



# Kuntaliitto Kommunförbundet

2010 Tammisseminaari  
Paras – hanke ja opistojen ylläpitäjät

21.1.2010  
Maisa Lovio  
Kuntaliitto

# Paras – uudistuksen virstanpylväitä

- Valtioneuvosto käynnisti keväällä 2005 Paras - hankkeen kunta- ja palvelurakenteen uudistamiseksi. Hankkeen toteuttamista ohjaava, ”mahdollistava puitelaki” tuli voimaan vuoden 2007 helmikuussa ja on voimassa vuoden 2012 loppuun.
- Kaikki kunnat jättivät 31.8.2007 mennessä valtioneuvostolle puitelain edellyttämät suunnitelmat rakenteiden uudistamisesta ja palvelujen järjestämisestä. Lisäksi kaupunkiseudut laativat suunnitelmat seudullisen yhteistyön tiivistämisestä.
- Alkanut vuosi on valtakunnallisesti Paras - uudistuksen väliarvioinnin aikaa. Eduskunnalle on annettu asiaan liittyvä selonteko ja huhtikuun loppuun mennessä on luvassa poliittisten päättäjien kannanotot siitä, miten he näkevät uudistuksen nykytilan ja jäljellä olevat vuodet.

# Puitelain määrittämät keinot

- Kuntarakenteen vahvistaminen kuntien yhdistymisen kautta
- Palvelurakenteiden vahvistaminen kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttämät palvelut ja kuntien yhteistoiminnan lisääminen
- Toiminnan tuottavuuden parantaminen tehostamalla kuntien palvelujen järjestämistä sekä vahvistamalla yhdyskuntarakenteellisesti ongelmallisten kaupunkiseutujen toimintaedellytyksiä

# Paras – uudistuksen tuloksia ja vaikutuksia

## Kuntaliitokset

- 2009 ennätysmäärä kuntaliitoksia: 32 liitosta (99 kuntaa mukana), kuntamäärä väheni 67 kunnalla (v.2008 kuntia oli 415)
- Vuosille 2010 - 2013 päätettyjä liitoksia 8, meneillään 16 selvitystä, joissa mukana 49 kuntaa
- Yhdistymiset edenneet hyvin ja määrä melko suuri, mutta kuntarakenne edelleen pienkuntavaltaisen ja hajanainen

## Yhteistoiminta-alueet (sosiaali- ja terveydenhuolto)

- Väestöpohjat kasvamassa, mutta rakenteissa hajanaisuutta
- Yhteistoiminta-alueita muodostumassa 66 kpl (mukana 260 kuntaa)
- Perusterveydenhuollon hallinnollisten organisaatioiden lukumäärä tulee vähenemään n. 237:stä 122:een
- 60 kunnalta puuttuvat väestöpohjavaatimusta koskevat päätökset,
- 8 kunnalla ei selvityksiäkään menossa

# Paras – uudistuksen tuloksia ja vaikutuksia

## Yhteistoiminta-alueet (ammattillinen peruskoulutus)

- Uudistus edennyt tavoitteiden mukaisesti
- Suunniteltujen fuusioiden kautta vuoden 2010 jälkeen enää 3-4 kunta- ja 1-2 kuntayhtymäjärjestäjä jäisi väestöpohjaltaan alle 50 000 as.
- Vrt. uudistuksen käynnistyessä 15 kunta- ja 15 kuntayhtymäjärjestäjää jäi alle väestöpohjan
- Valtaosassa neuvottelut käynnissä ja erilaisia vaihtoehtoja tarkastellaan

# Kuntaliiton näkemyksiä Paras – selontekoon

- Kunnat ovat toteuttaneet hyvin puitelain (169/2007) asettamia tavoitteita – Paras –hanketta syytä jatkaa kuntien itsehallinnon pohjalta
- Nykyisessä talouskriisissä ja kuntien toimintaympäristön muutoksissa toteutetut toimenpiteet ja puitelain keinot eivät kuitenkaan riittäviä
- Rakenteellisten ratkaisujen rinnalla edettävä palveluiden uudistamiseen – kunnille annettava työrauha

# Kuntaliiton näkemyksiä Paras – selontekoon

- Kuntien toimintaa ohjaavaa normiohjausta joustavoitettava – erilaisissa taloudellisissa, väestöllisissä, maantieteellisissä olosuhteissa toimiminen edellyttää erilaisia ratkaisuja palvelujen turvaamiseksi. Tiukkeneva säätely aiheuttaa palvelurakenteiden jäykistymistä entisestään
- Tuottavuutta ja tuloksellisuutta parannettava - lähivuodet taloudessa eletään hitaan kasvun aikaa
- Kokonaistuottavuuden nostaminen ei onnistu sektorikohtaisilla toimilla – vaikka tuottavuus saataisiin jollakin kapea-alaisella sektorilla kasvamaan niin sektorikohtainen tuottavuus saattaa johtaa kokonaistuottavuuden laskuun

# Kuntaliitto: Uusi Kunta 2017 -ohjelma

- Uusi Kunta 2017 -ohjelma on "tulevaisuussuuntautunut kunnallisen itsehallinnon ja kansalaisyhteiskunnan pelastusohjelma".
- Uusi kunta 2017 – ohjelmalla
  - varmistetaan , että Paras -hankkeen päättyessä vuoden 2012 lopussa on valmiina rakenne- ja toimintamalli seuraaville valtuustokausille
  - vahvistetaan visiolähtöistä uudistustyötä jo Paras - hankkeen toteutusvaiheessa sekä vahvistetaan kuntalähtöistä muutosjohtajuutta
  - tuottaa tarvittavaa tietoa 2010-luvulla käynnistyvän kuntalain uudistamistyöhön esimerkiksi kysymykseen siitä, pärjätäänkö 2010-luvulla yhdellä kuntamallilla. Itsehallinnollisesti tarkastellen ytimessä on erityisesti kuntien itsehallinnon ja palvelutuotannon mahdollistava rahoitusjärjestelmä
- Uusi kunta 2017 – ohjelma on
  - kunta-valtiosuhteeseen pureutuva edunvalvonnallinen kokonaisuus
  - itsehallintoa kunnissa itsessään vahvistava kehittämishanke, joka tuo esiin kuntalaisten vastuuta omasta elämästään ja yhdyskunnastaan

# Paras – hanke ja kansalaisopistot

- Kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä kuntia ei velvoitettu antamaan tietoja vapaan sivistystyön palvelujen järjestämisestä. Silti noin 100 kuntaa on maininnut valtioneuvostolle toimittamissaan selvityksissä myös kansalaisopistot.
- Noin viidesosassa suunnitelmista kansalaisopiston palvelutarpeen on arvioitu lisääntyvän. Taustalla joko alueen väestömäärän kasvu tai väestön ikääntyminen.
- Vilkkaana jatkuvaa yhdistymiskehitystä alue/ seutuopistoiksi voidaan pitää myönteisenä.
- Organisoituminen suuremmiksi yksiköiksi lisää mahdollisuuksia palkata päätoimista henkilökuntaa, laajentaa koulutustarjontaa ja kehittää toimintaa.
- Pelkkä yhdistyminen ei silti automaattisesti paranna palvelujen laatua ja saavutettavuutta.

# Paras – selonteko: Kansalaisopistot

- Vapaan sivistystyön oppilaitoksista kunta- ja palvelurakennemuutos vaikuttaa erityisesti kansalaisopistoihin
- Kansalaisopistoverkon kokoaminen alue- tai seutuopistoiksi aloitettu jo ennen kunta- ja palvelurakennemuutosta, uudistus edelleen vauhdittanut kokoamista suuremmiksi kokonaisuuksiksi.
- Kuntaliitosten seurauksena kansalaisopistojen ylläpitäjien määrä edelleen laskenut, lisäksi uudistus vaikuttanut moniin alue- tai seutuopistojen sopimuskuntien muutoksiin sekä joidenkin uusien alue- tai seutuopistojen muodostamiseen

## ”Parikkalan pohjoispää huutaa lisää kursseja” (otsikko Itä-Savo – lehdessä 5.3.2009)

- Opetusministeriön linjauksen mukaan (TTS vuosille 2007 – 2011) kansalaisopistojen toimintaa tulee kehittää lähipalveluna. Opistot tavoittavat ihmiset laajasti koko toiminta-alueellaan, mikä takaa sen, että sellaisillakin kylillä voi opiskella, mihin muut kunnalliset palvelut eivät enää yllä.
- ”Tasa-arvoiset ja elämänlaajuiset oppimismahdollisuudet lähipalveluna” (KOL)
- Hallinto ja suunnittelu voi olla keskitettyä, mutta opetus lähellä

# Peruspalveluohjelma ja -budjetti (puitelain 11§)

- Kuntalakia on vuoden 2008 alusta muutettu siten, että laissa säädetään peruspalveluohjelmamenettelystä
- Kuntalain mukaan peruspalveluohjelmamenettelyllä tarkoitetaan peruspalveluohjelmaa sekä -budjettia.
- Peruspalveluohjelmamenettely on osa valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä ja valtion talousarvion valmistelua.
- Peruspalveluohjelma valmistellaan valtiovarainministeriössä yhteistyössä opetus- sekä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa.
- Kuntatalouden kehitysarvion sekä peruspalvelujen tilaa koskevan osan valmistelee kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta.

# Peruspalvelujen tila - raportti

- Osa lakisääteistä peruspalveluohjelmaa, tavoitteena antaa yleiskuva peruspalvelujen tilasta päätöksentekijöille
- Laaditaan kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan arviointijaostossa
- Peruspalveluja tarkastellaan "asiakkaan ja palvelujen järjestäjien näkökulmasta keskittyen järjestäjien kannalta keskeisiin ja volyymiltaan suurimpiin palveluihin".
- Raportissa peruspalveluilla tarkoitetaan "sellaisia kuntien järjestämismvastuulla olevia palveluja, joiden järjestämiseen myönnetään valtion rahoitusta"
- Tarkasteltaviksi opetus- ja kulttuuripalveluiksi valittu perusopetus, lukiokoulutus, ammatillinen koulutus, kirjasto- ja kulttuuripalvelut sekä nuoriso- ja liikuntatoimen palvelut

# Taiteen perusopetus kansalaisopistoissa – Kuntaliiton kannanotto

- Laajasta oppilaitosverkostosta huolimatta on lukuisia määrä kuntia, joissa ei lainkaan toimi johonkin taiteenalaan erikoistunutta oppilaitosta. Varsinkin kuvataiteeseen, käsityöhön, arkkitehtuuriin, tanssiin, teatteritaiteeseen, sirkustaiteeseen ja sanataiteeseen erikoistuneita oppilaitoksia löytyy harvasta kunnasta. Musiikkioppilaitosten toiminta ei myöskään ulotu kaikkiin kuntiin. **Taiteen perusopetuksen oppilaitosverkostossa kansalaisopistojen merkitys on tästä syystä suuri.**
- Kansalaisopistot turvaavat merkittäväällä tavalla taiteen perusopetuksen kattavaa saatavuutta maassamme. Nämä oppilaitokset ulottavat opetuksen myös niihin kuntiin, joissa ei toimi eri taiteenaloihin erikoistuneita taideoppilaitoksia.
- Kansalaisopistoilla on tärkeä rooli tarjotessaan sekä taiteen perusopetuksen **laajan että yleisen oppimäärän** mukaista opetusta tuhansille lapsille ja aikuisille eri puolilla Suomea.

# Isäntäkuntamalli

## Isäntäkuntamalli

- Isäntäkuntamallilla (keskuskuntamalli, yhteislautakunta) tarkoitetaan kuntien välistä sopimusjärjestelyä, jossa yksi kunta tuottaa muiden yhteistoimintaan osallistuvien kuntien osalta sopimuksessa määritellyt palvelut. Sopimus ja yhteinen toimielin kattavat useimmiten tietyn hallinnonalan tai sen osa-alueen tehtävät, esimerkiksi palvelu- tai viranomaisyksikön. Yhteistoiminnalla pyritään uudistamaan palvelurakenteita ja henkilöstövoimavarojen hallintaa palvelujen tuottavuuden parantamiseksi.
- Kuntien poliittisen ohjauksen vahvistamiseksi muut kunnat voivat valita osan jäsenistä sen kunnan toimielimeen, joka vastaa tehtävistä. Yhteinen toimielin voi olla käytännössä lautakunta, johtokunta tai toimikunta. Toimielin ei ole jäsenkunnista erillinen oikeushenkilö, joka voisi toimia työnantajana tai osapuolena oikaisuvaatimus- ja muutoksenhakumenettelyssä. Yhteisen toimielimen hallinnonalaan kuuluvat virat ovat tehtävistä vastaavan kunnan virkoja.

# Isäntäkuntamalli

## Isäntäkuntamalli

- Isäntäkuntamallissa kustannusten määrittely ja jako maksuosuuksiin ovat sopimuksenvaraisia asioita. Kunnat voivat sopia kustannusten jakautumisesta asukasluvun perusteella tai perustuen asukasluvun ja esimerkiksi tilinpäätöstietojen tai jonkin muun kriteerin yhdistelmään. Maksuosuuksien osalta on kuitenkin perusteltua pyrkiä aiheuttamisperiaatteen mukaiseen kustannustenjakoon. Isäntäkuntamallissa keskeistä onkin tilaaja-tuottaja -osaamisen vahvistuminen, joka edellyttää palvelujen tuotteistamiseen liittyvää osaamista toiminto- ja tuotekohtaisten kustannustietojen ja palvelujen laatukriteerien määrittämiseksi.
- Isäntäkuntamallissa talouden ohjausta ja toiminnan todellisten kustannusten läpinäkyvyyttä voidaan vahvistaa nettoperusteisen talousarvion käyttöönotolla. Talousarvion nettoperusteisuus merkitsee, että yksikkö on vastuussa menojen ja tulojen erotuksesta, joka lisää yksikön toiminnallista ja taloudellista päätösvaltaa sekä kannustaa tehokkuuteen ja tulo-rahoituksesta huolehtimiseen.

# Isäntäkuntamalli (Yhteinen toimielin)

Yhteiset toimielimet ovat yleensä lautakuntia, mutta laki ei aseta estettä sillekään, että yhteinen toimielin on esimerkiksi johtokunta tai toimikunta tai vaikkapa lautakunnan jaosto.

