



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Tulevaisuuden kunta – asiantuntijaryhmän muistio sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksista kuntiin

Valtiovarainministeriön julkaisu – 11a/2017



Kunta

Valtiovarainministeriön julkaisu 11a/2017

Tulevaisuuden kunta
– asiantuntijaryhmän muistio sote- ja
maakuntaudistuksen vaikutuksista kuntiin



Valtiovarainministeriö

ISBN: 978-952-251-837-8

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö/
Tietotuki- ja julkaisuyksikkö/Anitta Tärkkan

Helsinki 2017

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtiovarainministeriö	Helmikuu 2017	
Tekijät	Asiantuntijaryhmä. Pj. Auli Valli-Lintu, siht. Katja Palonen ja Inga Nyholm.		
Julkaisun nimi	Tulevaisuuden kunta – asiantuntijaryhmän muistio sote- ja maakuntaudistuksen vaikutuksista kuntiin		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisu 11a/2017		
Teema	Kunta		
ISBN PDF	978-952-251-837-8	ISSN PDF	1797-9714
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-837-8		
Sivumäärä	48	Kieli	Suomi
Asiasanat	kunta, maakunta, sosiaali- ja terveydenhuolto, hallinnonuudistus		
Tiivistelmä	<p>Tulevaisuuden kunta on yksi pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman reformeista. Reformin tavoitteena on määrittää kuntien roolia, asemaa ja tehtäviä sekä suhdetta vuoden 2019 alussa perustettaviin maakuntiin.</p> <p>Tulevaisuuden kunta-reformin toteuttamiseksi valtiovarainministeriö asetti joulukuussa 2015 parlamentaarisen työryhmän sekä asiantuntijaryhmän toimikausiksi 1.1.2016 – 31.3.2019. Parlamentaarisen työryhmän tavoitteena on valmistella visio tulevaisuuden kunnasta vuonna 2030 sekä määritellä kuntien rooli ja tehtävät sekä asema suhteessa perustettaviin maakuntiin. Asiantuntijaryhmän tehtävänä on valmistella tarpeellisilta osin lainsäädäntöä koskevat ehdotukset hallituksen esityksiksi.</p> <p>Asiantuntijaryhmä on tarkastellut tässä muistiossa sote- ja maakuntaudistuksen vaikutuksia kuntiin.</p>		
Kustantaja	Valtiovarainministeriö		
Julkaisun myynti/ jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Finansministeriet	Februari 2017	
Författare	Sakkunniggrupp. Ordförande Auli Valli-Lintu. Sekreterare Katja Palonen och Inga Nyholm.		
Publikationens titel	Tulevaisuuden kunta – asiantuntijaryhmän muistio sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksista kuntiin		
Publikationsseriens namn och nummer	Finansministeriets publikationer 11a/2017		
Tema	Kommunärenden		
ISBN PDF	978-952-251-837-8	ISSN PDF	1797-9714
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-837-8		
Sidantal	48	Språk	Finska
Referat	<p>Framtidens kommun är en av reformerna i regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering. Syftet med reformen är att definiera kommunernas roll, ställning och uppgifter samt förhållandet till landskapen som inleder sin verksamhet vid ingången av 2019.</p> <p>Finansministeriet tillsatte i december en parlamentarisk arbetsgrupp och en sakkunniggrupp med mandatperioderna 1.1.2016 - 31.3.2019 för genomföringen av reformen Framtidens kommun. Den parlamentariska arbetsgruppen ska bereda en vision om framtidens kommun 2030 och definiera kommunernas roll och uppgifter och ställning i förhållande till de nya landskapen. Sakkunniggruppen ska bereda lagstiftningsförslagen till regeringspropositioner.</p> <p>I denna promemoria har sakkunniggruppen granskat social- och hälsovårds- och landskapsreformens konsekvenser för kommunerna.</p>		
Förläggare	Finansministeriet		
Beställningar/distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

1	Johdanto	7
2	Sote- ja maakuntauudistus	8
3	Maakuntauudistuksen vaikutukset kunnan toimintaan	9
3.1	Vaikutukset kunnan rooliin	9
3.2	Vaikutukset kunnan tehtäviin eri toimialoilla.....	11
3.2.1	Vaikutukset hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen	11
3.2.2	Vaikutukset elinvoiman edistämiseen kytkeytyviin tehtäviin	12
3.2.3	Vaikutukset sivistyspalveluihin	15
3.3	Vaikutukset kunnan tehtävien hoitoon, toimintaan ja toimintatapoihin.....	29
3.3.1	Maakuntien ja kuntien yhteistyö.....	29
3.3.2	Kuntien välinen yhteistyö.....	31
3.3.3	Yhteistyö kolmannen sektorin ja yritysten kanssa	33
3.3.4	Vaikutukset rahoitukseen ja resursseihin	34
3.3.5	Vaikutukset henkilöstöön ja osaamiseen	36
3.3.6	Vaikutukset johtamiseen, päätöksentekoon ja hallintoon	38
3.3.7	Vaikutukset kuntademokratiaan, luottamushenkilötyöhön ja osallisuuteen	40
3.3.8	Vaikutukset tietohallintoon	43
4	Yhteenveto ja jatkovalmistelu	45
	LÄHTEET	49

1 Johdanto

Itsehallinnollisena yksikkönä kunnat ovat merkittäviä toimijoita suomalaisessa yhteiskunnassa. Kunnat hoitavat tulevaisuudessakin useat arkeemme vaikuttavat palvelut. Kunnan rooli tulee säilymään vahvana, sillä kunnat ovat kansalaisia lähinnä oleva julkinen toimija.

Meneillään olevilla hallinnonuudistuksilla on kuitenkin moninaisia vaikutuksia kunnan tehtäviin, rahoitukseen, hallintoon ja toimintatapoihin. Nämä puolestaan merkitsevät muutoksia kunnan roolissa ja aiheuttavat tarpeita muuttaa lainsäädäntöä. Myös painotukset pitkän aikavälin kuntapolitiikassa ja kunta-valtiosuhteessa muuttuvat. Kuntien rooliin ja tulevaisuuteen vaikuttavat myös toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset. Niiden vaikutuksia on analysoitu Tulevaisuuden kunta- parlamentaarisen ryhmän ennakointi työn kautta.

Tässä Tulevaisuuden kunta-asiantuntijaryhmän muistiossa keskitytään kuvaamaan sitä, millaisia vaikutuksia sote- ja maakuntauudistuksella on kuntien rooliin, tehtävien toteuttamiseen ja kunnan toimintaan lyhyellä aikavälillä. Luvussa 2 kuvataan tiiviisti sote- ja maakuntauudistusta. Luvussa 3 tarkastellaan uudistuksen vaikutuksia ja luvussa 4 esitetään tiivis yhteenveto ja kerrotaan Tulevaisuuden kunta –reformin jatkovalmistelusta aikatauluineen.

Tämän muistion työstämisessä on hyödynnetty Tulevaisuuden kunta –reformia varten tuotettuja selvityksiä sekä muuta tutkimus-, selvitys- ja tausta-aineistoa. Tarkastelussa alueellisen varautumisen yhteensovittamisen järjestäminen ja sen vaikutukset kuntasektoriin on jätetty pois, sillä valmius- ja varautumistehtävien organisointia suunnitellaan sitä varten nimetyssä valmisteluryhmässä (alueellisten varautumistehtävien ryhmä).

2 Sote- ja maakuntauudistus

Valmisteilla olevan sote- ja maakuntauudistuksen myötä Suomen hallinto muuttuu kaksitasoisesta kolmitasoiseksi. Maakuntien toiminta käynnistyy 1.1.2019, jolloin niille siirtyy järjestämisvastuu eräistä aiemmin muun muassa kunnille kuuluneista tehtävistä, merkittävimpänä sosiaali- ja terveydenhuolto.

Maakunta järjestää sille lailla erikseen säädettyjä tehtäviä maakuntalakiluonnoksen 6 §:n mukaan 25 eri toimialueella. Maakunnasta on tarkoitus muodostaa monitoimialainen viranomaisen, joka hoitaisi sille lailla säädettyjä alueellisia tehtäviä.

Maakuntien tehtävien perustana on vuoden 2019 alusta alkaen selkeä työnjako kunnan, maakunnan ja valtion välillä. Maakunnat vastaavat sosiaali- ja terveydenhuollosta, pelastustoimesta, ympäristöterveydenhuollosta, alueellisista kehittämistehtävistä ja elinkeinojen edistämisen tehtävistä, alueiden käytön suunnittelun edistämisestä, maakunnallisen identiteetin ja kulttuurin edistämisestä sekä maakunnalle lain perusteella annettavista muista alueellisista palveluista.

Maakunnalla ei olisi rajoittamatonta yleistä toimialaa, mutta se voisi rahoituksensa rajoissa ottaa hoitaakseen sellaisia alueellisia tehtäviä, jotka liittyvät sosiaali- ja terveydenhuoltoon, aluekehitykseen tai muihin lakisääteisiin tehtäviin edellyttäen, että tehtävien hoito koskisi koko aluetta eikä olisi muun viranomaisen tehtävänä. Maakunta ei olisi kunnan yhteistoimintamuoto, vaan tehtävän järjestämisvastuun siirrosta maakunnalta kunnille tai toisin päin säädettäisiin aina erityislainsäädännössä.

3 Maakuntauudistuksen vaikutukset kunnan toimintaan

3.1 Vaikutukset kunnan rooliin

Kuntien roolissa ja tehtäväkentässä tapahtuu sote- ja maakuntauudistuksen johdosta muutoksia. Kunnat säilyvät paikallisen osallistumisen, demokratian, sivistyksen ja elinvoiman yhteisöinä, jotka hoitavat asukkaiden päättämiä itsehallintotehtäviä (yleinen toimiala) ja laissa säädettyjä paikallisia tehtäviä. Kunnat vastaavat jatkossakin nykyisen lainsäädännön periaatteiden mukaisesti työllisyyden hoidosta ja edistämisestä sekä osaamisen ja sivistyksen sekä terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä, liikunta-, kulttuuri- ja muista vapaa-ajan palveluista, nuorisotoimesta, paikallisesta elinkeinopolitiikasta, maankäytöstä, rakentamisesta ja kaupunkisuunnittelusta ja pääosin asuntopolitiikasta.

Sote-tehtävien siirto maakuntiin korostaa kunnan elinvoima- ja sivistysroolia. Ne, samoin kuin kunnan hyvinvoinnin edistämistehtävä ja –rooli, elinympäristörooli, kehittäjä- ja kumppanuusrooli sekä osallisuus- ja yhteisörooli vahvistuvat. Tulevaisuuden kunnan keskiössä ovat hyvinvoivat kuntalaiset ja menestyvät yritykset.

Muutoksen myötä kunnat voivat saada laajemmat mahdollisuudet juuri edellä kuvattujen roolien sekä niihin kytkeytyvien tehtävien vahvistamiseen. Muutoksesta johtuen kuntien keskinäiset roolit voivat myös erilaistua, mikäli esimerkiksi suurissa kaupungeissa hoidetaan tulevaisuudessa niitä tehtäviä, joita toisaalla hoitaa maakunta. Roolien painotukset voivatkin vaihdella erilaisissa toimintaympäristöissä toimivissa kunnissa. Muutostilanteessa korostuu tarve kuntien ja maakuntien selkeään, keskinäiseen työn- ja tehtävienjakoon sekä kunnan itsehallintoroolin selkeyttäminen lainsäädännössä ja suhteessa maakuntiin sekä keskushallintoon.

Kunnalla säilyy uudistuksen jälkeen kuntalain 7 §:n mukainen yleinen toimiala ja se voi jatkossakin hoitaa itsehallintonsa nojalla itselleen ottamat tehtävät, ei kuitenkaan sellaisia tehtäviä, jotka on säädetty maakunnan tehtäviksi. Kunta on itsehallinnollinen toimija, joka

päittää itselleen sopivimmat ja tehokkaimmat toimintatavat ja on edelleen lähin kuntalaisia oleva hallinnon taso.

Tulevaisuuden kunta vahvistaa kuntalaisten hyvinvointia ja sivistystä sekä alueen elinvoimaa ja työllisyyttä. Se turvaa sujuvan arjen sekä terveellisen ja turvallisen ympäristön. Myös segregaaation ja syrjäytymisen ehkäisy korostuvat. Tulevaisuuden kunta toimii itsehallinnon nojalla itsenäisesti ja aktiivisessa vuorovaikutuksessa sekä yhteistyössä niin kuntalaisten, yhteisöjen, yritysten kuin muidenkin kuntien kanssa.

Myös kunnan rooli kuntalaisten, kansalaisyhteiskunnan ja yritysten yhteisönä nousee uudessa kunnassa vahvasti palveluiden järjestämisen rinnalle. Yksi keskeinen osa tätä työtä on aineellisen hyvinvoinnin ja taloudellisen kasvun edellytysten kehittäminen. Työtä tehdään vahvasti eri organisaatioiden verkostoissa.

Maakuntaudistus vaikuttaa kuntien palvelutuotannon rakenteisiin. Tulevaisuuden kunnat joutuvat muutoksen yhteydessä suunnittelemaan ja organisoimaan uudella tavalla mm. tarvitsemiensa ICT-palvelujen järjestämisen joko itse, yhteistyössä muiden kuntien tai maakuntien sekä mahdollisesti valtion kanssa. Toisaalta tuotantojärjestelyiden uudelleen suunnittelu luo kunnille myös mahdollisuuden arvioida nykyisten tuotantorakenteiden toimivuutta suhteessa tulevaisuuden tavoitteisiin ja tilaisuuden käynnistää muutos samassa yhteydessä kunnilta maakunnille siirtyvien tehtävien kanssa.

3.2 Vaikutukset kunnan tehtäviin eri toimialoilla

Kunnat vastaavat jatkossakin nykyisen lainsäädännön periaatteiden mukaisesti työllisyyden hoidosta ja edistämisestä, osaamisen ja sivistyksen sekä terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä, liikunta-, kulttuuri- ja muista vapaa-ajan palveluista, nuorisotoimesta, paikallisesta elinkeinopolitiikasta ja alueiden käytön suunnittelusta ja pääosin asumisesta. Tulevaisuuden kunta vastaa kuntalaisten hyvinvoinnista, osallisuudesta sekä alueensa elinvoimaisuudesta.

3.2.1 Vaikutukset hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen

Maakuntaudistuksen myötä kunnalla ei ole enää lakisääteisiä tehtäviä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisessä. Perustehtävinä säilyvät väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ja siihen sisältyvä eriarvoisuuden vähentäminen ja terveyserojen kaventaminen. Hyvinvoinnin edistämisessä kunnan rooli pysyy merkittävänä. Tehtävä on laaja-alainen ja edellyttää poikkihallinnollista yhteistyötä. Väestön hyvinvointi ja terveys ovat yhteydessä koulutukseen, liikunta-, ruoka- ja kulttuuripalveluihin, elinympäristöön, kaavoit-

tukseen, liikennejärjestelyihin, rakennuskannan ylläpitoon sekä moniin muihin kunnan hoitamiin tehtäviin.

Kunta tuntee oman toimintaympäristönsä sekä väestön ja eri väestöryhmien tarpeet ja mahdollisuudet. Kunnat ottavat huomioon ennakkoon päätösten vaikutukset kuntalaisten hyvinvointiin ja terveyteen (esim. kaavoituksessa ja liikennejärjestelyissä melu ja ilmanlaatu, mahdollisuudet virkistytymiseen, julkiseen liikenteeseen ja palveluiden saavutettavuuteen), luovat asukkaille mahdollisuuden aktiiviseen ja hyvinvoivaan elämään heidän omien voimavarojensa puitteissa turvallisessa ja viihtyisässä elinympäristössä ja seuraavat asukkaidensa elinoloja, hyvinvointia sekä niihin vaikuttavia tekijöitä alueittain ja väestöryhmittäin. Kunnan ylläpitämä infrastruktuuri, lähipalvelut sekä monipuoliset harrastusmahdollisuudet ja palvelut luovat perustan asukkaiden hyvinvoinnille. Kunta raportoi kunnanvaltuustolle vuosittain kuntalaisten hyvinvoinnista ja terveydestä sekä toteutetuista toimenpiteistä. Kerran valtuustokaudessa valmistellaan hyvinvointikertomus. Hyvinvoinnin edistämiseen panostamisen tulokset on tärkeä tuoda esiin, jotta onnistuneita käytänteitä voidaan vahvistaa.

Kunta ei edistä kansalaisten hyvinvointia yksin. Kumppaneita hyvinvoinnin edistämiseksi ovat vapaaehtoiset, yhteisöt, järjestöt, yritykset ja seurakunnat. Oleellista on myös, että maakuntien kanssa sovitaan yhteistyöstä asukkaiden hyvinvoinnin edistämiseksi. Maakunnan on toimittava yhteistyössä alueen kuntien kanssa ja tuettava niitä asiantuntemuksellaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyössä.

Hyvinvointi on olennaisella tavalla kytköksissä elinvoimaan ja hyvinvoivat kuntalaiset ovat elinvoimaisen kunnan edellytys. Myös asukkaalla tulee olla mahdollisuus olla aktiivinen oman ja lähiyhteisönsä hyvinvoinnin edistämisyssä. Kuntalaisten toimivat osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet lisäävät hyvinvointia.

3.2.2 Vaikutukset elinvoiman edistämiseen kytkeytyviin tehtäviin

Elinkeinopolitiikka ja elinvoimatehtävä

Elinkeinopolitiikka kuuluu kuntien vapaaehtoiisiin tehtäviin. Tulevaisuudessa elinkeinopolitiikan ja laaja-alaisen elinvoimatehtävän hoitaminen korostuvat kunnan toiminnassa.

Paikkakunnan vetovoimaisuuden ja elinkeinotoiminnan kehittymisen näkökulmasta keskeiset toiminnot ovat jatkossakin kunnissa. Elinkeinopolitiikan kannalta kuntien ja maakuntien toiminnan keskeinen ero on, että kunnat voivat yleisen toimialan puitteissa ottaa hoitaakseen tehtäviä, jotka edistävät alueen elinvoimaa ja kuntalaisten hyvinvointia, kun taas maakunnilla ei ole vastaavaa yleistä toimialaa. Maakunnat toteuttavat elinkeinopoli-

tiikkaan liittyen ainoastaan niille Ely-keskuksista, maakunnan liitoista ja Te-toimistoista siirtyvistä lakisääteisistä tehtävistä.

Kunnalla on päärooli paikallisen tason elinvoiman edistämässä ja tehtäväjako kuntien ja maakuntien välillä tulee määritellä selkeästi. Kunnan elinvoimatehtävät on puolestaan määriteltävä riittävän väljästi ja joustavasti, jotta paikalliset tarpeet voidaan ottaa huomioon. Kuntien eriytyminen korostuu erityisesti elinvoimatehtävässä, sillä kunnilla on tehtävän hoitamiseksi hyvin erilaiset lähtökohdat, kyvykkyydet ja resurssit.

Kunnan elinvoimatehtäviin kuuluu useita tehtäviä ja monien eri sektoreiden toimilla on elinvoiman näkökulmasta merkitystä. Näihin kuuluvat muun muassa elinkeinopoliitiikka, ammatillinen ja muu koulutus, korkeakouluysteistyö, turvallisuustyö, alueiden käyttöön ja infrastruktuuriin liittyvät tehtävät, asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen sekä osallisuuden ja lähidemokratian edistäminen. Esimerkiksi kaupunkien läheisellä maaseudulla vakituisen asutuksen keskittyminen luo paineita alueidenkäytön suunnitteluun, jolloin muun muassa laajasti maa-aluetta hyödyntävät maatalouselinkeinot, muut elinkeinot ja asutus on sovittava yhteen. Alueidenkäytön suunnittelu ei ole vain taajamien maankäytön ohjausta. Elinvoiman kehittäminen on kokonaisvaltaista kehittämistä, jossa otetaan huomioon yhtä lailla palvelut, luonnonvarat, paikallistalous, alueella oleva osaaminen ja sosiaalinen pääoma kuin kuntalaiset ja muut sidosryhmät.

Elinvoimaisuutta tukevia toimia tehdään kaikissa kunnan toiminnoissa myös tulevaisuudessa. Muun muassa osaamisen kehittäminen (sivistystoimi), yritysten toiminnan (elinkeinoitoimi, hankinnat) ja paikkakunnan vetovoimaisuuden (maankäyttö, kulttuuri, liikunta) edistäminen tähtäävät kaikki osaltaan kunnan elinvoiman ylläpitoon ja lisäämiseen. Juuri vetovoimapalveluiden merkitys osana elinvoimaa kasvaa. Vetovoima syntyy viihtyisistä asuinalueista, riittävästä asutokannasta, hyvistä liikenneyhteyksistä, toimivista palveluista, aktiivisista toimijoista, hyvistä vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksista sekä luottamuksesta paikkakunnan uudistumiskykyyn. Sitä voi puolestaan heikentää esimerkiksi palvelujen keskittyminen. Keskeinen osa paikkakunnan vetovoimaisuutta on myös työssäkäyntialueen laajuus, johon kunnat vaikuttavat asutuksen ja työpaikkojen sijoittelulla sekä julkisen liikenteen palveluilla. Hyvien liikenneyhteyksien kautta syntyvä laaja työssäkäyntialue tukee kuntalaisten työllistymistä, yritysten työvoimansaantia sekä kaupallisten erikoispalveluiden ja esimerkiksi kulttuuri ja liikuntapalveluiden saatavuutta. Niin ikään sivistyspalvelujen merkitys vetovoiman, osaamisen ja kilpailukyvyn edistämässä kasvaa. Koulutusta koskevat päätökset nivoutuvat yhteen paikkakunnan elinkeinorakenteen ja sen odotettavissa olevan kehityksen sekä kuntien elinkeinopoliittisten tavoitteiden kanssa. Muun muassa ammatillisella koulutuksella on tulevaisuuden kunnan elinvoiman vahvistamisessa merkittävä rooli. Toimivan arjen perusedellytyksiä elinvoiman näkökulmasta ovat myös toimiva tie-, vesijohto-, kaukolämpö- ja viemäriverkosto, jätehuolto, sähköverkko sekä tietoliikenneyhteydet.

Kunta luo omilla toimenpiteillään toimintaympäristön, jossa paikallistalous kehittyy ja joka on kuntalaisten, yritysten ja muiden toimijoiden kannalta vetovoimainen. Paikallisen elinvoiman kehittäjänä kunta tunnistaa toimintaympäristön muutokset, oman alueensa vahvuudet, sopeuttaa oman toimintansa uusiin vaateisiin sekä aktivoi kuntalaiset ja muut toimijat yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi kunta kanavoi yhteen alueensa kehittämispotentiaalit kytkemällä yhteen hallinto-organisaation ja muut paikallisyhteisön toimijat.

Kunnan mahdollisuuksia elinvoiman edistäjänä ei pidä kuitenkaan yliarvioida. Paikkakunnan elinvoima voi viime kädessä rakentua vain kilpailukykyiselle markkinaehtoiselle toiminnalle, jonka syntymistä kunta voi omilla toimillaan katalysoida. Kansainvälisen kilpailun lainalaisuudet ja kansallinen lainsäädäntö määrittävät kuitenkin suurelta osin yritysten menestymisen reunaehdot. Kuntien elinkeinopoliittisia toimia rajaavat EU:n valtioneuvoston säädökset ja kilpailulainsäädäntö.

Sote- ja maakuntauudistuksen myötä kuntiin ei tule juurikaan uusia instrumentteja elinvoimaisuuden edistämiseen. Työllisyydenhoito kytkeytyy elinkeinopoliittikkaan ja ammatillisen koulutuksen omistajaohjaukseen muodostaen vahvan kokonaisuuden elinvoimaa vähentävien tekijöiden, kuten syrjäytymisen ehkäisyssä. Käynnistyvän työllisyyden kuntakoikeilun kautta voidaan arvioida tarkemmin kuntien roolin vahvistamisen merkitystä alueen elinvoiman kannalta. Kunnilla on vastuu vaikeasti työllistyvien, nuorten ja maahanmuuttajien työllisyydestä.

Elinvoiman edistämässä uusia välineitä merkittävämpää on kuitenkin se, että sote-tehtävien siirtyminen maakuntaan voi johtaa kuntapäätäjien mielenkiinnon kohdistumiseen entistä enemmän paikkakunnan elinvoimaisuutta vahvistaviin toimiin ja paikkakunnan kehityksen mahdollistamiseen. Sote-palvelujen monituottajamalli ja asiakkaan valinnanvapausmalli voivat luoda toteutustavasta riippuen mahdollisuuksia paikallisille pienille ja keskisuurille yrityksille.

Kuntien yleiseen toimialaan perustuva elinkeinopoliittikka säilyy kuntien intresseissä. Yritysten toimintaa ja kasvua tukevat kehittämishankkeet, yritysneuvonta, toimitilojen ja yritystonttien tarjonta sekä alueen markkinointi vahvistavat yritysten ja yritysryhmien kehittymisedellytyksiä paikkakunnalla.

Kuntien kehittämis- ja elinkeinoyhtiöiden rooli elinvoiman edistäjänä, yritysten neuvonnassa ja rahoituksessa on muuttunut jo aiemmin kilpailuneutraliteettiin liittyvän sääntelyn seurauksena. Kuntien on elinkeinopoliittisissa toimissaan yhä tarkemmin kiinnitettävä huomiota kilpailun edistämiseen ja markkinatoimijoiden tasapuoliseen kohteluun.

Kasvupalveluiden kokonaisuus

TE-palvelut ja yrityspalvelut kootaan julkisiksi kasvupalveluiksi. Yritysten, yrittäjien, työnantajien ja työnhakijoiden palvelut yhdistetään niin, että palveluiden tarjoajat ja tarvitsijat löytävät toisensa. Palveluilla edistetään uutta yritystoimintaa, yritysten kasvua, uudistumista ja kansainvälistymistä sekä vastataan työmarkkinoiden muutoksiin. Kasvupalveluilla ei ole tarkoitus muuttaa valtion ja kunnan suhdetta.

Kunnilla on jatkossakin tärkeä viranomaisrooli ja vastuu kotoutumisen edistämisestä ja palveluihin ohjaamisessa paikallistasolla. Kotoutumislaki säilyy jatkossakin kotouttamisen yleislakina ja työmarkkinoille suuntautuvien maahanmuuttajien palveluita annettaisiin kotoutumislain sekä maakunnan järjestämisvastuulla olevien kasvupalveluiden mukaisesti. Kunnalla olisi jatkossakin vastuu työmarkkinoiden ulkopuolella olevien maahanmuuttajien kotouttamisesta, kuten voimassa olevan kotoutumislain mukaan. Kotouttamisstrategioiden tai -ohjelmien laatiminen on myös vastaisuudessa tärkeää sekä maakunta- että paikallistasolla. Maakunnan ja kunnan keskinäinen sopiminen tehtävien jaosta ja yhteistyömuodoista tarkentavat toimijoiden vastuusuhteita kotouttamisessa.

3.2.3 Vaikutukset sivistyspalveluihin

Sivistyspalveluilla turvataan perustuslaillisten sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumista ja asukkaiden hyvinvoinnin edistämistä sekä alueellista elinvoimaisuutta. Väestön osaa- mis- ja kulttuuripääomaa tuetaan ylläpitämällä muun muassa riittävää varhaiskasvatus- ja opetustoimintaa, harrastusmahdollisuuksia sekä yksilöiden ja yritysten tietotarpeita, luovuutta tukevaa palvelutoimintaa kuten kansalaisopistoja, kirjastoja ja museoita, teattereita ja orkestereita sekä kuntien yleistä kulttuuritoimintaa.

Kuntalaisia lähellä olevia varhaiskasvatuksen, opetuksen ja koulutuksen sekä kirjasto-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalveluja voidaan jatkossakin tuottaa mahdollisimman lähellä kuntalaisia joko kunnan omana toimintana tai yhteistyössä kuntien ja alueellisten toimijoiden kesken ja hyödyntäen kumppanuuksia myös yritysten ja muiden yhteisöjen kanssa. Myös sivistyspalveluilla luodaan elinvoimaa - koulutusta ja osaamista - varhaiskasvatuksesta toiselle asteelle sekä edistetään asukkaiden terveyttä, hyvinvointia ja monipuolista kuntademokratian toteuttamista.

Opetus, koulutus ja varhaiskasvatus

Maakuntaudistus ei vaikuta kunnan tehtäviin opetuksessa ja varhaiskasvatuksessa. Toimivan koulutuspolitiikan ja -järjestelmän merkitys kasvaa paikallisesti ja alueellisesti. Sivistyssektorista tulee tulevaisuuden kunnassa suurin ja keskeisin toimiala.

Varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen järjestäminen säilyy lakisääteisenä kunnan tehtävänä ja lähipalveluna. Varhaiskasvatuksessa ja esi- ja perusopetuksessa tärkeää on, että palvelut sijaitsevat lähellä lasten ja nuorten kotia, jotta ne tukevat lasten ja nuorten kasvua ja hyvinvointia ja mahdollistavat lasten vanhempien työssäkäynnin. Lapsen edun ja hyvinvoinnin huomioiminen korostuu tulevaisuudessa toimintaa järjestettäessä. Varhaiskasvatus on merkittävä inhimillisen pääoman muodostumisen kannalta ja varhaisvuosien oppimisella ja lapsen hyvinvoinnin tukemisella sekä oikea-aikaisilla ja ennaltaehkäisevillä palveluilla on kauas tulevaisuuteen ulottuvat vaikutukset. Varhaiskasvatus ja perusopetus ovat tärkeitä tasa-arvoa edistäviä ja sosiaalista koheesiota vahvistavia osaamisen ketjun vaiheita. Lisäksi on tärkeää, että kunta huolehtii siitä, että myös siirtymävaiheet varhaiskasvatuksesta esi- ja perusopetukseen ja toisen asteen koulutukseen ovat kunnossa. Julkisen talouden niukkuudenkin aikana osaamisketjun alkupäähän panostamisen tulisi olla prioriteetti. Tulevaisuuden kunnan järjestämissä opetus- ja tukipalveluissa on kyettävä varmistamaan riittävä yhdenvertaisuus ja koulutuksellinen tasa-arvo, hyvät kasvun edellytykset kaikille sekä tukemaan eri syistä tukea tarvitsevia ja syrjäytymisvaarassa olevia.

Kunnalla ei ole jatkossakaan velvollisuutta toisen asteen koulutuksen järjestämiseen, vaan sen järjestäminen perustuu vapaaehtoisuuteen. Tämän vuoksi lukiokoulutuksen, ammatillisen koulutuksen, taiteen perusopetuksen ja vapaan sivistystyön järjestämiseen liittyviä velvoitteita ei ole asetettu kunnalle, vaan koulutuksen järjestäjälle tai ylläpitäjälle, joka voi olla kunta, kuntayhtymä, yksityinen toimija, yliopisto tai valtio.

Vapaan sivistystyön merkitys korostuu taloudellisesti tiukkoina aikoina, kun valtiontalouden säästötoimet vähentävät rahoitusta monilta tehtäviltä. Hiljattain valmistuneen esitutkimuksen (Manninen 2015) mukaan yhteiskunnan vapaan sivistystyön koulutukseen sijoittama euro hyödyttää yhteiskuntaa tuottoina ja muiden kulujen säästöinä noin 3,5-5,6 euroa. Alueellisen tasa-arvon näkökulmasta on tärkeää, että kansalaisopistotoimintaa järjestetään jatkossakin kunnissa ja alueellisesti kattavasti. Vapaa sivistystyö pystyy nopeasti tuottamaan kulloinkin ajankohtaista vapaatavoitteista koulutusta ja ottamaan siinä huomioon koulutustarpeiden alueelliset muutokset. Sen tarkoituksena on huolehtia elinikäisen oppimisen toteutumisesta järjestämällä yhteiskunnan eheyttä, tasa-arvoa ja aktiivista kansalaisuutta tukevaa koulutusta. Järjestessään vapaata sivistystyötä kunnat edistävät ihmisten monipuolista kehittymistä, hyvinvointia sekä kansainvälisyyden, moniarvoisuuden, kestävä kehityksen, monikulttuurisuuden ja kansainvälisyyden toteutumista. Oppilaitoksista kansalaisopistot ovat valtaosin kuntien ylläpitämiä, muut oppilaitosmuodot ovat pääosin yksityisiä.

Toisen asteen koulutus

Kunta voi jatkossakin toimia toisen asteen koulutuksen järjestäjänä (kunnille rahoitusvastuun osalta lakisääteinen, mutta vapaaehtoinen tehtävä). Lukiokoulutuksen järjestäjistä suurin osa on kuntia. Ammatillisen koulutuksen järjestäjistä osa on kuntia, kuntayhtymiä tai kuntaomisteisia osakeyhtiöitä. Kunnat muodostavat lukiokoulutukseen vahvan koulutuksen järjestäjäjärjestelmän, joka vastaa alueelliseen sekä valtakunnalliseen koulutus- ja sivistystarpeeseen. Kunnat vastaavat lukiokoulutuksesta ja ammatillisesta koulutuksesta yksin tai yhdessä toisten kuntien kanssa. Koulutuksen tuottajana voi toimia myös yksityinen taho.

Tulevaisuuden haasteena tulee olemaan erityisesti koulutuksen saavutettavuuden turvaaminen koko maassa. Nuorten koulutuksessa tulee huolehtia siitä, että koulutustarjonta niin lukio- kuin ammatillisessa koulutuksessa vastaa peruskoulunsa päättäneen ikäluokan koulutustarvetta.

Kuntien ja alueiden työllisyyttä ja yrittäjyyttä vahvistetaan parhaiten ammatillisella ja muulla koulutuksella. Kunnat voivat jatkossakin järjestää yksin tai yhdessä lukio- ja ammatillista koulutusta paikallisia tarpeita vastaavasti. Kunnassa voidaan lukio- ja erityisesti ammatillisella koulutuksella vahvistaa kuntien ja alueiden elinvoimaa ja työllisyyttä. Lukio- ja ammatillista koulutusta tulee suunnitella ja toteuttaa yhteistyössä paikallisen työ- ja elinkeinoelämän kanssa.

Oppilas- ja opiskelijahuolto

Oppilas- ja opiskelijahuoltolain (1287/2013) perusteella kunnat ja muut koulutuksen järjestäjät edistävät esi- ja perusopetuksessa, lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa opiskelevien opiskelijoiden oppimista, terveyttä, hyvinvointia ja osallisuutta, oppilaitosyhteisön ja opiskeluympäristön hyvinvointia, terveellisuutta ja turvallisuutta, esteettömyyttä, yhteisöllistä toimintaa sekä kodin ja oppilaitoksen välistä yhteistyötä sekä ehkäisevät ongelmien syntymistä. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa kouluterveydenhoito on siirtymässä maakuntiin ja ns. muu yhteisöllinen oppilashuolto sekä psykologit ja kuraattorit jäisivät kuntiin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen siirtyessä maakunnan järjestämiksi palveluiksi, tulee luoda toimiva yhteistyö opiskelijahuollon, sosiaalihuollon, lastensuojelun, neuvolan ja muun terveydenhuollon kanssa niin, että palvelujen saatavuus turvataan. Yhteistyö maakuntien kanssa on edellytys sille, että yhteiskunnan turvaverkko lapsille ja nuorille on kestävä ja kattava ja lasten ja nuorten kouluterveys- ja oppilashuollon palvelut ovat saatavilla koulujen yhteydessä.

Kulttuuri, liikunta, vapaa-aika ja nuorisotyö

Maakuntauudistus ei vaikuta kunnan tehtäviin ja mahdollisuuksiin järjestää kirjasto-, kulttuuri-, taide-, liikunta-, nuoriso- ja vapaa-aikapalveluja.

Kunnan tehtävänä on jatkossakin (laki kuntien kulttuuritoiminnasta 728/1992) edistää tukea ja järjestää kulttuuritoimintaa kunnassa ja järjestää mahdollisuuksia taiteen perusopetukseen ja taiteen harrastamiseen. Kulttuuritoiminnalla tarkoitetaan muun muassa taiteen harjoittamista, harrastamista, taidepalveluiden tarjontaa ja käyttöä, kotiseututyötä sekä paikallisen kulttuuriperinteen vaalimista. Kulttuuritoimen tehtävä on lakisääteinen, mutta siihen käytettävät voimavarat ja tehtävän laajuus ovat kunnan harkinnassa.

Tulevaisuudessa ja hallintorakenteiden muuttuessa on varmistettava, että kunnilla on riittävät resurssit kulttuuripalveluiden järjestämiseen. Tavoitteena on, että kulttuuripalvelut ovat tasa-arvoisesti asukkaiden saatavilla ja saavutettavissa. Kolmannen ja yksityisen sektorin toimijat sekä kunnan eri sektorit voivat toimia kumppaneina kulttuuripalvelujen järjestämisessä. Kuntien kulttuuritoimilla on liittymäpintaa elinkeinotoimintaan erityisesti silloin kun kulttuuritoimijat ovat yritysmuotoisia. Kulttuuritoiminnalla voi olla kunnille taloudellista merkitystä ja se on usein myös merkittävä vetovoima- ja hyvinvointitekijä. Taiteen ja kulttuurin hyvinvointivaikutukset on osoitettu monissa tutkimuksissa ja siksi niiden merkitys tulevaisuuden kunnassa korostuu.

Kirjastotoiminnan järjestäminen säilyy kunnan lakisääteisenä tehtävänä (kirjastolaki 904/1998). Siihen käytettävät voimavarat ja tehtävän laajuus ovat kunnan harkinnassa. Valmistella olevassa hallituksen esityksessä uudeksi kirjastolaki ei esitetä tähän muutosta. Tavoitteena on, että uusi kirjastolaki astuisi voimaan 1.1.2017 kuitenkin niin, että valtionavustuksilla rahoitettavia kehittämiskirjastotehtäviä koskeva säännös tulisi voimaan vasta vuoden 2018 alusta. Kirjastopalvelut ovat kuntien käytetyin kulttuuripalvelu ja kirjasto on tulevaisuudessa yhä tärkeämpi osallisuuden ja aktiivisen kansalaisuuden edistäjä sekä kulttuurisen hyvinvoinnin tarjoaja. Kirjasto vahvistaa yhteisöllisyyttä ja turvaa yhdenvertaisen pääsyn tietoon ja kulttuuriin. Kirjasto on kaikkien ikä-, kieli- ja kulttuuriryhmien käytettävissä ja saavutettavissa. Tulevaisuuden kunnassa kirjaston toiminta rakentuu aiempaa tiiviimmälle hallinnonrajat ylittävälle yhteistyölle ja monipuolisille kumppanuuksille. Kunta voi järjestää kirjasto- ja tietopalvelut itse taikka osittain tai kokonaan yhteistyössä muiden kuntien kanssa tai muulla tavoin.

Kunnilla on keskeinen rooli myös taide- ja kulttuurilaitosten toiminnan ylläpitäjänä ja rahoittajina yhteistyössä yksityisten toimijoiden kanssa. Valtio osallistuu toiminnan rahoittamiseen museolaissa (729/1992) ja teatteri- ja orkesterilaissa (730/1992) määrätyillä edellytyksillä. Laissa ei ole asetettu kunnille veloitetta teatteri-, orkesteri- tai museotoiminnan järjestämiseen, vaan kunta päättää palveluiden järjestämisestä. Palveluita voi järjestää

myös yksityinen yhteisö tai säätiö tai useamman toimijan yhteenliittymä tai ne voidaan hankkia ostopalveluna. Yksityisten yhteisöjen tai säätiöiden ylläpitämiä on teattereista noin 80 prosenttia, orkestereista noin 43 prosenttia ja museoista noin 42 prosenttia.

Taide- ja kulttuurilaitokset yhdessä muodostavat valtakunnallisen verkoston ja taide- ja kulttuuripolitiikan selkärangan. Kaikissa kunnissa ei ole taide- ja kulttuurilaitoksia. Teattereita on 27, orkestereita 24 ja museoita 67 kunnassa. Tästä johtuen toiminta ja rahoituksen tarve eivät jakaudu tasaisesti kaikkiin kuntiin. Valtionosuutta saavan taide- ja kulttuurilaitoksen tehtävä on palvella laajempaa aluetta kuin yhtä kuntaa. Taide- ja kulttuurilaitosten toiminnassa korostuu asiakaslähtöisyys ja eri väestöryhmille räätälöityjen palveluiden merkitys. Maakuntauudistuksella ei ole vaikutusta teattereiden, orkestereiden tai museoiden ylläpitämiseen.

Maakuntauudistus ei vaikuta myöskään kuntien nuorisotyön ja -politiikan tehtäviin, viranomaisten monialaisen yhteistyön suunnittelua ja toimeenpanon kehittämistä varten perustetun nuorten ohjaus- ja palveluverkoston tehtäviin, etsivän nuorisotyön tehtäviin eikä kuntien nuorten osallistumis- ja kuulemistehtäviin. Nuorisotyö ja -politiikka säilyvät kunnan lakisääteisinä tehtävinä (nuorisolaki 1285/2016).

Jokainen kunta päättää omasta nuorisotyöstään ja -politiikastaan. Nuorisotyön toteuttamisesta vastaavat kunnat, nuorisoyhdistykset ja muut nuorisotyötä tekevät järjestöt sekä seurakunnat. Palveluja voidaan tuottaa myös alueellisesti kuntien yhteistyönä tai kunta voi ostaa palveluita nuorisoalan muilta toimijoilta. Sekä nuorisotyöllä että liikunnalla on merkittävä rooli ja tehtävä väestön ja erityisesti nuorten terveyden ja hyvinvoinnin edistämässä. Kuntien toimialojen sekä kuntien välinen yhteistyö on näillä toimialoilla ollut aina tärkeää. Uudessa tilanteessa korostuu yhteistyö maakuntien ja eri sidosryhmien välillä. Nuoriso- ja liikuntatoimen sekä maakuntahallinnon yhteistyön keskeiset yhdyspinnat on tärkeää kartoittaa ja varmistaa palveluketjujen häiriötön toiminta. Yhteistyöstä ja työnjaosta liikunta- ja nuorisoasioissa on kunnan ja maakunnan välillä sovittava, jotta vältetään päällekkäisyyksiltä ja toimitaan yhdensuuntaisesti.

Nuorisotyöhön ja -politiikkaan kuuluvat nuorten kasvatuksellinen ohjaus, toimintatilat ja harrastusmahdollisuudet, tieto- ja neuvontapalvelut, nuorisoyhdistyksien ja muiden nuorisoryhmien tuki, liikunnallinen, kulttuurinen, kansainvälinen ja monikulttuurinen nuorisotoiminta, nuorten ympäristökasvatus sekä tarvittaessa nuorten työpajapalvelut ja etsivä nuorisotyö tai muut paikallisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin sopivat toimintamuodot. Paikallisten viranomaisten monialaisen yhteistyön yleistä suunnittelua ja toimeenpanon kehittämistä varten kunnassa on oltava nuorten ohjaus- ja palveluverkosto, johon kuuluvat opetus-, sosiaali- ja terveys- ja nuorisotoimen sekä työ- ja poliisihallinnon edustajat. Lisäksi verkostoon voi kuulua puolustushallinnon ja muiden viranomaisten edustajia. Verkosto toimii vuorovaikutuksessa nuorten palveluja tuottavien yhteisöjen kanssa. Kunnat voivat

koota myös yhteisen verkoston. Verkoston kohderyhmä on kaikki kunnassa asuvat nuoret ja tehtävänä on mm. kerätä ja arvioida tietoja nuorten kasvu- ja elinoloista paikallisen päätöksenteon ja suunnitelmien tueksi sekä edistää nuorille suunnattujen palvelujen yhteensovittamista, yhteisiä menettelytapoja ja tiedonvaihdon sujuvuutta. Etsivä nuorisotyö on kunnalle vapaaehtoista.

Kunnan tehtäviin kuuluu tulevaisuudessakin edellytysten luominen liikunnalle järjestämällä liikuntapalveluja (liikuntalaki 390/2015). Liikuntalain tavoitteena on edistää eri väestöryhmien mahdollisuuksia liikkua ja harrastaa liikuntaa sekä sitä kautta lisätä väestön hyvinvointia ja terveyttä. Kunta voi järjestää liikuntapalvelut kunnan omana palveluna, järjestöjen ja muiden toimijoiden kanssa yhteistyössä tai ostaa palvelut yksityiseltä palveluntuottajalta. Kunnat ovat merkittäviä liikuntapalvelujen tuottajia ja toimintaedellytysten luoja. Liikuntapalvelujen lisäksi kunnan tulee järjestää terveyttä ja hyvinvointia edistävää liikuntaa eri kohderyhmät huomioon ottaen. Kuntien liikuntatoiminnassa keskeinen merkitys on myös liikunta- ja urheiluseurojen toiminnalla asukkaiden liikuttamisessa, erityisesti lasten ja nuorten liikunnan mahdollistajana.

3.2.4 Vaikutukset elinympäristöön ja siihen kytkeytyviin tehtäviin

Kunta päättää vastedeskin maa-, kaavoitus- ja asuntopolitiikasta sekä kunnallistekniikan palveluista. Myös rakennusvalvonta ja ympäristötoimi ovat kuntien vastuulla. Rakennusvalvonnan ja ympäristötoimen järjestämisen tehtävät voidaan siirtää maakunnan hoidettavaksi alueen kaikkien kuntien ja maakunnan väliseen sopimukseen perustuen. Kunnat huolehtivat myös jatkossa sujuvasta arjesta sekä terveellisestä, viihtyisästä ja turvallisesta ympäristöstä sekä luonnontaloudellisesti kestävästä ympäristöstä. Maakuntalaki antaa mahdollisuuden sopia rakennusvalvonta- ja ympäristösuojelutehtävien siirrosta maakunnille. Asuntopolitiikan osalta erityisryhmien investointia koskevat tehtävät siirtyvät maakunnille. Nykyinen kuntapohja ei mahdollista riittävän laadukkaista viranomaispalveluista pienimmissä kunnissa –yksiköt jäävät liian pieniksi. Näissä kunnissa on etsittävä siten yhteistyömalleja, joilla turvataan rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojelun palvelut.

Kunnan maankäyttöön ja ympäristöön sekä infraan liittyvillä ratkaisulla ja toimilla tuetaan asumisen ja yrittämisen edellytyksiä ja luodaan näin puitteet alueen elinvoimalle. Terveellisyys, turvallisuus, esteettömyys ja viihtyisyys ovat hyvän lähiympäristön tärkeitä ominaisuuksia. Hyvä asuinympäristö luo pohjan asukkaiden arjelle ja perustarpeiden tyydyttämiselle. Se tarjoaa mahdollisuuden asumiseen, palveluiden käyttämiseen, työssäkäyntiin, ulkoiluun, harrastuksiin, mutta myös lepoon ja yksityisyyteen. Yrityksille se tarjoaa varman, luotettavan ja työntekeijöitä houkuttelevan toimintaympäristön. Laadukas toimintaympäristö on vetovoimainen niin asukkaille kuin yrittäjillekin. Ympäristön kulttuuriarvoilla on tärkeä merkitys asukkaiden paikallisidentiteetille ja nykyisin kasvavassa määrin myös yritysten imagolle.

Alueiden käytön suunnittelu

Alueiden käytön maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen ohjausjärjestelmään kuuluvat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT), maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava. Järjestelmä on hierarkkinen siten, että yleispiirteisempi kaava ohjaa yksityiskohtaisemman kaavan laadintaa ja muuttamista.

Maakunnat vastaavat tulevaisuudessa maakuntakaavoituksesta, maakunnan liikennejärjestelmäsuunnittelusta sekä joukkoliikenteen alueellisesta suunnittelusta ja järjestämisen yhteensovittamisesta.

Kunnan keskeisimpiä elinvoimatehtäviä on yleis- ja asemakaavoitus. Yleiskaavassa esitetään tavoitellun kehityksen periaatteet yksityiskohtaisen kaavoituksen ja muun maankäytön perustaksi. Asemakaavoituksella varataan tarpeelliset alueet eri tarkoituksiin ja ohjataan elinympäristön laatua. Maankäytön, asuntotuotannon ja liikennejärjestelmän yhteensovittaminen sopimusmenettelyin on vahvistunut erityisesti suurimmilla kaupunkiseuduilla ja tiivistänyt kuntien yhteistyötä seudun yhdyskuntarakenteen hallinnassa.

Alueiden käytön ohjausta kehitettäessä tarkastellaan erityyppisten kuntien ominaispiirteitä ja ohjaustarpeita. Metropolialueella ja muilla suurimmilla kaupunkiseuduilla asuntomarkkinoiden, joukkoliikenteen ja yhdyskuntarakenteen seudullinen hallinta edellyttää koko kaupunkiseudun kattavia toimia.

Kaavoituksen rooli kuntastrategian osana ja kunnan elinvoimapolitiikan välineenä on keskeinen. Itsehallintoalueena maakunta on nykyistä itsenäisempi toimija alueiden käytössä. Maakuntaudistukseen liittyen on tarpeen määritellä uudelleen maakunnan ja kunnan keskinäiset vastuusuhteet alueiden käytön ohjaamisessa.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen alueiden käytön suunnittelujärjestelmä on ollut voimassa vuodesta 2000 ja perusteiltaan paljon pidempään. Se ei kaikilta osin enää vastaa muuttuvaa toimintaympäristöä ja yhteiskunnan ohjaustarpeita.

Rakennusvalvonta

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kunnan tehtävänä on muun muassa huolehtia rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan. Rakentamisen neuvontaa ja valvontaa varten kunnassa tulee olla rakennustarkastaja, joka voi myös olla yhteinen toisen kunnan kanssa. Rakennusvalvonnan viranomaistehtäviin kuuluu valvoa yleisen edun kannalta rakennustoimintaa. Tehtäviin kuuluu muun muassa valvoa kaavojen noudattamista, huolehtia rakentamista ja muita toimenpiteitä koskevien lupien käsittelemisestä sekä osaltaan valvoa rakennetun ympäristön ja rakennusten kunnossapitoa ja hoitoa.

Rakennusvalvonnan viranomaistehtävät siirretään hallituksen linjauksen mukaisesti kunnalta maakunnalle niissä maakunnissa, joissa kaikki kunnat maakunnan kanssa yhteisesti siitä sopivat. Tehtäväsiirto edellyttää rakennusvalvontaa koskevien maankäyttö- ja rakennuslain säännösten tarkistamista.

Kuntiin jäävän rakennusvalvonnan osalta haasteena on tehtävien edellyttämän osaamisen turvaaminen maan eri osissa. Tämä korostaa kuntien välisen yhteistyön tarvetta.

Ympäristönsuojelu

Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen toimii ympäristönsuojelulain mukaisena lupa- ja valvontaviranomaisena sekä yleisen edun valvojana ympäristönsuojeluun liittyvissä asioissa. Kunnassa huolehditaan myös ympäristönsuojelun suunnittelusta ja kehittämisestä, neuvotaan ja ohjataan kuntalaisia ja toiminnanharjoittajia sekä huolehditaan ympäristön tilan seurannasta ja siihen liittyvistä selvityksistä. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen vastaa myös osaltaan jätelain, vesilain ja vesihuoltolain valvonnasta rinnan valvontaviranomaisen kanssa.

Viranomaistehtävät on järjestetty vaihtelevalla tavalla voimavarojensa ja tarpeidensa mukaan. Kuntien yhteislautakuntia on 35, joissa on mukana yhteensä 114 kuntaa. Kuntayhtymiä on yhteensä 4, ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäviä hoitavia yksiköitä on 212. Eri lakien mukaisissa menettelyissä yhteislautakuntien ja vastaavien järjestelyiden toimialueet poikkeavat toisistaan.

Kuntien voimavarat vaihtelevat ympäristötoimessa alueittain. Vähäiset voimavarat hankaloittavat esimerkiksi lupien valmistelua ja päätösten valvontatyötä. Pienemmissä yksiköissä henkilöstön tulee hallita laajoja asiakokonaisuuksia, eikä erikoistuminen tiettyyn tehtävään ole samalla tavalla mahdollista kuin isommissa yksiköissä.

Maakuntauudistuksessa ympäristöterveydenhuollon tehtävät siirtyvät kunnista maakunnan hoidettavaksi. Monissa seudullisissa yksiköissä ympäristöterveydenhuolto, ympäristötoimi ja rakennusvalvontatoimi on järjestetty yhteisesti. Rakennusvalvonnan ja ympäristötoimen järjestämisen tehtävät voidaan siirtää maakunnan hoidettavaksi alueen kaikkien kuntien ja maakunnan väliseen sopimukseen perustuen. Seuduilla, jotka ovat voineet järjestää henkilöresurssin perusteella ympäristöterveydenhuollon itsenäisesti, on ympäristönsuojelun ja rakennusvalvonnan tehtävät voitu järjestää samassa organisaatiossa ja jopa yhdistelmävirkoina tehtävien rajapinnoissa, joita ovat esimerkiksi melukysymykset, asumisterveyskysymykset ja ympäristölupien valmistelu. Maakuntauudistuksessa kyseistä yhteistyötä ei voida enää sellaisenaan jatkaa. Tämä voi heikentää viranomaisten välistä yhteistyötä, ellei yhteistyöstä huolehdita maakuntauudistuksen yhteydessä hyvin.

Maakunnissa hoidetaan jatkossa ympäristöterveydenhuollon, maakunnan suunnitteluun ja maakuntakaavoitukseen sekä kulttuuriympäristön hoitoon liittyviä tehtäviä ja erikseen sovittaessa rakennusvalvonnan ja kunnan ympäristösuojeluviranomaisen tehtäviä. Vesien ja merenhoitoon sekä merialuesuunnitteluun liittyviä ja eräitä luonnon virkistyskäyttöä koskevia tehtäviä siirretään myös maakunnille. Kunnan ja valtion viranomaisten toimivalta tulee pääosin säilymään ennallaan niin, että kunnat vastaavat edelleen ympäristö- ja muilta vaikutuksiltaan vähäisempien toimintojen lupa- ja valvontamenettelyistä.

Ympäristöterveydenhuolto

Maakunnat vastaavat jatkossa terveydensuojelusta, tupakkavalvonnasta ja elintarvikevalvonnan, eläinten terveyden ja hyvinvoinnin ja sen valvonnan hoitamisesta. Tehtävän hoitamiseen riittävät voimavarat omaava kunta (yleensä kaupunki) voi sopia maakunnan kanssa järjestämisvastuun siirtämisestä tältä osin kunnalle. Siirtomahdollisuus edellyttää erityislain säännöstä sekä kriteerien määrittelyä laissa. Maakunta vastaa myös kasvinuotannon ja -terveyden valvonnasta sekä erikseen säädettävistä vesihuoltoon liittyvistä tehtävistä, vesivarojen käytön ja hoidon sekä tulvariskien hallinnan tehtävistä ja eräistä pienistä luonnonvaratehtävistä sekä vesien- ja merenhoidon tehtävistä samoin kuin maatalousyrittäjien ja turkistuottajien lomituspalveluiden järjestämisestä ja lomituksen paikallisviranomaistehtävistä.

Kunnassa tarvitaan terveysvalvonnan osaamista ja yhteistyötä erityisesti rakennusterveydessä ja yleisessä terveyshaittojen arvioinnissa. Näin ollen haasteeksi tulee pääsääntöisesti kuntaan jäävän rakennusvalvonnan ja pääsääntöisesti maakuntaan siirtyvän ympäristöterveydenhuollon asumisterveyden asiantuntijoiden välinen yhteistyö. Kuntien ja yhteistoiminta-alueiden välillä toimineet sisäilmatyöryhmät tai niitä vastaavat verkostot on perustettava kuntien ja maakunnan välille. Toisaalta tämä muutos antaa mahdollisuuden kyseisen ja tarpeellisen yhteistyön uudelleenorganisointiin. Kunnissa, joihin ympäristöterveys jää, voidaan viranomaistoiminnot koota yhteen usealta eri sektorilta niin, että mukana on ympäristönsuojelu ja rakennusvalvonta. Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden toimivuudesta on saatu erinomaisia tuloksia. Suurempi yksikkö mahdollistaa erikoistumisen ja organisoitumisen yhdessä muiden kunnan toimialojen kanssa, mikä on syventänyt yhteistyötä. Tämän kehityksen tulisi jatkua.

Asuntotuotanto

Kunnat ovat tällä hetkellä merkittävä asuntopoliittinen toimija. Vuokra-asuntojen tuottaminen tai omistaminen ei kuulu kuntien lakisääteisiin tehtäviin, mutta vuokra-asunnot ovat kunnille merkittävä asuntopoliittikan väline. Kunnat ovatkin hankkineet omistukseensa vuokra-asuntoja käytettäväksi niin sosiaaliseen asumiseen kuin asuntoja tarvitsevien kuntalaisten, kunnan työntekijöiden ja elinkeinoelämän tarpeisiin. Kuntien ja niiden yhti-

öiden omistamat vuokra-asunnot ovat jäämässä edelleen niiden omistukseen, ja kunnat vastaisivat jatkossakin tavallisten vuokra-asuntojen tuottamisesta ja omistamisesta osana kunnallisen asuntopolitiikan toteuttamista.

Kuntien omistuksessa on noin 300 000 vuokra-asuntoa, joista merkittävä osa on valtion tukemia sosiaalisia vuokra-asuntoja. Kunnat vastaavat monilta osin sosiaalisen asuntotuotannon edistämisestä alueellaan ja ne muun muassa omistavat yhtiöitä, jotka rakentavat ja vuokraavat kohtuuhintaisia asuntoja sosiaalisin perustein. Lisäksi kunnat antavat puollon yritysten ja muiden yhteisöjen toteuttamille valtion tukemille asuntohankkeille, jotka sijoittuvat kuntaan.

Todennäköistä on, että myös maakunnat ja niiden omistamat yhtiöt alkavat jatkossa rakentaa valtion tukemia asuntoja omaan omistukseensa. Varsinkin erityisryhmille (esim. huonokuntoisille vanhuksille, vammaisille sekä päihde- ja mielenterveyskuntoutujille) tarkoitettujen asuntojen tuottaminen olisi niille luonnollinen tehtävä, koska niille siirtyy sosiaalihuoltolain mukaisten palvelujen (ml. asumispalvelut) järjestämisvastuu. On perusteltua, että palveluista päättävä taho vastaa myös palveluita käyttävien ryhmien asumisen organisoinnista. Siksi erityisryhmille tarkoitettujen valtion tukemien asuntohankkeiden puoltamisesta vastaisi jatkossa pääsääntöisesti maakunta.

Jos erityisryhmäasuntojen tuottaminen ja omistaminen siirtyisi enenevässä määrin maakuntien tehtäväksi, se edellyttäisi toimivaa yhteistyötä kuntien ja maakunnan välillä. Tämä yhteistyö on välttämätöntä erityisesti silloin, kun maakunta haluaisi sijoittaa asiakkaitaan ja erityisryhmiin kuuluvia asiakkaitaan asumaan tavallisiin vuokra-asuntoihin, jotka olisivat kunnan omistamia tai sijaitisivat kunnan omistamassa vuokratalossa. Maakuntien ja kuntien välinen yhteistyö olisi erityisen tärkeää myös esim. asumispalveluiden piirissä olevien henkilöiden lähipalvelujen järjestämisessä.

Kuntien vastuulla tulisi jatkossakin olla riittävän asumisen mahdollistaminen alueensa asukkaille. Tämä edellyttää aktiivista maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelua ja toteutusta kunnan ja maakunnan yhteistyöllä. Vaikka sote-uudistuksen kautta asumiseen liittyvien erityispalvelujen tuottaminen siirtyy maakunnille, niin asuntojen tuotannon mahdollistamisen ja tarvittaessa myös rakentamisen tulisi perustua kunnan suunnittelemaan asuntopolitiikkaan ja siinä maakunnan kanssa tehtävään yhteistyöhön.

Liikenne ja kadunpito

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kunta vastaa kadunpidosta asemakaava-alueilla. Kadunpitoon kuuluvat kadun ja siihen kuuluvien varusteiden suunnittelu, rakentaminen ja ylläpito asemakaavan toteutumisen mukaan. Kunnan kadunpito mahdollistaa asukkaiden

ja elinkeinoelämän liikkumistarpeiden tyydyttämisen ja muun muassa joukkoliikenteen toimintaedellytykset. Maakuntauudistus ei tuo muutosta kadunpitoon.

Kunnat ylläpitävät 30 000 kilometriä katuja, 11 000 kilometriä yksityisteitä ja 16 000 kilometriä erillisiä kevyenliikenteen väyliä. Yli puolet kuntien kadunpitoon liittyvistä suunnittelu-, rakentamis- ja ylläpitopalveluista hankitaan yksityissektorilta.

Liikennejärjestelmän toimivuuden ja suunnittelun tehostamiseksi on tulevaisuudessa tärkeää huolehtia valtion, maakuntien ja kuntien laaja-alaisesta yhteistyöstä. Myös liikkujien ja elinkeinoelämän matka- ja kuljetusketjut eri liikennemuotoja (tie, rata, vesi, lentoliikenne, tieto) hyödyntäen on tärkeää huomioida.

Uudet liikennepalvelut ja käynnissä olevat isot kokonaisuudistukset (liikennekaari) tuovat uusia mahdollisuuksia julkisiin liikennepalvelujen hankintoihin ja julkisesti tuettuun liikenteeseen. Viestintäyhteydet ja digitaaliset palvelut vaikuttavat liikenteen kysyntään ja niitä on tarpeen hyödyntää, jotta voidaan parantaa liikennejärjestelmän energiatehokkuutta

Jätehuolto

Kunnan on voimassa olevan jätelain mukaan järjestettävä asumisessa syntyvän jätteen sekä sosiaali- ja terveystalouden ja koulutustoiminnassa ja julkisessa hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen käsittely. Kuntien jätehuollon yhteistyöalueita on tällä hetkellä noin 30. Kunnallinen jätehuolto (operatiivinen toiminta ja jätehuoltoviranomainen) rahoitetaan kokonaisuudessaan jätemaksuilla. Ainoastaan valvontaviranomaisen (yleensä ympäristönsuojeluviranomainen) toiminta ja vanhojen kaatopaikkojen jälkihoito kustannetaan verovaroilla. Voimavarojen parantamiseksi ympäristöministeriö on sitoutunut laajentamaan jätehuollon maksullisuutta.

Hallitusohjelman mukaan jätelakia muutetaan siten, että kunnille jätelaissa annetut yksinoikeudet rajataan asumisessa syntyviin jätteisiin alueelliset erityispiirteet huomioiden. Ympäristöministeriö on asettanut työryhmän valmistelemaan jätelain yhdyskuntajätteen vastuunjako koskevaa uudistusta sekä selvittämään jätelain ja hankintalainsäädännön yhteensovittamista. Työryhmä tekee lainsäädäntöehdotukset vaikutusarvioineen vuoden 2017 alkupuolella. Vaikutuksia selvitetään mm. etusijajärjestyksen toteutumiseen, jätehuollon riittävän ja monipuolisen infrastruktuurin varmistamiseen, jätehuoltopalveluiden saatavuuden ja jatkuvuuden turvaamiseen, kuntatalouteen sekä jätealan yritystoiminnan ja innovaatioiden edistämiseen.

Vesihuolto

Vesihuolto on välttämättömyyspalvelu ja osa kunnan rakennetun ympäristön palvelukonaisuutta. Jos suurehkon asukasjoukon tarve tai terveydelliset tai ympäristölliset syyt sitä vaativat, kunnan tulee huolehtia siitä, että ryhdytään toimenpiteisiin vesihuollon palvelujen turvaamiseksi. Kuntien vastuu vesihuollon järjestämisestä ja kehittämisestä alueensa yhdyskuntakehitystä vastaavasti säilyy tulevaisuudessa..

Suomessa on yli 1 500 vesihuoltolaitosta joista noin 400 on kuntien omistuksessa. Toisaalta suurin osa vesihuollon tuotannon kokonaisvolyymistä on kuntakonsernien vesihuoltolaitosten tuottamaa. Suomen vesihuoltolaitosten käyttöomaisuudeksi on arvioitu lähes viisi miljardia euroa, liikevaihto noin miljardi euroa ja vuotuiset investoinnit 420 miljoonaa euroa. Vesihuollon kustannukset, uus- ja korjausinvestoinnit mukaan lukien tulee vesihuoltolain perusteella kattaa vesihuollosta perittävin maksuin.

Alueiden kehittäminen ja Euroopan rakenne- ja investointirahastojen hallinnointi

Laissa alueiden kehittämisestä ja rakennerahastojen hallinnoinnista (7/2014) maakuntien liitoille (kunnille) osoitetut tehtävät siirtyvät uusille perustettaville maakunnille. Aluekehittämisen viranomaisena toimii jatkossa maakunta, ja tässä työssä se tekee yhteistyötä oman alueensa kehittämisestä vastuussa olevien kuntien kanssa. Kunta voi huolehtia osana yhteistyötä paikallisen tason toimijoiden kuten kyläyhdistysten ja Leader- toimintaryhmien toiminnan näkyvyydestä koko maakunnan kehittämisessä.

Maakunta vastaa jatkossa myös maaseudun kehittämisestä sekä maa- ja elintarviketalouden, maaseutuelinkeinojen ja maatilatalouden sekä kala- ja riistatalouden edistämisestä ja rahoittamisesta, viljelijätukitehtävistä sekä näihin liittyvistä palveluista kuitenkin siten, että paikallista palveluverkkoa ei heikennetä.

Kunnilla on tulevaisuudessa kuitenkin alueiden kehittämisen kannalta merkittäviä tehtäviä. Esimerkiksi alueiden elinvoiman vahvistamiseen, paikalliseen elinkeinopolitiikkaan, kulttuuriin, osallisuuteen ja lähidemokratiaan sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyvät tehtävät ovat keskeisiä alueiden kehittämisen osa-alueita.

Alueiden kehittämistä ja siihen liittyviä hankkeita rahoitetaan mm. Euroopan unionin rakennerahoista ja Maaseuturahastosta. Rakennerahasto-ohjelman ja maaseutuohjelman hankkeiden rahoittamisessa ja toteuttamisessa kunnilla on merkittävä rooli. Euroopan unionin lainsäädännön mukaan keskeisimmistä rakennerahastolinjauksista on päätettävä kumppanuudessa, johon kuuluu kansallisten viranomaisten lisäksi alueviranomaisten lisäksi paikallisviranomaisia sekä järjestöjä.

Alueiden kehittämisessä paikallisten kumppanuuksien ja toimijoiden, kuten Leader-ryhmien ja kylätoiminnan rooli vahvistuu. Kylätoimijoilla voi olla myös lähidemokratiaan liittyviä tehtäviä.

Toimitilat

Kuntien teknisen sektorin tai keskushallinnon tilapalvelun tehtävänä on käytännössä vastata siitä, että kunnan eri tehtäväalueilla on käytettävissään niiden tarpeisiin sopivat terveelliset ja turvalliset toimitilat. Kunnan hallinto- ja palvelurakennukset muodostavat usein myös keskeisen osan ydinkeskustan kaupunkikuvasta. Tällä hetkellä kunnat vastaavat vuosittain noin 1,5 miljardin euron toimitilainvestoinneista. Tulevaisuudessakin kunnat rakennuttavat ja ylläpitävät muun muassa päiväkotia, kouluja, liikuntapaikkoja ja toimistorakennuksia. Suurin osa kuntien nykyisistä sosiaali- ja terveydenhuollon toimitiloista vuokrataan näistä tehtävistä vastaaville maakunnille.

Toimitilapalvelut on useimmiten mahdollista hankkia yksityissektorilta ja näin toimitaan jo nyt rakentamisen osalta käytännössä aina, mutta yhä useammin myös kiinteistönhoidon ja siivouksen osalta. Kunnan omistukseen tulevien tilojen rakennuttaminen ja siihen liittyvä erikoisosaaminen sen sijaan on tarpeen pitää pääosin kunnan omassa organisaatiossa.

Maakuntaudistus vaikuttaa olennaisesti kuntien omistuksessa olevien sosiaali- ja terveydenhuollon toimitilojen käyttöön. Maakunnat vuokraavat tilat kolmeksi vuodeksi eli siirtymäkauden ajaksi. Siirtymäkauden aikana maakunnan tulee tehdä palvelu- ja toimitilaverkkoonsa liittyviä ratkaisuja, joihin vaikuttavat muun muassa valinnanvapauteen liittyvät kysymykset. Hallituksen linjauksen mukaan vaille käyttöä jäävistä sosiaali- ja terveydenhuollon tiloista ei saa muodostua kohtuutonta taloudellista rasitetta yksittäiselle kunnalle. Kyse tulee todennäköisesti olemaan nimenomaan yksittäisiin kuntiin kohdistuvista vaikutuksista ja parhaillaan etsitäänkin ratkaisuja, miten näitä kuntia tuettaisiin, mikäli tilanteesta seuraa kuntataloudellisia vaikutuksia.

Useilla kunnilla on samanaikaisesti erityisesti sivistystoimen kiinteistöissä runsaasti peruskorjaus- ja uudisrakentamistarpeita mm. home- ja sisäilmaongelmien vuoksi. Tarve yhteisöllisiin kohtaamispaikkoihin sekä oppimis- ja innovaatiotiloihin on kasvanut. Opetus-, kirjasto-, kulttuuri-, nuoriso- ja liikuntatilojen merkitys korostuu kohtaamispaikkoina tulevaisuudessa.

Tilakysymyksiä voidaan ratkaista myös sektorirajat ylittävällä suunnitteluyhteistyöllä ja kumppanuudella. Kunnilla on myös pitkä kokemus toimitilojen uudelleen organisoimisesta ja uusien käyttötapojen löytämisestä. Erityisesti suurissa ja myös keskikokoisissa kunnissa toimitiloja organisoidaan jatkuvasti uudelleen, tiloja tyhjenee ja niille etsitään uutta käyttöä. Eri toimijoiden yhteisellä tilasuunnittelulla voidaan vähentää investointien

tarvetta ja kehittää kiinteistöjen toimintoja. Saman katon alla voi olla kunnallisia palveluja, yritystoimintaa ja yhdistystiloja.

Pelastustoimi, paikallinen turvallisuustyö: turvallisuuden kehittäminen ja ylläpito

Pelastuslaissa (379/2011) kunnalle ja alueen pelastustoimelle säädetyt tehtävät siirtyvät maakunnille. Maakunnille siirtyvät myös ne alueen pelastusviranomaisen viranomaistehtävät, joista on säädetty vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetussa laissa (390/2005).

Kuntien vastuulle ei jää pelastustoimen tehtäviä, mutta kunnilla säilyy osallistumisvelvollisuus pelastustoiminnan suunnitteluun ja toimintaan onnettomuus- ja vaaratilanteissa (pelastuslaki 46 ja 47 §). Osana vesihuoltotehtäviä kunnilla säilyy myös sammutusveden hankinnasta huolehtiminen (pelastuslaki 30 §).

Kunnilla on tulevaisuudessakin keskeinen rooli turvallisuuden kehittämisessä ja ylläpitämisessä. Turvallisuustyön perustana on toimijoiden laaja yhteistyö sekä pyrkimys toimintojen yhteensovittamiseen niin suunnittelussa kuin päätöksenteossakin. Sisäisen turvallisuuden toimintakentän osalta on kyse erityisesti paikallisesta turvallisuussuunnittelusta ja ennakkoivasta turvallisuustyöstä sekä häiriö- ja poikkeustilanteisiin varautumisesta ja valmiussuunnittelusta. Kunnilla on tehtävissä laajaa yhteistyötä turvallisuusviranomaisten sekä järjestöjen, yritysten ja muiden toimijoiden kanssa. Asumisen ja elinkeinoelämän toimintaympäristön turvallisuus on myös olennainen elinvoima- ja vetovoimatekijä, samoin turvallisuuspalvelujen saatavuus. Kyse on toisaalta avun saannista tarvittaessa (viranomaispalvelut ja niitä täydentävät järjestöjen ja muiden toimijoiden palvelut) ja toisaalta julkisen sektorin ja viranomaisten toiminnasta turvallisuusriskien ehkäisemisessä ja pienentämisessä. Tärkeää on varmistaa, että muutostilanteessa poikkihallinnollinen yhteistyö ja luodut hyvät käytännöt ja toimintamallit toimintojen yhteensovittamiseen niin päätöksenteossa kuin suunnittelussa säilyvät ja että niiden kehittäminen jatkuu.

Viranomaisten ja järjestöjen yhteistyön tarve tulee jatkossa korostumaan erityisesti harvaan asutuilla alueilla. Maakuntien pelastustoimeen siirtyminen tulee yhdenmukaistamaan pelastuslaitosten palveluja, mutta vielä ei ole mahdollista täysin hahmottaa millaisia toimintatapamuutoksia tämä edellyttää.

Samoin pelastuslaitosten ja kuntien eri toimialojen ja eri tehtävien keskinäiset yhteydet ovat vahvoja ja kiinteä yhteistyö on turvattava jatkossakin. Nykyinen yhteistyö ei rajoitu pelastuslaissa säädettyihin tehtäviin, vaan yhteistyötarpeet ovat monenlaisia ja toiminta monimuotoista: on yhteistä valmistelua, lausuntojen antamista, asiantuntijatukea, yleistä neuvontaa, jne. Erityisen tärkeää on yhteistyö rakennusvalvonnan kanssa, mutta merkittäviä ovat myös kuntatekniikka, kaavoituksen ja yhdyskuntarakenteen kehittäminen, ter-

veydensuojelu ja opetustoimi. Kunnat ovat myös laajasti hyödyntäneet pelastuslaitosten asiantuntijatukea varautumisessa ja valmiussuunnittelussa. Esimerkiksi suuronnettomuuk- sissa, häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa kunnilla on ollut merkittävä rooli kansalaisten pe- ruspalveluiden tuottajana ja niiden jatkuvuuden turvaajana. Jatkossakin kunnat vastaavat muun muassa tehtäviinsä kuuluvan yhteiskunnan toiminnalle kriittisen infran toimivuus- desta kaikissa olosuhteissa.

Paikallinen turvallisuustyö liittyy terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen, joten yhteistyö- tarpeet ovat laajemmat ja kyse on myös turvallisuustavoitteiden kytkemisestä hyvinvointi- tavoitteisiin.

Maakuntahallinnon perustaminen edellyttää joka tapauksessa nykyisten yhteistyöraken- teiden ja toimintatapojen tarkistamista ja mukauttamista, kun toimijoiden ja toimintojen organisointi muuttuu.

3.3 Vaikutukset kunnan tehtävien hoitoon, toimintaan ja toimintatapoihin

3.3.1 Maakuntien ja kuntien yhteistyö

Sote- ja maakuntauudistuksessa ja sitä koskevassa hallituksen esityksessä on pyritty sel- keään työn- ja toimivallan jakoon kuntien ja maakuntien välillä. Maakuntauudistus kuiten- kin synnyttää kuntien ja maakuntien välille raja- tai yhdyspintoja sekä yhteistyötarpeita. Uudistus ei poista myöskään kokonaan yhteistyötarvetta muiden eri viranomaisten välillä, vaan voi joiltain osin lisätä yhteistyön tarvetta. Yhteistyön merkitys on suuri erityisesti tehtävissä, joissa kunnilla ja maakunnilla on yhteisiä asiakasryhmiä. Siksi maakuntalakieh- dotuksessa edellytetäänkin maakunnan ja alueen kuntien neuvottelevan säännöllisesti nii- den tehtävien hoitamiseen liittyvästä yhteistyöstä, tavoitteista ja työnjaosta.

Osa kuntien ja maakuntien tehtävistä vaatii pitkälle menevää sopimista ja yhteistyötä. Tämä näkyy erityisesti sosiaali- ja terveystoimen tehtävissä, kun myös kuntien vastuulle jää hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen. Uusia rajapintoja syntyy lisäksi muun muassa nuorisotyöhön, erityisnuorisotyöhön, matalan kynnyksen tieto-, neuvonta- ja ohjauspalve- luihin (mm. Ohjaamot) ja työllisyys- ja kuntoutuspalveluihin. Samoin kulttuuri-, kirjasto- ja liikuntatoimen ennaltaehkäisevien palveluiden osalta yhteyden varmistaminen maakun- tiin ja sosiaali- ja terveydenhuoltoon on tärkeää. Uudet rajapinnat eivät saa johtaa palvelu- ketjujen katkeamiseen, nykyisten ylikunnallisten yhteistyömuotojen ja poikkihallinnollisen toimintatavan purkautumiseen, vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijat siirtyvät

pois kuntaorganisaatioista. Vaarana on, että nykyiset toimijaverkostot purkautuvat ja organisatorinen yhteistyö vaikeutuu.

Kunnilla ja maakunnilla on selkeästi määritelty oma vastuunsa ja roolinsa hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä samoin kuin muissa tehtävissä, joissa vastuuta on hallinnon eri tasoilla. Yhteistyön sujuminen kuntien ja maakuntien välillä tulee olemaan yksi keskeisistä tekijöistä kuntalaisten hyvinvoinnin turvaamiseksi. Yhteistyöllä edistetään myös palvelujen saavutettavuutta kustannustehokkaasti. Maakuntien tulee tarjota tukea ja asiantuntemusta kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen työn tueksi ja mm. vastata alueellisesti asukkaiden hyvinvoinnin ja terveydentilan seurannasta ja arvioinnista. Sosiaali- ja terveydenhuollon siirtyessä maakuntien järjestämisvastuulle tulee varmistaa erilaisten palveluiden jatkuvuus kuntien ja maakuntien välillä. Näitä ovat esimerkiksi lasten, nuorten ja perheiden palvelut, työllisyyden hoitoon liittyvät palvelut, kotouttamiseen liittyvät palvelut sekä myös elintapatauti- ja ehkäisy- ja hoito.

Yhteistyö maakuntien kanssa on edellytys myös sille, että yhteiskunnan turvaverkko lapsille ja nuorille on kestävä ja kattava ja lasten ja nuorten kouluterveys- ja oppilashuollon palvelut ovat saatavilla koulujen yhteydessä. Terveydenhuollon palvelujen tulee olla lähipalveluna lapsille ja nuorille. Opetuksessa ja koulutuksessa erityisesti oppilas- ja opiskelija-huoltoon syntyy rajapinta kuntien tai opetuksen ja koulutuksen järjestäjien ja maakuntien välille. Koulu- ja opiskeluterveydenhuollon palvelut siirtyvät maakunnille lukuun ottamatta ns. yhteisöllistä oppilashuoltoa sekä psykologin ja kuraattorin palveluja. Tärkeää on varmistaa kulttuuritoimen ja kulttuuritoimijoiden sekä sosiaali- ja terveystoimien yhteistyön jatkuminen tulevaisuudessa maakuntien, kuntien sekä muiden toimijoiden välillä. Eri taiteenalojen ja kulttuuripalveluiden tarjontaa ja käyttöä sosiaali- ja terveydenhuollossa lisätään hallitusohjelman mukaisesti, jolloin taide- ja kulttuurilähtöiset hyvinvointipalvelut tulisivat osaksi sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteita. Myös turvallisuustyössä tarvitaan yhteensovittamista, ohjausta ja yhteistyötä edellyttävien asiakokonaisuuksien selkeyttämistä sekä poikkihallinnollisten kokonaisuuksien organisoimista ja vuoropuhelun lisäämistä eri viranomaistoimijoiden kanssa. Yhteistyötä tarvitaan edelleen aluekehityksessä ja elinkeinopolitiikassa. Samoin sosiaalisen hyvinvoinnin tukirakenteiden muodostuminen osana kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä on oleellinen osa toimivaa peruskuntaa. Maakuntien rakenteellisen sosiaalityön kautta syntyvän tiedon kytkeminen kunnan hyvinvoinnin edistämISRakenteisiin on tällöin keskeistä.

Yhteistyötarpeet edellyttävät tarkoituksenmukaisten poikkihallinnollisia yhteistyötapoja ja –rakenteita maakuntien ja kuntien välille. Yhteistyömenettelyjen luominen on tärkeää esimerkiksi lapsiperheiden palveluissa, joista osa siirtyy maakunnille osan jäädessä kuntiin. Yhteistyötavat ja rakenteet toimivat, esimerkiksi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osalta, keinoina varmistaa kuntien tarvitsema riittävä tuki, alueellisten erityispiirteiden huomioon ottaminen maakuntien toiminnassa sekä jo toimiviksi koettujen toimintamal-

lien säilyminen. Lisäksi tarvitaan avointa tiedonkulkua tukevia järjestelmiä kuntien henkilöstön työn tukemiseksi sekä yhdessä sovittuja toimivia palveluketjuja sosiaali- ja terveyspalvelujen kanssa esim. työllisyydessä, kotouttamisessa, opiskelija- ja oppilashuollossa, ehkäisevässä päihdetyössä, liikunnan edistämisessä. Esimerkiksi on tärkeä huolehtia, että elintapasairauksien hoitoketjut ulottuvat kunnan liikuntapalveluihin ja annettu liikunta-neuvonta tulee voida raportoida sosiaali- ja terveystieteiden ylläpitämissä asiakastietojärjestelmissä. Maakuntien ja kuntien välistä yhteistyötä on tarvetta kehittää, jotta kunnat voivat hoitaa omaa hyvinvoinnin edistämisen tehtäväänsä. Myös muunlaisia muutostarpeita voi nousta esiin. Alueiden kehittämisen vastuu tulisi olemaan laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annettavan hallituksen esityksen mukaan maakuntien ja valtion lisäksi kunnilla. Maakunta hoitaisi kuitenkin aluekehittämisviranomaisen tehtävät ja se tekee tässä työssä yhteistyötä alueen kuntien kanssa. Kunnat osallistuvat myös maakuntien yhteistyöryhmiin ja vastaaviin aluekehittämisen linjauksia tekeviin organisaatioihin. Ne ovat merkittäviä Euroopan rakenne- ja investointirahastojen toiminnan kumppaneita. Jos kunnat rahoittavat aluekehittämiseen liittyviä hankkeita, on kuntien osallistuminen alueiden kehittämiseen myös tämän vuoksi perusteltua. Aluekehittämisessä maakuntien ja kuntien yhteistyö on välttämätöntä muun muassa siksi, että kuntien tehtävissä on useita aluekehittämisen kannalta merkittäviä osa-alueita, kuten elinvoimaan, fyysiseen elinympäristöön, kulttuuriin, koulutukseen ja paikalliseen kehittämiseen liittyviä tehtäviä.

Mikäli erityislainsäädännössä ei ole tätä koskevia rajoituksia, on yhteistyö myös palvelujen tuottamisessa kuntien ja maakuntien kesken laajasti mahdollista. Tehtävien järjestämisvastuun osalta voi maakunta ottaa tehtävälallaan hoidettavakseen yksittäisiä kuntien tehtäviä, mikäli maakunnan alueen kaikki kunnat näin sopivat ja rahoittavat tehtävän. Joissain tehtävissä kuten työ- ja elinkeinopalveluissa ja ympäristöterveydenhuollossa maakunnan järjestämisvastuun siirtäminen laissa edellytykset täyttävälle kunnalle olisi myös mahdollista.

3.3.2 Kuntien välinen yhteistyö

Uudistukset voivat vaikuttaa kuntien yhteistoimintaan ja yhteistyörakenteisiin laajemminkin. Lakisääteisille kuntayhtymille mahdollisesti annetut muut kuin maakunnille siirtyvät tehtävät tulee organisoida uudelleen kuntayhtymän toiminnan lakatessa. Uudistus voi edellyttää siten myös muiden kuin kuntien ja maakuntien välisten yhteistyöverkostojen ja -käytäntöjen uudistamista ja kehittämistä. Jatkossa kuntien toiminnassa korostuvat hallintokuntien välinen yhteistyö, toimivat rakenteet ja strateginen osaaminen. Myös kuntien välisen yhteistyön toimivuuden merkitys korostuu.

Kuntien välistä yhteistyötä tehdään jo tällä hetkellä useilla toimialoilla. Kunnat voivat jatkossakin hoitaa tehtäviään yhdessä kuntalain mukaisin yhteistoimintamuodoin. Vaikka maakuntauudistus osin vähentää yhteistoimintaa sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayh-

tymäpohjaisen yhteistyön osalta, tulevat kuntien väliset yhteistoimintajärjestelyt yleisty-
mään muilla sektoreilla. Seudullinen yhteistyö korostuu kaupunkiseutujen ympäristössä.
Yhteistyö myös suuntautuu laajempien vyöhykkeiden ja käytävien suuntaan erityisesti
suuremmissa kaupungeissa, eikä noudata välttämättä enää vain hallinnollisia rajoja.

Paine kuntien väliselle yhteistyölle lisääntyy erityisesti yhdyskunta- ja ympäristöpalve-
luissa. Lisäksi kunnat järjestävät ammatillista koulutusta yhteistyössä kuntayhtymissä tai
kuntaomisteisissa osakeyhtiöissä. Samoin kuntien keskinäinen ja kuntien ja maakuntien
välinen yhteistyö lisääntyy joukkoliikenteessä ja palveluliikenteessä sekä kaavoituksessa.

Maakuntauudistus korostaa myös kuntien konserni- ja omistajaohjausta sekä sopimus-
osaamista. Monialaisten palveluiden tuottamisessa yhteistyö yhdessä muiden kuntien
kanssa lisääntyy. Yhteistyötarpeet edellyttävät pohdintaa siitä, missä määrin suurempaa
väestöpohjaa tai asiantuntemusta edellyttävistä tehtävistä vastaisi jatkossa maakunta ja
missä määrin tulisi pitäytyä kuntien yhteistyössä.

Yhteistoimintamuodot voivat myös monipuolistua. Kunnat tulevat tekemään palvelujen
järjestämiseksi enenevästi yhteistoimintasopimuksia. Meneillään oleva kehitys mahdol-
listaa entistä paremmin yhteistoiminnan muidenkin kuin naapurikuntien kanssa. Tieto- ja
viestintäteknologian hyödyntämisellä maantieteellinen sijainti ja aikasidonnaisuus me-
nettävät merkitystään. Kuntien yhteistoiminta ja digitalisaatio kehityksen hyödyntäminen
ovat keskeisessä asemassa opetuksen ja koulutuksen saavutettavuuden turvaamiseksi.
Digitaalinen kehitys tulee mullistamaan oppimista, kun ajasta ja paikasta riippumaton
opiskelu arkipäiväistyy. Se tulee olemaan myös iso mahdollisuus sivistyskunnan palvelujen
kehittämiseksi.

Tulevaisuudessa monialainen yhteistyö ja tarve siihen kasvaa myös kuntien sisällä. Kun-
tiin on jo syntynyt sekä keskinäisiä toimijaverkostoja että yhteistä kansalaisten hyvinvoin-
tiin tähtäävää toimintaa. Hallintokuntien välisen yhteistyön lisäksi lisääntyy myös tarve
kunnan ja muiden paikallistoimijoiden, niin kansalaistoimijoiden, järjestöjen kuin yritys-
ten yhteistyölle ja kumppanuuksille palvelujen järjestämisessä. Esimerkiksi nuorten ohja-
us- ja palveluverkosto sekä etsivä nuorisotyö ovat jo lisänneet kunnan sisäistä yhteistyötä
esimerkiksi sosiaalitoimen, opetuksen ja koulutuksen järjestäjien ja nuorisotyön kesken.
Yhteistyössä on kehitetty muun muassa uusia käytänteitä nuorten palvelusta toiseen oh-
jaamisen sujuvuuden parantamiseksi, nuorten osallisuuden edistämiseksi niin palveluis-
sa kuin kunnan päätöksenteossa sekä yhteisen nuorisopoliittisen tietopohjan ja nuorille
suunnattujen palvelujen vaikuttavuuden kehittämiseksi. Tämä työ on aloitettu ja siinä han-
kittua osaamista tulee edelleen laventaa ja syventää. Myös terveyden ja hyvinvoinnin edis-
tämässä on viime vuosina saatu merkittäviä edistysaskelia poikkihallinnollisessa työssä.
Esimerkiksi sosiaali- ja terveystieteiden ja liikunnan toimialan toimiva yhteistyö on käy-
tännössä tarkoittanut eri ammattiryhmien toteuttamaa liikuntaneuvontaa eri-ikäisille, lii-

kuntaan ohjaamista osana sosiaali- ja terveydenhuollon palveluketjujen ja hoitoprosessien kehittämistä sekä liikunnallista kuntoutusta erilaisissa potilasryhmissä.

3.3.3 Yhteistyö kolmannen sektorin ja yritysten kanssa

Tulevaisuudessa kunta voidaan nähdä eräänlaisena alustana, jonka yhtenä tehtävänä on varmistaa, että aktiiviset ja oman elinympäristönsä kehittymisestä kiinnostuneet kuntalaiset, yhteisöt, järjestöt ja yritykset voivat ja haluavat osallistua tulevaisuuden tekemiseen ja yhteiskunnallisten asioiden hoitoon. Kunnan toiminnassa korostuvat verkostot, paikat ja kumppanuus (ks. MDI 2016).

Tulevaisuuden kunnassa entistä merkityksellisempää on yhteistyö kolmannen sektorin toimijoiden ja yksityisten palvelujen tuottajien kanssa. Kunta tarvitsee yrityksiä ja järjestöjä kumppaneiksi hyvinvoinnin, elinvoiman ja osallisuuden turvaamiseen. Nämä eri toimijat tulee koota yhteen sopimaan kumppanuudessa toimimisesta. Kumppanuudet lisääntyvät kunnan tuottaessa itse vähemmän palveluja kuin nykyisin. Tärkeää on myös huolehtia, että kunnat ja maakunnat yhdessä katsovat miten esim. järjestöjen toimintaedellytykset turvataan alueen väestön kannalta mielekkäästi.

Kulttuuripalvelujen tuottamisessa kolmannen sektorin toimijat tulevat jatkossakin olemaan kunnille tärkeitä kumppaneita. Vuonna 2012 yli puolet kunnista vastasi ostaneensa tai ulkoistaneensa kulttuuripalveluja kolmannen sektorin toimijoille. Myös mm. nuorisotyön toteuttamisesta vastaavat usein jo nyt kuntien ohella nuorisoyhdistykset ja muut nuorisotyötä tekevät järjestöt ja kunnat tukevat nuorisojärjestöjen toimintaa monella tavalla, muun muassa vuosi- tai projektiavustuksilla tai maksuttomilla toimitiloilla. Samoin liikunta- ja urheiluseurojen toiminnalla on keskeinen merkitys erityisesti lasten ja nuorten liikunnan mahdollistajana. Yhteistyö kolmannen sektorin kanssa on entistä merkityksellisempää myös terveyden ja hyvinvoinnin edistämässä. Yhtä lailla merkityksellistä on kuntalaisten kuuleminen esim. liikuntaa koskevissa keskeisissä päätöksissä, kuten liikuntapaikkarakentamisessa ja liikuntapalvelujen tuottamisessa.

Maaseudulla käytössä oleva Leader-toimintatapa on hyvä esimerkki toimivasta paikallisen tason kehittäjäkumppanuudesta. Leader-ryhmät ovat muutaman kunnan alueella toimivia kehittämisyhdistyksiä, jotka kannustavat alueen asukkaita ja yhteisöjä kehittämään omaa elinympäristöään, neuvovat ideoiden kehittelyssä ja päättävät kehittämishankkeiden ja yritystukien rahoituksesta. Leader on alueilla merkittävä kehittämisresurssi, jonka rahoitus tulee EU:lta, valtiolta ja alueen kunnilta: Leaderin julkinen rahoitus ohjelmakaudella 2014–2020 on yhteensä 300 miljoonaa euroa. Leader-toiminta perustuu paikalliseen kehittämisstrategiaan, jonka pohjalta Leader-ryhmän hallitus valitsee rahoitettavat hankkeet. Kuntien edustajat ovat Leader-ryhmien hallituksissa tasavertaisina kumppaneina alueen yhteisöjen ja asukkaiden kanssa. Leader-toiminnalla edistetään niin hyvinvointia, osalli-

suutta kuin elinvoimaa. Sote- ja maakuntauudistus merkitsee Leader-toiminnan näkökulmasta muutosta kuntien rahoituspohjassa. Leader-ryhmissä on rahallisen resurssin lisäksi vahvaa paikallisen kehittämisen osaamista. On tärkeää, että kunnat ovat mukana Leader-toiminnassa ja voivat hyödyntää näitä resursseja myös jatkossa.

Kehitys korostaa sopimuksellisuutta eri toimijoiden välillä ja siihen liittyvää osaamista kuten mm. kilpailutusosaamista ja vaikuttavuuden seuranta. Kunnan rooli kilpailuttavana organisaationa korostuu. Toimielinten ja johtavien viranhaltijoiden entistä keskeisempänä tehtävänä on huolehtia, että kunnan taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet toteutuvat sopimuksissa. Sopimusten valmisteluun ja valvontaan tulee olla riittävät resurssit.

Kuntien näkökulmasta tämä edellyttää monin paikoin toimintatapojen muutosta. Lyhyellä aikavälillä kunnissa tarvitaan tietoa toimivista käytännöistä ja rohkeita kokeiluja.

Hankittaessa välttämättömyys- tai peruspalveluja kuntaorganisaation ulkopuolelta on sopimukseen pääsääntöisesti sisällytettävä velvollisuus palvelujen toimittamiseen myös normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

3.3.4 Vaikutukset rahoitukseen ja resursseihin

Kunnilla ei ole jatkossa vastuuta sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksesta, vaan rahoitusvastuu siirtyy valtiolle. Uudistuksen seurauksena yli puolet kuntien käyttötalouden kustannuksista siirtyy maakuntiin, kun kuntien lakisääteliset tehtävät vähenevät merkittävästi. Asukasta kohti laskettuna kunnittaiset kustannuserot maakuntiin siirtyvissä ja kuntiin jäävissä tehtävissä ovat suuret. Myös maakuntarahoitukseen siirtyvät tulot vaikuttavat kuntien jäljelle jäävään rahoitukseen epätasaisesti. Näitä kuntakohtaisia eroja on pyritty uudistuksen yhteydessä tasaamaan valtiosuusjärjestelmään esitetyillä muutoksilla. Uuteen tilanteeseen siirtyminen ei tapahdu hallitsemattomasti vaan järjestelmämuutoksen aiheuttamia muutoksia rajataan siten, että yksittäisen kunnan kohdalla muutos ei juurikaan muuta kunnan talouden tasapainoa.

Uudistuksen voimaantullessa ja tätä seuraavina vuosina kuntien taloudellinen asema pysyy laskennallisesti lähes uudistusta edeltävän vuoden tilanteen mukaisena. Tämä koskee niin tasapainossa olevia kuntia kuin myös sellaisia kuntia, joissa talous on lähtökohtaisesti epätasapainossa. Valtiosuusjärjestelmään sisällytettävä siirtymätasausmenettely sisältää kannusteen kunnille tasapainottaa talouttaan uudistuksen voimaantumisen mennessä. Heikko taloudellinen tilanne jää lähtökohdaksi myös uudistuksen voimaantulon jälkeen. Se ei korjaannu automaattisesti siirtymäkauden aikana. Täten kuntien talouden menestykseen vaikuttaa hyvin merkittävästi kunnan talouden lähtökohtatilanne. Luonnollisesti mm. yleinen talouskehitys ja kuntien omat toimet vaikuttavat kuitenkin tasapainotilanteen muutokseen uudistuksen jälkeinkin.

Uudistuksen sisältyy useita kuntataloutta vakauttavia tekijöitä, jotka osaltaan helpottavat talouden tasapainotusta ja muutosten ennakointia. Vaikka kaikkien kuntien kunnallisveroprosentteja leikataan yhtä suurella prosenttiosuudella, kuntien veroprosentin tuotto ei laske vaan jopa hieman paranee uudistuksen myötä. Entisellä kunnallisveron tuotolla rahoitetaan nykyistä selvästi pienempiä budjetteja kunnissa. Toisaalta kuntien taloudesta poistuvat suuret kasvupaineet sisältävät sote-kustannukset ja etenkin varsin huonosti ennakoitava erikoissairaanhoidon kustannus, mikä helpottaa talousarvion laadintaa ja taloudenhoitoa talousarviovuoden aikana. Näiden lisäksi kuntataloutta vakauttaa muutoksille alttiin kuntien yhteisöveron osittainen siirtäminen maakuntien rahoitukseen. Tämä ratkaisu myös pienensi tehtävien siirron yhteydessä kunnallisveroprosenttien leikkaustarvetta.

Valtionosuusjärjestelmää on jatkuvasti kehitettävä myös uudistuksen jälkeen. Kuntien peruspalvelujen rahoitus sisältää jatkossa varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen, kirjastojen, taiteen perusopetuksen ja kuntien kulttuuritoimen rahoitusta. Uudessa valtionosuusjärjestelmässä huomioidaan myös kunnille jäävä hyvinvoinnin ja terveyden edistämistehtävä. Lisäksi kuntien tehtäviä rahoitetaan mm. opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslailla. Vuosina 2017-2019 uudistetaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusta. Uudessa valtionosuusjärjestelmässä huomioidaan myös kunnille jäävä hyvinvoinnin ja terveyden edistämistehtävä.

Museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuusjärjestelmä on olennainen osa taide- ja kulttuuripolitiikan ohjausjärjestelmää. Valtionosuuksia kohdentamalla kehitetään alaa ja turvataan valtakunnallinen palveluiden saatavuus. Järjestelmän uudistamiseksi on viime vuosina esitetty erilaisia kehittämistarpeita. Järjestelmää on pidetty joustamattomana, eikä se huomioi toiminnan laatua tai vaikuttavuutta. Opetus- ja kulttuuriministeriö onkin käynnistänyt laajan taiteen ja kulttuurin rahoitusta koskevan uudistuksen, jonka tuloksena syntyvät tavoitteet ja reunaehdot uuden rahoitusjärjestelmän rakentamiseksi. Uutta järjestelmää koskevat säädösmuutokset valmisteltaisiin siten, että uusi lainsäädäntö tulisi voimaan viimeistään vuoden 2019 alusta.

Valtionosuudet teattereille, orkestereille ja museoille myönnetään valtion talousarviosta ja maksetaan puoliksi veikkausvoittovaroista. Veikkausvoittovarot eivät ole osa valtion kehystä. Museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuudessa ei ole kyse peruspalvelun rahoituksesta. Valtionosuudet eivät perustu asukas pohjaiseen rahoitukseen, eikä niihin sovelleta kuntien ja valtion välistä kustannustenjakoa. Kunnan rahoitusosuutta ei ole määritelty.

Kunnille myönnetään valtionosuutta nuorisolain ja liikuntalain mukaisiin käyttökustannuksiin siten kuin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009) säädetään. Liikunta- ja nuorisotoimen valtionosuudet katetaan kokonaan veikkausvoittovaroista. Myöskään näihin valtionosuuksiin ei ole määritelty kunnan rahoitusosuutta.

Kunnat tarvitsevat jatkossa myös taloudellisia kannusteita vaikuttavuuden parantamiseen, koska suora hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä seuraava kustannusten säästö näkyy ensin maakunnan palveluissa ja hyödyt vasta viiveellä kunnan elinvoimana. Kunnille tulee luoda selkeät taloudelliset kannustimet ainakin asukkaidensa hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen. Kannustinten tulee perustua kuntien tulokselliseen ja vaikuttavaan toimintaan kuntalaisten terveyden ja hyvinvoinnin edistämistyössä. Kuntien sivistyspalveluiden tuottamat hyödyt ovat nähtävillä erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden kustannuksissa, mutta ne eivät vähennä sivistyspalveluiden tarvetta ja kustannuksia. Sivistyspalvelut tulee tuottaa mahdollisimman kustannustehokkaasti, mikä edellyttää riittävää paikallista päättäjävaltaa palveluiden järjestämisessä.

Lisäksi maksuperusteisuutta voidaan lisätä sellaisissa tehtävissä, joissa se on mahdollista, kuten mm. useissa kuntien ympäristötoimen tehtävissä sekä rakennusvalvontatoimessa, joissa maksutuloilla voidaan kattaa toiminnasta aiheutuneet kustannukset. Kuntien tehtävien ja veloitteiden vähentämisen yhteydessä on esitetty toimenpiteitä, jotka mahdollistavat osaltaan ympäristötoimen maksullisuuden lisäämisen. Muun muassa kunnan suorittamaa jätelain valvontaa ei vielä ole säädetty maksulliseksi, mutta tätä koskeva säädösmuutos on valmisteilla. Kunnat voisivat myös aiempaa aktiivisemmalla maapolitiikalla vähentää yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvia kustannuksia. Vapaa-ajan asuntojen muuttamisella vakituisiksi kuntaan voitaisiin puolestaan saada lisä verotuloja.

Kuntatalousohjelman mukaan kuntien tulee arvioida huolellisesti väestö- ja palvelutarpeiden kehitystä. Tällä on vaikutuksensa rahoitusjärjestelmään ja -tarpeisiin ja se myös merkitsee, että taloudellisen ennakoitavuuden tulee olla toimivaa ja tehokasta. Myös kuntatalousohjelma tulee päivittymään kuntien uusien tehtävien, rakenteiden, roolien sekä väestön tarpeiden mukaiseksi.

3.3.5 Vaikutukset henkilöstöön ja osaamiseen

Sote- ja maakuntauudistus merkitsee suuria organisatorisia ja palvelujen järjestämistapaa koskevia muutoksia, jotka vaikuttavat olennaisesti henkilöstön tehtäviin ja sijoittumiseen. Kunnissa ja kuntayhtymissä on tällä hetkellä henkilöstöä 422 000. Kun Manner-Suomen kunnista ja kuntayhtymistä siirtyy maakuntien palvelukseen noin 202 500 henkilöä (vuoden 2014 tilastoihin perustuva arvio), jää henkilöstöä kuntiin n. 219 500. Myös maakuntien liittojen alueiden kehittämistä ja rakennerahastotehtäviä hoitava henkilöstö siirtyy kuntayhtymästä maakuntiin.

Keskeisin sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksista henkilöstön ja osaamisen näkökulmasta on sote-henkilöstön siirtyminen maakuntiin. Se kaventaa kunnan osaamispohjaa esimerkiksi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävien hoidossa. Riskinä on, että siirron myötä kunnista katoaa hiljaista tietoa. Tämä edellyttää osaamisen vahvistamista erityi-

sesti pienissä kunnissa, mutta kaikissa kunnissa sote- ja hyte-osaamis pohja on tärkeä varmistaa. Vaikka maakuntien rooli tietotuotannossa ja sen analysoinnissa korostuu, on myös kunnissa oltava tähän resursseja. Kuntiin tarvitaan omia hyvinvoinnin vastuutahoja sekä systemaattista yhteistyötä maakuntien kanssa ja kuntien tulee yhdessä maakuntien kanssa ratkaista, onko hyte-koordinaatio kunnassa toimivaa soten henkilöstöä vai jääkö resurssi kuntaan. Pienten kuntien tulisi pyrkiä uudenlaisen yhteistyöhön ja yhteiseen henkilöstöön koordinaatiotehtävän hoidossa. Maakuntien osaamisen tulisi olla kuntien tukena niin hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä kuin esimerkiksi terveyshaittojen arvioinnissa.

Henkilöstön näkökulmasta myös uudistuksen toteutus on oleellinen tekijä. Henkilöstön siirtyminen maakuntiin on toteutettava siten, etteivät henkilöstön motivaatio ja sitoutuminen kärsi. Muutostilanne korostaa onnistunutta ja tavoitteellista muutosjohtamista myös kunnissa ja edellyttää kuntakohtaista toimintaympäristön muutosanalyysiin perustuvaa strategista osaamisen johtamista. Myös tiedolla johtamisen merkitys kasvaa. Välivaiheessa liikkeenluovutuksen yhteydessä on otettava huomioon, että henkilöstörakenne ja osaamistarve eivät välttämättä vastaa organisaation toimintaa. Organisaatiomuutoksista huolimatta on tärkeää säilyttää myös hyvät käytännöt.

Muutos tuo kuntiin uudenlaisia osaamistarpeita, kun kunnan tehtäväkenttä osin uudistuu. Esimerkiksi sopimuksellisuus, erilaiset kumppanuuskäytännöt ja kilpailuttamisosaaminen korostuvat. Toimintaympäristöanalyysin ja strategian pohjalta tulevaisuudessa tarvittava osaaminen on tunnistettavissa. Osaamistarpeen pohjalta muutosten vaikutukset kunnan nykyiseen ja tulevaan henkilöstöön, henkilöstön koulutus- ja rekrytointisuunnitelmiin sekä mahdolliseen uudelleen sijoittamisen tarpeeseen tulisi analysoida. Näillä keinoilla voidaan vaikuttaa siihen, että kunnassa säilyy sen tehtävien toteuttamiseksi riittävä osaaminen. Uutta tarvetta voi syntyä esimerkiksi elinkeino-osaajille ja uusille työtehtäville elinvoiman edistämisen näkökulmasta. Kunnan sivistysroolin korostuessa on oleellista huomata, että kunnan henkilöstöstä valtaosa tulee jatkossa työskentelemään lasten ja nuorten kanssa. Laadukkaasta opetuksesta huolehtiminen nousee keskiöön ja korostaa ammattitaitoisten ja motivoituneiden opettajien sekä muun kasvatusta- ja koulutusjärjestelmän henkilöstön merkitystä entisestään. Uudenlaisia osaamisvaateita tuo myös lisääntyvä vuorovaikutus ja kumppanuus niin kuntalaisten, järjestöjen kuin yritystenkin kanssa.

Riskinä muutoksessa on se, että kunnan kilpailukyky työnantajana vähenee. Vaikutuksena voi olla myös se, että kuntien yhteiset viranhaltijat yleistyvät.

3.3.6 Vaikutukset johtamiseen, päätöksentekoon ja hallintoon

Poliittinen ja ammatillinen johtaminen ja johtamistyö

Kunnan perustehtävissä tapahtuvat muutokset merkitsevät kuntien johtamisen laajempaa muutosta sen ohella, että uudistusta toteutettaessa muutosjohtaminen korostuu. Lyhyellä ja pitkällä aikavälillä tämä voi merkitä kunnan johtamisen näkökulmasta uudistus- ja uudelleensuuntaustarpeita. Tulevaisuuden kunnan johtamisessa korostuvat elinvoiman, hyvinvoinnin, sopimuksellisuuden, kumppanuuden sekä verkostojohdamisen ulottuvuudet.

Myös tietojohtaminen ja tiedolla johtaminen ja sen tueksi tarvittava tutkimus- ja seuranta-tieto sekä tähän liittyvät käytänteet ja järjestelmät korostuvat. Esimerkiksi hyvinvoinnin ja terveyden edistämistehtävä korostaa tarvetta saada tietoa väestön hyvinvoinnista ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Enenevässä määrin kunnissa ja johtamisessa tarvitaan myös ennakointia ja proaktiivisuutta.

Kunnissa ei ole enää suoraa päätösvaltaa sote-asioissa, mikä voi vapauttaa aikaa muita asioita koskevalle päätöksenteolle ja tätä kautta vahvistaa niin valtuuston kuin kunnan roolia esimerkiksi juuri elinvoiman osalta. Tulevaisuuden kunnan päättäjiltä vaaditaan uudenlaista kiinnostusta näihin asiakokonaisuuksiin. Kunnat eivät enää vastaa yksityiskohtaisesti säänneltyjen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisestä, mikä omalta osaltaan voi lisätä paikallisten päättäjien liikkumatilaa kunnille kuuluvien asioiden hoidossa.

Toisaalta sote- ja maakuntauudistus lisää poikkihallinnollisen yhteistyön tarvetta ja johtamisessa korostuu myös sen varmistaminen. Esimerkiksi hyvinvoinnin johtamisen ja koordinaation tulisi tapahtua keskitetysti. Strategisessa suunnittelussa kunnan on asetettava hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tavoitteet sekä määriteltävä niitä tukevat toimenpiteet. Päätösten vaikutukset ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen on arvioitava ennakkoon ja otettava huomioon kunnan eri toimialojen päätöksenteossa. Sivistysjohtaminen puolestaan korostuu sivistysroolin merkityksen kasvaessa. Sivistysjohtamisella pyritään osaamisen ja sivistyksen edistämiseen muuttuvassa toimintaympäristössä, jotta voidaan vastata tulevaisuuden haasteisiin, tuottaa hyvinvointia ja kilpailukykyä ja sitä kautta edistää työpaikkojen luomista.

Johtaminen muuttuu aiempaa verkostomaisemmaksi, jolloin tarve verkostojen hallintaan vahvistuu. Tämä edellyttää uudenlaista johtamisotetta myös luottamushenkilöiltä ja vaikuttaa luottamushenkilötyöhön. Muutosten myötä poliittisen johtamisen merkitys ja poliittisen ohjauksen vaatimustaso kasvaa. Kunnan tehtävien muutos voi tuoda esille tarpeen uudelleen määritellä kunnan poliittisen johdon ja ammattijohdon rooleja ja työnjakoa. Johtamistyöhön kohdistuvat yleiset muutokset sekä kuntien tehtävien muutos merkitse-

vät, että johtamisen sekä kuntien kehittämisen tulisi muuttua aiempaa osallistuvammaksi ja vuorovaikutteisemmaksi ja perustua aktiiviseen ja strategiseen vuoropuheluun päätöksentekijöiden, asiantuntijoiden, kansalaisten, järjestöjen ja elinkeinoelämän välillä. Esimerkiksi työikäisten määrän väheneminen, nuorempien sukupolvien motivaatiotekijät, arvot ja arvostukset lisäävät osaltaan tarvetta hierarkiaan perustuvien johtamiskäytäntöjen muutoksille.

Uudistusten yhteydessä tapahtuva kuntien käyttötalouden pieneneminen ja tehtävien väheneminen vaikuttaa kuntakonserniin ja erityisesti konsernijohtamisen ja omistajapolitiikan vaateisiin. Erityisesti suurten tytäryhtiöiden talouden tila ja tulevaisuus vaikuttavat voimakkaasti kuntaan varsinkin silloin, jos kunta on antanut takaussitoumuksia yhtiön puolesta. Toisaalta jos yhtiöt ovat vakavaraisia ja niillä on hyvät tuloutusmahdollisuudet, niin kunnan suhteellinen asema kuntataloudessa paranee. Vaikuttava ja ennakoiva konsernijohtaminen ja omistajaohjaus voimistuvatkin kunnan toiminnan johtamisessa. Kuntatalouden vakavaraisuuden tarkastelu ja arviointimenettely koskee jo kuntakonsernia, ei enää vain peruskuntaa. Sopimuksellisuuden lisääntyminen tuo sekin johtamiseen uusia osaamisvaateita ja edellyttää vahvaa omistajaohjausta.

Johtamisjärjestelmä ja rakenteet

Maakuntien perustaminen johtaa kuntasektorilla toiminnan laajaan uudelleenorganisointiin muun muassa kuntayhtymien osalta. Vaikutukset ovat merkittäviä myös kuntien organisaatio-, päätöksenteko- ja hallintorakenteisiin. Hallintorakenteesta päättäminen kuuluu kuntien itsehallinnon piiriin, minkä johdosta kunnissa on tarkasteltava tähän liittyviä uudistustarpeita. Uudistuksen myötä mahdollista keventää kuntien hallinnon organisaatiota nykyisestä. Kunnan roolin ja tehtävien muutokset on myös otettava huomioon kunnan toimintaa ohjaavassa kuntastrategiassa.

Vaikutukset konkretisoituvat erityisesti niissä kunnissa, jotka ovat tähän saakka hoitaneet sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja omassa organisaatiossa. Niissä kunnissa, jotka ovat hoitaneet sote-palvelut yhteistyössä muiden kuntien kanssa, vaikutukset ovat pienemmät. Näissäkin kunnissa on organisaatio- ja johtamisrakenteiden uudistamista on kuitenkin pohdittava tulevaisuuden kunnan tehtävien ja toimintatapojen näkökulmasta.

Muutoksen johdosta esimerkiksi lautakuntarakennetta tulisi kunnissa tarkastella uudelleen. Jatkossa valtuustot eivät ole enää ylin päättävä elin sote-palvelujen osalta. Tämä voi toisaalta vapauttaa aikaa muita tehtäviä koskevalle päätöksenteolle, mutta merkitä samanaikaisesti tarvetta pienentää valtuustokokoa. Valtuustokoon pienentämisellä on kuitenkin vaikutusta kuntavaalien poliittisen suhteellisuuden toteutumiseen: mitä pienempi valtuustoto, sitä hankalampi pienten ja keskisuurten puolueiden tai ryhmien on saada sinne edustajiaan. Myös toimielinrakenteen muutokset voivat johtaa luottamushenkilöpaikkojen

väheneeseen erityisesti niissä kunnissa, jotka ovat hoitaneet sote-palvelut tähän saakka itsenäisesti.

Uudistus mahdollistaa myös siirtymisen kevyempiin ja yksinkertaisempiin päätöksentekorakenteisiin ja –malleihin. Erilaisten toimielinmallien (esimerkiksi valiokuntamalli; valtuustohallitus –malli) laajempi käyttöönotto voi lisääntyä. Jatkossa myös kunnanhallituksen rooli voi korostua.. Tarve suoralle pormestarivaalille kunnan muuttuvan roolin myötä tulisi arvioida edellisen hallituskauden esitykseen ja siitä annettuihin lausuntoihin pohjautuen.

Tehtävien muutos merkitsee myös mahdollisten uusien, pysyvien rakenteiden luomista, kuten esimerkiksi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osalta. Tästä ensisijainen vastuu kuuluu kuntajohdolle, minkä ohella kunnissa tulisi luoda sekä poikkihallinnollisia johtamisen käytäntöjä että toimeenpanorakenteita (hyvinvointityöryhmä/koordinaattori). Tiedonkulkua työryhmistä, vertaistuesta tarvitaan maakunnan kanssa tehtävän yhteistyön ohella.

Tehtävien ja siihen liittyvän henkilöstön tuntuva vähentyminen aiheuttaa myös tarvetta organisoida uudelleen erilaisten tukipalvelujen järjestäminen. Kunnat tarvitsevat jatkossa vähemmän tukipalveluja ja -henkilöstöä. Useat kunnat ja kuntayhtymät ovat organisoineet tukipalvelunsa yhteisiin yhtiöihin ja joissakin tapauksissa myös liikelaitoskuntayhtymiin. Jos sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymät ovat yhtiöissä osakkaina, omistus yhtiöissä siirtyy maakunnalle. Tällaisissa tapauksissa vaikutukset yhtiöiden toimintaan eivät välttämättä ole ainakaan välittömästi suuret, jos yhtiö on jo rakennettu toimimaan markkinaehtoisesti ja se pystyy toimimaan kilpailuilla markkinoilla. Jos tukipalvelut toimivat kuntayhtymä tai liikelaitoskuntayhtymä –muodossa, tilanne on toinen. Tällaiset rakenteet lähtökohtaisesti purkautuvat, jos niitä ei muuteta osakeyhtiöiksi. Tavoitteena edelleen onkin, että tulevien maakuntien tukipalveluissa voitaisiin hyödyntää toimivia alueellisia yhtiörakenteita.

Myös konsernirakennetta ja sen muutostarpeita joudutaan arvioimaan konsernijohtamisen muutosten ohella.

3.3.7 Vaikutukset kuntademokratiaan, luottamushenkilötyöhön ja osallisuuteen

Maakuntien perustaminen ei muuta kuntatason demokraattiseen järjestelmän peruseräitä suoraan, mutta sen seurauksena demokraattinen järjestelmä on kokonaisuudessaan suuressa muutoksessa. Pitkällä aikavälillä tämä voi vaikuttaa eri tavoin kuntademokratian toteutumiseen. Myös valinnanvapauden laajentamisella on seurauksia osallistumisen, vaikuttamisen ja demokratian ja hallinnon avoimuuden näkökulmasta.

Kuntataso on avainroolissa demokraattisen hallinnon ja vakauden ylläpitämisessä ja paikallinen demokratia ja sen merkitys korostuu. Kunnille jää merkittävää päätösvaltaa ja kuntien roolina on tarjota kanavia vaikuttaa niiden vastuulla oleviin tehtäviin liittyviin kysymyksiin ja paikallisiin asioihin. Kuntien tehtävänä on jatkossakin turvata kaikkein heikoimmassa asemassa olevien mahdollisuudet vaikuttaa ja integroitua yhteiskuntaan.

Muutoksella voi olla moninaisia vaikutuksia luottamushenkilötyöhön ja poliittiseen järjestelmään. Tavallisten työssäkäyvien kuntalaisten mahdollisuudet hoitaa vaativampia kunnallispoliittisia tehtäviä ovat heikentyneet, mikä näkyy esimerkiksi puolueiden ehdokasrekrytoinnin haasteina. Luottamustoimien kasaantumista ja niihin käytettävän ajan lisääntymistä ajatellen nykymuotoiseen vapaaehtoistyöhön pohjautuva luottamushenkilöjärjestelmä onkin kestävykensä rajoilla. Uudistuksen myötä luottamushenkilöiden ajankäyttöhaasteet todennäköisesti lisääntyvät, sillä yritysten ja yhteisöjen kanssa sekä maakunnan kanssa tehtävä verkostomainen yhteistyö kasvaa. On mahdollista, että tämä lisää poliittisten tehtävien ammattimaistumista. Monet voivat lisäksi toimia luottamushenkilönä samanaikaisesti sekä kunnassa että maakunnassa, ja myös kansanedustajana.

Uudistukset voivat vähentää kunnan luottamustehtävän houkuttelevuutta. Halukkuus asettua ehdolle kuntavaaleissa tai osallistua kunnalliseen päätöksentekoon voi vähentyä. Kunnan tehtäväkentän kapeneminen voi johtaa myös vanhoihin tuttuihin toimintatapoihin pitäytymisenä, jolloin kuntalaisten suoran osallistumisen keinojen kehittäminen voi jäädä taka-alalle. Toisaalta päinvastainen kehitys on mahdollinen. Esimerkiksi koulutuksesta ja elinvoimasta kiinnostuneiden halukkuus kuntapäättäjiksi voi kasvaa elinvoimanköylmän noustessa kunnan päätöksenteon keskiöön.

Yksi kuntademokratian keskeisistä kehityspiirteistä viime vuosikymmenten aikana on toimielinten, luottamustehtävien ja niissä toimivien luottamushenkilöiden väheneminen. Luottamushenkilöiden määrä on puolittunut 1990-luvun vaihteen jälkeen. Yhä harvempi kuntalainen osallistuu itse kunnalliseen päätöksentekoon. Kunnallispolitiikkaan osallistuvien joukon harvetessa myös kuntalaisten ja kuntapäättäjien kontaktipinta ohenee. Mikäli luottamushenkilöiden määrä merkittävästi vähenee, voi tällä – yhdessä poliittisten puolueiden jäsenmäärän laskun kanssa – olla seurauksia sekä kunnalliselle demokratialle että poliittisen järjestelmän toiminnalle. Vaaleilla valitut maakuntavaltuustot merkitsevät kuitenkin todennäköisesti luottamushenkilöiden kokonaismäärän kasvua, koska on todennäköistä, että maakuntavaaleissa asettuu ehdolle ja valituksi tulee useita sellaisia luottamushenkilöitä, jotka samanaikaisesti eivät ole ehdolla tai tule valituksi kuntavaaleissa.

Muutoksella on merkitystä vaaliosallistumisen näkökulmasta. Kunnallisen demokratian suurimpiin haasteisiin kuuluu kuntavaalien matala äänestysaktiivisuus. Jo nyt alhainen äänestysaktiivisuus vähentää toiminnan legitimitettiä. Uudet ja kuntavaalien kanssa samanaikaisesti järjestettävät vaalit (maakuntavaalit) voivat aktivoida useampia äanes-

tämään myös kuntavaaleissa, sillä kansainvälisen tutkimuksen mukaan yhdistelmävaalit näyttäisivät nostavan äänestysvilkkautta keskimäärin muutaman prosenttiyksikön verran. Riskinä kuitenkin on, että vaaleista huolimatta uusi hallinnontaso koetaan etäiseksi, mikä voi johtaa äänestysinnon hiipumiseen edelleen myös kuntavaalien osalta. Riskinä on myös vaalien agendojen sekoittuminen ja hylättyjen äänien määrän kasvu. Äänestäjän tehtävä samanaikaisissa vaaleissa muuttuu jonkin verran haasteellisemmaksi kuin tavanomaisissa vaaleissa. Samanaikaisten vaalien toimittamisesta on Suomessa vähän kokemuksia. Kainuun hallintokokeilun yhteydessä kunta- ja maakuntavaalien samanaikainen toimittaminen (2004, 2008) ei juurikaan vaikuttanut äänestysaktiivisuuteen. Osassa kuntia aktiivisuus nousi kokeilun myötä, osassa vastaavasti laski.

Kansalaisten ja kuntalaisten suora ja edustuksellisuuden kautta tapahtuva vaikuttaminen kanavoituu tulevaisuudessa kolmelle hallinnontasolle. Asukkaiden näkökulmasta kuntien ja maakuntien palvelujen ja osallistumisjärjestelmien tulisi muodostaa saumaton ja selkeä kokonaisuus. Päätöksentekoa tulisi uudistaa myös nykyistä läpinäkyvämpään suuntaan ja tarjota kansalaisille parempia edellytyksiä saada kuvaa siitä, ketkä ovat vastuussa harjoitetusta politiikasta ja minkälaisia vaihtoehtoja päätöksenteossa on tarjolla. Avoimuutta ja tiedonsaannin edellytyksiä tulisi parantaa myös kuntaomisteisten yhtiöiden osalta. Erityistä huomiota avoimuuteen, informointiin, kuntalaisten neuvontaan sekä kunnissa tapahtuvaan osallisuuden ja vaikuttamisen tukemiseen tulee kiinnittää muutostilanteessa. Kunnan luottamushenkilöiden on hyvä varautua siihen, että kuntalaiset kertovat sote-palveluiden epäkohdista heille vielä pitkään.

Muutoksella on vaikutuksia järjestöjen toimintaedellytyksiin ja vaikuttamismahdollisuuksiin. Paikallisen elinvoiman kehittäminen tapahtuu yhteistyön turvin kuntalaisten, yritysten, sidosryhmien ja muiden kuntien kanssa. Järjestötoiminta on pääosin paikallista ja kunnilla on merkittävä rooli tukea paikallista järjestötoimintaa ja yhteistyön ja kumppanuusmallien järjestämistä. Tämä rooli tulee tulevaisuudessa todennäköisesti kasvamaan. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysjärjestöt osallistuvat kuntatasolla sekä palveluiden suunnitteluun ja tuottamiseen yhteistyössä kuntien kanssa. On aiheellista pohtia, hiipuuko kuntien kiinnostus tukea paikallista järjestötoimintaa esimerkiksi sote –sektorilla, kun sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen siirtyy maakunnille ja mitä vaikutuksia tällä on esimerkiksi järjestöjen vaikutusmahdollisuuksiin.

Tulevaisuudessa kuntien tulisi ottaa aikaisempaa aktiivisempi rooli lähi- ja paikallisdemokratian kehittäjänä. Tämä edellyttää kunnilta enemmän käyttäjälähtöisyyden huomioimista ja kuntalaisten ja järjestöjen näkemistä voimavarana ja kumppanina. Se edellyttää myös uusien sähköisten osallistumistyökalujen käyttöönottoa ja rohkeutta kokeilla uusia yhteistyömuotoja ja kumppanuusmalleja myös järjestöjen kanssa.

Suoran demokratian kanavat tulisi myös kytkeä paremmin kunnalliseen päätöksenteon. Kuntalaisten aktiivinen osallistuminen palveluiden suunnitteluun nousee keskeisemmäksi osaksi päätöksentekoa ja samanaikaisesti asiakaslähtöisyys korostuu kunnan toiminnassa. Myös kuntatiedon avaamiseen liittyvät avoimen datan ratkaisut antavat alustan, joka mahdollistaa osallistumisen uudistumisen.

Erytystä huomiota on edelleen kiinnitettävä nuorten ja heikoimmassa asemassa olevien osallisuuteen. Nuorille tulee järjestää mahdollisuus osallistua paikallista ja alueellista nuorisotyötä ja –politiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn. Lisäksi nuoria on kuultava heitä koskevissa asioissa. Muun muassa lisääntyvä maahanmuutto kasvattaa tarvetta integroida osallisuudenkin kautta maahanmuuttajat osaksi suomalaista yhteiskuntaa ja kuntajärjestelmää. Tämä edellyttää esimerkiksi pakolaisten äänen esiin tuomista ja osallisuuden tukemista sen jälkeen, kun heidän perustarpeensa kyetty hoitamaan.

Kunnan merkitys kansalaisten laajan hyvinvoinnin ja osallisuuden turvaajana korostuu. Monet kunnan palveluista vaikuttavat tähän. Muun muassa kansalaisopisto- ja kulttuuripalvelujen merkitys asukkaiden elämänlaadun, aktiivisuuden ja osallisuuden näkökulmasta ovat merkittäviä. Tämä edellyttää kulttuuriympäristöön sisältyvien mahdollisuuksien tunnistamista kunnan strategiatyössä sekä panostuksia kansalaisten osallistumiseen. Myös paikallisessa turvallisuustyössä on rakennettu yhteistyömalleja ja käytännön menettelytapoja, joilla edistetään kuntalaisten osallisuutta ja aktiivisuutta sekä kuntien ja järjestöjen yhteistyötä (esimerkiksi paikallinen turvallisuussuunnittelu ja kyläturvallisuushankkeet). Tämän työn tueksi kunnat tarvitsevat jatkossakin pelastuslaitosten ja muiden turvallisuusviranomaisten asiantuntijuutta ja myös resursseja.

3.3.8 Vaikutukset tietohallintoon

Tulevaisuudessa kuntien toiminta perustuu muiden julkisen hallinnon organisaatioiden tapaan aiempaa enemmän tieto- ja viestintäteknologian hyödyntämiseen. Kuntien toimintaympäristössä tapahtuvat digitalisaatiokehitys sekä kuntien toiminnan digitalisointi uusien teknologioiden ja palvelujen tuotantomallien avulla¹, muuttavat tarpeita kuntien tietohallinnon osaamisen osalta ja lisäävät tarvetta integroida tietohallinto osaksi kuntien toimintaa ja sen kehittämistä.

¹ Tässä yhteydessä digitalisaatiolla tarkoitetaan vakiintunutta määritelmää toimintamallien uudistamista tieto- ja viestintäteknologian avulla ja digitalisoinnilla prosessien kehittämistä ja automatisointia vastaavaa teknologiaa hyödyntämällä. Digitalisoinnin kohteena ovat kuntien omat prosessit ja toimintatavat. Digitalisaatio kuvaa puolestaan laajempaa toimintaympäristössä tapahtuvaa muutosta, joka ei rajaudu vain kohdeorganisaatioon ja sen prosesseihin.

Tulevaisuuden kunnan tietojärjestelmiin ja tiedonhallinnan kehittämiseen vaikuttavat oleellisesti palvelutoiminnankuin kuntademokratian kehittämiseen liittyvät tavoitteet, jotka edellyttävät asiakkaan nostamista toiminnan keskiöön. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää määrätietoista digitalisaation edellytysten luomista sekä toiminnan digitalisoinnin läpivientiä kuntien palvelujärjestelmissä. Edellytyksenä tälle puolestaan on, että tietohallinnon ja ICT-palveluiden uudistaminen sekä tavoitteellinen palvelujärjestelmän ja ammattilaisten toiminnan muutos. Digitalisointi sekä tietojärjestelmien kehittäminen ja uusiminen edellyttävät myös investointeja sekä tietojärjestelmien yhteen toimivuuden toteutumisen varmistavia ohjaus- ja yhteistyörakenteita.

Kehityksen myötä kuntien perustoiminnot nojaavat yhä enemmän tietoliikenteen, viestintäyhteyksien ja tietojärjestelmien häiriöttömään toimintaan. Kuntien palvelutoiminnassa varautumisen kannalta keskeisessä roolissa on sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmien toimivuus häiriöttömästi kaikissa tilanteissa. Myös kuntien viestintäyhteyksien toimivuus on tärkeässä roolissa. Häiriöt viestintäyhteyksissä voivat merkittävästi vaikeuttaa kunnan johtamisjärjestelmän toimintaan sekä kunnan toimintaan laajemmin.

Vain tietohallinnon osalta tulevaisuuden vision rakentaminen vuoteen 2030 saakka ei ole tarkoituksenmukaista. Nopeutuvan teknologiakehityksen ja digitalisaation ennustaminen pitkällä perspektiivillä on lähes mahdotonta, jonka vuoksi tavoitteiden asettamisessa painopisteen tulee olla asiakastarpeissa sekä palvelujen laadussa. Näiden toteutumista tuetaan kulloinkin parhaalla käytettävissä olevalla teknologialla. Digitalisaatiokehitystä tukevana lyhyen aikavälin toimenpiteinä tulee edelleen jatkaa kehitystä estävän tai sitä hidastavan sääntelyn purkamista sekä varmistaa toiminnan kehittämisen tarvitsemat investoinnit.

4 Yhteenveto ja jatkovalmistelu

Maakuntien perustamisen myötä kunnan elinvoima-, sivistys- ja hyvinvointirooli korostuvat. Samoin vahvistuvat kunnan elinympäristörooli, kehittäjä- ja kumppanuusrooli sekä osallisuus- ja yhteisörooli.

Tulevaisuuden kunta vastaa kuntalaisten hyvinvoinnista, osallisuudesta sekä alueensa elinvoimaisuudesta. Uudistuksen myötä kunnan perustehtävät osin muuttuvat.

Kunnat vastaavat jatkossakin nykyisen lainsäädännön periaatteiden mukaisesti työllisyyden hoidosta ja edistämisestä sekä osaamisen ja sivistyksen sekä terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä, liikunta-, kulttuuri- ja muista vapaa-ajan palveluista, nuorisotoimista, paikallisesta elinkeinopolitiikasta ja alueiden käytön suunnittelusta sekä asumisesta.

Vaikka kunnilla ei tulevaisuudessa ole enää lakisääteisiä tehtäviä sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisessä, perustehtävinä säilyvät väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ja siihen sisältyvä eriarvoisuuden vähentäminen ja terveyserojen kaventaminen. Tehtävä on laaja-alainen ja edellyttää poikkihallinnollista yhteistyötä. Kuntalaisten hyvinvointi on yhteydessä koulutukseen, liikunta-, ruoka- ja kulttuuripalveluihin, osallistumiseen ja osallisuuteen, elinympäristöön, kaavoitukseen, asumiseen, liikennejärjestelyihin sekä muihin kunnan hoitamiin tehtäviin.

Myös elinvoiman edistäminen on laaja-alainen tehtävä, joka korostuu tulevaisuuden kunnan toiminnassa. Kunnan elinvoimatehtävät on määriteltävä riittävän väljästi ja joustavasti, jotta paikalliset tarpeet voidaan ottaa huomioon. Elinvoimaisuutta tukevia toimia tehdään kaikissa kunnan toiminnoissa myös tulevaisuudessa, mm. paikkakunnan vetovoimaisuuden (maankäyttö, kulttuuri, liikunta), yritysten toiminnan (elinkeinotoimi, hankinnat) ja osaamisen (sivistystoimi) kehittämisen kautta. Vetovoimapalveluiden merkitys osana elinvoimaa kasvaa ja kunnan työllisyyden hoidon ja edistämisen tehtävät. Kunnat ovat edelleen keskeisiä kumppaneita alueiden kehittämiseen tähtäävässä toiminnassa ja hankeyhteistyössä.

Sivistyssektori on tulevaisuuden kunnan keskeinen toimiala. Varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen järjestäminen säilyy kunnan tehtävänä. Toimivan koulutuspolitiikan ja –järjestelmän merkitys kasvaa paikallisesti ja alueellisesti. Kunta voi jatkossakin toimia toisen asteen koulutuksen järjestäjänä. Kuntien ja alueiden työllisyyttä ja yrittäjyyttä vahvistetaan parhaiten ammatillisella ja muulla koulutuksella. Kunnat järjestävät edelleen kirjasto-, kulttuuri-, taide-, liikunta-, nuoriso- ja vapaa-aikapalveluja.

Kunnat vastaavat maa- ja kaavoituspolitiikasta sekä kunnallistekniikan palveluista ja pääosin asuntopolitiikasta. Kunnat huolehtivat sujuvasta arjesta sekä terveellisestä, turvallisesta ympäristöstä. Elinvoiman vahvistamisessa yleis- ja asemakaavoituksella on keskeinen rooli. Nykyiset kunnalliset ja seudulliset joukkoliikenneviranomaiset hoitavat jatkossakin julkisen liikenteen tehtäviä ELY-keskusten joukkoliikennetehtävien siirtyessä maakunnille. Tehtäviä hoitaessaan kunnat toimivat yhteistyössä toistensa ja maakuntien kanssa ja kuulevat alueella toimivia henkilöliikennepalveluiden tarjoajia. Liikennepalveluiden suunnittelussa kunnat sovittavat yhteen markkinaehtoisesti syntyvät palvelut ja julkisesti hankitut palvelut. Rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojelun tehtävät hoidetaan kunnissa, mutta ne voivat siirtää sopimuksella tehtäviä myös maakunnan hoidettavaksi. Kunnat voivat myös sopia näiden tehtävien järjestämisestä keskenään. Vuokra-asuntojen tuottaminen tai omistaminen ei kuulu kuntien lakisääteisiin tehtäviin, mutta vuokra-asunnot voivat olla kunnille merkittävä asuntopolitiikan väline.

Kuntien vastuu vesihuollon järjestämisestä ja kehittämisestä alueensa yhdyskuntakehitystä vastaavasti säilyy. Kunnat vastaavat jätehuollon järjestämisestä ja muista jätehuoltoon liittyvistä tehtävistä siten kuin jätelaissa säädetään. Kunta voi hoitaa ympäristöterveydenhuollon ja elintarvikevalvonnan, eläinten terveyden ja hyvinvoinnin ja sen valvonnan, jos se näin sopii maakunnan kanssa.

Kunnilla säilyy myös joitain alueiden kehittämisen tehtäviä. Kunta vastaa oman alueensa kehittämisestä ja tekee tässä työssä yhteistyötä aluekehittämisen viranomaisena toimivan maakunnan kanssa. Kunnat ovat edelleen keskeisiä kumppaneita muutoinkin alueiden kehittämiseen tähtäävässä toiminnassa ja hankeyhteistyössä. Maakuntien ja kuntien välinen yhteistyö on tärkeää varmistaa erilaisin ennakkollisin menettelyin.

Kunnilla on keskeinen rooli turvallisuuden kehittämisessä ja ylläpitämisessä. Turvallisuustyön perustana on toimijoiden laaja yhteistyö sekä pyrkimys toimintojen yhteensovittamiseen niin suunnittelussa kuin päätöksenteossakin. Kunnilla säilyy osallistumisvelvollisuus pelastustoiminnan suunnitteluun ja toimintaan onnettomuus- ja vaaratilanteissa. Kunnan tuottamalla eri palveluilla on myös merkittävä rooli turvallisuuden ylläpidossa. Turvallisuudella on yhteys hyvinvointiin.

Perustehtävien muutoksen lisäksi myös kuntien toimintatavat ovat muutoksessa. Esimerkiksi maakuntien ja kuntien yhteistyön kehittäminen korostuu, kun kuntien ja maakuntien tehtävät liittyvät monelta osin toisiinsa. Yhteistyöllä voidaan välttää toiminnalliset päällekkäisyydet ja taata palvelujen yhteen toimivuus ja sujuvuus palvelujen käyttäjille. Tämä edellyttää myös maakuntien ja kuntien välisten poikkihallinnollisten rakenteiden luomista. Yhteistyötarpeet edellyttävät pohdintaa siitä, missä määrin suurempaa väestöpohjaa tai asiantuntemusta edellyttävistä tehtävistä vastaisi jatkossa maakunta ja missä määrin tulisi pitäytyä kuntien yhteistyössä.

Poikkihallinnollisen työn perustaksi tarvitaan uudenlaisia yhteistyörakenteita ja toimintatapoja myös kuntien sekä muun muassa järjestöjen, yritysten ja laajan kansalaisyhteiskunnan kanssa.

Tulevaisuuden kuntajohtamisessa korostuvat elinvoiman, hyvinvoinnin, sopimuksellisuuden sekä kumppanuuden ja verkostojohtamisen ulottuvuudet. Myös omistajaohjaus sekä konsernijohtaminen korostuvat. Kunnissa on myös pohdittava organisaatio-, päätöksenteo- ja hallintorakenteiden uudistamista kunnan tehtävien ja toimintatapojen muuttuessa. Kuntiin syntyy uudenlaisia osaamistarpeita, kun tehtäväkenttä osin uudistuu.

Kuntalaisten toimivat osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet lisäävät hyvinvointia ja elinvoimaa. Kuntien ja maakuntien palvelujen ja osallistumisjärjestelmien tulee muodostaa yksi, saumaton ja selkeä kokonaisuus. Kuntien rooli lähi- ja paikallisdemokratian kehittäjänä korostuu, mikä edellyttää luottamushenkilöorganisaation muutosten rinnalla suoran demokratian keinojen sekä osallistumistapojen ja käyttäjälähtöisyyden vahvistamista edelleen. Erityistä huomiota on edelleen kiinnitettävä nuorten ja heikoimmassa asemassa olevien osallisuuteen. Toimintatapojen uudistamisella varmistetaan, että niin kuntalaiset, kansalaisyhteiskunta kuin yritykset ja järjestöt voivat toimia kunnan kumppaneina ja myös voimavarana.

Uudistukset heijastuvat vahvasti kuntien talouteen. Rahoituksessa ja verotuksessa tapahtuvat muutokset vaikuttavat eri tavoin erilaisissa kunnissa. On tärkeää varmistaa, että kunnille jää riittävät taloudelliset resurssit ja taloudelliset edellytykset tehtäviensä hoitamiseen. Kunnille tulee luoda selkeät taloudelliset kannustimet ainakin asukkaidensa hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen.

Jatkovalmistelu

Meneillään olevilla hallinnonuudistuksilla on moninaisia vaikutuksia kunnan tehtäviin, rahoitukseen, hallintoon ja toimintatapoihin. Nämä puolestaan merkitsevät muutoksia kunnan roolissa ja aiheuttavat tarpeita muuttaa lainsäädäntöä. Myös painotukset pitkän aikavälin kuntapolitiikassa ja kunta-valtiosuhteessa muuttuvat.

Asiantuntijaryhmä on tarkastellut muistiossaan valmisteilla olevan sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksia kuntiin, niiden tehtäviin, rooliin ja toimintatapoihin. Samanaikaisesti parlamentaarinen ryhmä on väliraportissaan esittänyt näkemyksensä tulevaisuuden kunnan roolista, tehtävistä ja asemasta neljän erilaisen tulevaisuuden kunta –skenaarion kautta.

Toivottuihin tulevaisuuskuviin pääseminen edellyttää toimenpiteitä lyhyellä ja pidemmällä aikavälillä. Toimenpiteet voivat käsittää lainsäädäntömuutoksia ja kuntien toimintatapa-muutoksia.

Parlamentaarisen työryhmän tehtävänä on kartoittaa myös tarvittavat lainsäädäntömuutokset muun muassa kuntalain osalta sekä pitkän aikavälin kuntapolitiikan muutostarpeet. Näitä muutostarpeita parlamentaarinen työryhmä käsittelee kevään 2017 aikana väliraportin kommenttikierroksen jälkeen. Hallitus linjaa tarvittavat lainsäädäntömuutokset alkusyksyyn 2017 mennessä. Lainsäädäntömuutokset valmistellaan siten, että ne voivat tulla voimaan vuoden 2019 alussa.

LÄHTEET

Aluerakenteen ja liikennejärjestelmän kehityskuva ALLI 2015

MDI Public Oy (2016) Kunnat tekojen paikkana.

Valtioneuvoston selonteko demokratiapolitiikasta VNS 3/2014 vp.

Paloheimo, Heikki (2014) Demokratian politiikan ulkoinen arviointi 2013. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 4/2014.

Geys, Benny (2006) Explaining voter turnout: a review of aggregate-level research. Electoral Studies 25(4), 637-663.

Sari Pikkala, Marianne Pekola-Sjöblom ja Sirkka-Liisa Piipponen (2013) Kuntademokratian tila ja trendit. Teoksessa: Demokratiaindikaattorit 2013 (Borg toim.). Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 52/2013. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 4/2014

Manninen, Jyri (2015) Suomi nousuun sivistystyöllä? Kansalaisopisto-opiskelun tuottamien hyötyjen taloudellinen merkitys –esitutkimus. Helsinki, Kansalaisopistojen liitto KoLVN:n hyväksymä Alueiden kehittämispäätös 2016–2019
https://www.tem.fi/files/44794/Aluekehittamispaatos_2016.pdf

Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2012-2016. Sisäministeriö.
http://www.intermin.fi/download/35099_262012_STO_III_fi.pdf?95b430f29141d288

Elinvoiman eväät –julkaisu; Suomen Kuntaliitto


VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIOEUVESTO

Puhelin 0295 160 01

Telefaksi 09 160 33123

www.vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-251-837-8 (pdf)

Helmi­kuu 2017