

24.4.2012

Valtiovarainministeriö
PL 128
00023 Valtioneuvosto
valtiovarainministerio@vm.fi

Asianro 2012-00172
Lausuntopyyntö VM024:00/2011

LAUSUNTO ELINVOIMAINEN KUNTA- JA PALVELURAKENNE -SELVITYKSESTÄ

Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys on laaja-alainen ja tuo hyvin esiin kuntakenttää koskevat ajankohtaiset haasteet. Selvityksessä ennakoidaan kehitystä tulevina vuosikymmeninä. Kirkkohallitus pitää tärkeänä, että kuntauudistuksella ei pyritä ratkaisemaan ainoastaan tämän päivän tai tulevan vuosikymmenen akuutteja ongelmia vaan etsitään pitkälle tulevaisuuteen kantavia ratkaisuja.

Kuntarakenteen muutoksella on suora yhteys seurakuntiin

Kirkkolain 3 luvun 3 §:n mukaan "seurakuntajaon tulee noudattaa kuntajakoa siten, että kukin kunta on kokonaisuudessaan saman seurakunnan tai saman seurakuntayhtymän alueella". Näin ollen kuntien yhdistyessä seurakuntienkin tulee yhdistyä tai muodostaa seurakuntayhtymä. Suunniteltu kuntauudistus tulee siten suoraan vaikuttamaan kirkon seurakuntajakoon ja -rakenteisiin.

Kirkkohallituksen näkemyksen mukaan tällaisenaan toteutettuna kyseessä on niin laajamittainen uudistus, että se edellyttää kirkon organisaation uudelleenarvioimista. Kuntauudistuksen vaikutukset ulottuvat kirkossa seurakuntatason lisäksi rovastikunta-, hiippakunta- ja keskusorganisaatiotasolle sekä niiden välisiin suhteisiin.

Kirkkohallitus korostaa, että kuntaliitosten selvitysvaiheessa on tärkeää, että selvityksessä otetaan huomioon muutoksen vaikutukset myös seurakuntiin ja muihin alueella toimiviin lähiyhteisöihin. Seurakunnat olisi otettava mukaan keskusteluihin tai vähintäänkin pidettävä tietoisina liitosneuvottelujen tilanteesta. Tämä antaa seurakunnille paremmat edellytykset varautua ja selviytyä tulevista muutoksista.

Selvitys esittelee kuntauudistuksen muutostukea. Mikäli uudistus toteutetaan, kirkkohallitus pitää perusteltuna ja kannatettavana ajatusta siitä, että valtion toimesta osoitetaan kunnille mahdollisimman laaja-alaista, kuntien tarpeista ja näkemyksistä nousevaa tukea uudistuksen valmistelu- ja toteutusvaiheessa.

Kuntien ja seurakuntien yhteistyö

Kuntien ja seurakuntien rakenteilla, hallinnolla ja yhteistyöllä on vuosisatojen mittaiset perinteet. Eri aikoina yhteistyö on toteutunut eri muodoissa. Tällä hetkellä yli puolet seurakunnista ilmoittaa tekevänsä kunnan kanssa yhteistyötä kouluissa, vanhustenhuollossa, päivähoitossa, nuorisotoimissa ja vammaistyössä. Kolmannes mainitsee yhteistyöalueeksi päihdehuollon, kotisairaanhoidon ja toimitilojen yhteiskäytön. Lähes

24.4.2012

puolet kuntajohtajista arvioi seurakuntien merkityksen yhteistyötahona suureksi. Tulevista rakenteellisista ratkaisuksista riippumatta sekä kunnan että seurakunnan tehtävään liittyvät kansalaisten palveleminen, hyvinvoinnin edistäminen ja kestävä kehityksen näkökulma.

Kirkkohallitus katsoo, että kuntauudistuksessa tulisi ylläpitää kuntien ja seurakuntien välistä tasaveroista, avointa ja käytännönläheistä yhteistyötä. Tulevaisuutta koskevia yhteistyömahdollisuuksia pohtiessaan sekä kunnat että seurakunnat joutuvat entistä tarkemmin miettimään ydintoimintojaan ja resurssiensa käyttöä. Kirkkohallituksen näkemyksen mukaan on olennaista, että uusi kuntarakenne muodostuu siten, että se mahdollistaa monipuolisen ja luontevan yhteistyön seurakuntien kanssa.

Paikallinen identiteetti

Kunta ja seurakunta ovat perinteisesti olleet paikallisen identiteetin luojia. Selvitys luo kuvan tulevaisuuden kunnasta, jonka funktio muuttuu paikallisyhteisön organisaatiosta lähinnä asiakaslähtöisten palvelujen järjestäjäksi. Kirkkohallitus suhtautuu varauksellisesti tällaiseen kehitykseen. Huolena on, että kuntauudistuksen myötä mahdollisesti muodostuvat massiiviset kunta- ja seurakuntarakenteet vaarantavat lähidemokratian ja yhteisöllisyyden.

Kirkkohallituksen näkemyksen mukaan myös jatkossa on vahvistettava paikallisia yhteisöjä, paikallista elinvoimaa ja hyvinvoinnin yhteisöllistä ulottuvuutta. Kuntauudistuksen valmisteluvaiheessa on kiinnitettävä erityistä huomiota lähidemokratian turvaamiseen sekä paikallisen identiteetin ylläpitämiseen ja vahvistamiseen.

Identiteetin kannalta erityisen ongelmallisia ovat sellaiset ratkaisut, joissa nykyinen kunta suunnitellaan jaettavaksi useamman uuden kunnan alueelle. Tämä hajottaisi myös seurakunnan paikallisyhteisön. Kirkkohallitus toivoo, että tällaisiin ratkaisuihin päädyttäisiin ainoastaan, mikäli muita vaihtoehtoja ei ole käytettävissä.

Paikallisen kuulumisidentiteetin rinnalla selvitys nostaa oikeutetusti esiin monipaikkaisuuden yhtenä tulevaisuuden haasteena. Kunnan ja seurakunnan rakenteiden kannalta haasteena on nivelyä elastisesti monella tapaa muodostuviin sosiaalisiin verkostoihin ja tarjota joustava mahdollisuus luoda kiinnikkeitä liikkuviin ihmisiin.

Työryhmän esityksen lähtökohtana on elinvoimaisen ja toiminnallisen kuntarakenteen muodostaminen, joka nykyistä paremmin turvaisi peruspalvelujen järjestämisen, ja joka vastaisi ihmisen arjen ja elinpiirin muotoutumista. Demografisen kehityksen ja monipaikkaisuuden tiedostamisen seurauksena kirkkohallitus näkee, että työssäkäyntialueille ei tulisi antaa liikaa painoarvoa kuntarajoja määrittävänä tekijä.

Kuntarakenteen muospaineet

Selvitys kuvaa laajasti uudistuksen lähtökohtia ja nykyisen kuntarakenteen ongelmia. Kuntarakenteen muospaineet liittyvät väestökehitykseen ja väestörakenteen muutokseen, kuntien talouskehitykseen, palvelujen järjestämisen edellytyksiin sekä tarpeeseen eheyttää yhdyskuntarakennetta. Kirkkohallitus pitää analyysiä perusteltuna ja toteaa, että se on monilta kohdin yhtenevä kirkossa tiedostettujen seurakuntarakenteongelmien kanssa.

24.4.2012

Kirkkohallitus pitää tärkeänä, että alueellinen erilaisuus kuten kasvukeskukset ja harva asutus, sekä alueiden erityistekijät, kuten pitkät etäisyydet, saaristoisuus ja kielelliset olosuhteet otetaan uudistuksessa riittävällä tavalla huomioon. Alueellisen eriarvoistumisen ja syrjäytymiskehityksen pysäyttämisen tulisi olla kuntauudistuksen kaikkein keskeisimpiä tavoitteita. Selvitys nostaa esiin metropolialueen erityisyyden. Metropolialue on haaste myös kirkon rakenteille yhtäältä jäsenten osallisuuskokemuksen syntyminen ja toisaalta rakenteiden näkökulmasta.

Väestörakennemuutos ja talouden kiristyminen ovat kunnille ja seurakunnille yhteisiä haasteita. Kuntien ja seurakuntien jäsenkehitys sen sijaan kulkee osin erisuuntaisesti johtuen kirkkoon kuulumisen vapaaehtoisuudesta. Seurakunnan väkilukuun vaikuttavat muuttovoiton tai -tappion sekä syntyvyyden ja kuolleisuuden lisäksi kirkosta eroaminen tai liittyminen.

Heikoimmassa asemassa olevat ja vähemmistöt

Kirkkohallitus haluaa korostaa lausunnossaan ihmisten yhdenvertaisuutta sekä oikeudenmukaista ja tasapuolista kohtelua. On tärkeää, että palvelujen saatavuus on yhdenvertaista kaikille. Selvityksessä esitetty malli johtaa palvelujen jonkinasteiseen keskittämiseen, mikä herättää kysymyksen, voidaanko yhdenvertaisuuden tavoite saavuttaa täysimittaisesti. Kuntauudistuksenkin toteutuksessa on pohdittava, miten edistetään erityisesti heikoimmassa asemassa olevien hyvinvointia.

Kirkkohallitus pitää perusteltuna sitä, että selvityksessä on kiinnitetty erityistä huomiota vähemmistöjen asemaan. Kirkkohallitus yhtyy selvityksen näkemykseen siitä, että esimerkiksi kielelliset oikeudet tulee kuntauudistuksessa turvata, tarvittaessa erityissäännöksillä.

Kirkon oma rakenneuudistus

Lausuntonsa lopuksi kirkkohallitus haluaa tuoda esiin, että kirkossa on ryhdytty valmistelemaan omaa paikallistason rakenneuudistusta, jolloin on todettu, että kirkon muutoshasteisiin ei pystytä parhaalla mahdollisella tavalla vastaamaan seuraamalla ainoastaan kuntarakenteiden kehitystä.

Kirkon oman rakenneuudistuksen tavoitteita on kuusi: jäsenlähtöisyyden ja erilaisten jäsenidentiteettien mahdollistaminen, monipuolisen toiminnan turvaaminen, läheisyysperiaatteen ja yhteisöllisyyden edistäminen, seurakuntien talouden polarisaation vähentäminen ja taloudellisen vakauden lisääminen, työvoimaresurssien nykyistä joustavampi käyttö sekä johtamisen ja hallinnon yksinkertaistaminen.

Selvityksen mukaan kuntauudistuksessa tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Kirkon monissa uudistusprosesseissa ja kehittämissasiakirjoissa viime vuosikymmeninä on arvioitu, että myös seurakuntien talous- ja henkilöstöhallinto, kiinteistötoimi ja tietohallinto ovat tukitoimia, jotka voidaan tehokkaimmin, ammattitaitoisimmin ja taloudellisimmin toteuttaa suurissa yksiköissä. Sen sijaan seurakunnan tulee olla inhimillisen kokoinen yhteisö, johon seurakuntalaisen on helppo samaistua ja tuntea osallisuutta. Kuntarakenteesta riippumatta seurakunnan tulee olla kirkon toiminnan, sen ydintehtävien, perusyksikkö ja ensisijainen järjestäjä.

24.4.2012

Aikataulu

Kirkkohallituksen näkemyksen mukaan on olennaista, että kuntauudistus voi toteutua hallitusti ja että uudistuksen toteuttamistavasta riippumatta kirkon perustoiminta voidaan tulevaisuudessa turvata joka puolella Suomea.

Selvityksessä esitetty kuntauudistuksen aikataulu on erittäin kireä. Kirkkohallituksen tavoitteena on, että kirkon oman paikallistason rakenneuudistuksen aikataulu pidetään mahdollisuuksien mukaan kuntauudistuksen tahdissa, jolloin kirkon uusi hallintorakenne olisi käytettävissä, kun kuntauudistus alkaa. Kuntauudistukselle asetettu aikataulu synnyttää epäilyksen siitä, pystytäänkö kirkkolain uudistaminen viemään läpi vastaavassa aikataulussa. Uudistuksen toteuttamista vuoden 2015 alusta lukien voidaan pitää vähintäänkin haasteellisena.

Helsingissä 24 päivänä huhtikuuta 2012

Arkkipiispa



Kari Mäkinen

Kirkkoneuvos



Piiro Pihlaja