

VIP



## Mari Kiviniemi luottaa kuntien parhaaseen

VIP-vieraana tapaamme hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemen (kesk.). Jalasjärveltä kotoisin oleva Kiviniemi on asunut jo pitkään Helsingissä, jonka kaupunginvaltuutettunakin hän nykyisin toimii. Kiviniemi on ollut kansanedustajana vuodesta 1995 eli menossa hänellä on neljäs kausi. Mari Kiviniemi on toiminut aiemmin muun muassa pääministerin talouspoliittisena neuvonantajana sekä ulkomaankauppa- ja kehitysministerinä.

Matti Vanhasen II hallituksen hallinto- ja kuntaministerinä Kiviniemi vastaa valtioneuvoston vuonna 2005 aloittaman kunta- ja palvelurakenneuudistuksen etenemisestä. Uudistus kannustaa vapaaehtoiseen kuntaliitoksiin, mutta vaihtoehtona tiettyjen palvelujen järjestämisessä ovat myös kuntien muodostamat yhteistoiminta-alueet. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annettu laki (169/2007) eli niin sanottu puitelaki on voimassa vuoden 2012 loppuun.

Paras-hanke muokkaa kuntakenttää vauhdilla. Yhdistymisavustuksia saa viimeistään vuonna 2013 toteutuviin liitoksiin. Aiemmin kuntaliitoksia on usein vauhditettu epävarmuudella niin sanotun porkkanarahajärjestelmän jatkumisesta. Pidetäänkö nyt varmasti kiinni päätöksestä, että yhdistymisavustuksia ei vuoden 2013 jälkeen enää makseta?

– Päätöksestä pidetään kiinni. Hallitusohjelmaan kirjattiin vielä kerran, mitä Paras-hankkeessa on ennenkin todettu: vuoden 2013 alussa liittyvät kunnat saavat vielä yhdistymisavustuksia. Tästä linjauksesta ei olla luopumassa. Lopullisesti asiasta tehdään päätös ensi syksynä,

kun Paras-hankkeen etenemisestä annetaan selonteko eduskunnalle. Itse olen sitä mieltä, että porkkanarahoja saa todellakin ainoastaan niihin liitoksiin, jotka toteutuvat viimeistään vuoden 2013 alussa. Sen jälkeen niitä ei enää myönnetä.

Onko siis odotettavissa, että tulevina vuosina kuntaliitosten määrään tulee vielä uusi piikki?

– Nyt on jo tehty jonkin verran päätöksiä kuntien yhdistymisistä vuosina 2010–2012, joten kyllä kuntaliitoksia joka tapauksessa puitelain voimassaolon loppuvuosina tapahtuu. Yhdistymisten suhteen tulee varmaan ainakin pieni piikki. Olen sanonut kaikille kunnille, että

jos haluaa varmistua yhdistymisavustuksista, niin liitoksen aika on nyt.

Suhtautuminen kuntaliitoksiin on muuttunut tavattoman paljon. Aiemmin yhdistymisestä saatettiin kiistellä vuosikausia, nyt liitospäätöksestä ei valtuustossa välttämättä edes äänestettä. Miksi kunnan itsenäisyyden sijaan arvostetaan nyt suuruuden ekonomiaa?

– Kuntaliitokset tai suuruuden ekonomia eivät tietenkään ole isetarkoitus. Tavoitteeksi on otettava entistä toimintakykyisemmät kunnat, joissa palvelut pystytään turvaamaan kansalaisille myös pitkällä tähtäimellä. Paras-hanke ja myönnetty yhdistymisavustukset selittävät toki liitosten viimeaikaista runsautta, mutta monet liitokset ovat toisaalta olleet ikään kuin kypsymisvaiheessa. Nyt sitten tulivat riittävät kannusteet ja porkkanarahat. Myös väestön ikääntyminen alkaa täydellä voimalla vaikuttaa kuntasektoriin. Monessa kunnassa on tulevaisuuden haasteet tiedostaen koettu, että nykyisillä rakenteilla ei selvitä jatkosta, vaan yhdistymispäätös pitää tehdä tarpeeksi ajoissa.

Kaikilla kunnilla ei ole vahvaa tai muuten sopivaa naapuria, johon liittyä. Osa kunnista haluaisi pysyä itsenäisinä, vaikka taloudellinen tilanne saattaa olla heikko. Miten kunnissa tulisi toimia, jos olemassa on ainoastaan huonoja vaihtoehtoja?

– Jokaisessa kunnassa pitää tapauskohtaisesti miettiä, mikä on paras vaihtoehto. Saadaanko palvelut turvattua parhaiten yhteistyöllä vai yhdistymisellä? Toki omia toimintojakin pitää tarkastella kriittisellä silmällä. Onko palvelut järjestetty parhaalla mahdollisella ja tehokkaimmalla tavalla? Käytetäänkö uutta teknologiaa ja voidaanko sitä kautta löytää tuottavuus- ja tehostamishyötyjä?

Varsin monelle kunnalle liitos tuo helpotusta palvelujen järjestämiseen eli suuruuden ekonomia toimii. Kaikissa kunnissa näin ei kuitenkaan ole. Samanlaisia hyötyjä voidaan joissakin tapauksissa saada yhteistyöllä tai omien toimintojen

järjestämisellä uudella tavalla. Ylipäätään kuntaliitoksissa raha on kuitenkin hyvä konsultti. Kun huomataan, että omat voimavarat eivät riitä, tulee yhdistymisestä usein vaihtoehto.

Onko vaarana, että muutoksen tuloksena on monimuotoinen kuntajoukko: itsenäisyydestä kiinni pitävät kunnat, uudet suurkunnat ja väliinpuotoajiksi jäävät kunnat?

– Kuntakenttämehän on jo nyt tavattoman heterogeeninen: suomalaiset kunnat eivät ole kuin kaksi marjaa. On erikokoisia kaupunkeja ja kuntia, mutta myös sijainti määrää paljon. Esimerkiksi Lapissa kuntaliitos ei ole vaihtoehto, koska etäisyydet ovat siellä niin pitkiä. Sellaisille kunnille, jotka sijaintinsa takia ovat ikään kuin väliinpuotoajia, ei liitos tarjoa minkäänlaista helpotusta tilanteeseen eikä yhteistoiminnallakaan saavuteta riittäviä hyötyjä. Tällöin lähtökohtana tietenkin on, että valtiovalta turvaa valtionosuusjärjestelmän kautta peruspalvelut kaikille kansalaisille. Samalla kaikilta kunnilta kuitenkin edellytetään – myös näiltä väliinpuotoajakunnilta – että toiminnat on järjestetty järkevällä tavalla.

Puitelain tavoitteena on eheä kuntarakenne ja keskusten ympärille halutaan koota työssäkäyntialueen laajuisia kuntia. Hämeenlinnassa (Kalvola) ja Savonlinnassa (Savonranta) jouduttiin kuitenkin tekemään keinotekoisia käytäviä liitoksen toteuttamiseksi. Olisiko jokin toinen ratkaisu ollut parempi?

– Tällaiset ratkaisut johtuvat kuntajakolain tulkinnasta, joka on pysynyt hyvin pitkään samana. Pidän tätä perustulkintaa erittäin tarpeellisenä, jotta esimerkiksi Utsjoki ja Kauniainen eivät yhtäkkiä keksi liittyä yhteen. Voisihan siitä toki olla jotain hyötyäkin: kauniaislaiset voisivat saada hyvät kalastusoikeudet halvemmalla ja Utsjoen talous hyötyisi Kauniaisten hyvästä taloudellisesta tilanteesta.

Jotta kuitenkin vältettäisiin tällaiset keinotekoiset kuntaliitokset ja siten kuntakentän aivan käsittämätön pirstaloituminen on hyvä, että kuntajakolaissa on maantieteellistä eheyttä edellyttä-

viä säädöksiä. On myös sellaisia liitoksia, joissa yhteisen rajan vaatimus on johtanut vieläkin toimivamman kuntaliitoksen toteutumiseen. Väliin jäävä kunta on loppujen lopuksi tullut kuntaliitokseen mukaan: esimerkiksi Kokkolassa tapahtui näin.

Kuntajakolokia ollaan nyt uudistamassa ja siinä selvitetään myös tähän yhteisen rajan vaatimukseen liittyviä mahdollisia tulkinta- tai pykälämuutoksia. Asiaan saatetaan tehdä tietynlaisia vähäisiä lievennyksiä, jotka ikään kuin toimisivat juuri tällaisissa Hämeenlinna–Kalvola ja Savonlinna–Savonranta -tapauksissa. Näissähän on kyse selvästi samasta työssäkäyntialueesta. Pitää olla kuitenkin todella tarkka, ettei kuntakenttä tällaisen linjauksen kautta pirstaloituisi maantieteellisesti. Lain uudistamistarvetta arvioidaan, kunhan työryhmä saa työnsä päätökseen ja se luovuttaa esityksensä minulle. Korostan vielä, että kyse olisi lähinnä kaupunkiseuduista, joissa lievennystä yhteisen rajan vaatimukseen voisi harkita.

Kuntaliitoksissa keskustelua ja kiistelyä tulee lähinnä kunnan nimestä, teiden ja katujen nimien muuttamisesta sekä kunnan vaakunasta. Eikö pitäisi puhua kunnan tulevaisuuden haasteista eikä pohtia tavallaan toisarvoisia asioita?

– On toisaalta hyvin luonnollista puhua tämänäyttävistä asioista kuin mennä aivan kuntapalvelujen järjestämisen yksityiskohtiin. Vaakunoista ja nimistä on helppo kertoa omia mielipiteitään. Ne ovat symboleja, jotka ovat tietyllä tavalla ihmisille tärkeitä. Ennen kaikkea niistä on yksinkertaista ja helppoa puhua. Toki on syytä toivoa, että kaikissa kuntaliitoksissa pohdittaisiin asioita syvällisesti ja puhuttaisiin todellakin myös itse asioista eikä pelkästään näistä symbolitekijöistä.

Palvelujen turvaaminen maaseudulla on erittäin tärkeää. 1960- ja 1970-luvuilla tehtyjen kuntien yhdistymisten tuloksena palvelut ovat nimenomaan liitosalueilta hävinneet. Myös uusissa liitossopimuksissa saatetaan jopa erikseen sopia palvelujen heikentämisestä, esimerkiksi

kyläkoulujen lakkauttamisesta. Miten lähipalvelujen säilyminen uusien suurkuntien maaseutualueilla varmistetaan?

– Kun liitossopimuksissa sovitaan palvelujen järjestämisestä, pitää linjauksissa toki olla malttia ja järkeä. Pitää miettiä kokonaisuutta ja sitä, mikä on paras ja järkevin tapa järjestää palvelut. Lähipalvelujen turvaaminen kunnan kaikissa osissa olisi toki tärkeää, mutta asioiden priorisointi on aina jokaisen yksittäisen kunnan oma asia. Itse kannustan ja toivon, että kunnat tekevät sellaisia ratkaisuja, etteivät palvelut liitoksen jälkeen heikkene. Aina pitää kuitenkin esittää myös vastakysymys: mitä jos kuntaliitosta ei tehtäisi, mikä olisi silloin tiettyjen lähipalvelujen tulevaisuus? Eihän kyläkouluja lakkauteta kuntaliitosten takia vaan siksi, että alueella ei ole lapsia.

Esimerkiksi uuden Salon liitosalueiden koulukeittiöissä on monikuntaliitoksen jälkeen pitänyt toimia kaupungin mallin mukaisesti. Keittäjillä ei ole enää omaa päätösvaltaa. Omenoita ei saa enää hankkia koulun naapurista eikä elintarvikkeita paikallisilta kauppiailta, vaan kaikki tehdään keskitetysti kaupungin ohjesäännön mukaan. Eikö maaseutunäkökulmakin pitäisi ottaa huomioon?

– Tämä on erittäin hyvä viesti Salon kaupungin päättäjille: paikallisuuden ylläpitämiseen pitäisi nimenomaan kannustaa monissa tällaisissa yksityiskohdissakin. Nämä ovat kuitenkin ennen kaikkea kuntapäättäjien käsissä olevia asioita. Kuntien päättäjät voivat edistää paikallisuutta ja maaseudun elinvoimaa myös tätä kautta.

Kuntalaisten äänen kuuluminen päätöksenteossa huolettaa kuntaliitoksen jälkeen. Asukaslautakuntien merkitys on tavallisesti jäänyt vähäiseksi. Voisiko ministeriö ohjeistaa kuntia, jotta erityisille aluelautakunnille tulisi nykyistä enemmän päätös- ja budjettivaltaa?

– Kuntalaki on jo nyt hyvin väljä ja se mahdollistaa erilaiset käytännöt. Tavallaan kyse onkin enemmän siitä, miten paljon kunnan sisäl-

lä halutaan antaa päätösvaltaa ja budjettivaltaa tällaisille asukaslautakunnille. Lain mukaan se on hyvin pitkälle jo nyt mahdollista. Ei siis ehkä tarvitakaan lainsäädännön uudistamista, vaan kunnissa pitäisi rohkeasti miettiä erilaisia vaihtoehtoja.

Sinänsä on ollut hyvä huomata, että viime kunnallisvaaleissa liitosalueet saivat aika mukavasti äänensä kuuluviin. Liitosalueelta valittiin hyvin valtuutettuja ja heidän kauttaan ääni kuuluu. On tärkeää, että asukaslautakunnat tai kaupunginosalautakunnat – millä nimellä ne kutsuvatkin – otetaan kunnolla mukaan päätöksentekoon. Niistä ei pidä tulla turhakkeita eivätkä niiden jäsenet saa turhautua. Jokaisella kunnalla on loppujen lopuksi erittäin paljon omaa päätösvaltaa sen suhteen, minkälainen rooli näille lautakunnille annetaan.

Liitossopimukset ovat nykyisin voimassa ainostaan kolme vuotta. Asukaslautakunnat ja seurantaryhmät lopetetaan usein heti tämän

muutosvaiheen jälkeen. Kunnilla ei tunnu olevan halua vaikutusmahdollisuuksien antamiseen liitosalueille.

– On sinänsä ikävä huomio, että tämän tyyppistä paikallisuutta ja kunnan eri osa-alueiden ja kylien ääntä ei haluta kuunnella. Toki on myös mahdollista, että liitosalueiden äänen koetaan kuuluvan muun päätöksentekokoneiston kautta. Asukaslautakunnasta luopuminen ei siis välttämättä ole pelkkää haluttomuutta vaan koetaan, että lautakunnan toiminnasta ei sittenkään saada mitään erityistä lisäarvoa.

Kuntarakenteen muutoksen ohella myös palveluja järjestellään uudelleen. Puitelain edellyttämään 20 000 asukkaan väestöpohjaan etsitään joissakin kunnissa edelleen ratkaisumallia. Esimerkiksi varsinaissuomalainen 10 000 asukkaan Someron kaupunki haluaisi järjestää palvelut itse, koska yhteistoiminta Salon tai Forssan kanssa heikentäisi palvelutasoa.



Hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemi vastaa vuonna 2005 aloitetun kunta- ja palvelurakennemuutoksen etenemisestä.

– Tärkeintä on, että puitelaki kohtelee kaikkia kuntia samalla tavalla. Eri oikeuksia ei anneta muille kuin niille kunnille, jotka täyttävät puitelain määritelmien mukaisesti esimerkiksi pitkien etäisyyksien tai saaristoisuuden kriteerit. Joillekin yhteistoiminta-alueille on poikkeuslupa kyllä myönnetty: näitä alueita, jotka eivät täytä 20 000 asukkaan väestöpohjavaatimusta täytyä, on tällä hetkellä viisi. Näissäkin tapauksissa perusteet yleislinjasta poikkeamiselle ovat olleet tiukat eli ihan mille tahansa yhteistoimintajoukolle ei tätä erivapautta ole myönnetty.

Useimmiten erivapauden saaneilla kuntaryhmillä ei ole muita käytännön vaihtoehtoja ja naapurustossa. Yleensä tällaiset kunnat sijaitsevat maakuntien laidalla, mikä usein tarkoittaa vaihtoehtojen puuttumista. Poikkeavilla yhteistoiminta-alueilla ollaan lisäksi hyvin lähellä tätä 20 000 asukkaan väestöpohjaa ja muodostuva yhteistoiminta-alue on myös kokonaisuutena hyvä. Voidaan selvästi todeta, että alueesta muodostuu sellainen kokonaisuus, joka pystyy järjestämään palvelut hyvin.

Yksittäisille kunnille tämänkaltaisia erivapauksia ei todellakaan ole myönnetty eikä tulla myöntämään. Ainoastaan Sipoolle on myönnetty poikkeus tästä 20 000 asukkaan väestöpohjavaatimuksesta, mutta sielläkin raja tulee lähivuosina ylittymään. Siksi erivapaus voitiin kunnalle myöntää. Siitä, miten Someron ja muutamien muun kunnan kanssa menetellään, päätetään tosin lopullisesti selonteon yhteydessä. Mutta eikö Somerollakin kuitenkin jo viritellä yhteistyötä Salon kanssa?

Salosta on viestitetty, että yhteistoiminta-alueeseen siirtyminen lakkauttaa Somerolta tietyt lähipalvelut: esimerkiksi omasta röntgenistä jouduttaisiin luopumaan. Kuntalaiset ovat tämänhetkiseen tilanteeseen tyytyväisiä ja uudessa mallissa asiointimatkat pitenisivät selvästi. Ei kai tämä ole lain tarkoitus?

– Voi tietenkin kysyä, miten kauan Somerokaan pystyisi pitämään yksin röntgeniä yllä. Tapauskohtaisesti kuitenkin selvitetään, miten monessa kunnassa tilanne on vielä avoin ja

miten asia ratkaistaan. On myös selvää, ettei mitään isomman kunnan tai kaupungin sanelupoliittikkaa tietenkään hyväksytä: jokaisen kunnan on pystyttävä olemaan tasavertainen neuvottelukumppani. Joillakin kunnilla saattaa nimittäin olla käytännössä ainoastaan yksi vaihtoehto, kenen kanssa yhteistoiminta-alue muodostetaan.

Kunta-asiat on tämän hallituksen aikana keskitetty valtiovarainministeriöön. Miten muutos on onnistunut? Entä millaista yhteistyötä eri ministeriöiden välillä tehdään maaseutunäkökulman huomioon ottamiseksi kuntien ja alueiden kehittämisessä?

– Kokemukset tästä siirrosta ovat olleet erittäin myönteisiä. Tehty muutos oli järkevä ja tähän kokonaisuuteen liittyy myös aluekehittämisen asioiden siirtyminen samassa yhteydessä työ- ja elinkeinoministeriöön. Koen, että hallinnon näkökulmasta muutos selkiytti tilannetta aikaisempaan nähden. On kuitenkin selvää, että aika monessa ministeriössä tehdään kuntia koskevaa lainsäädäntöä. Se on toki ollut arkipäivää aina: työtä tehdään niin sosiaali- ja terveysministeriössä, opetusministeriössä kuin myös työ- ja elinkeinoministeriössä.

Kuntien ja alueiden kehittämisessä on tärkeintä varmistaa hyvä koordinaatio eri toimijoiden välillä. Koen, että nykyinen mallimme toimii hyvin. On peruspalveluohjelmat ja peruspalvelubudjetit sekä yhteistyö Kuntaliiton kanssa ja ministeriöiden kesken – myös HALKE eli hallinnon ja aluekehittämisen ministerityöryhmä toimii tällaisena koordinaatioelimenä. Aina pitää olla kuitenkin ikään kuin tuntosarvet herkkänä, jotta pystytään kaikenlaisten kuntien asioita ajamaan.

HAASTATTELU  
KARI LEINAMO

KUVAT  
LEHTIKUVA OY /  
VALTIONEUVOSTON KANSLIA