa se järjestää palveluja. Eräiltä osin palveluihin on säädetty niin sanottu subjektiivinen oikeus: kaikilla tietyt edellytykset täyttävillä on oikeus tiettyihin palveluihin. Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteita koskeva sääntely on tällä hetkellä hajanaista ja osittain vaikeasti hahmotettavissa. Kunta- ja palvelurakennemuutistus edellyttää uudistuksia myös puitelain jälkeiseen sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteita koskevaan sääntelyyn. Keskeinen kysymys on kuntien järjestämisvastuun yhdenmukainen ja selkeä kohdentuminen eri toimijoiden välillä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvelvollisuus kuuluu jokaiselle kunnalle. Lainsäädännön tasolla ratkaisu pohjautuu perustuslain 19 §:ään. Julkisen vallan velvollisuus on turvata jokaiselle oikeus riittävään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä lailla tarkemmin säädetävällä tavalla jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Julkisella vallalla on myös velvollisuus edistää väestön terveyttä. Kuntien järjestämisvelvollisuuden sisältöä täsmennetään sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädännössä.

Kunnan järjestämisvelvollisuuteen kuuluu peruspalvelujen lisäksi kunnan asukkaiden erityistason sosiaali- ja terveydenhuollosta huolehtiminen. Erikoissairaanhoitolain (1062/1989) 3 §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että kunnan asukas saa lain 1 §:n 2 momentin tarkoittaman hoidon. Tässä tarkoituksessa kunnan on kuuluttava johonkin sairaanhoitopiiriin kuntayhtymään. Sosiaalihuollossa on voimassa laki kehitysvammaisten erityishuollosta (519/1977). Sen mukaan kunnat ovat jäseninä erityishuoltopiirin kuntayhtymissä.

Eräs yksittäisen kunnan järjestämisvelvollisuutta korostava piirre sosiaali- ja terveydenhuollossa on rahoitusvastuu. Jokainen kunta vastaa vero- ja muilla tuloillaan sekä valtionosuuksilla kuntalaisten sosiaali- ja terveydenhuollosta. Valtionosuudet maksetaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (733/1992) 9 §:n mukaan kunnalle, ei esimerkiksi toimintaa harjoittavalle kuntayhtymälle. Tällä tavoitellaan kunnan parempaa tietoisuutta omasta toiminnastaan ja toiminnan kustannuksista sekä sitä, että kunnan eri toimialat nivoutuvat paremmin toisiinsa. Tähän ei ole tulossa muutoksia vuoden 2010 alusta toteutettavassa valtionosuusuudistuksessa. Erityisesti erikoissairaanhoidon osalta kuntien taloudellinen ohjausmahdollisuus on kuitenkin käytännössä vähäinen.

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevat säännökset puitelaissa

Perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvien sosiaalitoimen tehtävien osalta puitelain 5 § sisältää erityissäännöksen. Säännöksen mukaan kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka hoitaa perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvien sosiaalitoimen tehtäviä, on oltava vähintään noin 20 000 asukasta. Tämän lisäksi kunnan tai yhteistoiminta-alueen tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta. Em. voidaan tietysti edellytyksin poiketa (ks. luku 1.2).

Puitelaissa säädetään myös yhteistyön lisäämisestä laajaa väestöpohjaa edellyttävissä palveluissa. Puitelain 6 §:n mukaan laajaa väestöpohjaa edellyttävien palvelujen turvaamiseksi maa jaetaan erikoissairaanhoitolain 7 §:ssä lueteltuihin kuntayhtymiin. Kunnan tulee kuulua yhteen tällaiseen kuntayhtymään. Kuntayhtymän tehtävänä on vastata muun muassa palveluista, joista säädetään erikoissairaanhoitolaissa ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa. Kunnat voivat siirtää laajan väestöpohjan kuntayhtymille myös muita tehtäviä. Edelleen osa erityistason sairaanhoitoon kuuluvista tehtävistä keskitetään valtakunnallisesti joillekin erityisvastuualueille.

Yhteistoiminta-alueiden ja laajan väestöpohjan kuntayhtymien perustamisessa on puitelain hallituksen esityksen mukaan tavoitteena aiempaan nähden vahvistaa ehkäisevää työtä, turvata peruspalveluiden saatavuus, laatu ja rahoitus, edistää väestön terveyttä ja hyvinvointia, kaventaa väestöryhmien välisiä hyvinvointieroja, parantaa palveluiden vaikuttavuutta ja hallita kustannuskehitystä. Kun perusterveydenhuolto ja siihen kiinteästi liittyvät sosiaalihuollon tehtävät järjestettäisiin koko maassa vähintään noin 20 000 asukkaan väestöpohjalla, uudistuksella vahvistettaisiin näiden palvelujen järjestämisperustaa. Lisäksi muodostettaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon yhteinen kuntayhtymäverkosto turvaamaan laajaa väestöpohjaa vaativien palvelujen järjestämistä.

Puitelain 7 §:n mukaan eräillä kaupunkiseuduilla tuli laatia kaupunkiseutusunnitelma, jossa muun ohella tuli ottaa kantaa palvelujen kuntarajat ylittävien käyttömahdollisuuksien parantamiseen.

2.2.2 Sosiaali- ja terveydenhuollon haasteet lähitulevaisuudessa

Kuntien toimintaympäristömuutokset kohdistuvat mm. väestön vanhenemisen vuoksi erityisesti sosiaali- ja terveydenhuoltoon, jossa palvelutarpeet kasvavat. Suomen huoltosuhde tulee näillä näkymin olemaan vuonna 2020 Euroopan unionin heikoin. Tilastokeskuksen vuonna 2007 tekemän väestöennusteen mukaan noin 50 silloisessa kunnassa on vuonna 2020 enemmän huollettavia kuin työikäisiä, eli huollettavien määrä on yli 100 prosenttia työikäisistä. Vuonna 2025 luku on lukuisissa kunnissa jo yli 120 prosenttia. Heikko huoltosuhde ja muuttotappio keskittyvät suurimmaksi osaksi Itä- ja Pohjois-Suomeen muuttovoi-
ton kasautuessa käytännössä muutamaa suurimpaan kaupunkiin ja pääkaupunkiseudulle. Alueiden välisiä eroja tulevat lisäämään myös työvoiman saatavuuden ongelmat. Esimerkiksi perusterveydenhuollossa on useissa osissa maata jo tällä hetkellä erittäin vakava lääkäripula. Sosiaalihuollossa on koko maassa niin ikään jo vuosia ollut vajetta pätevistä sosiaalityöntekijöistä. Väestön keskittyminen suuriin kaupunkeihin tulee mitä todennäköisimmin merkitsemään vakavia ongelmia julkisten palvelujen järjestämisedellytyksille, mikä erityisesti tulee vaikuttamaan hoivapalvelujen järjestämiseen.

2.2.3 Kunta- ja palvelurakennemuutoksen tähänastiset vaikutukset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteeseen

Uudistuksen vaikutukset perustason rakenteisiin ja väestöpohjavaatimuksen täyttyminen

Väestöpohjien täyttyminen

Puitelain mukaisen perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvien sosiaalitoimen palvelujen väestöpohjavaatimuksen täyttymisen tilanne on seuraavanlainen:

- väestöpohja täyttyy 197 kunnalla;
- aiesopimus tai valtuuston päätös 33 kunnalla;
- sopimus/päätös on, mutta väestöpohja alle 20 000 as. 20 kunnalla;
- selvitys käynnissä 32 kunnalla;
- ei ratkaisua 8 kunnalla;
- poikkeusperusteisiin vetoaa 18 kuntaa;
- katsottu väestöpohjan riittävän 16 kuntaa.

Kunnista 197 täyttää 20 000 asukkaan väestöpohjavaatimuksen, joka on asetettu kunnalle tai yhteistoiminta-alueelle, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalitoimen tehtävistä. Näissä kunnissa asuu yhteensä 4 383 620 asukasta, mikä on 84,0 prosenttia puitelain piirissä olevasta väestöstä (Suomen väestö pl. Ahvenanmaa ja Kainuun hallintokokeilussa mukana olevat kunnat). Näistä kunnista 34 on itsessään yli 20 000 asukkaan kunta. Kunnista seitsemän on tehnyt päätöksen yhdistymisestä, näistä kaksi on itsessään jo yli 20 000 asukkaan kunta. 197:sta kunnasta 157 on valinnut yhteistoiminta-alueratkaisun. Nämä 157 kuntaa muodostavat 39 yhteistoiminta-aluetta. Jotkin kunnat toteuttavat tai selvittävät sekä yhteistoiminta-alueen että liitoksen.

33 kunnalla on joko aiesopimus tai valtuuston päätös yli 20 000 asukkaan yhteistoiminta-alueen muodostamisesta. Lopullista perustamissopimusta ei vielä ole hyväksytty. Näissä kunnissa asuu yhteensä 251 230 asukasta, mikä on 4,8 prosenttia väestöstä.

Yhteensä 20 kunnalla on päätös sellaisen yhteistoiminta-alueen perustamisesta, jonka väestöpohja jää alle 20 000 asukkaan. Yhteistoiminta-alueita muodostuu seitsemän ja osa niistä on jo käynnistänyt toiminnan. Näissä kunnissa asuu yhteensä 1,9 prosenttia väestöstä. Osa kunnista toteuttaa myös liitoksen. Näistä yhteistoiminta-alueista neljällä käytännön edellytykset väestöpohjan laajentamiseen ovat pienet. Väestöpohjan laajentaminen ilman, että muita olemassa olevia tai syntyneitä ratkaisuja jouduttaisiin rikkomaan, on epätodennäköistä. Näissä neljässä yhteistoiminta-alueessa on mukana 14 kuntaa.

32 kuntaa selvittää vielä yhteistoiminta-alueen muodostamista tai kuntien yhdistymistä. Kaikki selvityksessä olevat alueet tai liitokset täyttäisivät 20 000 asukkaan väestöpohjavaatimuksen. Näissä kunnissa asuu yhteensä 204 572 asukasta, mikä on 3,9 prosenttia väestöstä. Osan selvitys on edennyt pitkälle ja osalla vasta käynnistynyt. Mukana on myös neljä kuntaa, jotka voisivat vedota puitelain poikkeusperusteista pitkiin etäisyyksiin.

Tällä hetkellä kahdeksalla alle 20 000 asukkaan kunnalla ei ole ratkaisua väestöpohjan täyttämiseksi. Näissä kunnissa asuu yhteensä 62 739 asukasta, mikä on 1,2 prosenttia väestöstä. Kaksi kunnista on käynyt alustavia keskusteluja selvityksen käynnistämiseksi. Osa on aiemmin selvittänyt erilaisia mahdollisuuksia, mutta tuloksetta.

Yhteensä 18 kuntaa vetoaa pitkiin etäisyyksiin väestöpohjasta poikkeamisen perusteena, eikä selvitä yhteistoiminta- tai kuntaliitosvaihtoehtoa. Näissä kunnissa asuu 83 704 asukasta, mikä on 1,6 prosenttia Suomen väestöstä.

Uudistuksen kuluessa on 16 kunnan osalta katsottu toimenpiteiden olevan riittäviä, vaikka syntyneen yhteistoiminta-alueen tai uuden kunnan asukasmäärä ei yllä 20 000 asukkaaseen. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen seurantaryhmä sekä peruspalveluohjelman ministeriöryhmä ovat katsoleet joidenkin yhteistoiminta-alueiden ja kuntien päässeen tiettyjen erikseen määriteltyjen, seuraavien kriteerien täytyessä olosuhteet huomioon ottaen mahdollisimman lähelle vähintään noin 20 000 asukkaan väestöpohjavaatimusta. Tästä on käytetty ns. exit-termiä. Tällaisia yhteistoiminta-alueita on neljä ja niissä on mukana yhteensä 12 kuntaa.

- päätökset rakenteellisten ratkaisujen toteuttamisesta on olemassa;
 - päätökset kahden tai useamman kunnan liitoksesta ja/tai yhteistoiminta-alueen muodostamisesta;
- alue (yhteistoiminta-alue) on toiminnallinen kokonaisuus;
- muita luontevia kumppaneita tai vaihtoehtoa ei ole olemassa;
- luontevaa laajenemisuuntaa ei ole olemassa ilman, että joudutaan rikkomaan muita yhteistyörakenteita;
- sosiaali- ja terveydenhuollon yhtenäisyys toteutuu;
- järjestämisvastuu siirtyy yhteistoiminta-alueelle;
- olosuhteet huomioon ottaen on päästy mahdollisimman lähelle 20 000 asukasta.

Näiden lisäksi yhden yhteistoiminta-alueen (kaksi kuntaa) on katsottu olevan väestöpohjaltaan riittävä, mutta se selvittää kuitenkin vielä alueen laajentamista. Tällöin sen väestöpohja nousisi yli 20 000 asukkaan.

Em. lisäksi on katsottu väestöpohjan olevan riittävä kolmen kunnan (ennen tapahtuneita liitoksia 12 kuntaa) osalta, jotka ovat tehneet päätöksen kuntaliitoksen toteuttamisesta, mutta joissa väestöpohja jää alle 20 000 asukkaan sekä yhden itsenäisen kunnan osalta. Muodostuvien uusien kuntien on katsottu olevan toiminnallisia kokonaisuuksia, muita luontevia yhteistyökumppaneita ei ole ollut ja kunnilla on lisäksi ollut puitelain mukaiset perusteet väestöpohjavelvoitteesta poikkeamiselle tai niiden osalta täytyvät sekä saaristaisuuden että kielellisten oikeuksien poikkeusperusteet.

Edellä kuvattujen kriteerien pohjalta tehdyn tulkinnan katsottiin rauhoittavan sellaisten kuntien osalta puitelain mukaisten velvoitteiden toimeenpanoa, joiden osalta oli nähtävissä, että väestöpohjavaatimusta on vaikea saavuttaa ilman, että olemassa olevia muita yhteistyörakenteita jouduttaisiin rikkomaan. Erityisesti yhteistoiminta-alueiden osalta niihin kuuluvien kuntien katsottiin voivan rakenteellisten päätösten syntymisen ja mainitun tulkinnan myötä jatkaa uudistuksen toimeenpanoa palvelujen kehittämisen suuntaan. On kuitenkin nähtävissä, että myös joillain em. yhteistoiminta-alueista kehittämiseen ovat vaikuttaneet monet paikalliset tekijät eikä toimeenpano ole kaikilla yhteistoiminta-alueilla käynnistynyt alkuperäisten suunnitelmien mukaisesti. Osa yhteistoiminta-alueista on lisäksi myöhemmin tehnyt vielä päätöksiä yhteistoiminta-alueen laajentamisesta. Siten monet ympäryskuntien avoimet ratkaisut ja tilanteet ovat vaikuttaneet myös näiden kuntien tilanteisiin eikä kaikissa tapauksissa toivottua kehittämisrauhaa ole päätöksellä saatu muodostettua. Tämä on pääosin johtunut paikallisista olosuhdetekijöistä ja koskee erityisesti yhteistoiminta-alueita.

Puitelain sosiaali- ja terveydenhuollon väestöpohjavaatimuksen vähintään noin 20 000 asukkaasta täyttää siis valtaosa kunnista. Edelleen 60 kunnalta (lokakuu 2009) puuttuvat päätökset asiasta. Syyt tähän ovat pitkälti samoja, jotka ovat vaikeuttaneet kuntaliitosten toteuttamista ja yhteistoiminta-alueiden muodostamista yleensä.

Väestöpohjavaatimusten eräs funktio on ollut velvoittaa kunnat tekemään ensin päätökset niistä rakenteista, joiden puitteissa puitelain palveluihin kohdistuvia velvoitteita on mahdollista ryhtyä toimeenpanemaan. Päätökset näistä rakenteellisista ratkaisuista piti alun perin esittää jo toimeenpanosuunnitelmien yhteydessä vuonna 2007. Väestöpohjavaatimusten saavuttamisessa ongelmana on monin paikoin ollut puitelain määräaikaisuus ja epäselvyys pyysvyn lainsäädännön sisällöstä. Puitelaki ei sisällä sanktioita tilanteissa, jossa lain velvoitteita ei toteuteta. Tämä on mahdollistanut joidenkin kuntien osalta tilanteen, jossa minkäänlaisia toimenpiteitä puitelain velvoitteiden täyttämiseksi ei ole tehty.

Tulevaisuudessa on huomioitava, että väestökehityksessä tapahtuvat muutokset saattavat johtaa joidenkin nyt yli 20 000 asukkaan kuntien ja yhteistoiminta-alueiden väestöpohjan vähenemiseen alle 20 000 asukkaaseen. Vuodenvaihteessa 2008–2009 näin kävi kahdelle aikaisemmin 20 000 asukkaan velvoitteen täyttäneelle yhteistoiminta-alueelle.

Uudistuksen vaikutukset perustason rakenteisiin

Kunnista 260 eli 80 prosenttia puitelain piirissä olevista kunnista on päättänyt muodostaa puitelain 5 §:ssä mainitun perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvien sosiaalitoimen tehtävien yhteistoiminta-alueen. Yhteistoiminta-alueita on muodostumassa 66, päätetyt ja suunnitteilla olevat yhteen laskien. Yhteistoiminta-alueiden alueella asuu 2 786 791 asukasta eli 52 prosenttia Suomen väestöstä. Yhteistoiminta-alueisiin kuuluvien ja muodostamista selvittävien kuntien keskikoko on 10 718 asukasta. Kaikissa yhteistoiminta-alueissa mukana olevista 260 kunnasta 26 on itsessään yli 20 000 asukkaan kuntia.

Puitelain 5 § antoi yhteistoiminta-alueen muodostamiseen kaksi hallinnollista vaihtoehtoa. Kunnat voivat sopia, että yhteistoiminta-alueen tehtävät annetaan kuntalain (365/1995) 76 §:n 2 momentin mukaisesti alueen yhden kunnan hoidettavaksi, jolloin tehtävien hoitamista varten perustetaan kuntalain 77 §:ssä tarkoitettu alueen kuntien yhteinen toimielin, tai että yhteistoiminta-alueen tehtävät hoitaa kuntayhtymä. Yhteistoiminta-alueita muodostetaan kummallakin hallintomallilla melko tasapuolisesti. Jo päätetyistä yhteistoiminta-alueista 20 muodostetaan kuntayhtymänä ja 35 vastuukuntamallilla. Suunnitteilla ja selvityksessä olevat 11 yhteistoiminta-aluetta ei ole vielä päättänyt hallintomalliaan.

Jo päätettyjen yhteistoiminta-alueiden toiminta on käynnistynyt tai käynnistyy vuosittain seuraavasti:

- 7 yhteistoiminta-aluetta muodostettu jo ennen vuotta 2007 toimineen yhteistyön pohjalta;
- 5 yhteistoiminta-aluetta käynnistynyt 2007 tai 2008 alkaen;
- 23 yhteistoiminta-aluetta vuodesta 2009 alkaen;
- 9 yhteistoiminta-aluetta vuodesta 2010 alkaen;
- 4 yhteistoiminta-aluetta vuodesta 2011 alkaen;
- 3 yhteistoiminta-aluetta vuodesta 2013 alkaen.

Neljä yhteistoiminta-aluetta on jaksottanut käynnistymisen useammalle vuodelle, alkaen vuodesta 2009. Suunnitteilla olevista alueista kolme tähtää vuoteen 2011 ja kaksi vuoteen 2012. Kuudella yhteistoiminta-alueella ei vielä ole aloitusvuosi tiedossa. Kuntien kokoonpano on uusi 29 yhteistoiminta-alueella ja 30 yhteistoiminta-alueella osa kunnista on muodostanut aikaisemmin toimineen kansanterveystyön tai perusterveydenhuollon kuntayhtymän.

Yhteistoiminta-alueiden muodostamista koskevien päätösten ja suunnitelmien seurauksena perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvästä sosiaalitoimesta vastaavien organisaatioiden määrä lähes puolittuu 237:stä noin 120:een. Tästä huolimatta sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteellinen hajanaisuus saattaa joissain tapauksissa lisääntyä. Näin voi käydä tilanteissa, joissa kunnat ovat siirtäneet yhteistoiminta-alueille sosiaalitoimen tehtäviä hyvin kirjavasti.

Uudistuksen vaikutukset laajan väestöpohjan palveluihin

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan puitelain tavoitteena oli yhdistää nykyiset sairaanhoitopiirit ja erityishuoltopiirit siten, että kunkin piirin alueella toimisi yksi niin sanottu laajan väestöpohjan kuntayhtymä, joka hoitaisi sekä erikoissairaanhoidon että kehitysvammaisten erityishuollon tehtävät sekä muita sosiaalihuollon erityispalveluita. Esityksen mukaan sairaanhoitopiirit ja erityishuoltopiirit yhdistävä piirijako turvaa alueellisen palveluverkon kattavuutta, palvelujen laatua ja rahoitusta. Puitelailla ei haluttu estää sellaisia rakenteellisia järjestelyitä, joissa sairaanhoitopiirejä olisi yhdistetty. Myöskään erityishuoltopiirin kuntayhtymän toiminnan jatkumista vapaaehtoisena kuntayhtymänä ei haluttu sulkea pois. Esityksellä ei tarkoitettu muuttaa erikoissairaanhoitoa ja erityishuoltoa koskevia järjestämisvelvoitteita.

Hallituksen esityksessä tavoitteena olleen erityishuoltopiirien ja sairaanhoitopiirien yhdistymisen osalta eteneminen on ollut hidasta. Kuntien laatimissa toimeenpanosuunnitelmissa 50 kuntaa ilmoitti loppukesästä 2007, että piirit yhdistyvät, ja 163 kuntaa ilmoitti, että selvitystyö on käynnissä. Toukokuun 2009 tilanteessa kuitenkin yhtään kuntayhtymää ei ole muodostettu puitelain 6 §:n tarkoittamalla tavalla. Puitelain tarkoitus ei siten ole näiltä osin toteutunut, eivätkä myöskään laadulliset tavoitteet ole saavutettavissa nykytilanteessa ilman erillisiä toimenpiteitä. On todennäköistä, etteivät tavoitteena olevat laajaa väestöpohjaa edellyttävät palvelurakenteet muodostu tarkoitetulla tavalla ilman nykyistä velvoittavampaa lainsäädäntöä. Tämä on otettava huomioon uutta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevaa lakia valmisteltaessa.

Uudistuksen vaikutukset palvelujen järjestämiseen kaupunkiseuduilla

Puitelaissa mainitun kaupunkiseutusuunnitelmien laatimisvelvoitteen tarkoitus on lisätä palvelujen käyttömahdollisuuksia useita kuntia käsittävillä kaupunkiseuduilla. Yleispiirteisesti kaupunkiseutusuunnitelmista voidaan todeta, että palvelukokonaisuudet, joissa yhteiskäyttö on mahdollista, ovat suppeita eikä laajempaan tavoitteena ollut sosiaali- ja terveydenhuollon yhtenäisyys juurikaan näy kaupunkiseutusuunnitelmissa. Palvelujen osuutta kaupunkiseutusuunnitelmissa arvioidaan tarkemmin selonteon luvussa 2.5.

Uudistuksen vaikutukset palvelurakenteen vahvistumiseen ja yhteistoiminnan lisääntymiseen

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen myötä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisen väestöpohjat ovat merkittävästi kasvamassa ja myös kuntien välinen yhteistyö on lisääntynyt. Tämä oli uudistuksen keskeinen väline palvelujen turvaamiseksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon yhtenäisyys ei ole erityisen ongelmallinen kysymys kuntaliitosalueilla, mutta osassa yhteistoiminta-alueita rakenteet näyttäisivät kehittyvän entistä hajanaisempaan suuntaan ja sosiaali- ja terveydenhuolto ei muodosta yhtenäistä kokonaisuutta. Yhteistoiminta-alueilla myös terveyden ja hyvinvoinnin tehokas edistäminen vaatii lisää huomiota.

Perusterveydenhuollon osalta palvelurakennetta pyritään vahvistamaan myös Toimiva terveyskeskus -toimenpideohjelmalla. Ohjelman tarkoituksena on kehittää perusterveydenhuoltoa Paras-uudistuksen ja Kaste-ohjelman linjausten mukaisesti. Ohjelma keskittyy keskeisiin perusterveydenhuollon toimivuutta edistäviin osa-alueisiin: perusterveydenhuollon ohjaukseen ja rakenteiden kehittämiseen, potilaiden/asiakkaiden hoitoon pääsyyn, terveydenhuoltohenkilöstön saatavuuteen, perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon väliseen työnjakoon (yhteistyöhön) sekä seurantaan ja valvontaan (ml. laatu ja potilasturvallisuus). Perusterveydenhuollon kehittämisen yhteydessä on varmistettu yhteys sosiaalipalveluihin niin, että palveluprosessit ja -ketjut ovat toimivia ja vaikuttavia.

Yhteistoiminta-alueen rooli palvelujen järjestämisessä

Puitelain mukaan muodostettava yhteistoiminta-alue huolehtii perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalitoimen tehtävistä. Yhteistoiminta-alue siis vastaa käytännössä mm. kuntakohtaisesta palvelutarpeen arvioinnista sekä palvelujen laadusta ja määrästä. Puitelakia koskevassa hallituksen esityksessä asiasta ei suoraan säädetty, mutta hallintovaliokunnan mietinnön (HaVM 31/2006 vp) mukaan järjestämisvastuun asettamisella yhteistoiminta-alueelle lähdetään siitä, että menettelyllä varmistetaan vastuu palvelukokonaisuuksien muodostumisesta yhdelle toimielimelle. Hallitus käsitteli kunta- ja palvelurakenneuudistuksen etenemistä ja jatkototeuttamista iltakoulussaan 21.11.2007. Iltakoulun linjausten mukaan ”*palveluiden järjestämisvastuuseen kuuluu palvelujen tarpeen, määrän ja laadun määrittäminen sekä tuotantotavasta päättäminen. Siihen kuuluu myös palvelujen saatavuudesta huolehtiminen, mutta palvelujen järjestäjä ei välttämättä tuota itse palveluja. Järjestämisvastuuseen kuuluu palvelujen yhdenvertainen järjestäminen yhteistoiminta-alueella*”.

Järjestämisvastuusta on puitelaissa säädetty jossain määrin yleispiirteisesti ja välillisesti, joten yhteistoiminta-alueita muodostettaessa järjestämisvastuun käsite on herättänyt epätietoisuutta kunnallisten toimijoiden keskuudessa, mikä ilmenee mm. keväällä 2009 toteutetun ns. Sote-kyselyn vastauksissa.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen toiminnallisen kokonaisuuden toteutuminen

Lähes kaikissa kunnissa, joissa perusterveydenhuollosta ja sosiaalihuollosta vastaa kunta, oli ennen puitelain voimaan tuloa (vuonna 2006) yhteinen lautakunta sosiaali- ja terveyden-

huoltoa varten (taulukko 2). Yhteiseen lautakuntaan ovat Suomen Kuntaliiton kokoamien tietojen mukaan siirtyneet viimeisten vuosien aikana lähes kaikki kunnat. Enää vain kahdessa kunnassa on vuoden 2009 alusta alkaneella valtuustokaudella erilliset lautakunnat sosiaalihuoltoa ja terveydenhuoltoa varten. Lisäksi nk. elämäntaakkarimallia soveltavissa kahdessa kunnassa sosiaali- ja terveydenhuollosta huolehtii kolme lautakuntaa. Kunnat ovat siis varsin kattavasti järjestäneet sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnon yhteiseen lautakuntaan.

Kuntien sosiaali- ja terveystoimen hallinto	2006
Kunnassa sosiaalihuollosta vastaa sosiaalilautakunta, ja kuntayhtymä vastaa kansanterveystyöstä	213
Kunnassa sosiaali- ja terveydenhuollosta vastaa yhteinen lautakunta	165
Kunnassa on erikseen sosiaali- ja terveyslautakunnat	18
Kunnassa muu toimielin vastaa toiminnasta	1
Muun kunnan toimielin vastaa toiminnasta	9
Kainuun hallintokokeilu	9
Kuntia yhteensä (Manner-Suomi)	415

Taulukko 2. Manner-Suomen kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnon järjestäminen 2006 (Lähde: Kuntaliitto).

Sosiaali- ja terveysministeriössä tehtiin kesän 2008 tietojen pohjalta yksityiskohtainen selvitys siitä, miten kunta- ja palvelurakenneuudistus on vaikuttanut sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnallisen kokonaisuuden kehittymiseen kunnissa, jotka ovat mukana yhteistoiminta-alueissa. Vertailu tehtiin tilanteeseen ennen uudistuksen toteuttamista.

Selvityksen mukaan kuntien suunnitelmat/päätökset sosiaalihuollon tehtävien siirtämisestä yhteistoiminta-alueille näyttävät selvästi olevan yhteydessä siihen, miten niiden hallinto on ennen uudistusta järjestetty. Yhteistoiminta-alueita muodostavista kunnista 119 on sellaisia, joissa sosiaali- ja terveydenhuolto on ollut yhteisessä lautakunnassa, kahdeksalla kunnista on ollut erilliset sosiaali- ja terveyslautakunnat ja 148 kuntaa on sellaisia, joissa kansanterveystyöstä on huolehtinut kuntayhtymä ja sosiaalitoimi on ollut kunnalla itsellään. ”Yhteisen lautakunnan kunnista” useimmissa sosiaali- ja terveydenhuollon yhtenäisyys on toteutunut hyvin, koska ainoastaan 19 on siirtämässä vain yksittäisiä sosiaalihuollon tehtäviä yhteistoiminta-alueille. Sen sijaan kunnista, joissa perusterveydenhuolto on hoidettu kuntayhtymässä, yksittäisiä sosiaalihuollon tehtäviä yhteistoiminta-alueelle on siirtämässä peräti 66 kuntaa. Sosiaalihuollon hajoamista kahdelle hallintotasolle näyttää siis tapahtuvan erityisesti niissä kunnissa, joissa sosiaali- ja terveydenhuollon hallinto on aiemmassa vaiheessa ollut erillään.

Paras-uudistuksen yhteydessä kysymys sosiaali- ja terveydenhuollon yhtenäisyydestä koskee lähinnä yhteistoiminta-alueita. Sosiaali- ja terveydenhuollon yhtenäisyyden toteutuminen ei ole yhtä haasteellista suuremmissa kunnissa tai kunnissa, jotka toteuttavat vain liitoksen. Puitelaki ei edellyttänyt sosiaali- ja terveydenhuollon yhtenäisyyttä, vaan sitä, että kuntien harkinnan mukaisesti perusterveydenhuoltoon kiinteästi liittyvät sosiaalitoimen tehtävät hoidetaan yhteistoiminta-alueella. Täten sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnallisen eheyden/yhtenäisyyden toteutuminen uudistuksen yhteydessä määräytyy pitkälti sen mukaan, miten kunnat ovat soveltaneet puitelain 5 §:ää eli mitä sosiaalihuollon palveluita kunnat ovat perusterveydenhuollon lisäksi siirtäneet/siirtämässä yhteistoiminta-alueille.

Koko uudistuksen valmistelun ja toteuttamisen ajan on sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmasta ollut huolestuttavaa se, että sosiaalihuolto uhkaa jakautua monilla yhteistoiminta-alueilla kahdelle hallintotasolle (kunta ja yhteistoiminta-alue). Sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnallisen kokonaisuuden toteutuminen vaarantuu siten samanaikaisesti kun uudistuk-

sen myötä kuntakentän toimijat vähenevät ja palvelujen järjestämiselle saadaan välttämättömät suuremmat väestöpohjat toteutuvien liitosten ja muodostettavien yhteistoiminta-alueiden kautta. Perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistyö on erityisen tärkeää vanhenevan väestön palvelujen, mielenterveystyön, päihdehuollon sekä lasten ja nuorten hyvinvoinnin turvaamiseksi.

Valtioneuvosto on ottanut asiaan kantaa kuntapalautteissaan. Kunnille 27.6.2008 lähetetyssä yleispalautteessa todettiin sosiaali- ja terveydenhuollon integraation osalta, että: *”Yhteistoiminta-alueelle tulee muodostua sellainen kaikille kunnille yhteinen palvelukokonaisuus, joka integroi perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon palveluita. Ratkaisut, joissa jokin kunta ei siirtäisi yhteistoiminta-alueelle lainkaan sosiaalitoimen tehtäviä tai joissa yhteistoiminta-alueella ei olisi mitään koko alueelle yhteisiä sosiaalitoimen tehtäviä, eivät ole puitelain mukaisia. Lain tavoitteiden toteuttamisessa on merkittävää myös se, kuinka laajasti sosiaalihuollon tehtäviä siirretään yhteistoiminta-alueelle, ovatko sosiaalihuolto ja perusterveydenhuolto uudistuksessa tasavertaisina tehtäväalueina ja pidetäänkö palvelukokonaisuudet eheinä. Puitelain tarkoittama sosiaali- ja terveydenhuollon integraatio vaarantuisi tilanteissa, joissa kunnat suunnittelevat siirtävänsä yhteistoiminta-alueille toisistaan suuresti poikkeavia sosiaalihuollon tehtäväkokonaisuuksia. Palvelukokonaisuuksien eheys edellyttää, että yhteistoiminta-alueen kunnat kuuluvat samaan puitelain 6 §:n mukaiseen laajan väestöpohjan kuntayhtymään”*. Asia on ollut keskeisesti esillä myös Sosiaali- ja terveysministeriön ja Suomen Kuntaliiton kunnille 8.3.2007 lähettämässä kuntakirjeessä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnallisen kokonaisuuden toteutumista on seurattu koko uudistuksen toteuttamisen ajan. Ensimmäiset tiedot saatiin syksyllä 2007 kuntien toimeenpanosuunnitelmista. Kesällä 2008 tiedot koottiin kuntien nk. lisäselvitysvastauksista sekä erillisistä lisäselvityksistä. Maaliskuun 2009 tiedot ja arvio tilanteesta 2013 perustuvat maaliskuussa toteutettuun nk. Sote-kyselyyn (Taulukko 3). Tietojen vertailtavuutta vaikeuttaa se, etteivät kaikki eri vuosien tiedot perustu samaan kyselyyn ja kysymyksenasetteluun. Sote-kyselyssä selvitettiin lisäksi, mitä yksittäisiä sosiaalipalveluja yhteistoiminta-alueiden kunnat ovat yhteistoiminta-alueelle siirtäneet. Nämä tiedot on koottu taulukoihin 4 ja 5.

	Syksy 2007 Kunnat	Kesä 2008 Kunnat (yt- alueet)	Maaliskuu 2009 Kunnat (yt- alueet)	Vuosi 2013 Kunnat (yt- alueet)
Kaikki sosiaali- toimen palvelut	53	76 (19 yt-alueetta)	25 (8 yt-alueetta)	25 (8 yt-alueetta)
	17 %	28 %	10 %	10 %
Kaikki sosiaali- toimen palvelut päivähoitoa lu- kuun ottamatta	70	76 (16 yt-alueetta)	90 (20 yt-alueetta)	104 (24 yt-alueetta)
	22 %	28 %	35 %	40 %
Yksittäisiä sosi- aalihuollon pal- veluita	101	86 (18 yt-alueetta)	67 (17 yt-alueetta)	36 (7 yt-alueetta)
	32 %	31 %	26 %	14 %
Ei mitään sosiaa- lihuollon palve- luita			10 (3 yt-alueetta)	
			4 %	
Tilanne on vielä auki	91	37 (9 yt-alueetta)	68 (18 yt-alueetta)	95 (27 yt-alueetta)
	29 %	13 %	26 %	37 %
Kuntia yhteensä	315	275 (62 yt-alueetta)	260 (66 yt-alueetta)	260 (66 yt-alueetta)

Taulukko 3. Kuntien yhteistoiminta-alueelle siirtämät sosiaalitoimen palvelut: Syksy 2007 kuntien toimeenpanosuunnitelmat, kesä 2008 lisäselvitysvastaukset sekä Sote-kysely: ”Mitkä kunnallisen järjestämisvastuun piirissä olevat sosiaalitoimen palvelut kuuluvat yhteistoiminta-alueen toimialaan perusterveydenhuollon lisäksi tällä hetkellä ja vuonna 2013?”

	Yhteistoiminta- alue	Kunta	Vastuu jaettu	Vastanneita yhteensä
Lasten ja nuorten psy- kososiaaliset palvelut (ml. perheneuvolapal- velut)	38	22	4	64
Lastensuojelu	1	60	2	63
Lastenvalvonnan pal- velut (isyysselvitykset, huolto- ja tapaamisoi- keudet, elatussopi- mukset)	1	62	0	63
Aikuissosiaalityö	1	61	1	63
Kuntouttava työtoiminta	3	57	3	63
Päihdehuolto	27	22	14	63
Kehitysvammapalvelut	12	49	2	63
Vammaispalvelulain mukaiset palvelut	5	57	1	63
Vanhusten kotipalve- lut	9	54	0	63
Vanhusten kotisai- raanhoito	31	30	2	63
Vanhusten kotipalve- lun tukipalvelut	9	54	0	63
Vanhusten palvelu- asuminen	7	55	1	63
Vanhustenhoidon laitospalvelut	18	34	11	63
Omaishoito	7	53	3	63
Perhehoito	4	57	2	63

Taulukko 4: Kuuluuko seuraavien sosiaalitoimen palvelujen tai palveluryhmien järjestämisvastuu tällä hetkellä yhteistoiminta-alueelle, kunnalle vai jakautuuko vastuu näiden kesken (vastaajina kunnat, jotka ovat siirtäneet yksittäisiä sosiaalitoimen palveluja yhteistoiminta-alueelle)? (Sote-kysely 2009).

	Yhteistoiminta- alue	Kunta	Vastuu jaettu	Vastanneita yhteensä
Lasten ja nuorten psykososiaaliset palvelut (ml. perheneuvolapalvelut)	25	10	10	45
Lastensuojelu	3	38	4	45
Lastenvalvonnan palvelut (isysselvitykset, huolto- ja tapaamisoi- keudet, elatussopi- mukset)	3	42	0	45
Aikuissosiaalityö	0	38	7	45
Kuntouttava työtoi- minta	2	39	3	44
Päihdehuolto	21	10	14	45
Kehitysvammapalvelut	8	31	6	45
Vammaispalvelulain mukaiset palvelut	5	36	4	45
Vanhusten kotipalve- lut	6	39	0	45
Vanhusten kotisai- raanhoito	9	36	0	45
Vanhusten kotipalve- lun tukipalvelut	6	39	0	45
Vanhusten palvelu- asuminen	6	37	1	44
Vanhustenhuollon lai- tospalvelut	18	23	3	44
Omaishoito	5	39	1	45
Perhehoito	3	40	2	45

Taulukko 5: Tuleeko seuraavien sosiaalitoimen palvelujen tai palveluryhmien järjestämisvastuu kuulumaan vuonna 2013 yhteistoiminta-alueelle, kunnalle vai jakautuuko vastuu näiden kesken? (Vastaajina kunnat, jotka ovat siirtäneet yksittäisiä sosiaalitoimen palveluja yhteistoiminta-alueelle) (Sote-kysely 2009).

Kehitys Paras-uudistuksen aikana yhteistoiminta-alueilla ja niihin kuuluvien kuntien suunnitelmissa on muuttunut pääsääntöisesti myönteiseen suuntaan sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnallisen kokonaisuuden kannalta (Taulukko 3). Osaltaan tähän on vaikuttanut valtioneuvoston ohjaus. Tältäkin osin uudistuksen toteuttaminen on vielä alkuvaiheessa, joten lopullisten arviointien tekeminen on ennen aikaista.

Niiden kuntien määrä, jotka ovat ilmoittaneet siirtävänsä yhteistoiminta-alueille yksittäisiä sosiaalihuollon tehtäviä, on laskenut syksyn 2007 noin 100:sta 67:ään maaliskuuhun 2009 mennessä. Sote-kyselyn tietojen mukaan näiden kuntien määrä laskee edelleen vuoteen 2013 mennessä selvästi alle 50:een. Yleisimmäksi ratkaisuksi kunnissa näyttää muodostuvan kaikkien sosiaalitoimen tehtävien siirtäminen päivähoidon lukuun ottamatta. Näiden kuntien lukumäärä ylittää sadan vuoteen 2013 mennessä. Kuntia, jotka ovat ilmoittaneet, etteivät siirrä mitään sosiaalipalveluita yhteistoiminta-alueille (mikä on selvästi puitelain

säännösten vastainen tilanne), oli 2009 maaliskuussa 10, mutta ei enää yhtään vuoteen 2013 mennessä. Tilanne on edelleen auki suuressa osassa kuntia ja yhteistoiminta-alueita.

Kunnat, jotka ovat siirtäneet yksittäisiä sosiaalitoimen palveluja yhteistoiminta-alueille, ovat useimmin siirtäneet lasten ja nuorten psykososiaalisia palveluita, päihdehuollon palveluita ja vanhusten kotisairaanhoidon palveluita. Vastuu palvelujen järjestämisessä on useimmin jaettu päihde- ja vanhusten laitoshuollon palvelujen kohdalla. Tilanne ei kuntien vastausten mukaan oleellisesti muutu vuoteen 2013 mennessä (Taulukot 4 ja 5).

Paras-uudistuksen vaikutuksia sosiaalihuoltoon yhteistoiminta-alueilla on tiedusteltu Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton kokoamassa Sosiaalibarometrissa (2009) erikseen sosiaalijohdolta. Taulukon 6 vastauksista voi huomata, että kunnilla, jotka kuuluvat yhteistoiminta-alueeseen ja ovat siirtäneet kaikki sosiaalitoimen palvelunsa yhteistoiminta-alueelle, uudistuksen vaikutukset nähdään myönteisimmin ja selkiyttävimmän. Kunnat, jotka siirtävät vain osan sosiaalipalveluista yhteistoiminta-alueille, kokevat uudistuksen vaikutukset muita kielteisempinä ja monimutkaisempina. Kunnilla, jotka eivät ole mukana yhteistoiminta-alueessa, vaikutukset koetaan melko myönteisinä ja selkiyttävinä.

	pieni	kohtalainen	suuri	Yhteensä
ei mukana yt-alueessa	44	16	41	100 %
tilanne avoin	28	25	47	100 %
ei aio siirtää sosiaalipalveluja	50	18	32	100 %
siirtää kaikki sosiaalipalvelut	0	25	75	100 %
siirtää sos.palv. paitsi päivähoito	5	10	86	100 %
siirtää osan sosiaalipalveluista	26	16	58	100 %
	kielteinen	neutraali	myönteinen	Yhteensä
ei mukana yt-alueessa	14	35	52	100 %
tilanne avoin	32	47	21	100 %
ei aio siirtää sosiaalipalveluja	24	52	24	100 %
siirtää kaikki sosiaalipalvelut	13	27	60	100 %
siirtää sos.palv. paitsi päivähoito	24	31	45	100 %
siirtää osan sosiaalipalveluista	37	47	16	100 %
	moni-mutkaistava	neutraali	selkiyttävä	Yhteensä
ei mukana yt-alueessa	27	43	30	100 %
tilanne avoin	54	26	20	100 %
ei aio siirtää sosiaalipalveluja	43	48	10	100 %
siirtää kaikki sosiaalipalvelut	19	19	63	100 %
siirtää sos.palv. paitsi päivähoito	41	33	26	100 %
siirtää osan sosiaalipalveluista	55	35	10	100 %

Taulukko 6. Sosiaalijohdon arviot Paras-uudistuksen vaikutuksesta sosiaalihuoltoon yhteistoiminta-alueen mukana.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen rakenteet PARAS-uudistuksessa

Julkiselle vallalle on perustuslaissa säädetty velvollisuus turvata yksilöille riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Kuntalain mukaan kunnan tulee pyrkiä edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä. Kansanterveyslaissa on täsmennetty kunnan tehtäviä väestönsä terveyden seuraamisessa ja terveyden edistämisessä. Sosiaalihuoltolain mukaisesti kunnalla on vastuu väestön hyvinvoinnista. Näiden lakien mukaisesti myös uusissa paikallistason rakenteissa säilyy julkisen vallan vastuu väestön hyvinvoinnista.

ja terveydestä. Sosiaali- ja terveystalvelujen uusista järjestelyistä huolimatta peruskunnan tehtävänä on edelleen väestön hyvinvoinnista ja terveydestä huolehtiminen.

Sosiaali- ja terveysministeriö lähetti toukokuussa 2007 kunnille kirjeen, jossa todettiin, että Paras-uudistuksen tärkeimmät tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon kannalta ovat väestön terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen sekä laadukkaiden palveluiden turvaaminen kaikille. Kirjeessä korostettiin, että uusien rakenteiden luomisessa voidaan vahvistaa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttamaa että poikkihallinnollista, laaja-alaista terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä. Lisäksi korostettiin, että on tärkeää turvata kuntalaisten hyvinvointiin ja terveyteen vaikuttavien toimijoiden yhteistyön edellytykset myös uusissa rakenteissa, sillä kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen on kunnan perustehtävä. On selkeästi osoitettava, kenellä on vastuu siitä, että hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen otetaan huomioon kunnan kaikessa toiminnassa.

KASTE-ohjelman yhtenä linjauksena ja kehittämishankerahoituksen painoalueena on hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen rakenteiden luominen. Sama tavoite sisältyy kuntien ja kuntayhtymien osalta terveyden edistämisen politiikkaohjelmaan. Toimenpiteenä on kirjattu, että uusia rakenteita ja johtamisvastuita koskevat säännökset sisällytetään lainsäädäntöön vuoden 2011 alusta.

Kunnille tehdyssä kyselyssä näkyy selvästi, että yhteistoiminta-alueiden kunnissa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kysymykset ovat vielä osin epäselviä ja vastuukysymykset sekä organisoituminen avoimia. Osassa kuntia vastuu on kokonaan siirretty yhteistoiminta-alueen vastuulle, mutta poikkihallinnollisen yhteistyön järjestämisestä peruskunnan kanssa ei ole sovittu, jolloin sosiaali- ja terveydenhuollon yhteys kunnan muuhun toimintaan saat- taan jäädä ohueksi eikä laaja-alaiselle, sektorirajat ylittävälle yhteistyölle ole riittäviä edelly- tyksiä. Kuntayhtymällä on kuntayhtymän vastuu hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä. Jokaisella hallinnonalalla on myös vastuu omista hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ta- voitteistaan.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tutkimus- ja kehittämistoiminta

Hyvin järjestettyä tutkimus- ja kehittämistoimintaa tarvitaan korkeatasoisten ja vaikuttavien sosiaali- ja terveystalveluiden, alan kehittymisen ja innovatiivisuuden sekä vetovoiman tur- vaamiseksi. Se on keskeinen edellytys myös Paras-uudistuksen edellyttämän palveluraken- neuudistuksen onnistuneen toteuttamisen kannalta. Toimivilla rakenteilla vahvistetaan kehit- tämistä pysyvänä ja kumuloituvana, systemaattisena työnä hanketyön sijaan. Kehittämistoi- minnalla voidaan toteuttaa sosiaali- ja terveystalvelu- ja politiikan linjauksia pitkällä aikavälillä. Sosi- aali- ja terveydenhuollon kehittämistyö edellyttää myös pitkän aikavälin strategisempaa otetta ja vankempaa tietoperustaa. Kehittämistoiminnasta on viime vuosina laadittu useita selvityksiä ja arviointoja (mm. Kaakinen et al. 2007; Kokko et al. 2009).

Kunta- ja palvelurakennehankkeen asettamispäätöksen (2005) mukaan palveluiden ohjaus- ja kehittämisjärjestelmiä ja tutkimustoimintaa tulee arvioida sekä laatia kehittämisohdotuk- set. Sosiaali- ja terveydenhuollon kannalta keskeinen kysymys on, miten Paras-uudistuksen myötä muodostuvia laajempia, uusia rakenteita sekä alue- ja väestöpohjia hyödynnetään alueellisia sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistoiminnan rakenteita vahvistettaessa.

Kaste-ohjelman linjauksen mukaan perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon kehittämistä vahvistetaan. Sosiaali- ja terveysministeriö laatii sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämis- toiminnan alueellisia rakenteita koskevat linjaukset, joiden pohjalta edetään säädösvalmistel- lussa. Kaste -ohjelman aluejohtoryhmät osallistuvat kehittämisrakenteen suunnitteluun alu- eellisissa suunnitelmissaan.

2.2.4 Sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevat johtopäätökset

Väestöpohjat ja perustason rakenteet

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen myötä sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen järjestämisen väestöpohjat ovat merkittävästi kasvamassa. Puitelain sosiaali- ja terveydenhuollon väestöpohjavaatimuksen täyttää 197 kuntaa (lokakuu 2009), mutta tältä osin puitelain mukaiset päätökset puuttuvat edelleen 60 kunnalta. Kuntien tuli tehdä päätökset puitelain väestöpohjavaatimukset täyttävistä rakenneratkaisuista alun perin jo toimeenpanosuunnitelmissaan eli 31.8.2007 mennessä. Tältä osin puitelain tavoitteita ei ole saavutettu. Väestöpohjavaatimusten saavuttamisessa ongelmana on ollut puitelain määräaikaisuus ja epäselvyys pysyvän lainsäädännön sisällöstä. Puitelaki ei sisällä pakotteita tai toimivaltuuksia tilanteissa, jossa lain velvoitteita ei toteuteta, mikä on mahdollistanut sen, ettei toimenpiteitä puitelain velvoitteiden täyttämiseksi ole tehty. Tämä on ongelma erityisesti väestöpohjavaatimusten saavuttamisen, mutta myös muiden puitelain velvoitteiden osalta. Väestöpohjavaatimusten eräs funktio on ollut velvoittaa kunnat tekemään ensin päätökset niistä rakenteista, joiden puitteissa puitelain palveluihin liittyviä velvoitteita on mahdollista ryhtyä toimeenpanemaan.

Päätettyjä ja suunnitteilla olevia perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvien sosiaalitoimen palvelujen yhteistoiminta-alueita on 66. Niihin kuuluu 260 kuntaa, mikä on noin 80 prosenttia puitelain piirissä olevista kunnista. Yhteistoiminta-alueita muodostetaan kummallakin hallintomallilla melko tasapuolisesti vaiheittain vuoteen 2013 asti.

Perustason ja erityistason välinen suhde

Perustason vahvistaminen on pitkään ollut tavoitteena eri linjauksissa, toimintaohjelmissa ja lainsäädännön valmistelussa. Tämä tavoitteenasettelu on koskenut erityisesti terveydenhuoltoa ja on kirjattu myös hallitusohjelmaan sekä hallituksen politiikkariihen kannanottoon 24.2.2009. Käytännön tuloksia näyttää kuitenkin olleen vaikea saavuttaa hyvistä yrityksistä huolimatta. Sosiaalihuollon osalta kysymyksenasettelu on ollut erilainen. Ongelmana on pikemminkin ollut erityispalvelutason heikko organisoituminen. Keskeinen tavoite perustason vahvistamisessa sekä sosiaali- että terveydenhuollossa on, että erityistaso on selkeästi peruspalvelujen tukena eli perustason vahvistaminen on lähtökohtana myös sosiaalihuollossa.

Sekä sosiaali- että terveydenhuollossa perustason vahvistamisen keskeinen perustelu on asiakkaan/potilaan palvelujen parantaminen turvaamalla ne mahdollisimman laajasti perus/lähipalveluina, joita erityistason erityispalvelut ja erityisosaaminen tukevat. Perusteluja perustason vahvistamiselle ovat myös mm. työvoiman saannin turvaaminen perustason tehtäviin ja erityispalvelujen kustannusten parempi hallinta.

Erityispalvelujen keskittämällä varmistetaan laadullisesti riittävän korkeatasoisen toiminnan edellyttämä erityisosaaminen. Tällä pyritään osaltaan mm. edistämään potilasturvallisuutta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen laatua. Erityisosaamisen ja asianmukaisen pätevyyden ylläpito riittävine henkilöstöresursseineen, tiloineen ja laitteineen edellyttää riittävää toiminnan volyyymia. Erityisosaamista vaativien tehtävien keskittämällä on saavutettavissa myös sosiaali- ja terveydenhuollon resurssien käytön tehostumista.

Sosiaali- ja terveystaloudessa tilanne erityispalvelujen osalta on hyvin erilainen – sosiaalihuollossa on lähdettävä erityispalvelujärjestelmän perusteiden yhteisestä määrittelemisestä. Sosiaalihuollossa erityistason voidaan katsoa merkitsevän enemmänkin erityisasiantunteuksen turvaamista peruspalveluiden tueksi, kuin erillistä asiakkaille palveluja tuottavaa tasoa. Puitelain mukaan laajan väestöpohjan kuntayhtymien oli tarkoitus korvata nykyiset sairaanhoitopiirit ja kehitysvammahuollon erityishuoltopiirit siten, että muodostettaisiin yhtei-

siä sosiaali- ja terveydenhuollon erityispalvelujen kuntayhtymiä. Tämä rakenne mahdollistaisi sen, että myös sosiaalihuoltoon syntyisi koko maan kattava erityispalvelujen tuottamisesta ja erityisosaamisen ylläpitämisestä laajalla väestöpohjalla vastaava organisaatio. Sotekyselyn tulosten mukaan näyttää kuitenkin siltä, että rakennemuutosten toteuttaminen edellyttää myös lainsäädännön kehittämistä. Asia on syytä huomioida sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa.

Uudistuksen vaikutukset peruspalvelujen laatuun ja saatavuuteen

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen eräs keskeisiä päätavoitteita on sosiaali- ja terveystalouden laadun ja saatavuuden parantaminen. Puitelain hallituksen esityksen mukaan uudistuksen tarkoituksena on turvata perusoikeuksien toteutuminen palvelujen saatavuuden ja laadun osalta yhdenvertaisesti asuinpaikasta riippumatta. Yhteistoiminta-alueiden ja laajan väestöpohjan kuntayhtymien perustamisessa on tavoitteena nykytilaan nähden vahvistaa ehkäisevää työtä, turvata peruspalveluiden saatavuus, laatu ja rahoitus, edistää väestön terveyttä ja hyvinvointia, kaventaa väestöryhmien välisiä hyvinvointieroja, parantaa palveluiden vaikuttavuutta ja hallita kustannuskehitystä. Väestöpohjavelvoitteita perustellaan esityksessä sillä, että riittävillä väestöpohjilla turvataan rahoitus, henkilöstön rekrytointi ja osaaminen sekä palveluiden laatu ja palveluverkon kattavuus.

Sosiaali- ja terveydenhuollon muutosprosessi kunnissa on vielä keskeneräinen eikä kokonaisvaikutusten arviointi tässä vaiheessa ole vielä mahdollista. Useissa kunnissa ei edelleenkään ole selvää millaisella rakenteella palvelut tulevaisuudessa tuotetaan. Palvelurakenneuudistus etenee tällä hetkellä erityisesti yhteistoiminta-alueiden muodostamisessa. Osissa kuntia ratkaisut on tehty ja yhteistoiminta-alueiden toiminta on aloitettu. Joissakin kunnissa yhteistoiminta-alue aloittaa toimintansa ensi vuonna tai myöhemmin. Sosiaali- ja terveystalouden kehittämiseen ei näissä kunnissa vielä ole voitu paljontaan keskittyä.

Osassa kuntia lähipalvelut näyttävät etääntyvän ja palvelurakenne monimutkaistuu. Jatkossa se voi tuottaa merkittäviä pulmia palvelujen käyttäjille. Erityisen haasteen muodostavat huono-osaiset ihmiset, joilla on vaikeuksia hankkia palveluja etäältä ja saada tarvitsemaansa tietoa palveluista. Palveluista tiedottamiseen tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Jo ennen uudistusta merkittävä syy palvelujen ulkopuolelle jäämiseen on ollut tiedon puute palveluista, ja se uhkaa uudistuksessa edelleen lisääntyä. Kuntalaiset eivät koe muutoinkaan tulleet riittävästi huomioituiksi uudistuksessa (ks. tark. luku 2.13).

Uudistuksen vaikutukset kuntien järjestämien palvelujen ohjauksen edellytyksiin

Kuntaliitosten myötä voidaan periaatteessa ajatella sosiaali- ja terveydenhuollon ohjattavuuden jossain määrin parantuneen, kun kuntien määrä on vähentynyt. Valtiolla ja lääninhallituksilla (tulevaisuudessa aluehallintovirastoilla) on tällöin kuntien osalta vähemmän ohjauksen kohteena olevia sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoita. Myös kuntien oman ohjauksen suhteessa erityisesti erityistason palveluihin sekä ostopalvelujen tuottajiin voidaan ajatella hieman parantuneen, kun kuntien koko on kuntaliitoskuntien osalta kasvanut. Näin liitoksen tehneiden kuntien tilaaja- ja hankinta-osaamisen sekä taloudellisten voimavarojen voidaan ajatella jonkin verran vahvistuneen.

Uudistuksen merkittävimmät vaikutukset ohjattavuuden kannalta liittyvät yhteistoiminta-alueisiin. Niiden toimintaperiaatteet ja ohjaus hakevat vielä monissa tapauksissa muotoaan eivätkä kaikki yhteistoiminta-alueet ole vielä aloittaneet toimintaansa. Tämä saattaa joissakin tapauksissa johtaa myös ohjaustarpeen kasvuun.

2.3 Opetus-, kulttuuri-, kirjasto-, liikunta- ja nuorisopalvelut kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa

2.3.1 Opetustoimi

Koulutuksen järjestämisvelvollisuus ja järjestämislupa koulutusta koskevassa lainsäädännössä

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen keskeisenä tavoitteena on turvata kunnan asukkaille perustuslain mukaisiksi perusoikeuksiksi määritelty kuntien järjestämisvastuulla olevat palvelut. Osa näistä palveluista kuten perusopetus on määritelty subjektiivisiksi oikeuksiksi. Osassa palveluita on perustuslaissa määritelty julkisen vallan velvollisuudeksi turvata palveluiden saatavuus. Perustuslain yhdenvertaisuussäännökset edellyttävät, että myös muiden kuin subjektiivisiksi oikeuksiksi määriteltyjen lakiin perustuvien palveluiden tulee olla saatavilla tasapuolisesti maan kaikissa osissa, vaikka palvelut voisivatkin jossakin määrin laadullisesti tai määrällisesti poiketa eri kunnissa.

Puitelakiin sisällytettiin koulutuksen järjestämistä koskeva säännös ammatillisen peruskoulutuksen osalta. Puitelain 5 §:n mukaan kunnan tai yhteistoiminta-alueen, jolla on ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukainen ammatillisen peruskoulutuksen järjestämislupa, asukasmäärän on oltava vähintään noin 50 000, elleivät puitelaissa erikseen määritellyt poikkeamisperusteet täyty.

Kunnat ovat velvollisia järjestämään perusopetusta kaikille kunnan alueella asuville oppivelvollisuusikäisille. Lisäksi kunnat ovat velvollisia järjestämään oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Kunnat päättävät itse oppilaitosverkostaan.

Yksityiset perusopetuksen järjestäjät ja kaikki lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestäjät tarvitsevat luvan koulutuksen järjestämiseen. Järjestäjät päättävät opetusministeriön myöntämien järjestämislupien rajoissa oppilaitosten muodostamisesta. Perusopetuslain nojalla valtioneuvosto sekä lukiolain ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain nojalla opetusministeriö voi peruuttaa opetuksen järjestämistä koskevan luvan, jollei koulutus täytä luvan myöntämiselle säädettyjä edellytyksiä.

Koulumatkan enimmäiskestoaikaa koskevat säännökset ohjaavat välillisesti kuntien kouluverkon rakennetta perusopetuksessa. Perusopetuslain mukaan oppilaan päivittäinen koulumatka odotuksineen saa kestää enintään kaksi ja puoli tuntia tai jos hän on täyttänyt 13 vuotta, enintään kolme tuntia. Jos perusopetusta, esiopetusta tai lisäopetusta saavan oppilaan kulkettamista kouluun ei voida järjestää edellä kuvatulla tavalla, on oppilaalla oikeus maksuttomaan majoitukseen ja täysihoitoon sekä maksuttomiin matkoihin majoituspaikan ja kodin välillä koulun lomien ja viikonloppujen yhteydessä.

Oppilaitosverkkoon ja sen kehittymiseen vaikuttaa myös se, miten oppilaitosverkko eri koulutusmuodoissa otetaan huomioon koulutuksen järjestäjien saaman rahoituksen määrässä. Perusopetuksessa kouluverkon vaikutusta rahoitukseen on valtionosuusjärjestelmää kehitettäessä huomattavasti vähennetty. Vuoden 2010 alusta kouluverkko ei enää suoraan vaikuta perusopetuksen rahoitukseen, vaan pieniä kouluja edellyttävät olosuhdetekijät otetaan rahoituksessa huomioon muulla tavalla. Lukiossa yksikköhintaan vaikuttaa pieni opiskelijamäärä kunnan lukioissa.

Ammatillisessa koulutuksessa koulutuksen järjestäjän tai oppilaitosten koko ei vaikuta rahoituksen määrään.

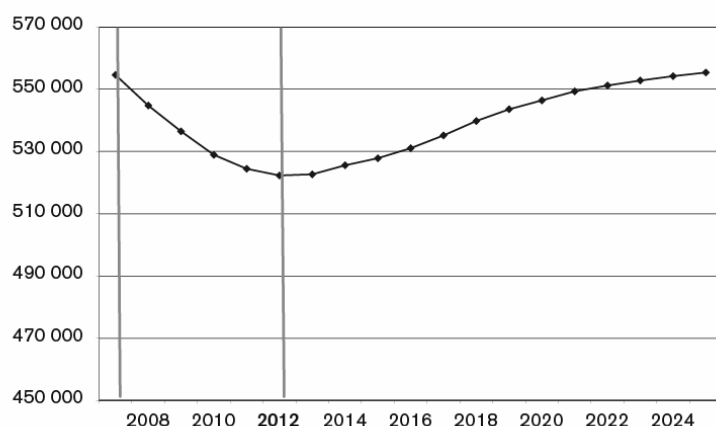
Opetusministeriö voi harkinnanvaraisesti erityisestä syystä korottaa yksikköhintaa. Korotuksen perusteena voivat olla erilaiset lisäkustannuksia aiheuttavat olosuhdetekijät. Vuoden 2010 alusta voimaan tulevaksi esitetyssä valtionosuusuudistuksessa perusopetuksen asukasta kohden laskettavaa valtionosuusperustetta ei kuitenkaan erikseen voida korottaa harkinnanvaraisesti. Uudessa järjestelmässä valtiovarainministeriön hallinnonalalle keskitettävien valtionosuuksien korotustarve harkitaan kunnan rahoitustilanteen kokonaistilanteen perusteella.

Nykytila ja puitelain vaikutukset

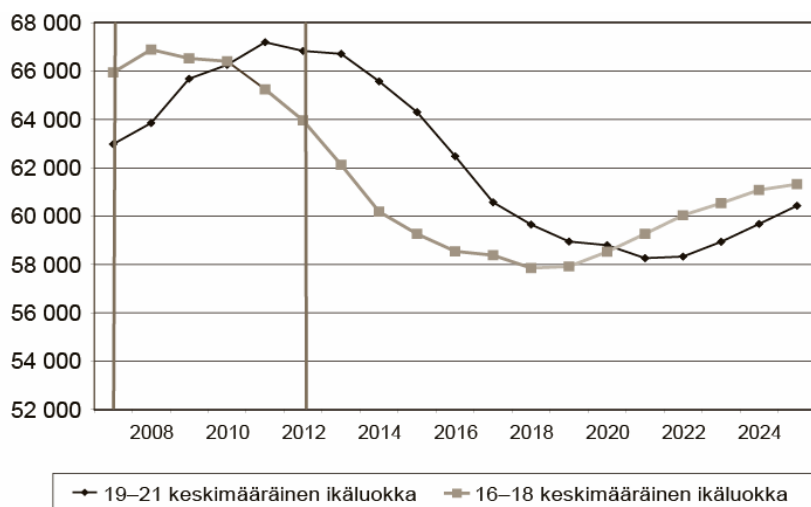
Opetustoimen haasteet

Väestömuutos aiheuttaa merkittäviä haasteita koulutusjärjestelmän kehittämiseksi. Peruskouluikäisten määrä on jo alkanut merkittävästi vähentyä ja toiselle asteelle siirtyvien ikäluokkien määrä kääntyy laskuun vuoden 2012 jälkeen. Määrällisesti vähiten peruskouluikäisiä ennakoitaan olevan vuonna 2012. Tämän jälkeen ko. ikäluokat lähtevät hitaasti kasvamaan siten, että vuonna 2025 määrän arvioidaan olevan suurin piirtein nykytasolla.

Toiselle asteelle ja korkea-asteelle siirtyvät ikäluokat kasvavat vielä jonkin aikaa alkaen sitten hiukan eritahtisesti laskea. Laskua jatkuu aina noin vuoteen 2020 saakka, josta alkaa taas käänne kasvaviin ikäluokkiin. Toiselle asteelle siirtyvät ikäluokat ovat suurimmillaan vuonna 2008 ja korkea-asteelle siirtyvät vuonna 2011.



Kuvio 6. Peruskouluikäisten (7-15-vuotiaat) määrällinen kehitys vuodesta 2007 vuoteen 2025. (Lähde: Tilastokeskus).



Kuvio 7. Toiselle asteelle ja korkea-asteelle siirtyvien ikäluokkien kehitys 2007–2025. (Lähde: Tilastokeskus).

Suuret muutokset nuorten ikäluokkien koossa edellyttävät sopeuttamis- ja kehittämistoimia koulu-, oppilaitos- ja korkeakouluverkkoon.

Eriytynen haaste oppilaitosverkostolle on lapsi- ja nuorisoikä-luokkien alueellisesti epätasainen kehitys. Esimerkiksi peruskouluikäisten määrä suhteessa nykytilaan vähenee vuoteen 2012 mennessä vain vähän Pohjois-Pohjanmaalla, Pirkanmaalla ja Kanta-Hämeessä eikä myöskään Uudellamaalla suhteellinen väheneminen ole dramaattista. Sen sijaan Etelä-Karjalassa, Etelä-Savossa, Pohjois-Karjalassa, Kainuussa ja Lapissa peruskouluikäisiä on vuonna 2012 nykytasoon verrattuna alle 90 prosenttia. Vuoteen 2020 mennessä nähtävissä on alueellisen eriytymisen jatkuminen. Tuolloin useassa maakunnassa peruskouluikäisten määrä on saavuttanut uudelleen vuoden 2007 tason. Vuonna 2007 esimerkiksi Pirkanmaalla ja Pohjois-Pohjanmaalla peruskouluikäisiä oli 110 prosenttia nykytilaan verrattuna. Sen sijaan eräissä maakunnissa peruskouluikäisten määrä jatkaa edelleen laskuaan. Näitä maakuntia ovat mm. Kymenlaakso, Etelä-Karjala, Etelä-Savo, Pohjois-Karjala ja Kainuu.

Myös toiselle asteelle siirtyvien ikäluokkien osalta kehitys eriytyy. Toiselle asteelle siirtyvien ikäluokkien koko pysyy vuoteen 2012 asti vähintään nykytasolla Uudellamaalla, Itä-Uudellamaalla, Varsinais-Suomessa, Kanta-Hämeessä ja Pirkanmaalla. Selvästi nykyistä vähemmän nuoria tulee tuolloin olemaan mm. Etelä-Savossa, Pohjois-Karjalassa ja Lapissa. Kaikissa maakunnissa on vuonna 2020 vähemmän toiselle asteelle siirtyviä nuoria kuin vuonna 2012. Määrällisen laskun vauhti ja suuruus sen sijaan vaihtelevat merkittävästi.

Aikuisväestön koulutustarpeiden ennakoidaan kasvavan kaikilla koulutusasteilla.

Oppilaitosverkko ja kuntarajat ylittävien palvelujen käyttö

Manner-Suomessa on vuonna 2009 35 kuntaa, joissa on alle 2 000 asukasta. Vuonna 2007 maassa oli yhteensä 61 kuntaa, joissa syntyi korkeintaan 15 lasta. Näistä kunnista 21 on yhdistynyt tai yhdistymässä toiseen kuntaan, mutta kuntia, joissa syntyvyys on pieni, on edelleen kymmeniä.

Peruskoululaisista vain 2 prosenttia, mutta lukumääräisesti kuitenkin 14 000 lasta opiskelee muussa kuin omassa kotikunnassa. Lukiolaisista viidennes (21 000) ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoista yli puolet (80 000) opiskeli oman kotikunnan ulkopuolella. Kuntarajat ylittävien palvelujen käyttö ei ole muuttunut vuosien 2006–2008 aikana.

Esiopetuksen oppilasmäärä oli vuonna 2008 yhteensä 56 650. Perusopetuksen 1–9 vuosiluokkien oppilasmäärä oli 546 638 oppilasta. Vuodesta 2006 oppilasmäärä on vähentynyt yhteensä 17 957. Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan oppivelvollisten ikäluokan kehitys kääntyy kasvuun vuosikymmenen vaihteen jälkeen. Suhteellisesti eniten perusopetusikäiset vähentyvät Itä-Suomen ja Lapin lääneissä ja vähiten Oulun läänissä. Muuttoliike ja väestön keskittyminen kasvukeskuksiin näkyvät alueiden välisissä eroissa.

Peruskouluverkko on jonkun verran harventunut. Peruskouluja oli vuonna 2008 yhteensä 3 174, mikä oli 219 vähemmän kuin vuonna 2006. Peruskouluasteen erityiskouluja oli 73 kunnassa yhteensä 148. Yhdistettyjä perus- ja lukioasteen kouluja oli 38 kaikkiaan 41 prosentissa kunnista. Vuonna 2007 yhdistyneissä kunnissa on noin 30 000 oppilasta. Peruskoulujen lukumäärän väheneminen näissä kunnissa välillä 2006 ja 2007 vastaa kehitystä muissa kunnissa.

Koulujen keskikoko on kasvussa koko maassa. Koulujen lakkauttamiset ja yhdistämiset ovat vähentäneet erityisesti pienten, korkeintaan 30 oppilaan koulujen määrää, mutta myös suurempien koulujen määrä on vähentynyt. Yhtenäiskoulujen (1–9 luokkien koulut) määrä on kasvanut.

Oppilasmäärän vähenemiseen on monessa kunnassa reagoitu jo ennen kuntaliitosta ja kouluverkkoa on sopeutettu oppilasmäärien kehitykseen. Joissakin tapauksissa pieniä kouluja on lakkautettu tai sovittu lakkautettavaksi kuntaliitoksen yhteydessä. Yleensä kuntaliitosten lähtökohtana on kuitenkin ollut perusopetuspalvelujen suunnittelu olemassa olevan verkon pohjalta. Käytännössä tämä antaa aikaa uusien kuntien suunnitelmille perusopetuspalvelujen järjestämisestä. Puitelaki on osaltaan vaikuttanut siihen, että kunnissa on käyty aktiivista keskustelua ja tehty suunnitelmia perusopetuspalvelujen järjestämisestä tulevaisuudessa, kun toimintaympäristö oppilasmäärien ja sisäisen muuttoliikkeen myötä muuttuu.

Kuntien väliset erot perusopetuksen saavutettavuudessa ovat kasvaneet, vaikka tilanne ei ole valtakunnallisesti heikentynyt.

Kouluverkon harventuminen on lisännyt kuljetustarvetta. Oppilasmäärien pienentyessä kuljetusoppilaiden määrä ja osuus kaikista oppilaista on kasvanut. Kuntien yhdistyessä kuljetusperusteita on yhdenmukaistettu uuden kunnan eri alueilla samanlaisiksi. On myös havaittavissa, että talouden tiukentuessa kuljetusetu rajataan entistä tiukemmin lain kilometrimäärään (5 km).

Kuntien välinen yhteistyö perusopetuksen järjestämisessä on tiivistynyt.

Lukioverkko ei ole juuri muuttunut. Vuonna 2008 lukiokoulutuksen oppilaitosverkko käsitti 406 oppilaitosta. Lisäksi yhdistettyjä perus- ja lukiokouluja oli 38. Lukioita oli vuonna 2008 12 vähemmän kuin vuonna 2006. Liitoskunnissa on lakkautettu yksi lukio pienen opiskelijamäärän vuoksi ja yksi toiminnan tehostamisen vuoksi. Aloituspaikkamääriä ei kuitenkaan ole vähennetty. Lukiokoulutusta on lakkautettu ja yhdistetty myös sellaisissa kunnissa, joissa kuntarakenne ei ole muuttunut. Kuntaliitokset edistävät lukioverkon laajempaa tarkastelua, mutta tärkein syy lukioverkon muutoksiin on yleensä pitkällä aikavälillä tapahtunut opiskelijamäärän pieneneminen. Tarkastelussa ovat erityisesti sellaiset pienet lukiot, joiden opiskelijamäärä on pitkään ollut laskeva, mutta kustannussäästöjen ja toiminnan tehostamisen vuoksi suunnitteilla on myös suurempien lukioiden yhdistämisä.

Vapaan sivistystyön oppilaitoksista kunta- ja palvelurakennemuutos vaikuttaa erityisesti kansalaisopistoihin. Kansalaisopistot on vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa määritelty paikallisiin ja alueellisiin sivistystarpeisiin pohjautuviksi oppilaitoksiksi, jotka tarjoavat mahdollisuuksia omaehtoiselle oppimiselle ja kansalaisvalmiuksien kehittämiseksi. Kansalaisopistojen ylläpitäjien määrä oli suurimmillaan 1990-luvulla noin 280. Vuonna 2008 kansalaisopistojen ylläpitäjien määrä oli 217 ja opistojen määrä 226. Vuoden 2010 alussa ylläpitäjien määrä on 197 ja opistoja on yhteensä 206. Yksityisten yhteisöjä ylläpitäjistä on 26 ja kuntayhtymiä 2. Vaikka kansalaisopistoverkon kokoaminen alue- tai seutuopistoiksi on aloitettu jo ennen kunta- ja palvelurakennemuutosta, uudistus on edelleen vauhdittanut kokoamista suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Kuntaliitosten seurauksena kansalaisopistojen ylläpitäjien määrä on edelleen laskenut. Sen lisäksi uudistus on vaikuttanut moniin alue- tai seutuopistojen sopimuskuntien muutoksiin sekä joidenkin uusien alue- tai seutuopistojen muodostamiseen.

Oppilasverkko ammatillisessa peruskoulutuksessa ja opetusministeriön Vauhtihanke

Ammatillisen koulutuksen kysyntä on korkealla tasolla, koska peruskoulun päättävä ikäluokka on suurimmillaan ja ammatillisen koulutuksen vetovoima on kasvanut viime vuosina.

Ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijamäärä oli vuonna 2008 yhteensä noin 138 000, kun se vuonna 2006 oli noin 135 000. Ammatillisia oppilaitoksia oli vuonna 2006 yhteensä 316 ja vuonna 2007 303.

Opetusministeriön vuonna 2006 käynnistämä ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kokoamisen vauhtihanke tukee kunta- ja palvelurakennemuutuksen tavoitteita. Vauhtihanke on ministeriön ja koulutuksen järjestäjien välinen vuorovaikutteinen hanke. Se on ajallisesti yhteen sovitettu Paras-uudistuksen kanssa. Ministeriön suositukset ovat kuitenkin 50 000 asukkaan väestöpohjavaatimusta pidemmälle meneviä. Hankkeen avulla pyritään riittävän vahvan rakenteellisen ja taloudellisen perustan muodostamiseen ammatillisen koulutuksen järjestämiselle. Tarkoituksena on tehostaa toimia, joilla vahvistetaan ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon palvelukykyä.

Hanke on edennyt ministeriön tavoitteiden mukaisesti. Paras-uudistuksen käynnistyessä ammatillisen koulutuksen 23 kuntajärjestäjästä 15 kuntaa ja 53 kuntayhtymäjärjestäjästä (tilanne v.2007) 15 kuntayhtymää ei täyttänyt puitelain edellyttämää 50 000 asukkaan väestöpohjavaatimusta (vuoden 2006 väestötiedot). Toteutuneiden fuusioiden ja tiedossa olevien suunnitelmien pohjalta vuonna 2010 toteutuvien järjestäjäfuusioiden perusteella enää 3–4 kuntajärjestäjää ja 1–2 kuntayhtymää eivät vielä täyttäisi väestöpohjavaatimusta.

Ministeriön tekemien koulutuksen järjestämislupapäätösten sekä saatujen selvitysten ja koulutuksen järjestäjien kanssa käytyjen neuvottelujen perusteella fuusiohankkeita ajoittuu vuosille 2009 ja 2010 yhteensä noin 15. Vuonna 2008 toteutui kaksi järjestäjäfuusiota. Fuusioissa on mukana noin 45 ammatillisen koulutuksen järjestäjää:

- vuonna 2008 toteutuneissa kahdessa fuusiossa on mukana 6 koulutuksen järjestäjää;
- vuoden 2009 aikana toteutuu 10 koulutuksen järjestäjäfuusiota. Näissä on mukana yhteensä 22 koulutuksen järjestäjää;
- vuonna 2010 toteutuu ainakin 6 jo vireillä olevaa fuusiota, joissa on mukana yhteensä 17 koulutuksen järjestäjää.

Vuoden 2009 alusta 5 valtion ammatillista erityisoppilaitosta on ministeriön päätöksillä siirretty neljälle yksityiselle erityisopetuksen järjestäjälle. Tämän jälkeen valtion ylläpidettä-

väksi jää ammatillista peruskoulutusta antavana oppilaitoksena vain Saamelaisalueen koulutuskeskus.

Vuoden 2009 alussa ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjiä on yhteensä 154. Näistä 18 on kuntia, 46 kuntayhtymiä, 89 yksityistä sekä valtio.

Opetusministeriö on tehnyt koulutuksen järjestäjiltä saatujen esitysten ja selvitysten perusteella uuden arvion hankkeen etenemisestä ja antanut 2.4.2009 uuden suosituksen ammatillisen koulutuksen järjestäjätieverkon kehittämisestä. Koulutuksen järjestäjiä pyydetään esittämään 31.12.2009 mennessä opetusministeriölle suunnitelmat koulutuksen järjestäjätieverkon kokoamiseksi vuosina 2011–2012.

Koulutuksen järjestäjät päättävät toimintansa organisoimisesta ja oppilaitostensa sijainnista. Ammatillinen koulutus ei ole niin asuinpaikkasidonnaista kuin lukiokoulutus, sillä opintoalakohtainen tarjonta vaihtelee ja harvinaisemmat ja suosituimmat opintoalat vetävät opiskelijoita kauempaakin. Niillä alueilla, joissa ikäluokat pienenevät, koulutuksen järjestäjät joutuvat harkitsemaan pienten opetuspisteiden toiminnan jatkamisen edellytyksiä. Päätökset tehdään yleensä pitkän aikavälin tarkastelun tuloksena ja ratkaisuihin vaikuttaa olennaisesti koulutustarjonnan, työssäoppimispaikkojen ja opiskelijamäärien kehitys sekä koulutukseen hakeutuminen. Nämä seikat eivät ole riippuvaisia kuntarakenteesta. Kuntatalous voi pitkällä aikavälillä vaikuttaa taloudellisesti koulutuksen järjestäjien toimintamahdollisuuksiin, mutta muutokset vaikuttavat hitaasti ja arvio siitä, johtuvatko muutokset liitoksista vai muista syistä, on vaikeaa.

Koulutuksen laatu

Perusopetuksen opettajista ja rehtoreista 90 prosentilla on lainsäädännön mukainen kelpoisuus. Kelpoisten osuus ei juuri vaihtele koulutuksen järjestäjän koon mukaan. Poikkeuksena ovat kuitenkin erityisopettajat. Pienillä, alle sadan oppilaan järjestäjillä kelpoisuutta vaille olevien erityisopettajien osuus on selvästi suurempi kuin tätä suuremmilla koulutuksen järjestäjillä.

Perusopetuksen kustannusten kehitys kuntaliitoskunnissa ei eroa kaikkien kuntien kustannuskehityksestä. Poikkeuksena ovat kuitenkin muun oppilashuollon ja hallinnon kustannukset, joissa kuntaliitoskunnissa on tapahtunut nousua. On kuitenkin huomattava, että ne olivat aikaisemmin selvästi muita kuntia alhaisemmat ja nyt nousun jälkeen muiden kuntien tasolla. On tiedossa, että pienillä kunnilla on ollut vaikeuksia järjestää riittäviä oppilashuollon palveluja. Edellä kuvattu kustannuskehitys antaa viitteitä siihen, että kuntien yhdistyminen on parantanut mahdollisuuksia oppilashuoltopalvelujen järjestämiseen.

Lukion opettajista ja rehtoreista kelpoisuus on 95 prosentilla. Pienillä, alle 100 opiskelijan järjestäjillä on muita suurempi osuus kelpoisuutta vaille olevia lehtoreita, erityisopettajia ja päätoimisia tuntiopettajia. Kelpoisuutta vailla olevia tuntiopettajia on muita useammin myös suurimmilla, yli 3 000 opiskelijan järjestäjillä.

Ammatillisessa koulutuksessa kelpoisten opettajien ja rehtorien osuus on 79 prosenttia. Kelpoisuustilanne on parempi suurilla yli 1 000 opiskelijan järjestäjillä.

Koulutuksen arviointineuvostossa toteutetun tarkastelun perusteella yli 50 000 asukkaan väestöpohjavaatimuksen täyttäneet ammatillisen koulutuksen järjestäjät olivat vuosina 2004–2008 koottujen aineistojen perusteella ammatillisen koulutuksen työssäoppimisen, lukioyhteistyön, aluekehitysvaikutusten sekä sosiaalisten ja viestinnällisten valmiuksien arvioinnissa parempia kuin väestöpohjavaroituksen alittaneet kunta- tai kuntayhtymäjärjestäjät.

Suuremmilla lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestäjillä on keskimäärin parempi läpäisyprosentti kuin pienemmillä. Suuremman järjestäjän on helpompi suunnata toimintaansa kulloisenkin tarpeen mukaan ja mahdollisuudet erilaisten oppimisprosessia tukevien henkilöstöryhmien rekrytointiin. Koulutuksen järjestäjän koko ei näytä olevan yhteydessä jatko-opintoihin siirtymisen tai työllistymisen kanssa.

Opetustoimen ongelmakohtia voidaan jossain määrin päätellä sen perusteella, missä määrin kansalaiset tekevät valituksia ja kanteluja ja mihin nämä erityisesti kohdentuvat. Lääninhalitusten sivistysosastoissa tuli vuonna 2008 vireille yhteensä 541 oikeusturva-asiaa. Oppilaaksiottoa koskevien valitusten määrät ovat lisääntyneet tasaisesti vuosi vuodelta koko maassa ja erityisesti Etelä-Suomen läänissä. Lähikoulun osoittamista ja toissijaista oppilaaksiottoa koskevien valitusten määrän kasvun voi nähdä johtuvan pääasiassa kuntien oppilaaksiottoalueisiin tekemistä muutoksista. Oppilasmäärien lähivuosina tapahtuvan vähenemisen vuoksi kunnat tekevät kouluverkkoselvityksiä ja pyrkivät oppilaiden tasaiseen sijoittamiseen alueen kouluihin. Valitukset oppilaaksiottoon liittyen painottuvat suuriin kaupunkeihin ja tiheimmin asuttuihin lääneihin, joka johtunee siitä, että alueilla on enemmän erilaisia painotettua opetusta antavia luokkia/kouluja ja tiheämpi kouluverkko hyvien kulkuyhteyksien päässä.

2.3.2 Opetustointa koskevat johtopäätökset

Ikäluokkien pienenemisen ja aluekehityksen vuoksi peruskoulujen määrä maassa on vähentynyt jo useiden vuosien ajan. Kunta- ja palvelurakennemuutos on osaltaan edistänyt kunnissa ja kuntien välillä keskustelua perusopetuksen kouluverkosta ja johtanut kuntien yhdistämisen myötä toimintatapojen yhtenäistämiseen, esimerkiksi oppilaiden kuljetusperusteiden osalta. Uudistus on myös edistänyt lukioverkkoa ja kansalaisopistoja koskevaa yhtä kuntaa laajempaa arviointia ja suunnittelua. Kouluverkkoa ja oppilaaksiottoalueita koskevissa muutostilanteissa syntyy helposti tyytymättömyyttä, joka ilmenee valitusten määrän lisääntymisenä.

Voidaan arvioida, että pienten kuntien lukiokoulutuksen yksikköhinnan korotuksen säilyttäminen kuntien yhdistyessä tai lukion siirtyessä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle on edistänyt kuntaliitosten syntymistä ja lukiokoulutuksen uudelleenjärjestelyjä ja siten tukenut uudistuksen tavoitteiden saavuttamista.

Väestön ikärakenteesta ja muuttoliikkeestä aiheutuvat muutokset edellyttävät kunnilta ja muilta ylläpitäjiltä jatkossakin muutosten analysointia ja palvelujen sopeuttamista muuttuviin tarpeisiin. Haasteet ovat koko koulutusketjussa hyvin erilaisia kunnissa, joissa syntyy muutama kymmenen lasta vuodessa ja kunnissa, joissa maahanmuuttajataustaisten lasten osuus on suuri. Peruskoululaisten määrä alkaa joidenkin vuosien kuluttua erityisesti maahanmuuttajaväestön suuremman syntyvyyden vuoksi taas kasvaa. Maahanmuuttajaväestön suurempi syntyvyys ei kuitenkaan pääsääntöisesti muuta kehityksen suuntaa niillä alueilla, joilla lasten määrä nyt vähenee ja peruskouluverkon voidaan ennakoida edelleen harvenevan monilla alueilla. Väestömuutos tulee vaikuttamaan asteittain samansuuntaisesti myös lukio- ja ammatillisen koulutuksen opiskelijamääriin.

Perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta on keskeistä, että kunnilla on perusopetuksen järjestämiseen riittävän vahvat taloudelliset edellytykset. Tästä näkökulmasta ei kuntarakenteessa tapahtunutta kehitystä voi vielä pitää riittävänä. Esimerkiksi vuonna 2007 maassa oli yhteensä 61 kuntaa, joissa syntyi korkeintaan 15 lasta.

On ilmeistä, että tähän mennessä tapahtuneiden kuntarakenteen muutosten ja yhteistyön lisäämisen jälkeenkään kaikki kunnat eivät pysty yksin huolehtimaan laadukkaaseen perusopetuksen, oppilashuoltopalvelujen ja muiden tukipalvelujen tarjoamisesta.

Ammatillisessa koulutuksessa on keskeistä, että väestöpohjavaatimuksen täyttymisen ohella koulutuksen järjestäjällä on ammatilliset ja taloudelliset edellytykset tuottaa laadukkaita koulutuspalveluja. Lapin yliopiston tekemän kunta- ja palvelurakenneuudistuksen suunnitteluvaiheen loppuarvioinnin (2009) mukaan Paras-uudistuksen strategiset tavoitteet ovat tällä hetkellä vahvimmin toteutumassa ammatillisen koulutuksen näkökulmasta. Uudistuminen on toteutunut hyvin pitkälle kuntien ja koulutuksen järjestäjien oman valmistelun kautta. On pohdittava, tuoko toistaiseksi pääasiassa hallinnollisella tasolla toteutettu uudistus riittävästi toiminnallisia ja taloudellisia hyötyjä. Esimerkiksi tuottavuuden parantaminen edellyttää strategisia valintoja ja jatkuvaa parantamista kokonaisvaltaisin keinoin eli ottamalla huomioon hallinnon lisäksi myös rakenteet, toimintaprosessit ja henkilöstö. Tämän vuoksi ammatillisen peruskoulutuksen toiminnallisen uudistumiseen sekä palveluiden laatuun ja saavutettavuuteen tulee kohdistaa riittävää seurantaa.

2.3.3 Kulttuuri-, kirjasto-, liikunta- ja nuorisotyöpalvelut

Puitelaissa ei erikseen säädetä suoria velvoitteita kulttuuri-, kirjasto-, liikunta- ja nuorisotyöpalveluiden osalta. Näitä palveluja, kuten koko kunnallista palvelukenttää, koskevat kuitenkin luonnollisesti lain tavoitteet kunta- ja palvelurakenteen ja palvelujen kehittämiseksi siten, että kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta. Kuntien tekemillä yhdistymis- ja yhteistoiminta-alueratkaisuilla voi olla suoria ja välillisiä vaikutuksia kulttuuri-, kirjasto-, liikunta- ja nuorisotyöpalveluihin. Seuraavassa on arvioitu uudistuksen vaikutuksia näiden palveluiden näkökulmasta.

Kulttuuripalvelut

Kuntien kulttuuritoiminnasta (728/1992) annetun lain 1 §:n mukaan kunnan tehtävänä on edistää, tukea ja järjestää kulttuuritoimintaa alueellaan. Kunnat sopivat yhteistoiminta-alueella tai omassa kunnassaan tarjottavista palveluista, palveluverkosta ja palvelujen tuottamisesta. Valtio rahoittaa kulttuuria vuosittain noin 338 miljoonalla eurolla. Kuntien nettokustannukset ovat noin 126 euroa asukasta kohden. Kulttuuritoiminta on tulevaisuudessa yhä läheisempi osa muuta palvelutoimintaa. Monipuolisen yhteistyön kautta kulttuurialan yhteistyö sosiaali- ja terveystoimen ja nuoriso- ja liikuntatoimen kanssa lisääntyy. Tällä tavalla hyödynnetään kulttuurin antamat työvälineet ja mahdollisuudet ehkäistä ongelmia.

Palvelujen käyttö yli kuntarajojen toteutuu tällä hetkellä varsinkin taidelaitosten kohdalla. Teattereiden, orkestereiden ja museoiden palveluja käyttävät omaa sijaintikuntaa huomattavasti laajempi väestöpohja. Taidelaitosten keskeinen sijainti ja hyvä saavutettavuus ovat toiminnan kannalta oleellista. Vuonna 2008 käynnistynyt teattereiden, orkestereiden ja museoiden valtionosuusuudistus lisää taidelaitosten valtionosuuksia noin 50 miljoonaa euroa. Tämä parantaa taidelaitosten mahdollisuuksia kehittää palvelutarjontaansa.

Samaan aikaan tapahtuneiden kuntaliitosten myötä mm. valtionosuutta saavien taidelaitosten järjestämispohjaa on laajennettu, mikä on myös ollut omiaan parantamaan toiminnan laatua ja laajuutta. Taidelaitosten alueellisen toiminnan lisäämistä tulisi kuitenkin edelleen eri keinoin tukea. Näiden laitosten kohdennettua toimintaa, kuten taidekasvatus tai yhteistyö esim. koulujen ja sosiaali- ja terveystoimen kanssa, rajoittuu edelleen tavallisimmin omaan kuntaan.

Kuntien yhdistymisen myötä kulttuuripalveluiden järjestämispohja ja palveluiden tarjonta näyttää kuitenkin laajenevan. Kattavia selvityksiä ei vielä tässä vaiheessa ole, mutta esimerkiksi vuoden 2009 alusta Hämeenlinnaan yhdistyi 5 ympäröivää kuntaa ja mm. lastenkulttuurin palveluiden ulottaminen ns. reuna-alueille on otettu kulttuuritoimen suunnitelmissa

huomioon. Taiteen perusopetuksen palveluja tulisi voida joustavasti käyttää yli kuntarajojen.

Kulttuuripalveluiden tarve muuttuu sisällöllisesti ikäluokkien vanhetessa, ja oikein suunnatut aktiviteetit mm. tukevat ja helpottavat vanhustyötä. Esimerkiksi Tanssin aluekeskusverkostolta vuonna 2008 saadun selvityksen mukaan erityisesti vanhuksille tuotettavien ns. soveltavan taiteen palveluilla on kysyntää enemmän kuin niitä voidaan tuottaa.

Kunnat ovat Paras-uudistusta varten tehdyissä suunnitelmissaan esittäneet keinona kulttuuripalveluiden tuottamisen parantamiseksi yhteistyön tekemisen muiden kuntien kanssa. Eriyisesti nousee esiin palveluiden ostaminen kolmannelta sektorilta sekä tilaaja-tuottaja -mallin käyttö. Näyttää siltä, että kulttuuri-, liikunta-, nuorisotyö- ja vapaa-ajan palveluiden järjestämisen suunta on ulkoistaminen. Tällä hetkellä kulttuurin toimialoilla työllinen työvoima koko maassa on noin 85 800, mikä on noin 3,8 prosenttia koko työllisestä työvoimasta. Mahdollisuuksia osuuden kasvattamiseen näyttää olevan. Kuntien tulisikin palvelutarjonnassaan tehostaa keskinäistä yhteistyötä samoin kuin julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin kumppanuutta. Opetusministeriö on pyrkinyt tukemaan tätä kehitystä käynnistämällä ESR-hankkeen, jolla tavoitellaan kulttuurialan hyvinvointipalveluiden kolmannen sektorin tuottajien osaamisen kehittämistä palveluiden tarjonnassa kunnille.

Kirjastopalvelut

Kuntien toimeenpanosuunnitelmissa ja selvityksissä syksyllä 2007 esittämä malli kirjasto- ja tietopalvelujen tuottamiseksi oli seutuyhteistyö. Tavoite ei ole toteutunut ja hallinnollisia seutukirjastoja on vain muutama. Toistaiseksi lähes kaikki kunnat vastaavat itse kirjasto- ja tietopalveluidensa tuottamisesta, vaikka yhteistyö atk-järjestelmissä ja aineistohankinnassa on muutoin laajaa. Vuoden 2009 alussa toteutui huomattava määrä kuntaliitoksia. Tässä vaiheessa on ennen aikaista todeta, mitä vaikutuksia kuntaliitoksilla on ollut kirjasto- ja tietopalveluiden laatuun ja saatavuuteen ja miten palvelut kehittyvät jatkossa.

Alustavien tietojen perusteella kuntaliitosten yhteydessä ei ole lakkautettu kirjastojen toimipisteitä. Kirjasto- ja tietopalvelujen tasavertaisen saatavuuden turvaamiseksi on tärkeää, että kirjastoverkon toimipisteissä on riittävät ja oikein kohdennetut aukioloajat, osaava henkilöstö ja kattava aineistotarjonta. Kirjasto- ja tietopalvelut tulisi jatkossakin tuottaa väestön lähipalveluina.

Kuntaliitos antaa joissakin tapauksissa paremmat mahdollisuudet parantaa palvelujen laatua arvioimalla uuden kunnan palvelutarpeet ja kohdentamalla voimavarat uudelleen. Yhteisten voimavarojen kautta voidaan tehostaa mm. haja-asutusalueiden kirjastoautopalveluja ja kirjastoaineiston liikkumista. Hallinnollisten ja muiden valmistelutehtävien keskittäminen luo liikkumavaraa asiakaspalvelun tehostamiselle ja verkkopalvelujen kehittämiseksi. Yksittäiset toimipisteet voivat myös erikoistua palvelualueensa väestörakenteen mukaisesti.

Liikuntapalvelut

Liikuntalain mukaan kuntien tulee luoda edellytyksiä liikunnalle tukemalla kansalaistoimintaa, tarjoamalla liikuntapaikkoja, kehittämällä paikallista ja alueellista yhteistyötä sekä terveyttä edistävää liikuntaa sekä järjestämällä liikuntaa ottaen huomioon myös erityisryhmät. Liikunta kunnallisena peruspalveluna osana kuntien hyvinvointipolitiikkaa sisältyy liikunnan edistämisen linjoista 11.12.2008 annettuun valtioneuvoston periaatepäätökseen.

Kuntien tarjoamat liikuntapalvelut ovat pääosin ohjatun liikunnan palveluja sekä liikuntapaikkapalveluja. Luonteeltaan ne ovat lähipalveluja sekä erityisesti suurten liikuntapaikkojen osalta alueellisia palveluja. Kunnat tarjoavat usein ohjatun liikunnan palveluja väestö-

ryhmille, joille urheiluseurat ja liikuntayritykset eivät tarjoa palveluja. Tällaisia ovat esimerkiksi erityisryhmät ja ikääntyneet. Urheiluseurat vastaavat suuresta osasta erityisesti lasten ja nuorten liikuntamahdollisuuksien tarjonnasta.

Liikunnan osalta kunta- ja palvelurakennemuutoksen tavoitteena on suurempien palvelualueiden myötä saada kuntiin johtotason strategista asiantuntemusta palvelutarjonnan kehittämiseksi ja mahdollistaa toimihenkilöiden erikoistuminen liikuntatoiminnan eri osa-alueille palvelujen laadun parantamiseksi. Lisäksi tavoitteena on lisätä hallintokuntien yhteistyötä ja tehostaa voimavarojen käyttöä erityisesti eri väestöryhmien terveyttä edistävän liikunnan näkökulmasta.

Kuntaliitosten aiheuttamista palvelutarjonnan muutoksista ei vielä ole käytettävissä systemaattista tietoa, koska palvelurakenteiden kehittäminen ei vielä ole kunnissa edennyt niin pitkälle kuin arviointi edellyttäisi. On kuitenkin ilmeistä, että uudistuksen myötä syntyvät laajemmat palvelualueet mahdollistavat palvelujen kehittämisen määrällisesti ja laadullisesti sekä myös aiempaa taloudellisemmin. Esimerkiksi pienten kuntien liittyessä yhteen voidaan saada päätoiminen toimihenkilö liikunnan kehittämistehtäviin. Alueellinen tasa-arvo ja saavutettavuus yleensä paranevat, kun liitoskuntiin luodaan yhtenäinen palvelutaso. Laajempien palvelualueiden muodostaminen mahdollistaa viranhaltijoiden erikoistumisen liikuntatoiminnan eri osa-alueille. Palvelutarjonnan lisäksi uudistus synnyttää uudenlaisia ratkaisuja hallintokuntarakenteissa ja toimintatavoissa. Taloudellinen taantuma voi kuitenkin vaikeuttaa palvelutoiminnan kehittämistä.

Palvelutarjonnan parantamiseksi ja tehostamiseksi kuntien tulisi kuntastrategian pohjalta laatia hallintokuntarajat ylittävä liikuntastrategia, joka voi olla myös osa kunnan hyvinvoinnistrategiaa. Strategian pohjaksi tulisi laatia terveyttä edistävän liikunnan palvelutarveanalyysi eri väestöryhmien näkökulmasta. Palvelutarjonnassa kuntien tulisi tehostaa keskinäistä yhteistyötään samoin kuin julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin kumppanuutta.

Palveluverkon säilyttämiseksi kunnat tulevat lisääntyvässä määrin etsimään yhteistyökumppaneita myös kolmannen sektorin toimijoista ja yrityksistä.

Nuorisotyöpalvelut

Keskeiset nuorisotyöpalvelut ovat: nuorisotyöntekijät, nuorisotilat, nuorisoyhdistysten tuet, nuorten tieto- ja neuvontapalvelut, nuorten työpajapalvelut, etsivä työparitoiminta sekä nuorten vaikuttamis- ja kuulemisjärjestelmät. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen vaikutukset liikuntapalveluihin ovat olleet lähinnä kuntaliitoksiin liittyviä muutoksia, joiden johdosta pienten liitoskuntien nuorisopalvelut ovat parantuneet.

Kunnallisten nuorisotyöntekijöiden määrässä ei ole havaittavissa vähenemistä kokonaishenkilötyövuosina. Pienten yhdistyvien kuntien osatoimisten nuorisotyöntekijöiden viroista on voitu rakentaa päätoimisia nuorisotyöntekijöiden virkoja. Pienissä kunnissa ei ole ollut mahdollista kiinnittää huomiota kokonaisvaltaiseen nuorisotyön ja -politiikan suunnitteluun. Yhdistyvissä suurkunnissa on nämä suunnittelupalvelut toimivat myös yhdistyneitten pienten kuntien nuorten hyväksi.

Kuntaliitosten yhteydessä ei ole ollut havaittavissa ainakaan toistaiseksi kunnallisten nuorisotilojen vähenemistä. Nuorisotilojen ohjaustoimintaa on ehkä voitu jossain määrin jopa lisätä, koska nuorisotoimen hallinnollinen työ on voitu keskittää suurempaan kuntakokonaisuuteen.

Vuonna 2007 nuorten tieto- ja neuvontapalvelut oli organisoitu 230 kunnassa ja niiden piirissä oli 75 prosenttia maamme kunnista. Vuoden 2009 alussa kuntaliitosten myötä palvelu-

jen piirissä oli 207 kuntaa, mutta jo 82 prosenttia 13–24-vuotiaista nuorista. Kuntaliitokset ovat parantaneet palvelutilannetta, koska liittyvissä pienissä kunnissa ei ole tätä palvelua ollut ja kuntaliitoksen myötä myös näiden kuntien nuoret ovat tulleet tämän palvelun piiriin.

Nuorten työpajapalvelut ovat parantuneet pienten liitoskuntien nuorten osalta, koska suurimmissa keskuskunnissa nämä palvelut ovat olleet. Taantuman oloissa nuorisotyöttömyys on nopeasti lisääntymässä ja työpajojen mahdollisuudet laajentaa toimintaansa ovat nykyisillä resursseilla rajalliset.

Vuonna 2008 aloitettiin opetusministeriön tuella osin työpajatoimintaan linkittyvä etsivä työparitoiminta 56 työparin voimin. Työparien toiminta ulottui 148 kuntaan ja se tavoitti vuonna 2008 yhteensä 1 999 nuorta, joista 1 455 ohjattiin lähinnä työpajoihin tai koulutukseen. Pienten liitoskuntien nuoret tulevat luontevasti tämänkin palvelun piiriin.

Nuorten tieto- ja neuvontapalvelujen yhteyteen rakentuvat nuorten aloitekanava- ja kuulemisjärjestelmät palvelevat hyvin myös pienten liitoskuntien nuoria, joilla tätä palvelua ei muutoin olisi. Tämä järjestelmä on voimakkaassa kehitysvaiheessa. Tällä hetkellä on mukana 36 kuntaa ja vuoden 2009 tavoitteena on saada järjestelmään mukaan 90 kuntaa. Kunnallisia nuorisovaltuustoja on lähes 200 kunnassa. Pienten liitoskuntien nuoret pääsevät mukaan tähän järjestelmään, joka on ollut käytössä vain harvoissa pienissä kunnissa.

Uutena toimintamuotona verkkonuorisotyön piirissä ovat periaatteessa koko maan nuoret. Toimintaan on koulutettu noin 100 nuorisotyöntekijää, jotka työskentelevät määrääjain internetissä Habbo hotellissa sekä Irc galleriassa käyvien nuorten parissa.

2.4 Puitelaissa säädettyihin poikkeusperusteisiin vetoaminen

Kunnan tai yhteistoiminta-alueen muodostamiselle säädetystä edellytyksistä voidaan poiketa, jos toiminnallisen kokonaisuuden muodostaminen vaadituilla väestöpohjavaatimuksilla ei ole mahdollista saaristaisuuden tai pitkien etäisyyksien vuoksi, jos se on tarpeen suomen- tai ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi tai jos se on tarpeen saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi. Nämä eivät kuitenkaan ole ehdottomia perusteita jäädä lain tarkoittamien toimien ulkopuolelle erityisesti tapauksissa, joissa toiminnallinen kokonaisuus, jonka puitteissa kunnat jo nyt harjoittavat yhteistyötä, on olemassa. Tarkoituksena myös on, että olosuhteet huomioon ottaen pyritään mahdollisimman lähelle säädettyä väestöpohjavaatimusta.

Poikkeamisoikeuksien tarkoitus on ollut turvata kielellisten oikeuksien toteutuminen kunta- ja palvelurakennemuutoksessa. Käytännössä tämä tarve rajoittuu Manner-Suomen rannikkoalueille. Pyrkimyksenä on myös turvata saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevia oikeuksia. Lisäksi on katsottu, että pitkien etäisyyksien vuoksi toiminnallisen kokonaisuuden muodostaminen säädettyillä väestöpohjavaatimuksilla voisi osoittautua olosuhteet kokonaisuutena arvioiden epätarkoituksenmukaiseksi. Pitkällä etäisyydellä on tarkoitettu eri kunnissa olevien keskusten yli 40 kilometrin pituista välimatkaa yleisiä teitä pitkin ja lain perusteluissa on lueteltu ne kunnat (28 kpl), joita oikeus koskee. Saaristokunnat on nimetty valtioneuvoston asetuksessa saaristokunnista ja muiden kuntien saaristo-osista (1212/2003; 608/2008) ja puitelain tarkoittamia saaristokuntia on kaikkiaan 8 (vuonna 2007 kuntia oli 10). Kohdan poikkeus kansalliskielistä suomen- ja ruotsin osalta koskee lähinnä ruotsinkielisten palvelujen järjestämistä. Väestöpohjat voivat siis olla edellytettyjä pienempiä, jos kielellisten oikeuksien turvaaminen sitä edellyttää. Sama koskee saamenkieltä. Saamenkielen sekä suomen- ja ruotsinkielen kielellisten oikeuksien toteutumista ja niihin vetoamista tarkastellaan luvussa 2.12.

2.4.1 Perusteisiin vetoavat kunnat ja perustelut poikkeamiselle

Kuntien tuli vuonna 2007 palauttamissaan toimeenpanosuunnitelmissa ja selvityksissä mainita, mikäli ne vetoavat em. poikkeusperusteisiin puitelain velvoitteista poiketakseen. Mainintaa pyydettiin myös vastauksissa keväällä 2009 toteutettuun ns. Sote-kyselyyn. Kyselyvastauksista saatujen tietojen perusteella 39 kuntaa vetoaa puitelain erityisolosuhteisiin ja poikkeamisoikeuksiin. Pitkiin etäisyyksiin vetoaa 30 kuntaa, 6 saaristoisuuteen, 7 suomen-/ruotsinkielisten kielellisiin oikeuksiin ja 4 saamelaiden kieltä ja kulttuuria koskeviin oikeuksiin.

Sekä vuonna 2007 että 2009 poikkeusperusteisiin erityisesti pitkien etäisyyksien osalta vetoivat useammat kunnat kuin joilla siihen puitelain mukaan olisi oikeus eli myös kunnat, jotka eivät erityisolosuhteiden piiriin kuulu. Vuonna 2009 tällaisia kuntia oli kahdeksan. Lisäksi kahdeksan kuntaa, joilla taas erityisolosuhteet puitelain mukaan olisivat olemassa, eivät oikeuteen vedonneet. Näistä kunnista kaikilla ei kuitenkaan ole suunnitelmia väestöpohjavelvoitteen täyttämiseksi. Vastaavasti perusteisiin vedonneista kunnista osa on pyrkinyt täyttämään väestöpohjavelvoitteen poikkeamisoikeudesta huolimatta, pääsääntöisesti muodostamalla yhteistoiminta-alueen. Esimerkiksi usea vuonna 2007 saaristoisuuteen poikkeusperusteena vedonnut kunta on poikkeamisoikeudesta huolimatta pyrkinyt puitelain velvoitteiden täyttämiseen myös väestöpohjien osalta huolimatta siitä, että saaristoisuuteen vedonneet kunnat ovat kaikki saaristokuntia tai saaristo-osakuntia eli erityisolosuhteiden piiriin kuuluvia. Osan saaristokunnista on tehtyjen toimenpiteiden (lähinnä kuntaliitosten) johdosta katsottu päässeen riittävän lähelle vaadittua 20 000 asukkaan väestöpohjaa.

Kaikkiaan valtaosa poikkeamista perustelevista kunnista nojaa alueellisiin erityisolosuhteisiin ja valtaosa kunnista perustelee ratkaisujaan pitkillä etäisyyksillä. Kunnat eivät juuri painota muita syitä poikkeusperusteisiin vedotessaan kuin mitä puitelakiin on kirjattu, lukuun ottamatta lähipalvelujen laatuun liittyviä tekijöitä. Muita kuin lakiin kirjattuja syitä ei ole uudistusta ohjattaessa hyväksytty perusteena.

2.4.2 Poikkeamisperusteiden vaikutus uudistuksen etenemiseen

Poikkeamisperusteiden mahdollisuus on vaikuttanut uudistuksen etenemiseen erityisesti pitkien etäisyyksien kunnissa, joissa peruste on usein rinnastunut vapautumiseen yhteistyövelvoitteista, lamauttanut paikoin yhteistyösuunnitelmia ja johtanut sekä perustellusti että perusteettomasti stabiiliin uudistustilanteeseen. Ulkoiset paineet uudistamiseen eivät ole näissä kunnissa olleet yhtä voimakkaita kuin muualla maassa. Osa kunnista on suunnitellut esim. yhteistoiminta-alueita, mutta suunnitelmat ovat usein kariutuneet. Poikkeamisoikeus on katsottu riittäväksi perusteeksi olla etenemättä puitelain edellyttämällä tavalla myös strategisen palvelujen kehittämisen osalta monessa näistä kunnista.

Maakunnista Lapissa ei juuri ole tehty kuntaliitoksia ja yhteistoiminta-alueiden muodostaminen on vähäistä. Alueella on paljon sekä väestömäärältään pieniä kuntia, joilla perusratkaisut puitelain kriteerien täyttämisen osalta ovat vielä avoimet, mutta myös useita pitkien etäisyyksien kuntia. Sen sijaan Varsinais-Suomessa on poikkeusperusteisiin vetoamisen mahdollisuudesta huolimatta toteutunut lukuisa määrä kuntaliitoksia. Tämän voidaan katsoa johtuneen toisaalta tiheästä kuntarakenteesta alueella, mutta myös siitä, että uudistuksen tarkeisuus on kunnissa sisäistetty.

Poikkeusperusteiden piiriin kuulumista ei ole pidetty kuntia ohjattaessa ehdottomana edellytyksenä jättäytyä puitelain toimenpiteiden ulkopuolelle sen koskiessa vain väestöpohjista poikkeamista, ja korostettu, että kuntien tulee pyrkiä täyttämään muut lain velvoitteet ja pyrkiä pidemmällä tähtäimellä vahvempaan palvelujen väestöpohjaan peruspalvelujen ja -oikeuksien turvaamiseksi. Kunnissa on oltu odottavalla kannalla uudistuksen suhteen, koska

poikkeamisperusteiden piirissä olevien kuntien osalta ei ole tarkemmin linjattu, millä tavoin niiden tulee täyttää puitelain velvoitteet. Rakenteelliset ratkaisut eivät erityisesti pitkien etäisyyksien kunnissa tai saaristokunnissa välttämättä tuo puitelain tarkoittamia hyötyjä.

Uudistuksen ohjausta pitkien etäisyyksien kunnissa tulisi vahvistaa, jotta kunnissa voitaisiin edetä puitelain suuntaisesti. Väestöpohjan laajentamiseen on tarkoituksenmukaista pyrkiä siltä osin kuin se kunnissa on olosuhteet huomioon ottaen mahdollista. Valtio on osaltaan jo pyrkinyt turvaamaan palveluita harvaan asutuissa ja saaristokunnissa kehysriiheyssä keväällä 2009 tehdyin päätöksiin, jossa sovittiin valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta (ks. luku 2.7.2).

Palvelujen kehittämisen tueksi Suomen Kuntaliitto, valtiovarainministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö käynnistivät marraskuussa 2008 hankkeen, jossa tarkasteltiin palvelujen järjestämistä ja tuotantoa nykyisistä kuntarajoista ja kuntien yhteistoimintarakenteista riippumatta kuntalaisten luontaisten työssäkäynti- ja asiointisuuntien perusteella. Pitkien etäisyyksien kuntalaislähtöiset palveluratkaisumallit 2015-hankkeessa kartoitettiin kumppanuus- ja verkostokuntien kanssa sellaisia palvelujen järjestämistä ja tuottamista kuvaavia vaihtoehtoisia malleja, jotka mahdollistavat asioinnin helppouden ja laadukkaat palvelut.

Pitkien etäisyyksien kuntien- hankkeen kesäkuussa 2009 valmistuneessa loppuraportissa todettiin, että palvelujen turvaaminen pitkien etäisyyksien kunnissa vaatii erityistoimenpiteitä. Hankkeessa ehdotettiin pitkien etäisyyksien kuntien palveluiden turvaamiseksi kahta keskeistä toimenpidettä: 1) normi- ja rakenteellisten esteiden purkamista sekä 2) toimintatapojen uudistamista. Viimeksi mainittu on kuntien omaehtoista uudistamista, ensin mainittu edellyttäisi valtion toimenpiteitä. Sen selvittämiseksi, mitä normeja ja rakenteellisia esteitä näiden kuntien osalta olisi mahdollista purkaa, ehdotetaan hankkeessa selvitettäväksi erillisellä kokeilulla, jossa arvioitaisiin kuntapilottien kautta, mm. puitelain velvoitteiden toimitusta pitkien etäisyyksien kunnissa, kelpoisuusvaatimuksia sosiaali- ja terveys- sekä opetustoimen palveluiden osalta sekä muiden sellaisten säädösten väljentämistä, jotka keskeisesti rajoittavat palvelujen laadun ja saatavuuden turvaamista erityisolosuhteet omaavissa kunnissa. Kokeilua ehdotettiin valmisteltavan vuoden 2010 aikana ja käynnistettävän vuoden 2011 alusta lukien.

2.4.3 Puitelain poikkeusperusteita koskevat johtopäätökset

Väestöpohjavaatimusten täyttäminen sosiaali- ja terveydenhuollon vähintään noin 20 000 asukkaan osalta ei ole mahdollista eikä monin paikoin takaa puitelain ja uudistuksen tavoitteiden toteuttamista niissä kunnissa, joilla on vetoamisoikeus puitelaissa mainittuihin poikkeusperusteisiin (pitkät etäisyydet, saaristoisuus, kielelliset oikeudet sekä saamelaiden kielelliset ja kulttuuriset oikeudet).

Ongelmana erityisesti pitkien etäisyyksien kunnissa on kuitenkin ollut, että poikkeamis-oikeuden on tulkittu mahdollistavan automaattisesti jäämisen puitelain toimien ulkopuolelle myös palveluiden kehittämisessä, vaikka oikeus koskee vain väestöpohjasta poikkeamista. Puitelain poikkeusperusteisiin ei ole kuitenkaan kaikilta osin vedottu automaattisesti. Osa vetoamisoikeuden omaavista kunnista, erityisesti saaristokunnista on oikeudesta huolimatta pyrkinyt myös väestöpohjan laajentamiseen, mikä onkin ollut puitelain tarkoitus. Tarkoituksena on ollut, että olosuhteet huomioon ottaen kaikissa kunnissa pyritään mahdollisimman lähelle säädettyä väestöpohjavaatimusta.

Yleisesti puitelain väestöpohjavelvoitevaatimukset ovat uudistuksessa olleet korostuneessa asemassa niin ohjauksessa kuin julkisuudessa. Uudistuksen ohjaus on kohdistunut erityisesti niihin kuntiin, jotka eivät tätä velvoitetta ole täyttäneet, mikä on kunnissa johtanut palvelujen kehittämisen hitaampaan uudistustahtiin ja rakenteellisten ratkaisujen korostumiseen.

Ohjaus on toisaalta väestöpohjavaatimusten osalta ollut helpompaa, sillä puitelaki on tarjonut niitä koskevia keinoja, joilla uudistusta on voitu ”työntää” eteenpäin pienissä kunnissa. Toistaiseksi suuremmille kunnille, jotka jo täyttävät vaatimukset sekä ns. puitelain poikkeusperusteisiin vetoaville kunnille puitelaki ei ole kuitenkaan tarjonnut riittäviä tai selkeitä keinoja tuottavuuden ja palveluiden kehittämiseksi.

2.5 Uudistuksen eteneminen ja vaikutukset kaupunkiseuduilla

2.5.1 Kaupunkiseutusuunnitelmat ja niiden toteuttaminen

Puitelaissa edellytettiin 17 kaupunkiseudulta kaupunkiseutusuunnitelmien laatimista siitä, miten maankäytön asumisen ja liikenteen yhteensovittamista sekä palvelujen kuntarajat ylittävää käyttöä parannetaan seudulla. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen tavoitteena on kuntarakenteen kehittäminen elinvoimaiseksi, toimintakykyiseksi sekä eheäksi samoin kuin laadukkaiden ja saatavilla olevien palvelujen turvaaminen. Tavoitteeseen pyritään kuntien yhdistämisen ja yhteistoiminta-alueiden ohella kuntien yhteistyötä ja kaupunkiseutujen toimintaedellytyksiä vahvistamalla.

Kaupunkiseutusuunnitelman teki 31.8.2007 mennessä kaikkiaan 19 kaupunkiseutua ja laadintaan osallistui 154 kuntaa. Suunnitelman laativat Helsingin, Hämeenlinna, Joensuu, Jyväskylä, Kokkola, Kotkan, Kuopion, Lahden, Lappeenranta, Mikkelin, Oulun, Porvoon, Seinäjoen, Tampereen, Turun, Vaasan ja Porin seudut ja lisäksi Kouvola ja Länsi-Uudenmaan seudut tekivät suunnitelman vapaaehtoisesti. Useilla kaupunkiseuduilla prosessiin osallistui vapaaehtoisia kuntia. Kaupunkiseutusuunnitelman laatineilla seuduilla asuu kaksi kolmasosaa Suomen väestöstä ja niiden merkitys koko maan mittakaavassa elinvoiman ja kilpailukykyyn ylläpitämisessä, palvelujärjestelmän toimivuudessa, yhdyskuntarakenteen kehittämisen hallinnassa ja ilmastotavoitteiden saavuttamisessa on huomattava. Suunnitelmat arvioitiin ja keväällä 2008 järjestettiin viisi alueellista palautetilaisuutta. Tammi-kuussa 2009 toteutetun kyselyn vastauksista tehty arvio on kaupunkiseutujen suunnitteluvälineiden osalta selonteon keskeisenä pohjana.

2.5.2 Maankäytön, asumisen, liikenteen ja palvelujen yhteensovittaminen sekä yhdyskuntarakenteen eheyttäminen

Kaupunkiseutujen maankäytön yhteiseen ohjaamiseen liittyvät tarpeet ja perinteet vaihtelevat eri seuduilla, useimmilla yhteistyö on ollut vähäistä. Maankäytön ja maapolitiikan itenäisyys koetaan tärkeäksi osaksi kunnallista itsehallintoa ja yhteistyön pelätään rajoittavan kuntien kehittymistä erityisesti keskustaajamien kehityksessä. Tarve maankäytön yhteistyöhön ja yhteensovittamiseen asumiseen, liikenteeseen ja palveluihin on kuitenkin kaikilla seuduilla ja erityisesti suurimmilla kaupunkiseuduilla. Suunnitelmien laatimisen jälkeen tarve yhteensovittamiselle on entisestään kasvanut.

Kaupunkiseutusuunnitelmien toteuttamisen arvioinnissa on tarkasteltu, minkälaisilla suunnitteluvälineillä ja prosessilla maankäytön, asumisen, liikenteen ja palvelujen yhteensovittamista käsitellään ja mitä toteuttamisen ohjelmoinnista on kerrottu ja millaisia ovat yhdyskuntarakenteen eheyttämisen keinot, maapoliittiset periaatteet ja hajakentän ohjaus. Yleisesti voidaan todeta, että yhteensovittamiseen liittyviä näkökohtia ei ole juurikaan konkreettisella tavalla nostettu seuduilla esille, vaikka sitä on arvioinnin aikaisemmissa vaiheissa painotettu.

Muutamilla seuduilla (Kouvola, Jyväskylä, Seinäjoki, Lappeenranta, Kokkola, Joensuu) on päädytty merkittäviin kuntarakenteellisiin muutoksiin, joiden johdosta seudun ydinalueet ovat yhdessä kunnassa. Näilläkin seuduilla on haasteita maankäytön, asumisen, liikenteen ja palvelujen yhteensovittamisessa ja yhdyskuntarakenteen kehittämiseen liittyen, mutta edel-

lytykset maankäytön kokonaisuuden seudulliselle ohjaamiselle ovat oleellisesti parantuneet johtuen mm. yksittäisten kuntien vahvojen intressien ja kuntien välisen kilpailuasetelman muutoksesta, joka usein on yhteensovittamisen ja yhteisen ohjaamisen esteenä.

Lähes kaikilla kaupunkiseuduilla on maankäytön seudulliseen ohjaamiseen liittyvää suunnittelua. Ainoastaan Porvoossa maakuntakaavaa pidetään riittävänä ohjaamisen ja yhteensovittamisen välineenä. Vaasan seudulla rakenteellisten muutosten ja maankäytön seudullisen ohjaamisen tarvetta on lähdetty uudelleen kartoittamaan.

Useimmat seudut ovat aloittaneet rakennemallin laatimisen. Malliin nivoutuu eri tavoin liikennejärjestelmäsuunnittelu, asuntopoliittinen ohjelmointi ja seudullinen palvelurakenteen tarkastelu. Yhteen sovittavaa tarkastelua on tehty erityisesti Tampereen kaupunkiseudulla, jossa rakennemalliin kytkettynä on valmisteltu asuntopoliittista ohjelmaa, liikennejärjestelmäsuunnittelmaa, hyvinvointipalvelujen palveluverkkosuunnitelmaa, ilmastostrategiaa ja elinkeinostrategiaa. Näille seudullisille hankkeille on hyväksytty yhteinen tavoitteisto sekä kriteerit rakennemallivaihtoehtojen arvioimista varten. Usean seudun laatimassa suunnitelmassa ei vastaavia yhteyksiä ole kuitenkaan tuotu riittävästi esiin ja onkin mahdollista, että maankäytön rakennemallityön jälkeen tarkoitus on käynnistää muu suunnittelu/ohjelmointi. Joensuun seudulle on viime vuoden lopulla hyväksytty Oulun seudun jälkeen toisena kaupunkiseutuna yhteinen yleiskaava. Lisäksi esimerkiksi Lahden, Seinäjoen ja Mikkelin seuduilla rakennemallityö kytkeytyy tiiviisti maakuntakaavoitukseen.

Kaupunkiseutusunnitelmissa tai kyselyvastauksissa toteuttamisen seudullinen ohjelmointi ja hajakarakentamisen ohjaaminen eivät näy vahvasti. Suunnitelmien toteutumisen kannalta tärkeään seudulliseen maapolitiikkaan ei ole laajalti poliittista tahtoa paneutua. Hajakarakentamisen ohjaamiseen on useimmiten viitattu vain käynnissä olevalla rakennemallityöllä tai rakennusjärjestyksillä. Yhteinen yleiskaava tai rakennemalli, jonka taustalta ei löydy yhteistä maankäyttöpolitiikkaa, toimii huonosti maankäytön ohjausvälineenä. Yhteistyö jää helposti asiakirjoiksi, joihin ei ole sitouduttu ja joilla ei pystytäkään ylittämään kuntien välistä kilpailua.

Kaupunkiseutusunnitelmien todellisista vaikutuksista yhdyskuntarakenteen eheytymiseen on tässä vaiheessa vaikeaa tehdä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Asiaa voidaan arvioida seudullisten rakennemallien/yleiskaavojen sisällön ja vaikutusten arviointien sekä suunnitelmien toteuttamisen ohjelmoinnin täsmentyessä. Tässä vaiheessa on mahdollista tarkastella lähinnä sitä, minkälaisia edellytyksiä käynnissä olevat prosessit luovat yhdyskuntarakenteen eheytymiselle.

2.5.3 Yhteisvastuullinen asuntopoliitiikka

Kaikki kaupunkiseudut ovat jossain määrin pohtineet asumiseen liittyvää yhteistyötä. Useimmilla seuduilla asumisen ohjelmointia ollaan vasta aloittamassa, eikä konkreettisista toimenpiteistä ole vielä sovittu. Muun muassa Turun, Kotkan, Länsi-Uudenmaan ja Lappeenrannan seutujen vastaukset eivät kerro tarkemmin seudullisen asumisen yhteistyön tilanteesta tai toteutettavista toimenpiteistä. Myönteistä on, että yhteisen asuntopoliittisen ohjelman laatimisesta on sovittu. Vaikka asumisen yhteistyö on monelta osin vasta tulevaisuudessa tarkentuvien toimenpiteiden varassa, usea seudullinen asuntopoliittinen ohjelma valmistunee kuluvan vuoden aikana.

Aiempi yhteistyöhistoria näkyy myös asuntopoliitiikan seudullisessa toteuttamisessa. Seudut, joilla yhteistyötä on tehty aiemmin, ovat edenneet ja sopineet konkreettisista toimenpiteistä. Esimerkiksi Helsingin seudun MAL 2017 -toteuttamisohjelmassa on määritelty asuntopoliitiikan sisältöjä ja tavoitteita sekä asetettu seutua koskevat määrälliset asuntotuotantotavoitteet kunnittain. Lisäksi seudulla on solmittu valtion ja seudun kuntien välinen aiesopimus

asunto- ja tonttitarjonnan lisäämisestä, mutta tosiasiallinen sitoutuminen sen toteuttamiseen näyttää tällä hetkellä osin epävarmalta. Myös Joensuun seudulla on esitetty useita yksilöityjä toimia asumisen yhteistyön kehittämiseksi. Näitä ovat muun muassa seudullinen korjausneuvontapalvelu ja vuokra-asuntojen haun yhteisen sähköisen järjestelmän kehittäminen. Sähköistä vuokranhakujärjestelmää kehitetään myös Porin seudulla, jossa on käynnistynyt lisäksi olemassa olevaa asuntokantaa kehittävä kuntien yhteinen hissiprojekti. Lahden seudulla asumisen yhteistyö on käynnistynyt seudullisen asuntostrategian valmistelulla. Strategiaan on tarkoitettu sisällyttää sosiaalisen asumisen tuotantotavoitteet ja erityisryhmien asumisen tavoitteet. Tämän lisäksi Lahden seudulla ollaan käynnistämässä kuntien vuokratilo-yhtiöiden yhteistyötä, ja maaliskuun alusta lähtien Lahti on hoitanut muutaman ympäristökunnan asumisen viranomaistehtävät.

Erityisryhmien asumiseen liittyvän yhteistyön tarve on tunnistettu muun muassa Tampereen ja Jyväskylän seuduilla. Osalla seuduista asuntopolitiikka on ymmärretty lähinnä vain uus-tuotantoon sekä valtion asuntorahoitukseen kytkeytyviksi tehtäviksi, kuten Hämeenlinnan seudulla, ja toisaalla taas asumisen yhteistyötä käsitellään osana maankäytön suunnittelua. Oulun seudulla asumista tarkastellaan maankäytön toteuttamisohjelman kautta, ja painotus on uusien asuntoalueiden sijainnin ja rakentamisen määrän osoittamisessa. Porvoon seudulla asumisen suunnittelun haasteisiin pyritään vastaamaan maakuntakaavan avulla. Joillakin seuduilla asuntopoliittinen suunnittelu on keskeisesti jo aiemmin sovitun seudullisen asuntopoliittisen ohjelman varassa. Näiden ohjelmien ajankohtaisuus, vaikuttavuus ja kuntien sitoutuneisuus niiden toteuttamiseen jäävät vastausten perusteella epäselviksi.

Asumisen yhteistyön kehittäminen on tarpeellista kaikilla kaupunkiseuduilla. Tiedyt haasteet, kuten väestön ikääntyminen ja erityisryhmien asumisen järjestäminen, ovat kaikille yhteisiä, ja niihin vastaaminen edellyttää yhteistyötä. Seutujen tarpeet yhteisen asuntopolitiikan ja sitä toteuttavien toimenpiteiden suhteen vaihtelevat. Asumisen yhteistyön tarpeisiin keskeisesti vaikuttava tekijä on seudun väestökehitys, joka heijastuu asuntomarkkinatilanteeseen. Kasvavien kaupunkiseutujen toimenpiteet ja vaatimukset yhteisvastuullisessa asuntopolitiikassa ovat erilaiset kuin väestömäärältään vakiintuneilla tai taantuvilla seuduilla. Kasvavilla seuduilla toimenpiteiden monipuolisuus korostuu, vanhusten ja erityisryhmien asumisen järjestämisen korostuessa väestöltään vähenevillä alueilla.

Kuntien välinen kilpailu asukkaista vaikeuttaa erityisesti asumisen yhteistyötä. Osalla seuduista keskinäisen kilpailun yli ei ole päästy edes siinä määrin, että pystyttäisiin asettamaan ajallinen tavoite yhteisen asuntopoliittisen ohjelman syntymiselle: seudun kuntien todellinen valmius asumisen yhteistyöhön jää arvailujen varaan. Useilla kaupunkiseuduilla asuminen nähdään myös keskeisesti kuntakohtaisena asumisen sijoittamiskysymyksenä eikä yhteiseen asuntopolitiikkaan ja sen tavoitteisiin sitouduta. Asumisen yhteistyön seudullisen näkemyksen puute johtaa ohueen yhteyteen asumisen sekä kaupunkiseudun elinkeinopolitiikan ja alueen kehittämisen kokonaisuuden välillä.

2.5.4 Palvelujen kuntarajat ylittävien käyttömahdollisuuksien lisääminen

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen eräs keskeinen tavoite on parantaa myös kaupunkiseuduilla palvelujen käyttöä kuntarajat ylittäen. Kuntarajat ylittävä palvelujen käyttö on pääsääntöisesti ollut jo aiemmin kuntalaisille vapaata kulttuuri- ja liikuntapalveluissa sekä opetuspalveluissa perusopetusta lukuun ottamatta. Perusterveydenhuollossa, sosiaalitoimessa ja perusopetuksessa palvelujen käyttö ei sen sijaan ole ollut vapaata, vaan se perustuu kuntien välisiin sopimuksiin. Perusopetuksessa oppilas tosin voi hakeutua kouluun myös asuinkuntansa ulkopuolelle, jolloin hänet voidaan ottaa vapaille oppilaspaikoille. Sopimukset ovat yleensä yksittäisten kuntien välisiä, useita kuntia käsittävät sopimukset ovat harvinaisempia. Kaupunkiseutusunnitelmien laatimisvelvoitteella pyritään nimenomaan lisäämään palvelujen käyttömahdollisuuksia useita kuntia käsittävillä kaupunkiseuduilla.

Kunnat ovat nähneet palvelujen rajat ylittävässä käytössä keskeisenä ongelmana kustannustenjaon kuntien välillä. Vapaasti hakeuduttavissa palveluissa palvelun sijaintikunta, usein keskustaupunki, kantaa päävastuun palvelun järjestämisestä koituvista kustannuksista, vaikka naapurikuntien asukkaat käyttäisivät palvelua runsaastikin. Hyvänä esimerkkinä sovitusta kustannustenjaosta toimii pääkaupunkiseudun kuntien välinen sopimus kuntarajojen yli tapahtuvan lukiokäynnin kustannusten jakamisesta. Kustannustenjakoon liittyvät asiat vaikeuttavat kuntien välistä sopimista myös perusopetuksen ja perusterveydenhuollon sekä sosiaalitoimen palvelujen käytöstä, mikäli palvelujen sisältöä ja tuottamiskustannuksia ei ole selvitetty.

Seudullisen palvelurakenteen tehostaminen sekä palvelujen seudullisten käyttömahdollisuuksien parantaminen edellyttää palvelujen tarkastelua seudullisena kokonaisuutena ja erityisesti tarkastelua suhteessa maankäytön ja liikenteen seudulliseen yhteistyöhön. Tarkasteluun soveltuvia välineitä ovat esimerkiksi seudulliset palveluverkkoselvitykset ja -suunnitelmat. Useilla seuduilla palvelurakenteen tarkastelu on liitetty kiinteästi rakennemallityön yhteyteen. Esimerkiksi Tampereen seudulla palveluverkkoselvitystä ja -suunnitelmaa on tehty samanaikaisesti ja vuorovaikutteisesti maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun kanssa.

Monia perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen yhteistoiminta-alueita suunnitellaan kaupunkiseuduilla ilman keskustaupunkia, mikä ei tue puitelain tavoitetta palvelujen rajat ylittävän käytön parantamisesta. Samat haasteet ovat havaittavissa yleisesti myös maakuntakeskusten ulkopuolisten seutukaupunkien kohdalla. Sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä niiden yhtenäisyyden parantamisen näkökulmasta kaupunkiseudulla keskeistä olisivat seudun yhtenäisyyttä tukevat, merkittävät kuntaliitokset sekä kuntarajat ylittävää palvelujen yhteiskäyttöä tukeva seudullinen kokonaisajattelu, vaikka kuntaliitoksia ei olisikaan tehty. Esimerkiksi Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymää, johon Lappeenrannan seutu kuuluu, voidaan pitää merkittävänä kuntarajat ylittävän palvelujen käytön mahdollistamisen kannalta.

Sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen kuntarajat ylittävissä käyttömahdollisuuksissa ei ole tapahtunut uudistuksen edetessä merkittävää parantumista. Ainoastaan muutamalla kaupunkiseudulla palvelujen käyttöä arvioidaan aidosti seudullisena kokonaisuutena. Useimmilla kaupunkiseuduilla on kuitenkin tapahtunut sellaisia rakenteellisia uudistuksia, joilla on vaikutusta myös sosiaali- ja terveyspalveluihin. Ongelmana pääsääntöisesti on se, että kuntaliitokset ja yhteistoiminta-alueet ovat seudullisesta näkökulmasta suppeita, ja monissa tapauksissa ne saattavat luoda aiempaa enemmän raja-aitoja palvelujen kuntarajat ylittävälle käytölle. Joillakin seuduilla joku tai jotkut keskeisistä kunnista ovat jääneet yhteistyön ulkopuolelle.

Päivähoitopalveluissa joillakin kaupunkiseuduilla on sovittu rajat ylittävästä palvelujen käytöstä jo ennen suunnitteluvaihetta (mm. Jyväskylän seudulla). Kaupunkiseutusuunnitelmien laatimisen yhteydessä päivähoitoon palveluihin on etsitty seudullisia ratkaisuja ja useilla seuduilla myös tehty vähintäänkin aiesopimus päivähoitoon rajat ylittävästä palvelujen tarjoamisesta.

Perusopetuspalveluissa lähtökohtana on, että ne ovat lähipalveluja. Kaupunkiseuduilla tarve kuntarajat ylittävään palvelujen käyttöön perusopetuksessa on tästä lähtökohdasta merkittävä lähinnä kuntien raja-alueilla, ja vaatii kuntien yhteistyötä erityisesti raja-alueiden maankäytön ja liikenteen, erityisesti joukko- ja kevyen liikenteen yhteyksien suunnittelussa. Raja-alueiden yhteissuunnittelun edistymisestä on kaupunkiseuduilla jonkin verran kokemuksia ja uusia laajempiakin kokeiluhankkeita on lähdössä liikkeelle.

Useilla seuduilla haasteellista palvelujen yhteiskäytön edistämisen kannalta on kaupunkiseudun kuntaliitosten ja yhteistoiminta-alueiden suuntautuminen keskustaupungista pois-

päin. Tilanne voi useissa tapauksissa johtua kehyskuntien ja keskuskaupungin välisestä luottamuspulasta. Haasteeksi voi muodostua myös useiden yhteistoiminta-alueiden perustaminen samalla kaupunkiseudulle. Esimerkiksi Lahden seudulla perusterveydenhuoltoa järjestetään neljässä eri rakenteessa. Tällöin sosiaali- ja terveyspalvelujen yhteiskäyttö voi parantua yhteistoiminta-alueiden sisällä, mutta vaarana on yhteistoiminta-alueiden ja suurten kuntien välisen yhteiskäytön loppuminen jopa kokonaan.

Yleisesti kaupunkiseutusuunnitelmissa esitetyt palvelukokonaisuudet, joissa yhteiskäyttö on mahdollista, ovat suppeita. Useimmissa mainitaan perusterveydenhuollon yhteispäivystys, joka lienee usein järjestetty yhdessä jo ennen Paras-uudistusta. Uudistuksen laajempaan tavoitteena ollut sosiaali- ja terveydenhuollon yhtenäisyys ei juuri näy kaupunkiseutusuunnitelmissa, eli yhteiskäyttö on pääsääntöisesti mahdollista ainoastaan yksittäisissä palvelukokonaisuuksissa. Kaupunkiseutujen sosiaali- ja terveyspalvelujen kehityksen kannalta epäyhtenäisiä rakenteita voidaan pitää vähintäänkin jatkotyön hidasteena. Alueellisen yhtenäisyyden näkökulmasta keskeinen uhka on, miten epäyhtenäisiksi ja osittain päällekkäisiksi muodostuvat rakenteet tulevat vaikuttamaan palvelujen yhtenäisyyden ja saumattomuuden kehittämisessä. Myös esimerkiksi hoitoketjujen toimivuus sekä alueen yhtenäinen kehittäminen voivat hankaloitua.

2.5.5 Kaupunkiseutujen erilaiset tilanteet

Kaupunkiseudut ovat yhteistyössään eri vaiheissa ja suunnitelmien toteutumisen etenemistä on tarkasteltava myös seutujen koon ja kuntarakenteessa tapahtuneiden merkittävien strategisten muutosten näkökulmasta.

Metropolialue

Helsingin työssäkäyntialue on Suomen ainoa metropolialue. Helsingin seudun 14 kunnan osuus Suomen väestöstä on noin neljännes, kansantuotteesta kolmasosa. Metropolialueen kansainvälisen kilpailukyvyyn ja tasapainoisen kehityksen varmistaminen on tärkeää koko maan kansantalouden suotuisalle kehittämiselle ja hyvinvoinnille. Hallitus on tämän takia käynnistänyt metropolipolitiikan seudun erityiskysymyksiä varten.

Helsingin seudun työssäkäyntialue on merkittävästi kaupunkiseutusuunnitelma-alueeseen kuuluvia 14 kuntaa laajempi. Yhteistyön kehittämisen tarve onkin nostettu esille Porvoon ja Lohjan seutujen suuntaan. Porvoon seutu ei nyky muodossaan muodosta suunnittelun kannalta mielekästä kokonaisuutta ja sen suunnittelun tarkastelu metropolialueen yhteydessä olisi tarkoituksenmukaista. Länsi-Uudenmaan kaupunkiseutusuunnitelman toteuttaminen on ollut pysähdyksissä ja käynnistynyt nyt uudelleen. Metropolialuetarkasteluun on syytä liittää vielä ainakin Hämeenlinnan seutu ja myös Lahden seutu on tuonut esille kytkennän metropolialueeseen.

Helsingin seudun yhteistyön sujuvuuteen kiinnitetään erityistä huomiota kunta- ja palvelurakenneuudistuksen etenemisessä. Kaupunkiseutusuunnitelman toimeenpanon eteneminen on tärkeää metropolipolitiikan tavoitteiden toteutumiselle. Metropolialueen erityispiirteitä on alueen laajuus, väestömäärä, toimijoiden lukumäärä ja se, että työssäkäyntialueeseen kuuluu myös suhteellisen itsenäisiä pienempiä kaupunkikeskuksia omine työssäkäyntialueineen. Tämä on kokonaisuuden hallinnalle ja yhteistyön käytännön organisoimiselle suuri haaste, ja vaatii erityisratkaisuja.

Suuret kaupunkiseudut

Metropolialueen lisäksi myös muut suurimmat kaupunkiseudut (Jyväskylä, Kuopio, Lahti, Oulu, Tampere ja Turku) muodostavat oman kokonaisuutensa ja niilläkin on yhä suurempi

merkitys koko Suomen kansainvälisen kilpailukyvyyn ylläpitämisen kannalta. Ne ovat vahvasti kasvavia suuria kaupunkiseutuja, joilla yhdyskuntarakenteen hallintaan ja kaupunkiseudun toimivuuteen liittyvät tarpeet ovat erityisiä. Koon vuoksi näillä seuduilla korostuu mm. monipuolisen ja korkeatasoisen joukkoliikenteen järjestämisen mahdollisuus ja tarve.

Näillä kaupunkiseuduilla yhteistyön tämänhetkinen tilanne ja ajankohtaiset haasteet näyttävät vaihtelevan. Lahden ja Tampereen seudut etenevät tällä hetkellä toteuttamisessa kohdittuun hyvin. Lahden seudulla hyväksi koetusta yhteen sovittavasta rakennemallityöstä on pitkäaikaista kokemusta ja parhaillaan vireillä oleva rakennemallin tarkistaminen kytkeytyy tiiviisti maakuntakaavoitukseen ja Lahden oman yleiskaavan tarkistukseen. Myös yhteisvastuullisen asuntopoliittikan haasteisiin on tartuttu. Lahden seudulla on käynnissä lisäksi 10 kunnan kuntajakoselvitys. Tampereen seudun laaja-alaisen suunnitelman toteuttaminen on käynnistynyt vauhdikkaasti ja hyvin organisoituna. Jyväskylän seudun yhteistyötilannetta parantaa huomattavasti alueella toteutunut merkittävä strateginen kuntaliitos.

Kuopion seudulla yhteistyötä on haluttu laajentaa koskemaan koko toiminnallista kaupunkiseutua. Aiempi yhteistyö alueella on ollut vähäistä. Kaupunkiseudun toimivuuden ja koko seudun kehityksen kannalta on tärkeää, millä tavalla Kuopio–Siilinjärvi-ydinalueiden suunnittelussa päästään eteenpäin.

Kaupunkiseudun kuntien yhteistyön kannalta huolestuttavaa on Oulun seudulla tapahtunut kehitys, missä pitkään jatkunut yhteistyön rakentaminen on vaikeutunut kuntien välisen kilpailu-asetelman johdosta. Samanlainen kehitys voi olla todennäköistä myös muilla seuduilla, joilla vaikeiden asioiden seudullisessa käsittelyssä ei olla vielä yhtä pitkällä eikä todellista sitoutumista yhteistyöhön ole ongelmatilanteissa koeteltu. Oulussa on tosin käynnistynyt elokuussa 2009 kuntajaon muuttamista koskeva erityinen selvitys, jossa mukana on 6 kuntaa. Oulun ohella luottamuspuola näkyy Turun seudun kehityksessä, missä kuntaliitoksia ja yhteistoiminta-alueita koskevat ratkaisut eivät tue koko työssäkäyntialueen kehitystä.

Merkittäviä kuntaliitoksia toteuttaneet seudut

Puitelain suunnitteluvaiheen piirissä olevista kaupunkiseuduista merkittäviä kuntaliitoksia on Jyväskylän lisäksi tapahtunut Seinäjoella, Lappeenrannassa, Joensuussa, Kouvolassa ja Kokkolassa. Kuntaliitokset ovat olennaisesti parantaneet edellytyksiä johdonmukaiselle ja koordinoitulle maankäyttöpolitiikalle, yhdyskuntarakenteen eheyttämiselle sekä asuntopoliittikan kehittämiseksi. Hämeenlinnan seudulla tapahtuneissa liitoksissa seudun reunakuntia on liittynyt keskustaupunkiin, mutta yhtenäisen keskustajaman kannalta olennaiset kehyskunnat ovat jääneet liitoksen ulkopuolelle. Turun seudulla kehyskunnat ovat tehneet liitoksia ilman keskustaupunkia. Tällaisten liitosten merkitys puitelain tavoitteiden edistämisen kannalta on vielä epäselvä, vaikka niiden myötä kuntarakenne onkin kehittynyt yhtenäisempään suuntaan kaupunkiseuduilla. Kuntaliitokset eivät kuitenkaan poista yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen ja erityisesti maankäytön ja liikenteen yhteensovittamiseen liittyviä haasteita. Tässä suhteessa on tärkeää, miten nopeasti koko seudulla sitoudutaan koko alueen elinvoiman ja kestävä kehityksen kannalta yhteisiin ratkaisuihin kuntakohtaisten etujen ajamisen sijaan.

Muut kaupunkiseudut

Muista kaupunkiseuduista Porin, Kotkan ja Mikkelin seuduilla on käynnissä rakennemallityö pääosin nykyisen kuntarakenteen pohjalta. Seudut etenevät yhteistyössään erilaisella vauhdilla ja paikallisin painotuksin. Vaasan seudulla on lähdetty kokonaan uudelleen tarkastelemaan kaupunkiseudun yhteistyötä laajan selvityksen kautta. Lisäksi Vaasan seudulla on vastikään toteutettu laaja, 9 kunnan kuntaliitos- ja yhteistyöselvitys.

Kaupunkiseutus suunnitelmien toteuttamisen edistymistä ja tavoitteisiin pääsemistä arvioitaessa on samalla tarkasteltava sitä, mistä edistymisen nopeus tai hitaus seudulla kertoo. Hitaamman etenemisen perusteltuna lähtökohtana voi olla se, että haetaan aktiivisesti syvempää luottamuksen ja yhteistyön pohjaa ja riittävästi tietoa ennen kuin edetään konkreettisiin toimenpiteisiin. Toisaalta hitaan etenemisen taustalla voi olla myös vahva epäluottamusasetelma, vähäinen todellinen tahto yhteistyöhön tai kyvyttömyys päästä eteenpäin.

2.5.6 Kaupunkiseutus suunnitelmien toteutuksen eteneminen ja vaihtoehdot jatkotyölle

Kaupunkiseutus suunnitelmien ja niiden toimeenpanon arvioinnissa on noussut esiin yhteistyön onnistumisen kannalta keskeisiä tekijöitä, jotka ovat samoja kaikilla kaupunkiseuduilla. Seudullisen yhteistyön kehittäminen on vaativa prosessi, jonka päämääränä on kestävä ja strateginen muutos. Yhteistyön vaikuttavuus riippuu sekä yhteistyötavoista että yhteistyön sisällöstä.

Puitelain vauhdittamana seuduilla on käynnistynyt yhteistyöprosesseja, jotka laajuudeltaan ja syvyydeltään vaihtelevina avaavat uusia näkymiä kaupunkiseutujen kehittämisessä. Tehty tai suunnitteilla oleva yhteistyö näyttää kuitenkin keskittyvän niille osa-alueille, joilla yhteisen näkemyksen löytämisen on ennakoitu olevan mahdollista. Esimerkiksi seudun yleispiirteisen rakennemallin tai yleiskaavan laadinta on nähty mahdolliseksi, kunhan sen sisältö ei ohjaa tai rajoita liiaksi kuntien toimintaa. Yhteistyössä on usein ohitettu vaikeammat alueet, kuten yhteinen maapolitiikka tai yhteisvastuullinen asuntopolitiikka. Ratkaisujen ja yhteisymmärryksen aikaansaaminen edes helpoimpien asioiden osalta on seuduille ollut kaiketi poliittisesti perusteltu valinta. Tällöin ongelma on, että helpompien asioiden ratkaisu ei odotusten mukaisesti johda vaikeampien ratkaisuun. Yhteistyön ulkopuolelle jää osa-alueita, jotka ovat edellytyksiä muissa asioissa onnistumiselle, mikä johtaa epäonnistumiseen ja turhautumiseen.

Kuntien omaehtoisten valintojen kautta rakentuva yhteistyö voi perustua vain luottamukseen, joka syntyy huomioimalla valmistelussa keskus- ja kehyskuntien erilaiset toiminta- ja päätöksentekokulttuurit. Erilaisten taustojen ja ristiriitaisten tavoitteiden vuoksi monilla seuduilla sitoutuminen yhteisiin suunnitelmiin on ollut heikkoa ja johtanut luottamuspulaan. Asioista viime kädessä päättävät luottamushenkilöt eivät ole usein tarpeeksi mukana seudullisen yhteistyön tavoitteiden asettamisessa ja suunnitelmien laadinnassa, mikä johtaa sitoutumisen vaikeuteen.

Yhteistyön painopisteen tulee jatkossa olla maankäyttöpolitiikassa, yhteisvastuullisessa asuntopolitiikassa ja hajarakentamisen seudullisessa ohjauksessa, joissa kuntien väliset politiikkaerot ja toisaalta kuntien välinen kilpailu tulevat voimakkaimmin esiin. Yhteisten tavoitteiden ja toimintatapojen löytäminen näissä kysymyksissä johtaa yhdyskuntarakennetta eheyttävien suunnitelmien sekä maankäytön ja liikenteen yhteen sovittavien toteuttamisohjelmien laatimiseen. Palvelujen järjestämisessä vastaavia kriittisiä kynnyskysymyksiä ovat muun muassa kehyskuntien solidaarisuus keskuskaupungin vastuulle jäävissä syrjäytymisongelmissa ja keskuskaupungin suhtautuminen kehyskuntien pelkoon lähipalvelujen menettämisestä.

Lapin yliopiston arvioinnin (2009) mukaan seudun kuntien välisen yhteistyön toimeenpanoa tukevia toimenpiteitä tulee vahvistaa. Raportissa esitetään, että jatkotyössä on mahdollista edetä kolmen vaihtoehdoisen mallin mukaan:

- annetaan kaupunkiseutujen kehittyä omilla ja itselleen perustelluilla valinnoilla;
- säädetään kaupunkiseutulaki, jossa määritellään minimiehdot yhteistyölle;

- luodaan kaupunkiseutusopimuskäytäntö, jossa osapuolina ovat esimerkiksi valtio, kaupunkiseutujen kunnat ja maakuntien liitot.

Ensimmäinen vaihtoehto antaa toteutusvallan kaupunkiseuduille itselleen, mikä käytännössä tarkoittaa nykymallin mukaista omaehtoisen yhteistyön jatkamista. Kaupunkiseutulaki lain-säädännöllisenä keinona määritteli yhteistyön minimiehdot. Hallinto organisoitaisiin peruskuntalähtöisesti. Tarkoituksenmukaisin vaihtoehto olisi arvioinnin mukaan kaupunkiseutusopimus, joka huomioisi neuvottelujen kautta sekä kaupunkiseutujen että valtion intressit. Sopimuksen tulisi olla sitova ja sen tulisi sisältää tavoitetila elinvoimaisesta, toimintakykyisestä ja palveluita turvaavasta kaupunkiseudusta mukaan lukien tätä tukevat konkreettiset toimenpiteet.

Samantapaisiin etenemisvaihtoehtoihin on päätyntä myös kaupunkiseutusunnitelmia arvioinut työryhmä: 1) etenemisen ilman uusia toimenpiteitä sekä 2) kaupunkiseutujen yhteistyön tiukemman ohjaamisen, joka tarkoittaisi joko minimiehtojen luomista yhteistyölle tai sopimusmenettelyä.

Ensimmäisessä vaihtoehdossa seudut etenisivät käynnissä olevien prosessien pohjalta. Olettamuksena on, että sekä lyhyen että pitkän aikavälin taloustilanne ohjaisi seudun sisällä kunnat lisäämään yhteistyötään ja kannustaisi kuntia lähivuosina yhdistymisratkaisuihin. Käynnissä olevien yhteistyöprosessien pohjalta eteneminen on vaihtoehtona riittämätön. Kaupunkiseudut tarvitsevat myös omasta toiveestaan enemmän ohjausta ja tukea yhteistyöhön. Tuki olisi myös mm. tiedollista ja verkottumistukea.

Kaupunkiseutujen tiukemman ohjauksen lähtökohtana on arvio, että nykyinen toimintatila ei johda seudun sisäisen kilpailuasetelman ylitse. Kaupunkiseudun elinvoima kokonaisuutena kärsii eikä yhdyskuntarakenteen eheyttäminen etene toivotulla tavalla. Palveluja ei järjestetä taloudellisesti ja tehokkaasti, eikä seudun asukkaiden arjen sujuvuuteen vaikuttavaa palvelujen kuntarajat ylittävää käyttömahdollisuutta huomioida riittävästi palveluratkaisussa. Riskit ja ongelmat ovat suurimpia isoimmilla kaupunkiseuduilla, joilla on myös suurimmat paineet.

Minimiehtojen luominen tarkoittaa, että yhteistoimintavelvoitteesta säädettäisiin lailla. Velvoitteen lähtökohtana tulisi olla eri kaupunkiseutujen tarpeeseen ja tilanteeseen perustuva analyysi pelisääntöjen tarpeesta seutujen sisäisten ratkaisujen järjestämiselle, sitovampien yhteisten suunnitelmien ja niiden toteuttamishajelmien laatimiselle. Velvoitteen kohdentamista pohdittaessa tulisi huomioida kuntarakenteen kehittyminen ja seutujen koosta ja muusta tilanteesta johtuva yhteistyön tarve. Osa nykyisistä, puitelaissa mainituista kaupunkiseutusunnitelman laatineista seuduista ei kuuluisi velvoitteen piiriin. Laissa tulisi myös ottaa kantaa velvoitteesta seuduilta edellytettävien suunnitelmien sisältöön sekä mahdollisesti niiden laatimisen aikatauluihin. Yhteistoimintavelvoitteella voitaisiin päästä yhteisiin seudullisiin suunnitelmiin, mutta pelkkä suunnittelun yhteistoimintaan velvoittaminen ei vielä sellaisenaan takaisi suunnitelmien sitovuutta ja toteutumista käytännössä.

Sopimusmenettely tarkoittaisi työryhmän mukaan sopimukseen perustuvan käytännön kehittämistä kaupunkiseutuja varten. Kaupunkiseudut poikkeavat toisistaan monin tavoin eikä yhtä oikeaa toimintamallia ja yhteistyön toimenpidekokonaisuutta ole. Seuduittain räätälöidyssä sopimuskäytännössä voitaisiin seutujen ominaispiirteet ottaa huomioon. Seuduilla tehtävissä sopimuksissa osapuolina tulisi olla valtion viranomaisia sekä seudun kunnat ja maakuntien liitot. Valtion rooli on merkittävä erityisesti infrastruktuurin ja asumisen rahoituksessa sekä maankäytön ja liikenteen suunnittelun koordinoinnissa ja ajoituksessa. Sopimukseen liittyvässä prosessissa tarvitaan todennäköisesti myös ulkopuolista tukea, esimerkiksi selvitysmiehen asettamista. Tällaisessa yhteistyöprosessissa seudun kehittämisen ja toimintaympäristön muutoksen mahdollisuudet ja uhat sekä seudun kuntien keskinäiset riippuvuudet voidaan tehdä näkyviksi ja niitä voidaan kriittisesti analysoida. Seutukohtais-

ten ja yhteistyöhistoriaan, nykytilaan ja tulevaisuuteen kohdistuvien analyysien avulla olisi edellytyksiä hakea toimintamalleja, jotka turvaisivat myös yhteisten suunnitelmien ja toteutamisohjelmien toimeenpanon. Helsingin seudun aiesopimus luo pohjaa ja suuntaviivoja sopimusmenettelylle. Sopimusmenettelyn soveltamista olisi työryhmän mukaan syytä tutkia erityisesti muilla suurimmilla kaupunkiseuduilla, kuten Tampereen, Turun, Oulun, Jyväskylän, Kuopion ja Lahden seuduilla.

Sitoutumiseen ja kuntien väliseen kilpailuun liittyvät ongelmat on huomioitava riippumatta siitä, edetäänkö lainsäädännön velvoitteiden vai sopimusmenettelyn kautta. Myös näiden vaihtoehtojen yhdistelmä eli sopimusmenettelyn kehittäminen siten, että lainsäädännöllä luodaan tarkemmin määriteltyt puitteet ja pelisäännöt yhteisille suunnitelmille ja niiden toteuttamiselle, on mahdollinen. Tämä mahdollistaisi nopeamman etenemisen, koska ongelmatilanteissa ei olisi välttämätöntä odottaa lainsäädännön tuomaa selkänajaa.

Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen hallinta sekä maankäytön, asumisen, liikenteen ja palvelujen yhteensovittamisen kehittäminen edellyttävät joka tapauksessa myös nykyisen lainsäädännön ja sen tarjoamien työkalujen kriittistä tarkastelua ja kehittämistä sekä hyvien toimintamallien esille nostamista.

2.5.7 Kaupunkiseutuja koskevat johtopäätökset

Puitelain mukaisten kaupunkiseutusunnitelmien laatimisvelvoite on saanut kaupunkiseudut arvioimaan uudella tavalla tilannettaan, tavoitteitaan ja toimintatapojaan. Seuduilla on käynnistynyt monia uusia yhteistyöprosesseja ja aiempien prosessien tavoitteita on tarkennettu ja tarkistettu. Kaupunkiseutusunnitelmien toteuttamisen edistymisessä on huomattavia eroja seutujen välillä, koska eroavaisuudet tätä edeltävän yhteistyön laajuudessa, määrässä ja tavoissa ovat olleet suuria.

Kaupunkiseutuja koskevien tavoitteiden saavuttamisen kannalta on tärkeää, että kuntarakenne ja yhteistoiminta-alueet tukevat seudun toimivuutta yhtenäisenä työssäkäyntialueena. Tämä edistäisi myös yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen, palvelujen saavutettavuuteen ja liikenteen sekä joukkoliikenteen toimivuuteen liittyvien kysymysten ratkaisua.

Yhteistyön vahvistamiseksi tarvitaan enemmän ohjausta ja tukea, mutta tarvittaessa myös sitovampia velvoitteita. Keskeistä on löytää seudun sisäistä luottamusta, yhteisen tahtotilan löytämistä ja kuntien sitoutumista vahvistavia keinoja ja yhteisiä pelisääntöjä. Tämä edellyttäne myös lainsäädännön muutoksia. Pelisääntöjen tulee tukea sitä, että yhteisesti sovitut linjaukset kestävät tilanteet, joissa lyhyen tähtäimen kuntakohtaiset intressit uhkaavat vakavasti seudun kokonaisuutta tai niihin liittyviä kansallisia tavoitteita. Kaupunkiseutujen erilaisuus taas voidaan huomioida yhteisillä selvitysprosesseilla.

Seudullinen selvityshenkilömenettely olisi joustava keino kartoittaa seudun yhteistyön ongelmia ja mahdollisuuksia sekä esittää seudun lähtökohdat huomioivia toiminnallisia ja rakenteellisia ratkaisuja elinvoiman vahvistamiseksi. Menettelyn avulla voidaan arvioida seudun yhdyskuntarakenteen edellyttämää suunnittelutarvetta ja maankäyttöpolitiikkaa sekä tehdä niitä koskevia aloitteita. Menettely on joustava ja siksi vaikutuksiltaan muita esitettyjä vaihtoehtoja nopeampi edellyttäen, että selvityshenkilöllä on riittävä toimivalta ja kaupunkiseutu sitoutuu sen ratkaisuesityksiin.

Ratkaisuvaihtoehtoina voi periaatteessa olla myös edellä kuvattujen mallien ja menettelyjen yhdistelmä, joka hyödyntää eri keinojen parhaat puolet ja turvaa samanaikaisesti maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisen ja kuntarajat ylittävän palvelujen käytön etenemisen kaupunkiseuduilla, ja kaupunkiseutujen elinvoiman myös pitkällä tähtäimellä.

2.6 Uudistuksen vaikutukset erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa oleviin kuntiin

2.6.1 Puitelain 9 §:n mukainen arviointimenettely sekä arvio uudistuksen vaikutuksista erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa oleviin kuntiin

Puitelain 9 §:n mukaiset, erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevat kunnat määritellään valtioneuvoston asetuksella vuosittain alijäämän, vuosikatteen, lainakannan, tuloveroprosentin, omavaraisuusasteen ja suhteellisen velkaantuneisuuden mukaisten raja-arvojen perusteella. Ne lasketaan kahden viimeisimmän tilinpäätösvuoden tietojen perusteella.

Vuosien 2004–2007 tilinpäätöstietojen perusteella raja-arvot täyttäneitä kuntia on ollut kaikkiaan 33. Niiden asukasmäärä on noin 3 prosenttia koko maan asukasmäärästä. Näistä 33 kunnasta yhteensä 20:ssä on tehty lain edellyttämä arviointimenettely. Muissa arviointia ei ole tehty siksi, että kunnat ovat päättäneet kuntaliitoksen toteuttamisesta. Arviointia ei ole myöskään toteutettu uudistuksen aikana samassa kunnassa yhtä kertaa useammin, vaikka raja-arvot olisivat täyttyneet useampana kertana.

Arviointi tehdään arviointiryhmässä, jossa on jäseniä valtiovarainministeriöstä ja asianomaisesta kunnasta. Arvioinneissa päätarkoituksena on ollut selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut. Arviointiryhmien tehtävänä on tehdä ehdotus palvelujen turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä ja arvioinneissa on selvitetty sekä yhdistymismahdollisuus että kunnan talouden tasapainottamisen edellytykset ja tasapainottamista koskevat toimenpiteet. Ryhmien esitykset ovat olleet yhtä lukuun ottamatta yksimielisiä ja myös kaikkien menettelyn piirissä olleiden kuntien valtuustot ovat ne vähäisin muutoksin hyväksyneet.

Vuoteen 2009 mennessä toteutetut arvioinnit ja arviointiryhmien ehdotukset ovat yhtä kuntaa lukuun ottamatta pitäneet sisällään talouden tervehdyttämisohjelman. Tervehdyttämisohjelmat jouduttiin laatimaan useille vuosille, jotta kuntalain 65 §:n mukaiset toimenpiteohjelmat alijäämien kattamiseksi toteutuisivat. Taloussuunnitelmavuosien lisäksi tehtiin tarvittavat talouden tasapainottamissuunnitelmat. Pitkä aikataulu oli tarpeellinen kuntien talouden heikon tilanteen ja alijäämien suuruuden vuoksi. Tervehdyttämisohjelma laadittiin kunkin kunnan kohdalla yksityiskohtaiseksi tuoden esille kunkin vuoden aikana tehtävät toimenpiteet euromäärineen. Toimenpiteet koskivat mm. menojen kasvun hillitsemistä tai alentamista eri toimialoilla, tulojen lisäystä kuten kunnallisvero, kiinteistövero ja myyntitulot sekä henkilöstömäärien tarkastelua, eläköitymiskehitystä ja muita tuottavuutta koskevia toimenpiteitä.

Myös niissä tapauksissa, joissa esitettiin yhdistymistä ensisijaisena vaihtoehtona, arviointiryhmä teki talouden tasapainottamisen kokonaisuohjelman valtuuston hyväksyttäväksi. Pitkäjänteisen ja konkreettisen talouden tasapainotusohjelman tulee olla ensisijainen keino turvata asukkaille lainsäädännön edellyttämät palvelut, ellei kuntien yhdistymistä ole katsottu voitavan toteuttaa.

Tervehdyttämistoimenpiteiden vaikutusarviointi on mahdollista vasta pidemmällä aikavälillä, sillä lyhyellä aikavälillä on vaikeaa erottaa, mikä kunnan talouden kehityksestä johtuu toimenpiteistä ja mikä yleisestä taloudellisesta kehityksestä. Arviointia vaikeuttaa myös arviointiryhmien toimikausi, joka päättyy esityksen laatimiseen. Kunnan talouskehitystä on kuitenkin seurattu arvioinnin jälkeen erityisesti, mikäli kunta on hakenut talousvaikeuksien johdosta harkinnanvaraista rahoitusavustusta.

Arviointiryhmien työn itsessään voidaan sanoa olleen onnistunutta ja menettely on ollut valtion ja kuntien vuorovaikutusta parantavaa. Se on tukenut kuntia ja lisännyt ymmärrystä

heikosta taloudellisesta tilanteesta sekä tervehdyttämistoimenpiteiden tarpeesta. Menettelyllä on useimmissa tapauksissa ollut myönteinen vaikutus talouden tilan tuntemukseen kunnissa.

Arviointiryhmien työssä on selvitetty sekä kunnan mahdollisuudet tasapainottaa taloutensa että mahdollisuudet käynnistää kuntien yhdistymisprosessi. Saatujen kokemusten mukaan arviointityö on myös jouduttanut kuntien yhdistymisratkaisuja.

Voimassaoleva kuntajakolaki lähtee siitä, että kuntajaon muuttamisen edellytyksiä on arvioitava kunnan talouden lisäksi myös muilla laajemmilla perusteilla. Tällaisia ovat mm. asukkaiden palvelujen järjestäminen, asukkaiden elinolosuhteet, elinkeinojen toimintamahdollisuudet ja kuntien toimintakyky. Uudessa esityksessä kuntajakolaiksi lähdetään siitä, että kuntajaon kehittämisen tavoitteena on elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne. Myös puitelain tarkoitusta koskevissa säännöksissä korostuvat kuntarakenteen uudistamisessa tavoitteet, jotka eivät rajoitu pelkästään poikkileikkaustilanteen tilinpäätöstietojen perusteella määriteltyihin talouden tunnuslukuihin, jotka kattavat suhteellisen lyhyen, kahden vuoden aikajänteen.

2.6.2 Puitelain 9 §:ää koskevat johtopäätökset

Valtioneuvosto ei ole katsonut tarpeelliseksi ottaa käyttöön puitelaissa säädettyä mahdollisuutta säätää valtioneuvostolle toimivalta liittää puitelain 9 §:ssä säädettyssä arviointimenettelyssä ollut kunta vastoin tahtoaan muuhun tai muihin kuntiin. Mahdollisuutta pakkokuntaliitoksiin ei siten sisälly eduskunnalle syyskuussa annettuun hallituksen esitykseen uudeksi kuntajakolaiksi.

Ne kunnat, joiden osalta arviointimenettelyssä kuntaliitos nähtiin toimivana keinona turvata asukkaiden palvelut, ovat harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta toteuttaneet liitoksen. Näin ollen arviointimenettely on jo sinällään edistänyt riittävästi puitelain 9 §:n näkökulmasta kuntaliitoksia. Kuntaliitos vastoin kuntien tahtoa voisi käytännössä tulla sovelletuksi vain hyvin harvoissa tapauksissa, lähinnä silloin, kun pienen arviointimenettelyn piirissä olleen kunnan palvelut voitaisiin turvata liittämällä kunta naapurina olevaan suurempaan kuntaan vaarantamatta viimeksi mainitun kunnan taloutta.

Erityisen heikon taloudellisen aseman kuntien lukumäärä voi nopeasti lähivuosina nousta, mikäli talouskehitys edelleen voimakkaasti heikkenee. Erityisesti kertyneen alijäämän kasvu voi lisätä arviointimenettelyyn tulevien kuntien määrää. Kuntien lukumäärä riippuu lähivuosina keskeisesti kuntien verotulojen ja menojen kasvusta. Näissä kunnissa myös valtionosuuksien merkitys tulonlähteenä on merkittävä. Kunnat ovat asukaspohjaltaan pieniä ja siten alttiita vuosittaiselle menojen vaihtelulle.

Tervehdyttämistoimenpiteiden toimivuuden ja vaikutusten arviointia on tarpeen seurata puitelain voimassaoloaikana. Puitelain voimassaoloajan päättymisen jälkeen 9 §:n mukainen arviointimenettely on tarkoituksenmukaista luoda pysyväksi.

2.7 Peruspalveluohjelma, valtionosuusuudistus sekä valtion ja kuntien tehtävänjako

2.7.1 Peruspalveluohjelman vakinaistaminen ja ohjauskeinot

Vakinaistaminen

Peruspalveluohjelmamenettely aloitettiin vuonna 2004, jolloin laadittiin ensimmäinen hallituskauden mittainen peruspalveluohjelma perustuen pääministeri Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen ohjelman kirjaukseen. Peruspalveluohjelmaa tarkistettiin sen jälkeen vuosittain valtion kehyspäättöksen yhteydessä. Ohjelman tavoitteena on ollut peruspalvelujen saatavuuden edistäminen, keinojen selvittäminen peruspalvelujen rahoituksen kestäväksi ja tasapainoiseksi turvaamiseksi, kunnallisten tehtävien ja kuntien voimavarojen riittävyydestä huolehtiminen sekä kuntien velvoitteiden ja niiden rahoituksen tasapainottamisen toimenpiteiden arviointi. Sen avulla kehitetään peruspalveluja koskevan lainsäädännön ja rahoitusjärjestelmien kehittämisestä vastaavien ministeriöiden yhteistyötä sekä valtion ja kuntasektorin yhteistyötä. Peruspalveluohjelma sisältää arvion kuntien toimintaympäristön ja palvelujen kysynnän muutoksista, kuntatalouden kehitysarvion, kuntien tehtävien muutokset ohjelmakaudella sekä ohjelman kuntien tulojen ja menojen tasapainottamisen edellyttämistä toimenpiteistä. Kuntataloutta tarkastellaan ohjelmassa kokonaisuutena, osana julkista taloutta sekä kuntaryhmittäin.

Puitelain 11 §:n mukaan kuntien tehtäviä ja niiden rahoitusta käsittelevää peruspalveluohjelmaa kehitetään ja se tuli vakinaistaa osaksi lakiin perustuvaa valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä. Peruspalveluohjelman mukaisia taloudellisia ohjauskeinoja tuli kehittää nykyistä tehokkaammiksi.

Peruspalveluohjelman sisällön, valmisteluprosessin ja valmisteluorganisaation vakiinnuttua osaksi valtion talousarviomenettelyä sekä valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä peruspalveluohjelma vakinaistettiin puitelain mukaisesti vuoden 2008 alussa voimaan tulleella kuntalain muutoksella. Samassa yhteydessä lakisääteistettiin peruspalveluohjelmaan sisältyvät kehitysarviot valmistelevan kunnallistalouden ja – hallinnon neuvottelukunnan tehtävät. Neuvottelukunnan tehtävänä on mm. valmistella peruspalveluohjelmaan liittyvä kuntatalouden kehitysarvio sekä seurata, että peruspalveluohjelma otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön ja päätösten valmistelussa.

Peruspalveluohjelman tarkastelujakso on kehyskausi. Ohjelmaa täsmennetään vuosittaisella peruspalvelubudjetilla, joka laaditaan valtion talousarvioesityksen yhteydessä valtiovarainministeriön johdolla yhdessä opetus- sekä sosiaali- ja terveys- ja tarvittaessa muiden ministeriöiden sekä Suomen Kuntaliiton kanssa.

Peruspalveluohjelman taloudellisten ohjauskeinojen kehittäminen nykyistä tehokkaammiksi

Peruspalveluohjelman keskeinen sisältö määritellään kuntalaissa, jonka mukaan ohjelmassa:

- 1) arvioidaan kuntien toimintaympäristön ja palvelujen kysynnän muutokset;
- 2) arvioidaan kuntatalouden kehitys; kuntataloutta arvioidaan kokonaisuutena, osana julkista taloutta ja kuntaryhmittäin;
- 3) arvioidaan lakisääteisten tehtävien rahoitustarvetta, kehittämistä ja tuottavuuden lisäämistä;

4) arvioidaan kuntien tehtävien muutokset; sekä

5) tehdään ohjelma tulojen ja menojen tasapainottamisen edellyttämistä toimenpiteistä.

Peruspalvelubudjetissa arvioidaan kuntatalouden kehitys sekä valtion talousarvioesityksen vaikutukset kuntatalouteen.

Puitelain vaatimus peruspalveluohjelman yleisestä kehittämisestä toteutuu, kun valmisteluorganisaatio harkitsee vuosittain peruspalveluohjelman sisällön. Kehittämisvastuu on jatkuvaa. Peruspalveluohjelman valmistelusta vastaava ministeriryhmä käy keskustelun laadittavan ohjelman sisällöstä ja tekee päätökset sisällön kehittämisestä.

Vuonna 2008 valmistuneeseen peruspalveluohjelmaan 2009–2012 sisältyi peruspalvelujen tilaa koskeva arvio, joka valmisteltiin valtion ja kuntien yhteisessä prosessissa kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan arviointijaostossa. Tilaa koskeva arvio päivitettiin keväällä 2009 hyväksytyyn peruspalveluohjelmaan 2010–2013. Laajempi tila-arvio tehdään vuonna 2010 hyväksyttävään peruspalveluohjelmaan.

Peruspalveluohjelman valmistelussa on keväällä 2009 selvitetty vaihtoehtoja, joilla peruspalveluohjelman taloudellisia ohjauskeinoja voitaisiin kehittää nykyistä tehokkaammiksi. Vaihtoehtoja rajoittavat peruspalveluohjelman sitovuuden perustuslailliset reunaehdot, joiden mukaan ohjelma ei voi olla oikeudellisesti sitova eduskunnan budjettivallan suhteen eikä myöskään Suomen Kuntaliitto voi oikeudellisesti sitoutua ohjelmaan itsehallinnollisten kuntien puolesta. Taloudellisten ohjauskeinojen kehittämisessä tarkasteltiin myös vaihtoehtoa, jossa peruspalveluohjelmassa tehdään ohjelma kuntien tulojen ja menojen tasapainottamisen edellyttämistä toimenpiteistä. Toteuttaminen olisi mahdollista laatimalla peruspalveluohjelma sellaiseksi, että kuntatalous olisi valtakunnallisesti tasapainossa. Mikäli laskelmat osoittaisivat kuntatalouden alijäämää, tulisi ohjelma vastaavasti tasapainottaa jollakin kuntatalouteen vaikuttavalla tekijällä.

Vaihtoehtoista käytiin keskustelua ohjelman valmistelusta vastaavassa ministeriryhmässä. Ministeriryhmä piti menettelyä poliittisesti haastavana ja arvioi tällaisen menettelyn vaativan runsaasti jatkotyöstämistä. Tässä vaiheessa taloudellisten ohjauskeinojen kehittämisessä valittiin vaihtoehdoksi ohjelman sisällön kehittäminen informaatio-ohjauksen välinein. Tavoitteena on, että ohjelman valmistelutyössä pyritään löytämään kuntien ja valtion yhteisesti hyväksymiä mittareita. Näiden mittareiden avulla kuntia ohjataan kehittämään toimintaansa.

2.7.2 Valtionosuusuudistus

Vuoden 2010 alusta toteutettavassa valtionosuusuudistuksessa nykyiset sektorikohtaiset laskennalliset valtionosuudet yhdistetään ja keskitetään valtiovarainministeriöön hallitusohjelman edellyttämässä laajuudessa. Valtionosuusjärjestelmän perusrakenne säilyy nykyisellään, lukuun ottamatta muutoksia, jotka aiheutuvat esi- ja perusopetuksen valtionosuuksien muuttumisesta oppilasmääräperusteisuudesta ikäluokkapohjaisiksi.

Kuntien peruspalvelujen yleiseen valtionosuuteen yhdistetään sosiaali- ja terveystoimen, esi- ja perusopetuksen, yleisten kirjastojen, asukasperusteisesti rahoitetun taiteen perusopetuksen sekä kuntien yleisen kulttuuritoimen valtionosuudet sekä yleinen valtionosuus, verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus ja kuntien harkinnanvarainen rahoitusavustus. Uudistuksessa opetusministeriön hallinnonalalla kuitenkin säilyvät muille kuin oppivelvollisille järjestettävän perusopetuksen, lisäopetuksen, maahanmuuttajille järjestettävän perusopetukseen valmistavan opetuksen, ulkomailla järjestettävän perusopetuksen, vaikeasti

vammaisten perusopetuksen sekä sisäoppilaitosmuotoisesti järjestetyn perusopetuksen valtionosuudet.

Uudistuksen tarkoituksena oli valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistus puitelain 11 §:n ja hallitusohjelman linjausten mukaisesti. Uudistusta varten Valtion taloudellinen tutkimuskeskus arvioi laajasti nykyjärjestelmään sisältyviä valtionosuuden laskentaperusteita ja laati ehdotuksen uusista valtionosuuskriteereistä. Osa uusista kriteereistä olisi aiheuttanut huomattavan suuria kuntakohtaisia muutoksia valtionosuuksiin. Samanaikaisesti syksyllä 2008 yleinen taloustilanteen nopea heikkeneminen vaikutti myös kuntatalouden rahoitus pohjaa heikentävästi. Näistä syistä nähtiin tarpeelliseksi toteuttaa valtionosuuksien yhdistäminen siten, että valtionosuuden laskentaperusteisiin tehdään tässä vaiheessa vain valtionosuuksien yhdistämisestä aiheutuvat välttämättömät muutokset.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusperusteet ja yleinen valtionosuus säilyvät nykyperusteisina. Verotuloihin perustuvaa valtionosuuden tasausjärjestelmää ei muutettaisi. Esi- ja perusopetuksen valtionosuusjärjestelmä muuttuisi oppilas pohjaisesta ikäluokkaperusteiseksi ja pääosin valtionosuusperusteet säilyisivät nykyisinä. Koska esi- ja perusopetuksen valtionosuudet maksetaan jatkossa kunnille kunkin kunnan oppilasikäluokan perusteella, laissa säädetään esi- ja perusopetuksen järjestäjän oikeudesta saada kotikuntakorvaus oppilaan kotikunnalta silloin, kun oppilas saa opetusta muualla kuin omassa kunnassaan. Laissa säädetään, miten kotikuntakorvaus määräytyy.

Uutena kunnan peruspalvelujen valtionosuuden perusteena on erityisen harvan asutuksen, saaristokunnalle ja saamelaisten kotiseutualueen kunnille maksettava lisäosa. Vuonna 2010 tämä lisää 28 kunnan valtionosuuksia yhteensä noin 30 milj. eurolla, jonka mainittuna vuonna rahoittaa valtio. Tämän jälkeen ne rahoitetaan vähentämällä kuntien valtionosuuksia asukasta kohden vastaavalla määrällä.

Järjestelmämuutos toteutetaan kuntien ja valtion välillä ja kuntien kesken kustannusneutraalisti. Tämä merkitsee sitä, että valtionosuuksien kokonaismäärä ei uudistuksen johdosta muutu ja sitä, että kuntakohtaiset valtionosuusmuutokset eliminoidaan siirtymävaiheessa erillisellä korjauserällä.

Kunnan valtionosuus olisi nykyjärjestelmän tavoin olosuhdetekijöiden perusteella määräytyvien laskennallisten kustannusten ja taiteen perusopetuksen ja yleisen kulttuuritoimen määräytymisperusteiden sekä asukasta kohti lasketun tasasuuruksen omarahoitusosuuden erotus. Laissa säädettyä yhdistettyjen valtionosuuksien yhteinen valtionosuusprosentti kuvaa valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa koko maan tasolla, ei yksittäisten kuntien saamia valtionosuuksia. Valtionosuusprosenttia muutetaan nykyiseen tapaan vain tarkistettaessa määrävuosin valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa sekä kuntien mahdollisten tehtävien laadun ja laajuuden muutosten vuoksi. Kustannustenjaon tarkistamista ja valtionosuuden indeksitarkistusta koskevat säännökset eivät muutu.

Kuntien harkinnanvarainen rahoitusavustus muuttuu valtionosuuden harkinnanvaraiseksi korotukseksi ja sen määräraha sisällytetään yhdistettyyn valtionosuusmomenttiin. Harkinnanvarainen korotus rahoitetaan vähentämällä vuosittain kaikkien kuntien valtionosuuksia yhtä suurella asukaskohtaisella euromäärällä.

Laskennallisten valtionosuuksien yhdistämisen ulkopuolelle jäävissä valtion ja kuntien välisessä kustannustenjaossa mukana olevissa toisen asteen koulutuksessa ja ammattikorkeakouluissa säilyy oma nykyinen valtionosuusprosentti.

Hallinnonaloittainen valtionosuuksien yhdistäminen ei koske valtionavustuksia ja kehittämishankkeiden rahoitusta. Nämä jäävät edelleen sosiaali- ja terveysministeriön ja opetusministeriön pääluokkiin. Kukin ministeriö käsittelee edelleen oman hallinnonalansa toiminta-

ja taloussuunnitelmat, palveluiden sisältöä määrittelevään toiminnalliseen lainsäädäntöön liittyvät asiat, hallintoasiat sekä mm. toimialansa laitoksia koskevat asiat. Opetusministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö asettavat omaa hallinnonalaansa koskevat toiminnalliset tavoitteet ja ne esitetään valtion talousarvioesityksessä ja raportoidaan valtion tilinpäätöskertomuksessa näiden hallinnonalojen kohdalla sekä tarvittavilta osin valtiovarainministeriön pääluokassa yhdistetyn valtionosuusmomentin kohdalla.

Uudistuksella ei ole nykyiseen valtionosuusjärjestelmään verrattuna olennaisia muutosvaikutuksia valtionosuuksiin kuntien yhdistyessä. Siten kuntien yhdistyminen aiheuttaa uudeksikin järjestelmässä jonkin verran valtionosuuksien muutoksia verrattuna tilanteeseen, jossa kunnat eivät yhdistyisi. Mikäli valtionosuudet vähenevät, kompensoidaan vähennys viitenä vuotena täysimääräisesti. Kuntien yhteistoiminnan järjestämiseen uudistuksella ei ole nykyjärjestelmästä poikkeavia muutosvaikutuksia.

2.7.3 Valtion ja kuntien tehtävänjako

Puitelain 8 §:ssä säädettiin tavoitteesta siirtää erät kuntien tehtävät ja rahoitusvastuut valtiolle. Tehtävissä tai niiden rahoituksen siirtämisessä oli kyse luonteeltaan sellaisista siirroista, joilla pyritään oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden toteutumiseen tai sellaisten tehtävien rahoitusvastuun siirtoon, jossa ei ole kyse asukkaille järjestettävistä palveluista. Siirroista säädettiin perustuslain 121 §:n 2 momentin vaatimuksen mukaisesti erityislainsäädäntöä muuttamalla. Siirrot toteutettiin kunta-valtio -suhteessa kustannusneutraalisti siten, että tehtävien siirrot kunnilta valtiolle otettiin huomioon kuntien valtionosuusprosenttia alentavana tekijänä (laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 18 §:n muuttamisesta 855/2008, voimaan 1.1.2009).

Kunnilta valtiolle siirretyt tehtävät

Kaikissa mainituissa lakimuutoksissa säädettiin siirrettävän henkilöstön asemasta yhdenmukaisin perustein. Siirrettävä henkilöstö nimitettiin suostumuksellaan uuden työnantajan virkaan tai työ sopimussuhteeseen. Kunnallisten virka- ja työehtosopimusten soveltaminen lakasi siirtymähetkellä ja tällöin ryhdyttiin soveltamaan uuden työnantajan virka- ja työehtosopimuksia. Siirtyvä henkilö säilytti sen euromääräisen palkan, joka hänellä oli siirtymähetkellä. Oikeus kunnallisen eläkelain mukaiseen lisäeläkeosuuteen säilytettiin, vaikka henkilöstön työnantaja vaihtui. Viiden vuoden irtisanomissuoja koski kuitenkin vain elatustuki-tehtävien siirtoa.

1) Kuluttajaneuvonta

Lailla kuluttajaneuvonnasta (800/2008) korvattiin kuluttajaneuvonnan järjestämisestä kunnassa annettu laki. Kuluttajaneuvonta on ollut 1.1.2009 lukien valtion rahoittamaa ja järjestämää toimintaa. Kuluttajaneuvonnan johto, ohjaus ja valvonta kuuluvat Kuluttajavirastolle ja kuluttajaneuvonta on säädetty maistraattien tehtäväksi. Kunnissa kuluttajaneuvontaa hoitavat henkilöt on siirretty maistraattien palvelukseen. Valtiovarainministeriö määrää ne maistraatit, joissa kuluttajaneuvontaa hoidetaan. Ensimmäisistä maistraatti järjestää tehtävien hoidon nimeämällä neuvoja toimipisteisiinsä, mutta se voi myös hankkia kuluttajaneuvonnan palvelut sopivalta palvelujen tuottajalta.

2) Elatustuen toimeenpanotehtävät

Elatustukilaki (580/2008) tuli voimaan 1.4.2009, ja sillä kumottiin elatusturvalaki (671/1998). Elatustukilailla siirrettiin elatustuen toimeenpanoon liittyvät tehtävät kunnilta Kansaneläkelaitokselle 1.4.2009 lukien. Elatustukilain mukaan Kansaneläke-

laitoksen palvelukseen siirtyvän henkilöstön määrän ratkaisee Kansaneläkelaitos neuvoteltuaan kuntasektoria edustavan tahon kanssa. Lakiin sisältyy siirtymäsäännöksiä koskien henkilöstön asemaa, elatustuen maksamista, takautumissaatavaa ja siirtymävaiheeseen liittyvää asioiden käsittelyä.

Elatustuen toimeenpanon ja elatusavun perinnän Kansaneläkelaitokselle siirtämisen jälkeen kunnille jäivät edelleen elatusavun vahvistamiseen liittyvät tehtävät. Kuntien palvelukseen jääneellä elatusturvalain mukaisia tehtäviä hoitaneella henkilöstöllä sekä Kansaneläkelaitoksen palvelukseen siirtyneellä henkilöstöllä kokonaisuudessaan on elatustukilain mukaan viiden vuoden irtisanomissuoja taloudellisin tai tuotannollisin irtisanomisperustein.

3) Holhoustoimen edunvalvontatehtävät

Uusi laki holhoustoimen edunvalvontapalvelujen järjestämisestä (575/2008) tuli voimaan 1.1.2009. Lain siirtymäsäännösten mukaan yleisellä edunvalvojalla lain voimaantullessa olleet tehtävät siirtyivät valtion oikeusaputoimistoille 1.2.2009, jollei ajankohdasta ole toisin sovittu. Tehtävät siirtyvät valtion oikeusaputoimistoille kuitenkin viimeistään 1.4.2009. Kunnissa holhoustoimen edunvalvontapalveluja hoitavat siirrettiin valtion oikeusaputoimistojen palvelukseen.

Valtion rahoitettavaksi siirretyt kustannukset

Valtion rahoitettavaksi siirretyt kustannukset koskivat kustannuksia niiden henkilöiden terveyden- ja sairaanhoidosta, joiden terveydenhuollon antamisesta tai kustantamisesta Suomen valtio on vastuussa Euroopan unionin lainsäädännön tai Suomen solmiman kansainvälisen sopimuksen nojalla sekä kustannuksia lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvistä selvityksistä sekä oikeuspsykiatrisista tutkimuksista ja selvityksistä.

Sairausvakuutuslakia muutettiin vuoden 2008 alusta lukien (1203/2007). Sairaanhoidopiirit ja kuntien ja kuntayhtymien terveyskeskukset saavat korvauksen järjestämistään ja kustantamistaan sairaanhoidopalveluista, joiden järjestäminen ja kustantaminen perustuu EY-lainsäädäntöön tai muuhun Suomea sitovaan sosiaaliturva- tai sairaanhoitosopimukseen. Korvauksen sairaanhoidopiirille ja terveyskeskukselle maksaa Kansaneläkelaitos.

Lailla lapsen kohdistuneen seksuaalirikoksen selvittämisen järjestämisestä (1009/2008) siirrettiin poliisin, syyttäjän tai tuomioistuimen pyytämät ja terveydenhuollossa tehtävän lapsen seksuaalisen hyväksikäytön epäilyn selvittämisen kustannukset kunnilta valtiolle. Laki tuli voimaan 1.1.2009.

Rahoitusvastuun siirto kunnilta valtiolle toteutettiin kustannusneutraalisti. Valtion vuoden 2009 talousarvioon otettiin 4 miljoonan euron arviomääräraha lapsen seksuaalista hyväksikäyttöä koskevien tutkimusten korvaamiseen kunnille ja vastaava määräraha vähennettiin kuntien valtionosuuksista.

2.7.4 Peruspalveluohjelmaa, valtion ja kuntien tehtävänjakoa ja valtionosuusuudistusta koskevat johtopäätökset

Peruspalveluohjelmamenettely on puitelain mukaisesti vakinaistettu ja valtionosuusuudistuksesta annettu hallituksen esitys (HE 174/2009), jonka mukaisesti vuoden 2010 alussa nykyiset sektorikohtaiset laskennalliset valtionosuudet yhdistetään. Valtionosuuksien yhdistäminen toteutetaan siten, että valtionosuuden laskentaperusteisiin tehdään tässä vaiheessa vain valtionosuuksien yhdistämisestä aiheutuvat välttämättömät muutokset. Valtiovarainmi-

nisteriön hallinnonalalle keskitettyyn valtionosuuteen tehdään korotukset kunnan harvan asutuksen, saamenkielisen väestön ja saaristoisuuden perusteella.

Valtion ja kuntien tehtävänjako on jo pitkään ollut pääpiirteissään selkeä. Uusimmat muutokset tehtävänjakoon on edellä mainittujen yksittäisten tehtävien osalta tehty vuoden 2009 alusta lukien. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen alkuvaiheessa käytiin laajasti läpi eri mahdollisuudet tehtävien siirtoon kunnilta valtiolle. Harkittavana olivat mm. erikoissairaanhoidon, pelastustoimen alueiden sekä ammattikorkeakoulujen tehtävien siirto kunnilta valtiolle, mutta tuolloin erityisesti kuntasektori katsoi, etteivät tehtävien siirrot em. kokonaisuuksien osalta ole tarpeellisia. Tällöin arvioitiin, että valtion ja kuntien tehtäväjako tulee vuoden 2009 alussa tehtyjen muutosten johdosta olemaan riittävän selkeä.

2.8 Yhteispalvelu ja tietojärjestelmien kehittäminen

2.8.1 Yhteispalvelu

Puitelain 12 §:ssä edellytetään, että valtio ja kunnat kehittävät ja ottavat käyttöön tieto- ja viestintätekniisiä ratkaisuja hyödyntävän organisaatio- ja hallinnonalarajat ylittävän yhteispalvelumallin. Tämä perustuu hallituksen eduskunnalle 7.4.2005 antamaan keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuutta ja kehittämistarpeita koskevaan selontekoon sekä selonteon toimeenpanosuunnitelmaan. Hallintonselonteon linjausten mukaisesti sisäasiainministeriö asetti 26.1.2006 yhteispalvelun tehostamishankkeen.

Yhteispalvelun tehostamishanke

Puitelain tullessa voimaan oli sisäasiainministeriön asettama yhteispalvelun tehostamishanke (1/2006—1/2008) jo käynnissä. Hankkeen asettaminen perustui hallintonselonteon toimenpide-ehdotukseen yhteispalvelun kehittämiseksi ja asettamisessa otettiin myös huomioon tuottavuusvaatimukset. Valtion palvelujentuottajien selvittäessä omaa palvelutuotantoaan ja -verkkoaan tuottavuusnäkökulmasta yhteispalvelusta tuli keino palvelujen saatavuuden turvaamiseksi. Palvelujen kokoaminen yhteispalveluperiaatteelle on tarkoituksenmukaista ja taloudellista sekä asiakkaan että palveluntuottajan näkökulmasta. Hankkeen tavoitteena oli turvata palvelujen saatavuus ja tehostaa toimintaa siirtämällä asiakaspalvelut yhteisesti annettavaksi ja tehostamalla asiakaspalveluhenkilöstön käyttöä. Tässä tarkoitettuja asiakaspalvelutehtäviä ovat lähinnä asioiden vireille paneminen ja neuvonta. Pidemmän tähtäimen tavoitteena on, että asiakas saa päätöksen sähköisesti, postitse tai yhteisen asiakaspalvelupisteen kautta.

Tehostamishankkeen toiminta ja suositukset

Hankkeen aikana tuli voimaan uusi laki julkisen hallinnon yhteispalvelusta (223/2007). Lain määritelmien mukaan yhteispalvelua on toiminta, jossa yksi viranomainen hoitaa toisen avustavia asiakaspalvelutehtäviä yhteispalvelusopimuksen nojalla. Käytännössä sanaa ”yhteispalvelu” käytetään kuvaamaan myös muunlaisia yhteisiä asiakaspalvelujärjestelyjä.

Hankkeessa kehitettiin em. lain mukaisesti uusi yhteispalvelun toimintamalli, joka sisältää mm. mallisopimuksen, yhteispalvelun palveluvalikoiman, kustannusten jaon periaatteet, laatuvaatimukset, sähköisen ajanvarausjärjestelmän, lainsäädännön ja yhteispalveluhenkilöstön koulutuksen sekä henkilöstön asemaa koskevat periaatteet. Hankkeessa annettiin myös suosituksia tietotekniikan hyödyntämisestä, koulutuksen järjestämisestä ja henkilöstöä koskevasta menettelyistä yhteispalvelussa ja siihen siirryttäessä.

Hankkeessa määriteltiin yhteispalvelun vakiopalvelut erikseen maistraateille, poliisille, työvoimatoimistoille, verohallinnolle ja Kansaneläkelaitokselle. Kuntien osalta koottu tehtävä-

luettelo on viitteellinen. Hankkeessa suositellaan, että kukin toimija yhteispalveluun osallistuessaan ja yhteispalvelusopimuksia tehtäessä tarjoaisi yhteispalveluna vähintään vakiopalvelulistauksen mukaiset palvelut. Lisäksi suositellaan, että poliisin, maistraatin ja Kansaneläkelaitoksen yhteispalvelutehtävien kustannustenjakoa tehdään suoritehinnoitteluna. Hanke valmisteli maksujen suuruuden omakustannushintaperiaatteen mukaisesti ja osapuolet ylläpitävät tämän mukaista suositustaan aina hintojen muuttuessa. Verohallinnon ja työhallinnon osalta suositellaan, että teknisen tuen osuus vakiopalveluissa arvioidaan esimerkiksi asukasmäärän ja arvioidun asiakasmäärän mukaan ja viranomaisen maksaa kyseisen osuuden toimeksi saajalle.

Hankkeen yhtenä merkittävänä työtapana oli uuden mallisen yhteispalvelun pilotointi erilaisissa ympäristöissä. Tavoitteena oli kartoittaa, voidaanko valtion lakkautettavia palveluita säilyttää kunnissa yhteispalvelun avulla ja muokata palveluvalikoimaa. Toistaiseksi piloteista on kokemusta kertynyt lähinnä uuden mallisen yhteispalvelun valmistelusta. Kuitenkin voidaan jo sanoa, että tehostamishankkeessa määritellyt vakiopalvelut eivät ole riittäviä ja palveluvalikoimaa tulisi laajentaa.

Hanke ei ole voinut määritellä kunnille vakiopalveluvalikoimaa tai kustannustenjakomallia yhtä selkeästi kuin valtion paikallishallinnolle ja Kelalle. Kunnat ovat yhteispalvelutoimijoina kuitenkin suurin yksittäinen ryhmä myös tulevaisuudessa. Yhteispalvelun merkitys myös kuntien omien palveluiden jakelukanavana on kasvanut kunta- ja palvelurakenteen muutoksissa.

Selvitys julkisten asiakaspalvelujen kehittämiseksi ja yhteispalvelun laajentamishanke

Edellä mainituista syistä ja julkisten asiakaspalvelujen saatavuuden varmistamiseksi todettiin tarpeelliseksi luoda käyttöön uusia toimintamalleja. Yhteispalvelun kehittämistä ja julkisten palvelujen uusia järjestämistapoja koskeneen, kesäkuussa 2008 valmistuneen selvityksen johdosta valtiovarainministeriö asetti yhteispalvelun laajentamishankkeen (12/2008–5/2010). Hankkeessa jatkovalmistellaan ja saatetaan käyttöön selvityksen ehdotuksia. Tavoitteena on lisätä yhteispalvelupisteiden määrää, laajentaa olemassa olevien yhteispalvelupisteiden palveluvalikoimaa sekä yhteispalvelun menettelytapoja ja luoda uusia työvälineitä. Toteutuksessa huomioidaan eräiden tukitoimintojen alueellistamista selvittävän työryhmän työ neuvontapuhelimen osalta ja SADE-hankkeen (julkisen hallinnon ja julkisten palvelujen sähköisen asioinnin kehittämislinjaukset ja toimenpidesuunnitelma) työ.

Hankkeessa valmistellaan mm. tietotekniikkaan nojautuvan etäasioinnin käytännön toteuttamista. Tavoitteena on, että yhteispalvelupisteiden tekninen käyttöliittymä mahdollistaa vaativienkin asiantuntijapalveluiden tarjoamisen yhteispalvelussa. Se mahdollistaa myös etätulkkauksen niin viittoma- kuin muillakin kielillä. Lisäksi valmistellaan menettelytavat järjestelmään, jossa tulkkausta voidaan järjestää paikkariippumattomasti.

Yhteispalvelun laajentamishankkeen myötä aloitettiin uusien yhteispalvelupisteiden perustamisneuvottelut, tai olemassa olevien yhteispalvelupisteiden palveluvalikoiman laajentamisneuvottelut yli sadassa kunnassa.

Yhteispalvelun rahoitukseen liittyen hankkeessa selvitetään mahdollisuudet kohdistaa kunnille valtionapua yhteispalvelutoimistojen ylläpitämiseen. Myös valtion toimijoiden osalta selvitetään mahdollisuus yhteiseen ja yleiseen rahoitusosuuteen, joka vähentäisi sopimisen tarvetta ja päällekkäistä kustannusten arviointia.

2.8.2 Yhteiset standardit sekä yhteentoimivuuden ja tietojärjestelmien kehittäminen

Puitelain 12 §:ssä edellytetään, että valtio ja kunnat laativat yhteisiä standardeja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden varmistamiseksi ja edistävät yhdessä uusien tietohallinnon järjestelmien ja toteuttamistapojen sekä sähköisten palvelujen käyttöönottoa.

Hallitus hyväksyi maaliskuussa 2009 sähköisen asioinnin ja tietoyhteiskuntakehityksen vauhdittamista koskevan kannanoton, jonka mukaan hallitus vauhdittaa Suomen tietoyhteiskuntakehitystä ja sähköisten asiointipalveluiden leviämistä kolmella toimintakokonaisuudella: jatkamalla Arjen tietoyhteiskuntaohjelmaa, käynnistämällä Sähköisen asioinnin ja demokratian ohjelman sekä uudelleen organisoimalla julkisten tietojärjestelmien määrittely, hankinta ja ylläpito.

Kannanottoon perustuen valtiovarainministeriö asetti huhtikuussa 2009 Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman (SADe-ohjelman). Ohjelman tavoitteena on edistää sähköistä asiointia siten, että kansalaisten ja yritysten sähköinen asiointi on mahdollista vuoteen 2013 mennessä kattaa kaikki keskeiset palvelut. Kansalaisten ja yritysten palveluille luodaan yhtenäisesti asiakasrajapinnat eri tahojen tuottamiin julkisiin palveluihin. Tavoitteena on myös koko julkisen hallinnon (valtio, kunnat, Kela) tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kehittäminen.

Hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi 16.6.2009 SADe-ohjelman käynnistämiseen liittyviä toimenpiteitä, jotka koskevat sähköisen asioinnin ja demokratian palvelukokonaisuuksien kehittämistä ja käyttöönottoa, valtion konsernimaisen tietohallintotoiminnan ohjauksen ja johtamisen terävöittämistä sekä kuntien ja valtion tietojärjestelmäyhteistyön organisointia.

SADe-ohjelman kehittämistyön keskeisenä tavoitteena on aikaansaada laajuudeltaan kattava julkisen hallinnon palveluprosessien ja niitä tukevien sähköisten asiointipalveluiden kokonaisuus. Ohjelmaan sisällytetään arviolta 10–12 hallinnon rajat ylittävää sähköisen asioinnin palvelukokonaisuushanketta, jotka liittyvät keskeisiin kansalaisten ja yritysten elämäntilanteisiin ja -tarpeisiin. Palvelukokonaisuuksien valinnassa painotetaan valintakriteerinä kuntien tuottavuusvaikutuksia.

SADe-ohjelman käyttöön tulevasta määrärahasta 50 prosenttia kootaan määrärahasiirroin kuntien valtionosuuksista ja 50 prosenttia muilta valtion budjetin momenteilta.

Kuntien ja valtion yhteisten tietojärjestelmäpalveluiden tuottamiseen liittyvä valtiokonttoria koskeva lakimuutos tuli voimaan 20.5.2009. Valtiokonttori voi nyt tarjota koko julkiselle hallinnolle tietoyhteiskunnan edistämiseen liittyviä sähköisiä asioinnin ja hallinnon tukipalveluja. Järjestely mahdollistaa julkisen hallinnon sähköisessä asiointissa sekä viranomaisten toiminnassaan tarvitsemien yhteisten sähköisten tukipalvelujen keskitetyn tuottamisen. Viranomaisten liittyminen tukipalvelun käyttäjäksi on vapaaehtoista. Valtioneuvoston asetus valtiokonttorin tarjoamista sähköisen asioinnin ja hallinnon tukipalveluista annettiin 4.6.2009.

JHS-järjestelmä ja sen kehittäminen

Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan (JUHTA) puitteissa toimiva JHS-järjestelmä on olemassa olevista suositusjärjestelmistä lähimpänä puitelakiin kirjattua standardointia. JHS-järjestelmän mukaiset suositukset koskevat valtion- ja kunnallishallinnon tietohallintoa. Järjestelmän tavoitteena on parantaa tietojärjestelmien ja niiden tietojen yh-

teen toimivuutta, luoda edellytykset hallinto- ja sektorirajoista riippumattomalle toimintojen kehittämiselle sekä tehostaa olemassa olevan tiedon hyödyntämistä.

Tieto- ja viestintätekniikan hyödyntämistä koskevaa informaatio-ohjausta valtiovarainministeriön ohella antavat muut ministeriöt, mm. sosiaali- ja terveysministeriö, mutta ohjeiden ja suositusten antaminen ei ole täysin koordinoitua. Kuntien kannalta toinen merkittävä suositus- ja ohjejärjestelmä on valtionhallinnon tietoturvallisuuden johtoryhmän (VAHTI) suositus- ja ohjeistustoiminta. Käytännössä näitä valtionhallinnolle suunnattuja ohjeistuksia ja suosituksia noudatetaan myös kuntasektorilla.

Arvostetun JHS-järjestelmän tulisi antaa nykyistä sitovampia suosituksia, joilla julkisen hallinnon tietohallinnon yhtenäiset toimintatavat toteutuisivat paremmin. Puitelain mukaisia, standardinomaisia suosituksia on tällä hetkellä hyvin vähän eikä hyödyntämisaste ole korkea. Tutkittua tietoa ei ole siitä, kuinka paljon suosituksia käytetään hyödyksi tietojärjestelmäkehitystyössä tai missä määrin nykyinen suosituskanta on vastannut kuntien tarpeita.

JHS-järjestelmän kehittämisestä linjattiin SAden hankkeen yhteydessä, että julkisen hallinnon IT-toiminnan informaatio-ohjausta kehitetään kokonaisvaltaisemmaksi JHS-järjestelmää käyttäen. JHS-työn uudelleenorganisointi käynnistetään vuoden 2009 aikana siten, että määritellään uudelleen toiminnan painopisteet, tärkeimmät kohdealueet ja organisoidaan valmistelun tuki. Lisäksi selvitetään järjestelmän suhde rinnakkaisiin suositus- ja ohjejärjestelmiin. Suositusten sitovuutta pyritään myös lisäämään osana lainsäädäntöohjausta.

KuntaIT-toiminta: tavoitteet, toiminta ja hankkeet

Hallituskaudella 2003–2007 käynnistettiin valtion tietohallinnon konsernimaaisen ohjauksen kehittäminen ja perustettiin sekä valtion IT-toiminnan johtamisyksikkö (ValtIT) että kuntien tietohallintoyhteistyön koordinoitua varten KuntaIT-yksikkö (määräajaksi 1.10.2006–31.12.2009). KuntaIT-toiminnan tavoitteena on tieto- ja viestintätekniikan avulla tuottaa kansallisesti yhteen toimivia, asiakaslähtöisiä ja tuloksellisuutta lisääviä palveluja ja palvelukokonaisuuksia koko kuntasektorin käyttöön. KuntaIT:n hankerahoitus on 5 miljoonaa euroa / vuosi ja sen toimintaa ohjaa julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta (JUHTA).

Kuntasektorin toimijoiden ja toiminnan eri tasojen välistä toimintaa tukevien toimintamallien ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus on perusedellytys saumattomien palveluketjujen muodostamiseksi. Yhteentoimivuuden edistäminen on jakautunut kolmeen osakokonaisuuteen: 1) Yhteisten arkkitehtuurilinjausten ja -menetelmien kehittämiseen, 2) Suositus- ja standardointitoimintaan, 3) Linjauksille ja suosituksiin perustuva palveluiden kehittämiseen.

Koko julkisen hallinnon tasoiset yhteentoimivuuden edistämisen toimenpiteet ja niihin liittyvät ohjauskeinojen rakentaminen sisältyvät keväällä käynnistyneen SAden ohjelman toimeksiantoon.

Arkkitehtuurilinjausten osalta KuntaIT on yhdessä suurten kaupunkien kanssa määritellyt yhteisen tavoitetilan kuntasektorin palvelukeskeisestä arkkitehtuurista (SOA) ja teknologialinjauksista sekä muodostanut kuntasektorin käyttöön ValtIT:n arkkitehtuurien suunnittelu-, kehittämis- ja kuvausvälineistöjä yhteisen kielen muodostamiseksi toiminnan kehittäjien ja ratkaisuiden toteuttajien välille.

Yhteentoimivuutta ja sen kehittämistä hidastavia osatekijöitä kuntasektorilla ovat kehittämistyöhön käytettyjen resurssien ja tuotannon tekijöiden rajallisuus ja hajautuminen sekä nykyisestä kehittämisen toimintaympäristön suljetut ja monoliittiset tietojärjestelmät. Yh-

teentoimivuuden kehittäminen edellyttää jatkossa kuntasektorin tärkeimpien viitearkkitehtuurien yhteistä toteuttamista ja sidosarkkitehtuurien toteutusmallin muutosta. KuntaIT toiminnan tavoitteena on kehittää edelleen kohdearkkitehtuurien linjauksia ja suosituksia. Laajempien viitearkkitehtuurien muodostaminen ja niiden sitovuuden varmistaminen vaatisi määritellyn arkkitehtuurin vahvistamista toimintaa ohjaavilta tahoilta ja ohjaavan tahon nimeämistä.

Keskeinen painopiste KuntaIT-toiminnassa on ollut laajojen kunnallisen palvelutoiminnan kehittämiseen tähtäävien hankekokonaisuuksien muodostaminen ja toteuttaminen yhteistyössä kuntatoimijoiden kanssa. KuntaIT:n hankekokonaisuudet keskittyvät tällä hetkellä tietojohdamisen ja kuntajohdon raportoinnin (TotIT, SoTe-tietojohdaminen), kuntien asiakaspalvelun toimintamallin kehittämiseen (Asiakaspalvelukeskus – ASPA) sekä KuntaIT kehittäjäverkostotyön pohjalta muodostettuihin laaja-alaisiin palvelualuehankkeisiin (Kohti kumppanuutta – lapsiperheiden ja nuorten rajattomat palvelut, Kunnan rakennetun ympäristön sähköiset palvelut, Valtakunnallinen kunta-alan rekrytointi- ja sijaisratkaisu Kuntarekry sekä Kilpailutuksen välineet kunnille ja valtiolle).

KuntaIT toimintaan sisältyvissä palveluiden kehittämishankkeissa yhteen toimivuutta pyritään edistämään toteuttamalla toimiala-/sektoriinriippumattomia poikkihallinnollisia palvelukokonaisuuksia, joiden tekniset toteutukset perustuvat yhteisesti sovittuihin arkkitehtuurilinjauksiin, olemassa oleviin suosituksiin ja hyviin käytäntöihin sekä yleisesti käytössä oleviin standardeihin.

2.8.3 Puitelain 12 §:ää koskevat johtopäätökset

Yhteispalvelulakia (223/2007) sovelletaan valtion viranomaisille, kunnallisille viranomaisille ja Kansaneläkelaitokselle kuuluvien avustavien asiakaspalvelutehtävien järjestämiseen ja hoitamiseen yhteistyönä. Yhteispalvelulle on luotu em. lakiin perustuva toimintamalli suosituksineen. Uuden mallin jalkauttaminen on käynnissä alue- ja paikallistasolla; yhteispalvelusopimuksia on uusittu lain mukaisiksi ja palveluvalikoimia on yhdenmukaistettu.

Kolmannen sektorin toimijoilla julkisen hallinnon palvelujen tarjoamisessa tulee olemaan suuri merkitys harvaan asutuilla seuduilla ja alueilla, joilla ei ole lainkaan julkisen hallinnon asiakaspalveluja. Siksi mahdollisuutta, että järjestöt voisivat hoitaa julkishallinnon avustavia asiakaspalvelutehtäviä (lomakkeiden jakelu, yleisneuvonta) yhteispalvelusopimuksen nojalla, tulee selvittää. Erityisesti harvaan asutuilla seuduilla ja alueilla, joilla ei ole lainkaan julkishallinnon asiakaspalvelua, tämä olisi tärkeää. Vastaava ehdotus sisältyy myös maaseutupoliittisen selonteon linjauksiin. Selvitys voitaisiin toteuttaa yhteistyönä valtiovarainministeriön, oikeusministeriön, Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan sekä Maaseutupoliittisen yhteistyöryhmän kesken.

Hankkeen edetessä on käynyt selväksi, että paikallistasolla kuntien ja valtion palvelujen tuottajien edustajat suhtautuvat asiakaspalvelujen saannin turvaamiseen yhteispalvelun avulla vaihtelevasti. Keskushallinnossa on myönteinen suhtautuminen yhteispalveluun, mutta se ei aina saa aikaan merkittävää ohjausvaikutusta. Myös eri organisaatioiden toimintakulttuureilla ja arvoilla näyttää olevan merkitystä suhtautumisessa asiakaspalvelujen tarjontaan.

Yhteispalvelun laajentamishankkeen toimikausi päättyy 31.5.2010. Laajentamishankkeen loppuraporttiin toukokuussa 2010 tullaan kirjaamaan tarkemmin hankkeen tulokset sekä niistä aiheutuvat johtopäätökset ja suositukset. Myös peruspalvelujen arviointiraportissa käsitellään yhteispalvelun toteutumista paikallistasolla. Yhteispalvelujen järjestämisestä kunnille aiheutuvien kustannusten korvaamiseksi ehdotettiin valtion vuoden 2010 talousarvioletyksessä myönnettäväksi miljoona euroa. Tämä vähennetään kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta.

Puitelain edellyttämää valtion ja kuntien yhteistä tietojärjestelmien yhteentoimivuuteen tähtäävää standardointia on vahvistettu ja JHS-toiminnan resursseja on lisätty. Vuonna 2006 käynnistetyssä KuntaIT-toiminnassa yhteentoimivuuden kehittäminen on ollut keskeinen painopiste ja ensimmäisiä linjauksia kuntien arkkitehtuurivalinnoista ja -linjauksista on valmistunut. Kuntien palvelutoiminnan kehittämiseksi KuntaIT-toiminnassa on käynnissä useita laajoja kehittämishankkeita.

Hallitus hyväksyi 6.3.2009 kannanoton sähköisen asioinnin ja tietoyhteiskuntakehityksen vauhdittamiseksi, jonka pohjalta valtiovarainministeriö asetti 14.4.2009 Sähköisen Asioinnin ja Demokratian vauhdittamisohjelman. Tavoitteena on edistää hallituksen kannanoton mukaisesti sähköistä asiointia siten, että se kattaa vuoteen 2013 mennessä kaikki keskeiset palvelut. Osana ohjelman toteuttamista on käynnistynyt toimintamallin valmistelu valtion ja kuntien yhteisten tietojärjestelmäpalveluiden järjestämiseksi. Hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi 16.6.2009 SAdE-ohjelman toteuttamiseen liittyvien toimenpiteiden käynnistämistä. Valtion ja kuntien yhteisten sähköisten asiointipalvelujen ja tietojärjestelmäratkaisujen suunnitteluun ja hankintaan ehdotettiin valtion vuoden 2010 talousarvioesityksessä myönnettäväksi 5 miljoonaa euroa. Määrärahalla toteutetaan SAdE-ohjelman linjauksen mukaisesti valtion ja kuntien yhteisiä hankkeita tavoitteena tuottavuuden edistäminen julkisessa hallinnossa.

Kuntien ja valtion yhteisten tietojärjestelmäpalveluiden tuottamiseen liittyvä valtiokonttoria koskeva lakimuutos tuli voimaan 20.5.2009, minkä johdosta valtiokonttori voi tarjota koko julkiselle hallinnolle tietoyhteiskunnan edistämiseen liittyviä sähköisiä asioinnin ja hallinnon tukipalveluja. Järjestely mahdollistaa julkisen hallinnon sähköisessä asiointissa sekä viranomaisten toiminnassaan tarvitsemien yhteisten sähköisten tukipalvelujen keskitetyn tuottamisen.

Myös Sitran Kuntaohjelmassa (2009–2013) on tavoitteena kehittää kuntapalvelujen tuottamismalleja vastaamaan väestön ikääntymisen, alueellisen eriytymisen ja työvoimapulan asettamiin haasteisiin. Ohjelmassa selvitetään mm. kuntien tuottavuuden nostamisen mahdollisuuksia tietotekniikan ja tukipalveluiden tehostamisen avulla, kokoamalla kunta-alan itsekä henkilöstö- ja taloushallintopalveluja valtakunnallisiin palvelukeskuksiin.

Tietojärjestelmähankkeiden ja -ratkaisujen merkitys mm. tuottavuuden kehittymisen näkökulmasta on merkittävä. Näiden ratkaisujen samoin kuin puitelain edellyttämän yhteentoimivuuden edistämiseen koko julkisen hallinnon tasolla tulee panostaa jatkossakin.

2.9 Uudistuksen vaikutukset palvelujen tuotantotapojen ja organisoinnin kehittämiseen

2.9.1 Tapahtunut kehitys sekä palvelujen tuotantotapoja ja organisointia koskevat johtopäätökset

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhtenä tavoitteena on kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, mitä edellyttää myös palvelujen laadun ja saatavuuden turvaaminen. Palvelujen uudistaminen ja rakennemuutokset ovat tarpeen siksi, että julkisrahoitteiset hyvinvointipalvelut on kyettävä järjestämään ja tuottamaan niukemman talouskasvun ja verotulokehityksen oloissa. Samaan aikaan kuntalaisten tarpeet ja odotukset palveluja kohtaan kasvavat.

Palvelujen kehittäminen kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä on käynnistynyt, mutta työ on vasta alussa. Esimerkiksi liitospäätöksiä tehneiden kuntien palvelujen tuotantotapojen kehityksestä ei ole vielä ollut saatavissa riittävästi tietoa. Toistaiseksi rakenteelliset ratkaisut ovat olleet uudistuksen keskiössä ja uudistuksen vaikutuksia palvelujen tuotantotapojen ja

organisoinnin kehittämiseen voidaan arvioida laajemmin vasta puitelain voimassaoloajan päätyttyä. Palveluverkon kehittämistä tarkastellaan nyt monin paikoin isompina kokonaisuuksina, mutta toimenpiteet ovat vasta suunnittelu- ja käynnistysvaiheessa. Tällä hetkellä kenttä näyttäytyy pirstaleisena ja osin rajoiltaan päällekkäisenä. Palvelujärjestelmän kehittämisessä keskeistä on siirtyä irrallisista kehittämisprojekteista pysyviin toimintamalleihin. Muutos on kuitenkin suuri haaste kuntapalvelujen ja johtamisen järjestelmille. Kehittäminen tulee kytkeä tiiviisti osaksi palvelutoiminnan arkea, henkilöstön työtä ja sen tulee tähdätä myös työorganisaatioiden toimintatapojen muutoksiin.

Perinteisesti kunnan palvelujen organisaation hallinnoinnissa on ollut käytössä sekä aluepohjaisia että sektoripohjaisia malleja. Erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen organisointia on viime vuosina kehitetty myös ottamalla käyttöön mm. tilaaja-tuottaja – järjestelyjä sekä elämänkaaritajattelua. Palvelujen järjestämis- ja tuottamistapojen eriytyminen on yksi palvelurakennemuutoksen keskeisempiä muutoksia. Kevään 2009 Sote-kyselyn vastausten mukaan toimiala- eli sektoripohjainen malli oli käytössä selvästi valtaosassa kuntia. Kunnat eivät ilmeisesti kuitenkaan suunnitelleet koko palvelutuotannon järjestämistä elämänkaarimallin mukaisesti, vaan suunnitelmat koskivat vain sosiaali- ja terveyspalveluita.

Tilaaja-tuottaja-toimintatavalla tarkoitetaan julkisten palvelujen tuotannon organisointia siten, että palvelun tilaajan ja tuottajan roolit erotetaan toisistaan. Tilaajana toimii julkinen taho, esimerkiksi kunta. Tuottajana voi toimia joko kunnan oma tai sen ulkopuolinen organisaatio. Tilaajan ja tuottajan välistä toimintaa ohjataan sopimuksin. Toimintatapa oli käytössä yli kolmasosassa kuntia tai yhteistoiminta-alueita. Erilaisia sovelluksia oli lukuisia ja mallin soveltamisen edellytyksenä oleva tilaajan ja tuottajan erottaminen ei ole selkeä. Osa kunnista ilmoitti soveltavansa tilaaja-tuottaja -mallia, mutta sama luottamuselin ja virkamiehistö toimivat sekä tilaajana että tuottajana. Joissain tapauksissa todettiin, että tilaaja ja tuottaja oli eriytetty vain viranhaltijatasolla. On epäselvää, mitä tällaisilla järjestelyillä pyritään saavuttamaan.

Tilaaja-tuottaja -mallin hyödyt saavutetaan silloin, kun tilaajan ja tuottajan roolit aidosti erotetaan toisistaan. Tilaaja toimii poliittisen ohjauksen alaisena, priorisoi palveluja ja edistää paikallisen demokratian ja oikeudenmukaisuuden toteutumista. Tuottajalle annetaan autonomia suunnitella palveluprosessit, rekrytoida tarvittava ja sopiva henkilökunta, määrätä kannustimista jne. Edellä mainittua erottelua ei kuntien tilaaja-tuottaja -malleissa juurikaan ilmentynyt.

Palvelujen tuloksellinen uudistaminen edellyttää, että kunnallisilla päätöksentekijöillä ja kehittämisestä vastaavilla on käytössään toimintaa ja taloutta koskevaa vertailutietoa, joka on luotettavaa, yhtenäistä ja läpinäkyvää ja jota voidaan käyttää palvelujen suunnittelussa, ohjauksessa ja johtamisessa. Uudistuksen aikana on noussut toistuvasti esiin kustannustietoisuuden välttämättömyys sekä tulosten ja vaikuttavuuden arvioinnin tärkeys palveluja kehitettäessä. Esiin on nostettu myös kustannuslaskennan haasteet ja esimerkiksi kustannustehokkuuden mittaamisen vaikeus (ks. myös luku 2.10).

Kuntien palvelujen kehittämiseen on panostettu runsaasti ja hyviä käytäntöjä sekä innovatiivisia ratkaisuja löytyy monelta eri taholta, mutta tieto näistä jää usein levittämättä ja hyödyntämättä. Jatkossa on tärkeää panostaa siihen, että käynnissä oleva kuntien palvelujen kehittämistoiminta tulee yhteiseen tietoon. Hyvien käytäntöjen levittämisen ja jalkauttamisen kannalta viestinnällä ja verkostoilla on suuri merkitys. Kunnissa on tarvetta kustannustehokkuutta parantavalle vertaisoppimiselle. Viestintää hyvien palvelukäytäntöjen levittämiseksi on lisättävä. Palveluiden kehittämisen ja johtamisen tueksi tarvitaan myös tutkittua tietoa kuntien palvelukäytännöistä ja -innovaatioista.

Kunta- ja palvelurakennemuutokseen liittyvässä poikkihallinnollisesti koko kuntakenttää tarkasteltavassa Kuntien parhaat palvelukäytännöt -hankkeessa kartoitettiin keinoja palvelu-

jen tuotantotapojen ja organisoinnin kehittämiseksi ja hyvien käytäntöjen levittämiseksi. Hanke täydensi ja vauhditti kunta- ja palvelurakennemuutosta etsimällä uusia valtakunnallisia yhteistyömuotoja, jotka edistäisivät kuntien palvelutuotannon uudistamista, parhaiden käytäntöjen ja innovaatioiden leviämistä sekä tuottavuuden ja tehokkuuden lisäämistä.

Hankkeessa ja loppuraportissa (Valtiovarainministeriön julkaisuja 21/2009) esitettiin toimenpide-ehdotuksia, jotka jakautuvat kahteen osaan. Asiakas- ja käyttäjälähtöisen tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotyön tehostamista ja yhteistyön lisäämistä koskevat suositukset on suunnattu erityisesti tutkimus-, kehitys- ja innovaatio-organisaatioille. Hyvien käytäntöjen kokoamis- ja levittämissuositukset koskevat erityisesti kuntia ja valtiovarainministeriötä. Keskeinen osa hanketta oli Kuntien palvelukäytäntöjen foorumi, joka kokosi keskeiset valtakunnalliset toimijat etsimään ratkaisuja palvelutuotannon haasteisiin. Tavoitteena oli lisätä eri toimijoiden yhteistyötä ja työnjakoa palvelutuotannon kehittämisessä, mikä on tärkeää jatkossakin. Kuntien parhaiden palvelukäytäntöjen löytäminen ja levittäminen edellyttää kuntien, kehittäjäorganisaatioiden ja valtion kumppanuutta sekä vertaisoppimista kuntien välillä sekä systemaattista yhteistyötä eri toimijoiden välillä. Palvelujen uudistamista on tarve tukea myös julkishallinnon toimenpiteillä sekä eri toimijoiden yhteistyötä tiivistämällä.

Myös toimivat tietojärjestelmät ovat edellytys kuntien peruspalvelujen uudistamiselle. Nykyisiä tietojärjestelmiä on kehitettävä edelleen palveluja sekä asiakkaan tarpeita paremmin vastaaviksi. Sähköiset palvelut yhdistettynä rakenne- ja toimintatapauudistuksiin ovat avainasemassa laadukkaiden, vuorovaikutteisten ja kustannustehokkaiden palvelujen toteuttamisessa. Informaatioteknologian laaja ja monipuolinen hyödyntäminen edellyttää valtakunnallista, julkisen hallinnon piirissä tapahtuvaa yhteistä kehittämistä ja koordinointia sekä nykyistä vahvempaa ohjausta. Koska kuntien tietojärjestelmät ovat epäyhtenäisiä, on keskeiset järjestelmäpalvelut syytä toteuttaa kansallisina ratkaisuin ja tuottaa niiden käyttämiseen tarvittavat palvelut keskitettyinä seudullisina, maakunnallisina tai jopa valtakunnallisina käyttöpalveluina.

Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa on meneillään mittavia tietoteknologiahankkeita, jotka osaltaan edistävät kustannustehokkaampien toimintamallien käyttöä ja myös mm. parantavat hoidon laatua. Terveydenhuollossa luodaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköistä käsittelyä koskevan lain (159/2007) mukaisesti tietojärjestelmäarkkitehtuuria, joka mahdollistaa potilastietojen käsittelyn yli organisaatiorajojen. Laki velvoittaa kaikki terveydenhuollon julkiset toimijat liittymään 31.3.2011 mennessä kansalliseen sähköiseen potilasasiakirjojen arkistointipalveluun. Sosiaalialan tietoteknologiahanke (Tikesos) käynnistyi vuonna 2005 osana sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön Sosiaalialan kehittämishanketta ja se tukee sosiaalialan omista tarpeista lähtevää tietoteknologian kehittämistä. Hankkeessa kehitetään asiakastietojärjestelmiä, yhtenäistetään sähköisten asiakirjojen sisältöjä, rakenteita ja asiakirjahallintoa sekä luodaan asiakastietojärjestelmille valtakunnalliset vaatimukset.

Tietojen käsittelyssä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon erilliset potilastietorekisterit on nähty käytännössä ongelmallisiksi. Terveydenhuoltolakitöryhmän esityksessä ehdotettiin muodostettavaksi yhteisrekistereitä, jotka saivat kannatusta myös lausuntokierroksella.

2.10 Kuntatalouden tilanne, uudistuksen vaikutukset tuottavuuden paranemiseen sekä menojen kasvun hillitsemiseen

2.10.1 Kuntatalouden tilanne

Kuntatalouden tila parani selvästi vuoteen 2007, mutta se lähti voimakkaaseen laskuun vuoden 2008 lopulla. Ensi vaiheessa heikkeneminen on johtunut erityisesti yhteisöveron kerty-

män vähenemisestä, mikä johtuu kansainvälisen talouskriisin aiheuttamasta yritysten toimintaedellytysten heikkenemisestä.

Kuntataloutta on vakautettu valtion toimenpitein kehyspäätöksillä vuonna 2009 nostamalla kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta, poistamalla asteittain työnantajan kansaneläkemaksu ja korottamalla kiinteistöveroprosentteja. Kuntien menoihin, tuloihin ja veroperusteisiin kohdistettavien muutosten kokonaisvaikutuksena kuntien rahoitusasemaa helpotetaan valtion toimenpitein edelleen vuonna 2010 204 milj. eurolla. Kunnallisverotuksen vähennykset kompensoidaan kunnille täysimääräisesti. Valtionosuuksien indeksitarkistukset ovat täysimääräisiä.

Valtion toimenpiteiden lähiajan paino on lisäksi työllisyyden ylläpitäminen tukemalla myös kuntien investointeja. Investointien tuen kohdentamisella on mahdollisuus vaikuttaa niiden tavoitteiden toteuttamiseen, joita kunta- ja palvelurakennemuutokselle on asetettu. Kuntatalouden kehitysnäkymät ovat valtion toimenpiteistä huolimatta muuttuneet ratkaisevasti siitä, kun kunta- ja palvelurakennemuutusta alettiin toteuttaa.

Kuntatalous on keskipitkällä aikavälillä erittäin haastavassa tilanteessa. Kokonaistuotannon kasvu on sidoksissa maailmantalouden toipumiseen ja kokonaistuotannon kehityksestä riippuu myös kuntien verotulokehitys. Verotulot ovat lähes puolet kuntien kaikista tuloista. Vuonna 2010 verotulojen arvioidaan olevan noin 16,8 mrd. euroa, mikä on noin 340 milj. euroa vähemmän kuin vuoden 2009 arvio. Arvioihin ei sisälly oletuksia veroprosenttien korotuksista. Vuonna 2009 keskimääräinen kunnallisveroaste pysyi edellisvuoden tasolla.

Kehyskaudella vuoteen 2013 arvioidaan kuntien vuosikatteen jäävän poistoja alhaisemmaksi siitä huolimatta, että verotulot kasvaisivat keskimäärin 4 prosenttia eikä kuntien henkilöstömäärä kasvaisi. Kuntatalouden tilassa tulee olemaan myös huomattavia alueellisia ja kuntaryhmittäisiä eroja.

Heikon verotulokehityksen lisäksi kuntataloutta rasittavat vuosina 2009–2010 sopimusko-
rotusten aiheuttama palkkakustannusten kasvu ja työttömyyden kasvusta johtuva työttö-
myyssidonnaisten menojen kasvu.

Kuntien toimintamenojen ennakoidaan kasvavan 3,7 prosenttia vuodesta 2009 vuoteen 2010. Tästä huolimatta ennakoidaan vuosikatteen jäävän noin 1,2 mrd. euroksi. Se on lähes 0,9 mrd. euroa pienempi kuin käyttöomaisuuden poistot. Heikon verotulokehityksen johdos-
ta on olennaista, että kunnat pystyvät hidastamaan toimintamenojensa kasvua niin, että vält-
tämättömät investoinnit voidaan rahoittaa ilman nopeaa velkaantumista.

Kuntien lainakannaksi arvioidaan vuonna 2010 12,2 mrd. euroa, jossa kasvu edellisestä vuo-
desta 16 prosenttia. Kassavarat, 3,8 mrd. euroa huomioiden nettovelka olisi 8,4 mrd. euroa.
Kuntien nettoinvestointien arvioidaan olevan noin 2,5 mrd. jossa vähennyistä noin 0,4 mrd.
euroa.

Peruspalvelujen kysynnän kasvu lisää kuntien kustannuspaineita. Vaikka ikäluokkien piene-
neminen vähentää opetuspalveluissa rahoitustarvetta, ei tästä aiheutuva rakenteellinen muu-
tos riitä kattamaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeiden kasvusta aiheutuvia lisä-
menoja. Kuntien rahoitusosuus vuoden 2010 alusta voimaan tulevassa kunnan peruspalvelu-
jen valtionosuusjärjestelmässä on 66 ja valtion 34 prosenttia. Koska kunnilla on päävastuu
rahoituksesta, on tärkeää, että kunta- ja palvelurakennemuutistus toteutetaan kustannustehok-
kaasti. Esimerkiksi kunnissa, jotka ovat mukana yhdistymishankkeissa, tulisi varmistaa se,
että erityisesti käyttömenojen kasvua kyetään hillitsemään ja investoinnit toteuttamaan uu-
den kuntajaon kannalta tarkoituksenmukaisesti. Vastuu tästä on kunnilla.

Kuntatalouden tila vuonna 2010 tulee riippumaan ulkoisen talouden toimintaympäristön muutosten lisäksi ratkaisevasti käyttömenojen kasvun hillintään ja verotukseen kohdistuvista toimenpiteistä sekä erityisesti kunta-alan työmarkkinaratkaisista.

2.10.2 Tuottavuuden mittaaminen

Kuntapalvelujen tuottavuuden kehitystä on seurattu peruspalveluohjelmamenettelyssä Tilastokeskuksen tuottaman kuntien ja kuntayhtymien tuottavuustilaston aineistolla sekä tutkimuslaitosten, VATT ja THL toteuttamien kertaluonteisten selvitysten pohjalta. VATT on tehnyt selvityksiä perusasteen, lukion ja ammatillisen koulutuksen tuottavuudesta ja Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos erikoissairaanhoidon ja vanhusten pitkäaikaisen laitoshoidon tuottavuudesta. Kertaluonteiset tutkimukset ja selvitykset antavat suppean kuvan kuntapalvelujen tuottavuuden kehityksestä. Tilastokeskuksen tuottavuustilasto antaa kuvan koko kuntasektorin tuottavuuskehityksestä. VATTin tuottavuus-mittareilla mitataan tuotannon tehokkuutta. Tuottavuus on tuotoksen määrän ja laadun suhde käytettyjen panosten määrään ja laatuun. Tilastokeskus laskee ns. kokonaistuottavuutta, joka on sitä parempi mitä pienemmällä resursseilla palvelut kyetään järjestämään. Lähtökohtana on käyttökustannusten suhde oppilas- tai opiskelijamäärään tai palvelusuoritteisiin.

Tilastokeskuksen Kuntien ja kuntayhtymien tuottavuustilaston mukaan kuntien ja kuntayhtymien koulutuksen, terveydenhuoltopalveluiden ja sosiaalipalveluiden yhteenlaskettu kokonaistuottavuus laski 2,2 prosenttia vuonna 2007. Tuottavuustilaston mukaan kuntien ja kuntayhtymien tuottavuus on laskenut koko 2000-luvun. Ainoastaan yhtenä vuonna tuottavuuden muutos on ollut positiivinen. Koska tuottavuusmittarit näyttävät laskevaa käyrää, syntyy johtopäätös, että kuntapalveluista on varaa kiristää resursseja.

Palvelujen parantaminen saattaa lisätä vaikuttavuutta, mutta se ei näy tuottavuuden nousuna tilastoissa. Jos panoksia lisätään vaikuttavuuden lisäämiseksi, tuottavuus laskee ja päinvastoin. Kokonaistuottavuuden ohella tarvitaankin täydentäviä indikaattoreita – palvelujen laatu, vaikuttavuus ja saatavuuden paraneminen otettaisiin huomioon kertoimilla. Tämä on erittäin haastavaa ja toimenpiteiden vaikutukset voivat näkyä vasta vuosien jälkeen. Tuottavuuden nosto edellyttää palvelujen kehittämistä luvussa 2.9 esitetyillä tavoilla: palvelujen tuotannon kustannustehokkuutta ja vaikuttavuutta voidaan parantaa mm. käyttämällä vaihtoehtoisia palvelujen järjestämis- ja tuotantomalleja, tehostamalla informaatioteknologian käyttöä sekä tunnistamalla ja ottamalla laajaan käyttöön parhaita käytäntöjä.

Verorahoitteisessa toiminnassa syntyy myös ohjausongelma tuottavuutta mitattaessa. Verorahoituksella kustannetaan monia ongelmia korjaavia toimenpiteitä, joiden tarpeen olisi suotavaa vähentää. Tuotoksen kasvattamislogiikka ei sovi tällöin verorahoitteiseen toimintaan. Verorahoitteisen toiminnan tuottavuuden parantamista rajoittaa se, että tuotoksen raha-arvo määräytyy panosten perusteella, kun taas markkinarahoitteisessa toiminnassa se määräytyy kuluttajien preferenssin pohjalta.

Lisäksi kuntien hyvinvointipalveluissa on suuria kustannus- ja tuottavuuseroja, joista vain osa selittyy tarve- ja olosuhdetekijöillä sekä laskenta- ja tilastointikäytäntöjen eroilla. Eroista ovat raportoineet monet tahot, muun muassa Valtion Taloudellinen Tutkimuskeskus, THL, Tilastokeskus ja Sitra sekä Lapin yliopisto Paras-uudistusta koskevassa arviointiraportissaan. Arvioinnissa suositellaan kehittämään, syventämään ja tarkentamaan palvelutoiminnan kustannusten seuranta- ja vertailua. Vertailussa voidaan kiinnittää huomiota siihen, mistä korkeammat kustannukset aiheutuvat. Johtuvatko ne esim. tietoisesta panostuksesta parempaan laatuun, kustannusvertailujen puutteista vai onko korkeampi kustannustaso lopulta seurausta muista tehottomammasta palvelutuotannon tavasta, jolloin paremman ja tehokkaamman palvelutuotannon tavan omaksumalla voidaan vapauttaa resursseja johonkin muuhun.

Valtiovarainministeriö kokoaa vuosittain kuntien käyttöön kuntakohtaista tietoa peruspalvelujen tarvetta, kustannuksia ja suoritteita koskien. Nämä ns. kuntakortin indikaattorit on valittu kuntien ja ministeriöiden yhteistyönä. Kuntakohtaisen tiedon lisäksi kuntakortissa ovat vertailutietona valtakunnalliset keskiarvotiedot sekä kuntakokoryhmittäiset tiedot. Suomen Kuntaliitto tuottaa yhteistyössä kuntien kanssa vertailuja esimerkiksi suurten ja keskisuurten kaupunkien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä sivistyspalvelujen kustannuksista.

2.10.3 Tuottavuuden paranemista ja menojen kasvun hillitsemistä koskevat johtopäätökset

Kuntien kokonaistuottavuutta koskeva uusi tilastoaineisto kuvaa muutosta vuodesta 2007–2008. Suurin osa kuntarakenteiden muutoksista on toteutunut vuoden 2009 alusta lukien, ja yhteistoiminta-alueista vasta osa on aloittanut toimintansa. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen toimenpiteet ovat kohdistuneet kuntatalouden kokonaisvolyymissä pieneen kuntajoukkoon ja uudistuksen vaikutukset kuntasektorin tuottavuuskehitykseen näkyvät vasta vuosien kuluttua. Kokonaistuottavuutta kuvaavan tilastoaineiston avulla ei vielä voida tehdä laajempia arvioita tuottavuuden kehittymisen suhteen. Tämä on mahdollista aikaisintaan puitelain voimassaolon loppupuolella.

Uudistukseen sisältyvät toimeenpanosuunnitelma ja erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettely lisäävät talouden hallintaan ja tuottavuuden kehittymiseen liittyviä toimenpiteitä kunnissa. Kuntien yhdistymiset saattavat yhdistää myös erilaiset tuottavuuden mittaamisen kulttuurit.

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen keskeinen ydin on luoda edellytyksiä toimiville ja tuottavasti toteutetuille palveluille sekä niiden kehittämislle. Uudistuksen tavoitteena on ollut kuntien toiminnan tuottavuuden parantaminen sekä kuntien palvelutuotannon ja –toiminnan tehostaminen. Tämä näkökulma sekä tuottavuuden parantamisen käytännön keinojen tarkastelu näyttää jääneen uudistuksessa vielä vähälle huomiolle rakennekeskustelujen korostuessa. Kunnat ovat hyvin erilaisessa asemassa tuottavuuden ja kustannustehokkuuden näkökulmasta muun muassa maantieteellisten, demografisten sekä palvelujen laatuun ja palveluverkkoon liittyvien tekijöiden vuoksi. Onkin tarpeen kehittää, syventää ja tarkentaa palvelutoiminnan kustannusten seurantaa ja vertailua.

Kuntien tulisi seurata tuottavuuden kehitystä systemaattisesti riippumatta taloudellisista suhdanteista. Kunnat käyttävät jo nyt tuottavuuden seurantaan omia menetelmiään ja mittareitaan, jotka soveltuvat useimmiten vain kyseisen kunnan olosuhteisiin, ja jotka on tarkoitettu tietyn kohderyhmän ohjauksvälineeksi. Yhteisen, yleispätevän ja kuntien vertailun mahdollistavan sekä palvelujen laadun ja vaikuttavuuden huomioivan tuottavuusmittarin luominen on haastavaa, mutta sellaiselle on tarvetta nykytaloustilanteessa. Sekä tuottavuus- että tuloksellisuusmittareiden kehittäminen eri toimijoiden yhteistyönä on jatkossa tärkeää.

Toimintaa ja taloutta koskevan vertailutiedon tulee olla eri toimijoiden kesken yhtenäistä ja läpinäkyvää, jotta sitä voidaan hyödyntää palvelujen suunnittelussa, ohjauksessa ja johtamisessa. Palveluiden tuottavuuden kehittymistä on mahdollista arvioida vain, mikäli tuottavuuden kehittymiselle asetetaan yhtäläiset, kansalliset kriteerit ja yhteiset mittarit kehityksen seuraamiselle.

Tilastokeskuksen tuottavuustilasto kuvaa kuntasektorin tuottavuuskehitystä toimialoittain. On mahdollista, että uudistuksen vaikutuksia kuntasektorin tuottavuuteen ei voida todentaa tilastokeskuksen tuottaman aineiston avulla. Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan arviointijaoston työssä on tullut ilmi, että esimerkiksi Tilastokeskuksen koulutuksen tuottavuustilasto kuvaa pääasiassa perusopetuksessa tapahtunutta muutosta sen suuren volyymin vuoksi.

Peruspalveluohjelmamenettelyssä on sovittu arvioitavan valtakunnallista koulutus- sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottavuuskehitystä yhteisesti päätettyjen tuottavuusmittareiden avulla. Tilastokeskuksen tuottavuustilastoa täydentäviä, valtakunnallisia mittareita on kehitetty kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan toimesta. Neuvottelukunta päätti toukokuussa 2009 tuottavuus- ja muista tuloksellisuusmittareista opetustoimen sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden osalta. Tuottavuuden rinnalla huomioidaan laatua, saatavuutta ja vaikutavuutta kuvaavat mittarit. Opetustoimen osalta mittarit muodostuvat indikaattorikokonaisuudesta, johon kuuluvat kokonaistuottavuus, opetustoimen käyttökustannukset sekä koulutuksen tavoiteindikaattorit. Sosiaali- ja terveydenhuollon mittareiden kokonaisuus sisältää sosiaalipalvelujen kokonaistuottavuuden, terveyspalvelujen kokonaistuottavuuden, eräiden palvelujen käyttökustannukset sekä täydentävät laatu- ja tavoitemittarit.

Kuntien palveluiden ja tuottavuuden kehittämiseksi hallitus päätti politiikkariihessä helmikuussa 2009, että kaksikymmentä suurinta kuntaa veloitetaan laatimaan tuottavuusohjelmat, joiden toteuttamista seurataan kuntien ja valtion yhteistyönä. Ohjelmien laatimisen vaatima yhteistyö on organisoitu yhteistyössä kuntien, Suomen Kuntaliiton sekä eri ministeriöiden kesken ja työssä hyödynnetään kuntien aiempaa työtä. Yksityiskohtaisempi työsuunnitelma laaditaan syksyn 2009 aikana. Työsuunnitelmassa määritellään tuottavuusohjelmatyön aikataulut, koordinointi ja organisointi sekä ohjelmatyön sisältö. Työssä syntyneitä käytäntöjä sovelletaan myös muissa kunnissa.

2.11 Uudistuksen vaikutukset perusoikeuksien toteutumiseen

2.11.1 Tapahtunut kehitys ja perusoikeuksien toteutumista koskevat johtopäätökset

Kunta- ja palvelurakennemuutostusta koskevan lain mukaisia järjestelyitä suunniteltaessa ja toteutettaessa on otettava muun ohella huomioon perusoikeudet ja yhdenvertaisuus palveluiden saatavuudessa. Laissa säädetään lisäksi suomen- ja ruotsinkielisten väestön sekä saamelaiden oikeuksien huomioon ottamisesta.

Uudistuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on turvata kunnan asukkaille perustuslain mukaisiksi perusoikeuksiksi määritellyt kuntien järjestämisvastuulla olevat palvelut. Osa näistä palveluista on määritetty subjektiivisiksi oikeuksiksi, kuten perusopetus ja päivähoito. Osa näistä palveluista osalta (mm. muu opetus kuin perusopetus sekä useimmat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut) on perustuslaissa määritetty, että julkisen vallan velvollisuus on turvata palveluiden saatavuus. Perustuslain yhdenvertaisuussäännökset edellyttävät, että myös muiden kuin subjektiivisiksi oikeuksiksi määritettyjen lakiin perustuvien palveluiden tulee olla saatavilla tasapuolisesti maan kaikissa osissa, vaikka palvelut voivatkin jossain määrin laadullisesti tai määrällisesti poiketa eri kunnissa.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen taustalla on perusoikeuksien ja yhdenvertaisuuden osalta ollut ajatus, että nykyisillä palvelurakenteilla ja palveluiden järjestämistavoilla ei muuttuvassa toimintaympäristössä kyetä pitkällä aikavälillä turvaamaan asukkaille palveluita riittävän yhdenvertaisin perustein. Tarvitaan taloudellisesti ja osaamispohjaltaan nykyisiä kuntia selvästi vahvempia palveluiden järjestäjiä, mihin pyritään sekä kunta- että palvelurakennetta kehittämällä. Eräiden palvelujen osalta järjestämiselle on puitelaissa asetettu väestöpohjavaatimus, joka perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvien sosiaalitoimen tehtävien järjestäjälle on vähintään noin 20 000 asukasta. Ammatillisessa peruskoulutuksessa väestöpohjavaatimus on vastaavasti vähintään noin 50 000 asukasta.

Palvelujen järjestämismallien ja peruspalvelujen tuotantotapojen muuttuessa uudistuksen potentiaaliset vaikutukset perusoikeuksien toteutumiseen ovat merkittävät. Väestöpohjien laajeneminen ja palveluvastuun siirtäminen toiminnallisesti ja taloudellisesti vahvemmille

organisaatioille uudistuksen myötä parantaa edellytyksiä perusoikeuksien ja yhdenvertaisuuden toteuttamiseen. Uudistuksen seurauksena kunnan asukkaille tarjottavat palvelut voivat siten olla laadukkaampia ja monipuolisempia kuin ennen uudistusta. Edellä mainitulla on usein saavutettavissa esimerkiksi erikoistumiseen ja toiminnan taloudellisuuteen liittyviä etuja, ja laajempien palvelukokonaisuuksien tarjoamiselle myös pienissä kunnissa on paremmat mahdollisuudet. Joissain tapauksissa uudistus voi yhteistoiminta-alueilla ja kuntaliitoskunnissa toisaalta myös heikentää asukkaiden perusoikeuksien toteutumista. Siten on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, ettei päivittäispalveluja siirretä liian kauas asiakkaasta, jolla on palveluun oikeus.

Perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvien sosiaalitoimen tehtäviä koskevat väestöpohjavaatimukset täyttävä organisaatio voi olla joko yksittäinen kunta, kuntayhtymä tai useampi kunta yhdessä yhden kunnan vastatessa isäntäkuntana palveluiden saatavuudesta. Jotta tämä organisaatio aidosti turvaa palveluiden yhdenvertaista saatavuutta nykyistä paremmin, sen tulee täyttää tietyt laadulliset vaatimukset. Organisaatiolla tulee esimerkiksi olla mahdollisuus päättää, tuottaako se palvelut itse vai hankkiiko se niitä muilta, joko julkisilta tai yksityisiltä palveluiden tuottajilta.

Organisaation tulee turvata kaikille toimialueellaan asuville palvelut yhdenvertaisin perustein. Myös yhteistoiminta-alueeksi muodostetun organisaation tulee siten huolehtia, että kaikilla yhteistoiminta-alueella asuvilla on kuntarajoista riippumatta oikeus saada sen vastuulle annetut palvelut yhdenvertaisin perustein. Tällöin kuntakohtaisia jonoja palveluihin ei saa muodostua esimerkiksi sillä perusteella, että jokin yhteistoiminta-alueen kunta ei ole talousarviossaan varannut riittävästi määrärahoja ao. palveluihin.

Kaikki perustetuista sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueista eivät tällä hetkellä turvaa sitä, että kuntien asukkailla on kuntarajoista riippumatta oikeus saada palveluita yhdenvertaisin perustein. Yhteistoiminta-alueita tulee siten tältä osin vielä kehittää.

Yhteistoiminta-alueiden osalta yhdenvertaisuuden ja perusoikeuksien toteutumiseen vaikuttaa myös, missä määrin kunnallisia palveluita kootaan yhteistoiminta-alueille. Tämä koskee erityisesti sosiaalihuollon palveluita, jossa on aikaisemmin ollut vain vähän yksittäistä kuntaa laajempia rakenteita ja vastuun kantoa. Perusoikeudet ja yhdenvertaisuus toteutuvat sosiaalihuollonkin osalta sitä paremmin, mitä enemmän palveluita yhteistoiminta-alueelle kootaan.

Kunnan asukkaiden perusoikeuksien kannalta ongelmalliseksi voi myös muodostua hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen yhteistoiminta-alueilla. Uudistuksen tässä vaiheessa ei ole kuitenkaan vielä mahdollista arvioida kuntaliitosten ja yhteistoiminta-alueiden muodostamisen vaikutusta asukkaiden palveluiden saatavuuteen ja laatuun käytännössä.

Eräät kunnat eivät syrjäisen sijaintinsa vuoksi ole lainkaan mukana kuntaliitoksissa tai yhteistoiminta-alueiden muodostamisessa. Näissä palveluiden saatavuuden ja rahoituksen turvaaminen on väestön ikääntyessä ja vähetessä erittäin suuri haaste. Pitkien etäisyyksien kuntien palveluiden turvaamista on arvioitu erikseen sitä varten asetetussa hankkeessa (ks. luku 2.4).

Palveluiden yhdenvertaisuuden turvaamiseksi puitelaki edellyttää myös, että erikoissairaanhoidossa osa erityistason sairaanhoitoon kuuluvista toimenpiteistä ja hoidoista keskitetään valtakunnallisesti joillekin erityisvastuualueille. Tämä on välttämätöntä vaativien hoitojen edellyttämän erityisosaamisen turvaamiseksi, vaikka keskittäminen asukkaiden näkökulmasta jossakin määrin edellyttääkin palveluiden hakemista nykyistä etäämmältä. Tältä osin puitelain edellyttämiä ratkaisuja ei vielä ole tehty.

Kunnalla on perusopetuksen ja esiopetuksen järjestämisvelvollisuus. Voidaan arvioida, että kunta- ja palvelurakennemuutos on osaltaan edistänyt kuntien välistä yhteistyötä perusopetuksessa. Toistaiseksi ei kuitenkaan ole olemassa seurantatietoja siitä, millä tavoin kunta- ja palvelurakennemuutos on vaikuttanut eli parantanut tai huonontanut perusopetuksen yhdenvertaista toteutumista. Kuluneen vuoden aikana esillä olleet peruskoulun opettajien lomautussuunnitelmat vahvistavat kuitenkin käsitystä siitä, että osalla kunnista ei ole edellytyksiä huolehtia laadukkaasta perusopetuksesta ja siihen liittyvistä tukipalveluista.

Lukion ja ammatillisen koulutuksen kohdalla toimintaan myönnetään järjestämislupa. Järjestäjänä voi olla kunta, kuntayhtymä tai yksityinen järjestäjä. Ammatillisen koulutuksen järjestämiselle asetettu väestöpohjatarve on tukenut ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kehittämistä. Lukiokoulutuksen, ammatillisen koulutuksen ja muun järjestämisluvanvaraisen koulutuksen tai kulttuuri-, kirjasto-, liikunta- ja nuorisopalvelujen osalta on toistaiseksi liian varhaista arvioida, millaisia ovat kunta- ja palvelurakennemuutoksen vaikutukset perusoikeuksien toteutumiseen. Yhteistyö on kuitenkin laajentunut ja siten myös edellytykset toiminnan ja työnjaon suunnittelun ja resurssien tarkoituksenmukaisen käytön paranemiselle ovat uudistuksen myötä parantuneet.

2.12 Uudistuksen vaikutukset kielellisten oikeuksien toteutumiseen

2.12.1 Uudistus ja kielelliset oikeudet

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen lähtökohtana on, että muutokset kunta- ja palvelurakenteisiin toteutetaan heikentämättä suomen ja ruotsin kielen asemaa nykyisestä. Yksilön kielelliset oikeudet kunnissa ja kuntayhtymissä on pääasiassa sidottu kunnan ja kuntayhtymän kielelliseen asemaan, jolloin muutokset kunnan kielellisessä asemassa vaikuttavat kielellisiin oikeuksiin.

Keskeiset kielellisiä oikeuksia koskevat perusoikeussäännökset löytyvät perustuslain 17 §:stä, missä säädetään oikeudesta omaan kieleen ja kulttuuriin. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen kannalta keskeinen on myös perustuslain 122 §, jonka mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.

Kielelliset oikeudet ja kuntien yhdistymiset

Kaksikielisistä kunnista varsin monessa on tehty päätös kuntien yhdistymisestä. Kuntien kielelliseen asemaan tämä ei kuitenkaan ole tuonut suuria muutoksia. Kaksikieliset ja ruotsinkieliset kunnat ovat pääsääntöisesti löytäneet puitelain mukaiset ratkaisut muiden kaksikielisten kuntien kesken. Kuntamäärällisesti suurimmat kaksikielisiä kuntia koskettaneet yhdistymiset ovat olleet/tulevat olemaan:

- Länsi-Turunmaa 2009: Parainen, Nauvo, Korppoo, Houtskari ja Iniö, jotka olivat kaikki kaksikielisiä kuntia, enemmistö ruotsinkielisiä. Uusi kunta kaksikielinen, enemmistön kieli ruotsi.
- Raasepori 2009: Tammissaari, Karjaa ja Pohja, jotka olivat kaikki kaksikielisiä kuntia, Tammissaarella ja Karjaalla enemmistö ruotsinkielisiä, Pohjassa enemmistö suomenkielisiä. Uusi kunta kaksikielinen, enemmistön kieli ruotsi.

- Kemiönsaari 2009: Dragsfjärd, Kemiö, Västansfjärd, jotka olivat kaikki kaksikielisiä kuntia, enemmistö ruotsinkielisiä. Uusi kunta kaksikielinen, enemmistön kieli ruotsi.
- Loviisa 2010: Loviisa, Liljendal, Pernaja ja Ruotsinpyhtää, jotka olivat kaikki kaksikielisiä kuntia, Loviisassa ja Ruotsinpyhtäällä enemmistö suomenkielisiä, Liljendalissa ja Pernajassa enemmistö ruotsinkielisiä. Uusi kunta kaksikielinen, enemmistön kieli suomi.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä kunnan asema yksi- tai kaksikielisenä kuntana on muuttunut vain viidessä kunnassa. Neljästä suomenkielisestä kunnasta (Kälviä, Lohtaja, Ullava, Sammatti) on vuonna 2009 kuntaliitoksen myötä tullut kaksikielisiä ja yhdestä kaksikielisestä kunnasta (Särkisalo) on tullut suomenkielinen. Kälviä, Lohtaja ja Ullava liittyivät Kokkolaan ja Sammatti Lohjaan. Särkisalo yhdistyi yhdeksän muun kunnan kanssa uudeksi Salon kaupungiksi. Salon yhdistymisprosessissa kiinnitettiin huomiota kielellisen aseman muutokseen Särkisalon osalta. Kun Salon seudun kymmenen kunnan alueella on yhteensä yli 500 ruotsinkielistä kuntalaista, aikoo uusi Salon kaupunki kunta tarkastella ja kehittää ruotsinkielisiä palveluita kokonaisuutena uuden kunnan tarpeista käsin. Kaupunki on varannut ruotsinkielisten palveluiden tehostamiseen erityisen määrärahan valtion maksamista yhdistymisavustuksista. Kuitenkin muutos on vaikuttanut ainakin lain tasolla olennaisesti entisen Särkisalon kunnan asukkaiden kielelliseen asemaan.

Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueet

Suurin osa yhteistoiminta-alueista muodostetaan suomenkielisten kuntien kesken. Yhteensä 34 kuntaa on mukana yhteensä kahdeksassa yhteistoiminta-alueessa, joihin kuuluu ruotsinkielisiä tai kaksikielisiä kuntia.

Kuntayhtymämuotoiset yhteistoiminta-alueet ovat kaksikielisiä, jos niihin kuuluu sekä suomen- että ruotsinkielisiä kuntia tai edes yksi kaksikielinen kunta. Isäntäkuntamalleissa (kuntalain 77 §:n toimitin) noudatetaan isäntäkunnan kaksikielisyysperiaatetta. Teoriassa tämä voisi johtaa tilanteeseen, jossa yhteistoiminta-alue toimisi yksikielisen isäntäkunnan kielellisen aseman mukaisesti yksikielisenä, vaikka alueeseen kuuluisi kaksikielisiä kuntia. Käytännössä tämä ei ole kuitenkaan nousemassa ongelmaksi. Kaikissa toiminnassa tai suunnitteilla olevissa isäntäkuntamalleissa, joihin kuuluu kaksikielisiä tai sekä suomen- että ruotsinkielisiä kuntia, on isäntäkuntana kaksikielinen kunta.

Yhteistoiminta-alueita muodostettaessa etenkin kielellisen vähemmistön ollessa pieni on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että tämän oikeudet voivat toteutua käytännössä. Ruotsinkielisten asukkaiden kannalta ongelmallisin tilanne on Päijät-Hämeessä, missä Myrskylä ainoana kaksikielisenä kuntana on mukana yhteistoiminta-alueessa, jonka muut kunnat ovat suomenkielisiä. Yhteistoiminta-alueen ruotsinkielisten asukkaiden osuus on alle prosentin. Yhteistoiminta-alue on kuitenkin hallintomalliltaan kuntayhtymä eli Myrskylän jäsenyyden myötä automaattisesti kaksikielinen. Isäntäkuntamalleista ruotsinkielisten asukkaiden osuus on pienin (12,6 prosenttia) Lohjan ym. yhteistoiminta-alueella. Suomenkielisten asukkaiden osuus yhteistoiminta-alueilla on pienimmillään n. 20 prosenttia. Tämä Kasikisten, Kristiinankaupungin, Korsnäsin, Maalahden ja Närpiön muodostama yhteistoiminta-alue on hallintomalliltaan kuntayhtymä.

Ammatillisen peruskoulutuksen yhteistoiminta-alueet

Ammatillisen koulutuksen järjestäjänä toimii 46 kuntayhtymää (järjestäjiä yhteensä 154). Suurin osa ammatillisen koulutuksen kuntayhtymän muodostavista kunnista on suomenkielisiä kuntia. Kuntayhtymistä 12 kuntayhtymän jäsenkuntina on ruotsinkielisiä tai kaksikielisiä kuntia. Neljässä kuntayhtymässä (Keski-Uudenmaan koulutuskuntayhtymä, Kotkan-

Haminan seudun koulutuskuntayhtymä, Salon seudun koulutuskuntayhtymä ja Seinäjoen koulutuskuntayhtymä) on yksi kaksikielinen jäsenkunta, muiden ollessa suomenkielisiä. Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998) 9 §:n mukaan koulutuksen järjestämisluvassa määrätään opetuskielestä. Käytettävällä opetuskielillä tulee antaa varsinaisen opetuksen ohella myös muut opetukseen ja oppilaitoksen toimintoihin liittyvät palvelut. Ammatillisen koulutuksen järjestäjinä toimivista kuntayhtymistä kolmella opetuskielenä on ruotsi. Kaksikielisiä koulutuksen järjestäjiä on kolme. Lisäksi kahdella suomenkieliselä koulutuksen järjestäjällä on lupa järjestää koulutusta erikseen määrätyillä aloilla ruotsin kielellä ja vastaavasti kahdella ruotsinkieliselä koulutuksen järjestäjällä, joista toinen on kuntayhtymä, on erikseen määrätyillä aloilla lupa järjestää suomenkielistä koulutusta. Nämä koulutuksen järjestäjät eivät ole statukseltaan kaksikielisiä.

Tarkasteltaessa 50 000 asukkaan väestöpohjavaatimusta pelkästään ruotsinkielisen väestön osalta, kaksi ruotsinkielisen koulutuksen järjestäjänä toimivaa kuntayhtymää eivät täytä väestöpohjavaatimusta. Opetusministeriö on kirjeellään 2.4.2009 (5/500/2009) esittänyt suosituksia koulutuksen järjestäjille vahvempien koulutuksen järjestäjäorganisaatioiden muodostamiseksi ja väestöpohjavaatimuksen täyttämiseksi. Kokoaminen ruotsinkielisen koulutuksen osalta on vuoden alusta käynnistynyt mm. Pohjanmaalla. Ruotsinkielisen koulutuksen järjestäjinä toimii myös yksityisiä yhteisöjä. Ruotsinkielistä koulutusta on koottu osakeyhtiöpohjalta toimiviksi vahvemmiksi koulutuksen järjestäjäorganisaatioiksi. Lisäksi kaksikielisistä kunnista ammatillisen koulutuksen järjestäjiä ovat mm. Helsinki, Vantaa ja Turku (opetuskieli suomi) sekä Vaasa kaksikielisenä koulutuksen järjestäjänä.

Väestöpohjavelvoitteista poikkeaminen

Puitelain velvoittamasta yhteistoiminta-alueen muodostamisesta voidaan 5 §:n mukaan poiketa, mm. jos se on tarpeen suomen- tai ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi; tai se on tarpeen saamelaiden kieltä ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi. Kaikkiaan 11 kuntaa vetosi elokuussa 2007 suomen- tai ruotsinkielisten asukkaiden kielellisiin oikeuksiin väestöpohjasta poikkeamisen perusteina. Näistä rannikkoseudulla sijaitsevista kunnasta kymmenen oli kaksikielisiä kuntia ja yksi ruotsinkielinen. Monien kaksi- tai ruotsinkielisten kuntien alueilla on tästä huolimatta kuitenkin tehty suuria rakenteellisia muutoksia puitelain voimassaoloaikana. Suomen- ja ruotsinkielisten asukkaiden kielellisiin oikeuksiin poikkeusperusteena elokuussa 2007 vedonneista 11 kunnasta kaksi on sen jälkeen tehnyt päätökset sellaisen yhteistoiminta-alueen muodostamisesta, joka täyttää vähintään noin 20 000 asukkaan väestöpohjavaatimuksen, joten tarve poikkeusperusteisiin vetoamiselle on poistunut. Yhdellä em. poikkeusperusteeseen vedonneella kunnalla ei ole vielä päätöstä ratkaisusta väestöpohjavelvoitteen täyttämiseksi. Keväällä 2009 kielellisiin oikeuksiin poikkeusperusteena vetosi enää 7 kuntaa. Kielellisiin oikeuksiin poikkeamisperusteena vuonna 2009 vedonneet kunnat täyttävät lähtökohtaisesti perusteen edellytykset.

2.12.2 Saamelaiden kielelliset ja kulttuuriset oikeudet

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla on alkuperäiskansana oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Säännöksen sisältämän lakivaruksen mukaan saamelaiden oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisissa säädetään saamen kielilailla (1086/2003).

Perustuslain 121 §:ssä säädetään lisäksi, että saamelaisilla on saamelaiden kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Tämän itsehallinnon (kulttuuri-itsehallinnon) tarkemmasta toteuttamisesta säädetään saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995), jossa myös saamelaiden kotiseutualue on määritelty. Saamelaiden kotiseutualueella tarkoitetaan Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueita sekä Sodankylän kunnassa sijaitsevaa Lapin paliskunnan aluetta. Näillä kunnilla on muista kunnista

poikkeava asema, joka on otettava huomioon kunta- ja palvelurakennemuutostusta toteutettaessa. Erityisesti Utsjoen kunnan asema on saamelaisenemmistöisenä kuntana ja Inarin kunnan asema kolmea saamenkieltä käyttävänä kuntana edellyttävät erityistä huomiota kunta- ja palvelurakennemuutostuksen toteutuksessa. Suuri osa saamelaisista kuitenkin asuu saamelaisien kotiseutualueen ulkopuolella. Saamelaiskäräjien arvion mukaan Suomen noin 9 000 saamelaisesta 60 prosenttia asuu kotiseutualueen ulkopuolella.

Kunta- ja palvelurakennemuutos ei ole tuonut muutoksia saamelaisten kielellisiin ja kulttuuriin oikeuksiin. Enontekiö, Inari, Sodankylä ja Utsjoki ovat saamelaisten kieleen ja kulttuuriin liittyvien oikeuksien turvaamiseksi vedonneet puitelain poikkeamisperusteisiin, mihin niillä on ollut mahdollisuus. Kunnat eivät ole olleet mukana kuntien yhdistymisissä eivätkä ole muodostaneet puitelain mukaisia yhteistoiminta-alueita.

Saamelaisalueen ammatillinen koulutus on vuonna 1993 keskitetty valtion ylläpitämään Saamelaisalueen ammatilliseen koulutuskeskukseen. Koulutuskeskus antaa ammatillista perus- ja lisäkoulutusta sekä yleissivistävää aikuiskoulutusta ja saamenkulttuurin koulutusta. Koulutuskeskuksen opetuskieliä ovat saame ja suomi. Koulutuskeskuksesta säädetään laissa (545/1993) ja asetuksessa (649/1993) Saamelaisalueen ammatillisesta koulutuskeskuksesta. Elokuun 2007 selvityksessä saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluvilta kunnilta kysyttiin, miten kunta turvaa saamelaisten kieltä tai kulttuuria koskevat oikeudet. Myöskään myöhemmissä selvityksissään kunnat eivät esittäneet uusia järjestelyjä oikeuksien turvaamiseksi, mutta kuvasivat nykytilaa. Kunnat pitivät tärkeänä valtion rahoitusvastuuta saamenkielisten palvelujen ja hallinnon tuottamisessa.

2.12.3 Kielellisten oikeuksien toteutumista koskevat johtopäätökset

Uudistuksen vaikutuksia kielellisten oikeuksien toteutumiseen ei ole mahdollista kattavasti arvioida vielä tässä vaiheessa uudistusprosessia. Yleisesti voidaan sanoa, että kielelliset oikeudet ovat jonkin verran vaikuttaneet uudistusprosessiin kaksikielisillä alueilla. Kielellisiin oikeuksiin on myös perusteltu mielipiteitä suurempien kokonaisuuksien muodostamatta jättämisestä. Pienemmissä kunnissa usein epäillään, ettei suuremmassa kokonaisuudessa saatavata kattavia kaksikielisiä palveluja. Vastakkainen näkemys on, että vahvemmissa ja suuremmissa kokonaisuuksissa kielellisiin asioihin olisi mahdollisuus kiinnittää uudella tavalla huomiota. Esimerkiksi kaksikielisten sosiaali- ja terveystalveluiden sekä opetuspalveluiden kehittämiseen olisi tämän näkökulman mukaan merkittävästi suurempi mahdollisuus. Yleistä keskustelua kielellisiin ja kansalaisten perusoikeuksiin liittyen on käyty muutamilla alueilla yhteistoiminta-alueen tai uuden kunnan muodostamisen yhteydessä erityisesti, jos uuteen kuntaan tai yhteistoiminta-alueeseen on kuulunut kielelliseltä asemaltaan erilaisia kuntia. Vaasan seudun kuntaliitos- ja yhteistyöselvityksessä (2009) on esimerkiksi nostettu esiin, että voimassaolevasta kielilainsäädännöstä ei löydy valmista ratkaisua sellaisessa tilanteessa, jossa neljän erilaisen enemmistökielistatuksen (suomenkieliset, ruotsinkieliset, kaksikieliset enemmistökieli suomi, kaksikieliset enemmistökieli ruotsi) omaavat kunnat tekisivät kuntaliitoksen. Yleisesti kielellisiin kysymyksiin ja esimerkiksi ruotsinkielisten palvelujen saatavuuteen on kohdistettu jonkin verran kriittistä huomiota.

Uudistus on edennyt kaksikielisillä ja ruotsinkielisillä alueilla hyvin. Kunnat ovat aktiivisesti etsineet toiminnallisia ratkaisuja väestöpohjan vahvistamiseksi ja uudistuksen toteuttamiseksi. Kielellisiin oikeuksiin väestöpohjasta poikkeamisen perusteena on vedottu vain harvoin, usein yhdessä saaristoisuuden kanssa. Näistä tapauksista erityisesti Varsinais-Suomen saaristoalueilla on toteutettu monikuntaliitoksia kunta- ja palvelurakenteen vahvistamiseksi. Maahan syntyy uusia isompia ja entistä vahvempia kaksikielisiä kuntia vuoteen 2010 mennessä viisi. Kunnan kielellinen asema on kuntien yhdistymisten myötä muuttunut viidessä kunnassa. Neljästä suomenkielisestä kunnasta on kuntaliitoksen myötä tullut osa kaksikielistä kuntaa ja yhdestä (Särkisalo) kaksikielisestä kunnasta on tullut osa suomenkielistä kau-

punkia (Salo). Uudessa Salon kaupungissa ruotsinkielisten asukkaiden määrä moninkertaistuu verrattuna Särkisalon ruotsinkielisten asukkaiden määrään. Entisen Särkisalon kunnan asukkaiden kielelliset oikeudet ovat kaventuneet olennaisesti ainakin lain tasolla huolimatta siitä, että uudessa Salon kaupungissa panostetaan ruotsinkielisiin palveluihin.

Suurin osa sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueista toteutetaan suomenkielisten kuntien kesken. Kaksikieliset ja ruotsinkieliset kunnat ovat pääsääntöisesti mukana yhteistoiminta-alueissa, joihin kuuluu muitakin kaksi- tai ruotsinkielisiä kuntia. Kahdessa alueessa on mukana vain yksi kaksikielinen kunta.

Suomen- ja ruotsinkielisen palvelun tarjonnassa ei ole toistaiseksi tapahtunut suuria muutoksia kaksikielisissä kunnissa, mutta kuntaliitokset ovat huolestuttaneet erityisesti kuntien ruotsinkielisiä vähemmistöjä. On tärkeää, että kunta- ja palvelurakenteen uudistaminen toteutetaan kielelliset oikeudet turvaten.

Saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluvat kunnat eivät ole olleet mukana kuntaliitoksissa tai perustaneet sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueita. Kunta- ja palvelurakennemuutoksella ei ole toistaiseksi vaikutuksia saamelaisten asemaan. Huomattava osa saamelaisista asuu kuitenkin kotiseutualueensa ulkopuolella ja saamelaisten oikeuksiin on kiinnitettävä huomiota siten myös muualla. Saamelaisten kotiseutualueen kunnat ovat vedonneet väestöpohjasta poikkeamiseksi myös pitkiin etäisyyksiin, mihin niillä on hallituksen esityksen perusteella ollut mahdollisuus. Pitkien etäisyyksien kuntien tilannetta tarkastellaan tarkemmin luvussa 2.4.

Yksi kaksikielinen kunta ja kaksi saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluvaa kuntaa on ollut mukana puitelain 9 §:n mukaisessa erityisen vaikean taloudellisen aseman kuntien arviointimenettelyssä. Kunnat ovat toteuttaneet/toteuttavat arviointiryhmien toimenpiteitä. Vaikea taloudellinen tilanne voi luoda kunnalle haasteita selviytyä kielellisten oikeuksien ja saamelaisten kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien toteuttamisesta. Toisaalta tällaisissakin tilanteissa kunnat ovat pyrkineet huolehtimaan siitä, että peruspalvelut voidaan turvata kaikille kuntalaisille kielellisestä jaotuksesta riippumatta. Valtio tukee kuntia siten, että valtiovarainministeriön hallinnonalalle keskitettyyn valtiosuuteen tehdään korotukset kunnan harvan asutuksen, saamenkielisen väestön tai saaristoisuuden perusteella.

Uudistuksen laajempia vaikutuksia kielellisten oikeuksien ja saamelaisten kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien toteutumiseen on tärkeä arvioida uudistuksen edetessä. Laadittaessa uusia suuntaviivoja on tärkeää huomioida niiden kielelliset vaikutukset. Etenkin kielellisen vähemmistön ollessa pieni on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että tämän oikeudet voivat toteutua käytännössä.

2.13 Uudistuksen vaikutukset itsehallinnon toimintaedellytyksiin

Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta edellyttää, että lain mukaisia järjestelyjä toteutettaessa huomioidaan sekä kunnan asukkaiden itsehallinnon toimintaedellytykset että kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Tarkoitus on kunnallisen kansanvallan lähtökohdista vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta sekä kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia.

2.13.1 Kansanvaltainen ohjaus ja johtaminen

Uudistuksen tavoitteena on ollut mm. hallintorakenteiden läpinäkyvyyden lisääminen ja palvelujen uudelleenorganisoinnilla tavoiteltu demokraattisen ohjauksen parantumista. Peruskuntien ja olemassa olevien yhteistyömuotojen rinnalla palveluista huolehtivat uudistuksen myötä yhteistoiminta-alueet.

Vaikka kansanvaltaisen ohjauksen toteutumista voidaan arvioida tarkemmin pidemmällä aikavälillä, jo nyt on nähtävissä perusterveydenhuollosta vastaavien organisaatioiden lukumäärän väheneminen mikä taas voi lisätä hallintorakenteiden selkeyttä, parantaa kuntien mahdollisuuksia palvelutuotantonsa ohjaukseen ja johtaa selkeämmän hallinnon ohella parantuneeseen tuottavuuteen ja palvelutuotannon tehokkuuteen.

Monessa kunnassa vastuu sosiaalihuollon palveluiden järjestämisestä näyttää jakautuvan kahdelle tai useammalle hallinnontasolle (ks. luku 2.2), jolloin kansanvaltainen ohjaus on haasteellisempaa ja riskinä on päällekkäisen hallinnon syntyminen. Sosiaali- ja terveystoimeen mahdollisesti syntyvät hallinnolliset raja-aidat vaikeuttaisivat ohjausta palvelujen järjestämisen eriytyessä useisiin hallinnollisiin elimiin.

Yhteistoiminta-alueilla kansanvaltaisuus tulee varmistaa kehittämällä palvelujen järjestämistapojen hallintaa ja selkeyttämällä yhteistoimintasopimusviidakkoa. Palvelujen järjestäjällä tai tilaajalla tulee olla riittävät ja selkeät ohjauskeinot tuottajaan nähden. Erilaisissa tilaaja-tuottajatoimintatavoissa keskeistä on tilaajan ja tuottajan roolien määrittely, sillä kansanvaltaisuuden toteutuminen riippuu pitkälti tilaajan roolista ja mahdollisuuksista.

Palveluita uudistettaessa myös poliittinen johtajuus korostuu. Poliittisen ohjauksen vahvistamiseksi ja kansanvaltaisen ohjauksedellytysten turvaamiseksi kuntalakiin tehtiin vuosien 2006–2007 aikana muutoksia (Laki kuntalain muuttamisesta 519/2007; Laki kuntalain muuttamisesta 578/2006), jotka mahdollistavat pormestarimallin käyttöönoton, valtuustoryhmien tukemisen sekä vapaan saamisen työstä luottamustoimen hoitamista varten. Pidemmän aikavälin arviointitietoa lakimuutosten soveltamisesta kunnissa ei vielä ole, mutta kunnat voivat hyödyntää näitä välineitä olemassa olevan valtuuston toiminnan sekä muun poliittisen ohjauksen turvaamiseksi. Keväällä 2009 tehdyn kuntajohtamisen institutionaalisia puitteita ja niiden muutostarpeita tarkastelleen selvityksen (valtiovarainministeriön julkaisu- ja 20/2009) mukaan kuntajohtamista voidaan vahvistaa edelleen mm. kunnanhallituksen puheenjohtajan asemaa vahvistamalla ja selkeyttämällä muutoin poliittisen ja virkajohdon työnjakoa. Pormestarimalli on käytössä vasta kahdessa kunnassa eikä siihen esitetty selvityksessä muutoksia. Raportissa kuitenkin ehdotettiin, että mahdollisuus suoraan pormestarin vaaliin voitaisiin avata väljillä kokeilusäännöksillä.

2.13.2 Itsehallinnon toimivuus

Viime vuosina on katsottu kuntien tehtäväalan laajenemisen merkinneen kuntien toimialan säännellyn osuuden kasvua ja itsehallinnon piiriin kuuluvan sääntelemättömän osuuden suhteellista supistumista, mikä on nähty itsehallinnon kannalta ongelmalliseksi. Kunta- ja palvelurakennemuutos ei varsinaisesti ole lisännyt kuntien palveluvelvoitteita, vaan tarkoitukseksi on ollut luoda tehtävien järjestämiselle vahvempi taloudellinen ja rakenteellinen pohja. Itsehallinnon toimivuuden turvaamiseen on tähdätty myös siirtämällä joitain tehtäviä kunnilta valtion hoidettaviksi, peruspalveluohjelmamenettelyn lakisääteistämällä sekä valtion-osuusjärjestelmän uudistamisella. Uudistuksen vaikutuksia itsehallinnon toimintaedellytyksiin ja niiden mahdolliseen muutokseen voidaan kuitenkin laajemmin arvioida vasta pidemmällä aikavälillä.

Kainuun hallintokokeilun (2006–2012) arvioinnin (2008) mukaan kokemukset Kainuun kuntien itsenäisyydestä riippuvat kuntien tuottamien palveluiden määrästä. Kun merkittävimmät palvelut ja budjettivalta ovat siirtyneet maakuntahallinnon hoidettaviksi, kuntien itsehallinnon nähdään kaventuneen. Samansuuntaista kehitystä voi tapahtua yhteistoiminta-alueiden osalta. Perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvien sosiaalitoimen tehtävistä huolehtiville yhteistoiminta-alueille siirtyy merkittävä osa kunnalle aiemmin kuuluneesta päätösvallasta, jota käyttää yhteistoiminta-alueen toimielin. Tämä vähentää kunnan ohjausmahdollisuuksia ja voi johtaa kuntien itsehallinnollisen aseman kapenemiseen. Perustusla-

kivaliokunta on kuitenkin lausunnossaan hallituksen esitykseen laiksi kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (PeVL 37/2006 – HE 155/2006) katsonut, että yhteistoiminta-alueiden hoidettavaksi annettujen tehtävien ollessa kokonaisuudeltaan rajattuja, ei ongelmaa aiheudu kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan näkökulmasta.

Päätökset yhteistoiminta-alueilla tehdään joko isäntäkuntamallin tai kuntayhtymän mukaisessa yhteisessä toimielimessä, joihin jäsenkunnat voivat asettaa edustajiaan. Paikkajako määritetään esim. yhteistoimintasopimusta laadittaessa. Periaatteessa tämänkaltaisen välillisen demokratian voi nähdä kaventavan itsehallintoa mm. siksi, että jäseniä valittaessa ammatillisuus usein korostuu kansalaisten antaman mandaatin kustannuksella. Lisäksi itsehallintoon vaikuttaa se, että suhteessa jäsenyhteisöihin kuntayhtymien päätösvalta kasvaa usein vahvaksi, mikä vaikeuttaa jäsenyhteisöjen ohjausmahdollisuuksia. Uudistuksen tuottavuuteen ja palveluiden uudelleen organisoitiin liittyvät tavoitteet kuitenkin korostavat vahvaa ammatillista osaamista ja johtamista. Uudistuksessa tulee pyrkiä itsehallinnon kansanvaltaisuuden turvaamiseen pääasiassa olemassa olevien edellä mainittujen kuntajohtamisen institutionaalisten puitteiden kautta, ohjausmekanismeja edelleen kehittämällä.

2.13.3 Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet sekä vaikuttaminen vaaleissa

Kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia voidaan tarkastella kahdesta eri näkökulmasta: siitä, onko kuntalaisilla kuntalain 27 §:n mukaiset mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa uudistuksen valmisteluun omassa kotikunnassaan sekä siitä, vaikuttaako uudistus osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin. Uudistuksen vaikutuksia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin voidaan laajemmin arvioida vasta pidemmällä aikavälillä. Tässä vaikutuksia arvioidaan lähinnä edustuksellisen demokratian kautta tapahtuvan osallistumisen eli äänestämisen osalta pohjautuen tutkija Sari Pikkalan (Åbo Akademi) vuoden 2008 kunnallisvaaleista tekemään analyysiin. Lisäksi voidaan tarkastella toteutettujen tutkimusten perusteella kuntalaisten näkemyksiä uudistuksesta ja vaikutusmahdollisuuksistaan sen toteuttamisessa.

Äänestysosallistumisen kautta tarkasteltuna uudistuksen vaikutukset ovat vähäiset. Lokaaliseen kuntavaaleissa äänestysaktiivisuus nousi 2,7 prosenttiyksikköä vuoden 2004 vaaleihin verrattuna. Pidemmän ajanjakson tarkastelu osoittaa, että äänestysaktiivisuus kohosi jo vuoden 2004 vaaleissa eikä siten ole suoraan uudistuksen vaikutusta. Äänestysaktiivisuus kasvoi vuoden 2008 vaaleissa riippumatta kunnassa uudistuksen myötä tehdyistä rakenteellisista ratkaisuksista (liitokset), mutta tuntuvinta kasvu oli kuitenkin liitoksen tehneiden kuntien osalta. Uusien kuntien reuna-alueilla (vanhat kunnat) äänestysaktiivisuus oli hieman keskuskuntaa korkeampaa, mutta kyse on enemmän perinteisistä kuntakokoon liittyvistä aktiivisuuseroista.

Suorempi vaikutus liitoksilla näyttää olevan ehdokasvalintoihin. Suuri osa Suomen kunnista toteutti kuntaliitoksen viime valtuustokaudella: 33 kuntaa oli mukana 16 liitoksessa vuosien 2004–2008 aikana. Lisäksi 1.1.2009 yhdistyvien 32 uuden kunnan valtuustot äänestettiin vuoden 2008 vaaleissa.

Liitosalueilla kilpailu valtuustopaikoista kiristyi selvästi. Valtuutettuja valittiin koko maassa 10 400 (2004 valittiin 12 000 valtuutettua). Vähennys kohdistui erityisesti liitoskuntiin, joissa valtuutettujen yhteenlaskettu määrä miltei puolittui.

	Ehdokkaat 2004	Ehdokkaat 2008	Muutos %-yks.	Valitut 2004	Valitut 2008	Muutos %-yks.
Liitoskunnat (2006-2009)	12 101	9 901	- 18,2	3 614	2 050	- 43,3
Muut kuin liitoskunnat	27 805	28 608	+ 2,9	8 352	8 362	+ 0,1
Kaikki	39 906	38 509	- 3,5	11 966	10 412	- 13,0

Taulukko 7. Ehdokkaiden ja valtuutettujen lukumäärän kehitys 2004 – 2008 liitoskunnissa ja muissa kunnissa (Pikkala 2008).

Valtuutettujen määrä väheni kuluneellakin valtuustokaudella kuitenkin myös kuntien asukaslukujen pienenemisen kautta. Vuonna 2009 yhdistyvistä kunnista kaikki saivat edustuksen uudenkin kunnan valtuustoon. Keskuskuntien alueilta valittiin pääosin suhteellisesti vähemmän valtuutettuja kuin siellä asuvien äänioikeutettujen osuus olisi edellyttänyt. Reuna-alueiden ehdokkaiden hyvää vaalimenestystä selittää osin alueiden perinteisestikin korkea äänestysaktiivisuus ja onnistunut ehdokasasettelu sekä äänten keskittäminen. Liitoskunnissa äänestettiin myös yli vanhojen kuntarajojen, mikä hyödytti reuna-alueen kuntia.

Kuntalaisten osallistumista ja vaikutusmahdollisuuksia uudistukseen liittyen on tutkittu Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton Kansalaisbarometrissa (2009) sekä Suomen Kuntaliiton ARTTU-tutkimusohjelmassa. Näiden tutkimusten perusteella osallistuminen ja vaikuttaminen on vähäistä ja vain pieni vähemmistö kuntalaisista on tietoinen uudistuksesta.

Uudistuksen tuntemus					
	Ei lain- kaan (%)	Erittäin huonosti/ huonosti (%)	Kohta- laisesti (%)	Erittäin hyvin/ hyvin (%)	Yhteensä (%)
Tietää yleisesti mistä on kyse	31	42	15	12	100
Tietää mitä uudistuksella tavoitellaan	31	40	15	14	100
tuntee omassa kunnassa käytyä keskustelua	36	41	13	10	100
Tietää omassa kunnassa suunnitellut tai tehdyt uu- distukset	29	48	14	8	100
Tietää vaikutukset oman elämän kannalta	31	46	14	9	100
Tietää vaikutukset palve- luiden kannalta	29	46	14	11	100
Paras-uudistuksen tunte- mus (summamuuttuja)	24	51	15	9	100

Taulukko 8. Kuntalaisten tietoisuus Paras-uudistuksesta (Kansalaisbarometri 2009).

Kuntalaiset kokevat uudistuksen tarpeellisenä, mutta eivät tunne sitä kovinkaan hyvin. Pienemmissä, alle 5000 asukkaan kunnissa uudistus tunnetaan suuria paremmin ja tietoja uudis-

tuksesta saadaan ensisijaisesti paikallisista ja alueellisista sanomalehdistä. Kuntalaiset ovat vain harvoin päässeet vaikuttamaan omassa kunnassaan suunniteltuihin Paras-uudistukseen liittyviin ratkaisuihin ja vaikutusmahdollisuudet koetaan vähäisiksi. Yleisimmin vaikutetaan mielipidetiedusteluihin vastaamalla.

2.13.4 Itsehallinnon toimintaedellytyksiä koskevat johtopäätökset

Uudistuksella ei näytä toistaiseksi olleen suurta vaikutusta osallistumiseen tai vaikuttamiseen. Äänestysaktiivisuudessa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia eivätkä kuntien yhdistymiset näytä valtuustopaikkojen vähenemisestä huolimatta heikentäneen reuna-alueiden paikallista edustavuutta lyhyellä aikavälillä tarkasteltuna. Pitkän aikavälin seurantatutkimuksissa aktiivisuus erityisesti vaaleissa ja osallistumisen osalta on heikompiosaisten ja reuna-alueiden asukkaiden osalta ollut vähäisempää. Erilaistuva osallistuminen on vaaleissa näkynyt myös ehdokasvalinnoissa: luottamushenkilöiksi valikoituu keskimääräistä korkeamman sosioekonomisen taustan omaavia kuntalaisia, sekä enemmän miehiä kuin naisia (ks. myös luku 2.14). Sosiaalisesta edustavuudesta ja sen seurannasta on huolehdittava jatkossa, jotta vaalijärjestelmä toimii. Lisäksi jatkossa tärkeää on myös reuna-alueiden tai yhteistoiminta-alueessa mukana olevien kuntien asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaaminen uudistuksen legitimitetin säilyttämiseksi. Tarvetta lisää se, että kunta- ja palvelurakenneuudistus ei ole kuntalaisille uudistushankkeena tunnettu.

Reuna-alueiden paikallisen edustavuuden osalta kunnat voivat sopia mm. ns. ylimenokauden helpotuksista liitoksen pienille osapuolille, kuten useat 1.1.2009 yhdistyvistä kunnista ovat tehneet. Enemmistö näistä kunnista on sopinut etukäteen reuna-alueiden vaikutusmahdollisuuksien edistämisestä sopimalla mm. alueellisen toimielimen/ten perustamisesta, käyttämällä laajennettua valtuustoa tai määrittelemällä yhdistymissopimuksissa tarkat alueelliset kiintiöt hallitus- ja lautakuntapaikkojen jakoon. Alueellinen näkökulma näyttääkin nousseen puolue- ja sukupuolikiintiöiden rinnalle ja jopa paikoin niitä tärkeämmäksi edustavuutta tarkasteltaessa.

Uudistuksessa tapahtuva palvelutuotannon uudelleenorganisointi tulee vaikuttamaan entistä enemmän kuntalaisten arkeen, mikä edellyttää mm. käyttäjädemokratian ja erilaisten palauttejärjestelmien laajamittaisempaa kehittämistä. Esim. sosiaalitoimet, terveyskeskukset ja työvoimatoimistot ovat korostaneet ostopalvelujen laadun varmistamisessa asiakaspalautteiden tärkeyttä. Asiakaspalautteet kerätään joko systemaattisesti haastatteluin tai kyselyin tai palautteen voi antaa suoraan palvelun tarjoajalle. Sosiaalibarometrin (2009) mukaan tärkeänä on pidetty lisäksi sosiaalitoimien tarkistus- ja valvontakäyntejä palveluyksiköihin. Palautteiden osalta tärkeää on systemaattisuuden varmistaminen.

Myös kaupunkiseuduilla tulee pohtia uusia tapoja informoida ja kuulla asukkaita mm. asumiseen, liikenteeseen liittyvissä seudullisissa ratkaisuissa. Kuntien välillä tarvitaan kokemusten vaihtoa paikallistason osallistumisesta ja lisäksi tukea kokeiluille erityisesti reuna-alueilla (esim. aluelautakunnat tai työpajat). Asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi tulee kehittää mm. sähköisiä sovelluksia. Kuntalaisten vaikuttamista koskevista kysymyksistä sekä tiedottamisesta on tarpeen keskustella jo liitos- tai yhteistoiminta-alueopimusta laadittaessa, jotta kuntalaisten näkemykset välittyvät päätöksentekojärjestelmään. Tämä edellyttää edustuksellisen ja osallistuvan demokratian tarkastelua kokonaisuutena, ei toisistaan erillisinä osina.

Uusien ohjausmekanismien hyödyntäminen yhteistoiminta-alueilla sekä palvelujen saataavuuden ja laadun turvaaminen että saumattomien palveluketjujen aikaansaaminen on kansalaisen ja itsehallinnon toimivuuden näkökulmasta hankkeen jatkotyössä merkittävää. Tämä tulee huomioida valmisteilla olevissa sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöuudistuksis-

sa. Myös kuntajohtamisen institutionaalisten puitteiden kehittäminen ja olemassa olevien ohjausmekanismien parempi hyödyntäminen on uudistuksen edetessä tarpeen.

Kuntien itsehallinnollisen aseman on katsottu kuluvaan vuosituhannen aikana tehdyissä seuranta tutkimuksissa heikentyneen. Sitä koskevan sääntelyn laajempaa muutosta ei kuitenkaan edellä jo mainittujen lisäksi ole nähty tarpeelliseksi. Uudistuksen vaikutuksia itsehallintoon voidaan kattavasti arvioida pidemmällä aikavälillä. Toistaiseksi uudistuksen voidaan joiltain osin arvioida sekä vahvistaneen että paikoin heikentäneen itsehallintoa. Jatkoarvioinneissa tulee huomioida, että itsehallinnolliseen asemaan vaikuttavat myös muut tekijät, kuten esimerkiksi väestö- ja asutusrakenteen muutokset. Uudistuksen vaikutusten arvioinnissa ja seurannassa tulee jatkossakin kiinnittää erityistä huomiota kansanvaltaiseen ohjaukseen ja kuntien itsehallinnon muutoksiin. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman (2003–2007) aikana kehitetyt kuntademokratian indikaattorit säännöllisemmän demokratian seurannan toteuttamiseksi tulee saada käyttöön. Lisäksi demokratian tilan seurannan ja arvioinnin tulee olla kunnissakin osa muuta kehittämistoimintaa. Kun uudistuksen vaikutuksista on enemmän tietoa, tulee myös olemassa olevan lainsäädännön uudistamistarpeita erityisesti osallistumisen ja vaikuttamisen osalta pohtia.

2.14 Uudistuksen vaikutukset sukupuolten väliseen tasa-arvoon

2.14.1 Kunta- ja palvelurakenneuudistus ja sukupuolten välinen tasa-arvo

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen tärkeimpänä tavoitteena on kuntien vastuulla olevien peruspalvelujen turvaaminen myös tulevaisuudessa, mikä on tärkeä tavoite niin palvelualalla työskentelevien, palvelujen käyttäjien kuin kunnallisen päätöksenteon näkökulmasta. Perustavoitteeseen sisältyy lähtökohtaisesti sukupuolten välinen tasa-arvo. Tasa-arvotavoitteiden tarkempi toteutuminen riippuu kuitenkin kunnissa tehtävistä ratkaisuista. Kunnille on laadittu vuonna 2006 ministeriöiden toimesta käsikirja sukupuolivaikutusten arvioinnin tekemiseksi osana kunta- ja palvelurakenneuudistusta.

Kuntasektori on keskeinen naisten työllistäjä; kolmannes Suomen työllisistä naisista työskentelee kuntasektorilla ja kuntien henkilöstöstä 80 prosenttia on naisia. Naiset ja miehet eroavat myös kunnallisten palvelujen käyttäjinä. Naisten ja miesten elinikä ja sairastavuus eroavat toisistaan ja naisten ja miesten roolit perheeseen liittyvissä palveluissa eroavat jossain määrin. Se, että naisten osallistuminen kunnalliseen päätöksentekoon ei edelleenkään vastaa naisten ja miesten osuuksia väestöstä, on keskeinen näkökulma myös demokratian kannalta.

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksella on vaikutuksia sekä naisiin että miehiin eri ikäluokissa. Muutosten vaikutuksia tarkasteltaessa on huomioitava vaikutukset 1) työssäkäynnin, uran ja taloudellisen aseman eli henkilöstön näkökulmasta, 2) vaikutukset palvelujen käyttäjien ja 3) vaikutukset yhteiskunnallisen osallisuuden näkökulmasta.

Tässä vaiheessa kunta- ja palvelurakenneuudistusta voidaan tarkastella, vaikuttavatko kunta- jaotuksessa ja kuntien toimintatavoissa tapahtuvat muutokset sukupuolten edustukseen kuntien poliittis-hallinnollisessa organisaatiossa. Vaikutusarvio perustuu Suomen Kuntaliiton tutkimushankkeen ”Tutkimusprojekti kunta- ja palvelurakenteen muutoksen sukupuolten tasa-arvovaikutusten arvioimiseksi” vuoden 2009 tietoihin. Tässä vaiheessa ei vielä ole mahdollista tehdä syvällistä arviointia siitä, millaisia vaikutuksia uudistuksella on tasa-arvoon liittyen palvelujen käyttäjien, yhteiskunnallisen osallisuuden tai henkilöstön näkökulmasta.

Naisten edustus kunnanvaltuustoissa

Naisten valtuustosedustus on kasvanut vaali vaalilta, hitaasti mutta varmasti. Syksyn 2008 kunnallisvaaleissa kasvu kuitenkin hiipui. Valituista oli naisia 36,7 prosenttia, mikä on vain 0,3 prosenttiyksikköä enemmän kuin neljä vuotta aiemmin. Naisehdokkaiden osuus syksyn 2008 vaaleissa oli 40,4 prosenttia. Naisehdokkaat saivat 42,0 prosenttia annetuista äänistä, mikä on 5,3 prosenttiyksikköä enemmän kuin naisten osuus valituista. Naisehdokkaiden saaman ääniosuuden ja valtuusto-osuuden välinen epäsuhta on suomalaisille kunnallisvaaleille tyypillinen piirre.

Kuntaliitosalueilla naisia valittiin nyt valtuustoihin suhteessa vähemmän kuin samoilla alueilla vuonna 2004. Vuoden 2009 alussa liitoksen toteuttaneissa 32 kunnassa naisten osuus valituista oli 35,8 prosenttia. Osuus on 2,1 prosenttiyksikköä pienempi kuin vastaava luku samoissa, aiemmin 99 itsenäisessä kunnassa. Liitosaallon ulkopuolelle jääneissä kunnissa naisten valtuusto-osuus on sen sijaan nyt aavistuksen korkeampi (+0,8 prosenttiyksikköä) kuin edellisellä valtuustokaudella.

Uusien liitoskuntien ”vanhojen” kuntarajojen mukainen tarkastelu osoittaa pienempien liitoskumppanien alueelta valituista valtuutetuista 33 prosenttia olevan naisia. Valtuustokaudella 2005–2008 samojen alueiden – itsenäisten kuntien – valtuustojen naisosuus oli 38 prosenttia. Reuna-alueilla naisehdokkaiden vaalimenestys oli siis syksyn 2008 vaaleissa selvästi heikompi (-5,1 prosenttiyksikköä) kuin neljä vuotta aiemmin. Liitosalueiden keskuskuntien alueelta valtuustoihin valituista 37 prosenttia on naisia. Osuus on vain prosenttiyksikön verran pienempi kuin vastaavilla alueilla vuoden 2004 vaaleissa.

Naisten edustus toimielinten puheenjohtajistoissa

Välillisesti valittavissa kunnallisissa toimielimissä tulee tasa-arvolain mukaan olla vähintään 40 prosenttia kumpaakin sukupuolta. Kiintiösäädös turvaa sukupuolten tasapuolisen edustuksen, mutta puheenjohtajien valintaan kiintiöt eivät vaikuta. Naisten osuus valtuustojen, hallitusten ja lautakuntien puheenjohtajistoissa on ollut selvästi pienempi kuin naisten osuus vastaavien toimielinten jäsenistöissä. Varapuheenjohtajiksi naisia on valittu enemmän kuin varsinaisiksi puheenjohtajiksi.

Valtuustojen ja hallitusten naispuheenjohtajien osuus on kausi kaudelta hiljalleen kasvanut, mutta kehitys näyttää nyt hallitusten osalta pysähtyneen ja valtuustojen osalta hidastuneen. Vuoden 2009 alussa aloittaneissa valtuustoissa naispuheenjohtajia on 27 prosenttia. Osuus on runsaan prosenttiyksikön korkeampi kuin vuonna 2005. Hallituksissa naispuheenjohtajien osuus on 21 prosenttia - kuten kuin neljä vuotta aiemmin.

Neljäosa (24 prosenttia) niistä 99 kunnasta, jotka toteuttivat kuntaliitoksen 1.1.2009, oli vuonna 2005 valinnut naisen kunnanvaltuuston puheenjohtajaksi. Myös hallituksissa naispuheenjohtajien osuus oli 24 prosenttia. Kuntaliitosten jälkeen uusien 32 kunnan valtuustojen puheenjohtajista 25 prosenttia (8) ja hallitusten puheenjohtajista 22 prosenttia (7) on naisia. Puolet liitoskunnista on valinnut sekä valtuuston että hallituksen ykköspuheenjohtajaksi miehen. Kolmen kunnan puheenjohtajistossa, valtuuston ja hallituksen varapuheenjohtajat mukaan lukien, on pelkkiä miehiä. Vain yhdessä liitoskunnassa sekä valtuuston että hallituksen ykköspuheenjohtaja on nainen.

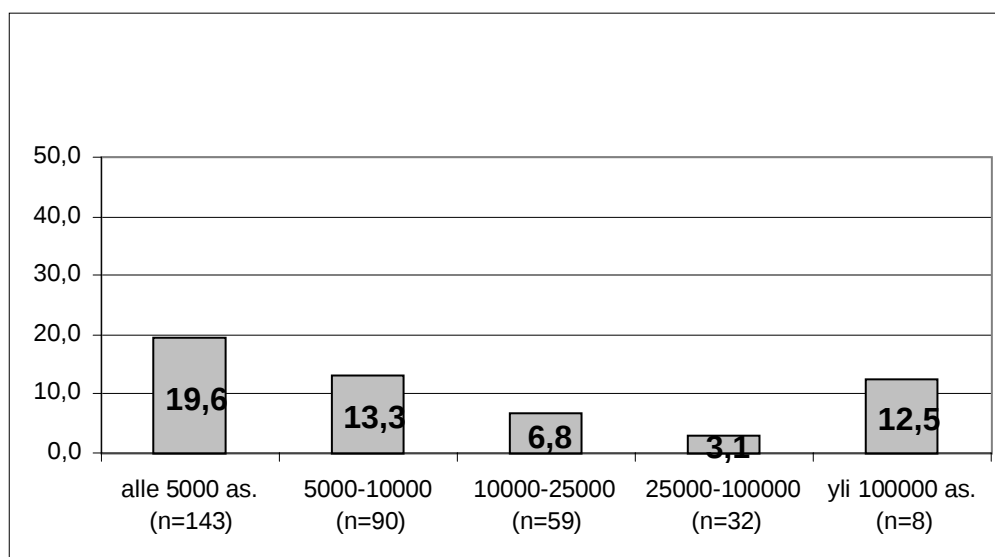
Kuntaliiton keräämien tietojen mukaan lautakuntien (pl. vaali- ja tarkastuslautakunnat) puheenjohtajista 27 prosenttia oli naisia toimikaudella 2005–2008. Varapuheenjohtajien ryhmässä osuus oli korkeampi (35 prosenttia). Kuluva toimikauden osalta tietoja ei ole vielä käytettävissä.

Naisten edustus viranhaltijajohdossa

Kunnallinen henkilöstö kokonaisuutena on naisvaltainen, mutta viranhaltijajohdossa naiset ovat selvästi aliedustettuja. Mitä korkeammalle kunnallisessa virkahierarkiassa nousee, sitä pienempi naisten osuus yleensä on. Viranhaltijajohdossa naisedustus on tosin kasvanut hitaasti, mutta varmasti. Naisten suhteellinen osuus viranhaltijajohdossa (kunnan-/kaupunginjohtajat, hallintojohtajat tai vastaavat, talousjohtajat tai vastaavat ja toimialajohtajat) on ollut suurempi maalaiskunnissa kuin kaupunkimaisissa ja taajaan asutuissa kunnissa. Tästä syystä on tärkeää seurata viranhaltijajohdon sukupuolijakauman kehitystä kuntarakenteen muuttuessa.

Vuonna 1990 naisten osuus kuntien ja kaupunkien ykkösjohdossa oli vain pari prosenttia. Vuonna 2002 joka kymmenes kunnanjohtaja oli nainen. Kunnallisen työmarkkinalaitoksen tietojen mukaan vuoden 2007 lokakuussa kunnanjohtajista (287) kaikkiaan 16 prosenttia ja kaupunginjohtajista (112) 11 prosenttia oli naisia. Kaikista kunnan-/kaupunginjohtajista naisia oli 12 prosenttia. Vuoden 2009 tammikuussa kaikkiaan 14 prosenttia maan kaikista kunnan- ja kaupunginjohtajista oli naisia (pl. apulaiskaupunginjohtajat). Pientä kasvua on siis edelleen tapahtunut. Kaikissa 1.1.2009 liitoksen toteuttaneissa 32 kunnassa ykkösviran haltijaksi valittiin mies.

Kuntakoon mukaan tarkasteltuna naiskunnanjohtajien suhteellinen osuus vuonna 2009 on suurin alle 5 000 asukkaan kunnissa. Niissä naisjohtajia on noin viidennes. Vastaava osuus 5 000–10 000 asukkaan kunnissa on 13 prosenttia. Seuraavassa kokoluokassa, 10 000–25 000 asukkaan kunnissa naisjohtajien osuus on enää 7 prosenttia. Tätä suuremmissa kaupungeissa (25 000–100 000 as.) on yhteensä vain kaksi naiskaupunginjohtajaa.



Kuvio 8. Naiskunnanjohtajien osuus (%) kuntakoon mukaan vuoden 2009 alussa (Lähde: Suomen Kuntaliitto).

Viranhaltijajohdon sukupuolijakauman tarkastelu laajennetaan myöhemmin koskemaan kunnan- ja kaupunginjohtajien lisäksi muitakin keskeisiä viranhaltijoita. Alustavat tulokset liitoskunnista osoittavat kuntien välisten erojen johtoryhmän sukupuolijakaumassa olevan suuria.

2.14.2 Sukupuolten välistä tasa-arvoa koskevat johtopäätökset

Yhteenvedona voidaan todeta, että vuoden 2008 kuntavaaleissa naisten vaalimenestys heikkeni kuntaliitosalueilla yleensä – ja liitosten reuna-alueilla erityisesti. Kuntarakenteen painottuminen suurempiin yksiköihin voi alustavien havaintojen perusteella jatkossa hidastaa naisten osuuden kasvua kuntien korkeimmassa viranhaltijajohdossa.

Uudistuksen laajempia vaikutuksia sukupuolten väliseen tasa-arvoon ei vielä tässä vaiheessa voida arvioida kattavasti. Arviot tasa-arvovaikutuksista ovat toistaiseksi tietoja lyhyen aikavälin vaikutuksista ja kohdistuvat pääasiassa syksyllä 2008 käytyjen kuntavaalien tuloksiin. Tilanteessa voi kuitenkin tapahtua muutoksia siirryttäessä toimeenpanovaiheeseen. Uudistusta toteutettaessa kunnissa on tärkeä kiinnittää huomiota sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumiseen sekä muun muassa tasa-arvolain mukaisen samapalkkaisuusperiaatteen toteutumiseen.

2.15 Uudistuksen vaikutukset henkilöstöön ja henkilöstön asemaan

2.15.1 Uudistuksen valmistelu kunnissa yhteistoiminnassa henkilöstön kanssa

Puitelain 13 §:n mukaan laissa tarkoitetut uudelleenjärjestelyt sekä laissa tarkoitettujen selvityksen ja suunnitelmien valmistelu toteutetaan yhteistoiminnassa kuntien henkilöstön edustajien kanssa.

Kuntien elokuussa 2007 antamat toimeenpanosuunnitelmat sisälsivät sisällöllisesti vaihtelevia kuvauksia valmistelun organisoinnista ja yhteistoiminnasta henkilöstön kanssa, joka toteutettiin pääsääntöisesti valmisteluajana voimassa olleen yleissopimuksen mukaan. 1.9.2007 lähtien on ollut voimassa työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annettu laki (jäljempänä *kunnallinen yhteistoimintalaki*, 449/2007), joka ohjaa myös kunta- ja palvelurakenneuudistusta koskevan lain mukaista yhteistoiminnan toteuttamista tulevaisuuden valmistelu- ja toteuttamisvaiheissa. Yleisesti suunnitelmissa kuvataan henkilöstön olleen kattavasti mukana valmisteluprosessissa.

Uudistuksen toteutusta ohjaavissa työryhmissä on yleensä ollut viranhaltija-, luottamushenkilö- ja henkilöstöedustus. Henkilöstön mukanaolo prosessin alusta alkaen on nähty tärkeäksi ja edesauttavan sitoutumista uudistukseen. Joissain kunnissa on järjestetty myös esim. info- ja keskustelutilaisuuksia sekä muutosvalmennuskursseja.

Kunnallisen yhteistoimintalain vaikutuksia arvioinut työryhmä toteutti kyselyn vuoden 2008 syksyllä, jossa tiedusteltiin kuntien ja kuntayhtymien kokemuksia kunnallisen yhteistoimintalain toimivuudesta. Valtaosa vastaajista arvioi kunnallisen yhteistoimintalain toimineen melko hyvin (81 prosenttia) tai jopa erittäin hyvin (7 prosenttia) kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa. 16 kuntaa vastasi yhteistoimintalain toimineen melko tai erittäin huonosti kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa. Nämä olivat tyypillisesti pieniä tai keskisuuria kuntayhtymiä.

2.15.2 Palvelussuhdeturva

Puitelain 13 §:n mukaan kunnan ja yhteistoiminta-alueen muodostamisen tai laajaa väestöpohjaa edellyttävien palvelujen uudelleenjärjestelyjen perusteella työnantajalla ei ole oikeutta irtisanoa palvelussuhdetta työsopimuslaissa tai kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa tarkoitetuilla taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla. Työntekijä tai viranhaltija voidaan kuitenkin irtisanoa, jos hän kieltäytyy vastaanottamasta työnantajan hä-

nelle tarjoamaa työ sopimuslain tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain mukaista uutta työtehtävää tai virkaa. Tämä kieltä on voimassa viisi vuotta henkilöstön siirtymisestä uuden työnantajan palvelukseen. Kielto koskee edellä mainittujen uudelleenjärjestelyiden kohteena olevissa palveluissa uuden ja vanhan työnantajan palveluksessa työskentelevää henkilöstöä kokonaisuudessaan ja sisältyy myös kuntajakolakiin.

Viiden vuoden palvelussuhdeturvaa on kritisoitu siitä, että se sementoi rakenteita ja estää kustannussäästöjen saamista uusissa hallintorakenteissa. Erityisesti taloustilanteen heikentyessä irtisanomissuojat on nähty kunnissa merkittävänä esteenä mm. tuottavuuden kehittämis-työssä. Se on nähty ongelmalliseksi erityisesti suurissa kunnissa, joissa on omia liikelaitoksia, yhtiöitä, ja purkautuvia kuntayhtymiä. Niissä joudutaan pohtimaan henkilöstön siirtymistä ja sijoittumista. Lain mukaisen palvelussuhdeturvan voidaan arvioida myös edesauttaneen uudistusten aikaansaamista. Se on mahdollistanut muutoksen läpiviemisen poliittisesti ja rauhoittanut rakenneratkaisujen valmistelua. Säännöksellä on pyritty turvaamaan osaavan työvoiman saatavuus ja pysyvyys aikana, jolloin kuntien toimintoja järjestellään laajasti uudelleen. Palvelussuhdeturva auttaa myös takaamaan uusille kunnille ammatillisesti riittävät henkilöstöresurssit, jotta voidaan kunnissa parantaa mm. työnjaon toteuttamista, henkilöstön erikoistumista ja henkilöstön kehittämistä, mihin ei pienissä kunnissa ole ollut aina mahdollisuuksia.

Monissa erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevissa kunnissa on puitelain 9 §:n mukaisen arviointimenettelyn seurauksena toteutettu erilaisia talouden tasapainottamisohjelmia. Yhtenä lukuisista tasapainottamistoimenpiteistä ovat olleet henkilöstöön kohdistuvat leikkaukset, kuten mm. virkojen täyttämättä jättäminen, henkilöstön irtisanomiset ja lomautukset. Näitäkin kuntia on uusien rakenteiden voimaantulon jälkeen sitonut puitelain 13 §:n irtisanomissuojat. Vain pieni osa arviointimenettelyn kunnista korostaa tarkoituksella jättäneensä henkilöstöön kohdistuvat leikkaukset suunnitelman ulkopuolelle ja hakevansa ratkaisuja muista keinoista.

2.15.3 Henkilöstövoimavarojen riittävyys, kehittäminen ja strateginen henkilöstöjohtaminen

Kuntien eläkevakuuksien tutkimuksen mukaan vuosina 2008–2025 eläkkeelle siirtyy 271 000 kunta-alan työntekijää. Se on yli puolet (55 prosenttia) nykyisestä työntekijämäärästä. Suurimpien ammattiryhmien tarkastelussa vuosien 2008–2025 eläkepoistuma vaihtelee 35,1 prosentista 71,1 prosenttiin. Yli 70 prosentin eläkkeelle siirtyvien osuus on osastonhoitajilla ja siivoojilla.

Alueellisesti suurin (yli 60 prosenttia) eläkepoistuma koko 18 vuoden tarkastelujaksolla on Kainuussa ja Lapissa. Niissä on korkein eläkepoistuma myös seuraavien viiden ja kymmenen vuoden aikana. Eläkkeelle siirtyviä on paljon myös Varsinais-Suomen ja Pirkanmaan pienissä kunnissa. Toisessa ääripäässä on Ahvenanmaa, jonka eläkepoistuma koko tarkastelujaksolla on 50 prosenttia. Uudellamaallakin eläkepoistuma on alle 52 prosenttia. Maakuntien erot ovat suurimmillaan yli kymmenen prosenttiyksikköä, eli mahdollinen työvoimapuula kohdistuu ajallisesti ja alueellisesti eri tavoin. Kunnittaiset erot eläkepoistumassa voivat olla lähes kaksinkertaisia. Kunnat kohtaavat eläkepoistuman aiheuttamat haasteet hyvin eri mittakaavassa.

Kunnat arvioivat toimeenpanosuunnitelmissaan vuonna 2007 palvelujen järjestämistapojen perusteella henkilöstövoimavarojen riittävyyden ja kehittämisen keinoja. Suurimmat kunnat ovat arvioineet henkilöstönsä eläkepoistumaa aikaisemmin ja kunta- ja palvelurakenneuudistuksen myötä johdonmukainen poistuman seuranta on levinnyt lähes joka kuntaan. Henkilöstövoimavarojen turvaamiseksi kunnissa oli kahdenlaisia strategioita, jotka johtavat erilaisiin keinoihin. Ensinnäkin henkilöstöasioita käsiteltiin työvoimakysymyksenä. Eläkepois-

tumaan varautumisen keinoina esitettiin toimeenpanosuunnitelmissa mm. rekrytointia, sopeuttamista tai erilaisia varahenkilö- ja sijaisjärjestelyjä ja toiminnan tehostamista tai ostopalveluja riippuen siitä, onko kysymyksessä muuttovoitto- vai muuttotappioalue. Toisena nousi esille henkilöstövoimavarojen ennakointi. Tähän liittyvänä muutosjohtamisen välineenä on käytetty henkilöstöstrategioita. Kuntien henkilöstöstrategioiden pohjana olivat palvelustrategiat ja tulevat palvelujen järjestämistavat, jolloin keinovalikoima kattaa strategisen henkilöstösuunnittelun, moninaiset henkilöstön kehittämisen keinot sekä kannustavan palkitsemisen ym. hyvän henkilöstöpolitiikan.

Uusia kunta- ja palvelurakenteita luotaessa ja palveluja suunniteltaessa tulisi pystyä ennakoimaan henkilöstön määrää ja laatua. Henkilöstövoimavarojen ennakointi ja strateginen toteutustapa on mahdollista siten, että kunta- ja palvelurakenteiden selkiydyttyä siirrytään kuntien yhteisen, kuntakonsernin tai uuden kunnan/kuntayhtymän palvelu- ja henkilöstöstrategioihin. Strateginen henkilöstövoimavarojen johtaminen ja/tai muutosjohtaminen on tärkeää edellytys onnistuneen muutoksen läpiviemiselle. Tämä edellyttää mm. hyvää esimiestoimintaa, arjen ja työyhteisötilanteiden johtamista, suunnitelmallisuutta, henkilöstövoimavaranäkökulman kytkemistä koko muutosprosessiin sekä toimijoiden välistä luottamusta. Henkilöstöjohtamisella tulee olla strateginen merkitys ja sen tulee turvata osallisuus, tiedonkulku, vuorovaikutus ja luottamus sekä henkilöstövoimavarojen johtamisen suunnitelmallisuuden parantaminen ja ongelmien ratkaisu työyhteisötasolla. Henkilöstölähtöisen muutosjohtamisen on arvioitu olleen kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa toistaiseksi vähäistä: se ei juuri nouse esiin uudistuksen tavoitteissa tai toimenpiteissä. Henkilöstölähtöisen muutosjohtamisen merkitystä aikaansaatavien vaikutusten kannalta ei ole välttämättä riittävästi tiedostettu.

2.15.4 Henkilöstövaikutuksia koskevat johtopäätökset

Kunta- ja palvelurakenneuudistus tulee merkitsemään kunnissa suuria organisatorisia ja palveluiden järjestämistapaa koskevia muutoksia, jotka olennaisesti vaikuttavat henkilöstön sijoittautumiseen ja tehtäviin. Kuntaliitoksissa ja yhteistoiminta-alueilla henkilöstöä siirtyy uuden työnantajan palvelukseen. Myös työtehtävien muuttuminen on mahdollista järjestellessä uudelleen joitakin palveluita tai palvelukokonaisuuksia. Ammatillisen peruskoulutuksen puolella on tapahtumassa myös koulutuksen järjestäjien fuusioita, joilla voi olla merkitystä henkilöstön sijoittumiseen ja tehtäviin. Uudistukset vaikuttavat eri henkilöstöryhmiin eri tavalla riippuen sektorista ja tehtävistä sekä kunnan valitsemista uudistuksen toteuttamiskeinoista. Erityisen selvästi uudistukset vaikuttavat sosiaali- ja terveystoimen henkilöstöön sekä kuntien hallinto- ja taloushenkilöstöön.

Kunta-alan työntekijöistä siirtyy eläkkeelle selvästi yli puolet vuoteen 2025 mennessä. Jo lähivuosina eläkepoistuma kasvaa merkittävästi. Kunta- ja palvelurakenneuudistus on monelle kunnalle konkretisoinut eläkepoistuman ennustamisen merkityksen ja johdonmukainen eläkepoistuman seuranta on levinnyt lähes joka kuntaan. Kilpailu työvoimasta tulee kiristymään sekä yksityisen sektorin kanssa että kuntien välillä. Eläkepoistumaan varautuminen pitäisi aloittaa heti, kun erilaiset ratkaisukeinot ovat vielä mahdollisia. Vaikka eläkepoistuma on kaikkialla suurta, ovat alueelliset ja kunnittaiset erot eläkepoistumassa ovat suuria. Väestön alueellinen keskittyminen kohdentaa kuntasektorin työvoiman kysyntää kasvukuntiin, mutta merkittävä kysymys on myös ammattitaitoisen työvoiman saatavuuden riittävyys ja varmistaminen harvaan asutuissa ja väestöltään vähenevissä kunnissa. Myös ostopalvelujen käyttö vaikuttaa kuntien ja kuntayhtymien henkilöstön määrään.

Uudistuksen toteuttamisessa on kiinnitettävä erityistä huomiota strategiseen henkilöstövoimavarojen suunnitteluun. Uusia kunta- ja palvelurakenteita luotaessa ja palveluja suunniteltaessa tulisi pystyä ennakoimaan henkilöstön määrää ja laatua. Oleellista on uudistusten strateginen toteutustapa, jossa henkilöstön edustajien mukana olo valmisteluvaiheesta lähti-

en takaa henkilöstön asemaa koskevien muutosten, yhteistoiminnan ja henkilöstöstrategian laadinnan asiantuntevan hoitamisen. On myös arvioitu, että henkilöstölähtöinen muutosjohtaminen on kunta- ja palvelurakennemuutoksessa toistaiseksi ollut heikossa asemassa. Uudistuksessa tulee edetä vaiheeseen, jossa ylhäältä alaspäin etenevästä uudistuksesta siirrytään entistä enemmän henkilöstölähtöiseen toteutukseen. Henkilöstölähtöinen muutosjohtaminen ei vielä nouse esiin uudistuksen tavoitteissa tai toimenpiteissä. Sosiaali- ja terveysministeriö sekä valtiovarainministeriö ovat käynnistäneet yhdessä eri toimijoiden kanssa politiikkariihessä 24.2.2009 tehtyjen linjausten mukaisesti koulutus- ja kehittämishankkeen, jolla tuetaan sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnallista uudistamista ja muutosjohtamista.

Uudistuksen laajempia vaikutuksia henkilöstöön ei voida vielä tässä vaiheessa arvioida kattavasti. Uudistuksen edetessä toimeenpanovaiheeseen on tärkeä seurata sen vaikutuksia kuntien henkilöstöön ja mm. ammatillisen kehittymisen mahdollisuuksiin laajemmissa organisaatioissa, työvoiman saannin turvaamiseen ja työvoimavaltaisen palveluiden turvaamiseen. Samoin tulee arvioida, miten uusissa rakenteissa on omaksuttu uusia työprosesseja, uutta tekniikkaa ja työjärjestelyjä sekä uudistettu henkilöstön työtehtäviä ja työn sisältöjä. Kuntien välistä vertaisoppimista henkilöstölähtöisen muutosjohtamisen tueksi tulee edistää. Seuranta ja arviointi tapahtuvat osana uudistuksen arviointi- ja seurantaprosessia sekä käynnissä olevien tutkimushankkeiden kautta.

3 UUDISTUSTYÖN JATKAMINEN

3.1 Yhteenveto uudistuksen etenemistä koskevista johtopäätöksistä ja toimintalinjat

Kokonaisuutena tarkastellen uudistuksen yksi keskeisimpiä tuloksia on, että se on aktivoinut kuntia. Tämä on näkynyt kuntarakenteen kehittämisessä, mutta myös palvelurakenteen kehittämisen käynnistymisessä. Huomioon ottaen, että kunta- ja palvelurakennemuutokselle puitteet antava laki on ollut voimassa noin kaksi ja puoli vuotta, uudistusvauhti on ollut kohuallisen hyvä.

Arvioitaessa uudistuksen tuloksia ja vaikutuksia on huomioitava, että uudistus on vielä keskeneräinen. Uudistuksen vaikutukset tulevat pääsääntöisesti näkymään vasta pidemmällä aikavälillä. Selonteossa esitetyt arviot ovatkin monin paikoin alustavia. Vasta uudistuksen edetessä voidaan laajemmin arvioida sen vaikutuksia tuottavuuden kehittymiseen, menojen kasvun hillintään, palvelujen laatuun ja saatavuuteen sekä muun muassa henkilöstövoimavarojen riittävyyteen. Samoin vasta pidemmällä aikavälillä on mahdollista tarkemmin tehdä arvioita uudistuksen vaikutuksista kielellisten oikeuksien toteutumiseen, kunnalliseen itsehallintoon, sukupuolten väliseen tasa-arvoon sekä henkilöstön asemaan. Kunnat ovat myös hyvin erilaisissa vaiheissa uudistuksen toteutuksessa. Kuntatasolla uudistuksen etenemiseen ovat myös vaikuttaneet monet eri tekijät, erityisesti paikallistason olosuhteet sekä valtion ohjaus.

Vuoden 2009 alusta voimaan tulleissa kuntaliitoksessa mukana olleiden kuntien määrä on historiallinen pidemmälläkin perspektiivillä tarkasteltuna. Tästäkin huolimatta kuntarakenne on edelleen hajanainen ja pienten kuntien määrä on suuri. Kuntarakenne ei siten edelleenkään ole vielä kaikilla alueilla vahvistunut siten, että se turvaa pidemmällä tähtäimellä palvelujen laadun ja saatavuuden.

Yhteistoiminta-alueiden muodostaminen ammatillisessa peruskoulutuksessa on edennyt väestöpohjattavaimat huomioon ottaen hyvin, sillä suurin osa ammatillisen peruskoulutuksen

järjestäjistä on tehnyt päätökset yhteistoiminnasta, joka täyttää vähintään noin 50 000 asukkaan väestöpohjajaatumuksen puitelain voimassaoloajan päättymiseen mennessä.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa kaikki kunnat eivät edelleenkään ole tehneet puitelain väestöpohjavelvoitteet täyttävää ratkaisua. Väestöpohjat ovat yleisesti kuitenkin kasvamassa, mutta rakenteet ovat paikoin kehittymässä hajanaiseen suuntaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmä ja siihen liittyvät arvovalinnat kytkeytyvät voimakkaasti kunnalliseen itsehallintoon ja paikalliseen demokraattiseen päätöksentekoon. Myös kuntien itsehallintoon kuuluvana perustehtävänä oleva hyvinvoinnin edistäminen edellyttää sosiaali- ja terveydenhuollon kiinteää yhteyttä kunnan muihin toimialoihin. Puitelaissa mahdollistettiin kuitenkin lähinnä pieniä kuntia silmällä pitäen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen yhteistointa-alueilla. Niillä on yksittäisiin kuntiin verrattuna vahvemmat taloudelliset ja toiminnalliset edellytykset palvelujen järjestämiseen laajemmalla väestöpohjalla.

Sosiaali- ja terveydenhuollon erityistasolla rakennemuutos on ollut lähes pysähdyksissä. Puitelain 6 § velvoitti kunnat perustamaan niin sanottuja laajan väestöpohjan kuntayhtymiä, jotka hoitaisivat erikoissairaanhoidon ja sosiaalihuollon erityistason tehtävät. Yhtään laajan väestöpohjan kuntayhtymää ei kuitenkaan ole perustettu.

Kokonaisuutena uudistus ei olekaan vielä vahvasti edennyt palvelujen kehittämiseen. Uudistuksen vaikutukset eivät ole käytännössä näkyneet vielä myöskään talouden kannalta merkittävimmissä suurissa kaupungeissa, jotka täyttävät jo puitelain edellyttämät väestöpohjat eivätkä siksi ole tehneet rakenteellisia uudistuksia. Kuusi suurinta kaupunkia käyttää kolmasosan kuntien menoista ja sata pienintä kuntaa kolme prosenttia. Tämä suhde ei muutu juurikaan tehtyjen kuntaliitosten jälkeen. Vaikutuksia ei lisäksi juurikaan ole nähtävissä kunnissa, joilla on ollut oikeus vedota puitelaissa mainittuihin poikkeusperusteisiin, erityisesti pitkiin etäisyyksiin.

Puitelaki ei ole tarjonnut riittävän vahvaa velvoitetta kaupunkiseutujen yhteistyön kehittämiseen. Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ei etene toivotusti, kaupunkiseudun elinvoima kokonaisuutena kärsii eikä palveluja seudulla järjestetä taloudellisesti ja tehokkaasti. Vain harvalla kaupunkiseudulla on tapahtunut ydinseudun kattavia rakennemuutoksia. Yhteistyön riskit ja ongelmat ovat suurimpia isoimmilla kaupunkiseuduilla, joissa on ilmeinen tarve puitelakia pidemmälle menevistä yhteistyövelvoitteista. Puitelain säätämisen jälkeen tarve yhteensovittamiselle on kasvanut voimakkaasti mm. ilmastohaasteisiin vastaamisen vuoksi. Hallitus on linjannut yhdyskuntarakenteen eheyttämistarpeen mm. pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategiassa, valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamisen yhteydessä sekä kaupunkipolitiikan periaatepäätöksessä.

Erityisesti taloudellisen taantuman tilanteessa yksi keskeisimmistä puitelain tavoitteista on tuottavuuden parantaminen ja menojen kasvun hillintä ja tältä osin uudistuksen vaikutusten arviointi on vielä ennen aikaista. Tuottavuuden parantamisen voidaan kuitenkin todeta liittyvän erittäin keskeisesti siihen, miten uudistuksessa onnistutaan kehittämään palveluita ja miten kehitys onnistuu erityisesti suurissa kunnissa. Tuottavuuden lisäksi palvelujen kehittämisessä tulee jatkossa huomioida palveluiden saatavuus, saavutettavuus, laatu ja vaikuttavuus. Myös tuottavuuden kehitystä tulee seurata systemaattisesti. Yhteisen, yleispätevän ja kuntien vertailun mahdollistavan sekä palvelujen laadun ja vaikuttavuuden huomioivan tuottavuusmittarin luomiselle on suuri tarve. Tuottavuus- ja tuloksellisuusmittareiden kehittämisen jatkaminen eri toimijoiden yhteistyönä on tärkeää. Toimintaa ja taloutta koskevan vertailutiedon tulee olla yhtenäistä ja läpinäkyvää, jotta sitä voidaan hyödyntää palvelujen suunnittelussa, ohjauksessa ja johtamisessa. Palveluiden tuottavuuden kehittymistä on mahdollista arvioida vain, mikäli tuottavuuden kehittymiselle asetetaan yhtäläiset, kansalliset kriteerit ja yhteiset mittarit kehityksen seuraamiselle. Edellytyksiä palvelujen uudistamiselle luovat toimivat tietojärjestelmät. Nykyisiä tietojärjestelmiä on voimakkaasti kehitettävä edelleen. Sähköiset palvelut yhdistettynä rakenne- ja toimintatapauudistuksiin ovat

avainasemassa kustannustehokkaiden palvelujen toteuttamisessa. Informaatioteknologian laaja ja monipuolinen hyödyntäminen edellyttää lisäksi valtakunnallista, julkisen hallinnon piirissä tapahtuvaa yhteistä kehittämistä sekä nykyistä vahvempaa ohjausta. Koska kuntien tietojärjestelmät ovat epäyhtenäisiä, keskeiset järjestelmäpalvelut tulee toteuttaa kansallisina ratkaisuin.

Huomioiden toimintaympäristössä uudistuksen käynnistymisen jälkeen tapahtuneet muutokset, erityisesti kuntien taloudellisen tilanteen kiristymisen, onkin keskeistä jatkaa uudistusta määrätietoisesti siten, että se ulottuu hallinnollisten rakenteiden kehittämisen ohella palveluiden uudistamiseen aiempaa vahvemmin. Järjestämisperustan vahvistamisen ohella keskeistä on palvelurakenteiden ja palvelujen tuotantotapojen uudistaminen, jotta puitelain tavoitteet palvelujen turvaamiseksi ja tuottavuuden kehittämiseksi toteutuvat. Palvelujen uudistamisen edellytyksenä on mm. se, että nekin kunnat, jotka eivät ole tehneet päätöksiä puitelain edellyttämistä rakenteellisista ratkaisuista, tulisivat tekemään ne mahdollisimman nopealla aikataululla, jotta uudistuksella saadaan aikaan todellista vaikuttavuutta myös kuntalaisen kannalta. Tämä taas edellyttää, että kunta voidaan velvoittaa yhteistoimintaan puitelaisissa edellytettyjen perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvien sosiaalitoimen palveluiden turvaamiseksi. Palvelujen uudistaminen kuntalais- ja asiakaslähtöisesti mahdollistaa myös ylisektoriaalisen vaikuttavuuden vahvistamisen. Monissa kunnissa käyttöönotettavat monitoimijamallit tulevat merkitsemään myös kehittämispotentiaalin lisääntymistä kuntien elinvoiman ja toimintakyvyn näkökulmasta.

Uudistuksen toimeenpano sekä etenemisen jatkuva seuranta ja arviointi sekä valtionhallinnossa että kunnissa on tärkeää. Toimeenpanossa ja arvioinnissa tulee jatkossa korostua se, että mekaaniset ja puitelain kriteerit täyttävät ratkaisut eivät välttämättä pidemmällä aikavälillä täytä uudistuksen tavoitetta tai tarkoitusta.

Toimeenpanossa ja arvioinnissa tulee lähtökohtana ensinnäkin olla uudistuksen kokonaisvaikutusten tarkastelu puitelain yksittäisten keinojen käytön tarkastelun sijaan. Uudistuksen alkuvaiheessa on paikoin jouduttu paneutumaan yksittäisten ratkaisujen ja keinojen riittävyyteen, jolloin niiden toteutus ja strategisuus on jäänyt vähemmälle huomiolle. Esimerkkinä tästä on mm. väestöpohjavaatimuksen täyttyminen. Yksittäisen rakennemuutoksen vaikutus palveluihin on sidoksissa muutoksen strategiaan, aikaan ja toteutukseen. Esimerkiksi joissakin monikuntaliitoksissa on otettu lähtökohdaksi se, että uuden valtuuston käynnistämisen strategiaprosessin kautta edetään rakenteista palveluiden uudistamiseen. Juuri tästä syystä kuntaliitoksen tai muiden rakenneratkaisujen välittömiä vaikutuksia palveluihin voidaan luonnehtia alkuvaiheessa vähäisiksi, mutta pidemmällä aikajänteellä näillä uusilla kunnilla, yhteistoiminta-alueilla tai koulutuksen järjestäjäorganisaatioilla on erittäin hyvät mahdollisuudet panostaa palveluiden uudistamiseen valtuuston tekemien strategisten linjausten mukaisesti. Fuusion seurauksena kunnalla on myös aiempaa enemmän kehittäjähenkilöstöä, -osaamista ja resursseja, joita voidaan suunnata palvelujen sisällön ja prosessien kehittämiseen. Strateginen ja oikea-aikainen muutos sekä sen toteutus ja arviointi ovat enemmän kuin puitelain kriteerien mekaaninen täyttäminen.

Toiseksi kuntalaislähtöisyyden tulee näkyä aiempaa vahvemmin toteutuksessa, uudistusta koskevissa arvioinneissa ja uudistusta ohjaavassa visiossa. Uudistuksen tulee perustua elävään itsehallintoon ja kuntalaisten vahvaan osallisuuteen, jolloin toteutettuja ratkaisuja tulisi tarkastella myös siitä näkökulmasta, kuinka hyvin kuntalaisten luontainen asiointi, työssäkäynti ja liikkuminen on huomioitu. Elinvoimaisilla ja toimintakykyisillä kunnilla tulee olla vastuun edellyttämä valta turvata kuntayhteisön kokonaisuus ja hyvinvointi.

Muutosten toteuttaminen avaa pidemmällä tähtäimellä monia mahdollisuuksia kunnan elinvoiman ja toimintakyvyn vahvistamisen sekä terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen näkökulmasta. Useissa kunnissa toteutettavat muutokset avaavat kehittämispotentiaalia neljän eri ulottuvuuden suhteen: kuntarakenteiden muutos mahdollistaa uudistamisen myös seutu- ja

aluerakenteen, palvelurakenteen sekä palveluiden osalta. Esimerkiksi palvelurakenteen uudistaminen mahdollistaa joidenkin kuntayhtymien purkamisen ja toimintojen palauttamisen vaaleilla valitun kunnanvaltuuston suoran ohjauksen piiriin. Hyvin pieni kuntarakenteen tai yhteistoiminta-alueen muutos mahdollistaa luonnollisesti pienemmän kehittämispotentiaalin käytön eri ulottuvuuksilla kuin suuri monikuntaliitos tai esimerkiksi alueellisesti suuri tai toimialaltaan laaja yhteistoiminta-alue. Lisäksi perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvien sosiaalipalvelujen yhteistoiminta-alueen mahdollistama kehittämispotentiaali on riippuvainen myös siitä, miten kuntien välinen yhteistyö etenee muilla toimialoilla. Tähän vaikuttaa myös toteutus, jonka merkitys tulosten ja onnistumisen kannalta on suuri.

Uudistuksen jatkossa on siis tärkeää kolmanneksi kiinnittää erityistä huomiota uudistuksen toimeenpanoon ja johtamiseen. Pitkällä tähtäimellä kestävien ja strategisten ratkaisujen toteutus vaatii vahvaa muutosjohtamista, yhteistä visiota ja tahtotilaa, hyvää osaamista sekä taitavaa henkilöstöjohtamista, mikä uudistuksen jatkototeutuksessa on keskeistä erityisesti paikallistasolla. Muutosten toteutus ja hallinta edellyttää lisäksi tulosten seuranta, arviointia ja uuden oppimista samoin kuin kuntien välistä vertais- ja verkosto-oppimista. Siksi Paras-uudistukseen liittyen tulee jatkaa ja edelleen kehittää kuntien välisen vertaisoppimisen mahdollistavien, Suomen Kuntaliitossa käynnistettyjen verkostojen toimintaa.

Neljänneksi uudistuksen toimeenpanon tukeminen valtion ohjauksen keinoin on jatkossakin välttämätöntä. Erilaiset ja toteutuksessa eri vaiheissa olevat kunnat tarvitsevat jatkossakin erilaista tukea muutosten ja uudistuksen toteuttamiseksi. Kunnat ovat pitäneet valtion ohjausta uudistuksen aikana paikoin koordinoimattomana ja myös uudistusta koskevan lainsäädännön tuomia velvoitteita on kritisoitu. Väljä lainsäädäntö näyttää heijastuvan kuntien suuntaan osin epäselvänä ohjauksena. Monisäältäöisessä uudistuksessa on myös tavallista, että viestintä ei tavoita aina kaikkia toimijoita.

Uudistuksen edetessä valtion ja kuntien vuoropuhelun vaikuttavuuden lisääminen on tärkeää uudistuksen perustarkoituksen ja -tavoitteiden kirkastamiseksi. Selkeä ohjaus myös hälventää kuntatason mahdollista muutosvastarintaa sekä ristiriitaisia tulkintoja uudistuksen perustarkoituksesta ja edesauttaa osaltaan sitä, etteivät paikallistason tekijät vaikuta negatiivisesti uudistuksen toimeenpanon etenemiseen kunnissa.

Normiohjauksen osalta voidaan katsoa, että uudistusta koskevat toistaiseksi vielä avoimina olevat tulkintakysymykset voidaan ratkaista valmisteltavina olevien, sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöuudistusten yhteydessä. Normiohjauksen selkiytyminen parantaa myös kunnille annettavaa informaatio-ohjausta, jolla voi olla merkittävä vaikutus uudistuksen eteenpäin viemiseen paikallistasolla. Uudistuksen toimeenpano kunnissa on tärkeää tukea puitelain voimassaoloajan myös olemassa olevien resurssiohjauksen keinoin.

3.2 Uudistukseen kohdistuvat haasteet

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen käynnistämiseen johtaneista syistä yksi keskeisistä oli varautuminen pidemmän aikavälin toimintaympäristömuutoksiin sekä varautuminen pitkän aikavälin haasteisiin kuten työikäisen väestön määrän supistumiseen, eläkeläisten määrän kasvuun ja palvelukysynnän kasvuun rakennemuutoksilla. Väestön ikääntyminen on Suomessa muuta Eurooppaa nopeampaa ja työvoiman määrän ennustetaan kääntyvän laskuun jo ensi vuonna. Eläkkeelle siirtyvien määrä ylitti jo vuonna 2008 työmarkkinoille tulevien määrän ja kunta-alan henkilöstöstä yli puolen on arvioitu jäävän eläkkeelle vuoteen 2025 mennessä. Samanaikaisesti palvelutarpeet kasvavat, erityisesti vanhusten- ja terveydenhuollossa. Edellä kuvattu toimintaympäristömuutos on vuoden 2005 jälkeen eli uudistuksen käynnistämisen jälkeen kiihtynyt monin osin, mutta viimeisen vuoden ajan erityisesti taloudellisessa toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset ovat vaikuttaneet kuntien kykyyn järjestää palveluita.

Kuntataloudessa on eletty uudistuksen aikana, viimeiset kolme vuotta poikkeuksellisen vahvaa kautta, vaikka kuntien välisten erojen kasvu ei ole taittunut. Vielä vuosi 2008 oli verotulojen näkökulmasta kunnille hyvä vuosi. Maailmanlaajuinen finanssikriisi on kuitenkin johtanut kuntatalouden heikkenemisiin näkyviin vuoden 2008 lopusta alkaen. Arvioiden mukaan kuntien verotulot vähenevät vuoden 2009 aikana 2,6 prosenttia: yksittäisten kuntien kohdalla yhteisöverotulojen, joissa talouden heikkeneminen näkyy nopeimmin, menetys voi olla jopa kymmeniä prosentteja vuoden 2009 aikana huolimatta kuntien jako-osuuden korottamisesta. Samanaikaisesti kunnat pyrkivät vähentämään menojaan. Ennakollisten tilinpäätöstietojen mukaan kuntien toimintakate heikkeni jo vuonna 2008, ja johti kuntien yhteenlasketun tuloksen heikkenemiseen noin 10 prosentilla. Taustalla on kuntien toimintamenojen noin 7 prosentin kasvu. Myös investointitarpeet kuntasektorilla ovat suuret ja lisäksi kuntien velkaantumisen on ennustettu kasvavan.

Talouskriisi vahvistaa entisestään tarvetta kunta- ja palvelurakenteiden uudistamiselle, jonka määrätietoista toteuttamista on syytä jatkaa. Taloudelliset tekijät ovat toistaiseksi olleet kunnasta riippuen joko uudistusta edistäviä tai jarruttavia ja ne ovat voineet vaikuttaa suurestikin uudistuksen toteuttamiseen kunnissa. Hyvän talouden kunnilla on ollut paremmat lähtökohdat, koska ne ovat esimerkiksi voineet valita yhteistyömallinsa ja -suuntansa paineettomammin kuin heikomman talouden kunnat. Toisaalta uudistus on edennyt monissa kunnissa vauhdikkaasti juuri taloudellisten paineiden ja reunaehtojen alla.

Taloudellisen toimintaympäristön muutos paikoin kannustaa ja paikoin jarruttaa uudistusta. Kannustimena se voi toimia esimerkiksi rakennemuutosalueilla, joilla nähdään aikaisemmin arvioitua nopeammin toimintaympäristömuutosten seuraukset. Jarruna taas alueilla, joissa kuntien taloudelliset tilanteet eroavat toisistaan paljon eikä yhteistyö- tai liitos heikon talouden naapurikunnan kanssa tunnu järkevältä vaihtoehdolta. Myös ilmastonmuutos on tai sen tulisi olla kannustin, sillä esimerkiksi yhdyskuntarakenteen tiivistämisellä on merkittävä vaikutus mm. hiilidioksidipäästöjen vähentymiseen. Ilmastonmuutoksen hillinnässä suomalaisella kuntasektorilla on tärkeä vastuu. Yhdyskuntarakenteeseen, liikennetarpeisiin, energiansäästöön ja -tuotantoon vaikuttaminen ovat kuntien keinoja vähentää kasvihuonekaasuja. Ilmiö tulee huomioida maankäytön ohjauksessa ja kunnallisen infrastruktuurin rakentamisessa ja ylläpidossa.

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa aikaansaadut rakennemuutokset ovat välttämätön, mutta eivät vielä riittävä edellytys sille, että palvelujärjestelmä kestää ikääntyvän väestön asettamat haasteet. Toimintaympäristömuutokset ovat vahvistaneet tarvetta sille, että uudistustyön jatkossa on päästävä käsiksi myös palvelujen kehittämiseen. Tilanteessa lisärahoitus ei kuitenkaan ole ainoa keino haasteisiin vastaamiseksi, vaan toiminnan tehostamisen paineet ovat talouskriisin myötä aktualisoituneet arvioitua aiemmin. Toimintaympäristön dramaattisen muutoksen vuoksi tarvitaan entistä nopeampaa tuottavuuden parantamista, jolla voidaan vastata kasvun hidastumiseen kuntalaisten peruspalveluiden turvaamiseksi.

Näistä syistä kuntien rakenteiden ja palvelujen kehittämistä tulee jatkaa Paras-uudistuksen tavoitteiden mukaisesti. Tehokkuutta ja tuloksellisuutta on saatava lisää toimimalla uusilla tehokkaimmilla tavoilla. Palvelujen turvaamisen ja kuntien menokehityksen hallintaan liittyvien tavoitteiden toteutuminen kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa riippuu keskeisesti mm. siitä, miten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut jatkossa organisoidaan, järjestetään ja tuotetaan.

Epävarmemmassa toimintaympäristössä valtio voi kuntapolitiikallaan luoda vakautta ja siten vaimentaa suhdannevaihteluja. Tilanteen vakauttamiseen tähtää kunta- ja palvelurakenneuudistuksen myötä lakisääteistetty peruspalveluohjelma ja siihen liittyvä peruspalvelubudjetti, joka osaltaan luo kuntatalouden hallintaan pitkäjänteisyyttä. Kuntien verovähennykset myös korvataan kunnille täysimääräisesti valtionosuuksien lisäyksenä. Perustaa kuntatalouden vakaudelle on luotu myös sillä, että Vanhasen II hallituksen kaudella valtionosuuksien indeksi-

tarkistukset, kustannustenjaon tarkistus ja valtion toimista aiheutuvien verotulomenetysten kompensointi kunnille toteutuvat täysimääräisesti. Tämä on varautumista taantumaan, mutta pidemmän aikavälin haasteisiin toimet eivät yksin kuitenkaan riitä. Valtion kuntapolitiikassa korostuu kuntien taloudellisten edellytysten turvaaminen, mutta kuntien on vastaavasti kannettava entistä suurempi vastuu palvelurakenteiden uudistamisesta ja tuottavuuden parantamisesta.

2010-luvulle siirryttäessä myös monet muut kuin toimintaympäristön taloudelliset muutoshaasteet alkavat vahvemmin realisoitua. Tämä pakottaa kuntia ja kuntien yhteistoimintaeliä jatkamaan uudistustyötä. Näyttää ilmeiseltä, että toimintaympäristön muutosten rinnalla kuntien erilaistuminen jatkuu, osallistavan demokratian ja hyvän johtamisen merkitys korostuvat, tuottavuuden parantamisen paineet kasvavat ja hyvien palvelukäytäntöjen, palveluprosessien ja -innovaatioiden merkitys korostuvat entisestään. Kaikki tämä yhdessä merkitsee tarvetta jatkaa Paras-uudistusta ja ryhtyä jo nyt määrätietoisesti kehittämään kuntien toimintakonseptia uudistuksen jälkeistä aikaa varten. Aktiivisten kehittäjäkuntien merkitys Paras-uudistuksen jatkolle tulee tässä työssä monella tavoin korostumaan.

3.3 Linjaukset ja jatkotoimenpiteet

Kuntarakennetta koskevat linjaukset

Kuntarakenteen kehittämistä tuetaan edelleen palvelurakenteiden kehittämisen rinnalla, sillä kuntarakenne ei toteutuneista liitoksista huolimatta ole vielä riittävän yhtenäinen ja siinä tulee tapahtua kehittymistä tulevaisuudessakin. Suomessa on yhä paljon varsinkin pieniä kuntia, joiden taloudelliset ja ammatilliset edellytykset turvata peruspalvelut asukkailleen ovat pitkällä aikavälillä hyvin haasteelliset.

1. Kuntarakenteen uudistamista jatketaan puitelain 4 §:n mukaisesti. Kuntarakenteen kehittämisen tavoitteena on elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne. Yhdyskuntarakenteen toimivuus on erityisen tärkeää kaupunkiseuduilla. Tavoitteena on, että kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta.
2. Hyödynnetään kuntajakolain kokonaisuudistuksen (voimaan 2010) ja puitelain tarjoamia keinoja kuntarakenteen kehittämiseksi puitelain voimassaoloaikana eli vuoteen 2013 asti: uusi kuntajakolaki tulee olemaan entistä toimivampi, modernimpi ja yhdistymisprosesseja sujuvoitavampi. Siihen sisältyy kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä säädetyt pykälät yhdistymisavustuksista ja niiden määrästä. Keinojen hyödyntämisen suhteen kunnat ovat keskeisessä asemassa. Kuntarakenteen kehittymistä ja mahdollisia jatkokeinoja tarkastellaan puitelain voimassaoloajan päättymisen yhteydessä.
3. Kuntajakolain mukaisesti yhdistymisavustuksia maksetaan vuoden 2013 alusta voimaan tuleviin yhdistymisiin asti. Yhdistymisavustusten tai mahdollisten muiden tukimuotojen tarvetta tämän jälkeen tarkastellaan puitelain voimassaoloajan päättymisen yhteydessä.
4. Määräaikainen valtionosuuksien kompensatio säilytetään pysyvänä menettelynä. Tällä huolehditaan edelleen siitä, että laskennallisten valtionosuuksien väheneminen ei ole esteenä kuntien yhdistymispäätöksille.

5. Kuntien yhdistymisiä koskeva esiselvitysavustus säilytetään tukimuotona puitelain voimassaoloajan vuoteen 2013 asti. Avustuksella on ollut kannustava vaikutus yhdistymisselvitysten ja yhdistymisten toteuttamisessa. Avustuksen tarvetta tämän jälkeen tarkastellaan puitelain voimassaoloajan päättymisen yhteydessä.

6. Toteutuneiden, aiempaa strategisempien kuntaliitosten vaikutuksista erityisesti palvelujen laatuun ja saatavuuteen, kustannustehokkuuteen ja tuottavuuden kehittymiseen laaditaan kokonaisvaltainen arviointi jatkolinjausten pohjaksi vuoteen 2012 mennessä.

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevat linjaukset

Kunnissa toteutettava palveluiden kehittäminen on välttämätön edellytys sille, että puitelain tavoitteet palveluiden turvaamiseksi ja tuottavuuden lisäämiseksi toteutuvat. Kuntien yhdistymiset tai yhteistoiminta-alueiden perustamiset ovat luoneet tälle vasta edellytykset. Palvelurakenteiden ja palveluiden kehittäminen puitelain tavoitteiden suuntaisesti on kuitenkin kesken erityisesti yhteistoiminta-alueiden toteutuksen ollessa vielä alkuvaiheessa. Järjestämisperustan vahvistamisen ohella keskeistä on palvelurakenteiden ja palvelujen tuotantotoimien uudistaminen.

Kuntien yhdistyminen ja yhteistoiminta-alueiden muodostaminen ovat jatkossakin tasavertaisia vaihtoehtoja vahvistaa palvelujen järjestämisen väestöllistä ja taloudellista perustaa. Huomiota on jatkossa kiinnitettävä erityisesti toiminnan uudistamiseen palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden turvaamiseksi ja kustannusten hillitsemiseksi.

7. Kunta- ja palvelurakenteiden uudistamisen tavoitteena on turvata jokaiselle perustuslain mukainen oikeus yhdenvertaisiin ja riittäviin sosiaali- ja terveystalouteihin asuinpaikasta riippumatta. Uusien rakenteiden on johdonmukaisesti tuettava hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä huomioiden erilaiset olosuhteet maan eri osissa.

8. Palvelurakenteiden uudistaminen ja sisällöllinen kehittäminen korostuvat jatkossa, jotta vahvistuvien kunta- ja yhteistoimintarakenteiden hyödyt palvelujen laadun, saatavuuden ja kustannustehokkuuden näkökulmista toteutuvat. Kunnat tarvitsevat monipuolista tukea, parhaiden käytäntöjen levittämistä ja ohjausta saavuttaakseen mahdollistavan puitelain tavoitteet.

9. Vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta on jatkossakin kunnilla. Kunnat voivat käytännössä toteuttaa - ja niiden tulee tietyissä tapauksissa toteuttaa - tätä vastuuta muun muassa kuulumalla kuntayhtymään.

10. Terveystalouden lainsäädäntöä uudistetaan hallitusohjelman mukaisesti eduskunnalle kevätkaudella 2010 annettavalla hallituksen esityksellä. Pysyvä terveystalouden lainsäädäntö samoin kuin sosiaali- ja terveystalouden järjestämistä koskeva lainsäädäntö turvaavat palvelujen järjestämisen asiakas- ja kuntalaiskeskeisesti. Valmisteltavassa lainsäädännössä keskeisenä lähtökohtana on turvata sosiaali- ja terveystalouden ehyt kokonaisuus sekä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon saumaton toteuttaminen.

Lainsäädännön valmistelussa on huomioitava erilaiset tarpeet, kieliolosuhteet, rahoitusmallit ja olosuhteet maan eri osissa ja jätettävä tilaa kunnallisen itsehallinnon toteutumiselle sekä huomioitava puitelain perusteella valmistellut rakenneuudistukset.

11. Sama sosiaali- ja terveystalouden malli ei sellaisenaan sovellu koko maahan. Tulevissa ratkaisuissa on tunnistettava alueelliset erityispiirteet ja -tarpeet.

12. Tavoitteena on, että sosiaali- ja terveydenhuollon organisointi perustuu laajaan väestöpohjaan. Kaikki kunnat kuuluvat laajan väestöpohjan kuntayhtymiin. Kunta- tai kuntayhtymäperusteiset organisaatiot vastaisivat palveluista hyödyntäen yksityistä ja kolmatta sektoria. Hoito- ja palveluyksiköt tarjoaisivat palveluja mahdollisimman lähellä asiakasta kunnissa.

13. Valtioneuvostolle säädetään toimivalta velvoittaa kunta yhteistoimintaan puite-laissa säädettyjen väestöpohjavaatimusten täyttämiseksi vuoden 2013 alusta lukien. Yhteistoimintamääräykset olisivat voimassa siihen saakka, kunnes kunnat yhteistoi-mintavelvoitteen mukaisesti toisin päättävät.

14. Vaativaa erikoissairaanhoitoa ja vaativia sosiaalihuollon erityispalveluja varten maa jaetaan viiteen sosiaali- ja terveydenhuollon erityisvastuualueeseen, jotta näiden palvelujen edellyttämä asiantuntemus turvataan.

15. Toteutetaan kevään 2010 aikana valtioneuvoston asetuksella erityisvastuualueiden ja sairaanhoitopiirien työnjako.

16. Laajan väestöpohjan kuntayhtymien rahoitusjärjestelmää uudistetaan niin, että kustannukset ovat kuntien kannalta paremmin ennakoitavissa ja hallittavissa. Luodaan toimintamalleja, joilla yksityinen ja julkinen terveydenhuolto voi hyödyntää samoja tiloja ja laitteita.

17. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnan tasoinen ohjaus, kehittäminen ja val-vonta kuuluvat jatkossakin sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalalle. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma ja kehittämisrahoitus säilytetään so-siaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalalla.

Opetus-, kulttuuri-, kirjasto-, liikunta- ja nuorisopalveluita koskevat linjaukset

Tavoitteena on opetus-, koulutus- ja kulttuuripalveluiden järjestäminen siten, että opetuksen korkea laatu ja monipuolinen palvelutarjonta pystytään turvaamaan kaikille lainsäädännön edellyttämällä tavalla.

18. Kuntien vastuulla olevien esi- ja perusopetuspalvelujen järjestämistä lainsäädän-nön edellyttämällä tavalla edesauttaa rakenteellisesti ja taloudellisesti riittävän vahvo-jen kuntien muodostuminen ja yhteistoiminnan voimakas lisääminen. Tätä työtä jat-ketaan. Esi- ja perusopetus turvataan lähipalveluna.

19. Kunnat ja muut esi- ja perusopetuksen järjestäjät lisäävät yhteistyötään palvelujen järjestämisessä. Selvitetään verkko-opetuksen hyödyntämismahdollisuuksia mm. har-vaan asutuilla alueilla.

20. Opetusministeriö valmistelee perusopetuksen kansalliset laatukriteerit, joiden ta-voitteena on opetuksen korkean laadun ja monipuolisen tarjonnan turvaaminen sekä opetuksellisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien takaaminen lapsille ja nuorille asuinpaikasta, kielestä ja taloudellisesta asemasta riippumatta. Laatukriteereiden avul-la voidaan kohdentaa alueellista ja koulukohtaista kehittämistoimintaa paikallisesti tunnistettujen kehittämistarpeiden mukaisesti. Laatukriteeristö tukee myös systemaati-sen arvioinnin ja arviointitiedon hyödyntämistä koulutuksen kehittämisessä paikkal-listasolla.

21. Kunnat ja muut koulutuksen järjestäjät kehittävät lukioverkkoa ottaen huomioon alueellisen koulutustarpeen ja -tarjonnan.

22. Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen laadun ja valinnaisuuden turvaamiseksi kehitetään monimuoto- ja verkko-opetusta. Selvitetään mahdollisuudet hyödyntää nykyistä paremmin vapaan sivistystyön oppilaitosten tarjoamia palveluja toisen asteen koulutuksessa.

23. Ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kokoamista jatketaan. Painopistettä suunnataan rakenteiden kehittämisen ohella palvelukyvyyn vahvistamiseen sekä asiakas- ja työelämälähtöisyyden lisäämiseen.

24. Yhteistyötä liikennesuunnittelun ja koulu- ja oppilaitosverkon suunnittelun välillä lisätään. Joukkoliikennepalvelut, mukaan lukien koululaiskuljetukset, tulee suunnitella seudullisina kokonaisuuksina.

25. Hallituksen politiikkariihen päätöksen mukaisesti käynnistettävissä normitalkoissa kiinnitetään erityistä huomiota kansalaisten oikeusturvaan ja palvelujen laatuun ja saatavuuteen.

26. Kirjasto- ja tietopalvelujen riittävää ja laadukasta järjestämistä edesauttaa rakenteellisesti ja taloudellisesti riittävän vahvojen kuntien muodostuminen ja yhteistyön voimakas lisääminen. Kirjasto- ja tietopalvelut tuotetaan asukkaiden lähipalveluina.

27. Pienten kuntien tulee pyrkiä yhteisiin kirjastolaitoksiin yksittäisten ostopalvelusopimusten sijasta. Kirjastoverkon yhteistyötä vahvistetaan kirjastolainsäädännön ajantasaistamisen yhteydessä.

28. Nuorten työpajapalvelujen ja etsivän työparitoiminnan kattavuutta parannetaan ja nuorten tieto- ja neuvontapalveluja ja vaikuttamis- ja kuulemisjärjestelmiä kehitetään. Kuntia tuetaan kokonaisvaltaisen lapsi- ja nuorisopolitiikan toteuttamisessa.

29. Kulttuuripalvelujen saatavuuden turvaamiseksi kehitetään kuntien keskinäistä yhteistyötä ja yhteistyötä eri taiteen alojen aluekeskusten ja vastaavien toimijoiden kanssa. Yli kuntarajojen tapahtuvaa palveluiden käyttöä ja alueellista tarjontaa tulee lisätä, mutta samalla tulee turvata laadukkaat kulttuurin lähipalvelut.

30. Kuntien tuottamien kulttuuripalveluiden rinnalla lisääntyy ulkoistettu palvelutuotanto ja palveluiden hankkiminen kolmannen sektorin toimijoiden tarjonnasta. Palveluiden tarjonnan, laadun ja saavutettavuuden takaamiseksi kehitetään sekä tuottamisen että hankkimisen osaamista ja niihin liittyviä erilaisia yhteistyömalleja.

31. Kunnat kehittävät liikuntapalveluja yhteistyössä urheiluseurojen ja muiden kolmannen sektorin toimijoiden kanssa.

Puitelain poikkeusperusteita koskevat linjaukset

32. Ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kokoamista jatketaan. Opetusministeriö on 2.4.2009 esittänyt suosituksia ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kehittämiseksi ja väestöpohjavaatimuksen täyttämiseksi. Järjestämislupatoimenpitein voidaan tukea koulutuksen pysymistä ja saatavuutta alueilla, joissa pitkät etäisyydet koetaan järjestäjäverkon kokoamisen esteiksi.

33. Puitelaissa mainittu oikeus vedota poikkeusperusteisiin koskee ainoastaan asetettua väestöpohjavaatimusta ja on mahdollista vain puitelakiin kirjatuin perustein. Väestöpohjan laajentamiseen tulee pyrkiä myös poikkeusperusteisiin vetoavissa kunnissa siten kuin se erityisolosuhteet huomioon ottaen on mahdollista.

34. Puitelain poikkeusperusteisiin vetoavia kuntia tuetaan puitelain tavoitteiden saavuttamisessa huomioimalla poikkeusperusteet täyttävien kuntien erityisolosuhteet sekä Pitkien etäisyyksien kuntien -hankkeen johtopäätökset politiikkariihessä (24.2.2009) edellytetyssä Normitalkoo-hankkeessa. Näiden kuntien osalta tarvitaan myös kuntakohtaista informaatio-ohjausta.

Kaupunkiseutuja koskevat linjaukset

35. Luodaan kaikkia puitelain kaupunkiseutuja koskeva valtion ja kaupunkiseudun kuntien yhteinen selvityshenkilömenettely. Menettely voitaisiin käynnistää tilanteissa, joissa seudulla on selkeä yhteistyön tarve, mutta yhteistyö ei seudun omin toimenpitein etene. Menettelyn avulla pyritäisiin ratkaisemaan seudun lukkiutuneita yhteistyöongelmia ja löytämään konkreettisia etenemispolkua. Valtioneuvosto voi harkintansa mukaan asettaa selvityshenkilön, jos seudun kunta tekee aloitteen ja selvitys katsotaan tarpeelliseksi seudun olosuhteet ja tarve huomioon ottaen. Valtioneuvosto voi myös omasta aloitteestaan samoin perustein asettaa kaupunkiseudulle selvityshenkilön. Jotta menettelyllä ja siihen perustuvalla selvityshenkilön työllä on riittävän vahva tuki ja vaikuttavuus, menettely edellyttää säädöspohjaa.

36. Parannetaan suurien kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen ohjauksen sekä maankäytön ja liikenteen yhteensovittamisen edellytyksiä lainsäädäntöä kehittämällä. Suurille kaupunkiseuduille annetaan nykyistä puitelakia sitovampi velvoite maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamiseen ja palvelujen kuntarajat ylittävän käytön järjestämiseen. Lainsäädännöllä määritellään ne toimenpiteet, joita valtioneuvostolla on oikeus viime kädessä esittää kaupunkiseuduille, jos se katsotaan välttämättömäksi ilmastopoliittisten tavoitteiden, kansallisen kilpailukyyn tai muun kansallisesti tärkeän tavoitteen saavuttamiseksi. Yhteinen seudullinen liikennejärjestelmäsuunnittelu kytketään yhteiseen seudulliseen maankäytön suunnitteluun ja toteuttamiseen ajoitukseen. Suuriin kaupunkiseutuihin luetaan Valtioneuvoston kaupunkipolitiikan periaatepäätöksessä 2009–2011 mainitut suuret kaupunkiseudut. Kaupunkiseudun rajauksen lähtökohtana on koko toiminnallinen työssäkäyntialue.

37. Tampereen ja Turun seuduilla otetaan kokeiluluontoisesti käyttöön vuoden 2012 loppuun asti kestävä valtion ja seudun kuntien välinen (seudullinen) maankäytön, asumisen ja liikenteen aiesopimusmenettely, joka tukee kohdassa 36 mainittuja prosesseja. Aiesopimusta valmistellaan yhteistyössä maakuntaliiton ja muiden asian kanalta tarpeellisten tahojen, kuten elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, kanssa.

38. Helsingin seudun erityisyys otetaan huomioon suuria kaupunkiseutuja koskevissa linjauksissa. Jatketaan metropolipolitiikan toteuttamista hallitusohjelmassa sovittujen tavoitteiden mukaisesti. Vakiinnutetaan seudun kuntien ja valtion välinen aiesopimuskäytäntö sekä valtion eri hallinnonalojen kumppanuuteen perustuva yhteistyö. Valtio on toimillaan valmis tukemaan ja osallistumaan metropolialueen yhteistyön ja yhteisen päätöksenteon vahvistamiseen.

39. Muiden kuin suurten kaupunkiseutujen osalta seurataan ja tuetaan kaupunkiseutusunnitelmien toteuttamisen etenemistä, tarvittaessa selvityshenkilömenettelyn avulla, ja arvioidaan mahdollisten jatkotoimenpiteiden tarve viimeistään puitelain voimassaoloajan päättymisen yhteydessä.

40. Kehitetään hajarakentamista koskevan ohjauksen mahdollisuuksia lainsäädännön ja taloudellisten ohjauskeinojen avulla erityisesti kaupunkiseuduilla.

Puitelain 9 §:ää koskevat linjaukset

41. 9 § arviointimenettelyn vaikutuksia menettelyn piirissä olevien kuntien talouteen seurataan erityisesti, mikäli kunta hakee harkinnanvaraista rahoitusavustusta.

42. Puitelain 9 §:n mukaisesta menettelystä saatujen kokemusten perusteella valmistellaan arviointimenettelyn vakinaistaminen osana muuta lainsäädännön valmistelua puitelain voimassaoloajan päätyttyä.

43. Arviointiprosesseissa kuullaan, riippumatta siitä, kuuluvatko ne menettelyn piiriin myös naapurikuntia, erityisesti mikäli katsotaan, että kuntien yhdistyminen voi olla yhteistoimintaratkaisun sijasta muidenkin kuntien näkökulmasta hyväksyttävä ratkaisu palvelujen turvaamiseksi yhtä kuntaa laajemmalla alueella.

Palvelujen tuotantotapoja ja organisointia koskevat linjaukset

Palvelujen laadun ja saatavuuden turvaaminen edellyttää kunta- ja palvelurakenteiden vahvistamisen ohella palvelujen tuotantotapojen ja organisoinnin uudistamista. Jatkossa on tarpeen paneutua palvelujen uudistamiseen ja sen varmistamiseen, että rakenneuudistuksilla saadaan tavoiteltuja hyötyjä.

44. Kaikki kunnan toimialat kattavaa Kuntien parhaat palvelukäytännöt –hankkeen työtä jatketaan yhteistyössä eri ministeriöiden ja Suomen Kuntaliiton kanssa keskittyen hyötyihin, joita voidaan saada sektorirajat ylittävästä yhteistyöstä. Käynnistetään palvelustrategioiden kehittämis- ja arviointityö yhteistyössä kuntakentän kanssa. Lisäksi kerätään systemaattisesti tietoa kuntaliitoskunnissa ja yhteistoiminta-alueilla syntyvästä kokemuksesta uudistusten toteuttamisessa mm. Suomen Kuntaliiton verkostojen kautta.

45. Eri toimialoilla jo pitkälle kehitettyjä hyvien käytäntöjen kokoamis- ja levittämismalleja hyödynnetään ylisektorisessa työssä, merkittävimpana sosiaali- ja terveydenhuollon Innovaatio-ohjelmaan sisältyvä Innokylä-hanke.

Tuottavuuden paranemista ja menojen kasvun hillintää koskevat linjaukset

46. Kunnat vastaavat palvelurakenteiden ja tuotantotapojen uudistamisesta sekä toteuttavat toimenpiteitä tuottavuuden parantamiseksi. 20 suurimman kaupungin kanssa käynnistettyä tuottavuusohjelmatyötä toteutetaan ministeriöiden ja kuntien yhteistyönä. Kokemuksia hyödynnetään muille kunnille, kuntayhtymille ja palvelujen tuottajille annettavassa tuottavuusohjelman laadintaohjeessa. Tuottavuuden parantamista koskevat valtakunnalliset tavoitteet asetetaan valtion ja kuntien yhteistyössä.

47. Yhteistyössä Suomen Kuntaliiton kanssa toteutettavissa normitalkoissa valmistellaan eri hallinnonalat kattava säädöspoliittinen viitekehys, jossa määritellään, miten erilaisia ohjauskeinoja käytetään ohjattaessa itsehallinnollisia kuntia. Lisäksi kartoitetaan ja poistetaan tuottavuuden parantamista ja palvelurakenteiden joustavuutta estäviä normeja.

48. Kuntapalvelujen tuottavuuden arvioinnissa hyödynnetään Tilastokeskuksen tuottamaa aineistoa ottaen huomioon tuottavuuden rinnalla palvelujen laatu, saatavuus, vaikuttavuus ja taloudellisuus.

49. Kehitetään kuntien talouden ja toiminnan tilastointia kunta- ja palvelurakenneuudistuksen toteutumisen edellyttämällä tavalla.

50. Arvioidaan tarve kuntien talouden ja toiminnan tilastointia koskevan ohjeistuksen uudistamiseksi.

51. Arvioidaan ennen uudistuksen voimassaolon päättymistä, kun riittävät seuranta-tiedot ovat käytettävissä, kuntajaon muutosten ja palvelurakenteiden uudistumisen vaikutuksia tuottavuuskehitykseen ja menojen kasvun hillintään.

Palvelujen turvaamista molemmilla kotimaisilla kielillä koskevat linjaukset

52. Palvelut molemmilla kotimaisilla kielillä on turvattava. Laadittaessa uusia suunta-viivoja on tehtävä selvitys niiden kielellisistä vaikutuksista. Uusia keinoja kehitetään niin, että myös kunnissa tai alueilla joissa ruotsin- tai suomenkielinen vähemmistö on pieni, voidaan tarjota lakisääteisiä palveluita. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla ruot-sinkielinen sähköinen yhteispalvelu voisi toimia hankkeena palvelujen tehostamises-sa.

Kunnallista itsehallintoa koskevat linjaukset

53. Kuntien toiminnan tulee perustua elävään itsehallintoon ja kuntalaisten vahvaan osallisuuteen. Elinvoimaisilla ja toimintakykyisillä kunnilla tulee olla vastuun edellyt-tämä valta turvata kuntayhteisön kokonaisuus ja hyvinvointi.

54. Selvitetään Kuntajohtamisen kehittämishankkeen ehdotusten tarve lainsäädäntö-muutoksiin. Muilta osin mahdollisia lainsäädännön muutostarpeita arvioidaan uudel-leen viimeistään puitelain voimassaoloajan päättymisen yhteydessä.

Lähipalvelujen turvaamista ja yhteispalvelujen laajentamista koskevat linjaukset

55. Kuntien ja yhteistoiminta-alueiden tulee laatia suunnitelma lähipalvelujen tur-vaamiseksi hyödyntäen erityisesti yhteispalvelun ja tietoteknologian mahdollisuuksia. Maakunnan liittojen tulee koordinoita tätä työtä alueellaan.

56. Yhteispalvelua kehitetään voimakkaasti muun muassa yhteispalvelun laajenta-mishankkeella tavoitteena se, että vuoden 2011 loppuun mennessä jokaisessa kunnas-sa on yhteispalvelupiste, ellei palveluita muutoin ole saatavilla.

Muut linjaukset

57. Lisäksi uudistuksen vaikutuksia perusoikeuksien toteutumiseen sekä kunnalliseen itsehallintoon samoin kuin kielellisten oikeuksien ja saamelaisten kielellisten ja kult-tuuristen oikeuksien toteutumiseen, sukupuolten väliseen tasa-arvoon sekä henkilös-töön liittyen arvioidaan uudelleen puitelain voimassaoloajan päättymisen yhteydessä.

Ei esitetä jatkotoimenpiteitä eikä linjauksia peruspalveluohjelman, valtion ja kuntien tehtä-vänjaon, valtionosuusuudistuksen eikä tietojärjestelmien kehittämisen osalta.

3.4 Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen organisointi ja resursointi vuosien 2010–2012 aikana

Selonteossa esitettyjen toimenpiteiden toteutus tulee turvata jatkossakin kunta- ja palvelurakenneuudistuksen riittävällä resursoinnilla sekä organisoidulla toimeenpanolla valtionhallinnossa.

Organisoinnin osalta on tärkeää, että uudistuksen eri ohjausmuotoja (normi-, resurssi-, ja informaatio-ohjaus) kehitetään. Uudistuksen tulee olla ohjaukseltaan vaikuttavaa ja ohjauksen edellyttämän seurannan ja arvioinnin tulee olla oikea-aikaista ja käytännön tasolla hyvin organisoitua ja resursoitua.

Selonteon linjausten toimeenpano, niiden organisointi sekä valtionosuusuudistus edellyttävät nykyisten resurssien säilyttämistä vuosien 2010–2012 aikana ja mahdollisesti jopa lisäresursseja toimenpiteistä riippuen.

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen organisointi jakaantuu vuosien 2010–2012 aikana eli jäljellä olevana puitelain voimassaoloaikana viiteen kokonaisuuteen: 1) työryhmiin ja uudistuksen koordinointiin, 2) uudistuksen seurantaan ja arviointiin, 3) vuorovaikutuksen lisäämiseen kuntien kanssa, 4) mahdolliseen lainsäädäntövalmisteluun sekä 5) erillishankkeisiin.

Työryhmät ja uudistuksen koordinointi

- Uudistuskokonaisuuden poliittisesta ohjauksesta, seurannasta ja koordinaatiosta vastaa edelleen parlamentaarinen seurantaryhmä, jonka voimassaolevaa toimikautta (23.5.2007–31.12.2009) jatketaan. Uudistuksen kokonaiskoordinaation ja ohjauksen parantamiseksi seurantaryhmän roolia tulee vahvistaa. Seurantaryhmän ohella uudistuksen ohjauksesta vastaa kuten tähänkin asti peruspalveluohjelman ministerityöryhmä.
- Seurantaryhmän alaisuudessa toimivan kaupunkiseutujen seuranta- ja arviointityöryhmän toimikautta (9.4.2008–31.12.2009) jatketaan. Työryhmä vastaa uudistuksen koordinaatiosta kaupunkiseutujen osalta ja raportoi seurantaryhmälle.
- Uudistuksen jatkoon edellyttämien toimenpiteiden ja uudistuskokonaisuuden operatiivisesta koordinaatiosta vastaa vuoden 2012 loppuun asti valtiovarainministeriö yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa. Käytännön koordinoitutyö tehdään tiiviissä yhteistyössä Suomen Kuntaliiton kanssa.

Uudistuksen seuranta ja arviointi

Selonteossa tehtyjen linjausten toteuttamiseksi uudistuksen toimeenpanon etenemisen ja vaikutusten arviointi on tärkeää. Uudistuksen seuranta ja arviointi jakaantuu vuosien 2010–2012 aikanakin ulkopuoliseen arviointitutkimukseen sekä kuntien seurantaan ja arviointiin. Seurannasta ja arvioinnista raportoidaan uudistusta ohjaavalle seurantaryhmälle.

- Ulkopuolisen arviointitutkimuksen keskeisen tiedon tuottaa Suomen Kuntaliiton koordinoima Paras-tutkimusohjelma ARTTU. Tutkimusohjelmalle tulee turvata eri ministeriöiden rahoitus myös vuosina 2010–2012.
- Muita erillisselvityksiä tai tutkimuksia käynnistetään/tilataan tarvittaessa myöhemmin.
- Vastuu kuntien seurannasta ja uudistuksen kuntatasoa koskevan etenemisen arvioinnista vastaavat edelleen eri ministeriöt yhteistyössä Suomen Kuntaliiton kanssa. Valtiovarainministeriöllä on koordinaatiovastuu.
- Valtiovarainministeriö vastaa jatkoseurannasta kokonaisuuden osalta, sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevasta jatkoseurannasta vastaa sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö,

opetusministeriön hallinnonalan uudistusten seuranta organisoidaan opetusministeriön Vauhditus-hankkeen puitteissa. Liikenne- ja viestintäministeriö, ympäristöministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö sekä Suomen Kuntaliitto vastaavat kaupunkiseutujen seuranta- ja arviointityöryhmän puitteissa kaupunkiseutujen osalta uudistuksen etenemisen seurannasta.

- Selonteon antamisen jälkeen uudistuksen etenemistä kokonaisuutena arvioidaan puitelain voimassaoloajan päättymisen yhteydessä. Tämän arvioinnin toteuttamiseksi tulee vuosien 2010–2012 aikana kerätä tietoa uudistuksen etenemisestä samoin arviointimenetelmin ja -kriteerein kuin tätä selontekoa varten. Mm. vuonna 2009 toteutettu sosiaali- ja terveydenhuollon kysely tulee toteuttaa uudelleen. Viimeistään vuonna 2013 määritellään seurannan ja arvioinnin jatkaminen uudistuksen pidemmän aikavälin vaikutusten selvittämiseksi.

Vuorovaikutuksen lisääminen kuntien kanssa

- Ohjauksen ohella vuorovaikutusta kuntien ja kaupunkiseutujen kanssa tulee uudistuksen jatkuessa tiivistää.
- Vuorovaikutusta parannetaan hyödyntämällä olemassa olevia keskus- ja paikallishallinnon yhteistyörakenteita sekä järjestämällä uudistukseen liittyviä poikkihallinnollisia ja alueellisia tilaisuuksia.
- Vuorovaikutusta parannetaan myös tukemalla kuntia uudistuksen toteuttamisessa ja suunnitelmien toimeenpanossa. Tuen tulee tarvittaessa olla kuntakohtaista ja kuntien erilaiset tilanteet huomioivaa.

Erillishankkeet

Selonteon linjausten toimeenpano edellyttää hankkeistamista seuraavien asiakokonaisuuksien osalta:

- 20 suurinta kuntaa veloitettiin politiikkariihessä laatimaan palveluidensa kehittämiseksi tuottavuusohjelmat. Jo käynnistynyttä valmistelua jatketaan yhteistyössä eri ministeriöiden ja kuntien kanssa.
- Valtio veloitettiin politiikkariihessä käynnistämään yhteistyössä Suomen Kuntaliiton kanssa normitalkoot. Käynnistynyttä valmistelua jatketaan.
- Sosiaali- ja terveysministeriö sekä valtiovarainministeriö toteuttavat yhdessä eri toimijoiden kanssa koulutus- ja kehittämishankkeen, jolla tuetaan sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnallista uudistamista ja muutosjohtamista. Käynnistynyttä valmistelua jatketaan.
- Tarvittaessa jatketaan Suomen Kuntaliiton ja eri ministeriöiden kanssa Pitkien etäisyksien kuntien-hanketta.

Lainsäädäntövalmistelu

Selonteon linjaukset edellyttävät uuden lainsäädännön valmistelua tai olemassa olevan lainsäädännön muuttamista.

- Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä valmistellaan sille asetetussa aikataulussa selonteon linjaukset huomioon ottaen.
- Muu tarvittava lainsäädäntövalmistelu käynnistetään selonteon linjausten pohjalta.