

Salon seudun monikuntaliitoksen infotilaisuus 11.12.2007

Cay Sevón, osastopäällikkö, ylijohdaja:

Paras-hankkeen eteneminen

Arvoisat tilaisuuden osanottajat,

Helmikuun 8. päivänä tulee kuluneeksi kolme vuotta siitä, kun alue- ja kuntaministeri Hannes Manninen lausui kunta- ja palvelurakennemuutoksen syntysanat hallituksen politiikkariihessä. Seuraava askel oli että hallitus kirjasi uudistushankkeen kehyspäätökseensä maaliskuussa. Toukokuun lopussa valtiosihteerityöryhmä oli saanut valmiiksi esityksensä hankkeen asettamiseksi. Kesäkuussa 2005 työ alkoi Mannisen johtamassa parlamentaarisessa rakenneryhmässä, valtiovarainministeri Antti Kalliomäen johtamassa peruspalveluministeriryhmässä. Samanaikaisesti alkoi virkamiestyö projektipäällikkö Jukka Peltomäen johdolla. Hänen lähin avustajansa oli sisäasiainministeriön kuntaosastolla työskennellyt neuvotteleva virkamies Arto Koski.

Koko uudistusprosessi on toteutettu vahvasti verkottumalla ja informaatio-ohjauksella. Talvella 2005 - 2006 oli kuntien aktivoimisen aika. Silloin perustettiin peruspalveluministeriryhmän ohjeistuksen mukaisesti koko maahan maakuntakohtaiset ohjausryhmät. Valtio tuki yhden projektipäällikön palkkaamista kuhunkin niistä. Satoihin tilaisuuksiin osallistui tuhannet ihmiset. Ministerit, Kuntaliiton johto ja virkamiehet kiersivät maata. Kunnat vastasivat maakunnittain ministeriryhmän kysymyksiin ja hallitus linjasi jatkotyön kuntien kantoihin perustuen. Poliittinen sopimus syntyi hallituksessa juhannuksen aikoihin 2006. Syyskuussa 2006 valmistui hallituksen esitys uudistuksen puitelaiksi. Eduskunta hyväksyi sen pienin muutoksin ja se astui voimaan 2007 helmikuussa.

Hallituksen esityksen antamisesta lähtien järjestettiin koko syksyn ajan suuria maakuntakohtaisia tilaisuuksia joissa selostettiin hallituksen esitystä. Jokaiseen tilaisuuteen osallistui ministeri, Kuntaliiton edustaja ja lainvalmistelijoita. Kuntaministeri Manninen kutsui toukokuussa 2006 ja hallinto- ja alueministeri Mari Kiviniemi toukokuussa 2007 maan kaikkien kuntien keskeisimmät luottamushenkilöt, valtuustojen ja hallitusten puheenjohtajat, Finlandia-talossa pidettyihin suuriin tilaisuuksiin, joissa selostettiin hallituksen linjaa ja jossa Kuntaliitto esitti näkemyksensä. Ensi huhtikuun 22. päivänä Finlandia-talossa on varaus vastaavaa tilaisuutta varten. Silloin on aika tehdä välitilinpäätös kuntien suunnitelmista, todeta mitä vielä on tehtävä jotta kaikki kunnat ovat Paras-uralla kun hallituksen selonteko eduskunnalle annetaan, ja silloin tuodaan myös esille kuntien parhaita käytäntöjä uudistuksen toteutuksessa.

Prosessi on ollut ja on dialogi valtion ja itsehallinnollisten kuntien välillä, jossa kunnat panevat toimeen lainsäädäntöä soveltaen sitä paikallisiin oloihin; jossa Kuntaliitto tukee kuntia tässä työssä ja toimii kuntien edustajana valtakunnan tasolla jatkuvassa yhteistoiminnassa hallituksen ja parlamentaarisen seurantar ryhmän kanssa; ja jossa hallitus lainvalmistelulla ja esityksillä eduskunnalle sekä vahvalla jatkuvalla informaatio-ohjauksella vaikuttaa uudistuksen tavoitteiden toteutumiseen.

Valtio on tässä prosessissa todella kuunnellut kuntia. Kesällä 2005 valtioneuvoston piirissä päätettiin kolmesta mallista jotka lähetettiin kuntien ja kuntalaisten käsittelyyn. Valtio ei valinnut mallia, vaan kunnat sen tekivät. Valinta oli vahvan peruskunnan malli, joskin muutkin mallit, aluekunta ja sosiaali- ja terveydenhuollon piirimalli, myös saivat kannatusta käsittelyssä. Kysyttiin myös valtion ja kuntien tehtävajaosta. Siinäkin oli kuntakäsittelyn pohjalta hajontaa, mutta selvästi vahvimmin haluttiin pitää mm. erikoissairaanhoidon, pelastustoimen ja nykyisin kuntaperusteinen ammattikorkeakoulutus kuntien toimintana myös jatkossa. Tämän mukaisesti nyt elämme.

Kaikki siihen velvoitetut kunnat antoivat elokuun loppuun mennessä vastauksensa valtioneuvostolle siitä, miten aikovat toteuttaa puitelain sitovat velvoitteet ja lain hengen. Tämä asia, sekä että kunnat olivat varsin huolella käsitelleet sähköisissä lomakkeissa esitettyjä kysymyksiä, puhuu dialogisuuden voimasta mutta myös suomalaisen yhteiskunnan kiinteistä ja legitiimiydestä.

Olella on ollut tämän ja edellisen hallituksen vahva tahto onnistua. Näkemys erot ovat peruslinjan puitteissa johtaneet vaihtoehtoihin, joita kunnat ovat voineet ja halunneet käyttää. Alusta saakka on tavoitteena ollut tehdä uudistuksesta kansallinen hanke, mitä kuvaavat kuntaministereiden johtamien ohjaus- ja seurantaryhmien parlamentaarinen edustavuus.

Kuntahallinnossa vallitsee laaja, joskaan ei kattava, ymmärrys uudistuksen välttämättömyydestä. Mediassa on ollut perusmyönteinen näkemys uudistuksen tarpeellisuudesta. Valtion keskushallinto on toiminut sektoreita ylittäen lukuisissa ryhmissä ja yhdessä Suomen Kuntaliiton työntekijöiden kanssa.

Puitelain velvoitteet ovat antaneet mahdollisuuden työntää uudistusta eteenpäin. Ilman niitä tilanne olisi ollut toinen.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen tavoitteena on, kuten aina vain on syytä muistuttaa mieleen, vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, turvata palvelujen saatavuus ja yhdenvertaisuuden toteutuminen palveluissa, turvata palveluiden järjestämiseen vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta sekä voimavarojen tehokas käyttö. Palvelujen tuotantotapoja ja organisointia kehitetään ja kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää uudistetaan. Näihin tavoitteisiin voi tiivistää puitelain suuret linjat, eli ”lain hengen”. Lisäksi on tarkistettu kuntien ja valtion välistä tehtävajakoa.

Uudistuksen keskeiset velvoitteet kunnille liittyvät perusterveydenhuoltoon ja siihen kiinteästi liittyvään sosiaalitoimen tehtäviin - tehtävien integrointiin ja niiden järjestämiseen vähintään noin 20 000 asukkaan yhteistoiminta-alueella tai kunnassa, sekä erikoissairaanhoidon ja erityishuollon järjestämistä vastuu yhdistämistä. Toisen asteen ammatillisen perusopetuksen väestöpohja tulisi vastaavasti olla vähintään noin 50 000 asukasta. Näiden toteuttaminen on ”lain kirjaimen” noudattamista.

Kaikkien Suomen kuntien, lukuun ottamatta Ahvenanmaata ja Kainuu hallintokokeilussa mukana olevia kuntia, tuli siis antaa selvitykset ja toimeenpanosuunnitelmat sekä kaupunkisuunnitelmat 31.8.2007 mennessä. Kunnat, joilla oli siihen mennessä valtuustojen päätökset yhdistymisestä, voivat jättää vastaavat asiakirjat 31.12.2007 mennessä. Kaikki 392 kuntaa palauttivat määrääjässä vastauksensa hallituksen esittämiin kysymyksiin. Näistä 42 ilmoittivat päättäneensä yhdistymisestä ja käyttävänsä mahdollisuuden vastata myöhemmin. Näin ollen 350 kuntaa jättivät elokuun loppuun mennessä selvityksensä ja toimeenpanosuunnitelmansa. Niitä on analysoitu syksyn aikana eri

ministeriöissä ja Suomen Kuntaliitossa. Työ jatkuu edelleen, nyt myös Lapin yliopiston suorittamana ulkoisena arviointina.

Ensi vaiheen analyysija on käsitelty Kiviniemen seurantaryhmässä ja Kataisen johtamassa peruspalveluohjelman ministeriryhmässä. Niissä valmisteltiin kuntien suunnitelmien poliittista kokonaisarviointia, joka tehtiin hallituksen iltakoulussa marraskuun 21. päivänä. Nyt viimeistellään iltakoulun linjausten mukaiset kaikille kunnille annettavat kuntakohtaiset palautteet suunnitelmista.

Kuntien suunnitelmat voidaan jakaa karkeasti kolmeen ryhmään. Yhtäällä ovat kiistattomasti puitelain mukaiset järjestelyt, jotka eivät tässä vaiheessa edellytä lisätoimia. Toisaalla ovat suunnitelmat, jotka edellyttävät lisäselvitystä kunnista. Lisäksi on olemassa selvästi puitelain asettamat vaatimukset alittavia järjestelyjä, joiden osalta käynnistetään neuvottelut jatkotoimenpiteistä vielä vuoden 2007 puolella.

Tällä hetkellä olemassa olevien tietojen perustella 72 kunnan suunnitelmat näyttävät täyttävän puitelain mukaiset järjestelyt. 253 kunnan osalta selvityksistä ja toimeenpanosuunnitelmista ei vielä selviä, tulevatko ne täyttämään velvoitteet. Jatkotoimenpiteinä 13 kuntaa, joiden suunnitelmat eivät tässä vaiheessa täytä puitelain velvoitteet, tullaan pyytämään neuvotteluihin. Osan näiden kuntien kanssa on ensimmäiset neuvottelut jo pidetty. Kunnilta, joiden osalta lisäselvityksistä ja toimeenpanosuunnitelmista ei vielä selviä, tullaanko velvoitteet täyttämään, tullaan pyytämään lisäselvityksiä. Uudistuksen toteutusta ja etenemistä tullaan seuraamaan myös niissä kunnissa, jotka tällä hetkellä täyttävät puitelain velvoitteet.

Alustavina määrällisinä tuloksina sosiaali- ja terveydenhuollon osalta voi sanoa, että ennen uudistusta alle 20 000 asukkaan kuntia oli 363 ja alle 20 000 asukkaan terveyskeskuksia 172. Uudistuksen jälkeen perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen organisaatioiden lukumäärä tulee kuntien suunnitelmien mukaan olemaan yhteensä noin 110-130 kpl (n. 70-80 yhteistoiminta-alueita ja n. 40-50 kuntaliitosta). Enemmistö yhteistoiminta-alueista toteutetaan kuntien vastausten mukaan kuntayhtymämallilla, mutta lähes yhtä paljon tullaan organisoimaan isäntäkuntamallilla. Osassa tilanne on vielä auki. Sosiaali- ja terveydenhuollon yhtenäisyys oli vielä elokuussa epäselvä monilla alueilla. Mitä pidemmälle kunnat pääsevät suunnittelussaan, sitä useampi yhteistoiminta-alue yhdistää joko koko perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen, tai lähes kaiken, ehkä päivähoitoa lukuun ottamatta. Pääosa yhteistoiminta-alueista näyttää olevan viritettyjä aloittamaan vuoden 2009 alusta.

Iltakoulun linjausten mukaisesti tulee valtioneuvosto palautteessaan kunnille pyytämään kuntia jatkossa kiinnittämään huomiota siihen, että esitettyjen yhteistoimintaratkaisujen tulee lisätä kustannustehokkuutta, koota alueellisesti toiminnallisia kokonaisuuksia ja olla kansanvaltaisessa ohjauksessa. Kuntia tulee kannustaa luomaan eheitä perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvien sosiaalitoimen tehtävien kokonaisuuksia. Järjestämisvastuiden ja rahoitusvirtojen tulee olla selkeitä ja läpinäkyviä.

Siellä täällä irtaantuu pieniä tai pienehköjä kuntien liitossuunnitelmista tai yhteistoiminta-alueista. Usein perusteluna on, että halutaan että kaikki jatkuu kuten ennen. Näin ei väestöltään pienissä kunnissa kuitenkaan voi eikä tule käymään. Lain velvoitteet tulee täyttää. Kunnan taloudesta ehkä 50-70 prosenttia siirtyy yhteistoiminta-alueen hoidettavaksi. Missä kunta on irtaantunut suunnitellusta kuntayhdistymisestä, saattaa toteutua tämän kunnan osalta isäntäkuntamallin mukainen yhteistoiminta-alue, jossa uusi perustettava kunta asiallisesti päättää pienen kunnan isoista palveluista. Silloin sopii miettiä, kummassa tapauksessa tämän pienen kunnan asukkailla

olisi suurempi päätäntävalta: yhdistyneen isoon tai muodollisesti itsenäisenä, mutta heikkona osapuolena yhteistoiminnassa?

Toisen asteen koulutuksen kuntien omistamista ylläpitäjistä nykyään 29 ylläpitäjää 76:sta ei täytä 50 000 asukkaan väestöpohjaa. Kunnalla ei ole tämän koulutuksen järjestämisvelvollisuutta, ja kunta voi kuulua useampaan kuin yhteen koulutuksen kuntayhtymään. Useimmat kuntayhtymät, jotka eivät täytä väestöpohjaa, ovat ryhtyneet toimenpiteisiin sen saavuttamiseksi.

Uudistus on saanut aikaan paljon kuntien yhdistymisiä. Päivän saldo taitaa olla, että 75 kuntaa on jo tehnyt esityksen kuntaliitoksesta, että kuntien lukumäärä nykypäätöksillä vähenee 53:lla vuoteen 2009 mennessä nyt päätetyillä 22 yhdistymisellä, ja että 57 kuntaa jatkaa selvityksiä. Kaikkiaan 205 kuntaa, eli mantereen kunnista 52 % ovat tai ovat olleet mukana kuntien yhdistymisselvityksissä vuodesta 2005.

Kuntien yhdistymistä on tukenut rahalliset avustukset. Yhdistymisten toteuttamiseen varatut enintään 200 milj. euroa yhteensä neljän vuoden ajan on ollut vahvasti vaikuttava asia. On varsin todennäköistä, että summa tulee ylittymään, sehän määräytyy kuntajakolain perusteella ja on laskennallinen. Siinä tapauksessa ylittävä osa vähentää vastaavasti valtionosuuksia. Koska ne tulevat olemaan ns. samassa putkessa vuodesta 2010 alkaen, tarkoittanee ylitys tuolloin yhteenlaskettujen valtionosuuksien vähentämistä kunnan asukasluvun mukaisesti. Varsinaisten yhdistysavustusten lisäksi korvataan kunnille mahdolliset valtionosuusmenetyksen täysimääräisinä viiden vuoden ajan. Kaiken kaikkiaan tukee valtio kuntien yhdistymistä varsin voimakkaasti. Liittyhän järjestelmään myös kuntien omien yhdistymisten esiselvitysten tukeminen sekä mahdollisuus tietyissä tapauksissa asettaa valtion kuntajakoselvittäjä. Yhdistymistuet, kuten muutkin taloudelliset ja toiminnalliset kannusteet, on viritetty erityisesti vuoteen 2009.

Hallitusohjelman mukaisesti kunta- ja palvelurakenteiden uudistaminen luo edellytykset laadukkaille kuntapalveluille. Kuntarakenteen osalta yhdistymiset ovat toivottuja jatkossakin. Myös jo päätetyissä yhdistymisratkaisuihin tulee edelleen uudistaa palvelurakenteita ja edistää monipuolisempien, tuottavampien ja tehokkaampien palvelujen tuottamisratkaisujen käyttöönottoa. Kuntien, jotka jo nyt täyttävät väestöpohjavelvoitteet, tulee osana puitelain tarkoituksen toteuttamista uudistaa palvelurakenteitaan ja kehittää palvelujen tuotantotapoja. Suurten kaupunkien merkitys koko maan kilpailukyvyyn, elinvoiman ja kuntatalouden kannalta on ratkaiseva. Uudistuksessa on keskeistä siirtyä hallintokeskeisyydestä kuntalaisnäkökulmaan.

Ministeri Kiviniemi on asettanut rakenneuudistusta täydentämään ja vauhdittamaan Kuntien parhaat palvelukäytännöt -hankkeen. Hankkeen tehtävänä on edistää kuntien palvelutuotannon uudistamista, tuottavuuden ja tehokkuuden lisäämistä sekä parhaiden käytäntöjen ja innovaatioiden leviämistä. Hankkeen tavoitteena on julkisten menojen kasvun hillintä kehittämällä ja tehostamalla kuntapalveluita, jotta kuntien toiminnan kokonaistuloksellisuus parane ja palveluiden saanti ja laatu voidaan tulevaisuudessa turvata. Hanke tuottaa tietoa valtion ja kuntien käyttöön palveluiden tuottavuuden kehittämistä varten.

Hankkeen toimeksiannossa edellytetään, että kootaan liitospäätöksiä tehneiden kuntien parhaita käytäntöjä palveluprosessien uudistamisessa ja hallinnon keventämisessä sekä kootaan kuntien arviot syntyvistä taloudellisista säästöistä ja mahdollisuuksista resurssien uudelleen suuntaamiseen. Tavoitteena on tehokkaiden toimintatapojen mallintaminen, tuotteistaminen ja levitys. Lisäksi edellytetään, että hankkeessa kootaan ja mallinnetaan kuntien yhteistoiminta-alueiden parhaita käytäntöjä samalla tavalla kuin liitoskuntien osalta. Samalla kartoitetaan tuloksellisen ja tehokkaan toiminnan esteenä olevat normit. Tarkoituksena on siis nostaa esiin jo olemassa olevia

toimintamalleja tai meneillään olevia kehittämistoimia, jotka soveltuvat esimerkiksi muillekin kunnille. Tavoitteena on edistää vertaisoppimista ja aktivoida uusien palveluinnovaatioiden syntymistä. Jotta esiin saadaan erilaisille kunnille soveltuvia parhaita käytäntöjä, hankkeessa tulee liitoskuntien ja yhteistoiminta-alueiden lisäksi tarkastella myös isot kunnat, jotka eivät kuulu kumpaankaan ryhmään, mutta jotka kehittävät toimintatapojaan eri tavoin.

Tullaan perustamaan Kuntien palvelukäytäntöjen foorumi kokoamaan käynnissä olevat valtion- ja kuntahallinnon sekä muiden toimijoiden toimet, jotka liittyvät kuntapalveluiden innovaatiopolitiikkaan ja parhaisiin käytäntöihin, ja joita on vireillä runsaasti. Perustettavan foorumin on tarkoitus keskusteluillaan ja suosituksillaan antaa suuntaa kuntien vastuulla olevien palveluiden kehittämisestä. Foorumi pyrkii identifioimaan tuloksellisia palveluinnovaatioita ja edistää niiden hyödyntämistä. Foorumi edistää myös hallitusohjelman mukaisesti kumppanuutta julkisen sektorin, yritysten ja kolmannen sektorin kesken ja pyrkii synnyttämään seudullisia palvelumarkkinoita, joilla tuotanto ja kysyntä kohtaavat.

Paras-uudistuksen eräänä osana on myös auttaa kuntia, joiden talous on erityisen heikko, selviytymään palveluistaan tulevaisuudessa. Nämä kunnat valikoituvat vahvistettujen tilinpäätöstietojen perusteella, eikä siihen liity harkintavaltaa. Tällaisten kuntien kanssa perustetaan arviointiryhmät, jotka tekevät selviytymissuunnitelmat. Tänä vuonna aloitettiin ensimmäisten 15 sellaisen kunnan kanssa työ, mutta usea niistä on arvioinnin kuluessa päätynyt yhdistymisestä toiseen tai toisiin kuntiin. Samoin on käynyt seuraavan ryhmän kanssa; kahdeksasta kunnasta neljä on yhdistymässä ja poistuu menettelystä. Käytäntö jatkuu puitelain voimassaolon ajan, eli vuoden 2012 loppuun saakka.

Puitelain pohjalta etenee myös kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistamistyö. Hallitusohjelma toi siihen muutaman täsmennyksen. Vahvistettiin, että hallinnonalakohtaiset valtionosuudet yhdistetään ”yhteen putkeen” tietyin poikkeuksin, jotka lähinnä koskevat toisen asteen ja ammattikorkeakoulutusta, joilla aloilla ylläpitäjäjärjestelmä säilyy. Näidenkin alojen osalta käsittelyssä on kuntien omarahoitusosuuksien määräytymisperusteet.

Puitelaki edellyttää, että laissa tarkoitettut uudelleenjärjestelyt sekä selvitysten ja suunnitelmien valmistelu toteutetaan yhteistoiminnassa henkilöstön kanssa. Yhteistoiminnan menettelyistä säädetään tänä vuonna voimaan astuneessa laissa työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa.

Kaikilla kunnilla tulee olla ennen vuonna 2009 eduskunnalle annettavaa selontekoa päätökset siitä, miten ne tulevat täyttämään puitelain velvoitteet. Kaikkien kuntien edistymistä puitelain tarkoituksen toteuttamisessa tullaan seuraamaan. Koska uudistus etenee prosessina, sen jatkaminen ja vauhdittaminen on välttämätöntä. Kunnat ovat nyt pääsemässä päätös- tai toteutusvaiheeseen. Myös kaupunkiseutujen prosessit tarvitsevat tukea. Olennaista on nyt jatkaa kuntien ja valtion yhteistyönä uudistuksen valmistelua ja toimeenpanoa puitelain mukaisesti.