

KUNTARAKENNEUUDISTUKSESTA

– muuttuvatko kuntien maankäytön valinnat tai toimintatavat?



© Antero Aaltonen

Pystymmekö käytännössä uudistaa kuntien toimintaa ja rakenteita siten, että syntyy todellisia kustannussäästöjä palvelujen laadusta tinkimättä? Vastaavatko asuinalueille tarjottavat lähipalvelut, ala-asteet ja päiväkodit, aidosti asukkaiden jokapäiväisen elämän tarpeita siten, että työssäkäynti on mahdollista?

Kuntarakenneuudistus on toteutumassa

Kunta- ja palvelurakennehanketta johtava ryhmä sai 28. kesäkuuta valmiiksi esityksen puitelakiin. Puitelaki linjaa sekä aikatauluttaa kunta- ja palvelurakennemuutoksen jatkoon. Puitelaki vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta kunnallisen kansanvallan perustalta. Tarkoituksena on parantaa tuotavuutta, hillitä kuntien menojen kasvua, kehittää kuntien järjestämien palvelujen ohjausta sekä varmistaa koko maassa laadukkaat ja kansalaisten saatavilla olevat palvelut.

Kuntarakennetta vahvistetaan yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin. Kuntajaon muutoksia tuetaan yhdistymisavustuksin. Yhteistoiminnan vahvistamiseksi kunnat voivat perustaa yhteistoiminta-alueita. Yhteistoiminta-alueiden vähimmäisasukasluku on perus terveydenhuollon ja siihen liittyvän

sosiaalihuollon tehtävien järjestämisessä vähintään 20 000 ja ammatillisen peruskoulutuksen järjestämisessä vähintään 50 000. Laajaa väestöpohjaa edellyttävien palvelujen – mm. erikoissairaanhoidon ja kehitysvammaisten erityishuollon – järjestämiseksi maa jaetaan kuntayhtymiin, joiden lähtökohdista ovat nykyiset sairaanhoitopiirit.

Pääkaupunkiseudun kuntien tulee laatia suunnitelma maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisesta. Maakuntakeskusta kaupunkien on yhdessä naapurikuntien kanssa laadittava suunnitelma palvelujen yhteensovittamisesta ja kehittämisestä.

Erityisen heikossa taloudellisessa asemassa olevat kunnat selvittävät yhdessä valtion kanssa keinot turvata asukkaiden palvelut. Valtioneuvosto voi päättää kuntajaon muuttamisesta, jos selvitysten perusteella tehdyt toimenpiteet eivät ole riittäviä.

Jokaisen kunnan on esitettävä valtioneuvostolle erityinen kunta- ja palvelurakennetta koskeva toimeenpanosuunnitelma. Siinä esitetään keinot, joita kunta käyttää elinvoimaisen ja toimintakykyisen sekä eheän kuntarakenteen saavuttamiseksi sekä toimenpiteet, joihin kunta ryhtyy yhteistoiminnan vahvistamiseksi palvelujen järjestämisessä. Toimeenpanosuunnitelman perustana ovat väestö- ja palvelutarveanalyysi sekä kunnan taloussuunnitelma.

Kuntien tehtäviä ja niiden rahoitusta käsittelevä peruspalveluohjelma vakinaistetaan osaksi lakiin perustuvaa valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä. Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää uudistetaan. Kuntien verotulopohjaa vahvistetaan siirtämällä verovähennyksiä valtion rasitukseksi sekä poistetaan yhdistymisen ja yhteistyön esteet. Uudistus ei muuta valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa.

Lain aiheuttamat uudelleenjärjestelyt toteutetaan kunnissa yhteistoiminnassa kuntien henkilöstön edustajien kanssa. Henkilöstöä ei saa uudelleenjärjestelyjen takia irtisanoa taloudellisilla tai tuotannollisilla perusteilla viiden vuoden aikana.

Kuntarakenneuudistushankkeen aikataulu on kunnianhimoinen. Sopimus puitelain sisällöstä syntyi kesäkuussa 2006. Hallituksen esitys eduskunnalle on tarkoitus antaa syyskuussa 2006. Laki tulisi voimaan 1.1.2007. Suunnitelmat kunnan tai yhteistoiminta-alueen muodostamiseksi tulisi laatia 1.6.2007 mennessä ja toimeenpanosuunnitelmat palvelujen järjestämisestä 1.9.2007 mennessä. Pääkaupunkiseudun kuntien sekä maakuntakeskuskaupunkien ja niiden ympäristökuntien tulisi laatia yhteistyösuunnitelmat 1.9.2007 mennessä. Päätökset vuoden 2009 kuntajaon muutoksista tulisi tehdä 31.12.2007 mennessä ja heikon talouden kuntia koskevat kuntajaon muutosesitykset 31.3.2008 mennessä. Valtioneuvoston on määrä antaa selonteko eduskunnalle puitelain tavoitteiden toteutumisesta vuonna 2009. Puitelain voimassaolo päättyy 31.12.2012.

Muuttuuko kunnissa mikään?

Kuntaministeri Hannes Mannisen mukaan maakuntien ja niiden keskusten menestyksen tukeminen on tärkeää, samoin se, että puitelaisissa kannustetaan keskusseutuja tehostamaan maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista sekä palvelujen käytön parantamista. Edelleen ministeri Manninen katsoo, että kuntien kannalta keskeinen on myös toimeenpanosuunnitelma, jossa on pitkän aikavälin väestö- ja palvelutarpeiden arvioinnin lisäksi esitettävä suunnitelma kunnan yhteistyö- ja kuntarakenteen kehittämiseksi sekä selvitys palveluverkon kattavuudesta ja suunnitelma kunnan keskeisten toimintojen järjestämisestä sekä henkilöstövoimavaroista.

Valmisteilla olevan puitelain henki näyttää olevan, että kuntia ei pakoteta yhdistymään, mutta velvoitetaan järjestämään palvelut yhteistyössä nykyistä tehokkaammin ja palvelujen saatavuus turvaten. Puitelain valmistelussa on pyritty tunnistamaan erilaisten haasteiden edessä olevien alueiden keskeiset ongelmat ja kirjaamaan alueen ongelmiin pureutuvia toimenpiteitä kuntien tehtäväksi. Pääkaupunkiseutu on velvoitettu laatimaan alueen maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista koskevat suunnitelmat. Tällä pyritään merkittävästi parantamaan pääkaupunkiseudun kykyä ottaa vastaan kasvavaa muuttajien joukkoa ja mahdollistamaan selvästi paremmin kysyntää vastaava asunto- ja tonttitarjonta palveluineen. Maakuntakeskuksia pyritään ohjaamaan yhä tiiviimpään yhteistyöhön naapurikuntien kanssa koko alueen palvelujen tehostamiseksi. Erityisen heikossa taloudellisessa asemassa olevilta kunnilta edellytetään selviytymissuunnitelmaa siitä, miten asukkaiden palvelut turvataan.

Kuntarakenneuudistushankkeen valmistelun aikana on kuulunut epäileviä puheenvuoroja siitä, onko hankkeen toteuttamiseksi olemassa riittävää poliittista tahtoa. Nyt on alettu keskustella siitä, onko savutettu kompromissiesitys to-

”Näyttää siltä, että kuntia ei pakoteta yhdistymään, mutta velvoitetaan järjestämään palvelut yhteistyössä nykyistä tehokkaammin ja palvelujen saatavuus turvaten.”

teuttamiskelpoinen ja saavutetaanko sillä asetettuja tavoitteita tai tulevatko kunnat ryhtymään konkreettisiin toimenpiteisiin puitelain edellyttämällä tavalla? Vai synyykö vain selvityksiä, jotka eivät johda käytännön toimenpiteisiin tai tuloksiin palvelutuotannon tehostumiseksi?

Puitelain edellyttämien selvitysten laatiminen tulee olemaan kunnille merkittävä ponnistus. Kunnat tarvitsevat uutta osaamista sekä selvitysten laatimisessa että palveluranteen kehittämistä koskevien muutosten toteuttamisessa, mikäli oikeita ja kestäviä tuloksia halutaan. Miten varmistetaan tasapuoliset palvelut alueellaan oleellisesti laajemmassa kunnassa? Saavutetaanko todellisia säästöjä kunnallisten palvelujen kustannuksissa erillisiin kuntiin verrattuna? Voidaanko oikeasti turvata asukkaiden tarvitsemien keskeisten palvelujen saatavuus, laatu ja hinta asetettujen tavoitteiden mukaisesti? Voidaanko ja missä asioissa ”peruuttaa”, jos tulokset eivät vastaa asetettuja tavoitteita?

Tekevätkö kunnat oleellisesti erilaisia maankäytön valintoja kuntarakenneuudistuksen seurauksena?

Maankäytön haasteet ovat erilaisia riippuen siitä, valitsevatko kunnat yhdistymisen vai laajan yhteistyön palvelujen järjestämisessä. Yhteistyömallissa kuntien yhteinen yleiskaava ohjaa palvelujen toteuttamisen kannalta riittävän kokoisten asuinalueiden syntymiseen. Kuntarajan ylittävät alueiden yhteiset kunnallistekniset palvelut sekä kunnalliset lähipalvelut, ala-asteet ja koulut, ovat asukkaalle tärkeitä yhteistyökohteita.

Mikäli kunnat yhdistyvät, tarkasteluun on viipymättä otettava maankäytön ohjaaminen kokonaisuutena uuden laajan kunnan alueella. Kehitetäänkö useita taajamia? Miten kylien elinvoimaisuus turvataan? Pystytäänkö uuden kunnan rakenteessa turvaamaan kunnalliset kunnalliset lähipalvelut, ala-asteet ja päiväkodit lähellä asukkaita?

Kuntien harjoittamassa maapolitiikassa on merkittäviä eroja. Miten toimintakulttuuri muuttuu, kun yhdistetään perinteiseen, kunnan maanomistukseen perustuvaa maapolitiikkaa toteuttaneeseen kuntaan vaikkapa yksityisen maan kaavoittamiseen keskittynyt kunta? Tai kunta, joka on luontevasti käyttänyt tarpeen mukaan koko maapolitiikan keinovalikoimaa, yhdistyy kuntaan, jossa maapolitiikan keinojen käyttäminen on ollut vierasta?

Tasattaisiinko yhteistyökuntien välillä kustannusten lisäksi myös tuloja?

Maankäytön sekä tontti-, elinkeino- ja asuntopolitiikan valinnat vaikuttavat oleellisesti kunnan tulonmuodostukseen. Kunnat kilpailevat veroa maksavista asukkaista ja yrityksistä. Kuntien yhdistyessä eturistiriitoja ei luonnollisesti näissä asioissa enää ole. Sen sijaan kuntayhteistyössä vanhat eturistiriidat säilyvät, ellei tasata kustannusten lisäksi myös kuntien tuloja.

Kuntien maankäytön prosesseja voidaan yhteistyöllä tehostaa ja parantaa laatua yhteistyökuntien alueella

Puitelaki asettaa vaatimuksia kuntien tietohuollon ja tietojärjestelmien tehostamiselle. Maankäyttöön liittyy useita itsenäisiä, mutta toisistaan riippuvaisia toimintaprosesseja. Toimintaprosessien kehittäminen ei sisällä merkittäviä arvolatauksia asukkaisiin, mutta kylläkin hallinnon ja asioiden valmistelun toimintatapojen muutokseen liittyen. Merkittävä yhteistyökohde on kuntien tietohuolto- ja tietojärjestelmäratkaisut. Yhteistyöllä voidaan järjestää koko kunta-alueelle

tasalaatuiset tietotekniset ja hallinnon ja asioiden valmistelun tarvitsemien tietojen sisällölliset palvelut. Laajalla yhteistyöllä kunnat voivat selkeästi tehostaa ja parantaa sekä kunnan sisäisten prosessien että asiakaspalvelun sisältöä ja laatua mm. paikkatietohuollossa, maaomaisuuden hallinnassa, asemakaava-alueiden kiinteistönmuodostuksessa, kaavoituksessa, rakennusvalvonnassa sekä ympäristön valvontaan ja suojeluun kuuluvissa tehtävissä.

Kunnilla riittää haasteita kuntarakennetta uudistettaessa. Mutta toisaalta on pidettävä mielessä, että kunnan olemassaolon oikeutus on siinä, että se järjestää asukkaiden tarvitsemat peruspalvelut maksajien hyväksymällä hinnalla. Mielienkiintoinen kysymys onkin, tulevatko palvelut aidosti vastaamaan asukkaiden tarpeita vai keskitytäänkö uudistuksessa vain kustannusten alentamiseen? Tai ovatko kuntalaiset valmiita maksamaan virtaviivaistettujen palvelujen toteuttamisen hintaa? Entä toimiiko demokratia, jos kuntalaiset eivät ole tyytyväisiä tarjotaviin palveluihin?

Kirjoittaja on maankäyttöinsinööri Suomen Kuntaliitossa. Sähköposti matti.holopainen@kuntaliitto.fi.

Paula Ahonen-Rainio

Autot matavat hitaasti ruuhkaisella kadulla. Värit vaihtuvat illan pimetessä. Ravintola toisensa jälkeen avaa ovensa. – Ei pelkkää kaupunkitunnelmaa vaan nykyaikaisen kartan välittämää reaaliaikaista tietoa.

KARTAT

KARTAT OVAT AINA heijastelleet oman aikakautensa maailmankuvaa, arvoja ja tekniikkaa. Renessanssiajan kartat ilmensivät rakkautta taiteisiin, ja kuparikaiverruksen käyttöönotto mahdollisti pienipiirteiset karttamerkkit. 1800-luvun tieteellisen ajattelun mukaisesti tutkimattomat seudut jätettiin kartoissa tyhjiksi läikiksi ja teemakarttoja alettiin kehittää tutkimustulosten esittämiseen. Sata vuotta sitten ilmakehä ulotti tarkat maastokartat uusille alueille nopeasti ja tehokkaasti.

Kirjanpainotekniikka toi aikanaan vallankumouksen karttojen julkaisemiseen, ja samalla tavalla vallankumouksellinen tekniikka on Internet, joka on tänään julkaisukanava digitaalisille kartoille siinä kuin mille tahansa tiedolle.

Kartat kulkevat verkossa

Entisaikaan kartta oli samalla kertaa sekä tietovarasto että tiedon esitystapa, mutta



©Antero Aaltonen

Matti Holopainen.