

# **Kohti uuden sukupolven kuntien ja maakuntien liittoa**

KM-selvitystyö 2017

Andersson Markku, Jern Olav, Sandberg Siv

## Sisällys

Aluksi .....	3
LUKU 1 Selvitysryhmän asettaminen ja toimeksianto per 4.11.2016 .....	3
LUKU 2 Edessä Suomen suurin julkisen sektorin tehtävien ja vastuiden uusjako.....	4
2.1 Tulevaisuuden maakunta ja keskeiset tehtävät.....	4
2.2 Tulevaisuuden kunta ja keskeiset tehtävät.....	4
2.3 Kuntien ja maakuntien taloudelliset ja rahoitukselliset edellytykset uudistuksen jälkeen .....	5
2.4 Elinvoima-elinkeinopolitiikka-työllisyyden hoito nousevat keskiöön – suuret kaupungit/keskuskaupungit.....	5
2.5 Kasvupalvelujen järjestäminen .....	6
2.6 Merkittävä Kuntatyönantajaa (KT) koskeva muutos.....	7
2.7 Myös Keva suuren muutoksen sisällä .....	8
2.8 Varainhankinnan näkökulma .....	8
LUKU 3 KUNTALIITTO .....	9
3.1 Taustaa ja historiaa .....	9
3.2 Suomen Kuntaliitto tänään.....	9
3.3 Kuntaliiton sisäinen muutostyö .....	11
3.4 Maakuntatason toimijoiden asema nykyisessä kuntaliitossa.....	12
LUKU 4. Kuntien ja alueiden edunvalvonnan järjestäminen ja sen kehitys muissa maissa järjestäminen ja sen kehitys muissa maissa.....	14
4.1 Norja.....	15
4.2 Ruotsi.....	16
4.3 Tanska .....	17
LUKU 5. Yksi vai kaksi liittoa? .....	20
5.1 Haastatteluissa esille tulleet näkemykset .....	20
5.2 Yksi liitto: Mallin tarkastelua.....	21
5.3 Kaksi liittoa: Mallin tarkastelua.....	24
LUKU 6. Alustava tiekartta: ”Uuden sukupolven kuntien ja maakuntien liitto” .....	26
LUKU 7 Selvitystyön yhteenveto ja toimenpide-ehdotuksia.....	28

## Aluksi

Pääministeri Juha Sipilän ”hallituksen linjaus maakunnille siirrettävistä tehtävistä” alkaa linjauksella:

*”Hallitus on sopinut perustuslaissa 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuille itsehallintoalueille – maakunnille – osoitettavista tehtävistä (nk. ’maakuntahallinnon ja valtion aluehallinnon yhteensovitus päätös, hallitusohjelma’ s. 30). Ratkaisu toteuttaa hallituksen 7.11.2015 antamat linjaukset sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ja itsehallintoalueiden perustamisen jatkovalmistelusta ja itsehallintoalueiden aluejaosta.*

*Maakuntien tehtävien perustana on alla kuvatun mukaisesti ’1.1.2019 alkaen työnjako kunnan, maakunnan ja valtion välillä’.*

*Tulevaisuuden työnjaossa:*

- *Kunnat ovat paikallisen osallistumisen, demokratian, sivistyksen ja elinvoiman yhteisöjä.*
- *Maakunnat vastaavat sosiaali- ja terveydenhuollosta, pelastustoimesta, ympäristöterveydenhuollosta, alueellisista kehittämistehtävistä ja elinkeinojen edistämisen tehtävistä, alueiden käytön ohjeistuksesta ja suunnittelusta sekä maakunnallisen identiteetin ja kulttuurin edistämisestä sekä maakunnille lain perusteella annettavista muista alueellisista palveluista.*
- *Valtio vastaa oikeusvaltion ylläpitämisestä ja kehittämisestä, perusoikeuksien turvaamisesta ja arvioinnista sekä turvallisuustehtävistä samoin kuin kansainvälisistä ja valtakunnallisista tehtävistä ja yhdenvertaisuuden ja yleisen edun valvonnasta.”*

## LUKU 1 Selvitysryhmän asettaminen ja toimeksianto per 4.11.2016

Kuntaliitto asetti 4.11.2016 selvitysryhmän (kaupunkineuvos Markku Andersson, pj., maakuntaneuvos Olav Jern ja tutkija Siv Sandberg), jonka tehtäväksi annettiin kartoittaa kuntien ja maakuntien tulevaisuutta järjestönäkökulmasta.

Ryhmä kartoittaa Kuntaliiton jäsenten, kumppaneiden ja keskeisten sidosryhmien näkemyksiä siitä, millä tavalla kuntien ja maakuntien edunvalvonta, kehittäminen ja asiantuntijapalvelut tulisi järjestää maakuntauudistuksen toteuduttua.

Tavoitteena on käydä läpi kansainvälisiä – erityisesti pohjoismaisia – kuntien ja itsehallinnollisten alueellisten toimijoiden valtakunnallisia järjestäytymismuotoja edunvalvonnassa ja muissa asioissa.

Selvityksen pohjalta hahmotellaan alustava tiekartta Suomeen soveltuvasta mallista kuntien ja maakuntien järjestölliseksi tulevaisuudeksi.

Selvitystyön taustalla on Kuntaliiton strategia vuosille 2017-2021, jonka Kuntaliiton valtuusto on hyväksynyt 24.11.2016. Selvitystyö valmistuu helmikuun 2017 loppuun mennessä.

## LUKU 2 Edessä Suomen suurin julkisen sektorin tehtävien ja vastuiden uusjako

Pelkistetysti voi uudistuksen kiteyttää siten, että sote- ja maakuntauudistus sisältää sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistamisen että aluehallintouudistuksen.

### 2.1 Tulevaisuuden maakunta ja keskeiset tehtävät

Nyt muodostettavat maakunnat ovat itsehallinnollisia toimijoita, joiden päätöksenteko perustuu omiin suoriin vaaleihin. Kunnat eivät siis käytä valtaa maakunnissa, mutta maakunnat eivät myöskään ole valtion hallintoa. - Itsehallinnollisuus onkin verotusoikeuden puuttumisesta johtuen maakuntauudistuksen ehkä suurimpia ongelmakohtia.

Maamme hallituksen 5.4.2016 tekemän linjauksen mukaan maakunnat (18) vastaavat

- . sosiaali- ja terveydenhuollosta
- . pelastustoimesta
- . ympäristöterveydenhuollosta
- . alueellisista kehittämistehtävistä ja elinkeinojen edistämisen tehtävistä
- . alueiden käytön ohjauksesta ja suunnittelusta.
- . maakunnallisen identiteetin ja kulttuurin edistämisestä.

Lisäksi maakunnat vastaavat maakunnalle lain perusteella annettavista muista alueellisista palveluista. Maakuntauudistus muuttaa siten laajasti hallintoa ja toimintatapoja. Sen myötä maakuntien liittojen tehtävät, pääosa ELY-keskusten tehtävistä sekä TE-palvelun tehtävät siirtyvät vuoden 2019 alusta uusien maakuntien järjestämisvastuulle

Maakuntien tehtävien perustana on selkeä työnjako kunnan, maakunnan ja valtion välillä.

### 2.2 Tulevaisuuden kunta ja keskeiset tehtävät

Tulevaisuuden kunnan (295 Manner-Suomessa ja 16 Ahvenanmaalla) perustehtävänä on edistää kuntalaisten hyvinvointia, yhteisöllisyyttä ja alueen elinvoimaa.

Kunnat vastaavat tulevaisuudessa 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. Tulevaisuudessa maakunnat vastaavat sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista.

Tulevaisuuden kunnalla on ainakin seitsemän erilaista roolia:

1. Sivistysrooli
2. Hyvinvointirooli
3. Osallisuus- ja yhteisörooli
4. Elinkeino, elinvoima- ja työllisyysrooli
5. Elinympäristörooli
6. Itsehallintorooli
7. Kehittäjä- ja kumppanirooli

Omista vahvuuksistaan ponnistavat kunnat kirkastavat tulevaisuuden kunnan eri rooleja ja tekoja. Kunnat kehittävät yhdessä uudenlaisia johtamis-, kumppanuus-, vuorovaikutus- sekä verkostomalleja ja jakavat hyviä käytäntöjä toisilleen. Kunnat tarvitsevat tässä muutostilanteessa sparrausapua ja uutta tietoa ennakointi-, strategia- ja tulevaisuustyöhön sekä uusien luottamushenkilöiden

perehdyttämiseen.

Uudessa strategiassaan Kuntaliitto arvioi, että “kaupungistuminen megatrendinä jatkuu. Kaupungeissa asuu jo yli puolet maailman väestöstä ja arvioiden mukaan vuonna 2030 jo yli 70 %.

Suomessa kaupungistuminen on niin ikään voimakasta. Tällä hetkellä jo yli seitsemän kymmenestä (72 %) suomalaisista asuu 30 minuutin aikaetäisyydellä maakuntien keskuskaupungeista (Aro 2016). Suuret elinkeinojen rakennemuutokset ja tästä aiheutuva työmarkkinoiden turbulenssi korostavat kaupungistumista ja ohjaavat ihmisiä sijoittumaan alueille, joilla on työllistymisen mahdollisuuksia. Myös lisääntyvä maahanmuutto kiihdyttää kaupungistumista Suomessa.”

Tästä voi todennäköisenä päätelmänä pitää, että tulevaisuudessa kaupunkiseudut käyvät keskenään aiempaakin tiukempaa kilpailua osajista, asukkaista ja yrityksistä.

## **2.3 Kuntien ja maakuntien taloudelliset ja rahoitukselliset edellytykset uudistuksen jälkeen**

Kuntien ja maakuntien taloudelliset ja rahoitukselliset edellytykset uudistuksen jälkeen ovat paljolti vielä epävarmat ja ennakoimattomat. Lähtökohtaisesti kuntien vastuulle jäävien palveluiden rahoitus säilyy laskennallisesti uudistusta edeltäneen tilanteen mukaisina. Uudistuksella arvioidaan kuitenkin olevan erilainen vaikutus pienelle vs. suurelle kunnalle ja tulorahoituksella vs. velalla investoineelle kunnalle. Nämä ovat kuitenkin vain eräitä esimerkkejä kuntien tulevista taloudellis-toiminnallisista haasteista ja epävarmuustekijöistä.

Kuntien ja maakuntien tulorahoituksessa tulee uudistuksen myötä tapahtumaan merkittäviäkin muutoksia suhteessa oleviin tehtäviin. Kuntaliiton asiantuntijoiden mukaan uhkana on, että yksittäisiä kuntia joutuu suurten taloudellisten ongelmien eteen heikentyneen tulorahoituksensa vuoksi.

Esimerkiksi kuntien valtuonosuusjärjestelmästä on tulossa niiden kannalta hyvin vaikeasti hahmotettava ja ennakoitava. Uudesta valtuonosuusjärjestelmästä kunnilla ei vielä edes ole olemassa täsmällistä tietoa suunnittelunsa perustaksi.

Tulevat omaisuusjärjestelyt ovat vielä epäselvät. Omaisuusjärjestelyillä ei saisi vaarantaa kuntien mahdollisuuksia vastata niille jäävien palvelujen järjestämisestä ja rahoittamisesta. Kuntien siirtyviin kiinteistöihin, maapohjiin ja niiden vuokrien perusteisiin on myös olemassa runsaasti epävarmuustekijöitä.

Maakunnilla ei tule olemaan verotusoikeutta. Tämä tekee maakuntien asemasta ja taloudellisista mahdollisuuksista erikoisen. Maakuntien tiukat alijäämän kattamisvelvoitteet ja toisaalta maakuntien arviointimenettelyn kriteerit luovat epävarmuutta. Maakunnilla tulee olemaan vain rajoitettu mahdollisuus ottaa lainaa. Maakunnat ovat myös kooltaan, taloudelliselta toimeliaisuudeltaan ja tulevaisuusodotteiltaan kovin erilaisia, mitä tuskin helpottaa tuleva tiukka valtionohjaus.

## **2.4 Elinvoima-elinkeinopolitiikka-työllisyyden hoito nousevat keskiöön – suuret kaupungit/keskuskaupungit**

Itsehallinnollisuuden sekä edunvalvonnan näkökulmasta tarkastellen rahoituksella/veronkanto-oikeudella on iso merkitys. Maakuntauudistuksen toteuduttua kunnille jää verotusoikeus (valtion määräämin rajoituksin), mutta maakuntien rahoitus pääsääntöisesti tulee valtion budjettivaroista erikseen määritetyllä tavalla. Maakuntien itsehallinnollisuuden näkökulmasta verotusoikeuden puuttuminen saattaa osoittautua ongelmalliseksi ja uudistusprosessin etenemisen vaiheissa myös nousta julkiseen keskusteluun, jopa vaatimuksiksi maakuntien suoran verotuksen oikeudesta.

Maakunta on jatkossa maakuntaliiton sijasta laissa tarkoitettu yleinen aluekehitysviranomainen ja vastaa siten alueiden kehittämistä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetussa laissa aluekehitysviranomaiselle ja maakunnan liitolle säädetyt sekä ELY-keskukselle säädetyt aluekehittämisen tehtävät.

Jo tähän mennessä julkisuudessa käydyin keskustelun ja saadun palautteen perusteella voi ennakoida syntyvän keskustelua rooli- ja vastuunjaosta kuntien ja erityisesti suurten kaupunkien/keskuskaupunkien sekä maakuntien välillä elinvoimapolitiikan, elinkeinopolitiikan sekä työllisyyden hoidon roolitusta, rahoitusta ja vastuunjako koskien.

On varmasti eri tavoin perusteltua ja eduksi, että suurten kaupunkien/maakuntien keskuskaupunkien muista kunnista ja maakunnasta poikkeava erityinen asema ja rooli tunnustetaan ja otetaan huomioon annettavassa normituksessa ja lainsäädännössä.

On myös syytä varautua siihen, että ns. suurilta kaupungeilta/keskuskaupungeilta voi tulla ehdotuksia/vaatimuksia siitä, että ne voisivat toimia myös ns. kaupunki- tai aluekuntina, jolloin ne voisivat vastata nykyisten tehtäviensä (pl. sote-palvelut) lisäksi kokonaan tai osaksi maakuntahallinnon ja valtion aluehallintotehtävistä, kuten MAL (maankäyttö, asuminen, liikenne), innovaatio- ja korkeakoulupolitiikka, elinvoimapolitiikka (laajasti ottaen), työllisyyden edistäminen, joukkoliikenne, sosiaalinen eheys ja alueen yleinen kehittäminen.

On tärkeitä ja kokonaisuuden edun mukaista, että kaikki maakunnat ja kunnat/(keskus)kaupungit sekä ns. suuret kaupungit ovat motivoituneita käynnissä olevaan uudistusprosessiin. Kokeilujen ja vapausasteiden myöntämisten kautta voitaisiin saada myös tulevia uudistuksia hyödyttävää tietoa.

Elinkeinopolitiikan/elinvoimapolitiikan kehittämisalustana voisivat hyvin toimia nykyiset kehittämissyhtiöt, joiden verkosto on maakunnallisesti ja kaupunkiseutuisesti hyvin kattava. Kuntien määräysvallassa olevien kehittämissyhtiöiden toiminnallista roolia voisi vahvistaa ja selkeyttää suhteessa muihin toimijoihin määrittelemällä kehittämissyhtiöiden asema osana julkisin varoin rahoitettua kansallista elinkeinopoliittista kokonaisuutta.

Vuonna 2015 lähes kaikki suomalaiset kunnat olivat omistajina mukana jossakin seudullisessa kehittämissyhtiössä. Näissä kuntien omistamissa kehittämissyhtiöissä yrityskehittämisen parissa työskenteli yli 1000 korkean tason ammattilaista. Yhtiöiden koko vaihteli 5 – 50 työntekijän välillä. Huomattavaa on kehittämissyhtiöiden toiminnan suuri kattavuus, sillä niiden palveluja asiakkaina käytti noin 35 000 yritystä ja kunnat omistajina puolestaan rahoittivat näitä yhtiöitä keskimäärin 25 euroa/asukas.

Maakunnat voisivat hyvin liittyä mukaan kehitysyhtiöiden verkostoon ja suoraan omistamiseen sekä sen myötä käytännön kehittämistoimintaan.

## 2.5 Kasvupalvelujen järjestäminen

Maakuntauudistuksen yhteydessä toteutettava kasvupalvelu-uudistus uudistaa Tem:n alaisen hallinnon yrittäjyys- ja työllisyyspalveluja. Uudistuksen keskeinen tavoite on järjestämisen ja tuottamisen erottaminen toisistaan. Lakiehdotuksen mukaan maakunnat toimivat maakunnallisten kasvupalveluiden järjestäjinä ja palveluiden tuotanto hoidetaan mahdollisimman laajasti markkinoilla toimivien yritysten toimesta.

Esitetystä kasvupalvelumallista lähtökohtana on, että asiakkaat osaavat hyödyntää kasvupalveluja omissa kehittämishankkeissaan. Kokemukset ovat kuitenkin osoittaneet, että näin ei aina ole. On tavallista, että pk-yritykset hakevat kehittämishankkeissaan kuntien ja niiden omistamien

kehittämissyhtiöiden neuvontaa, jossa he saavat tukea hankkeensa valmistelussa sekä asiantuntija- ja rahoituspalveluiden hyödyntämisessä. Tämä rooli tulee jatkossa korostumaan uudessa markkinatarjontaan perustuvassa kasvupalvelumallissa.

Olisi luontevaa, että maakunnat paikkaisivat vetäytymistään yritysrajoituksesta resursoimalla kuntaomisteisten kehittämissyhtiöiden toimintaa tässä tehtävässä. Ohjaustehtävä sopisi hyvin toimijalle, joka ei ole mukana markkinoilla tuottamassa palveluja ja on näin ollen tuottajista riippumaton.

Voidaan arvioida, että olisi perusteltua etua, jos maakunta olisi mukana resursoimassa tätä kehittämissyhtiöiden välittäjätehtävää kasvu- ja yksityisiin palveluihin.

Tämä voisi tapahtua myös maakuntien ja kuntien keskinäisiin sopimuksiin pohjautuen ja mahdollinen maakunnan omistus kehitysyhtiössä jäisi päätettäväksi tapauskohtaisesti.

”Suomalainen kehitysyhtiö 2020” – valmistelu syytä käynnistää ripeästi.

Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM raportti 39/2015: Kehittämissyhtiö – toimiva innovaatio. Seudullisten kehittämissyhtiöiden rooli työ- ja elinkeinopolitiikan edistämässä) selvityksen tuloksia ja elinkeinopoliittista kehittämistä koskevia ajatuksia ja periaatteita voisi olla paikallaan pilotoida nyt, kun uudistamisen elinkeinopoliittiset haasteet ovat kunnilla, seuduilla ja maakunnilla edessään. Suomen Kuntaliittoa organisatorisesti lähellä oleva Suomen Elinkeino- ja Kehitysyhtiöt ry, SEKES voisi hyvin toimia jo valmiina organisaationa ja alustana.

SEKES:in jäsenomistajia ovat mm. useimmat kuntaomisteiset kehittämissyhtiöt sekä Kuntaliitto ja Suomen Yrittäjät.

## 2.6 Merkittävä Kuntatyönantajaa (KT) koskeva muutos

### Laki kuntien ja maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä (KT-laki)

Kunnallisen työmarkkinalaitoksen asema tulee muuttumaan merkittävästi 1.7.2017 lukien. Muutos liittyy vireillä olevaan Sote- ja maakuntauudistukseen, jossa nykyisten KT:n edustamien työnantajien henkilöstöstä (n. 420 000) noin 210 000 siirtyy uusien työnantajayksiköiden palvelukseen.

Uusien työnantajayksiköiden työnantajaedunvalvonta (kunta ja kuntayhtymien lisäksi) esitetään säädettäväksi kuntien ja maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä annettavalla lailla, joka annetaan eduskunnalle samassa yhteydessä kuin Sote- ja maakuntauudistusta koskevat lait. Kunnallisen työmarkkinalaitoksen nimi tulisi KT:lain mukaan olemaan Kunta- ja maakuntatyönantajat KT (KT).

KT- laki koskisi kuntien ja kuntayhtymien lisäksi maakuntalaissa tarkoitettujen maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestämistä. Kunnat, kuntayhtymät ja maakunnat olisivat esityksen mukaan KT:n jäseniä suoraan lain nojalla. Kuntien ja kuntayhtymien osalta edunvalvonnan järjestämisessä ei tapahtuisi muutosta nykyiseen verrattuna.

Huomattavaa on, että KT ei enää lainmuutoksen jälkeen ole osa Suomen Kuntaliitto ry:tä, vaan itsenäinen julkisoikeudellinen yhteisö.

Kunta- ja maakuntatyönantajien, KT uusi itsenäisyyttä korostava organisointi on selvä. Muutoksella siis korostetaan KT:n itsenäistä asemaa jäsenyhteisöjensä edunvalvojana. Jatkossakin KT voi tehdä yhteistyötä muun ohessa Suomen Kuntaliitto ry:n kanssa normaalien sopimusjärjestelyjen kautta.

KT edustaa KT-lain mukaan työnantajajärjestönä myös kunta- ja maakuntakonserniin kuuluvia yksityisoikeudellisia yhteisöjä. KT:n jäsenyhteisöksi voisi liittyä samanlainen yhteisö, joka julkisten alojen eläkelain mukaan voi liittyä KEVA:n jäsenyhteisöksi. Jäsenyhteisöksi liittyminen olisi ko.

yhteisöjen osalta vapaaehtoista.

KT:n päätöksenteon organisointi muuttuu merkittävästi päätöksentekuelinten osalta. Päätöksenteko jakautuu kahdelle tasolle, jossa ylimpänä elimenä on hallitus. Eri jäsenyhteisöryhmien päätöksenteon itsenäisyyden varmistamiseksi KT:ssä olisi kutakin jäsenyhteisöryhmää edustava jaosto: kuntajaosto, maakuntajaosto ja yritysjaosto.

KT:n jäsenyhteisöinä ovat kaikki kunnat ja kuntayhtymät sekä maakunnat ja lisäksi mahdollisesti yksityisoikeudellisia yhteisöjä.

Kunta- ja maakuntatyönantajat KT aloittaa toimintansa heinäkuun alusta 2017 eli samasta ajankohdasta kuin maakuntien väliaikaishallinto. Se voi siis toimia maakuntasektorin puolesta ennakkollisesti. Kunta- ja maakuntatyönantajat tulee heti perustamisestaan kuntasektorin työnantajaedunvalvojaksi.

## 2.7 Myös Keva suuren muutoksen sisällä

Maakuntauudistus toteutuessaan muuttaa myös Kevan asiakasrakennetta, rahoituspohjaa ja hallintoa merkittäväällä tavalla.

Keva irtaantuu historiastaan ja muuttuu enemmän julkisten eläkkeiden rahoituksen suunnittelusta vastaavaksi ja toimeenpanijaksi, ja kuten ns. Keva-lain perusteluissa lukee Keva ei ole enää jatkossa kiinteä osa kuntataloutta ja -politiikkaa, vaan yhä lähempänä referensseiltään muita työeläkealan toimijoita.

Kunnat eivät enää itsenäisesti päättää eläkkeiden rahoituksesta, vaan hallitus esittää ja VM vahvistaa eläkemaksutason, ja valtuuskunta, jatkossa valtuutetut, muuttuu enemmän hallituksen toimintaa valvovaksi tahoksi. Tähän liittyy myös pariteettiperiaatteen toteutuminen eli itsenäistyvä KT saa edustuksensa Kevan hallintoon ja siten työmarkkinaosapuolten "valta" eläkkeissä toteutuu myös Kevassa.

Kuntien työntekijöiden ja Kevan vakuutettujen siirtyminen suuressa määrin maakuntien yhtiöiden palvelukseen valinnanvapauden toteutuessa voimistaa jo nyt usein esillä olevaa kysymystä siitä, miksi kuntien yhtiöt saavat valita Kevan eläkevakuuttajaksi eikä kilpailutusta ole. Jatkossa asialla on huomattavasti suurempi merkitys. Paine Kevan aseman selvittämiseen on kasvanut ja siksi työryhmä aloittanee jo kevään aikana selvittämään Kevan asemaa ja mahdollisuutta työeläkejärjestelmien (TyEL ja KuEL) yhdistämiseen.

Kaikissa ratkaisuissa tulisi ottaa huomioon, että kyky julkisten eläkkeiden rahoitukseen tulee turvata.

## 2.8 Varainhankinnan näkökulma

Kuntien ja maakuntien tuleva varainhankinta on yksi uudistuksen kulmakivistä. Kuntarahoituksen näkökulma uudistukseen on, että kuntien yhteinen varainhankintajärjestelmä ja edunvalvontaorganisaatiot tulisi säilyttää pääpiirteissään nykyisenkaltaisina ja maakunnat pitää osana suunniteltua paikallis- ja aluehallintoa. Tämä puolestaan edellyttää Kuntarahoituksen mukaan toimijoiden itsehallinnollista asemaa, omaa taloudenpitoa ja toimimista muun paikallis- ja aluehallinnon mukana yhteisessä edunvalvonnassa.



## LUKU 3 KUNTALIITTO

### 3.1 Taustaa ja historiaa

Selvityksen perustana ovat Suomen hallituksen linjaukset ”maakunnille siirrettävistä tehtävistä” meneillään olevan hallituskauden aikana. Siksi on aivan olennaisen tärkeitä, kun uudistuksia Kuntaliiton organisaatioon ja toimintamalleihin tehdään, niin ne toteuttavat paitsi toimintaympäristön vaatimia muutoksia niin myös pitävät organisaation tiiviisti haasteellisen edunvalvontatehtävän vaatimassa iskussa.

Kuntaliiton organisaatiota ei suinkaan nyt olla ensi kertaa uudistamassa, vaan ympäröivän yhteiskunnan ja/tai kuntia koskevan lainsäädännön muutokset ovat edellyttäneet historian eri vaiheissa jo useaa reagointia ja toiminnallista uudistumista.

Kuntien välisen yhteistyön edistämiseksi ja kuntien valtakunnallista etua valvomaan perustettiin keskusjärjestöjä jo 1900-luvun alkupuolella. Kaupunkien ja kauppaloitten edunvalvojaksi perustettiin Kunnallinen keskustoimisto 1912, ja toiminnan vakinaistuttua 1917 se sai nimekseen Suomen Kaupunkiliitto.

Maalaiskunnilta vastaava keskusjärjestö kuitenkin pitkään puuttui, ja kuntien edustajat tiedustelivat Pellervo-Seuralta ohjeita ja neuvoja mm. useissa lainopillisissa ja taloudellisissa kysymyksissä. Pellervon aloitteesta perustettiin vuonna 1921 suomenkielisten maalaiskuntien edunvalvojaksi Maalaiskuntien liitto, joka sai rinnalleen 1926 ruotsinkielisten Finlands Svenska Landskommuners Förbundin. Kaksikieliset maalaiskunnat kuuluivat jompaankumpaan edellä mainituista liitoista.

Maalaiskuntien liitot muuttivat nimiään, kun monissa maalaiskunnissa elinkeinorakenne muuttui, eikä ”maalaiskunta”-nimitys vastannut enää kunnan luonnetta tai tulevaisuuskuvaa. Suomenkielisten kuntien liitto sai nimekseen Suomen Kunnallisliitto vuonna 1969 ja ruotsinkielisten kuntien liitto Finlands Svenska Kommunförbund 1970.

Kuntien edunvalvonnan, palvelujen ja kehittämistoiminnan tehostamiseksi em. kuntien keskusjärjestöt sekä Kunnallinen työmarkkinalaitos, Sairaaliitto, Suomen Ammattioppilaitosten liitto ja Suomen maakuntien liitto päättivät fuusioitua **Suomen Kuntaliitoksi**.

### 3.2 Suomen Kuntaliitto tänään

Uusi kunta-alan keskusjärjestö Suomen Kuntaliitto aloitti toimintansa kesäkuussa 1993. Kuntaliiton toiminnassa ovat mukana kuntien lisäksi maakuntien liitot, sairaanhoitopiirit ja muut kuntayhtymät. Liitto pyrkii edistämään kuntien ja kuntayhtymien toimintaedellytyksiä, yhteistyötä ja elinvoimaa, ja se toimii edeltäjiensä tavoin kuntien edunvalvojana.

Suomen Kuntaliitto on toimintamääritteensä mukaisesti maamme kaikkien kuntien ja kaupunkien kaksikielinen edunvalvonta-, palvelu- ja kehittämisjärjestö. Kuntaliiton tärkeimmät tehtävät ovat kuntien ja koko kunta-alan edunvalvonta, palvelutoiminta ja kehittäminen.

Liiton toimintaa ohjaavat 76-jäseninen valtuusto, joka valitaan joka neljäs vuosi kunnallisvaalien jälkeen kokoontuvilla kuntapäivillä ja 15-jäseninen hallitus. Valtuusto valitsee hallituksen. – Lisäksi hallituksen asioiden valmistelevana elimenä toimii 6-jäseninen työvaliokunta.

Toimialapohjaiset palvelualueet ovat sosiaali- ja terveys, opetus ja kulttuuri sekä alueet ja yhdyskunnat. Muut palvelualueet ovat lakiasiat, kuntatalous, kuntatyönantajatoiminta (Kunnallinen

työmarkkinalaitos, KT), ruotsinkieliset ja kansainväliset asiat, tietoyhteiskunta, tutkimus- ja kehitystoiminta, tilastotoiminta ja viestintä.

Kuntaliitossa työskentelee noin 230 henkilöä pääosin asiantuntijatehtävissä. Kuntaliitto muodostaa konsernin, jonka liiketoimintaa harjoittavia yhtiöitä vuonna 2016 olivat KL-Kuntahankinnat Oy, KL-Kustannus Oy, FCG Finnish Consulting Group Oy, Kuntaliitto Palvelut Oy sekä Kuntatalo Oy.

Kuntaliiton sääntöjen mukaiset toimielimet on määritelty seuraavasti

*”Yhdistyksen toimielimet ovat:*

1. *valtuuskunta*
2. *hallitus*
3. *vaalilautakunta*
4. *vaalipiirikohtaiset kuntapäivät*
5. *Kunnallisen työmarkkinalaitoksen valtuuskunta, josta säädetään työmarkkinalaitoksesta annetussa laissa (vanha laki 254/1993) ja*
6. *ruotsinkielinen neuvottelukunta sekä*
7. *pienten kuntien neuvottelukunta”*

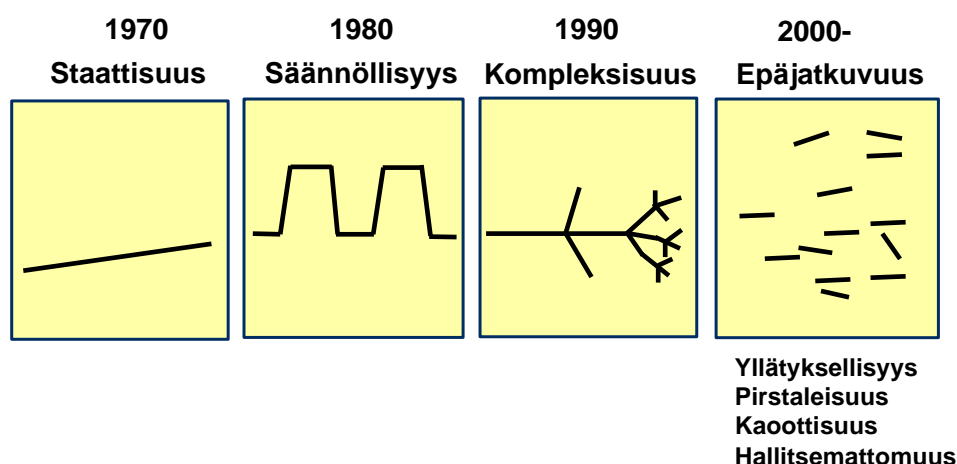
Nykyinen yhden liiton malli on yleisesti nähty ja koettu kokoavaksi, hyväksi ja tulokselliseksi edunvalvonnan ja intressien edistämisen malliksi. Kulumassa olevan talvikauden aikana Kuntaliitto on ulkopuolisissa arvioissa jopa nähty suomalaisten edunvalvontayhteisöjen ykkösvaikuttajaksi.

Kuntaliitto on tuoreessa strategiassaan kuvannut edessä olevien tehtävien ja vastuiden uusjaon tulevaisuuden kuntien, maakuntien ja valtion osalta Suomen julkisen sektorin tehtävien ja vastuiden uusjaoksi turbulenssissa toimintaympäristössä.

Sen mukaan kompleksisuus lisääntyy ja siirtyminen lineaarisesta maailmasta kohti epäjatkuvuuksien maailmaa, lienee tulevaisuuden realismia. FT, henkilöstöjohtamisen konsultti Pentti Sydänmaanlakan (2014) pohtimalle tulevaisuuden johtamiskuvalle on tunnusomaista ”yllätyksellisyys, pirstaleisuus, kaoottisuus ja hallitsemattomuus”. – Tämä tulevaisuuskuva on realismia myös uuden edunvalvonta-asetelman pohdinnassa ja tulevissa järjestörakenteissa!

Näin on kehitystä myös ennakoitu Kuntaliitton strategiakuvassa (alla):

## Toimintaympäristön muutosvoimakkuuden kasvu johtamisen näkökulmasta



Lähde: Pentti Sydänmaanlakka (2014). *Tulevaisuuden johtaminen 2020.*



Kuntaliitto on uudessa strategiassaan paneutunut vahvasti tulevaan muutokseen: *"Muutokset liiton organisaatiokulttuuriin, organisaatorakenteeseen ja toimintaprosesseihin (nykyisen liiton näkökulmasta, mutta erityisesti kun valmistelemme KM:ää)."*

Toimintaympäristön muutos on ollut todella suuri vuoden 1993 Kuntaliiton organisoitumisesta ja rakenteellisesta kehittymisestä. Mahdollisen uuden KM-liiton rakentuminen edellyttää uutta organisaatiota rakennettaessa vahvaa järjestöllistä uusiutumista sekä kokonaan uudenlaista organisoitumisen ajattelua ja toiminnallisen epäjatkuvuuden tunnusmerkkien tunnistamista. Olennaisinta ei ole vain, miltä uusi organisaatio näyttää, vaan miten se sitouttaa ja vakuuttaa uusiutuvan yhdistyksen jäsenet sekä kaikki eri toimijat ja eri yhteistyötahot. Epäjatkuvuus on edessä, kun uutta rakennetaan.

### 3.3 Kuntaliiton sisäinen muutostyö

Kuntaliiton valmistelussa keskeisiä esille nostettuja kysymyksiä ovat olleet mm.:

- Vallan- ja vastuunjako mahdollisessa uudessa KM-liitossa;
- Hallintorakenne (ml. luottamushenkilöhallinto)?
- Jäsenmaksuperusteet
- Onko jotain, josta voidaan luopua, mitä tulisi vahvistaa, mitä kokonaan uutta osaamista tarvitaan?
- Kuinka nähdään Kuntaliiton nykyosaamiset suhteessa kuntien ja maakuntien yhteisen järjestön osaamistarpeisiin?
- Millaista johtamista mahdollisen KM-liiton toiminta edellyttää?
- Millainen organisaatorakenne tarvitaan?
- Miten ydinprosessit poikkeavat nykyisistä (edunvalvonta, kehittäminen, asiantuntijapalvelut), mitkä ovat niiden kriittiset muutostarpeet?
- Mitä muita keskeisiä kysymyksiä on syytä jo ennakkoon asettaa?

- Maakuntien vuosittaiset rahoitusneuvottelut?
- Maakunta kumppanina –ajattelu (sopimusten, kustannusten ja asiakkuuksien hallinta)
- Ennakointi, elinvoiman vahvistaminen.
- Osallistaminen ja lähidemokratia.
- Maakunnille ja isoille kaupungeille yhteyshenkilöt / key account managerit.
- Voiko olla esim. alueellisia asiakaspäälliköitä?
- Onko kaikkien KM-liiton työntekijöiden työskenneltävä Helsingissä?
- Saako mahdollisesta tulevasta KM-liitosta vastaukset puhelinsoitolla tai ainakin yhteyshenkilön kiinni?
- Miten KM-liitto aidolla, uskottavalla ja vaikuttavalla tavalla uusiutuu?
- Mihin maakunnat tarvitsevat Kuntaliittoa?
- Entä KM-liittoa?

### 3.4 Maakuntatason toimijoiden asema nykyisessä kuntaliitossa

Kuntaliiton varsinaisia jäseniä ovat Suomen kunnat ja kaupungit. Toiminnassa ovat kuitenkin Suomen kuntaliiton perustamisesta lähtien olleet mukana myös maakuntatason toimijoita eli maakuntaliitot, sairaanhoitopiirit, koulutuskuntayhtymät ja erityishuoltopiirit.

Perustehtävänään Suomen kuntaliitto on korostanut sekä kuntien että maakuntien kestävän tulevaisuuden eteen tehtävää työtä. Maakuntatason toimijoiden merkittävyys korostuu kuntaliiton englanninkielisessä nimessä - the Association of Finnish Local and Regional Authorities.

Maakuntatason toimijoiden muodollinen yhteys perustuu kunkin kuntayhtymän kanssa solmittuun palvelusopimukseen ja ”jäsenmaksun” eli kuntaliiton palvelusopimuksen perusteella antamien palveluiden vuotuisen palvelumaksun perusteet vaihtelevat kuntayhtymäryhmittäin. Kutakin kuntayhtymäryhmää varten on määritelty perusmaksu sekä maksukerros, joka kerrataan kunkin kuntayhtymän asukasluvulla tai opiskelijamäärällä.

Palvelusopimusten piirissä olevien maakuntatason toimijoiden maksamien palvelumaksujen summa vuonna 2016 oli 1,9 miljoonaa €.

Sopimuksen mukaan esim. maakuntaliitot saavat Kuntaliitolta seuraavat palvelut:

- maakuntaliittoja koskevien asioiden valmistelu ja koordinointi toteutetaan kokoaikaisen liittojen käytettävissä olevan yhteyshenkilön (maakunta-asiamies) toimesta
- Kuntaliiton johtajistosta yhden vastualueena ovat aluetason asiat
- maakuntaliittoja koskeva edunvalvonta, jolloin olennaisesti liittoja koskevissa asioissa on ennen Kuntaliiton kannan päättämistä kuultava maakuntien edustajia
- maakuntaliittojen puheenjohtajien kokoukset
- kansainvälinen yhteydenpito
- EU:n kansalliseen aluetason lainvalmisteluun ja koheesiopolitiikkaan vaikuttavien asioiden seuraaminen ja edunvalvonta näissä asioissa
- puhelinneuvonta, tilastot, yleiskirjeet ja hallinnonalan erityistiedotteet
- Kuntaliiton muiden asiantuntijoiden tarjoama sektorikohtainen neuvontapalvelu ja yhteistyö

Kuntaliitto on syksyllä 2016 tarkemmin kartoittanut maakuntien palvelutarpeita. Kartoitus on ollut KM-selvityshenkilöiden käytettävissä. Maakuntatason toimijoiden kriittisinä tekijöinä Kuntaliiton nykyisessä organisaatorakenteessa voidaan pitää seuraavia asioita:

- Kuntaliitto on rakennettu kuntien hallintokuntien mukaisesti
- Kunnan perusrakenteen ulkopuoliset asiat ovat nyt erilliskysymyksiä
- Maakuntien strategiset painopisteet eivät näy

## LUKU 4. Kuntien ja alueiden edunvalvonnan järjestäminen ja sen kehitys muissa maissa järjestäminen

Kuntien ja alueiden kansallisen edunvalvonnan järjestäminen vaihtelee vahvasti Euroopan maiden välillä, samalla kuin kuntien ja alueiden järjestymisaste ja etujärjestöjen asema osana kunta-valtiosuhdetta. Karkeasti ottaen kuntien ja alueiden kansallinen järjestäytymisaste on korkeinta Pohjoismaissa ja Alankomaissa. Näissä maissa kuntien ja alueiden kansallisilla etujärjestöillä on vahva, usein lakisääteinen, rooli valtion ja kuntasektorin välisessä vuoropuhelussa. Etelä- ja Itä-Euroopassa etujärjestökenttä on pirstaleisempi, eikä kansallisilla etujärjestöillä ole yhtä vahvaa virallista asemaa kuntien ja alueiden edunvalvojana kuin Pohjois-Euroopassa.

Taulukkoon 1 on koottu tietoja kuntien ja alueiden edunvalvonnan järjestämisestä niissä Euroopan maissa, missä on vähintään kaksi vaaleilla valittua itsehallinnollista tasoa. Kuten taulukosta käy ilmi, kuntien ja alueiden edunvalvonnan järjestäminen on useimmissa maissa hajautettu useammalle toimijalle. Hajautetun edunvalvonnan maissa on yleistä, että kaupungeilla ja maalaiskunnilla on omat etujärjestönsä. Liittovaltioissa on tämän lisäksi yleistä, että kuntien ja aluetason toimijoiden edunvalvonta järjestetään osavaltioittain. Osassa hajautetun edunvalvontakentän maissa (esim. Espanja, Ranska) on kansallinen kattojärjestö, joka edustaa maan kuntia ja alueita kansainvälisillä areenoilla.

Yhtenäinen edunvalvonnan järjestäminen on Euroopan mittakaavassa harvinaisempaa. Norjassa ja Ruotsissa on kansallinen etujärjestö sekä kunnille että maakunnille. Alankomaissa, Kreikassa, Tanskassa ja Tšekissä on kaksi erillistä kansallista etujärjestöä: yksi kunnille ja toinen alueille.

**Taulukko 1:** Kuntien ja alueiden edunvalvonnan järjestäminen Euroopassa. Maat, missä vähintään kaksi vaaleilla valittua kunta- ja/tai aluetasoa. Lähteet: Euroopan neuvosto ([www.coe.int](http://www.coe.int)); CEMR ([www.ccre.org](http://www.ccre.org)), Handbook of Local and Regional Democracy in Europe (2011)

<b>YKSI ETUJÄRJESTÖ</b> Kuntien ja alueiden yhteinen kansallinen etujärjestö	<b>KAKSI ETUJÄRJESTÖÄ</b> Kaksi erillistä kansallista etujärjestöä (kunnilla ja alueille omat järjestönsä)	<b>USEAMPIA ETUJÄRJESTÖJÄ</b> Useampia etujärjestöjä (esim. kaupungeilla ja maalaiskunnilla erilliset järjestöt ja/tai erilliset etujärjestöt eri maanosissa/osavaltioissa)
Norja Ruotsi	Alankomaat Kreikka Tanska Tšekki	Albania Belgia Bosnia-Hertsegovina Espanja Iso-Britannia Italia Itävalta Kroatia Puola Ranska Romania Saksa Serbia Sveitsi

Tämän selvityksen näkökulmasta Norja, Tanska ja Ruotsi ovat tärkeämpiä vertailukohtia. Maat ovat suurin piirtein samankokoisia yhtenäisvaltioita kuin Suomi. Kuntasektorilla on vahva rooli julkisten palvelujen tuottajana. Kuntien ja alueiden kansallinen järjestäytymisaste on korkea (100 %). Kuntien ja alueiden edunvalvontajärjestöillä on vakiintunut asema kuntien ja valtion välisessä neuvottelujärjestelmässä.

Taulukko 2: Norjan, Ruotsin ja Tanskan kunta- ja aluehallinnon pääpiirteet

	Norja		Ruotsi		Tanska	
	Kunnat	Maakunnat	Kunnat	Maakunnat	Kunnat	Maakunnat
Lukumäärä	428	19	290	20	98	5
Vaaleilla valittu valtuusto	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä
Verotusoikeus	Nimellinen	Nimellinen	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Ei
Yleinen toimiala	Negatiivisesti määritetty	Negatiivisesti määritetty	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Ei
Osuus kuntasektorin henkilöstöstä	91	9	70	30	78	22
Lainsäädäntöperusta	Kuntalaki koskee sekä kuntia että maakuntia		Kuntalaki koskee sekä kuntia että maakuntia		Erilliset lait kunnille ja maakunnille	
Edunvalvonnan järjestäminen	Yhteinen etujärjestö KS (Kommunesen Sentralforbund)		Yhteinen etujärjestö Sveriges Kommuner och Landsting, SKL		Kaksi erillistä etujärjestöä Kommunenes Landsforening, KL Danske Regioner	

#### 4.1 Norja

##### *Yhteinen järjestö KS, Kommunesektorens organisasjon*

Norjan kuntasektori koostuu 428 kunnasta ja 19 maakunnasta<sup>1</sup> (fylkeskommuner). Oslo vastaa sekä kunnille että maakunnille kuuluvista tehtävistä. Kuntien ja maakuntien juridinen asema on yhtäläinen. Kuntalaki on 1990-luvun alusta yhteinen kunnille ja maakuntien. Kuntien ja maakuntien rahoitus ja toimintavapaus on määritetty samojen periaatteiden mukaisesti. Kunnilla on nimellinen verotusoikeus, mitä tarkoittaa, että eduskunta määrää kuntien ja maakuntien veroprosentin. Periaatteessa – mutta ei käytännössä – kunta tai maakunta voisi päättää alemmasta veroprosentista. Kuntien ja maakuntien yleinen toimiala on negatiivisesti määritetty, eli kunnat ja maakunnat saavat ottaa hoitaakseen tehtäviä, joita ei ole lailla määritetty jollekin toiselle toimijalle (kts taulukko 2). Käytännössä kuntien rooli ja poliittinen painoarvo norjalaisessa yhteiskunnassa on vahvempi kuin maakuntien. Vuodesta 2002, jolloin vastuu erikoissairaanhoidosta siirrettiin maakunnilta valtiolle, maakuntien osuus kuntasektorin työvoimasta on alle 10 prosenttia. Maakuntien tärkeimmät tehtävät liittyvät toisen asteen koulutukseen, kaavoitukseen ja alueelliseen kehittämisselitykseen. Norjassa on ollut yhteinen kuntasektorin etujärjestö, KS (Kommunesektorens organisasjon, aikaisemmin Kommunenes Sentralforbund), vuodesta 1972. Vuonna 1976 perustettujen itsehallinnollisten maakuntien (fylkeskommuner) edunvalvonta on alusta asti järjestetty KS:n sisällä. Tänä päivänä KS:n jäsenistö koostuu kuntien ja alueiden lisäksi myös noin 500 kuntien ja maakuntien omistamasta yhtiöstä (KS Bedrift). Jäsenmaksu määräytyy asukasluvun perusteella. Maakuntien asukaskohtainen jäsenmaksu (24,22 NOK vuonna 2017) on alhaisempi kuin kuntien (33,15 NOK vuonna 2017). Jäsenmaksuille on määrätty maksukatto. Osion maksuosuudesta tehdään erillispäätös. Oslo vastaa sekä kunnalle että maakunnalle kuuluvista tehtävistä, mutta ei hyödynnä KS:n työnantajaroolia.

KS-järjestöllä on strategiansa mukaan kolme keskeistä roolia: edunvalvontarooli, työnantajarooli ja kehittämisrooli. Kuntatyönantajana KS edustaa kaikkia Norjan kuntia ja maakuntia (Osloa lukuun ottamatta) neuvotteluissa työntekijäjärjestöjen kanssa. Edunvalvontaroolissa KS käy vuodesta 2001 säännöllisiä neuvotteluja hallituksen kanssa kuntasektorin taloudesta ja toiminnasta. Neljä kertaa

<sup>1</sup> Käytämme kaikissa maakuvauksissa termiä ”maakunta” kuvaamaan Pohjoismaiden itsehallinnollista aluetasoa, eli fylkeskommuner (Norja), Landsting/regioner (Ruotsi) ja regioner (Danmark)

vuodessa käytävät neuvottelut valtion ja KS:n välillä eivät kuitenkaan sido KS:n jäseniä samalla tavalla kuin työmarkkinaneuvottelut. KS voi esimerkiksi sitoutua edistämään pakolaisten vastaanottoa, mutta ei voi velvoittaa jäsenkuntiaan ottamaan vastaan lisää pakolaisia. Kehittämisrooliin kuuluu sekä kuntien ja maakuntien tukeminen niiden omassa kehittämissyössään, että valtakunnallisen lainvalmistelutyön tukeminen mm. tutkimus- ja kehittämishankkeiden avulla.

KS:n henkilöstöön kuuluu noin 240 henkilöä, joista 160 työskentelee Oslon pääkonttorissa ja 80 KS:n seitsemässä aluetoimistossa. KS-konserniin kuuluu yksi kokonaisuomisteinen holdingyhtiö KS Holding AS, jonka alla toimii viisi tytäryhtiötä.

KS:n ylin päättäjä elin on liittokokous (*landstinget*). 252 jäsenestä koostuva toimielin kokoontuu joka neljäs vuosi. Ylin päättävä elin liittokokousten välillä on 52 jäsenestä koostuva valtuusto (*landsstyret*), joka kokoontuu kaksi kertaa vuodesta. Hallitus (*hovedstyret*) koostuu 15 jäsenestä. Näiden lisäksi KS:n organisaatioon kuuluu seitsemän alueellista johtokuntaa (*fylkesstyrer*).

Hallituksen 15 varsinaisesta jäsenestä yksi edustaa yhtiösektoria, muut kuntia tai alueita. Vuosille 2016–2020 valitussa hallituksessa puolet jäsenistä edustavat kuntia ja puolet aluetasoa. Kahdella hallituksen jäsenillä on luottamustehtäviä sekä kunta- että aluetasolla. Hallituksen jäsenet ovat (päätoimisia) luottamushenkilöitä kunnissa tai alueilla. Ottaen huomioon, että aluetason osuus kuntasektorin toiminnasta on enää noin kymmenen prosenttia, aluetason edustus KS:n päättävissä elimissä on vahvaa.

Vuonna 2016 ilmestynyt historiateos kuvaa KS:n taivalta otsikolla ”Pysyvät jännitteet” (*Konstante spenninger*). Yhtenäisessä etujärjestössä syntyy aika ajoin tilanteita, jolloin esiintyy ristiriitoja eri jäsenten intressien välillä tai järjestön eri roolien välillä. Kunta- ja aluetason väliset jännitteet liittyvät pääosin keskusteluun julkisen hallinnon rakenteesta. Viime vuosikymmenten kunta- ja alueuudistuskeskusteluissa, joissa itsehallinnollisen aluetason tarpeellisuus vuoden 2002 sairaalanhoitouudistuksen jälkeen on usein asetettu kyseenalaiseksi, KS on puolustanut kahden itsehallinnollisen tason olemassaoloa ja alueiden vahvistamista nyt valtionhallinnolle kuuluvilla tehtävillä. Näin on välttytty ottamasta kantaa osittain jännitteiseen kysymykseen kuntien ja alueiden välisestä työnjaosta.

#### **Norjan mallin ominaispiirteet**

- Yhteinen kuntien ja maakuntien liitto 1970-luvulta lähtien (itsehallinnolliset maakunnat perustettiin 1976)
- Maantieteellisesti hajautettu toiminnallinen ja poliittinen organisaatio (valtakunnallinen organisaatio + 7 alueellista organisaatiota)
- Maakuntatason yliedustus liiton johtavissa toimielimissä

## **4.2 Ruotsi**

### *Yhteinen järjestö vuodesta 2007: Sveriges Kommuner och Landsting*

Ruotsin kuntasektori koostuu 290 kunnasta ja 20 maakunnasta (landsting/regioner). Kuntien ja maakuntien juridinen asema on identtinen. Perustuslaki tunnistaa ”paikallisen ja alueellisen tason kuntia”. Sekä kunnilla että maakunnilla on verotusoikeus ja yleinen toimiala. Kuntien ja maakuntien organisaatiosta ja johtamisesta säädetään 1990-luvun alusta lähtien yhteisessä kuntalaissa. Maakunnat vastaavat pääosin julkisen terveydenhuollon ylläpidosta ja 13 läänissä myös aluekehittämistehtävistä.

Kuntien ja maakuntien etujärjestö on vuodesta 2007 yhteinen, Sveriges Kommuner och Landsting. Virallista yhdistämistä edelsi noin kymmenen vuoden siirtymäaika, jolloin yhteistyö kahden erillisen liiton, Svenska Kommunförbundet ja Landstingsförbundet, lisääntyi vaiheittain. Jo aikaisemmin liitot



olivat tehneet tiivistä yhteistyötä muun muassa työnantajapolitiikassa sekä vaaleja ja demokratiaa koskevassa kehittämistyössä. Keskeinen edellytys yhteisen liiton muodostamiselle oli SK:n ja LF:n yhteisen kannan löytäminen liittoja aikaisemmin erottavassa kysymyksessä demokraattisesti valitun maakuntatason tarpeellisuudesta 1990-luvun lopulla. Tästä lähtien sekä kunnallisen että maakunnallisen itsehallinnon ja demokratian puolustaminen on ollut keskeinen osa SKL:n agenda.

SKL kuvaa itsensä työnantaja- ja edunvalvontaorganisaationa. SKL toimii keskeisenä sopijaosapuolena työmarkkinaneuvotteluissa. Edunvalvonnassa SKL korostaa tietoperustaisuutta, mm. avoimen vertailudatan (*Öppna jämförelser*) avulla ja proaktiivisuutta yhteiskunnallisissa kysymyksissä. SKL:llä on korostuneen vahva rooli kuntasektoria koskevassa keskustelussa Ruotsissa. Muuttuneessa palvelutuotantoympäristössä muun muassa kunnallisten palvelujen julkisuuskuvasta on tullut tärkeä osa SKL:n julkista toimintaa. Vuosille 2016–2019 on asetettu kolme kärkitavoitetta: 1) Demokratia ja itsehallinto, 2) Hyvinvointipalvelujen kehittäminen ja rahoitus sekä 3) Kuntatyön ja kuntatyönantajan houkuttelevuuden lisääminen.

Liiton jäsenmaksu perustuu kuntien ja maakuntien asukasluukuun sekä keskimääräiseen maksukykyyn. Jäsenmaksut jakautuvat noin 50/50 kuntien ja maakuntien välillä. Yli 200 000 asukkaan kunnille ja yli miljoonan asukkaan maakunnille myönnetään 10 % alennusta jäsenmaksusta. SKL:n henkilöstö on noin 440. SKL:n konserniin kuuluu muun muassa SKL:n ja sen jäsenten yhtiötä hallinnoiva SKL Företag AB, jonka alaisuudessa toimii mm. kuntasektorin eläkeyhtiö KPA Pension.

Liiton ylintä päätösvaltaa käyttää joka neljäs vuosi kokoontuva liittokokous. Liittokokouksen 451 kokousedustajaa valitaan vaalipiireittäin vaalituloksen perusteella. Liittokokous valitsee SKL:n hallituksen, johon kuuluu 21 varsinaista jäsentä ja 21 varajäsentä, jotka myös osallistuvat hallituksen työskentelyyn. Työvaliokuntaan kuuluu 7 henkilöä. Hallituksen jäsenet ja varajäsenet ovat kuntien ja maakuntien (usein päätoimisia) luottamushenkilöitä. Hallituksen 21 varsinaisesta jäsenestä seitsemän edustaa tällä hetkellä maakuntatasoa, työvaliokunnassa kaksi yhteensä seitsemästä jäsenestä edustaa maakuntatasoa. Suhteessa jäsenmaksuihin maakunnat ovat lievästi aliedustettuja liiton keskeisissä päättävissä elimissä. Eri asiakysymysten ympärille perustetuissa valmisteluryhmissä maakuntien edustajien osuus on suurempi. Yhteensä SKL:ssä on noin 250 luottamustehtävää hallituksessa ja valmisteluryhmissä.

Kuntien ja maakuntien yhteinen etujärjestö korostaa toiminnassaan jäseniään yhdistäviä isoja teemoja kuten itsehallinto, demokratia, hyvinvointipalvelut ja työnantajarooli. Tämän lisäksi tietoperustaisuus on tärkeä toimintaperiaate yhteiskunnallisessa edunvalvonnassa. Kuntien ja maakuntien toiminnan erilaisuus – kunnilla on laaja vastuualue, maakunnat vastaavat pääosin terveydenhuollossa – näkyy joissakin kysymyksissä, mutta pääosin mahdolliset jännitteet liiton sisällä sijoittuvat muualle kuin kunta–maakunta -akselille.

#### Ruotsin mallin ominaispiirteet

- Kuntien ja maakuntien yhteinen etujärjestö korostaa jäseniään yhdistäviä teemoja (itsehallinto, demokratia, hyvinvointipalvelut, työnantajarooli)
- Tietoperustaisuus edunvalvonnan pohjana (mm. palvelutuotannon avoimet vertailut)
- Laaja luottamushenkilöorganisaatio

## 4.3 Tanska

*Kaksi edunvalvontajärjestöä: Kommunenes Landsforening ja Danske regioner*

Tanskan kuntasektori koostuu 98 kunnasta ja 5 maakunnasta (*regioner*). Tanskan kunnilla on vahva itsehallinto, johon kuuluu verotusoikeus, yleinen toimivalta ja laaja tehtäväportfolio. Maakuntien itsehallinto on vuoden 2007 kuntauudistuksen jälkeen paljon rajallisempi kuin kuntien itsehallinto (kts. taulukko 2). Viidellä maakunnalla on kansanvaaleilla valitut valtuustot, mutta ei verotusoikeutta eikä yleistä toimialaa. Maakuntien rahoitus koostuu valtionosuuksista, kuntien maksuosuuksista sekä

asiaksmaksuista. Maakunnat vastaavat pääosin terveystalvontajärjestöistä, tietyistä erikoissosiaalihuollon palveluista sekä aluekehittämiseen ja joukkoliikenteeseen liittyvistä tehtävistä. Maakuntien toiminnasta ja taloudesta säädetään erillisessä laissa. Tanska on tehnyt varauksen Euroopan neuvoston paikallisen ja alueellisen demokratian peruskirjaan maakuntien osalta.

Tanskassa on erilliset edunvalvontajärjestöt kunnille (Kommunen Landsforening, KL) ja maakunnille (Danske Regioner, DR). Kahden etujärjestön malli on perua ajalta ennen 2007, jolloin Tanskassa oli kaksi tasavahvaa itsehallinnollista tasoa. Vuoden 2007 rakenneuudistuksen jälkeen Amtsrådsforeningin lakkautettiin ja sen sijalle perustettiin Danske Regioner vastaamaan uuden maakuntatason edunvalvonnasta. Vuonna 2015 Kommunenes Landsforening ja Danske Regioner -järjestöjen yhdistäminen oli vireillä, mutta fuusiohanke kaatui KL:n jäsenten enemmistön vastustukseen.

Tanskan kunta-valtiosuhteelle leimallinen piirre on vuosittainen budjettikehysneuvottelu kuntien etujärjestöjen ja valtiovarainministeriön välillä. Budjettineuvottelut käydään erikseen KL:n ja valtion sekä DR:n ja valtion välillä, eli kahdella etujärjestöllä on samanlainen neuvottelusuhde valtioon, ottaen kuitenkin huomioon, että valtionrahoitus muodostaa pääosan maakuntien rahoituksesta, kun taas kunnat saavat pääosan tulonsa verorahoituksesta. Budjettineuvottelujen tulos sitoo KL:n ja DR:n jäseniä vahvemmin kuin vastaavat neuvottelut esim. Norjassa ja Suomessa ja siihen liittyy sanktiomahdollisuuksia.

#### *Kommunes Landsforening, KL*

Tanskan kuntaliiton jäsenistö muodostuu maan 98 kunnasta. Jäsenmaksu määräytyy asukasluvun mukaan (3 459 DKK jokaista alkavaa 100 asukasta kohtaan). KL:n henkilöstöön kuuluu noin 400 henkilöä.

KL määrittelee arvonsa seuraavasti: 1) toimii proaktiivisesti yhteiskunnallisen päiväjärjestyksen määrittämiseksi, 2) työskentelee määrätietoisesti uskottavien tulosten saavuttamiseksi sekä 3) edustaa ja yhdistää kuntia. KL toimii kuntatyönantajien edustajana neuvotteluissa työmarkkinaosapuolten kanssa.

KL:n poliittinen organisaatio koostuu vuosittain kokoontuvasta kuntien huippukokouksesta, joka samalla toimii KL:n edustajistona. Hallitus (*formandskab*) koostuu 17 jäsenestä, jotka nimitetään kuntavaalien tuloksen perusteella. Hallituksen jäsenet ovat jäsenkuntien pormestareita. Hallituksen lisäksi poliittiseen organisaatioon kuuluu kuusi eri asiakokonaisuuksista vastaavaa lautakuntaa (*udvalg*).

#### *Danske Regioner*

Danske Regioner on viiden maakunnan edunvalvontajärjestö. DR toimii maakuntatyönantajien edustajana työmarkkinaneuvotteluissa ja edustaa maakuntia valtion kanssa käytävissä budjettikehysneuvotteluissa. Tämän lisäksi DR hallinnoi kehittämismäärärahaa, joka palvelee DR:n jäsenten tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Liiton henkilökunta on noin 160.

DR:n poliittinen organisaatio koostuu vuosittain kokoontuvasta yleiskokouksesta (*generalforsamling*), johon kuuluvat viiden maakunnan kaikki valtuutetut (yhteensä 205 henkilöä), 17-henkisestä hallituksesta sekä viidestä neuvoo-antavasta valiokunnasta. Hallituksen kokoonpano heijastaa maakuntavaalien tulosta. Hallituksen jäsenet ovat maakuntien hallitusten puheenjohtajia tai jäseniä.

#### *Kahden mallin edut ja haitat*

Kahden etujärjestön malli pohjautuu sekä traditioon että kuntien ja maakuntien erilaiseen juridiseen asemaan. Vahvoja kuntia edustava KL on ottanut vahvan ja proaktiivisen roolin yhteiskunnallisen keskustelun päiväjärjestyksen luojana. DR:n liikkumavara on kapean toimialan ja maakuntien vahvan valtionohjauksen vuoksi suppeampi. Liittojen yhdistämisyritys 2015 kaatui kuntien enemmistön vastustukseen, mutta erään asiantuntija-arvion mukaan kahden erillisen liiton ylläpitäminen ei ole tarkoituksenmukaista.

Kahdella liitolla on yhteisiä intressejä muun muassa itsehallinnollisen sektorin edustajina ja työmarkkinaosapuolina. Intressiristiriitoja KL:n ja DR:n välillä ilmenee paitsi vuosittaisissa budjettineuvotteluissa valtion kanssa myös koskien tiettyjen rajapintatehtävien hoitamista ja rahoitusta (esim. vastuu tietyistä potilasryhmistä, kun vastuu lääketieteellisestä hoidosta on maakunnilla ja vastuu kuntoutustoiminnasta kunnilla).

**Tanskan mallin ominaispiirteet**

- Kaksi erillistä etujärjestöä
- Kuntasektorin ja valtion välisen budjettisopimuksen keskeinen asema ja neuvottelutuloksen sitovuus suhteessa yksittäisiin kuntiin ja maakuntiin
- Kevyt organisaatio: Kaikista kunnista/maakunnista koostuva yleiskokous, pieni hallitus ja toiminnallisista kysymyksistä vastaavat lautakunnat

## LUKU 5. Yksi vai kaksi liittoa?

### 5.1 Haastatteluissa esille tulleet näkemykset

Selvitysryhmä kuuli marraskuun 2016 ja helmikuun 2017 välillä Kuntaliiton johtoa, Kuntaliiton nykyisten jäsenten edustajia, maakuntaliittojen, ELY-keskusten ja sairaanhoitopiirien edustajia, kuntasektorin muiden kansallisten toimijoiden edustajia (KEVA, Kuntarahoitus, Kuntien takauskeskus, KT-Työnantajat, FCG), Kelan ja Valtiovarainministeriön edustajia sekä kaikkien eduskuntapuolueiden edustajia.

Keskeinen kysymys kaikissa näissä haastatteluissa oli ”Yksi vai kaksi liittoa?”, eli tarkemmin, tulisiko kuntien ja maakuntien edunvalvonta järjestää yhteisessä vai kahdessa erillisessä liitossa?

Kuultujen tahojen näkemykset *eivät ole yhtenäisiä*. Kuntaliiton jäsenten ja sidosryhmien keskuudessa esiintyy sekä yhden liiton mallia, että kahden liiton mallia puoltavia näkemyksiä. Sote- ja maakuntauudistuksen keskeneräisyys vaikuttaa arvioihin. Epävarmuus tulevaisuudesta on suurta. Tilanteessa, missä monet laajat asiakokonaisuudet ovat vielä ratkaisematta kuntien ja maakuntien edunvalvonnan järjestämisen pohtiminen ei välttämättä ole kuntasektorin toimijoiden ensisijainen prioriteetti. Varsinkin eri tahojen arviot maakuntien asemasta -- jääkö lakiehdotuksessa kaavailtu riippuvuus valtiosta pysyväksi, vai kehittyvätkö maakunnat itsehallinnollisempaan suuntaan? -- vaikuttavat kannanottoihin edunvalvonnan järjestämisestä. Yhden liiton mallia kannattavat tahot (poliittisten puolueiden edustajat, kuntasektorin kansalliset toimijat, enemmistö maakuntien ja ELY-keskusten johtajista) korostivat kuntien ja maakuntien yhteisiä intressejä: itsehallintoa, demokratiaa, kansalaisten palveluja sekä alueellista näkökulmaa. Yhden liiton mallia kannattavat toivat myös esille, että kahden liiton malli hajottaisi rajallisia edunvalvonta- ja asiantuntijaresursseja liikaa. Kuntaliiton ruotsinkielinen neuvottelukunta toi esille, että ruotsinkielisen toiminnan hajottaminen kahdelle liitolle olisi kohtalokasta resurssien käytön näkökulmasta.

Kahden liiton mallia kannattavat tahot (mm. sairaanhoitopiirien johtajat, osa suurten kaupunkien johtajista) korostivat kuntien ja maakuntien itsehallinnon erilaisuutta ja osittain ristiriitaisia intressejä. Kuntatoimijat pelkäsivät, että kuntien ja maakuntien yhteiset intressit jäävät niin vähäisiksi, että edunvalvonnasta tulee hampaatonta, jos se perustuu pienimmän yhteisen nimittäjän periaatteeseen. Haastatteluissa nousi esille sekä epäilyjä sekä siitä, että maakuntien rooli korostuu liikaa yhteisessä liitossa, että kuntien jäämisestä maakuntien varjoon.

Useassa haastattelussa nostettiin myös esille välimallia: yhteinen liitto, jossa sekä kunnille että maakunnille taataan riittävä edustus, riittävä resursointi ja riittävä itsenäinen liikkumavara.

Kuntien ja maakuntien edunvalvonnan sisällöstä ja luonteesta esiintyi monta erilaista mielipidettä. Kaikki nostivat edunvalvonnan tulevan tai tulevien järjestöjen tärkeimmäksi tehtäväksi, mutta edunvalvonnan luonteesta haastatellut olivat eri mieltä. Kuntatoimijoiden mielestä Kuntaliiton tulee vastaisuudessakin tuoda esille jäsentensä intressejä kuntien taloutta ja toimintaa koskevissa neuvotteluissa ja lainsäädäntöprosesseista (neuvotteluosapuoli). Valtiovarainministeriön ja kuntasektorin edustajat odottivat kuntien edunvalvonta tulisi olla nykyistä vahvemmin pitkäjänteistä ja tietoperustaista, jolloin valtio ja kuntien/maakuntien vuoropuhelu koskisi pikemminkin kuntasektorin pitkäjänteisiä toimintaedellytyksiä kuin reagointia yksittäisiin lainsäädäntöhankkeisiin (think tank).

Käsitykset tulevan liiton/liittojen asiantuntijapalveluista vaihtelivat. Toisaalta todettiin, että kuntien ja maakuntien liitolla pitää olla riittävän vahvat asiantuntijaresurssit, muuten riskinä on kunnille ja maakunnille tarjottavien asiantuntijapalvelujen hajoaminen erillisorganisaatioiden hoidettaviksi. Toisaalta tuotiin esille, että vahvemmat kunnat ja maakunnat eivät välttämättä tarvitse Kuntaliiton palveluja samassa laajuudessa kuin nykyiset kunnat.

Kehittämistehtävien osalta nostettiin yhdessä tekemisen ja verkostomaisen toimintatavan tärkeyttä. Näin yksittäisten kuntien ja maakuntien asiantuntemusta ja kokemusta voidaan hyödyttää kansallisessa kehittämistyössä.

## 5.2 Yksi liitto: Mallin tarkastelua

### Kansanvalta

Eurooppalaisen hallinnon perinteen mukaisesti alue- ja paikallishallinto perustuu kansanvaltaiselle ohjaukselle ja saa legitiimin toimivaltansa vain ja ainoastaan kansalaisilta. Suomi on tässä suhteessa ollut eurooppalaisessa perheessä poikkeus, perustuslain suomista mahdollisuuksista huolimatta: paikallistasolla edustajat valitaan kuntien valtuustoihin suorilla vaaleilla, mutta ei aluetasolla. SOTE- ja maakuntaudistus muuttaa tilanteen. Ehdotuksen mukaan maakuntavaltuustot valitaan suorilla vaaleilla. Kunnat ja maakunnat olisivat tämän mukaan tulevaisuudessa samassa perheessä, vaalijärjestelmät olisivat samankaltaiset ja vaalit samanaikaiset. Kuntien ja maakuntien kansanvalta toteutetaan samoja periaatteita noudattaen.

Samassa liitossa kunnat ja maakunnat voivat yhdessä kehittää ja vahvistaa paikallis- ja aluehallinnon kansanvaltaista perustaa.

Kunnallisella ja maakunnallisella kansanvallalla on siis yhtäläiset perusteet:

- Asukkaiden itsehallinto
- Asukkaiden oikeus itse valitsemiinsa toimielimiin

### Itsehallinnon kaksi toimijaa -- paikallinen ja maakunnallinen

Paikallinen itsehallinto on niin vakiintunut käsite, että sitä pidetään lähinnä itsestään selvyytenä. Perusta löytyy Suomen perustuslaista, 121.1 §: ”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.” Samassa pykälässä säädetään myös itsehallinnosta kuntia suuremmilla alueilla (PL 121.4 §): ”Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla.”

Maakuntaudistus toteuttaa vasta nyt itsehallinnon kuntia suuremmilla alueilla.

Kunnilla ja maakunnilla on samanlaiset roolit:

- Osana julkista hallintoa
- Osana julkista taloutta
- Julkiset palvelut kuntien ja maakuntien tehtävänä
- Sääntely- ja valvontatehtävät
- Yhdyskuntarakenteen ohjaus ja muut lakisääteiset tehtävät
- Kuntien ja maakuntien perustuslaillinen toimintaympäristö on yhteinen:
- Itsehallinto (PL 121 §)
- Perusoikeudet ja kunnan velvollisuus turvata perusoikeudet osana julkista valtaa (PL 22 §)
- Ihmisten yhdenvertaisuus (PL 6 §)
- Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (PL 17 §)
- Toiminnan lakisääteisyys ja lainalaisuus (PL 2.3 §, 80 §, 121 §)
- Asukkaiden vaikuttamismahdollisuudet (PL 2.2 §, 14 § ja 20.2 §)
- Hallintotehtävien ulkoistamisen edellytykset (PL 124 §)

Kuntien ja maakuntien toimivaltaa verrattaessa on eräs oleellinen eroavuus. Sekä kuntien että maakuntien tehtävät perustuvat lainsäädäntöön. Eräät lakisääteiset tehtävät ovat myös hyvin väljästi

tulkittavissa kuten aluekehittäminen, hyvinvoinnin edistämiseen liittyvät ja maakunnallisen identiteetin edistäminen. Kunnan ja maakunnan välillä on kuitenkin kaksi olennaista eroa: Kunnilla on kuntalakiin perustuva yleinen toimivalta ja verotusoikeus. Maakunnille säädettävät tehtävät perustuvat maakuntalain tyhjentävään luetteloon eikä maakunnilla ole verotusoikeutta.

On kuitenkin ilmeistä, että kunnat ja maakunnat omissa toimintaympäristöissään ja kunkin maakunnan alueella ovat hyvin tiiviissä yhteistyössä hoitaessaan tehtäviään. Jo tämän takia on luontevaa, että kunnilla ja maakunnilla on yhteinen valtakunnallinen järjestöllinen toiminta.

### **Julkiset palvelut**

Kunnille ja maakunnille annettavista tehtävistä on säädettävä lailla (PL 121.2 ja 121.4 §§). Maakunnilla, kunnilla ja niiden päättäjillä on jaettu mutta myös osittain päällekkäinen vastuu sekä asukkaiden hyvinvoinnista palveluiden järjestäjinä, että alueen ympäristöstä ja taloudellisesta kestävyydestä.

Tässä suuressa maakuntauudistuksessa julkiset palvelut ovat myös laajemmin puntarissa. Kykenemmekö uudistamaan hallinto- ja palvelujärjestelmän kansalaisten tarpeisiin taipuvaksi? Siinä yhteydessä puhutaan yhä enemmän asiakkaista asukkaiden sijaan. Tämä haaste on yhteinen kunnille ja maakunnille.

Kuntien ja maakuntien yhteenlaskettu henkilöstömäärä on mittava ja henkilöstön edustama osaaminen yhteiskunnan useimmilla sektoreilla on maan huippua. Kuntien ja maakuntien yhteisen järjestön voima olisi juuri jäsentensä osaamisessa ja samalla yhteisen järjestön tehtävät tulisi fokusoida johtamisen, taloushallinnon, hallinto- ja palvelujärjestelmien kehittämiseen eikä niinkään kapeiden osaamisalojen kehittämiseen.

### **Kunnat ja maakunnat taloudellisina toimijoina**

Ulkoisesti ja sisäisesti Suomen valtio on vuoden 2000 perustuslain mukaisesti poliittisessa ohjauksessa yksi jakamaton kokonaisuus. Tämä jakautuu kansallisessa talousohjauksessa kolmiosaiseen valtiosuhteeseen. Sen ydinosa on valtiokonserni, siis valtion viranomaiset. Toisen valtiosuhteeseen osan muodostavat itsehallinnolliset toimijat kuten kunnat ja kuntayhtymät, Kela, yliopistot ja Ahvenanmaa. Valtiosuhteeseen kolmannen osan muodostavat markkinaehtoiset toimijat kuten rahastot, liikelaitokset ja yksityisoikeudelliset osakeyhtiöt. Mihin uusi maakuntahallinto sijoittuu tässä kolmijaossa ei ole ihan yksiselitteinen asia. Koska maakuntien rahankäytöstä päättää maakunta – lakisääteisten tehtävien ehtojen mukaisesti – voidaan kuitenkin katsoa, että maakunnat kuuluvat taloudellisina toimijoina itsehallinnollisten toimijoiden joukkoon.

Kuntien ja maakuntien taloushallinnon perustat ovat samankaltaiset, joten tässäkin mielessä kunnat ja maakunnat kuuluvat samaan intressipiiriin.

### **Kuntien ja maakuntien tarvitsemat asiantuntija- ja tukipalvelut**

Kunnilla on samat lakisäätteiset tehtävät. Palvelutarpeet vaihtelevat kuntien välillä mutta tarpeet eivät määräydy yksinomaan kuntakoon mukaan.

Maakunnilla tulee olemaan samanlainen tilanne. Lakisäätteiset tehtävät ovat kaikille maakunnille samat koosta riippumatta. Palvelutarpeet varmasti vaihtelevatkin.

Asiantuntijapalveluita kunnat ja maakunnat voivat tulevaisuudessa hakea yhteistoiminnassa keskenään, mutta myös yhteisen järjestön tarjoamien palveluiden kautta.

Tukipalveluita, esim. julkisten hankintojen osalta, kunnat ja maakunnat voivat myös rakentaa yhdessä.

## Maakuntien identiteetti

Nykyisellä maakuntajaolla ei ole pitkä historia. Sen perustana on pääosin ollut edelliseen rakennuslakiin perustuva seutukaava-aluejako. Vuonna 1990 rakennuslain muutos astui voimaan mahdollistaen seutukaavoituksen suorittamista myös muun kuntainliiton toimesta kuin yksinomaan seutukaavoitusta varten perustetun seutukaavaliiton toimesta. Tämä johti välittömiin toimenpiteisiin useimmissa silloisissa seutukaavaliitoissa ja maakuntaliitoissa. Tilanne vuonna 1993 oli, että suurimmassa osassa maata seutukaavoituksesta huolehti seutukaava- ja maakuntaliitosta yhdistynyt maakunnan liitto.

Aluejakoon vaikutti myös valtioneuvoston 8.7.1992 tekemä periaatepäätös valtion aluejaotusten yhtenäistämistä. Päätökseen liittyi kartta ja kuntaluettelo toiminnallis-taloudellisista maakunnista ja niihin kuuluvista kunnista. Tämä maakuntajako perustui valmisteluun, jossa oli käytetty hyväksi monia taloutta ja muita toimintoja koskevia tekijöitä. Jako vastasi eräitä vähäisiä poikkeuksia lukuunottamatta rakennuslain tarkoittamaa seutukaava-aluejakoa.

Vuoden 1994 alusta voimaan tullut laki alueiden kehittämisestä loi perustan uusien maakuntaliittojen toiminnalle yhdessä rakennuslain ja kuntalain kanssa. Lailla alueiden kehittämisestä annettiin lääninhallitusten sijasta vastuu maakunnan yleisestä kehittämisestä ja yleisestä aluepoliittisesta suunnittelusta maakunnallisille liitoille, joille olivat kuuluneet muun muassa seutukaavoitus ja maakunnallinen edunvalvonta.

Näin luotiin kuntapohjainen maakunnallinen aluekehittämisen, aluesuunnittelun ja edunvalvonnan viranomaisen. Ja maakunnan identiteetin ylläpitäminen ja vahvistaminen oli osa näiden maakuntaliittojen toimintaa. Toki tämä työ oli tehty varsin määrätietoisesti jo pitkään Suomessa yhdistyspohjaisten maakuntaliittojen puitteissa. Näiden maakuntaliittojen yhteinen tarkoitus oli syventää väestön rakkautta ja kiintymystä kotiseutuun, edistää väestön yhteishenkeä ja kehittää maakunnan henkistä ja taloudellista vaurastumista.

Kun Suomen kuntaliitto perustettiin vuonna 1993 Suomen maakuntien liitto ry – Landskapens förbund i Finland rf lakkautettiin ja toiminta fuusioitiin uuteen kunnalliseen keskusjärjestöön.

Koska nykyiset maakuntaliitot ovat kuntapohjaisia, kuten niiden edeltäjätkin pääosin, maakuntaidentiteetin eteen tehty työ on työstetty varsin tiiviissä yhteistoiminnassa kuntien ja maakuntien välillä. Tämä vahvistaa käsitystä siitä, että maakuntaudistuksen jälkeenkin maakunnat voisivat hoitaa maakuntaidentiteetin rakentamiseen liittyviä yhteisiä tehtäviä samassa keskusjärjestössä Suomen kuntien ja kaupunkien kanssa.

Kaikki 18 maakuntaliittoa ovat myös Suomen Kotiseutuliiton jäseniä.

## Pohjoismainen, eurooppalainen ja laajempi kansainvälinen yhteistyö

Jan-Erik Enestamin ja Marcus Henricsonin Kuntaliitolle tekemässä ”Kuntaliiton EU- ja kansainvälisen toiminnan arviointiraportissa” (23.12.2016) otetaan kantaa myös maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutuksiin skenaariotarkastelussa, jonka mukaan maakunnat tulisivat kuntaliiton jäseniksi tai yhteistyökumppaneiksi.

*”Käytännössä uusilla maakunnilla ei liene syytä eikä resursseja muodostaa uutta, maakuntien yhteistä edunvalvonta- ja asiantuntijaorganisaatiota Kuntaliiton rinnalle. Tässä raportissa lähtökohtana pidetäänkin, että uudet maakunnat joko tulisivat Kuntaliiton jäseniksi tai nykyisten maakuntien tavoin, solmisivat yhteistyösopimuksen Kuntaliiton kanssa.*

*Tässä skenaariossa Kuntaliiton asiantuntemukselle, verkostoitumiselle ja edunvalvonnalle asetettavat vaatimukset pysyisivät ennallaan tai kasvaisivat. Tämä koskisi myös EU- ja kansainvälistä toimintaa.”*

### 5.3 Kaksi liittoa: Mallin tarkastelua

#### Itsehallinnon eroavuudet

Kunnallisella ja maakunnallisella kansanvallalla on yhtäläiset perusteet:

- Asukkaiden itsehallinto
- Asukkaiden oikeus itse valitsemiinsa toimielimiin

Maakunnilta puuttuu kuitenkin itsehallintoon kuuluva oleellinen oikeus, nimittäin verotusoikeus. Maakuntaudistuksen valmistelussa korostetaan voimakkaasti valtion tavoitetta leikata sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten nousua, maakuntien talouden suoriutumisen seuranta ja maakuntien rahoitusta yksinomaan valtion varoista. Tästä syystä voi syntyä epäilyksia maakuntien aidosta itsehallinnosta jonka johdosta kunnat ja maakunnat poikkeavat liian suuresti toisistaan itsehallinnon tarkastelunäkökulmasta.

Eräs osoitus tästä on Suomen valtion halu jättää varauma Euroopan neuvoston alueellisen demokratian yleissopimuksen ratifiointiin.

#### Edunvalvonnan ristiriidat

Keskeinen kysymys on, ovatko eturistiriidat todellisia ja mittaluokaltaan niin suuria, ettei yhteinen edunvalvonta ole mahdollinen.

Kipupisteet yhdistetään seuraaviin seikkoihin:

- Maakuntien riippuvuus valtion rahoituksesta voivat johtaa mahdottomiin kilpailutilanteisiin kuntien ja maakuntien välillä niiden pyrkimyksissä vaikuttaa valtion budjettivarojen suuntaamiseen.
- Valtion osoittamat aluekehittämisen, erityisesti EU:n rakennerahastojen varat ohjataan maakuntien kautta, jolloin kunnan asema on alisteinen maakuntaan nähden.
- Maakuntien hallinnoimat liikenneväylien ja joukkoliikenteen ylläpito- ja tukirahat ovat niukkoja valtion rahoja joista niukkuuden takia syntyy ristiriita kuntien ja maakuntien välillä.
- Onko valtion ohjausote maakunnista niin voimakas, että maakuntien toiminta kuntien näkökulmasta on osa valtion toimintaa.
- Kuntien ja maakuntien välillä syntyy kilpailutilanne epäselvien rajapintojen ja erisuuntaisten strategioiden takia, jolloin yhteistyö saman organisaation sisällä on hedelmätöntä.
- Ovatko kunnat ja maakunnat tasavertaisia yhteisen järjestön jäseninä?
- Isojen kaupunkien ja maakuntien välillä voi olla syvä ristiriita esim. aluekehittämisen, elinvoimaisuuden edistämisen, investointien suuntaamisen, kaavoituksen ja maakuntastrategioiden painopisteiden osalta.
- Yhteisen järjestön poliittisen päätöksenteon järjestämisessä voi olla ratkaisematon ristiriita.
- Yhteisen järjestön rahoitus, miten järjestetään rahoitus.
- Minkä näköiseksi rakennetaan Suomen maakuntahallinto: Korostuuko sen rooli itsehallinnollisena maakunnallisena, yhteen sovittavana toimijana vai jääkö sen rooli etäiseksi, ylhäältä johdetuksi viranomaiseksi?

#### Kuntien ja maakuntien yhteisen liiton potentiaaliset hyödyt ja riskit

##### 1. Kokonaisuuden hallinta

**(+)** Liitto kattaisi koko paikallisen ja alueellisen demokratian pohjalta toimivan osan suomalaista julkishallintoa. Edunvalvonnan lähtökohdat olisivat perustuslaissa. Yhteisiä



nimittäjiä ovat erityisesti asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen, elinvoima, asukkaiden itsehallinto ja demokratia, rahoitusperiaate ja normien väljentäminen.

**(+)** Muodostuisi yhtenäinen järjestäytyminen työnantajatoiminnan (uusi KT) ja eläkeasioiden (Keva) kanssa.

**(+)** Maakuntahallinto ei eriytyisi osaksi valtion aluehallintoa.

**(-)** Laajaa kokonaisuutta hallittaessa intressiristiriitoja syntyy nykyistä enemmän. Erityisesti maakuntien sote-palveluverkkopäätökset ovat kovan taloudellisen paineen alla sekä maankäyttöön liittyvät kysymykset ovat potentiaalisia ristiriitoja aiheuttavia tekijöitä. Maakuntiin kohdistuva vahva valtion ohjaus voi myös yleisesti ottaen heijastua ristiriitaisten tavoitteiden ja jännitteiden muodossa.

## **2. Yhteistyö, yhteinen kokonaiskuva ja yhteiset päämäärät**

**(+)** Yhteistyön ja vuorovaikutuksen rakentaminen, kehittäminen ja vastakkainasettelun välttäminen. Luodaan käytännön yhteistyörakenteita.

**(+)** Yhteisen kokonais kuvan ja yhteisten päämäärien luominen edistää eri osapuolten näkökulmien ymmärtämistä ja vähentää jännitteitä. Kunnan ja maakunnan yhteiset asukkaat ja yhteisöt keskiössä.

**(-)** Yhteiset tavoitteet ja linjaukset voivat jäädä liian yleiselle tasolle, koska koskettavat laajoja kokonaisuuksia ja kahta eri hallinnon tasoa. Riskinä on, että ei saada riittävää syvyyttä toimintaan.

## **3. Edunvalvonta**

**(+)** Nykyistäkin suurempi painoarvo yhteiskunnallisessa vaikuttamisessa niissä asioissa, joita liitto ajaa. Laajemmat hartiat ja vahva neuvottelija valtion kanssa.

**(-)** Edunvalvonnan tavoitteet voivat hämärtyä. Joissakin ristiriitoja aiheuttavissa asioissa liiton tulee kokonaan pidättäytyä toimimasta. Nämä asiat tulisi ennakoida.

## **4. Resurssit ja organisointi**

**(+)** Kunta- ja maakunta-alan asiantuntemuksen ja resurssien kokoaminen sekä päällekkäisen toiminnan välttäminen järjestökentällä; Suomen kokoisessa maassa resursseja ei pidä hajottaa liiaksi. Kuntaliittoon vuosien varrella kehkeytynyt laaja-alainen osaaminen maakunnille siirtyvissä tehtävissä olisi sellaisenaan hyödynnettävissä ilman raskaaseen uudelleen organisoitumiseen liittyviä katkoksia.

**(-)** Riskinä, että maakuntien asiat ja sote-toimiala saavat liiallisen painoarvon liiton toiminnassa. Riskejä liittyy myös rahoitukseen sekä päätöksentekovallan jakautumiseen. Vaarana on liiton luottamushenkilöiden roolien epäselvyys, jos istutaan kahdella tai kolmellakin pallilla.

## **5. Kuntien suhteellinen ääni**

**(-)** Suomen Kuntaliitto on nykyisellään kuntien ja kuntataustaisten organisaatioiden järjestö. Kuntien ja maakuntien yhteisessä liitossa kuntien suhteellinen ääni heikkenee. Riskinä on, että maakuntauudistuksen vaatimat sopeuttamistoimet vievät ainakin alkuvaiheessa niin paljon resursseja, ettei kuntien perinteiselle edunvalvonnalle jää tilaa.

## LUKU 6. Alustava tiekartta: ”Uuden sukupolven kuntien ja maakuntien liitto”

Suomen Kuntaliitto on strategiassaan vuosille 2017–2021 linjannut:

- Tavoitteena on toiminnallisesti yhtenäinen kunta- ja maakuntakenttä, joka mahdollisimman saumatta palvelee kuntien ja maakuntien yhteisiä asukkaita ja yhteisöjä.

Olettamuksena on, että kuntien ja maakuntien valtakunnallinen järjestäytyminen on mahdollista rakentaa yhtenäiselle pohjalle nykyisen Suomen Kuntaliitto ry:n toiminnan pohjalta. Mitään kilpailevaa organisaatiota ei ole, eikä myöskään lainsäädännöllisiä esteitä uusien organisaatioiden perustamiselle.

Valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö pyysivät kirjeellään 26.5.2016 maakuntaliittoja käynnistämään maakuntauudistuksen esivalmistelua ja maakuntauudistuksen lainvalmistelussa on myös lähdetty siitä, että maakuntaliitot vastaavat maakuntahallinnon väliaikaisen toimielimen asettamisesta ja sen toiminnan käynnistämisestä.

Samalla Kuntaliitolla on palvelusopimus kaikkien maakuntaliittojen kanssa ja palvelusopimus jopa velvoittaa yhteistoimintaan maakuntauudistukseen liittyen: ”maakuntaliittoja koskeva edunvalvonta, jolloin olennaisesti liittoja koskevissa asioissa on ennen Kuntaliiton kannan päättämistä kuultava maakuntien edustajia”. Johtopäätös tästä on, että Kuntaliitolla on sekä mandaatti että velvollisuus valmistella järjestön toiminnan, hallinnon ja rakenteiden muuttamista siten, että uudet maakunnat voisivat olla kuntien kanssa sen jäseniä vuoden 2019 alusta lukien: ”Uuden sukupolven kuntien ja maakuntien liitto”

### Valmistelutyön tiekartta

#### Vaihe 1: Valmisteluvaihe (2017)

Kuntaliitto perustaa riittävän laajapohjaisen valmisteluorganisaation maakuntaliittojen/väliaikaisten toimielinten kanssa. Valmisteluorganisaation rakentaisi tiiviissä vuorovaikutuksessa maakuntien maakuntauudistuksen valmisteluverkostojen ja kuntien kanssa toimintamallin, jossa luodaan Suomen kunnat ja maakunnat KM ry:lle visio, toimintaperiaatteet ja palvelurakenne.

Valmisteluorganisaation tulee ottaa kantaa ainakin seuraaviin asioihin:

- Poliittisen johto-organisaation rakenne ja vaalimenettely
- Asiantuntijatehtävien järjestäminen:
  - Demokratia, johtaminen
  - Talous, juridiikka
  - SOTE-asiat
  - Elinkeinot, aluekehittäminen, elinvoima, kilpailukyky
  - Yhdyskuntasuunnittelu, infrastruktuuri
  - Sivistystyö, koulut, kulttuuri
  - Konserni- ja hallintopalvelut
- Läpäisyperiaatteella toimivat horisontaaliset ja/tai vertikaaliset toiminnot, esim.:

- Ruotsinkieliset palveluverkot (ml. Ahvenenmaa)
- Viestintä, tutkimus, tietopalvelut

Tässä vaiheessa luodaan myös mallit valtio – kunnat – maakunnat –neuvotteluille.

### Vaihe 2: Päätöksentekovaihe (2018)

Tammikuun 2018 maakuntavaalien jälkeen Kuntaliitto perustaa kuntien ja maakuntien poliitikoista koostuvan muutoksen johtoryhmän. Muutoksen johtoryhmän tehtävänä olisi tehdä tarpeelliset linjaratkaisut ”uuden sukupolven kuntien ja maakuntien liiton” luomiseksi. Keväällä 2018 tämän johtoryhmän tulee esittää vaihtoehdot jatkovalmistelulle:

- Yhteinen, täysin integroitu järjestö Suomen kunnat ja maakunnat KM ry., jonka jäseninä olisivat kunnat ja maakunnat. Kuntayhtymät voisivat solmia palvelusopimuksen järjestön kanssa.
- Löyhempi yhteenliittymä Suomen kunnat ja maakunnat KM ry, jossa on osittain eriytetty maakunnille ja kunnille suunnatut palvelut. Päätöksenteko jakautuisi kahdelle tasolle, jossa ylimpänä elimenä olisivat yhteinen valtuusto ja hallitus. Eri jäsenyhteisöryhmien päätöksenteon itsenäisyyden varmistamiseksi järjestössä olisi kutakin jäsenyhteisöryhmää edustava jaosto: kuntajaosto ja maakuntajaosto.

## LUKU 7 Selvitystyön yhteenveto ja toimenpide-ehdotuksia

Suomella on edessään historiamme suurin julkishallinnon ja julkispalveluiden sekä tehtävien vastuiden organisointi. Uudistus perustuu maamme hallituksen ohjelmaan.

1.1.2019 käynnistävät uudistuneet maakunnat toimintansa, mihin mennessä koko valmistelu- ja uudistusprosessin on määrä toteutua. Ennen em. ajankohtaa on vielä tapahduttava todella paljon ja lavealla rintamalla niin julkisella kuin yksityiselläkin sektorilla.

Maakuntien roolin muutos on jättimäisen suuri. Maakuntien tulevaisuuden tehtävien perustana on ”selkeä työnjako kunnan, maakunnan ja valtion välillä.”

Kuntaliitto on reagoinut jo odotettavaan muutokseen monin eri tavoin. Kuntaliitto asetti marraskuussa 2016 selvitysryhmän (kaupunkineuvos Markku Andersson (puh.joht.), maakuntaneuvos Olav Jern sekä tutkija Siv Sandberg), jonka tehtäväksi annettiin kartoittaa kuntien ja maakuntien tulevaisuutta järjestönäkökulmasta.

Selvitysryhmän tehtävänä on ollut kartoittaa Kuntaliiton jäsenten, kumppaneiden ja keskeisten sidosryhmien näkemyksiä siitä, millä tavalla kuntien ja maakuntien edunvalvonta, kehittäminen ja asiantuntijapalvelut tulisi järjestää maakuntauudistuksen toteuduttua.

Selkeä näkemys useimmilla kuulluilla asiantuntijoilla ja eri tahoilla on ollut eteneminen yhden kunnat-  
-maakunnat -liiton (KM-liiton) valmistelun pohjalta. On kuitenkin paikallaan todeta, että runsaasti on kuulunut myös erilaisia epäileviä tai varauksellisia näkemyksiä, joille yhteistä useasti oli se, ettei epäilyksiä haluttu pukea esityksiksi. Uudistuksen eteenpäin ja läpivieminen edellyttää avointa ja läpinäkyvää demokratiaprosessia sekä tarkkaa ja huolellisesti suunniteltua prosessia.

Yleisesti nähdään, että yksi liitto olisi vahva vastapooli ja edunvalvoja valtion suuntaan. Yhden liiton etu olisi merkittävä asiantuntijuus sekä laajojen kokonaisuuksien hallinta. Tärkeänä pidetään, että uusi liitto on toiminnaltaan ja organisoinniltaan aidosti uusi ja uusiutunut. Huonointa olisi, jos mitään ei tehdä eikä muutokseen reagoida tai että olevat toimintatavat ja rutiinit sellaisenaan siirtyisivät uuteen liittoon ja työtapoihin.

Kuntavaalit järjestetään huhtikuussa 2017 ja uusimuotoiset maakuntavaalit tammikuussa 2018. Näin uudet maakuntahallinnot aloittaisivat jo maaliskuussa 2018.

Tarkastelumme syventämiseksi olemme tarkastelleet myös pohjoismaisia sekä eurooppalaisia kuntien ja maakuntien edunvalvonnan malleja ja käytäntöjä.

Aikataulu tähän Suomen historian suurimpaan julkishallinnon uudistuksen valmisteluun on todella tiukka eikä takapakkeja aikatauluihin mahdu.

**Ehdotus:** Suomen Kuntasäätiö on käynnistänyt, järjestäytynyt ja asemoinut toimintaansa vuoden 2016-2017 aikana.

Sääntöjen mukaisesti ”säätiön tarkoituksena kuntien elinvoimaisuuden ja demokratian sekä muiden pyrkimysten edistäminen ja kuntien itsehallinnon vahvistaminen”.

*”Tarkoituksensa toteuttamiseksi säätiö voi*

- - jakaa apurahoja ja avustuksia sekä myöntää taloudellista tukea
- - harjoittaa tutkimus-, tiedotus- ja koulutustoimintaa.”

**Esitämme** käynnistettäväksi säätiön sääntöjen mukaisesti ja säätiön varoin tutkimus- ja kehittämisohjelman, jolla tuetaan kuntien ja maakuntien uudistusprosessia sekä uuden KM-liiton toiminnallista, pitkäjänteistä kehittämistä.

**Lopuksi**

*Saamansa toimeksiannon sekä suorittamansa selvitystyön perusteella työryhmä esittää, että jatkovalmistelu tapahtuu yhden liiton mallin mukaisesti, kunnat-maakunnat liitto (KM-liitto) valmisteluun perustuen.*

## Lähdeluettelo

- Blom Hansen, Jens (2002): *Den fjerde statsmagt? Kommunenes Landsforening i dansk politik*. Aarhus Universitetsforlag.
- Callanan Mark (2012): "Subnational Collective Action: The Varied Patterns of Mobilisation of Local Government Actors" *Local Government Studies* 38:6, 753–775.
- CEMR (2013): *Decentralisation at a crossroads: Territorial reforms in Europe in times of crisis*. Council of European Municipalities and Regions.
- Entwistle Tom & Laffin Martin (2003): "The multiple strategies of the Local Government Association: partner, player and think-tank?". *Policy and Politics* 31 (1), 37–50.
- Heinelt Hubert & Bertrana Xavier, eds. (2011): *The Second Tier of Local Government in Europe. Provinces, counties, départements and Landkreise in comparison*. Routledge Advances in European Politics.
- Hompland Andreas & Lesjø Jon Helge (2016): *Konstante spenninger. KS i den norske modell*. Kommuneforlaget.
- Hooghe Liesbeth, Marks Gary & Schakel Arjan (2010): *The Rise of Regional Authority. A Comparative Study of 42 Democracies*. Routledge.
- Hooghe et al (2016): *Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance Vol I*. Oxford University Press.
- LBK nr 770 af 09/06/2015 (Regionsloven)
- Sandkjer Hanssen Gro, Saglie Jo & Smith Eyvind (2012): "KS i det norske flernivådemokratiet", teoksessa Reitan Marit, Saglie Jo & Smith Eyvind (red.) *Det norske flernivådemokratiet*. Abstrakt forlag.
- Suomen Kuntaliitto (2016): *Onnistuva Suomi tehdään lähellä. Kuntaliiton strategia 2017-2021*.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2008): *Ett sekel i självstyrelsens tjänst. Sveriges Kommuner och Landsting 100 år*.
- Sydänmaanlakka Pentti (2014): *Tulevaisuuden johtaminen 2020*.
- Sørensen Eva M, Hovik Sissel, Lorentzen Hilde, Nergaard Erik & Rieper Olaf (2007): *Konsultationer og aftaler mellem stat og kommuner – i Norge och Danmark*. Rapport fra AKF og NIBR. København: AKF Forlaget.







