

Asia

Lausunto hallituksen esitykseen koskien kuntalain kokonaisuudistusta

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä YTR lausuu seuraavaa hallituksen esityksestä eduskunnalle kuntalain kokonaisuudistuksesta. YTR on käsitellyt lausunnon sähköpostimenettelyllä.

Lausunto

Kuntalain kokonaisuudistuksen keskeisiä asioita maaseudun näkökulmasta:

YTR tarkastelee lausunnossaan kuntalain uudistusta erityisesti maaseudun asukkaiden näkökulmasta. Lain vaikutusta kuntalaisten elämään on vaikea arvioida, koska meneillään oleva laaja kunta- ja sote-uudistus sisältää vielä paljon avoinna olevia asioita. Tämä pätee etenkin sote-uudistukseen ja erityisesti sen vaikutuksiin maaseudun asukkaiden vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksiin lähipalveluihin ja niiden kehittämiseen.

Uuden kuntalain yhtenä tavoitteena on, että laissa otetaan huomioon kuntien erilaistuminen ja mahdollistetaan kuntakohtaiset ratkaisut hallinnon, johtamisen ja osallistumisen järjestämiseksi. Edelleen tavoitteena on edistää uusien toimintatapojen muotoutumista ja kuntien toiminnan tehostamista. Kyseiset tavoitteet ovat maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän näkökulmasta kannatettavia. Yhteistyöryhmä on useaan otteeseen painottanut kuntien erilaisuutta sekä uusien, joustavien toimintatapojen käyttöön ottamista.

YTR painottaa, että valtiovallan tulisi olla kiinnostunut ja sen olisi myös panostettava ratkaisuihin, joita voidaan soveltaa niin pieniin kuin maaseutumaisiinkin kuntiin. Tällä hetkellä tilanne näyttää valitettavan usein siltä, että ministeriöt ovat kiinnostuneita ensisijaisesti kaupunkien ja kaupunkiseutujen kehittämisestä. Tämä näkyy mm. kuntakokeilussa, missä painotus on ollut kaupunki- ja seutukaupunkikunnissa. Maaseutualueet ja pienet kunnat ovat mukana kokeilussa mm. isomman keskuskunnan ympärille muodostuvassa kuntaryhmässä. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä haluaa muistuttaa siitä tosiasiasta, että Suomi on yksi Euroopan maaseutumaisimmista maista. Tästä johtuen on tärkeä kohdentaa kehittämistoimintaa maaseudulle, kun uusia toimintatapoja kokeillaan ja otetaan käyttöön.

Kuntaliitosten yleistyessä meille on tulossa enemmän kuntia, jotka muodostuvat kuntataajamasta sekä laajoista maaseutumaisista alueista. Kouvola, Salo ja Oulu ovat tyypillisiä esimerkkejä tällaisista kunnista. Näissä haasteena on alueellisesti heterogeenisten kuntien kehittäminen tasapainoisesti, kun rajojen sisälle mahtuu niin harvaan asuttua maaseutua kuin kaupunkikeskustaakin. Maaseutuvaikutusten arviointi on kuntaliitostilanteessa hyvä työkalu, joka nostaa esille vaikutukset maaseudun paikallisyhteisöihin. YTR suosittelee maaseutuvaikutusten arvioinnin käyttöä kuntaliitostilanteissa.

Esimerkiksi Oulun kaupungin pinta-alasta 81 % on maaseutua, ja peräti 49 % harvaan asuttua maaseutua. Kun pinta-alalla, joka on yli 80 %, asuu 4,5 % kaupungin väestöstä, tarkoittaa se luonnollisesti kasvavia paineita löytää ratkaisuja esimerkiksi siinä, mihin palvelut sijoittuvat ja miten palvelut tuotetaan. Kuntatalouden tiukentuessa ratkaisuksi nähdään usein palvelujen keskittäminen, mikä ei pitkien välimatkojen maaseutualueilla ole kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta hyväksyttävää.

Tärkeänä työkaluna tässä työssä voidaan pitää kuntastrategiaa, jonka painoarvoa lakiesityksessä lisätään. Esityksen mukaan kuntastrategia on valtuuston keskeisin ohjelma kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Tavoitteena on lisätä valtuuston

ennakoivaa otetta sekä parantaa laajojen kokonaisuuksien hallintaa. Tärkeänä tavoitteena on myös vähentää sektorikohtaisten suunnitelmien tarvetta.

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä pitää esitettyjä tavoitteita hyvinä, etenkin jos ne parantavat valtuustojen kokonaisuuksien hallintaa ja vähentävät erilaisten sektorikohtaisten suunnitelmien ja strategioiden työstöä kunnissa. On ensisijaisen tärkeää, että kunnat ottavat maaseudun huomioon strategiatasolla, jotta alueellinen tasapaino saavutettaisiin nykyistä paremmin kuntarajojen sisällä. YTR painottaa tarvetta erilaisten alueiden vahvuuksien ja kehittämismahdollisuuksien huomioimiseen kuntastrategiassa. Niin kaupunki-, saaristo- kuin maaseutualueidenkin tulee näkyä tasapuolisesti strategioissa.

Kuntien hallinnon avoimuuden ja asiakaslähtöisyyden lisääminen jo valmisteluvaiheessa on kannatettava asia. Myös lakiluonnoksessa näkyvä pyrkimys edistää sähköisten toimintatapojen käyttöönottoa erityisesti osallistumisessa ja päätöksenteossa on pääsääntöisesti kannatettava. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä haluaa kuitenkin muistuttaa, että kaikilla maaseudun asukkailla ei ole toimivaa ja tarpeeksi nopeaa laajakaistayhteyttä. Tavoitteena tulisi siten saada toimivat laajakaistayhteydet koko maahan. Tähän tarvitsemme ehdottomasti julkisen vallan toimenpiteitä. Lisäksi monella kuntalaisella, etenkin vanhemmilla henkilöillä, ei ole sähköisten palveluiden käyttöön vaadittavaa osaamista. Jos vapaaseen sivistystyöhön suunnitellut leikkaukset toteutuvat, kansalaisopistojen mahdollisuudet järjestää mm. ikäihmisten tietokonekoulutusta pienenevät merkittävästi. On myös muistettava, että vaikka tätä ongelmaa voidaan koulutuksella lieventää, on kuntien edelleenkin pidettävä myös perinteisemmät toimintatavat ja -kanavat käytössä.

Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

Kuntalain tarkoituksena on luoda edellytykset kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiselle kunnan toiminnassa. Tämä tärkeä tavoite on kirjattu lain ensimmäiseen pykälään, mikä on hyvä asia. Valitettavasti tämä tavoite ei näy riittävästi lain muissa kohdissa muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta. Lain henki on kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien osalta pitkälti asioita mahdollistava eikä pakottava, mikä on lähtökohtaisesti kannatettava asia. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä haluaa painottaa, että tällainen näkökulma antaa suuren vastuun sekä lakia toteuttaville kunnille että myös ministeriöille. Sama koskee lain hengen "sisään ajamiseen" vaadittavaa jatkotyötä.

Kuntalain uudistamisen tavoitteena demokratian osalta on edustuksellisen järjestelmän toimivuuden ja luottamushenkilötoimien houkuttelevuuden vahvistaminen, alueellisen vaikuttamisen turvaaminen, kuntalaisten ja päätöksentekijöiden vuorovaikutuksen lisääminen, monipuolisten osallistumiskeinojen ja -rakenteiden turvaaminen sekä suoran demokratian keinojen ajantasaistaminen ja vahvistaminen. Nämä ovat hyviä tavoitteita kaikki, mutta nähtäväksi jää saavutetaanko niitä lakiluonnoksessa esitetyillä ratkaisulla. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän pelkona on, että kovin suuria muutoksia ei saavuteta näillä ehdotuksilla, vaikka kuntien nopeasti muuttuvat toimintaympäristöt sitä ehdottomasti vaatisivat.

Esimerkiksi maaseudun näkökulmasta tarkasteltuna yhtenä huolena on ollut, että maaseudun asukkaiden ääni ei kuulu edustuksellisen demokratian kautta. Tämä korostuu etenkin, jos kyseessä on yhdistyvä kunta, jossa on selkeä suurempi kuntakeskus ja laajat maaseutualueet. Tällöin maaseudun asukkaat ovat yleensä vähemmistönä uudessa kunnassa ja siten heidän mahdollisuutensa saada edustusta valtuustoon on pienempi. Tästä johtuen äänestysaktiivisuus helposti alenee entisestään maaseutualueilla. Tämä on varteenotettava huoli, johon lakiluonnos ei juuri vastauksia tarjoa.

Nykyinen § 27 on uudessa lakiluonnoksessa § 22. Pykälää on laajennettu mm. "kansalaisraati"-termillä. Tavoitteena on luoda entistä vuorovaikutteisempia osallistumistapoja. Jo nykyisessä kuntalaissa nämä mahdollisuudet ovat olemassa, mutta niitä ei ole juurikaan käytetty. Tämä panee miettimään uusien lisäysten merkittävyyttä nykyisiin verrattuna. YTR katsoo, että pykälän lisäykset eivät sinällään takaa kuntien toimintatapojen muutoksia.

Kunnan toimielimiä koskevassa kuudennessa luvussa säädetään erikseen alueellisesta toimielimestä pykälässä 37. Tämä on hyvä lisäys nykyiseen lakiin verrattuna. On myös tärkeää, että laissa säilytetään mahdollisuus valita alueellisen toimielimen jäsenet tai osa jäsenistä asukkaiden esityksestä. Tällainen mahdollisuus lisää asukkaiden mielenkiintoa osallistua kunnan toimintaan.

Kuntiin esitetään velvoitetta asettaa nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä heidän osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiensa varmistamiseksi. Asia on hyvä, tosin jo nykyiselläänkin 80 % kunnissa on olemassa nuorisovaltuusto. Jotta nuoria saataisiin mukaan vaikuttamaan, tulisi heille järjestää perinteisten vaikuttamiskanavien ohella myös muita tapoja asioihin osallistumiseen. Tässä voidaan tutkia esim. sosiaalisen median mukanaan tuomia mahdollisuuksia. Aloiteoikeuden kynnyksen madaltaminen on hyvä asia, samoin kansanaloite ja kansanäänestysaloite.

Tällä hetkellä on mahdotonta sanoa, miten kuntalaisen vaikutus- ja osallistumismahdollisuudet tulevat muuttumaan uudistusten valmistuttua. Kuntalain esitysluonnos on, kuten myös voimassa oleva kuntalaki, kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien osalta luonteeltaan asioita mahdollistava, ei niihin pakottava. Siten esityksen laajemmat vaikutukset riippuvat merkittävästi siitä, missä määrin kunnissa otetaan käyttöön lain mahdollistamia vaikuttamistapoja ja miten niitä eri kunnissa sovelletaan.

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä painottaa kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien sekä kansalaistoimijoiden merkitystä. Lain hengen toteutuminen vaatii kunnilta uusien toimintatapojen oppimista sekä entistä vuorovaikutteisemman ja avoimemman toimintaympäristön luomista. Toteutuakseen tämä tarkoittaa panostusta niin asukkaiden, virkamiesten kuin poliitikoidenkin kouluttamiseen, jotta saadaan aikaan tarvittavaa asennemuutosta. Niin rahallisesti kuin ajallisestikin tämä on syytä huomioida valtakunnallisella tasolla. Ilman laajempaa yhteiskunnallista tukea jo lain ensimmäisessä pykälässä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksille asetetun tavoitteen toteutuminen on vaarassa jäädä hyvin ohueksi. Kuntiin lähiaikoina kohdistuvat toimintaympäristön rajut muutokset eivät tätä työtä ainakaan tule helpottamaan.

Helsingissä 26.8.2014



Jaana Husu-Kallio
kansliapäällikkö, YTR:n puheenjohtaja



Christell Åström
erityisasiantuntija, YTR:n pääsihteeri

TIEDOKSI YTR:n jäsenet ja varajäsenet
YTR:n sihteeristö
TEM kirjaamo

