

## **Kunta- ja palvelurakennemuudistus**

Peruspalveluohjelmaa valmistelevan ministeriryhmän linjaukset aluevaiheeseen

### **1. Yleiset periaatteet**

Peruspalveluohjelmaa valmisteleva ministeriryhmä korostaa kunta- ja palvelurakennemuudistus-hankkeen aluevaiheen linjauksissa seuraavia yleisiä periaatteita:

1. Ministeriryhmä tulee vahvasti koordinoimaan aluevaiheen työskentelyä. Myös alueilla tulee aktiivisesti ohjata ja yhteen sovittaa tehtävää työtä, jotta alueilta saatavat vastaukset olisivat riittävän yhteismitallisia valtioneuvoston päätöksenteon tueksi. Tässä työssä käytetään apuna muun muassa kunta- ja palvelurakenneryhmässä laadittua kysymys- ja tehtävärunkoa.
2. Alueilla jo tehtyä palvelurakenteiden kehittämistyötä tulee hyödyntää aluevaiheen toteutuksessa. Tämä tulisi voida ottaa huomioon myös aluevaiheen työn organisoinnissa.
3. Aluevaiheen työskentelyn tulee pysyä asetetuissa aikatauluissa.
4. Aluevaiheessa käsitellään kunta- ja palvelurakenneryhmän tekemän esityksen mukaisesti kolmea muutosmallia: peruskuntamalli, piirimalli ja aluekuntamalli.
5. Ministeriryhmä ei ole asettanut eri malleja paremmuusjärjestykseen. Ministeriryhmä pitää tärkeänä, että mallit esitellään aluevaiheen aloitusseminaareissa tasapuolisesti.
6. Muutosmalleja tulee alueella arvioida niiden omista lähtökohdista käsin ottaen huomioon kaikki näkökohdat, esimerkiksi maantieteelliset ja kielelliset erityisolosuhteet.
7. Aluevaiheen aikana kuntien tulee jatkaa käynnissä olevia kuntaliitoshankkeita ja palvelujen tuotanto- ja organisointitapojen uudistamiseen tähtääviä hankkeita.

### **2. Aluevaiheen lähtökohdat**

Peruspalveluohjelmaa valmisteleva ministeriryhmä toteaa aluevaiheen lähtökohdista, että sisäasiainministeriö asetti 11.5.2005 kunta- ja palvelurakennemuudistus -hankkeen sen jälkeen, kun asia oli ollut valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsiteltävänä. Asettamispäätöksen mukaisesti kunta- ja palvelurakenneryhmä laatii syksyllä 2005 esityksen peruspalveluohjelmaa valmistelevalle ministeriryhmälle keskeisistä alueilla toteutettavista linjauksista. Aluevaiheessa tarkastellaan linjausten edellyttämiä toimenpiteitä sekä arvioidaan mahdollisten vaihtoehtojen toteutettavuutta alueiden erityispiirteet huomioon ottaen.

Aluevaiheen toteutuksesta huolehtivat kunnat ja maakunnan liitot sekä Suomen Kuntaliitto hankkeen linjausten mukaisesti. Ministeriryhmä johtaa koko prosessia valmisteluorganisaationsa kautta.

Aluevaiheen työn organisoinnissa otetaan huomioon kunkin alueen erityispiirteet; kunta-, seutukunta- ja maakunnan rajat ylittävä yhteistyö, palvelujen järjestäminen ja tuottamisen kannalta keskeiset organisaatiot, asiantuntemus sekä alueellinen ja poliittinen edustavuus. Aluevaiheen kustannuksia tuetaan asettamis päätöksen mukaisesti valtion varoin. Kunta- ja palvelurakenneryhmän yhtenä valmisteluryhmänä toimii hankkeen alueellista toteutusta valmisteleva ryhmä, jossa vetovastuu on sisäasiainministeriöllä. Asettamis päätökseen liittyvässä muistiossa esitetään kunta- ja palvelurakennemuutuksen aikataulukkaavio. Alueilla toteutettava työvaihe kestää lokakuulta 2005 helmikuulle 2006.

### **3. Aluevaiheen tavoitteet**

Valtioneuvoston päätösten pohjaksi halutaan tietoa siitä, mitä alueiden palveluiden kehittäminen tiedossa olevien tulevaisuuden haasteiden valossa edellyttää palveluiden ja hallinnon rakenteilta ottaen huomioon demokratian vahvistamisen vaatimus.

Peruspalveluohjelmaa valmisteleva ministeriryhmä korostaa, että aluevaiheen tavoitteena on saada aikaan samanaikaisesti koko Manner-Suomessa laaja, avoin ja systemaattinen pohdinta ja käsittely kuntalaisten palveluista, tulevaisuuden haasteista, muutosten tarpeellisuudesta ja näkemys niistä toimenpiteistä, joilla näihin muutoksiin voidaan päästä. Laaja ja avoin käsittely tarkoittaa tässä yhteydessä erityisesti sitä, että aluevaiheen aloitusseminaariin kutsutaan kaikki ne keskeiset tahot, jotka ovat järjestämässä, tuottamassa ja kehittämässä kuntien vastuulla olevia palveluita alueen asukkaille.

Aluevaiheessa tulee olla mukana kaikkien kuntien ja maakunnan liittojen edustajien lisäksi kuntayhtymien, aluekehitysviranomaisten, yksityisen sektorin ja kolmannen sektorin, työntekijä- ja työnantajajärjestöjen sekä puolueiden piirijärjestöjen edustajia. Myös valtion alueviranomaisten asiantuntemusta on syytä hyödyntää. Jotta kunta- ja palvelurakenneryhmä saa vertailukelpoista aineistoa eri alueilta, laaditaan keskustelun systemaattisuuden tukemiseksi kysymys- ja tehtävärunko, joka on tarkoitus käsitellä aluevaiheessa.

### **4. Aluevaiheen muutosmallit**

#### **Kehyskriteerit ja työvälineet**

Kunta- ja palvelurakennemuutustus -hankkeen asettamis päätöksessä on kirjattu uudistuksen tavoitteeksi, että nykyisin kuntien vastuulla olevat palvelut saavat riittävän vahvan rakenteellisen ja taloudellisen perustan niiden järjestämisen ja tuottamisen turvaamiseksi tulevaisuudessa siten, että palveluiden laatu ja vaikuttavuus, saavutettavuus ja tehokkuus sekä teknologinen kehittäminen on otettu huomioon.

Tulevaisuuden haasteet ja muutosten työvälineet on koottu liitteen 1 kaaviokuvaksi. Peruspalveluohjelmaa valmisteleva ministeriryhmä tähdentää, että kaaviokuvan keskiössä tulee olla palveluiden käyttäjä eli kuntalainen. Muutosten suurimmat haasteet ovat kuntien talous, valtion talous, väestö-, kieli- ja ikärakenne, kuntien henkilöstö, teknologian kehitys, tuottavuus, demokratia, elinkeinopolitiikka ja työllisyys, Euroopan unioni ja globalisaatio.

Koska tulevaisuuden haasteet ovat suuret, on myös muutoksen oltava sen mukainen. Tästä syystä lähdetään siitä ajatuksesta, että kaikki työvälineet ovat käytettävissä. Kaaviossa nämä työvälineet on

ryhmitelty kuuteen kategoriaan. Ne ovat kuntien tehtävät, kuntien rahoitus, kuntien palveluiden organisointi, kuntien yhteistyö, kuntajaotus ja hallinta ja ohjaus.

Kunta- ja palvelurakenneryhmässä ja sen valmisteluryhmissä on työstetty kolme erilaista muutosmallia aluevaiheessa tehtävää arviointityötä varten. Mallit ovat vielä tässä vaiheessa pelkistettyjä eivätkä lopullisessa muodossaan. Ne täsmentyvät jatkotyöskentelyn kuluessa.

#### **4.1. Peruskuntamalli**

Peruskuntamallissa korostuvat erityisesti seuraavat seikat:

1. Kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta. Tavoitteena on vähintään 20 000 – 30 000 asukkaan kuntien muodostaminen. Tämä alue toimii edustuksellisen demokratian ja kansalaisten suoran vaikuttamisen perustana.
2. Kunnilla on sekä rahoitusvastuu että palvelujen järjestämisvastuu.
3. Niissä tapauksissa, joissa kunnilla ei vielä ole edellytyksiä uuden kunnan muodostamiseen, kuntien tulee siirtymävaiheessa siirtää vastuu peruspalvelujen järjestämisestä peruspalvelupiirille. Peruspalvelupiiri muodostetaan kuntien yhteisellä sopimuksella siten, että sen väestömäärä on vähintään 20 000 – 30 000 asukasta ja että siihen kuuluu työssäkäyntialueen tai muun luontevan yhteistyöalueen kaikki kunnat.
4. Jos kuntien yhdistymiseen tai peruspalvelupiirien muodostamiseen ei päästä kuntien itsensä toimesta, voi valtioneuvosto päättää tarvittavista toimenpiteistä.
5. Erikoissairaanhoidon vaativimmat palvelut ja sosiaalitoimen erityispalvelut, jotka edellyttävät laajempaa väestöpohjaa, kunnat tai palvelupiirit tilaavat sairaanhoitopiireiltä tai muilta palvelujen tuottajilta kilpailuttamismahdollisuudet hyödyntäen. Sairaanhoitopiirien määrää vähennetään ja erityisen vaativa hoito keskitetään miljoonapiireihin.
6. Uudistus käynnistetään nopeassa aikataulussa siten, että päätökset kunnissa tehdään ennen vuoden 2007 syksyä ja toteutus tapahtuu vuoden 2009 alusta lukien.

#### **4.2. Piirimalli**

Piirimallissa korostuvat erityisesti seuraavat seikat:

1. Sosiaalihuolto, perusterveydenhuolto ja erikoissairaanhoidon integroidaan samaan organisaatioon, jonka tarkoituksena on toimintojen järjeistäminen ja tuottavuuden kohottaminen. Sosiaali- ja terveyspiirille siirretään palveluiden järjestämisvastuu. Piirimallia voidaan laajentaa kattamaan myös muita palveluja, kuten opetustoimen palveluja.
2. Sosiaali- ja terveyspiirin väestöpohja tulee olla vähintään 100 000 asukasta, mieluummin 150 000 – 200 000 asukasta. Piirin suuri väestöpohja tarvitaan luomaan edellytykset pienten väestöryhmien palvelujen järjestämiselle, henkilöstön saatavuuden ja osaamisen turvaamiselle, tietoteknologian käyttöönotolle ja hyvien käytäntöjen edistämiseksi sekä kustannusten vaihtelun tasoittamiselle.

3. Sosiaali- ja terveystieteiden ensisijaisena tehtävänä on toimia tilaajan roolissa palvelujen järjestämisessä. Sosiaali- ja terveystieteillä on myös omaa palvelutuotantoa. Se vertaa omaa tuotantoaan muiden tuottajien palveluihin. Erityisen vaativa hoito on keskitetty muutamaamaan valtakunnalliseen yksikköön.
4. Sosiaali- ja terveystieteiden piiri on jaettu palvelualueisiin, joiden vähimmäisväestöpohja on 20 000 asukasta. Lähipalvelut voidaan tuottaa hajautetusti paikallisten tarpeiden mukaan.
5. Pääosa sosiaali- ja terveystieteiden rahoituksesta perustuu etukäteen määriteltyyn väestöpohjaiseen maksuun. Valtionosuudet maksetaan kunnille. Kunnat suorittavat maksun piirille ja piirin on mitoitettava toiminta näihin rahoituspuutteisiin.
6. Kuntien valitsevat poliittiset päätöksentekijät päättävät sosiaali- ja terveydenhuollon palveluverkosta ja menokehyksistä.
7. Sosiaali- ja terveystieteiden suunnittelu käynnistetään vuonna 2007 ja toteutus tapahtuu vuoden 2009 alusta.

### 4.3. Aluekuntamalli

Aluekuntamallissa korostuvat erityisesti seuraavat seikat:

1. Suomeen muodostetaan 20–25 aluekuntaa. Sen lisäksi nykyisistä kunnista tulee lähikuntia. Pääkaupunkiseudun alueella asia ratkaistaan erillisenä kysymyksenä.
2. Palveluiden järjestämisvastuu on aluekunnilla. Palveluiden järjestämisvastuu ei merkitse palveluiden tuottamisen ja jakelun keskittämistä, vaan palvelut tuotetaan aluekunnissa hajautetusti paikallisten tarpeiden ja edellytysten mukaan. Osa palveluista voidaan määrätä lainsäädännöllä lähikuntien järjestämisvastuulle. Aluekunnat voivat lisäksi delegoida tehtäviä lähikunnille.
3. Verotus ja valtionosuudet tulevat aluekunnille. Aluekunnan delegoidessa palveluita lähikunnalle palvelut toteutetaan niiden tuotteistamisen kautta sopimusohjausjärjestelmän pohjalta. Lainsäädännöllä määrättyjen tehtävien osalta voidaan niiden hoitamiseen osoittaa tarpeellinen rahoitus, esimerkiksi kiinteä prosenttiosuus aluekunnan verotuloista, tehtäväkohtainen lisä, kannustelisa tai mahdollinen muu ratkaisu.
4. Aluekuntien ja lähikuntien valtuustot valitaan suoralla kansanvaalilla.
5. Aluekuntien ja lähikuntien palveluiden organisoinnissa käytetään hyväksi uutta teknologiaa ja uusia mahdollisuuksia, esimerkiksi verkkopohjaisia jakelujärjestelmiä, palveluiden tuotteistamista ja sopimusohjausta. Aluekuntien keskinäistä yhteistyötä tarvitaan sovittaessa valtakunnallisesta työnjaosta, esimerkiksi erikoissairaanhoidon sektorilla.
6. Alueelliset ja kielelliset erityispiirteet voidaan ottaa huomioon aluekuntien rajoja ja/tai alue- ja lähikuntien työnjakoa määriteltäessä. On mahdollistettava mm. kielellisesti riittävän yhtenäisten alueiden, myös aluekuntien, muodostuminen.

7. Aluekuntamallin keskeiset lakiesitykset tehdään nykyiselle eduskunnalle. Toteutus tapahtuu niin, että siirtymävaihe aluekuntiin alkaa valitsemalla aluekuntavaltuustot vaaleissa syksyllä 2008. Siirtyminen tapahtuu vaiheittain lainsäädännön muutosten vaatimassa aikataulussa.

8. Aluekuntamalliin siirryttäessä maakunnan liitot sekä suuri osa kuntayhtymistä lakkaa.

#### **4.4. Muutosmallien haasteet**

Peruspalveluohjelmaa valmisteleva ministeriryhmä toteaa, että kunta- ja palvelurakennemuutos -hankkeen aluevaiheessa käsiteltävien muutosmallien suurimmat haasteet liittyvät toisaalta siihen, kuinka hyvin mallin avulla kyetään ratkomaan tulevaisuuden palveluiden haasteita ja toisaalta siihen, kuinka suuria muutoksia nykytilanteeseen verrattuna mallin toteuttaminen edellyttää.

##### **4.4.1. Peruskuntamalli**

Peruskuntamallin muutokset nykyiseen kunta- ja palvelurakennemalliin verrattuna ovat kohtuulliset ja siten hallittavissa. Mallin painopiste on kuntien toiminnan tehostamisessa kuntaliitosten sekä palvelutuotantoprosessien uudistamisen kautta. Suurin haaste liittyy ehkä siihen, saadaanko kuntaliitokset toteutettua vapaaehtoisesti. Toinen kuntaliitosten haaste liittyy niiden taitavaan ja tulokselliseen toteuttamiseen.

Peruskuntamallin eräs kysymys liittyy siihen, onko kuntien yhdistäminen vähintään 20 000 asukkaan kunniksi ja palvelutuotantoprosessien uudistaminen riittävän vahva keino turvata tulevaisuuden hyvinvointipalvelut. Tähän pohdintaan liittyy suurten kaupunkien merkityksen arviointi kunta- ja palvelurakennemuutoksessa, sillä 30 suurimman kunnan osuus on yli puolet Suomen kuntien toimintamenoista. Mallin lähtökohtana on, että kuntaliitokset koskevat myös näitä alueita.

##### **4.4.2. Piirimalli**

Noin kahdenkymmenen sosiaali- ja terveystieteiden malliin siirtyminen ei ole muutoksena sinänsä vaikea toteuttaa. Sosiaalihuolto ja terveydenhuolto merkitsevät yhteensä noin 50 %:n osuutta kuntien menotaloudesta. Muutos koskisi tältä osin kaikkia Suomen kuntia ja näin ollen koko väestöä. Tässä mallissa vaikutetaan kuitenkin vain sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen.

Sosiaali- ja terveystieteiden mallin toinen keskeinen haaste liittyy siihen kysymykseen, saadaanko mallin avulla riittävän suuri muutos aikaan. Niin ikään mallin haasteisiin kuuluu myös se, että kun nämä kaksi toimintasektoria irtaantuvat peruskuntien toiminnoista, heikkenee niiden yhteys esimerkiksi lasten ja nuorten muihin palveluprosesseihin. Sosiaali- ja terveydenhuollon hallinta ja ohjaus jää tässä mallissa välillisen demokratian varaan.

##### **4.4.3. Aluekuntamalli**

Aluekuntamalliin siirtyminen on muutoksena suuri. Mallin perustana on se, että koska tulevaisuuden muutoshaasteet ovat suuret, on uudistuksen koskettava koko maata, kaikkia kuntia ja kaikkia toimialoja. Suuri muutos merkitsee myös suuria haasteita muutoksen johtamiselle ja toteutukselle. Aluekuntamallissa keskeiset kysymykset liittyvät mittavaan lainsäädäntötyöhön. Koska malliin siirtymisen vaatii nykyisten kuntien varojen ja vastuiden siirtämistä aluekunnille, vaatii se selkeitä siirtymävaiheen toimintasääntöjä ja muutoksen taitavaa johtamista. Erityisesti pienten ryhmien huomioon ottaminen ja monimuotoisuuden vaaliminen on otettava suurissa yksiköissä huomioon.

Ongelmana mallissa on aluekunnan ja lähikunnan työnjako. Jos lähikunnille osoitetaan lakisääteisiä tehtäviä, se voi merkitä osittaista hallinnon päällekkäisyyttä. Tässä vaihtoehdossa suora demokratia vahvistuu aluekuntatasolla ja vastaavasti sen voidaan nähdä vähenevän lähikunnissa. Välillisesti valittuja edustuksellisia elimiä on vähemmän.

## **5. Aluevaiheen toteutus**

### **5.1. Tehtävät**

Peruspalveluohjelmaa valmisteleva ministeriryhmä korostaa, että aluevaiheen tarkasteluissa on tärkeätä katsoa tulevaisuuteen vähintään kymmenen vuoden päähän. Aluevaiheessa tulevan kehityksen ja sen mukanaan tuomien haasteiden pohjalta pohditaan edellä esiteltyjen kolmen muutosmallin sijoittamista ja soveltamista alueelle. Aluevaiheeseen kuuluu mm. palveluprosessien ja erilaisten palvelujen tuotantotapojen arviointi.

Aluevaiheen työskentelyn apuvälineenä käytetään tehtävärunkoa, jonka avulla hahmotetaan muutosmallien erilaisia näkökohtia. Tämän tehtävärungon avulla suunnataan aluevaiheen työskentelyä paneutumaan niihin kysymyksiin, jotka ovat tärkeitä mallien tarkastelussa ja niiden jatkokehittämisessä. Alueilla tulee myös käsitellä palvelujen tuotantotapojen tehostamista (esim. tilaaja-tuottajamalli), valtio-kunta -suhdetta sekä yhteiskunnan ja kansalaisen välistä suhdetta.

### **5.2. Aloitusseminaarit ja aluevaiheen aikataulu**

Aluevaiheen käynnistysesminaarit toteutetaan maakunnissa portaittaisesti. Tällä tavoin varmistetaan, että valtioneuvoston ja Suomen Kuntaliiton vastuulliset aloitusesminaarit valmistelevat henkilöt voivat osallistua mahdollisimman moneen tilaisuuteen. Yhdeksäntoista (19) aloitusesminaria on ajoitettu kolmen viikon ajalle siten, että ensimmäiset seminaarit ovat tiistaina 11.10.2005 Turussa ja Porissa ja viimeinen seminaari keskiviikkona 2.11.2005 Hämeenlinnassa (liite 2). Aloitusesminaarin ohjelmatarun on kaikissa tilaisuuksissa sama ja tilaisuus kestää noin neljä tuntia. Aloitusesminaarit käynnistysesminareista laaditaan projektin toimesta palaute peruspalveluohjelmaa valmistelevalle ministeriryhmälle 30.11.2005 mennessä.

Kokonaisaikataulu on sellainen, että alueilla laadittava kirjallinen raportti aluevaiheesta tulee olla sisäasianministeriössä viimeistään 15.2.2006. Joulukuun alkuun mennessä pyydetään alueilta kaikki tärkeimmät kunta- ja palvelurakenteisiin liittyvät suunnitelmat, jotka on tehty viimeisten vuosien aikana. Kuntien ja valtion välisestä tehtävänjaosta tulee raportoida 1.12.2005 mennessä.

### **5.3. Aluevaiheen organisointi**

Kunta- ja palvelurakennemuutos -hankkeen asettamis päätöksen mukaisesti aluevaiheen organisoi Suomen Kuntaliitto yhdessä maakunnan liittojen ja kuntien kanssa hankkeen linjausten mukaisesti. Käytännön työn toteutuksesta vastaavat kunnat ja maakunnan liitot. Keskeinen asema on kuntasektorin suorilla vaaleilla valituilla luottamushenkilöillä. Aluevaiheen organisointitavassa voi olla paikallisista olosuhteista aiheutuvia maakuntakohtaisia eroja. Kuntien, maakunnan liittojen ja kuntayhtymien luottamushenkilöistä muodostuva ohjaus/koordinaatioryhmä, joka ohjaa ja yhteen sovittaa työtä sekä tekee tarvittavat linjaukset, on joka tapauksessa tarpeellinen. Ohjausryhmä vastaa siitä,

että työskentely toteutetaan valtioneuvoston linjausten mukaisesti ja aikatauluja noudattaen. Kokonaisuuden hallintaa ja tulosten kokoamista varten tarvitaan myös projektipäällikkö, selvityshenkilö tai vastaava. Aluevaiheen työskentelyn pitää olla laajaa ja avointa. Mukaan tulee saada kaikki tahot, joilla on kiinnostusta olla osallisina uudistustyössä.

#### **5.4. Raportointi**

Peruspalveluohjelmaa valmisteleva ministeriryhmä edellyttää, että aluevaiheen työn tulokset raportoidaan kirjallisesti. Raportoinnista vastaa ohjaus/koordinaatioryhmä. Raportissa kuvataan käyty prosessi ja esitetään näkemykset valtioneuvoston esittämien linjausten soveltamisesta kyseiselle alueelle. On myös tärkeää, että tehtävärungon vastauksista työstetään aikataulun puitteissa riittävän perusteellinen vastausmuistio. Valittavaan malliin ei tarvitse ottaa kantaa aluekäsittelyssä. Vaikka alueella todettaisiinkin, että jokin kolmesta muutosmallista on alueen näkökulmasta muita parempi, niin siitä huolimatta eri vaihtoehdot on pidettävä mukana tarkastelussa.

#### **5.5. Valtion taloudellinen tuki**

Valtioneuvosto osallistuu aluevaiheen kustannuksiin erikseen päätettävällä tavalla.

#### **LIITTEET:**

- LIITE 1. Kunta- ja palvelurakennemuutos -hankkeen kehyskriteerit ja työvälineet
- LIITE 2. Aloituseminaarien ajankohdat ja pitopaikat